

## MASTERSCRIPTIE – ENVIRONMENTAL AND INFRASTRUCTURE PLANNING

### **De gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning**

Een onderzoek naar het behouden van een gebiedsgerichte focus tijdens weginfrastructuur projecten

Scriptiebegeleider: Dr. T. Busscher

2<sup>o</sup> beoordelaar: Dr. F.M.G. van Kann  
Rijksuniversiteit Groningen – FRW  
Royal HaskoningDHV – Groningen

Naam: Jesse Zwiers – s2368293

Versie 2

Datum: 4 september 2018

Ondertitel: Een onderzoek naar het behouden van een gebiedsgerichte focus binnen  
weginfrastructuur projecten

Referentie: Jesse Zwiers – s2368293

Versie 2:

Datum: 4 september 2018

Projectnaam: Masterthesis Environmental and infrastructure planning

Auteur(s): Jesse Zwiers

Opgesteld door: Jesse Zwiers

Gecontroleerd door: Dr. T. Busscher  
2<sup>e</sup> beoordelaar: Dr. F.M.G. van Kann

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding	5
1.1.1	Infrastructuur en ruimtelijk-economische ontwikkeling	5
1.1.2	Van lijn- naar gebiedsgerichte ontwikkeling	6
1.2	Probleemstelling	7
1.3	Doelstelling	9
1.4	Vraagstelling	9
1.5	Methoden	10
1.6	Leeswijzer	10
<b>2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>11</b>
2.1	Integratie binnen weginfrastructuur planning	11
2.1.1	Organisatorische integratie	11
2.1.2	Gebiedsgerichte aanpak	14
2.2	Moeizame implementatie	15
2.2.1	Lock-ins en barrières in geïntegreerde weginfrastructuurplanning	17
2.2.2	Barrières voor beleidsintegratie binnen weginfrastructuurplanning	18
2.3	Projectmanagement	19
2.3.1	Traditioneel projectmanagement	20
2.3.2	Gebiedsgericht projectmanagement	20
2.4	Conceptueel model	24
<b>3</b>	<b>Methodologie</b>	<b>25</b>
3.1	Onderzoeksstrategie	25
3.2	Casestudie	26
3.2.1	Selectie van cases	27
3.2.2	Cases	27
3.3	Dataverzameling	28
3.3.1	Literatuuronderzoek & bureauonderzoek	29
3.3.2	Interviews	29
3.4	Analyse van de data	30
3.5	Ethiek en positionering onderzoeker	30
<b>4</b>	<b>Casustoelichting</b>	<b>31</b>
4.1	De Haak om Leeuwarden – Noord	31
4.2	De N31 Harlingen	32
4.3	De N33 Assen – Zuidbroek	33

<b>5</b>	<b>Resultaten</b>	<b>35</b>
5.1	De gebiedsgerichte aanpak in de praktijk	35
5.1.1	De gebiedsgerichte aanpak in de praktijk	36
5.1.2	De gebiedsgerichte aanpak – een definitie	37
5.2	Lock ins en daaruit volgende barrières binnen de gebiedsgerichte aanpak	39
5.2.1	Institutionele lock-ins	40
5.2.2	Gedrag gebonden lock-ins	45
5.2.3	Concluderend	46
5.3	Gebiedsgerichte projectsuccesfactoren	47
5.3.1	Concluderend	56
<b>6</b>	<b>Conclusie &amp; sturingsmodel</b>	<b>57</b>
6.1	Conclusie	57
6.2	Sturingsmodel voor een gebiedsgericht aanpak	60
<b>7</b>	<b>Discussie</b>	<b>64</b>
7.1	Theorie versus praktijk	64
7.2	Vervolgonderzoek	67
7.2.1	Maatschappelijke relevantie	68
7.3	Reflectie op het onderzoek	69
<b>8</b>	<b>Referenties</b>	<b>70</b>
<b>9</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>74</b>

## Samenvatting

In Nederland ligt er de komende jaren een grote vervangingsopgave van de weginfrastructuur samen met een verwachte mobiliteitsgroei, volgens de overheid moet er gekozen worden voor een integrale benadering die deze opgave in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling faciliteert. De infrastructuur sector is erg lang een *'inward looking'* sector geweest maar door een aantal ontwikkelingen (opkomst netwerk samenleving, schaarste aan ruimte en toegenomen bewustzijn van duurzaamheid) is de planning van weginfrastructuur complexer geworden. Vandaar dat er binnen beleid en onderzoek wordt gekeken naar meer integrale en adaptieve vormen van weginfrastructuur planning: de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning. Een gebiedsgerichte aanpak kan worden beschreven als:

*"een aanpak waarbinnen wordt gezocht naar geïntegreerde, innovatie combinaties tussen de planning van weginfrastructuur en ontwikkeling in andere ruimtelijke sectoren zoals huisvesting, bedrijvigheid, recreatie, natuur en water. Deze combinaties komen tot stand op meerdere schaalniveaus en door middel van ruimtelijk-functionele en institutioneel-organisatorische integratie"*

Uit dit onderzoek blijkt, zowel in de empirie als de theorie, dat veel infrastructuurprojecten een gebiedsgerichte ambitie en integratiefocus hebben in de verkenning van een project maar deze niet weten vast te houden tot aan de realisatie. Ergens onderweg tijdens het proces gaan deze gebiedsgerichte ambitie en bredere scope verloren. Een verklaring hiervoor ligt bij institutioneel-organisatorische en de gedrag-gebonden lock-ins, dit zijn impasses (dingen doen zoals je die al lang doet, waardoor gewenste verandering lastig te bewerkstelligen blijkt) die doorwerken in beleid integrerende barrières. Er is onderzocht tegen welke barrières er binnen gebiedsgericht werken is aangelopen in de Haak om Leeuwarden Noord, de N31 Harlingen en de N33 tussen Assen en Zuidbroek. Ook is er gekeken op welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren moet worden ingezet om deze barrières te kunnen beslechten waardoor een gebiedsgerichte ambitie tot uitvoering kan worden gebracht.

Uit dit kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat de gebiedsgerichte aanpak in alle drie de projecten anders tot uitvoer is gekomen en daarmee erg situatie gebonden is. De Haak om Leeuwarden Noord is het best geslaagd in haar gebiedsgerichte ambities doordat daar beleid integrerende barrières het minst voorkwamen en het meest effectief zijn beslecht. Veelvoorkomende barrières in de andere twee projecten waren: tegengestelde belangen, smalle perspectieven, verschillende procedures, onduidelijke afspraken, angst voor risico's en een specifieke afdelingscultuur die veelal lastig te veranderen blijkt (pad-afhankelijkheid). Het spanningsveld lijkt te bestaan uit het constant proberen te vinden van een balans tussen aan de ene kant het varen van een vaste koers en aan de andere kant open blijven staan voor kansen (flexing). Deze balans kan worden gevonden door een inzet op gebiedsgericht projectmanagement waarbij wordt ingezet op de volgende succesfactoren die de barrières kunnen beslechten: effectief leiderschap, mix van mensen, lange termijnvisie, het koppelen van projectdoelen, een integraal projectbudget en een actieve inzet op stakeholdermanagement waarbij actoren worden geïnformeerd en betrokken.

Aan de hand van een opgesteld sturingsmodel zijn ook enkele aanbevelingen geformuleerd: (1) geef openheid in de complexiteit van het proces, inzichtelijk maken waarom bepaalde lastige beslissingen genomen moeten worden om zo begrip en draagvlak te genereren (2) zeggen wat je doet en doen wat je zegt (3) Het nemen van bestuurlijke beslissingen op het juiste schaalniveau door bekende gezichten in het gebied zodat begrip ontstaat en vooruitgang gemaakt kan blijven worden.



## 1 Inleiding

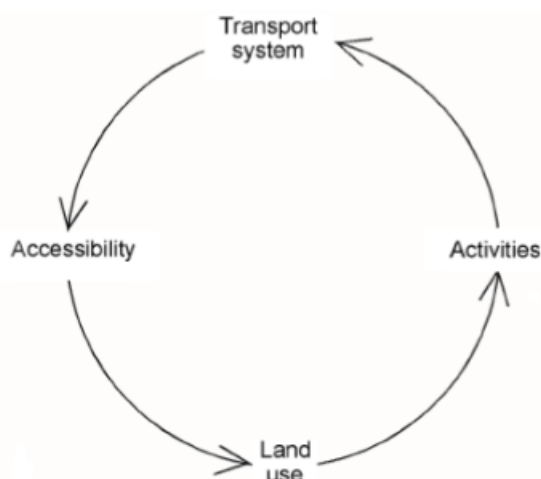
Voor u ligt de inleiding van dit afstudeeronderzoek naar het behouden van een gebiedsgerichte focus binnen weginfrastructuur projecten. Allereerst zal er worden ingegaan op de aanleiding van dit onderzoek alvorens er wordt ingegaan op de probleem-, doel- en vraagstelling. Als laatste zal de leeswijzer en daarmee de opbouw van dit onderzoek worden beschreven.

### 1.1 Aanleiding

#### 1.1.1 Infrastructuur en ruimtelijk-economische ontwikkeling

Weginfrastructuur refereert aan een weg die gebouwd is met als doel snel lange afstanden af te leggen (Heeres et al., 2017). Weginfrastructuurplanning behelst zowel fysieke lijnplanning als de beleidsvormende en uitvoerende handelingen.

Wegener en Fürst (1999) geven aan dat het transportsysteem en dus ook de weginfrastructuur interacteert met het landgebruik. De weginfrastructuur heeft een invloed op de bereikbaarheid van een bepaald gebied. Wat weer invloed heeft op de verdeling van het landgebruik (Wegener & Fürst, 1999). Op basis van dit grondgebruik worden activiteiten van mensen in dat gebied bepaald. Deze activiteiten houden op hun beurt weer directe relatie met het transportsysteem. Figuur 1 laat dit verband zien.



Rietveld (2003) geeft aan dat daadwerkelijk beleid en de implicatie daarvan vaak achterloopt op deze cycli. Bestuurlijke routines worden niet snel genoeg aangepast op de huidige problemen en of ontwikkelingen (Rietveld, 2003). Dit is zeker het geval voor de planning van weginfrastructuur. Hierbij duurt een planproces meestal tien jaar, hoewel uitschieters van meer dan vijftien jaar geen uitzondering zijn (Linden, 2004).

Figuur 1 – Land use transport feedback cycle (Wegener & Fürst, 1999).

Uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) uit 2012 wordt duidelijk dat implementatie van infrastructuurbeleid hoognodig is. In deze visie wordt voorspeld dat de mobiliteit van personen (auto en openbaar vervoer) en het goederenvervoer de komende decennia nog verder zullen blijven groeien in Nederland. Deze groei zal zich voornamelijk voordoen in stedelijke regio's en op de verbindingen richting Duitsland en België. Volgens deze structuurvisie is de bereikbaarheid (de moeite, uitgedrukt in tijd en kosten per kilometer die het gebruikers van deur tot deur kost om hun bestemming te bereiken) op dit moment in Nederland nog onvoldoende. Hier komt bij dat er een grote renovatie en vervangingsopgave ligt van bestaande weginfrastructuur in Nederland (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a; Mijn zakengids, 2017). Dit jaar investeert het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 6.2 miljard euro in infrastructuur. Zo komt er dit jaar voor 268 kilometer aan nieuwe rijstroken bij in Nederland (Verkeerskunde, 2018). Hierbij is het volgende doel gesteld door de overheid:

*“Het mobiliteitssysteem moet robuust en samenhangend worden (waaronder knooppuntontwikkeling), meer keuzemogelijkheden bieden en voldoende capaciteit hebben om de groei van de mobiliteit op de middellange (2028) en lange termijn (2040) op te vangen.”*

Binnen de realisatie van dit mobiliteitssysteem moet volgens de overheid worden gekozen voor een integrale benadering die de mobiliteitsgroei in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling faciliteert (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). Maar wanneer transport, infrastructuur en andere ruimtelijke functies apart van elkaar worden gepland, dan kunnen er belangrijke wederzijdse effecten over het hoofd worden gezien (Arts et al., 2014).

### 1.1.2 Van lijn- naar gebiedsgerichte ontwikkeling

De infrastructuur- en mobiliteitssector in Nederland was lang een ‘inward looking’ sector. Het was lijn georiënteerd (Heeres et al. 2012b), kende een eigen specifieke wet- en regelgeving, een eigen sectoraal beleidsframework en had sectorspecifieke financieringsmechanismes. Infrastructuurplanning is complexer geworden door een aantal recente ontwikkelingen (Heeres et al. 2012b; Arts, 2007; Struiksma et al. 2008):

- Een toegenomen bewustzijn van het milieu – het begrip duurzaamheid heeft een steeds grotere invloed op de maatschappij en de politiek. Ook binnen de weginfrastructuur sector.
- Een verandering richting neoliberal bestuursdenken - de overheid betreft in toenemende mate de markt en andere maatschappelijke organisaties binnen besluitvorming en uitvoering.
- De opkomst van de netwerk samenleving – de perceptie en waardering van mensen over ruimte en het gebruik daarvan veranderd constant.
- De schaarste aan ruimte – Nederland is een dichtbevolkt en dichtbebouwd land.
- Toenemende Europese invloed – wet- en regelgeving omtrent milieu en land gebruik vanuit Europa die een invloed hebben op Nederlands beleid.

Struiksma et al. (2008) geven aan dat de traditionele ‘hedging’ strategie niet langer voldoende is, mede door bovenstaande ontwikkelingen. Hedging is een strategie waarin wordt ingezet op het doorvoeren van nationale belangen door middel van centrale planningsinstrumenten en waarbij lokale negatieve externe effecten worden ondervangen door middel van mitigatie en compensatiemaatregelen (Stuijksma et al., 2008). De noodzakelijke planning van nieuwe wegen kost vaak veel tijd en geld. Om deze planopgave toch te realiseren moet een manier worden gevonden om met deze toegenomen complexiteit om te gaan. Struiksma et al. (2008) geeft aan dat dit bewerkstelligd kan worden door de scope van de planaanpak te vergroten. Onder deze scope vallen het aantal actoren dat betrokken is tijdens het proces, het tijdsframe van het project en de ruimtelijk-functionele afbakening van het project.

Als aanvulling hierop geeft het Planbureau voor de Leefomgeving (2011) aan dat een meer adaptieve vorm van infrastructuurplanning gewenst is. Om een adaptief (flexibel en robuust) en duurzaam transportnetwerk te realiseren moet de eerdergenoemde land use transport feedback cycle (figuur 1) in acht worden genomen (Arts et al., 2014). Een planaanpak binnen weginfrastructuurplanning die ook andere ruimtelijke sectoren in acht neemt is de gebiedsgerichte aanpak:

*Een planningsaanpak waarbij wordt gezocht naar geïntegreerde, innovatie combinaties tussen de planning van weginfrastructuur en ontwikkeling in andere ruimtelijke sectoren zoals huisvesting, bedrijvigheid, recreatie, natuur en water. Deze combinaties komen tot stand op meerdere schaalniveaus en door middel van ruimtelijk-functionele en institutioneel-organisatorische integratie. (Arts et al., 2016; Heeres et al., 2012a,b).*

Binnen een gebiedsgerichte aanpak (GBA) worden transportdoelstellingen geïntegreerd met ontwikkelingsdoelstellingen in andere ruimtelijke sectoren binnen een bepaalde regio (Heeres, et al., 2012b). Een belangrijk doel van de GBA is nog steeds het limiteren van congestie, het verhogen van de betrouwbaarheid en het verminderen van de totale reistijd (Struiksma et al., 2008). Hier komt bij dat er ook wordt ingezet op een duurzame en geïntegreerde ontwikkeling die economische, sociale en ecologische aspecten combineert. In Arts et al. (2016) wordt ook duidelijk dat deze aanpak op de Europese agenda staat. Zo is er een onderzoeksprogramma ontwikkeld genaamd NUVIT (Networking for Urban Vitality). Dit programma ligt in lijn met de Horizon 2020 doelstellingen van de Europese Unie en heeft als hoofdfocus de integratie tussen multimodale transport infrastructuur met ruimtelijke ordening.

Volgens Struiksma et al. (2008) kan deze gebiedsgerichte benadering binnen weginfrastructuur planning ook leiden tot een robuust infrastructuur netwerk, iets wat de overheid in haar structuurvisie nastreeft. Deze robuustheid kan worden behaald door het koppelen van toekomstige ontwikkelingen aan de huidige realisatie van weginfrastructuur. Deze nieuwe benadering kan hierdoor leiden tot een verbeterde vorm van weginfrastructuur planning doordat infrastructuur en het omliggende gebied sterk met elkaar verbonden zijn.

Hoewel het lijkt of deze nieuwe vorm van weginfrastructuur planning wordt gezien als het nieuwe adagium blijkt in praktijk dat infrastructuurplanning nog veelal sectoraal is (Struiksma et al., 2008).

## 1.2 Probleemstelling

Het is duidelijk dat op dit moment de gebiedsgerichte aanpak een veelbesproken thema is binnen de weginfrastructuur literatuur (Arts et al., 2016; Heeres et al., 2012a, 2012b; Lenferink et al, 2013; Struiksma et al., 2008; Te Brömmelstroet en Bertolini, 2010).

De probleemstelling van dit onderzoek is driedelig:

1. Binnen de gebiedsgerichte aanpak staat de integratie tussen verschillende ruimtelijke sectoren centraal, zoals is te lezen in de gegeven definitie in de aanleiding. Deze integratie bestaat volgens Heeres et al. (2012a, 2016) uit (1) functioneel-ruimtelijk en (2) organisatorisch-institutionele integratie. Wat betreft de functionele integratie wordt er geredeneerd dat weginfrastructuur planning en andere landgebruiken (natuur, water, woningbouw) conflicterende maar ook complementaire belangen hebben (Heeres et al., 2016). Er wordt gesteld dat deze integratie tussen verschillende ruimtelijke functies en daarmee sectoren de problemen en complexiteit (deels) kunnen oplossen doordat synergiën worden gecreëerd (Heeres et al., 2012a, 2016). Synergie kan hier worden beschreven als het effect dat leidt tot een collectief voordeel (Heeres et al. 2012a). Wanneer een ruimtelijk-functioneel bereik van het gebied te klein wordt gehouden, dan worden kansen gemist voor een holistische ontwikkeling van milieu-, economie- en sociale aspecten. Meerdere ruimtelijke sectoren betekent meerdere actoren gedurende het planningsproces, dit vraagt om een verbreding van de institutioneel-organisatorische dimensie. Hier ligt de probleemstelling van dit onderzoek:
  - a. In literatuur (Arts et al., 2016; Heeres et al., 2012a, 2012b) komt naar voren dat het lijkt alsof de shift van lijn planning naar een gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning in de hoofden van beleidsmakers inderdaad gemaakt is, maar dat procedurele en regelgevende instrumenten deze shift nog niet faciliteren in de praktijk.



- b. Hier komt bij dat het behouden van een integratiefocus gedurende het gehele planproces een uitdaging blijft in veel projecten (Heeres et al., 2012a). Volgens Heeres et al. (2016) is dit stakeholderlandschap vaak erg gefragmenteerd en hebben actoren uiteenlopende interesses. Hiervoor is een verschuiving van gelimiteerde, sectorale en vaak centrale interactie naar horizontaal en verticaal geïntegreerde interactie tussen verschillende actoren nodig (Heeres et al. 2012a, 2016; Arts et al., 2016; Hull 2008; Struiksma et al., 2008).
2. Deze tegenstellingen en het blijven werken in verschillende sectorale silo's kan leiden tot conflicten en daardoor tot overschrijdingen van kosten en tijd (Heeres et al., 2012a, 2016). Hierdoor kan gedurende het planproces de meerwaarde van en de focus op een gebiedsgerichte aanpak verloren gaan.
3. Er lijkt dus sprake te zijn van een spanningsveld waarbij infrastructuurprojecten in de verkenning vertrekken vanuit een gebiedsgericht perspectief maar deze niet geïntegreerd tot uitvoer kunnen brengen in de realisatiefase. Een mogelijke verklaring die in dit onderzoek daarvoor zal worden onderzocht is die van lock-ins. Binnen de energietransitie is er ook sprake van een spanningsveld waarbij Seto et al. (2016) aangeven dat lock-ins ervoor zorgen dat de vermindering van de emissie-uitstoot van koolstof een traag proces is. Lock-ins kunnen worden beschreven als een impasse/stagnatie binnen een gewenste verandering (gebiedsgerichte aanpak, energietransitie). De gebiedsgerichte aanpak wordt veel gepromoot, lijkt het nieuwe adagium te zijn bij beleidsmakers maar de gewenste en noodzakelijke institutioneel-organisatorische integratie lijkt achter te lopen doordat actoren blijven vasthouden aan eigen belangen en daarbij behorende werkwijzen (lock-ins).

Hierdoor is het van groot belang om te onderzoeken, in de context van een gebiedsgerichte aanpak, hoe deze lock-ins een invloed hebben op deze gebiedsgerichte aanpak en hoe ze kunnen worden beslecht. Daarom zullen in dit onderzoek institutionele en gedrag gebonden lock-ins worden behandeld. Empirisch onderzoek toont aan dat het lastig is integratie te bereiken en vast te houden door institutionele barrières en substantiële verschillen tussen belangen in de ruimtelijke ordening en transport infrastructuurontwikkeling (Te Brömmelstroet & Bertolini, 2010). Naast deze institutionele barrière wordt ook het gemis van een "gemeenschappelijke taal" als barrière gezien. Door deze taal (instrumenten, indicatoren etc.) kunnen gedeelde visies en geïntegreerde strategieën worden ontwikkeld (Te Brömmelstroet & Bertolini, 2008). Meijers et al. (2004) geven zelfs aan dat er nu meer gesproken kan worden over politieke coördinatie waarbij de hoofdfocus is; het vermijden van conflicten tussen verschillende projecten in plaats van het opstellen van geïntegreerde beleidsdoelstellingen.

Dit bovenstaande leidt tot de probleemstelling van deze scriptie: *door de hierboven genoemde lock-ins die resulteren in beleidsintegrerende barrières kan het vasthouden van een gebiedsgerichte ambitie binnen de organisatorisch-institutionele dimensie van een gebiedsgerichte aanpak stroef verlopen, waardoor de gewenste integrale ruimtelijk-functionele uitkomsten negatief worden beïnvloed. Hierdoor kan de bredere integratiefocus gedurende het planproces verloren gaan.*

Hierdoor wordt gesteld dat de institutioneel-organisatorische dimensie van de gebiedsgerichte aanpak een uitdaging is voor toekomstig onderzoek. Er wordt aangegeven dat binnen de huidige literatuur weinig onderzoek wordt gedaan waarom deze integratie focus soms verloren gaat. Wellicht kan dit komen doordat de mogelijke synergiën en complementaire belangen niet geheel duidelijk zijn voor verschillende actoren. Zo wordt aangegeven dat er nog niet veel onderzoek is gedaan naar deze complementaire belangen (Heeres et al. 2016). Om deze barrières te kunnen beslechten moet er een focus liggen op projectmanagement dat deze integratie stimuleert. Dit "gebiedsgerichte projectmanagement" bestaat uit institutioneel-organisatorische succesfactoren

zoals actief stakeholder management, open communicatie, lange termijnvisie en effectief leiderschap etc. (Busscher, 2014; Kadefors, 2005; Nixon et al., 2012).

Daarom is het interessant om te onderzoeken: (1) tegen welke lock-ins/barrières er in infrastructuurprojecten wordt aangelopen die ervoor zorgen dat een integratiefocus gedurende het planproces verloren gaat, (2) vervolgens kan inzichtelijk worden gemaakt welke factoren er op project/programma niveau voor zorgen dat binnen een gebiedsgerichte aanpak de integratiefocus behouden blijft gedurende het planproces. Met andere woorden: hoe kunnen de specifiek gevonden barrières worden beslecht. Dit zal inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van een sturingsmodel waarin aanbevelingen staan voor het behouden van een integratiefocus in gebiedsgerichte infrastructuurprojecten. Dit zal worden onderzocht voor cases: die zijn afgerond, zich bevinden in Noord-Nederland (marktgebied RHDHV Groningen), waarbij de ontwikkeling van de infrastructuur het vertrekpunt is geweest maar tegelijk ook andere ruimtelijke sectoren zijn ontwikkelend en die verschillend zijn in uitkomsten. Verschillende cases in Noord-Nederland zijn op deze criteria onderzocht en hieruit zijn de Haak om Leeuwarden Noord, de N31 Harlingen en de N33 Assen-Zuidbroek naar voren gekomen. Alle drie projecten met verschillende gebiedsgerichte uitkomsten, vandaar erg relevant voor dit onderzoek.

### 1.3 Doelstelling

*De hoofddoelstelling van dit onderzoek is drieledig; (1) om te evalueren tegen welke lock-ins en daaruit volgende institutioneel-organisatorische barrières in de projecten is aangelopen om vervolgens (2) te verklaren waarom bepaalde infrastructuurprojecten wel slagen in het behouden van de integratiefocus door het inzetten van strategieën ter beslechting van de lock-ins en daarna (3) te analyseren welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren bijdragen aan het behouden van deze gebiedsgerichte integratiefocus.*

De deeldoelstellingen voor dit onderzoek zijn drieledig:

- 1) Vergelijken hoe de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning tot uiting is gekomen in verschillende projecten;
- 2) Verklaren hoe institutioneel-organisatorische barrières een invloed hebben op het behouden van een integratiefocus binnen een gebiedsgerichte aanpak;
- 3) Het analyseren van gebiedsgerichte projectsuccesfactoren om vervolgens met een sturingsmodel aanbevelingen te geven voor een succesvolle gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning.

### 1.4 Vraagstelling

Voor dit onderzoek is de volgende hoofdvraag opgesteld:

*Welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren zorgen ervoor dat institutionele- en gedrag gebonden lock-ins en de daaruit volgende institutioneel-organisatorische barrières worden beslecht waardoor de gebiedsgerichte ambitie geformuleerd in de verkenningsfase tot uitvoering komt in de realisatiefase?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de onderstaande deelvragen opgesteld:

- Wat wordt binnen weginfrastructuur planning verstaan onder een gebiedsgerichte aanpak?

- Hoe is de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning tot uiting gekomen in de drie verschillende projecten (Haak om Leeuwarden, N31 Harlingen, N33 Assen – Zuidbroek)?
- Tegen welke institutioneel-organisatorische barrières is in de drie projecten aangelopen?
  - Hoe hebben deze barrières een invloed gehad op de gebiedsgerichte ambitie?
- Welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren zijn op projectniveau nodig om de geïntegreerde gebiedsgerichte ambitie vast te houden gedurende het planproces?
  - Wat zijn de verschillen tussen de drie projecten?
  - Hoe verhouden deze factoren zich tot klassieke projectsucces factoren (geld, tijd, kwaliteit)?
- Wat zijn aanbevelingen voor het behouden van een succesvolle geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak?

## 1.5 Methoden

Om bovenstaande doel- en vraagstellingen te beantwoorden zal gebruik worden gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Om te analyseren wat wordt verstaan onder een gebiedsgerichte aanpak zal er literatuur-/bureauonderzoek worden gedaan. Tevens worden interviews gehouden waarin wordt gevraagd naar de manier waarop de GBA tot uiting is gekomen in de drie projecten. In de interviews zal er ook naar institutioneel-organisatorische barrières worden gevraagd om zo te evalueren hoe deze een impact hebben gehad op de gebiedsgerichte ambities in de verschillende projecten. Naar aanleiding van de verschillende interviews en een onderlinge vergelijking van de projecten kan naar een sturingsmodel worden toegewerkt waarmee duidelijk wordt welke factoren op projectniveau kunnen bijdragen aan het behouden van een integratiefocus binnen de gebiedsgerichte aanpak in weginfrastructuurplanning.

## 1.6 Leeswijzer

Na deze introductie zal er in hoofdstuk 2 dieper worden ingegaan op de theorie over de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning. Aan de hand van deze theoretische inzichten zullen er enkele barrières en projectsuccesfactoren worden beschreven die vervolgens empirisch getoetst zullen gaan worden. In hoofdstuk 3 zal de methodologie van dit onderzoek worden besproken waarna in hoofdstuk 4 de drie verschillende cases zullen worden beschreven. Hoofdstuk 5 zal het resultaten hoofdstuk zijn waarin de bevindingen voor de Haak om Leeuwarden, de N31 Harlingen en de N33 Assen-Zuidbroek zullen worden gepresenteerd. In hoofdstuk 6 zal er ruimte worden gemaakt voor de conclusie waarin ook het sturingsmodel zal worden toegelicht. De discussie, waar de theorie naast de praktijk zal worden gelegd, zal worden beschreven in hoofdstuk 7. Dit onderzoek zal ook nog een hoofdstuk met daarin de referenties en bijlagen hebben.

## 2 Theoretisch kader

In de introductie is uitgelegd dat Nederland voor een complexe opgave staat met betrekking tot de renovatie en realisatie van het wegennet. Binnen deze complexe opgave is het van belang om de wederzijdse relatie tussen de weg en andere ruimtelijke sectoren in acht te nemen. Wanneer deze andere ruimtelijke sectoren worden meegenomen betekent dit ook dat er organisatorische integratie tot stand moet komen. Hoe dit tot stand komt zal daarom als eerst worden beschreven. Hierna zal dieper worden ingegaan op de gebiedsgerichte aanpak. Zo zal er worden gekeken naar de verschillende dimensies van een gebiedsgerichte aanpak. Vervolgens zal het implementatie gat worden beschreven, met andere woorden: het spanningsveld waarbij sommige infraprojecten wel slagen in de gebiedsgerichte ambitie en andere niet. Dit zal worden verklaard aan de hand van lock-ins en de daaruit volgende beleid integrerende barrières. In de laatste paragraaf zal (klassiek) projectmanagement worden afgezet tegen gebiedsgericht projectmanagement, hierbij is het van belang om te kijken naar welke projectfactoren bij zouden kunnen dragen aan het behouden van een integratiefocus. In dit theoretisch kader zal constant op een kritische manier worden stilgestaan bij de relevantie van een specifieke theorie en hoe dit bijdraagt aan het doel van dit onderzoek.

### 2.1 Integratie binnen weginfrastructuur planning

Lijn-georiënteerde weginfrastructuurplanning is lineair en rationeel in aanpak, wegen worden in deze aanpak gezien als fysiek geïsoleerde lijnen die door het landschap lopen (Struiksma et al., 2008). Deze lijnaanpak negeert grotendeels de fysieke incorporatie van de weg binnen het omliggende gebied (Heeres et al., 2012a, 2012b; Heeres et al., 2017). Dit was bijvoorbeeld het geval in het Rijkswegenplan van 1960 waar het duidelijk was dat rechte lijnen tussen de verschillende knooppunten de voorrang genoten, ongeacht mogelijke negatieve milieueffecten. In zo'n planproces wordt dus weinig aandacht besteed aan de relatie tussen de weg en de ruimtelijke en milieukundige kwaliteit van het grotere gebied (Struiksma et al., 2008). De verschillende stakeholders zoals bewoners, private partijen en andere organisaties worden hierbij vaak weinig betrokken. Wanneer dit wel wordt gedaan, dan is dit vrij formeel en onder directe centrale controle van de overheid (Heeres et al., 2017). Hier komt bij dat er lang sprake is geweest van een sterk sectorale benadering waarbij de weginfrastructuur sector een eigen specifieke wet- en regelgeving, politiek framework en financieringsmechanisme had (Heeres et al., 2017). De beschreven toegenomen complexiteit maakt dat er in de literatuur wordt gesproken over de gebiedsgerichte aanpak als manier om deze complexiteit het hoofd te bieden.

#### 2.1.1 Organisatorische integratie

Integratie is een hedendaags begrip dat steeds meer aandacht geniet binnen ruimtelijke ordening (Kidd, 2007). Het is daarom ook veelvuldig onderzocht in meerdere onderzoeken binnen het vakgebied van planning, in theorie en in de praktijk. Binnen de Europese Unie is het besef dat een geïntegreerde aanpak nodig is om structurele innovatie en duurzame economische groei te bewerkstelligen (Schön, 2005). Geerlings en Stead (2003) redeneren dat beleidsintegratie tussen ruimtelijke ordening, transport, infrastructuur en milieu noodzakelijk is om tot duurzame ontwikkeling te komen. Wanneer deze beleidsintegratie niet adequaat is, wordt het hele pakket aan maatregelen en doelen aangetast (Geerlings & Stead, 2003).

Een aantal vormen van integratie kunnen worden onderscheiden (Kidd, 2007; Geerlings & Stead, 2003):

- Verticale integratie - integratie tussen verschillende overheidslagen/ schaalniveaus.

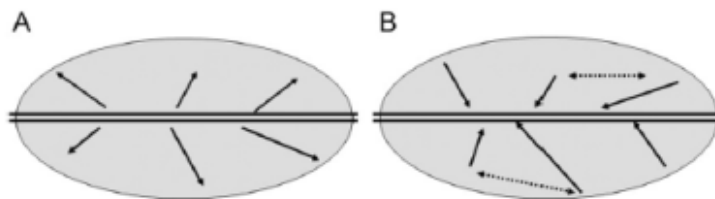
- Horizontale integratie – integratie tussen sectoren binnen één organisatie (ook wel intersectorale integratie genoemd).
- Inter-territoriale integratie - integratie tussen aangrenzende overheden of tussen overheden met een gedeelde interesse in specifieke beleidsterreinen zoals infrastructuur.
- Intersectorale integratie – integratie tussen verschillende beleidsterreinen binnen één afdeling/organisatie.
- Organisatorische integratie - de praktische uitvoering van de co-operatie tussen verschillende partijen en daarmee verschillende beleidssectoren. De bereidheid van verschillende partijen om mee te werken heeft een invloed op de mate van integratie tussen verschillende sectoren. Vormen van organisatorische integratie zijn: strategische integratie (integratie van ruimtelijke planning met andere strategieën, programma's en initiatieven), operationele integratie (de afstemming tussen verschillende projecten) en stakeholder integratie (met als doel co-operatie te bewerkstelligen) (Kidd, 2007; Geerlings & Stead, 2003).

De eerste vier hebben directe betrekking op de principes van ruimtelijke planning, waar organisatorische integratie betrekking heeft op de daadwerkelijke invloed van integratie op de planningsuitvoer en -cultuur (Kidd, 2007). Heeres et al. (2017) argumenteert dat integratie essentieel is voor de stap naar een meer gebiedsgeoriënteerde planningsaanpak binnen weginfrastructuurplanning. Door met de verschillende vormen van beleidsintegratie rekening te houden kan de verdienste van het denken in synergie verbanden tussen infrastructuur- en landgebruik planning worden vergroot (Heeres et al., 2012a). In lijn met Schön (2005) en Geerlings & Stead (2003) redeneert Heeres et al. (2017) dat de integratie van infrastructuur met andere ruimtelijke sectoren zoals woningbouw, bedrijven, natuur en water kan leiden tot een verdere duurzame ontwikkeling. Deze duurzaamheidsdoelstelling is ook van toenemend belang binnen de realisatie van weginfrastructuur (Lenferink et al., 2013). Deze ontwikkeling sluit aan bij een bredere maatschappelijke ontwikkeling, namelijk die van de 'sustainable mobility paradigm' (Banister, 2008). Centraal in deze paradigmaverandering staat dat ten eerste de noodzaak om te reizen omlaag moet. Ten tweede moet er worden aangestuurd op andere modaliteiten (i.p.v. de auto). Ook moet worden ingezet op een grotere efficiëntie in het gehele transportsysteem. Waar in de traditionele transportplanning de focus ligt op voornamelijk economische evaluatie, ligt de focus in deze nieuwe mobiliteit paradigma veel meer op de evaluatie van ook omgevings- en sociale belangen (Banister, 2008; Marshall, 2001). Hier komt bij dat het begrip weg/straat niet alleen maar als een fysieke lijn wordt gezien, maar ook als een plek voor mensen dat onderdeel uitmaakt van groene netwerken en die openbaar vervoer faciliteren (Banister, 2008).

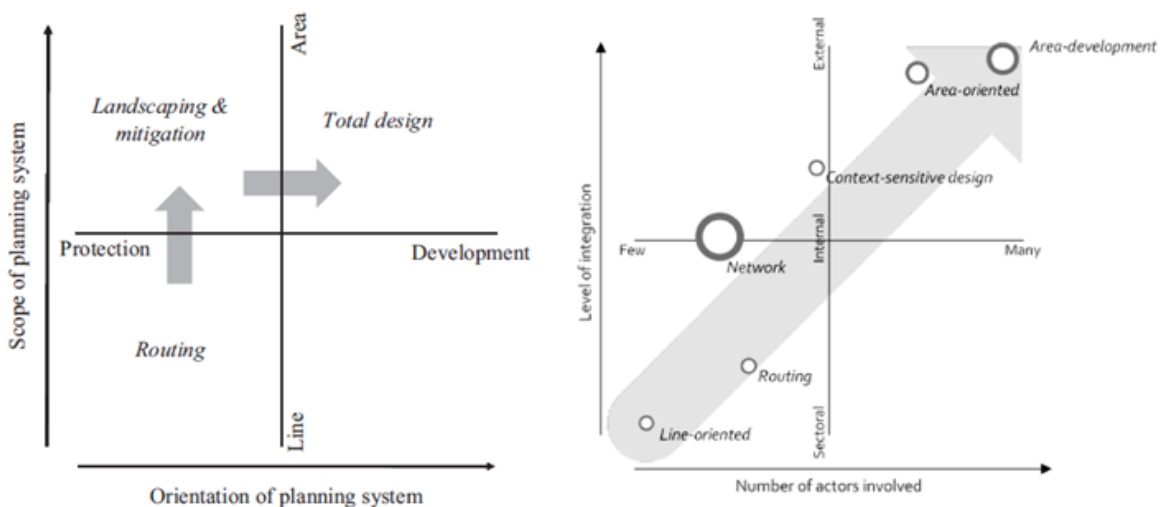
Een specifiek type horizontale integratie is intersectorale integratie (Heeres et al., 2012a). Deze vorm van integratie heeft als doel om tot multi-modale oplossingen te komen om zo de coördinatie tussen verschillende transportnetwerken te verbeteren (Heeres et al., 2012b; Heeres et al., 2017). Intersectorale integratie ontwikkelde zich tegelijkertijd met de interne integratie om de eerdergenoemde toenemende complexiteit in weginfrastructuurplanning het hoofd te bieden (Heeres et al., 2012b; Heeres et al., 2017). Het is daarom niet iets nieuws, het zet voornamelijk in op cross-sectorale coördinatie tussen verschillende soorten ruimtelijke domeinen. Struiksma en Tillema (2009) in Heeres et al., (2012b) geven drie verschillende typen van externe integratie binnen weginfrastructuurplanning. In deze verschillende typen is ook een toenemende mate van zowel integratie als een planning scope die langzaam resulteert in een gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning. In figuur 3 op pagina 13 zijn de verschillende vormen van weginfrastructuurplanning en toenemende vormen van integratie en de daarbij behorende toename van het aantal stakeholders weergegeven.



1. Routing – het zorgvuldig routeplannen van wegen werd een vereiste wegens de wens negatieve milieueffecten te minimaliseren. (Heeres et al., 2012b). Echter, dit is nog steeds een sterke top-down manier van wegplanning die weinig geïntegreerd is met ander ruimtelijk beleid (Heeres et al., 2012b).
2. Landscaping en mitigatie - wegen zullen altijd door een bepaald landschap gaan en daarmee interveniëren dit leidt tot (milieu) effecten ongeacht een sterke inzet op routeplanning (Heeres et al., 2012b). Om negatieve milieueffecten te beperken heeft er de laatste jaren een verbreding van de ruimtelijke scope van weginfrastructuurplanning plaatsgevonden. Een voorbeeld hiervan is context-sensitive design, waarbij er sprake is van een sterkere coördinatie tussen transport/infrastructuurplanning en andere ruimtelijke planning sectoren (Heeres et al., 2012b). Het uitgangspunt binnen een context-sensitive design is dat er bij het ontwerp van een weg enerzijds rekening wordt gehouden met capaciteit- en veiligheidsaspecten en anderzijds met de menselijke en fysieke milieubehoefte (Stamatiadis, 2005). Mitigatie en compensatie staan centraal in deze vorm (Heeres et al., 2012b).
3. Totaalontwerp - Een efficiënter alternatief is een planaanpak gericht op ontwikkeling en het vinden van synergiën tussen weginfrastructuur en andere ruimtelijke sectoren onder de noemer van een totaalontwerp (Heeres et al., 2012b). Binnen dit totaalontwerp is het van belang dat er gedacht wordt vanuit de infrastructuur naar de regio (inside-out) toe en vanuit de regio naar de infrastructuur toe (outside-in) (Arts, 2007). Onderstaande figuur 2 geeft deze duale relatie weer. Hierbij is het van belang dat de verschillende betrokken overheidspartijen samenwerken om zo tot een geïntegreerde visie te komen die bijdraagt aan de ruimtelijke, economische en mobiliteit ontwikkeling (Heeres et al., 2017).



Figuur 2 *inside out en outside in* Bron: Arts (2007)



Figuur 3 *typen weginfrastructuurplanning* Bron: Heeres et al. (2012b)

## 2.1.2 Gebiedsgerichte aanpak

Vanuit het totaal ontwerp is de overgang richting de gebiedsgerichte aanpak te maken. Een definitie van de gebiedsgerichte aanpak is al gegeven in de introductie van dit onderzoek.

De karakteristieken van de gebiedsgerichte aanpak kunnen beschreven worden aan de hand van de drie met elkaar verbonden dimensies van planning (Heeres et al., 2017). Dit zijn dimensies die kunnen worden vertaald naar weginfrastructuurplanning. Ten eerste zijn er fysiek-ruimtelijke uitkomsten van bepaalde planningsacties. Ten tweede zijn er in complexe planningsopgave meerdere partijen betrokken wat betekent dat een proces van stakeholder interactie en samenwerking van belang is. De derde dimensie heeft betrekking op de procedurele kant van een planningsproces, hierbij zijn instituties, tijd en financiën van belang (Heeres et al., 2017). De laatste twee dimensies worden door Heeres et al. (2017) samengevoegd tot de organisatorische dimensie. Onderstaande tabel 1 geeft per dimensie een aantal karakteristieken voor de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning.

Tabel 1 – karakteristieken van een gebiedsgerichte aanpak – Bron: eigen bewerking.

Karakteristieken	Gebiedsgerichte aanpak in weginfrastructuurplanning	Bronnen
<b>Hoofdoel</b>	Het duurzaam en geïntegreerd ontwikkelen van weginfra + andere ruimtelijke sectoren. Het economisch, sociaal en ecologisch verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en daarmee de levenskwaliteit.	Heeres, et al., 2012b; Arts et al., 2016; Struiksma et al., 2008
<b>Dimensie 1: fysiek ruimtelijke uitkomsten</b>		
<b>Ruimtelijke scope</b>	Inside-out en outside-in principe. Een breder plangebied, een breder ruimtelijk systeem. Linkt aan land-use-transport-feedback cycle (LUFTC)	Heeres, et al., 2012b, 2017; Arts et al., 2016; Struiksma et al., 2008
<b>Functionele scope</b>	Inside-out en outside-in principe. Een verbreding van de ruimtelijke functies door territoriale- en intersectorale integratie. Voorbeelden zijn multifunctionele corridors, transit-oriented, development. LUFTC.	Heeres, et al., 2012b, 2017; Arts et al., 2016; Struiksma et al., 2008; Geerlings & Stead, (2003)
<b>Dimensie 2: institutioneel-organisatorisch</b>		
<b>Dimensie 2a: stakeholder interactie en samenwerking</b>		
<b>Stakeholder interactie</b>	Horizontale- en verticale integratie op verschillende schaalniveaus. Brede stakeholderbetrekking van publiek, privaat en overig (inter-agency) aan het begin van het project. Centraal en decentraal. Collaboratief planproces. Organisatorische integratie.	Heeres, et al., 2012b, 2017; Arts et al., 2016; Arts & De Vaan, 2010; Struiksma et al., 2008; Geerlings & Stead, (2003); Elverding, (2008).
<b>Dimensie 2b: institutionele organisatie</b>		
<b>Institutionele scope</b>	Afweging tussen controleerbaarheid en ruimte laten voor adaptiviteit. Hedging en flexing.	Hall & Taylor, 1996; Collingridge (1983); Struiksma et al., 2008; Heeres et al., 2017)

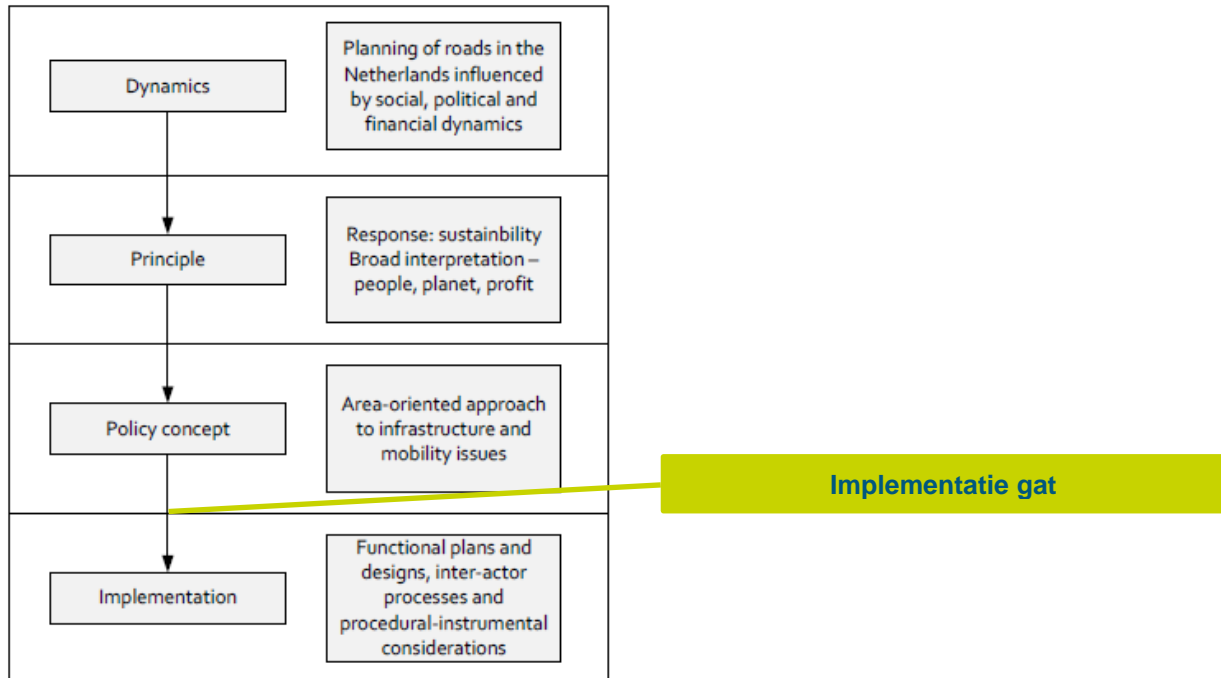
<b>Tijd scope</b>  	Van project- naar plan georiënteerde tijdscope. Brede stakeholderinteractie kan invloed hebben op de tijdsplanning. Relatie tot paradigma veranderingen en multimodaliteit. Parallele en seriële integratie.	Heeres, et al., 2012a,b, 2016. Banister (2008).
<b>Financiële scope</b>	Meer dan alleen publiek geld. Publiek-private samenwerking. Eerder betrekken van stakeholders om zo kost en tijd inefficiëntie te voorkomen. Gelijkmatic verdelen van kosten en baten.	Heeres, et al., 2012a; Arts et al., 2016; Hull (2008); Geerlings & Stead, (2003).

### *Hoofddoel gebiedsgerichte aanpak in weginfrastructuurplanning*

Binnen een gebiedsgerichte aanpak (GBA) worden transport doelstellingen geïntegreerd met ontwikkelingsdoelstellingen in andere ruimtelijke sectoren binnen een bepaalde regio (Heeres, et al., 2012b). Deze aanpak kan namelijk bijdragen aan het realiseren van een adaptief (flexibel en robuust) en duurzaam transportnetwerk (Arts et al., 2014), wat in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a) als doelstelling is genoemd. Een belangrijk doel van de GBA is nog steeds het limiteren van congestie, het verhogen van de betrouwbaarheid en het verminderen van de totale reistijd (Struiksmā et al., 2008). Hier komt bij dat er ook wordt ingezet op een duurzame en geïntegreerde ontwikkeling die economische, sociale en ecologische aspecten combineert. Dit betekent het verhogen van de totale ruimtelijke kwaliteit en daarmee de kwaliteit van leven (Heeres et al., 2012a; Arts et al., 2016; Struiksmā et al., 2008). In het domein van ruimtelijke ordening kan ruimtelijke kwaliteit worden gezien als een verdere toepassing van het begrip duurzaamheid, wat concreet de eerdergenoemde geïntegreerde ontwikkeling van economische, sociale en ecologische aspecten betekent (Hooimeijer et al., 2001).

## **2.2 Moeizame implementatie**

Hoewel integratie kan bijdragen aan het combineren van verschillende en tegenstrijdige doelstellingen van heterogene actoren, blijft integratie binnen weginfrastructuurplanning een ietwat onderbelicht aspect (Stead & Meijers, 2009). Terwijl deze integratie tussen verschillende partijen, sectoren en beleidsterreinen kan bijdragen aan het behouden van een gebiedsgerichte focus gedurende het planproces. Geerlings en Stead (2003) geven aan dat het komen tot geïntegreerd beleid een complexe onderneming is, afhankelijk van een groot aantal factoren zoals: organisatie gebonden factoren, gedrag- en individuele factoren, politieke factoren, economische en financiële factoren, proces en context gebonden factoren. Hull (2008) geeft aan dat er binnen de transport en infrastructuur sector niet veel bewijs is van institutionele integratie tussen verschillende beleidsterreinen die ervoor zorgt dat beleidsintegratie binnen weginfrastructuurprojecten plaatsvindt. Een reden voor het moeizaam verlopen van deze integratie zou kunnen zijn dat infrastructuur een complex systeem is.



Figuur 4 – Het proces van een gebiedsgerichte aanpak Bron: (Heeres et al., 2017).

Bovenstaand figuur vier geeft het proces weer van de dynamieken in de samenleving tot daadwerkelijke implementatie van een gebiedsgerichte aanpak op basis van het duurzaamheidsprincipe. Het antwoord op de verschillende complexe ontwikkelingen in de maatschappij is het principe van een breder begrip van duurzaamheid (Healey, 2007; Gunder, 2006; Heeres et al., 2017). Het beleidsconcept "gebiedsgerichte aanpak" wordt veelvuldig beschreven in de literatuur en de noodzaak wordt ook geschetst doordat het een antwoord biedt op complexe ontwikkelingen binnen de maatschappij (Struiksma et al., 2008). Echter, de daadwerkelijke implementatie van dit concept in de praktijk loopt moeizamer:

1. Zoals aangegeven in Hansman et al., (2006) bestaat infrastructuur, en de planning daarvan, eveneens uit meerdere componenten/systemen. Componenten zijn bijvoorbeeld actoren (overheden, bedrijven en burgers) en ruimtelijke sectoren waartussen interactie op meerdere plattenniveaus plaatsvindt. Byrne (2003) voegt er zelfs aan toe dat er geen hiërarchie is tussen de verschillende interacterende componenten, elke component in het systeem heeft gelijke implicaties voor de werkzaamheid van dat systeem. De vraag is of dit het geval is binnen infrastructuurplanning aangezien bepaalde componenten zoals de nationale overheid en dan met name Rijkswaterstaat een belangrijke stem hebben gedurende het proces.
2. Moroni (2015) redeneert dat een gewenste sociaalruimtelijke ontwikkeling alleen kan plaatsvinden als de verschillende elementen in het systeem goed gecoördineerd samenwerken. Vertaald naar het planproces van weginfrastructuur houdt dit in dat de verschillende actoren over meerdere ruimtelijke sectoren moeten samenwerken om tot een gewenste, robuuste en integratieve ontwikkeling te komen. Concluderend, om met de complexiteit om te gaan moet de scope van de wegplanningsaanpak worden vergroot (Struiksma et al., 2008).
3. Wel geven Healey (2007) en Gunder (2006) aan dat er alleen met deze complexiteiten omgegaan kan worden op het moment dat een meer duurzame planningsaanpak wordt toegepast. Een holistisch duurzaamheidsperspectief staat hierin centraal, de kern van dit concept is de verbinding tussen economische, sociale en ecologische aspecten van groei en ontwikkeling. De procedurele en regelgevende instrumenten voor deze

holistische gebiedsgerichte aanpak lijken echter te ontbreken (Arts et al., 2016; Heeres et al., 2012a, 2012b).

4. Deze nieuwe praktijk vraagt ook om een culturele verandering binnen beleid- en uitvoerende organisaties (Zonneveld et al., 2009). Het sector gericht werken lijkt nog vaak het adagium.

Met name de benodigde institutioneel-organisatorische instrumenten en de culturele verandering die dit vraagt van organisaties zal dieper in de volgende paragraaf worden geanalyseerd.

### 2.2.1 Lock-ins en barrières in geïntegreerde weginfrastructuurplanning

Een goede uitgangsbasis om dit spanningsveld, waar sommige projecten wel slagen in de gebiedsgerichte ambitie en andere niet, te analyseren en te verklaren is het concept van lock-ins. Seto et al. (2016) geven aan dat, binnen de gewenste energietransitie, lock-ins ervoor zorgen dat de vermindering van de emissie-uitstoot van koolstof een traag proces is. Volgens Seto et al. (2016) kunnen er drie typen lock-ins worden beschreven; (1) infrastructurele en technologische lock-ins, (2) institutionele lock-ins en (3) gedrag gebonden lock-ins. Deze typen lock-ins kunnen tevens dienen als basis voor de verklaring waarom sommige infrastructuurprojecten niet slagen in de gebiedsgerichte ambitie.

**De infrastructurele en technologische lock-ins** hebben betrekking op de lange fysieke levensduur van weginfrastructuur. Ook is er sprake van hoge sunk costs bij infrastructuurontwikkeling en betalen investeringen zich aan de voorkant van een project zich pas naar enkele decennia terug (Seto et al., 2016; Helm, 2009). Dit onderzoek zal zich echter focussen op de andere twee typen lock-ins aangezien de probleemstelling wordt gesteld dat vooral barrières in de organisatorisch-institutionele dimensie ervoor zorgen dat een geïntegreerde ruimtelijke gebiedsgerichte ontwikkeling in sommige infrastructuurprojecten achterblijft.

**Institutionele lock-ins** zijn van groter belang in het verklaren van het spanningsveld. Binnen (weginfrastructuur)planning spelen instituties een belangrijke rol. Volgens Hall en Taylor (1996, p.938) kunnen instituties worden gedefinieerd als *“the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or bank-firm relations”*.

Bij de institutionele lock-in wordt gesteld dat institutionele keuzes op een gegeven moment de (institutionele) keuzes en daaruit volgende handelingen in de toekomst significant vormgeven (Seto et al., 2016). Instituties zijn met macht beladen instrumenten die veelal worden geformuleerd door machtige sociale, politieke en economische actoren die een bepaalde status quo willen behouden of een bepaalde ontwikkeling willen stimuleren. Hierdoor kan een zogeheten feedbackloop ontstaan waarbij bepaalde actoren instituties blijven ontwikkelen voordelig of optimaal zijn voor deze actoren maar suboptimaal voor het maatschappelijke welvaartspectief (Seto et al., 2016). Institutionele lock-ins worden vaak beschreven en begrepen door het concept van pad-afhankelijkheid. Volgens Sorensen (2015) ontstaat pad-afhankelijkheid doordat bepaalde instituties worden gevormd en gedurende de tijd extreem lastig te veranderen blijken. Hierdoor kunnen kleine beslissingen aan het begin van een traject langdurige gevolgen hebben doordat bepaalde instituties door de tijd lastig te veranderen zijn en daarmee een grote invloed hebben in de vorming van een afdelingscultuur (Sorensen, 2015).

**Gedrag gebonden lock-ins** hebben betrekking op het gedrags- en gewoontepatronen van mensen zowel op individueel als op collectief niveau (Seto et al., 2016). Deze sociale normen en



culturele waarden blijken in veel gevallen nog lastiger om te veranderen dan de meer formele en legale instituties (Seto et al., 2016). Het kan dus zo zijn dat er binnen beleidsafdelingen (infrastructuur, ecologie, woningbouw etc.) een sterke sectorale cultuur hangt die wordt ondersteund door specifieke sectorale instituties (pad-afhankelijkheid). Hierdoor kan het lastig zijn om de gewenste integratie tussen meerdere ruimtelijke sectoren binnen een gebiedsgerichte aanpak te bewerkstelligen.

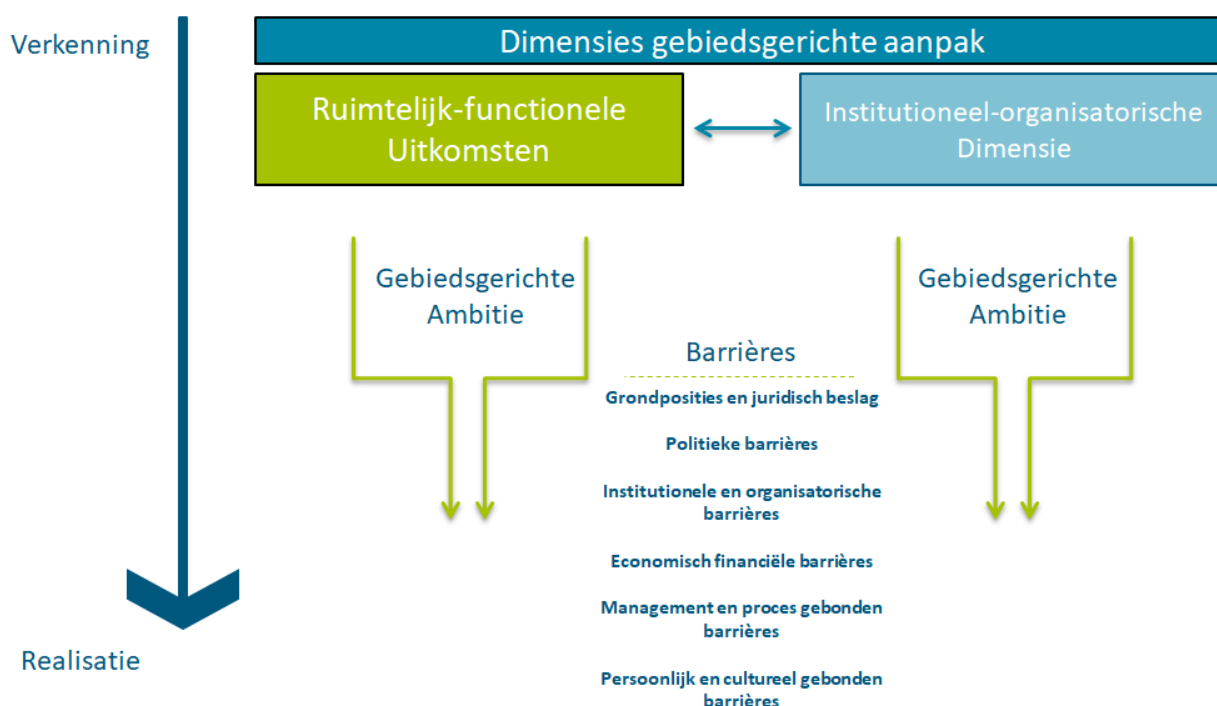
Voor dit onderzoek zijn met name de laatste twee typen lock-ins van belang, de *institutionele lock-ins* en de *gedrag gebonden lock-ins*. Aangezien deze twee lock-ins nog steeds erg breed en veelomvattend zijn is het van belang deze te concretiseren. In dit onderzoek wordt gesteld dat deze lock-ins een barrière vormen voor de gewenste (organisatorische) integratie binnen de gebiedsgerichte aanpak. Vandaar dat in de volgende paragraaf beleidsintegrerende barrières worden behandeld (Stead & Meijers, 2009).

## 2.2.2 Barrières voor beleidsintegratie binnen weginfrastructuurplanning

In dit onderzoek wordt gesteld dat ruimtelijk-functionele uitkomsten afhankelijk zijn van de institutioneel-organisatorische dimensie, er zullen dus barrières binnen deze dimensie worden geanalyseerd. Zo zal er worden gekeken naar institutioneel-organisatorische en gedrag-gebonden barrières (Stead & Meijers, 2009).

Onderstaand figuur 5 geeft het hypothetische gevolg van de hieronder beschreven beleidsintegrerende barrières weer. De twee dimensies van een gebiedsgerichte aanpak zijn in het figuur weergegeven. Bovenaan bij T0 de verkenningsfase is bij de gebiedsgerichte aanpak de ruimtelijke-functionele- en organisatorische scope groter (weergegeven door de brede groene pijlen). Beleid belemmerende integratie barrières kunnen ertoe leiden dat in T1 (planstudie-fase, realisatiefase) de bredere scope is verkleind. De ruimtelijk-functionele en organisatorische scope hangen met elkaar samen vandaar dat de patronen in de figuur op elkaar zijn afgestemd.

### Barrières integratie



Figuur 5 beleidsintegratie binnen een gebiedsgerichte aanpak (bron: eigen werk)

### Institutioneel-organisatorische barrières

Geerlings & Stead (2003), Te Brömmelstroet & Bertolini (2010), Stead & Meijers (2009) en Meijers & Stead (2004) beschrijven een aantal belangrijke barrières voor (organisatorische) beleidsintegratie:

- Smalle perspectieven - te grote focus op het eigen belang waardoor het overkoepelende belang wordt vergeten.
- Angst voor confrontatie – de angst voor het verliezen van een strategische positie binnen een bepaald (ruimtelijk) domein.
- Verschillen in procedures tussen partijen (RWS, provincie, gemeente).
- Zwakke of tegengestelde drijfveren.
- De bijdrage van een individuele beleidsafdeling wordt meer gestimuleerd dan die van het geheel aan verschillende beleidsafdelingen (best for organization i.p.v. best for project/society).
- Er is vaak een terughoudendheid met intersectoraal samenwerken omdat dat vaak tot extra (complexe) relaties leidt die wellicht kunnen zorgen voor extra risico's.
- Grondposities & juridisch beslag
- Budgetten die niet sector overschrijdend worden verdeeld, hierdoor wordt cros-sectoraal werken niet gestimuleerd.
- De angst om organisatie gebonden middelen (tijd, geld, informatie) te verliezen.
- Een gebrek aan management en monitoring mechanismen die helpen om flexibel aanpassingen te maken beleid/ ruimtelijk project.
- Het ontbreken van een structurele dialoog tussen de verschillende partijen/ stakeholders.

### Gedrag & cultureel gebonden barrières

- Een specifieke professionele- en afdelingscultuur (**padafhankelijkheid**)
- Gebrek aan structurele dialoog
- Gebrek aan een wederzijds begrip van belangen die leiden tot een sectorale aanpak.

De vraag is nu tegen welke barrières is aangelopen in de drie onderzochte projecten en op wat voor een manier deze barrières zijn beslecht. Met andere woorden hoe ziet gebiedsgericht projectmanagement eruit waarbij wordt ingezet op het behouden van een integratie focus gedurende het gehele planproces. In de volgende paragraaf zal daarom meer traditioneel projectmanagement worden afgezet tegen meer gebiedsgericht projectmanagement.

## 2.3 Projectmanagement

De vraag is nu welke factoren op projectniveau ervoor zorgen dat een geïntegreerde focus behouden blijft gedurende het planproces, zodat het doel van een gebiedsgerichte aanpak bereikt kan worden. De onderstaande paragraaf zal de volgende structuur aanhouden; (1) er zal eerst worden ingegaan op de klassieke contextuele projectsuccesfactoren (2) vervolgens zal er per gebiedsgerichte dimensie worden gekeken naar projectsuccesfactoren/ barrière beslechte strategieën die bijdragen aan het behouden van een integratiefocus gedurende het planproces, gebiedsgericht projectmanagement. Kritische succesfactoren kunnen volgens Tiong et al. (1992) worden beschreven als de specifieke karakteristieken die een significante invloed hebben op het projectsucces. Dit concept kan volgens Tiong et al. (1992) worden toegepast op:

1. Het project zelf
2. Het consortium dat het project sponsort
3. De politieke-, sociale- en economische omgeving waar het project een invloed op heeft

Het opstellen van kritische succesfactoren hebben meerwaarde omdat ze kunnen bijsturen in de doelstellingen van een organisatie of project, om een bepaalde strategie op te stellen en inzichtelijk te maken welke kritische aspecten van belang zijn in het implementeren van een plan (Nguyen et al., 2004).

### 2.3.1 Traditioneel projectmanagement

De zogenoemde gouden driehoek (tijd, budget en de gevraagde kwaliteit) is nog steeds een hoofdcriterium waarop succesvol projectmanagement wordt gemeten (Westerveld, 2003). Een constructie project (weginfrastructuur) wordt dus vaak succesvol bevonden wanneer deze binnen de tijd, budget en gevraagde kwaliteitseisen wordt afgerond (Nguyen et al., 2004).

Binnen de klassieke lijngerichte aanpak van weginfrastructuurprojecten wordt het aan te pakken probleem specifiek gedefinieerd door de overheid (Busscher et al., 2015). Door de focus te leggen op meetbare en kwantitatieve data in combinatie met strikte contracten waarin duidelijke afspraken tussen partijen zijn opgenomen wordt getracht projectrisico's zoveel mogelijk in te perken (Busscher et al., 2015; Nguyen et al., 2004). De gewenste uitkomst van de infrastructuurprojecten moet binnen conventioneel projectmanagement expliciet, consistent en stabiel over de tijd zijn en worden gespecificeerd in (Busscher et al., 2015):

1. Scope – wat moet het project bereiken;
2. Tijd – wanneer moet het project zijn gerealiseerd;
3. Kosten – welke middelen moeten daarvoor gebruikt worden.

Dit resulteert in nauwgedefinieerde projecten waar de bredere ruimtelijke en functionele relaties met andere ruimtelijke sectoren niet voldoende worden opgenomen (Busscher et al., 2015).

Conventioneel infrastructuur projectmanagement heeft een interne focus, namelijk het nakomen van de strikt gespecificeerde projectdoelstellingen

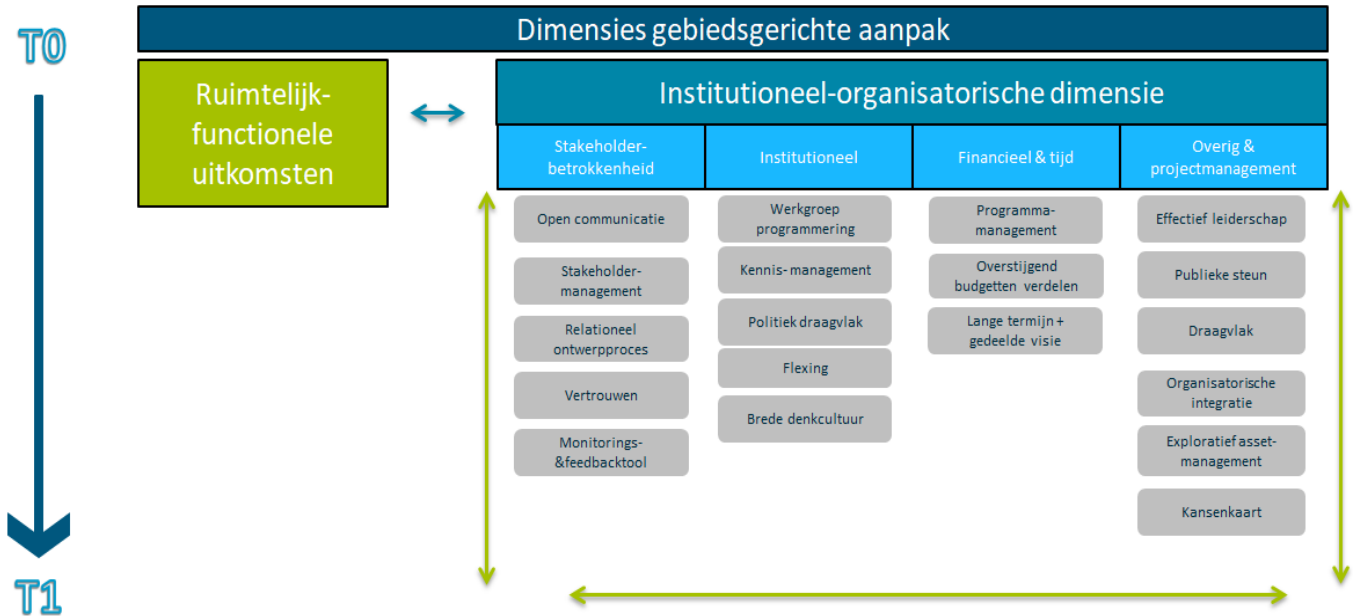
De vraag die vervolgens resteert, is wat voor een impact deze klassieke en strikte projectfactoren hebben op de gewenste adaptiviteit binnen de gebiedsgerichte aanpak. Hierbij is de verdeling tussen *result areas* en *organization areas* van Westerveld (2003) van belang. Bij de resultaatgebieden gaat het over *wat* voor een resultaat er is neergezet en omtrent het organisatie gebied gaat het over *hoe* dit resultaat is neergezet, waarbij er wordt gekeken naar het management van de organisatie erachter (Westerveld, 2003).

Belangrijk op te merken is dat bij het opstellen van project- en organisatie gebonden succesfactoren het niet mogelijk is om uiteindelijk toe te werken naar een universele lijst met projectsuccesfactoren voor het behouden van een integratiefocus. Aspecten zoals projectgrootte en complexiteit zullen altijd een invloed hebben (Westerveld, 2003).

### 2.3.2 Gebiedsgericht projectmanagement

Om het in paragraaf 2.2 beschreven implementatie gat te overbruggen is het van belang om te beschrijven welke barrière beslechtende strategieën hieraan kunnen bijdragen. De gebiedsgerichte projectsuccesfactoren die bij zouden kunnen dragen aan het behouden van een integratiefocus gedurende het gehele planproces zijn in onderstaand figuur 6 weergegeven. Waarbij de groene pijlen het behouden van de brede geïntegreerde scope weergeven.

## Gebiedsgericht projectmanagement



Figuur 6 Gebiedsgericht projectmanagement model - Bron: eigen werk

### Institutioneel - organisatorisch

#### *Stakeholder betrokkenheid*

Binnen de GBA wordt geredeneerd dat een effectief en efficiënt planproces behaald kan worden door het breder en eerder betrekken van verschillende maar elkaar aanvullende actoren met eigen belangen (Arts & De Vaan, 2010). Dit eerder betrekken van stakeholders wordt ook onderstreept in het adviesrapport "sneller en beter" van de commissie Elverding (2008). Dit ligt in lijn met de communicatieve wending binnen planning in de jaren negentig. Deze wending werd geïntroduceerd als antwoord op het strikte technisch-rationale planproces dat niet langer in staat was om de economische en sociale diversiteit te ondervangen (Healey, 1996). Een publiek inclusief redeneratie proces is volgens Healey (1996) wenselijk om complexe projecten/maatschappelijke ontwikkelingen te bespreken. Dit inclusieve proces houdt concreet in dat alle betrokkenen in het publieke domein hun bijdrage kunnen leveren en daardoor kan het worden gezien als een inclusieve dialoog die onze publieke ruimte vormgeeft (Healey, 1996; Brand & Graffikin, 2007). Binnen dit traject is het volgens Brand en Graffikin (2007) van belang dat alle betrokken stakeholders in gelijke mate worden geïnformeerd, gerespecteerd en gehoord. Deze open discussie leidt tot gedragen resultaten. Het belangrijkste hierbij is dat gedurende het gehele proces er een besef is dat verschillende landgebruiken/ruimtelijke sectoren niet in een vacuüm bestaan. Deze maken namelijk deel uit van een groter gedeeld ruimtelijk systeem (Bertolini, 2012; Neuman, 2006). Infrastructuurprojecten in Nederland nemen vaak veel tijd in beslag omdat dit proces ook gedeeltelijk bestaat uit "will-shaping" (Arts, 2007). Hier komt bij dat veel partijen met uiteenlopende belangen en representaties van het gebied het collaboratieve proces moeilijker maken (Hull, 2008). Binnen infraprojecten is er namelijk altijd sprake van machtsstructuren, kennis en macht kunnen volgens Flyvbjerg (2003) niet los van elkaar gezien worden.

Bijbehorende projectsuccesfactoren die bij zouden kunnen dragen aan het bovenstaande:

1. **Duidelijke en open communicatie** naar stakeholders en tussen stakeholders - Een goede informatie-uitwisseling en intensieve communicatie kan volgens Kadefors (2005) bijdragen aan het beter begrijpen van het project, de overkoepelende doelstellingen en de mogelijke risico's en kansen. Een goede communicatie zorgt ook voor conflictmijding tussen verschillende groepen stakeholders (Denise, 1999) en *"Project-wide communication in the early phases of a project strongly influences the participant's behaviour so that trust-based collaboration is more likely to arise and persist"* (Kadefors, 2005, p. 181).
2. **Frequent stakeholder management** - hierbinnen krijgt de omgevingsmanager de taak om een stakeholder-analyse te maken met daarin de partijen die invloed hebben op de besluitvorming en betrokken zijn (direct of indirect) bij de realisatie van het project. Hierbij is het gebruik van een *monitoringstool* ook van belang, monitoring blijkt namelijk een belangrijke managementtool waardoor betrokken actoren kunnen worden gestimuleerd om actie te ondernemen (Busscher, 2014).
3. **Het relationeel ontwerpproces** - Een relationeel ontwerpproces biedt het platform waarmee verschillende partijen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en mogelijke synergiën kunnen komen. Dit ontwerpproces leidt zo tot de afname van conflicterende belangen en zo kunnen gedeelde ontwerp oplossingen worden gevonden (Heeres et al., 2017). Door vroeg met dit collectief relationele ontwerpproces te beginnen kan een *bredere denkcultuur* worden ontwikkeld die bijdraagt aan het behouden van een geïntegreerde visie gedurende het daaropvolgende planproces.

#### *Institutionele scope*

In de traditionele weginfrastructuurplanning ligt de focus op het ontwikkelen aan de hand van strikte sector gebonden regels en procedures (Heeres et al., 2012b). Vaak is er sprake van een sterk gefragmenteerd en sectoraal institutioneel kader (Heeres et al., 2017). Binnen een GBA wordt er gepleit voor multi-level bestuurs-netwerken, deze zijn namelijk meer strategisch en flexibel. Hier komt bij dat deze beter in staat zijn om een grote verscheidenheid aan betrokken partijen op te nemen in het proces (Heeres et al., 2012b). De collaboratieve governance benadering heeft daarom als benadering om sectorale grenzen te overschrijden met als doel actoren die autonoom van elkaar handelen maar wederzijds afhankelijk van elkaar zijn te verbinden (Heeres et al., 2017).

Bijbehorende projectsuccesfactoren die bij zouden kunnen dragen aan het bovenstaande:

1. **Het aanstellen van een werkgroep programmering** - wanneer de scope toeneemt en er meerdere projecten geïntegreerd worden uitgevoerd neemt de complexiteit van het project toe. Een werkgroep programmering zorgt voor een goede afstemming tussen de verschillende projecten en brengt in kaart wat voor een invloed ze op elkaar hebben (Rijkswaterstaat, 2010a).
2. **Een actieve inzet op kennismanagement** - kennis kan zowel expliciet (data, formeel, geschreven) als impliciet (ingevingen, ervaringen, niet geschreven) van aard zijn (Te Brömmelstoet & Bertolini, 2008; 2010). Met name de impliciete kennis is diepgeworteld in de acties, ideeën, waarden en emoties van mensen (Te Brömmelstoet & Bertolini, 2010). Hier komt bij dat deze impliciete kennis vaak een grote invloed heeft op het besluitvormingsproces. Volgens Te Brömmelstoet & Bertolini (2008;2010) zorgt de generatie van kennis tot het verbeteren van het leerproces waardoor er een betere strategie ontwikkeld kan worden voor geïntegreerde ontwikkeling van zowel infrastructuur als andere ruimtelijke sectoren. Kennismanagement kan dus bijdragen aan het overbruggen van verschillende afdelingsculturen en kennis wat een positief effect kan hebben op het behouden van de integratiefocus gedurende het planproces.
3. **Het verkrijgen van politieke steun** - bestuurlijke steun wordt in veel artikelen genoemd als succesfactor voor constructieprojecten (Jacobsen & Choi, 2008; Osei-Kyei & Chan, 2015). Zo is politieke steun nodig voor het verkrijgen van de gewenste budgetten.
4. **Inzet op flexing** - het meenemen van meerdere belangen en eisen kan een invloed hebben op de kosten- en tijdplanning. Onzekerheden en onvoorspelbaarheden zijn inherent verbonden aan ruimtelijke planning in het algemeen en weginfrastructuurplanning in het bijzonder (Struiksma et



al., 2008). Collingridge (1983) onderscheidt twee hoofdmanieren om met deze onzekerheden om te gaan, dit zijn hedging en flexing. Bij hedging ligt de nadruk om voor een bepaalde beleidsstrategie/alternatief te gaan met de minst slechte uitkomst. Onzekerheden worden het hoofd geboden door zoveel mogelijk informatie te verzamelen om zo maatregelen tegen mogelijke risico's te nemen (Collingridge, 1983; Struiksma et al., 2008). Het is echter niet vaak duidelijk wat de precieze risico's en onzekerheden zijn waardoor het vaak wordt bestempeld als limiterend (Collingridge, 1983). Flexing anderzijds relateert aan flexibiliteit. Hier ligt de nadruk op het feit dat het niet mogelijk is alles over één bepaald probleem en de daar bijbehorende alternatieven te weten. Door flexibele keuzes en de mogelijkheid adaptief te reageren kunnen er grotere risico's genomen worden. Struiksma et al. (2008) geven aan dat een GBA wenselijk is voor het bereiken van flexibele en adaptieve strategieën.

#### *Tijds- en financiële scope*

Binnen de tijdsdimensie kan er worden gesproken over parallelle integratie (het doen van activiteiten op hetzelfde moment), seriële integratie (het doen van activiteiten in een logische opvolging) en simultane integratie (het delen van middelen om zo de kosten van planning, realisatie en beheer laag te houden door het verhogen van investering efficiëntie) (Heeres et al., 2012a). Vooral parallelle integratie kan een meerwaarde bieden binnen de GBA aangezien hier wordt ingezet op het simultaan ontwikkelen van meerdere ruimtelijke functies in omvangrijke ontwikkelingsplannen. De implementatie van infrastructuurprojecten blijft in grote mate afhankelijk van de financiële afwegingen en beslissingen (Hull, 2008).

Bijbehorende projectsuccesfactoren die bij zouden kunnen dragen aan het bovenstaande:

1. **Een programmafocus** - Het eenzijdig inzetten op afzonderlijke projecten is niet wenselijk omdat zo onderlinge relaties tussen verschillende projecten makkelijk kunnen worden vergeten (Busscher, 2014). Programma's lijken in staat om de complexe context te stabiliseren zodat projecten juist kunnen worden geïmplementeerd (Busscher et al., 2015). Programma's dragen ook bij aan een lange termijnvisie waardoor er een gedeelde visie kan ontstaan (Jacobsen & Choi, 2008), iets wat wederom kan bijdragen aan het behouden van een integratie focus.
2. **Het sector overschrijdend verdelen van budgetten** - Budgetten worden veelal toegekend aan specifieke departementen terwijl juist het stimuleren van intersectorale samenwerking van belang is om tot gebiedsgerichte ontwikkeling te komen (Geerlings & Stead, 2003). Slimme combinaties tussen publieke en private investeringen kunnen hier wellicht uitkomst bieden. Op het moment dat deze budgetten sector overschrijdend worden verdeeld kan het delen van risico's en voordelen ook makkelijker worden (Osei-Kyei & Chan, 2015). Dit kan integratie bevorderend werken.

#### *Overige organisatorische & projectmanagement aspecten*

Met een overgang naar GBA in weginfrastructuurplanning zullen meerder ruimtelijke sectoren met elkaar worden geïntegreerd, hierdoor komen verschillende planningsculturen en 'planningstalen' bij elkaar (Hull, 2008). Een goede samenwerking tussen deze verschillende culturen is daardoor van belang om zo tot integratie te komen. Enkele andere belangrijke aspecten zijn: machtsverhoudingen, bereidwilligheid om deel te nemen en draagvlak (Heeres et al., 2012a,b; Hull, 2008).

Bijbehorende projectsuccesfactoren die bij zouden kunnen dragen aan het bovenstaande:

1. **Effectief leiderschap** - leiderschap wordt als een belangrijke determinant gezien voor goede projectuitkomsten (Nixon et al., 2012). Binnen de eerdergenoemde programma focus is effectief leiderschap ook van belang (Busscher, 2014). Hier komt bij dat leiderschap ook van belang is in het sturen van het exploiterende en explorerende kennis proces (Busscher, 2014).
2. **Een sterke focus op organisatorische integratie op meerder schaalniveaus** - dit is de praktische uitvoering van de co-operatie tussen verschillende partijen en daarmee beleidssectoren. Vooral de strategische en operationele integratie zijn van belang binnen de ruimtelijk-functionele dimensie omdat het *koppelen van projectdoelen* bij integraties van programma's en andere projecten ervoor kan zorgen dat er een duidelijk gemeenschappelijk doel wordt neergezet waar men naartoe kan werken. Een gemeenschappelijk doel leidt tot een hogere

onderlinge betrokkenheid en een intensief contact tussen de verschillende partijen waardoor een goede integratie gewaarborgd kan blijven (Ng et al., 2002).

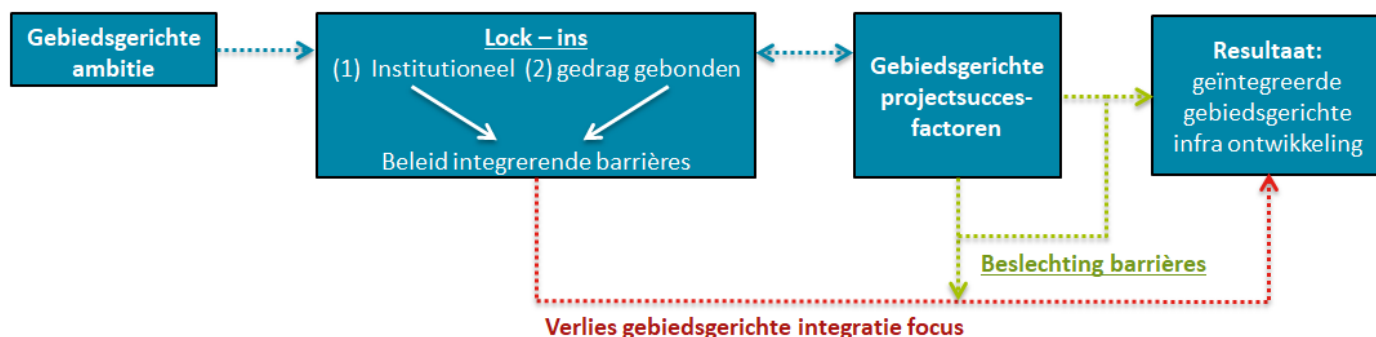
3. **Exploratief assetmanagement** - Exploratief assetmanagement kan worden beschreven als assetmanagement met een focus op het constant leren van het bredere systeem waarbinnen de asset (de weg) zich bevindt. Zodoende kan de asset worden vernieuwd en worden aangepast aan de veranderende omstandigheden en wensen. De assetmanager/projectmanager staat open voor een brede en inclusieve ontwikkeling van de asset waarbij meerdere functies geïntegreerd ontwikkeld worden (Roovers & Buuren, 2016).
4. **Het opstellen en constant bijwerken van een kansenkaart** - met behulp van een kansenkaart kan een brede inventarisatie worden opgesteld van projecten/ontwikkelingen in de nabije omgeving van het infrastructuurproject die toe kunnen worden gevoegd aan de scope van het project (Berndt, 2016).
5. **Publieke steun** - Om de voortgang in grote projecten te waarborgen is publieke steun (acceptatie en begrip) van groot belang (Jacobsen & Choi, 2008; Osei-Kyei & Chan, 2015). Op het moment dat publieke steun onder vakbonden, maatschappelijke organisaties en media in het begin wordt gewaarborgd dan kan de kans op vertraging worden verkleind (Osei-Kyei & Chan, 2015).
6. **Draagvlak** - draagvlak relateert natuurlijk sterk aan de eerdergenoemde politieke en publieke steun maar commitment heeft meer betrekking op de inzet die de afzonderlijke partijen tonen (Jacobsen & Choi, 2008). Wanneer partners binnen bijvoorbeeld een bestuurlijke alliantie duidelijk laten zien voor elkaar te willen werken dan verbetert dat het goede samenwerken (Jacobsen & Choi, 2008).

Empirisch onderzoek zal moeten uitwijzen wat de daadwerkelijke barrières zijn waar tegen aangelopen is in de drie verschillende projecten en op wat voor een manier (strategie) hiermee om gegaan is. De manier waarop dit onderzocht zal worden is beschreven in het volgende hoofdstuk, methodologie.

## 2.4 Conceptueel model

Onderstaand figuur 7 geeft het conceptueel model van dit onderzoek weer. Veel infrastructuurprojecten beginnen met een gebiedsgerichte ambitie maar verliezen gedurende het planproces deze geïntegreerde focus. In dit onderzoek wordt gesteld dat dit komt door lock-ins en de daaruit volgende beleid integrerende barrières. Die kunnen worden beslecht door een inzet op gebiedsgerichte projectsuccesfactoren.

### Conceptueel model



Figuur 7 conceptueel model - Bron: eigen werk

### 3 Methodologie

In dit hoofdstuk zal worden uitgelicht welke onderzoeksstrategie is toegepast, hierna zal onder andere worden gekeken naar de redenering achter de gekozen cases. Vervolgens zal er dieper worden ingegaan op de manier van dataverzameling en hoe deze onderzoeksresultaten geanalyseerd zullen worden. Als laatste zal er worden ingegaan op ethiek en de positie van de onderzoeker.

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

Verschuren en Doorewaard (1995) beredeneren dat er in onderzoek een drietal strategische beslissingen gemaakt dienen te worden. Zo moet er een afweging worden gemaakt tussen breedte en diepgang, kwalitatief en kwantitatief en tussen empirisch en niet-empirisch onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 1995). Aangezien er gedetailleerde informatie verzameld moet worden over de verschillende barrières en daarbij aansluitende projectfactoren in de drie projecten zal in dit onderzoek voor een verdiepende focus in plaats van een verbredende focus worden gekozen. Door deze verdiepende focus kunnen de drie projecten goed met elkaar worden vergeleken. Dit is van belang om aan de eerste deeldoelstelling van dit onderzoek te kunnen voldoen: *vergelijken hoe de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning tot uiting is gekomen in de drie verschillende projecten*. Ook kan door deze verdiepende focus worden geëvalueerd welke barrières in de drie projecten tegenaan gelopen is.

De aard van dit onderzoek zal exploratief zijn aangezien er nieuwe informatie wordt verzameld om zo inzichtelijk te maken welke factoren/instrumenten bijdragen aan een geïntegreerde focus gedurende infrastructuurprojecten (Babbie, 2003). Wat betreft de strategische keuze tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek is er voor een kwalitatieve onderzoeksmethode gekozen. Een kwantitatieve methode met een focus op cijfers, tabellen en grafieken (Verschuren en Doorewaard, 1995) is onvoldoende in staat om de achterliggende projectbeslissingen en de daar bijbehorende afwegingen in kaart te brengen. Juist refereert een kwalitatieve onderzoeksmethode naar onderzoek dat beschrijvende data genereert, dit zijn de gesproken of geschreven woorden van mensen samen met het waarneembare gedrag (Taylor et al., 2015).

Kwalitatief onderzoek heeft de volgende kenmerken (Taylor et al., 2015; Verschuren en Doorewaard, 1995; Saunders et al., 2009):

- Kwalitatieve onderzoekers hechten belang aan de betekenis die mensen geven aan bepaalde aspecten in hun leven. Centraal hierin is dat mensen worden begrepen vanuit hun eigen referentiekader.
- Kwalitatief onderzoek kan zowel inductief als deductief zijn. In dit onderzoek zullen deels al reeds opgestelde barrières en projectsuccesfactoren vanuit de theorie worden getest in de empirie (deductief). Echter zullen er uit de verschillende interviews naar alle waarschijnlijkheid ook nieuwe barrières en projectfactoren naar voren komen, wat betekent dat het onderzoek ook deels inductief van aard is. Kwalitatief onderzoek als opzet is erg flexibel en daarmee uitermate geschikt voor een combinatie van zowel deductief als inductief.
- In kwalitatief onderzoek worden bepaalde omgevingen en mensen holistisch bekeken i.p.v. deze te reduceren tot variabelen. In dit onderzoek is de samenhang tussen de verschillende componenten (dimensies gebiedsgerichte aanpak) belangrijk om in zijn geheel (holistisch) te onderzoeken.

Met een kwalitatieve methode kan er diepgaande informatie worden verkregen die bijdraagt aan de kwaliteit van redenering (Hennink et al., 2011). Hier komt bij dat een groot voordeel van kwalitatief onderzoek is; *“that allows you to examine people’s experiences in detail [in order to] understand the meanings and interpretations that they give to behaviour, events or objects”*

(Hennink et al., 2011 p.9). Dit is belangrijk om te kunnen voldoen aan de overige twee deeldoelstellingen: (1) verklaren tegen welke barrières is aangelopen en (2) analyseren hoe deze barrières door middel van gebiedsgericht projectmanagement zijn- of kunnen worden beslecht. Door respondenten van de provincie, gemeente en RWS te interviewen in dit onderzoek kunnen de gedetailleerde bevindingen van respondenten vanuit verschillende organisaties echt worden opgenomen in dit onderzoek. Het grootste nadeel aan een kwalitatieve onderzoeksoepzet is dat generaliseerbaarheid en de daarbij behorende verklarende kracht van conclusies limiteert (Clifford et al., 2010). Dit onderzoek kan wel een mogelijk startpunt zijn om naar een representatief en generaliseerbaar begrip van projectsuccesfactoren binnen een GBA te komen.

De laatste strategische keuze is die tussen een empirisch en niet-empirisch onderzoek. Zoals in het voorgaande reeds besproken, zal er zowel inductief als deductief ter werk worden gegaan wat betekent dat deze studie empirisch van aard zal zijn.

### 3.2 Casestudie

Verschuren en Doorewaard (1995) beschrijven vier vormen van empirisch onderzoek: enquête, experiment, casestudy en de gefundeerde theoriebenadering. Van deze vier verschillende vormen zal in dit onderzoek worden gekozen voor de casestudie. Een casestudie kan als volgt worden gedefinieerd (Yin, 1984. p.23):

*“as an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used.”*

Een casestudie is goed in staat om een *integraal beeld* te krijgen over het te onderzoeken object (Verschuren en Doorewaard, 1995). Dit integrale beeld is cruciaal in dit onderzoek omdat het bij de GBA in weginfrastructuurplanning ook gaat om de integrale samenhang tussen verschillende functies, instituties en actoren. Dit kan alleen worden onderzocht met een onderzoek vorm die dit integraal in beeld kan brengen. Hier komt bij dat een casestudie methode de onderzoeker in staat stelt om data te onderzoeken in de eigen specifieke context (Zainal, 2007). Yin (2013) maakt onderscheid tussen enkelvoudige- en meervoudige cases en tussen holistische- en ingebedde cases. In dit onderzoek zullen drie cases worden onderzocht, om zo te achterhalen wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de drie projecten. Hierdoor kunnen bepalende projectsuccesfactoren voor een GBA in weginfrastructuurplanning worden gedestilleerd, in dit onderzoek is dus sprake van meervoudige cases. Aangezien de verschillende projectfasen van verkenning tot realisatie worden doorlopen om zo te kijken hoe een geïntegreerde gebiedsfocus vastgehouden kan worden is er sprake van holistische cases (Yin, 2013). In essentie worden door middel van casestudies hedendaagse real-life fenomenen onderzocht door een gedetailleerde contextuele analyse van een gelimiteerd aantal gebeurtenissen of condities en de daarbij behorende relaties (Zainal, 2007).

Yin (1984) beschrijft drie verschillende vormen van casestudie onderzoek, namelijk; verkennend, beschrijvend en verklarend. In dit onderzoek is gekozen voor verklarend casestudie onderzoek omdat het de onderzoeker in staat stelt om diepgaand onderzoek te doen en te verklaren waarom bepaalde fenomenen zich voordoen (Yin, 1984). Een verklarende casestudie stelt de onderzoeker tot drie zaken in staat: (1) een accurate weergave van de feiten van de verschillende cases; (2) een beschouwing van de verschillende verklaringen voor de gevonden feiten en fenomenen; (3) het geven van een conclusie waarbij de verklaringen worden beschreven die het meest overeenstemmen met de gevonden resultaten (Yin, 1981).

Enkele voordelen van de casestudie zijn (Yin, 2013; Zainal, 2007): (1) het onderzoeken van de data gebeurt in de context waarin deze data vergaard is (2) een casestudie kan zowel voor kwalitatieve als kwantitatieve analyses gebruikt worden (3) een casestudie stelt in staat om de

complexe relaties in een real-life context inzichtelijk te maken. Deze relaties zijn vaak lastiger te vangen in experimenten of enquêtes.

Voordeel één en drie zijn van groot belang in dit onderzoek, de context van een infrastructuurproject is belangrijk omdat het juist deze bredere context (omliggende gebied van de weg) is die centraal staat. Binnen deze bredere context gaat het om relaties tussen de eerdergenoemde functies, instituties en actoren. De casestudie kent ook een aantal nadelen (Yin, 2013; Zainal, 2007): (1) casestudies worden vaak beschuldigd van een gebrek aan striktheid, zo beïnvloeden vooringenomen standpunten de sturing van de resultaten en de conclusies (2) de generalisatie mogelijkheden bij een casestudie zijn beperkt; en (3) vaak worden casestudies bestempeld als erg lang, lastig uit te voeren en resulterend in groot hoeveelheden documentatie. De data zal dus goed geordend moeten worden.

### 3.2.1 Selectie van cases

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen wat enerzijds (1) de beleidsintegrerende barrières zijn en anderzijds (2) welke institutioneel-organisatorische factoren op project niveau ervoor zorgen dat de gebiedsgerichte ambitie in de verkenning daadwerkelijk wordt uitgevoerd tijdens de realisatie. Aan de hand van de verkregen inzichten uit de drie projecten kan naar een sturingsmodel worden toegewerkt waarmee duidelijk wordt welke factoren op projectniveau leiden tot een gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning. Vanuit deze doelstelling zijn de volgende criteria geformuleerd waaraan de cases/ infrastructuurprojecten moesten voldoen:

- Afgeronde projecten: de gekozen projecten moeten zijn afgerond aangezien er in dit onderzoek sprake is van een holistische en integrale focus. Het hoofddoel, zoals hierboven beschreven, kan alleen worden bereikt wanneer projecten vanaf de verkenning tot aan realisatie kunnen worden geanalyseerd.
- De ontwikkeling van de weg/ infrastructuurverbinding (inside-out) moet het uitgangspunt zijn geweest waarna ruimtelijke ontwikkeling volgde, zie criteria 3:
- Combinatie infrastructuurle en ruimtelijke (geïntegreerde) ontwikkeling: twee van de drie geselecteerde projecten moeten vanaf de verkenning hebben ingezet op zowel infrastructuurontwikkeling als gebiedsontwikkeling. Een van de drie projecten moet dat **niet** expliciet als doel hebben gehad. Zo kunnen de verschillen goed in kaart worden gebracht waarna de succesprojectfactoren kunnen worden gedestilleerd.
- Het bovenstaande kan specifiekier worden opgeknipt in drie sub criteria die linken aan de verschillende dimensies van een gebiedsgerichte aanpak:
  - Verruimde functionele en ruimtelijke scope van het project.
  - Verruimde organisatorische scope van het project.
  - Meerdere actoren met verschillende belangen.

Hier komt bij dat dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met Royal HaskoningDHV. Zij hebben voor dit onderzoek ook een tweetal criteria:

- Projecten in Noord-Nederland – doordat RoyalHaskoningDHV Groningen de Noord-Nederlandse markt bedient willen zij graag inzicht uit projecten in dit gebied. Hier komt bij dat zij ook hebben meegewerkt aan de in 3.2.2 geselecteerde cases.
- Verschillende uitkomsten van de gebiedsgerichte aanpak – in lijn met criteria 3 heeft RHDHV ook aangegeven geïnteresseerd te zijn in projecten waarbij de gebiedsgerichte aanpak in verschillende mate tot stand is gekomen.

### 3.2.2 Cases

Het toepassen van bovenstaande selectiecriteria resulteerde in de selectie van de onderstaande drie cases: (1) de Haak om Leeuwarden (noord); (2) De N31 Harlingen; en de (3) De N33 Assen



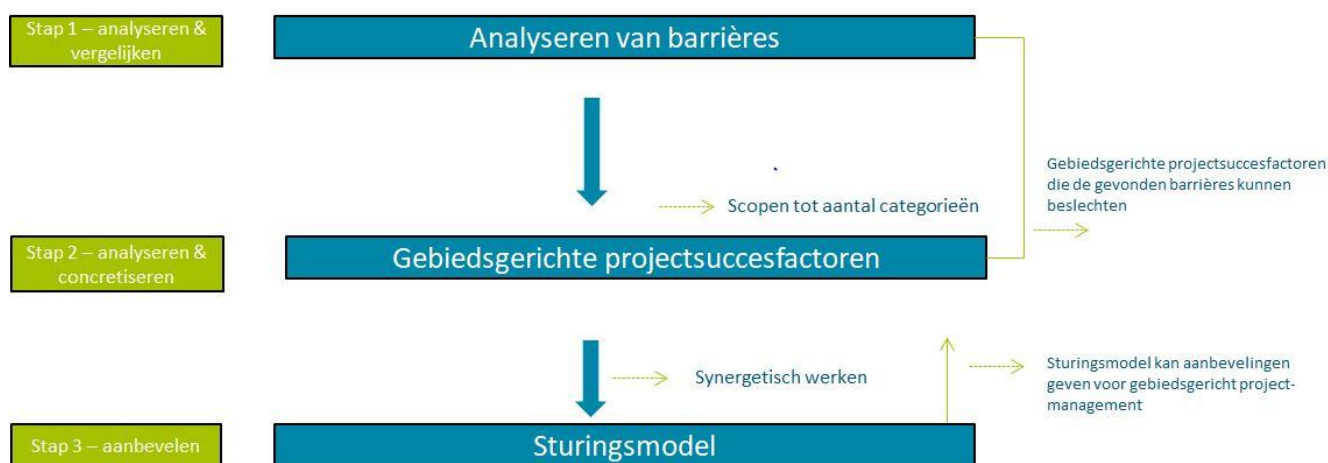
– Zuidbroek. Er is voor deze drie projecten gekozen omdat deze alle drie zijn afgerond, de ontwikkeling van de weg centraal heeft gestaan en omdat de ruimtelijke ontwikkelingscomponent in twee van de drie projecten centraal heeft gestaan. Hier komt bij dat alle drie de projecten zich in Noord-Nederland bevinden en in alle drie de projecten mensen van Royal HaskoningDHV hebben meegewerkt. De Centrale As in Friesland is ook nog onderzocht als een mogelijke casestudie maar met de Haak om Leeuwarden was er al een project geselecteerd dat goed is geslaagd in de gebiedsgerichte ambitie. Hier komt bij dat er vanuit RHDHV ook actiever is meegewerkt aan de Haak om Leeuwarden (contract- & projectmanagement) waardoor zij de meerwaarde zagen van onderzoek in dit project. Bij de N31 Harlingen is deze gebiedsgerichte ambitie in mindere mate uitgevoerd. In het infrastructuurproject Assen-Zuidbroek is deze ambitie er niet direct vanaf het begin geweest, maar gedurende het project zijn er wel gebiedsgerichte aspecten meegenomen. De cases zullen worden beschreven in hoofdstuk vier, ‘Casus toelichting’.

### 3.3 Dataverzameling

In dit onderzoek zal er gebruik worden gemaakt van meerdere informatiebronnen. Bij het gebruik van meerdere informatiebronnen ontstaat er triangulatie. Dit is belangrijk omdat op deze manier een onderzoeker beter in staat is om een case uitgebreider te onderzoeken (Clifford et al., 2010). Een ander voordeel is dat triangulatie bijdraagt aan de legitimiteit en validiteit van de gevonden onderzoeksbevindingen (Yin, 2013). Triangulatie zal in dit onderzoek zowel betrekking hebben op de databron als op de theorie. Met betrekking tot de databron zullen beleidsdocumenten, nieuwsartikelen en diepte-interviews worden gebruikt. Theoretische triangulatie is uiteengezet in het theoretisch kader, waar de verschillende dimensies van een gebiedsgerichte aanpak in weginfrastructuurplanning zijn uiteengezet.

Onderstaande figuur 8 geeft de opzet voor dataverzameling en het uiteindelijk analyseren van de gevonden data. In de eerste stap zal worden geanalyseerd en worden vergeleken tegen welke barrières is aangelopen in de drie hierboven beschreven casestudies. In stap twee worden gebiedsgerichte projectsuccesfactoren geanalyseerd en geconcretiseerd die de eerder gevonden barrières kunnen beslechten. In stap drie zal er worden toegewerkt naar een sturingsmodel voor gebiedsgericht werken waarbij de barrières en de projectsuccesfactoren die zijn gedefinieerd in de voorgaande stappen als basis zullen dienen.

## Opzet data verzameling + analyse



Figuur 8 opzet data verzameling en analyse (bron: eigen werk)

### 3.3.1 Literatuuronderzoek & bureauonderzoek

In de theorie is eerst infrastructuurplanning en de toegenomen complexiteit in Nederland door de jaren heen geschetst alvorens er dieper is ingegaan op de gebiedsgerichte aanpak. De meeste bronnen dateren tussen 2000 en 2017, met name de bronnen omtrent de gebiedsgerichte aanpak zijn recent omdat dit een onderzoeksonderwerp is waarnaar de afgelopen jaren steeds meer onderzoek wordt gedaan. De artikelen zijn gevonden via Smartcat, de zoekmachine van de Rijksuniversiteit Groningen en via andere zoekmachines zoals Google Scholar en Science Direct. Belangrijke zoektermen waren; “road infrastructure planning”, “projectsuccesfactoren”, “integration in roadinfrastructure”, “policy integration”. In de bijlage C staat een overzichtstabel met daarin de relevante beleidsdocumenten die zijn onderzocht en die worden meegenomen in het resultatenhoofdstuk.

### 3.3.2 Interviews

In dit onderzoek worden twee vormen van interviews gebruikt: exploratief- en diepte-interviews (Babbie, 2013; Hennink et al., 2011). In deze exploratieve interviews zal het volgende worden besproken:

- Het geschetste spanningsveld waarin sommige projecten wel slagen in het behouden van een gebiedsgerichte focus en andere projecten niet. Wordt dit herkend? Zo ja, waarom dan?;
- Welke beleidsintegrerende barrières hiervoor zorgen en hoe daar in de eigen projecten tegenaan gelopen wordt;
- Wat gebiedsgericht projectmanagement anders maakt dan meer traditioneel projectmanagement en hoe dit bijdraagt aan de beslechting van de barrières.

Het voordeel van exploratieve interviews is zo tweeledig: ten eerste wordt er ervaring opgedaan met het interviewen omtrent dit onderwerp en ten tweede geeft het extra bruikbare (niet-case gerelateerde) informatie omtrent het spanningsveld, de barrières en de gebiedsgerichte aanpak. Doordat deze bevindingen niet gerelateerd zijn aan één van de case studies kunnen ze dienen als basis voor de interviews met de project gerelateerde respondenten en kunnen de bevindingen bijdragen aan de generaliseerbaarheid van dit onderzoek.

In de diepte-interviews is gekozen voor een semigestructureerde opzet omdat dit ervoor zorgt dat er uit elke interview informatie wordt verzameld over dezelfde thema's. Daarnaast geeft het de geïnterviewde de vrijheid zijn eigen verhaal te vertellen. Hierdoor is er tevens genoeg vrijheid om verder door te spreken over interessante aspecten die zich voordoen tijdens het interview (Hennink et al., 2011). In deze interviews zal het volgende worden besproken:

- Of het spanningsveld wordt herkend binnen het specifieke project. Zo ja, wat voor een invloed heeft dat dan gehad op de gebiedsgerichte ambities?;
- Of het project is geslaagd in haar gebiedsgerichte ambities;
- Tegen welke project specifieke barrières is aangelopen en hoe deze zijn beslecht;
- Hoe de ruimtelijk-functionele scope van het project is vastgesteld en hoe deze dan wel of niet behouden is gedurende het traject;
- In hoeverre verschillende actoren (niveaus van overheid, private, maatschappelijke, niet transport-experts) betrokken zijn geweest en of deze rol actief verkregen of gekregen is;
- Hoe er invulling is gegeven aan het projectmanagement en hoe zich dit verhoudt tot traditionele succesfactoren zoals tijd, budget en risicomanagement.

Door bovenstaande inzichtelijk te maken kan het volgende doel worden behaald:

*Het inzichtelijk maken welke project/programma succesfactoren bijdragen aan het behouden van de geïntegreerde focus in gebiedsgerichte weginfrastructuurprojecten. Met als uiteindelijke doel om een sturingsmodel op te stellen waarin duidelijk wordt welke factoren nodig zijn om een gebiedsgerichte ambitie in de verkenning uitgevoerd te krijgen in de realisatie.*

In de bijlage A staat een tabel met een overzicht van de geïnterviewde mensen voor dit onderzoek.

### 3.4 Analyse van de data

De data-analyse bestaat uit de analyse van relevante (beleids-)documenten en de getranscribeerde interviews die gehouden zijn met professionals en casus gerelateerde sleutelfiguren. Bij de analyse van de interviews zal er gebruik worden gemaakt van *open coding*, codes die worden gesuggereerd door het analyseren van de data op basis van de gelezen en opgeschreven theorie (Babbie, 2013). De tabel in bijlage D geeft de verschillende codes weer gebaseerd op de eerder beschreven barrières en mogelijke projectsuccesfactoren. Bij dit deductieve coderen zijn de meeste codes direct terug te vinden in de interviews doordat deze letterlijk zijn genoemd zoals duidelijke afspraken, effectief leiderschap, verschillende procedures, open communicatie en tegengestelde belangen. Voor andere codes is gekeken naar signaalwoorden: zoals gewoonten (specifieke afdelingscultuur, pad afhankelijkheid), verschillende contractvormen (verschillende procedures), omgeving deelgenoot laten maken (stakeholder management), de koers bijstellen (flexing) etc. Op het moment dat er andere, niet in de theorie opgenomen, barrières en projectsuccesfactoren worden genoemd in de verschillende interviews zullen deze expliciet worden benoemd en beschreven in het resultaten gedeelte van dit onderzoek. De verschillende beleidsdocumenten zullen niet in detail worden gecodeerd maar zullen als belangrijke basisinformatie dienen en de gevonden resultaten uit de interviews aanvullen waar nodig.

### 3.5 Ethiek en positionering onderzoeker

In kwalitatief onderzoek is het altijd van belang om af te wegen hoe de eigen positionering als onderzoeker een invloed kan hebben op de verzamelde data en het coderen (Rose, 1997). Aangezien mijn ras, nationaliteit, geslacht en sociaaleconomische status grotendeels overeenkomt met die van mijn respondenten verwacht ik geen effect van mijn positionering als onderzoeker op het onderzoeksproces. Wel is het van belang om de eigen perspectieven, referentiekaders en vanzelfsprekendheden zoveel mogelijk uit te schakelen om je als onderzoeker te identificeren met de respondenten (Taylor et al., 2015). Hier komt bij dat ik door triangulatie probeer mijn persoonlijke bias omtrent beleid belemmerende integratie barrières en de daar bijhorende beslechtende strategieën te verminderen/ neutraliseren.

Voorafgaand is er aan iedere respondent goedkeuring gevraagd voor het opnemen en transcriberen van de interviews. Tevens is met hen afgesproken de resultaten na het opleveren van dit onderzoek te delen waardoor er zowel interne als externe kennisdeling optreedt.

## 4 Casustoelichting

Dit vierde hoofdstuk beschrijft kort de verschillende de drie afzonderlijke cases; haak om Leeuwarden, N31 Harlingen en de N33 Assen Zuidbroek. Er zal worden stilgestaan bij de aanleiding, het doel en de focus op een gebiedsgerichte aanpak bij de drie projecten. In de bijlage E is een kort overzicht opgenomen met de stappen in een planproces binnen infrastructuurplanning in Nederland

### 4.1 De Haak om Leeuwarden – Noord

#### Voorgeschiedenis en aanleiding

In 1997 werd een studie naar de verkeerssituatie rondom Leeuwarden gedaan door Rijkswaterstaat, de provincie Friesland en de gemeente Leeuwarden. Hieruit kwam naar voren dat de verkeersafwikkeling destijds onvoldoende was op de N31. In 2001 zijn er afspraken gemaakt voor het starten van een Tracéwetprocedure (Rijkswaterstaat, 2010a). In het bestuurlijk overleg MIRT van het najaar 2009 is besloten dat het tracé-besluit wordt onderverdeeld in twee deelprojecten, de Haak Noord en Haak Zuid (Rijkswaterstaat, 2010a). De Haak Noord wordt door de provincie als gedelegeerd opdrachtnemer van het Rijk/RWS gerealiseerd. Bij de Haak Zuid wordt deze realisatie gedaan door het Rijk zelf. In februari 2010 is het Tracébesluit vastgesteld, waarna er in datzelfde jaar ook een realisatie overeenkomst is gesloten tussen het Rijk en de regio (MIRT, 2015). Begin 2012 werd gestart met de voorbereidende werkzaamheden en eind 2014 was het project waaronder ook de Westelijke invalsweg afgerond.

#### Projectinformatie

In het Tracébesluit is een aantal doelstellingen geformuleerd (Provisnje Fryslân et al., 2016):

1. Het waarborgen van de bereikbaarheid van Leeuwarden door het creëren van goede ontsluitingswegen en nieuwe woon- en werkgebieden.;
2. Het waarborgen van de bereikbaarheid en de economische ontwikkeling door het creëren van een goede doorgaande verbinding die zorgt voor een goed regionaal-economisch functioneren;
3. Het faciliteren van de verstedelijkingsopgave door Leeuwarden hiervoor de benodigde ruimte te geven.

De eerste twee projectdoelen hebben een grote focus op infrastructuur en bereikbaarheid en de laatste heeft meer een ruimtelijke ontwikkelingsdoelstelling. De provincie Fryslân en de gemeente Leeuwarden hebben vanaf het begin ook een gebiedsgerichte ambitie gehad bij de Haak Noord.

De Haak Noord betreft het deel ten noorden van Bokzumerzijl tot en met Marssum inclusief het aquaduct en de aansluiting op de Westelijke Invalsweg (Rijkswaterstaat, 2010a). In het Tracébesluit zijn meerdere projecten opgenomen die dus gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid van de provincie Fryslân en de gemeente Leeuwarden vallen en het Rijk. In figuur 1 in de bijlage zijn deze verschillende projecten en de daarbij behorende eindverantwoordelijke aangegeven. Rijkswaterstaat heeft gedurende het project wel toezicht gehouden op de Haak Noord door middel van de bewaking van gemaakte afspraken, het leveren van benodigde input en het toetsen van de provincie als opdrachtnemer (Rijkswaterstaat, 2010a). De financiering van het project is voorzien uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport aangevuld met bijdragen vanuit het Regio Specifiek Pakket (RSP). Het totaal taakstellend budget van Haak Noord en Haak Zuid was 257 miljoen euro (Staatscourant, 2010a). De provincie en de gemeente hebben beide ook bijgedragen aan dit taakstellend budget. De Haak om Leeuwarden maakt deel uit van een breder programma; Leeuwarden Vrijbaan (Staatscourant, 2010a). Binnen dit programma wordt

breed gewerkt aan het samen bereikbaar houden van de regio, door naast de auto ook in te zetten op de fiets, OV en vervoer over het water (Staatscourant, 2010a).

Voor het realiseren van het resultaat is destijds de volgende gezamenlijke ambitie gedefinieerd: *'Samen plezier in het werk hebben, waardoor we eind 2014 de Haak MIRT in gebruik kunnen nemen. Een werk waar we allen TROTS op kunnen zijn'* (Rijkswaterstaat, 2010a. P.14).

## 4.2 De N31 Harlingen

### Voorgeschiedenis en aanleiding

De N31 vormt via Harlingen en de Afsluitdijk een directe verbinding tussen Leeuwarden en Amsterdam. In de jaren '70 en '80 werd er al nagedacht over de aanpak van dit traject maar wegens andere prioriteiten (het beter ontsluiten van Leeuwarden) werd de aanpak de aanpak vanaf Harlingen voor onbepaalde tijd uitgesteld (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b).

In de jaren '90 zorgde de discontinuïteit in de N31 tussen de plaatsen Zürich en Midlum voor een hoge verkeersonveiligheid, dit leidde tot extra onderzoeken omtrent de verkeersveiligheid op de N31. In de periode 2000 tot 2008 is eerst het gedeelte tussen Zürich tot aan Harlingen verdubbeld. Met het niet doorgaan van de Zuiderzeespoorlijn en het daarmee ontstaan van het Regio Specifiek Pakket (RSP) ter compensatie raakte de aanpak van de N31 in een versnelling (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b). RSP gelden kunnen worden gebruikt voor een ruimtelijk-economisch programma en in projecten ter verbetering van de regionale bereikbaarheid. Binnen dit RSP is er een Mobiliteitsfonds, binnen dit fonds bepaalt de regio zelf welke projecten door middel van rijkssteun en regionale steun worden ontwikkeld. De gebiedsontwikkeling Harlingen, Traverse 31 is één van deze projecten die hieruit wordt gefinancierd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b).

In oktober 2008 is er gestart met een verkenning van de N31 Traverse Harlingen, hierin is de problematiek met daarbij behorende oplossingen besproken. Op 29 mei 2010 is de bestuursovereenkomst *Ombouw N31 Traverse Harlingen* ondertekend tussen het Ministerie, de provincie Fryslân en de gemeente Harlingen.

### Projectinformatie

De N31 Harlingen moest bijdragen aan een aantal beleidsdoelstellingen (Rijkswaterstaat, 2012). Doelstellingen die zijn geformuleerd door zowel het Rijk, de provincie en de gemeente:

1. Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid;
2. Het realiseren van duurzaam veilige wegenstructuur, en;
3. Het versterken van de economische ontwikkeling.

Voor dit project is een verkorte Tracéwetprocedure doorlopen met een bijbehorende milieueffectrapportage-procedure. In het voorkeursalternatief uit 2010 is vastgesteld dat de N31 ter hoogte van Harlingen wordt verbreed naar een 2x2 autoweg en in een verdiepte bakconstructie wordt aangelegd zodat de twee stadsdelen beter aangesloten zouden worden (Rijkswaterstaat, 2012). Bij het van Harinxmakanaal kruist de N31 het kanaal door middel van een viaduct. Het project wordt gezien als een katalysator voor de geplande gebiedsontwikkeling Harlingen, zo omvat die project de sanering en de functiewijzigingen van twee bedrijventerreinen (Spaansen en Perseverantia).

Het voorkeursalternatief zou bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid en daarmee aan de bedrijvigheid in het gebied. Door de verdiepte ligging is een fysieke barrière beslecht waardoor dit project een kans biedt voor integrale ruimtelijke ordening binnen Harlingen. Het project is hierdoor ook pas geslaagd *wanneer het project extra waarde voor de gemeente Harlingen en andere partijen creëert door het koppelen van diverse aangrenzende maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen* (Allianties Joure & Harlingen, 2014).



Om deze set aan doelstellingen te bereiken is destijds een bestuurlijke alliantie gevormd waarin de partijen (Rijk, provincie Fryslân, gemeente Harlingen) naar de doelen toewerken.

Er is voor een alliantie gekozen omdat zo de verschillende belangen en bijbehorende doelstellingen het beste kunnen worden verenigd binnen de alliantie (Allianties Joure & Harlingen, 2014).

Het project heeft de volgende kritische succesfactoren gedefinieerd (Allianties Joure & Harlingen, 2014):

1. Het project binnen tijd en taakstellend budget gerealiseerd;
2. Synergie tussen gebiedsontwikkeling en aanleg van de weg;
3. Het project straalt trots uit en staat;
4. Synergie door samenwerken.

Om de ruime scope van het project te behouden wordt er gewerkt met een kansenkaart, dit is een kaart waarin een brede inventarisatie staat van werken/kansen in de nabije omgeving die interessant zijn om toe te voegen aan de huidige scope van het project (Allianties Joure & Harlingen, 2014). Er wordt hierin getoetst op de haalbaarheid en kans rijkheid van de verschillende initiatieven en in welke mate die bijdragen aan de gewenste synergetische ontwikkeling.

Aan het begin van het project is het taakstellend budget vastgesteld op 140 miljoen (MIRT, 2010). De weg is in december 2017 in gebruik genomen, het gebied om de weg moet nog worden ingericht conform het inrichtingsplan. Figuur 2 in de bijlage geeft een overzicht van het nieuwe traverse inclusief omliggende projecten.

### 4.3 De N33 Assen – Zuidbroek

#### Voorgeschiedenis en aanleiding

De N33 is een in de jaren '60 aangelegde rijksweg tussen Assen naar de Eemshaven met als voornaamste doel het verbeteren van de bereikbaarheid van Noordoost Nederland (Rijkswaterstaat, 2010b). Doordat de weg destijds is aangelegd als een eenbaansweg met één rijstrook per richting tussen Assen en Zuidbroek is er sprake van verkeersveiligheidsproblemen op het traject. Zo zijn er in de periode tussen 2002 en 2007 10 geregistreerde doden en 99 geregistreerde gewonden gevallen op dit traject.

Hier komt bij dat de doorstroming op de weg zelf en op diverse aansluitingen (Assen-zuid en Verkeersplein Gieten) als onvoldoende werd ervaren (Rijkswaterstaat, 2010b). Zo stremde het vele vrachtverkeer op de weg het overig verkeer. Als gevolg van deze verslechterde doorstroming was er sprake van veel sluipverkeer op het onderliggende wegennet (Rijkswaterstaat, 2010b)

In 2006 is het planproces voor de verdubbeling van de N33 tussen Assen-Zuidbroek in gang gezet met een brief vanuit het rijk aan het samenwerkingsverband Noord-Nederland met daarin de mededeling dat het Rijk 90 miljoen zou investeren.

In 2010 hebben de minister van destijds nog het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat) samen met de Gedeputeerden van de provincies Groningen en Drenthe het convenant voor de verdubbeling van de N33 ondertekend. Begin 2011 is het ontwerp-tracé besluit gepubliceerd waarna in 2012 het tracé-besluit is vastgesteld. De daadwerkelijke werkzaamheden aan de weg begonnen begin 2013 en in mei 2014 openende het vernieuwde verdubbelde traject. Daarmee was het een van de snelste grote wegenprojecten van Nederland.

### Projectinformatie

De verbetering van de N33 tussen Assen en Zuidbroek is een verdubbeling van het tracé van een 2x1 naar een 2x2 zonder vluchtstroken over een lengte van 39 kilometer (Bam infra, 2018). Het tracé telt twee knooppunten met zes aansluitingen en twintig kunstwerken (Bam infra, 2018). De regionale overheden te weten; provincie Drenthe, provincie Groningen en de omliggende gemeenten) waren van mening dat de verdubbeling van de N33 in beide richtingen niet alleen de verkeersveiligheid op het traject vergroot maar ook bijdraagt aan een verdere impuls van de regio op het terrein van economische ontwikkeling en een betere regionale bereikbaarheid (Rijkswaterstaat, 2010b).

Vandaar dat de volgende projectdoelstellingen konden worden gedefinieerd:

1. Het verbeteren van de verkeersveiligheid op het gehele traject;
2. Een goede doorstroming van vracht- en personenverkeer;
3. Het voldoen aan betrouwbare reistijden gemeten aan de hand van streefwaarden in de nota mobiliteit;
4. Het toekomst vast en veilig ontwikkelen van nieuwe infrastructuur.

In 2010 is er een bestuurlijk convenant opgesteld met daarin op hoofdlijnen de gemaakte afspraken tussen de verschillende partijen. De afspraken hadden betrekking op de scope en financiering van het project, de risicoverdeling, organisatie en taakverdeling (Staatscourant, 2010b). Het Rijk heeft in 2010 besloten om de realisatie van het project te laten plaatsvinden door middel van een DBFM (design build finance manage) contract op basis van een functioneel omschreven programma van eisen (Staatscourant, 2010b).

Met betrekking tot de financiële dekking voor het project zijn de partijen tot het maximaal taakstellend budget van 186 miljoen. Hiervan heeft het Rijk het grootste aandeel ingelegd (90 miljoen) en de Regio ongeveer 50 miljoen waarbij de beide Provincies samen 30 miljoen en de overige partners (gemeenten) 20 miljoen (Staatscourant, 2010b).

Figuur 3 in de bijlage geeft de ligging van tracé weer.

## 5 Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van dit onderzoek worden geanalyseerd. Eerst zal worden gekeken naar hoe de gebiedsgerichte aanpak in de praktijk naar voren komt in de drie verschillende projecten. Hierbij zal worden geëvalueerd in welke mate de gebiedsgerichte ambitie in de verkenning tot uiting is gekomen tijdens de realisatie. De uitkomsten van deze paragraaf zullen vervolgens de basis vormen voor de tweede paragraaf waarin zal worden geanalyseerd welke barrières, volgend uit lock-ins, ten grondslag liggen aan het niet kunnen vasthouden van de gebiedsgerichte integratie focus. Deze analyse zal worden uitgevoerd aan de hand van een vergelijking tussen de drie verschillende casestudies. In paragraaf drie zullen de gebiedsgerichte projectsuccesfactoren worden geanalyseerd die de barrières kunnen beslechten.

In dit hoofdstuk zal naar respondenten worden gerefereerd *als R1, R2 etc.* en naar brondocumenten als *B1, B2 etc.* Een overzicht kan worden teruggevonden in bijlage A en C.

### 5.1 De gebiedsgerichte aanpak in de praktijk

- Wat wordt binnen weginfrastructuur planning verstaan onder een gebiedsgerichte aanpak?
  - Hoe is de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning tot uiting gekomen in de drie verschillende projecten (Haak om Leeuwarden, N31 Harlingen, N33 Assen – Zuidbroek)?

Uit de verschillende bestudeerde brondocumenten zijn initiële doelstellingen voor de afzonderlijke drie projecten beschreven en weergegeven in de onderstaande tabel 2.

Tabel 2 – doelstellingen per project bron: eigen bewerking

	Haak om Leeuwarden Noord	N31 Harlingen	N33 Assen - Zuidbroek
<b>Hoofddoelstelling(en)</b>	<i>Het oplossen van de slechte <b>bereikbaarheid</b> van de west- en zuidflank van Leeuwarden. De provincie is verantwoordelijk voor het Noordelijke gedeelte en zet daar in op een aanleg in combinatie met <b>gebiedsontwikkeling.</b></i> (B1, B2, B3).	<i>Drie Hoofddoelstellingen:</i> 1. <i>Het verbeteren van de <b>ruimtelijke kwaliteit</b> en <b>leefbaarheid</b>;</i> 2. <i>Het realiseren van een <b>duurzaam veilige wegstructuur</b>;</i> 3. <i>Het versterken van de <b>economische ontwikkeling.</b></i>  <i>Focus op: <b>gebiedsontwikkeling.</b></i> (B4, B5, B6)	<i>Het hoofddoel is om de <b>verkeersveiligheid</b> op het traject zodanig te verbeteren zodat deze voldoet aan landelijke streefwaarden. Hier komt bij dat de <b>economisch regionale bereikbaarheid</b> door de aanleg van de weg verbeterd dient te worden.</i> (B8, B9)

Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de Haak om Leeuwarden Noord en de N31 Harlingen expliciet inzetten op gebiedsontwikkeling samen met de infrastructurele ontwikkeling. Het Noordelijk deel wordt uitgevoerd door de Provincie Fryslân en de gemeente Leeuwarden, hierbij leggen beide partijen de focus op het gebied achterlaten met een plus. Bij de N31 Harlingen is voor een bestuurlijke alliantie tussen Rijkswaterstaat, de Provincie Fryslân en de gemeente Harlingen. Het idee is dat deze alliantie leidt tot hoogwaardige producten en synergiën

(Bestuurlijke allianties Joure & Harlingen, 2014). Door het verdiept aanleggen van de N31 door Harlingen moet er ruimte vrijkomen voor gewenste gebiedsontwikkeling.

Bij de N33 Assen-Zuidbroek is gekozen voor een bestuurlijke samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de provincies Groningen en Drenthe en enkele betrokken gemeenten zoals Assen en Veendam (Staatscourant, 2010b). In dit project wordt in de verschillende brondocumenten niet expliciet gesproken over een gebiedsgerichte aanpak/ ontwikkeling als doel. Wel wordt er naast het inzetten op een verbeterde veiligheid en bereikbaarheid gesproken over regionale ontwikkeling in het Ontwerp Tracé Besluit. Maar dit betreft een regionale ontwikkeling door een impuls aan de economie door een betere bereikbaarheid (RWS, 2011).

### 5.1.1 De gebiedsgerichte aanpak in de praktijk

Bij de **Haak om Leeuwarden Noord** is de gebiedsgerichte ambitie volgens de betrokkenen erg goed tot uitvoer gekomen in de daadwerkelijke realisatie (R4, R5, R7).

*“Absoluut! Meer dan dat, we hadden nooit kunnen denken dat het zo groots zou worden” (R5).*

Tijdens het project is constant geïnvesteerd in de voorkant waardoor plaatsen zoals Deinum en Marssum mee konden profiteren van de gebiedsontwikkeling rondom het aanleggen van het nieuwe tracé (R7). Hierdoor hebben de dorpen zelf ook aangegeven meer gekregen te hebben dan ooit van tevoren gedacht (R4, R5). Zo is Marssum weer aan het water komen te liggen en zijn in Deinum de sportvelden verplaatst waardoor de auto's niet constant door het dorp heen hoeven (R4, R5). Een ander praktische invulling van de gebiedsgerichte aanpak binnen dit project is dat bij het opruimen van het oude tracé vrijgekomen kavels zijn weggezet als een concessie. Dit is gedaan om zo ruimte te bieden aan duurzaamheid in de vorm van zonnepanelen. Het projectbureau heeft de concessie contracten voorbereid en de gemeente Leeuwarden heeft deze vervolgens uitbesteed waardoor er nu zonneparken worden gebouwd (R4). Het dorp Ritzumazijl is flink vernieuwd, hier is per hoofd van de bevolking qua geld het meest gebeurd (R7). Zo is er ingezet op verdere ontwikkeling van de natuur, hebben de woonboten een eigen weg gekregen en is er een nieuwe damwand gebouwd langs de woningen aan het water (R7). Dit alles is uitgevoerd onder één overkoepelend contract van de provincie zodat er voor hetzelfde geld meer gedaan kon worden (R4, R5, R7). De verschillende ideeën die uit het gebied naar voren kwamen zijn gescoord in een zogeheten inventarisatietraject op basis van conditionering, vergunningen en geld. Kortom, bij elke wens gekeken kan dit worden waargemaakt binnen de scope van dit project (R5). De precieze werkwijze met daarbij behorende barrières en projectsuccesfactoren zullen in volgende paragrafen binnen dit resultaat hoofdstuk worden besproken.

Bij de **N31 Harlingen** is de gebiedsgerichte ambitie maar ten dele tot uitvoer gekomen in de realisatie (R3, R8). Er had meer ingezet (R3) het project heette eerst ook Gebiedsontwikkeling N31 Traverse Harlingen maar nu de N31 Harlingen (R3).

*“Om nou te zeggen dat dit een gebiedsgericht project is geweest, nee” (R3).*

De aangelegde verdiepte bak was een erg complex en ingewikkeld kunstwerk, maar doordat de weg van een verhoogd talud naar een verdiepte ligging is gebracht zijn de twee stadshelften nu weer beter (visueel) op elkaar aangesloten (R3,R8). Op dat punt is de ruimtelijke kwaliteit verbeterd en is er ook voldaan aan de doelstelling van een duurzaam veilige wegstructuur. Hier en daar zijn er ook enkele voet- en fietspaden medeontwikkeld, de grootste klapper van het project wat ook meegenomen had moeten worden in de gebiedsontwikkeling was het Spaansen Terrein. Dit is echter niet gelukt door een juridisch beslag (een barrière waar later op zal worden

teruggekomen) op dit terrein waardoor de rechten tot ontwikkeling voor het projectbureau ontbraken (R3,R8). Een deel van het vrijgekomen zand is gebruikt voor de vismigratierivier bij de nieuwe afsluitdijk, een stuk gebiedsontwikkeling verderop (R3). Een deel van de gebiedsgerichte ambitie is in dit project ook overboord gezet doordat RWS aan tafel zat en die heeft de focus op de infrastructuur (het kunstwerk) zelf en probeert projectruis in de vorm van overige gebiedsontwikkeling uit te sluiten (R2). Wel geven beide respondenten (R3,R8) aan dat door de aanpak van de N31 er nu dermate is gefaciliteerd en geconditioneerd aan de randen van het project dat de gemeente daar "morgen" iets mee kan gaan doen. In die zin zou kunnen worden geconcludeerd dat bepaalde gebiedsgerichte ontwikkelingen niet zijn meegenomen tegelijkertijd met het project maar in de slipstream van het project kan er in de toekomst veel mogelijk zijn (R8). Ook zijn er nu nog wat budgetten over voor toekomstige ontwikkelingen in het gebied waaronder de herinrichting van het Spaans Terrein.

Bij de **N33 tussen Assen en Zuidbroek** was gebiedsontwikkeling niet een van de hoofddoelstellingen aan het begin van het project. De eerste gesprekken betreft dit project hadden de focus op veiligheid en (economische) bereikbaarheid. Toen RWS daar actief mee bezig ging kwamen de regionale partijen, met name de provincie Groningen en de provincie Drenthe, die aangaven dat ze graag aan wilden haken in dit project (R6, R9). Hierdoor zijn de projectdoelstellingen gaandeweg het project wat veranderd doordat de regionale partijen een grotere ambitie hadden voor het gebied zelf, de doelstelling van het totale project is daardoor wel meer integraal geworden (R6, R9). Zo is er bij Veendam rekening gehouden met de wens om een stuk bedrijventerrein uit te breiden en te ontwikkelen en is destijds rekening gehouden met een nieuw stadion voor Veendam (R6). De regionale partijen hadden ook een grote focus op het behouden van culturele landschappen en het voorkomen van de ontsnippering daarvan, dat is wel goed gelukt (R6). Hier komt bij dat een eenduidige esthetiek wel geslaagd is op het gehele tracé (R9). Afspraken en verantwoordelijkheden aan de voorkant hadden beter afgestemd moeten worden in het bestuurlijk convenant (R9):

*"Als je het hebt over dingen die beter hadden gekund; dan slaan die met name terug op de organisatorische aspecten"(R6).*

### 5.1.2 De gebiedsgerichte aanpak – een definitie

Bij de Haak zijn de respondenten enthousiast over de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak, bij de andere twee projecten is dit minder. Ook wordt duidelijk dat de invulling van de gebiedsgerichte aanpak anders is bij de drie projecten; waar bij de Haak hele dorpen worden heingericht is dat bij de N31 en de N33 minder het geval. Bij de N31 is met name de directe strook rondom de weg ontwikkeld (R10).

Hierdoor is het lastig om nu precies te analyseren en te beschrijven wat wordt verstaan onder een gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning. Gebiedsgericht werken is ook een modekreet bij de provincie Fryslân sinds 2008 (R3, B7). Na het analyseren van de verschillende gesprekken kunnen er een aantal kenmerken van een gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning worden gegeven:

**1)** Een eerste kenmerk van gebiedsgerichte infrastructuurprojecten is dat dit vaak werkt bij wat langlopende dossiers (R1). Hier komt bij dat de nut en noodzaak van de verkeerskundige opgave alleen vaak wat wankel is waardoor er wordt gekeken naar andere zaken die ontwikkeld kunnen worden (R1). Dit is ook het geval geweest bij de N33 waar de regionale partijen vonden dat er meer ontwikkeld moest worden dan puur de lijninfrastructuur (R6). Uiteindelijk komt er dan langzaam een pallet tot stand wat veel breder is dan alleen de infrastructuurontwikkeling (R10).

*"Vaak wordt er gezocht naar het meer vlees op de botten krijgen" (R1).*



Dit is ook het geval geweest voor de twee projecten uit Friesland die meer vlees op de botten konden krijgen doordat er aanspraak gemaakt kon worden op RSP (regio specifiek pakket) gelden (R3, R4, R5).

2) Een tweede kenmerk en randvoorwaarde is dat gebiedsontwikkeling binnen een gebiedsgerichte aanpak niet tot stand komt als het ruimtelijke ordeningsaspect niet serieus voeten aan de grond krijgt (R2). Het is van belang om integraal van boven naar het gebied te kijken om zo te zien wat voor functies er aanwezig zijn en welke functies her- of mede-ontwikkeld moeten worden (R3). Bij de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuur ontwikkeling is het dus van belang om breder te kijken dan alleen de weg en om te kijken hoe de directe omgeving kan meeprofiteren van de geplande ontwikkeling (R2).

3) Aangezien de provincie aan de lat staat voor ruimtelijke ordening en ontwikkeling is het daarmee ook bij uitstek de overheidspartij die serieus werk kan maken van gebiedsontwikkeling geïntegreerd met infrastructuurontwikkeling (R2, R10). Bij de provincie zit uitvoering en bestuur in één gebouw en daardoor zijn er korte lijnen waardoor er gemakkelijk verbindingen tussen meerdere sectoren gevonden en gelegd kunnen worden (R10). Bij de nationale overheid (RWS) wordt gewerkt binnen ministeries waardoor verbindingen lastiger gelegd kunnen worden (R10).

4) Een vierde kenmerk is dat een gebiedsgerichte aanpak een natuurlijk proces moet zijn. Hiermee wordt bedoeld dat geïntegreerde ontwikkelingen niet geforceerd tot stand komen maar dat kansen op een logische en natuurlijke manier kunnen worden opgenomen in het infrastructuurproject. Het is van belang dat er geen gebiedsontwikkeling gedaan wordt omdat het moet (R10). Bij gebiedsontwikkeling is het ook kijken naar welke ontwikkelingen er in het gebied zijn en hoe je die op een natuurlijke manier kunt verbinden aan het infrastructuurproject. Bij de N31 Harlingen moest men te hard en te geforceerd zoeken naar kansen terwijl bij de Haak om Leeuwarden dit proces veel natuurlijker verliep:

“Het is een natuurlijk proces, omdat door wat je maakt ontstaan gewoon gebieden waar je wat mee moet” (R10)

5) Een vijfde kenmerk is dat infrastructuur ontwikkeling een facilitator kan zijn voor toekomstige gebiedsgerichte ontwikkeling (R1, R2, R3, R8). Zo is het bijvoorbeeld bij de N31 Harlingen nu aan de gemeente om gebiedsontwikkeling aan de randen van het project verder vorm te gaan geven. In die zin genereert de infrastructuurontwikkeling een platform voor verdere ontwikkeling in het gebied.

Verder bouwend op de eerdere, uit de literatuur afgeleide, definitie van een gebiedsgerichte aanpak kan deze nu worden aangevuld tot:

Binnen een **gebiedsgerichte aanpak** wordt binnen langlopende dossiers door met name regionale partijen gezocht naar geïntegreerde, innovatie en natuurlijke combinaties tussen de planning van weginfrastructuur enerzijds en de ontwikkeling in andere ruimtelijke sectoren zoals huisvesting, bedrijvigheid, recreatie, natuur en water anderzijds. Deze combinaties zijn sterk context- en situatieafhankelijk en komen, tegelijkertijd of faciliterend voor een later stadium, tot stand op meerdere schaalniveaus aan de hand van ruimtelijk-functionele en institutioneel-organisatorische integratie.

## 5.2 Lock ins en daaruit volgende barrières binnen de gebiedsgerichte aanpak

- Tegen welke institutioneel-organisatorische barrières is in de drie projecten aangelopen?
  - Hoe hebben deze barrières een invloed gehad op de gebiedsgerichte ambitie?

In deze paragraaf zal er vanuit de beschreven Lock-ins worden geanalyseerd tegen welke barrières in de verschillende projecten is aangelopen. Aan de hand van een vergelijking tussen de verschillende projecten kan vervolgens worden verklaard welke beleidsintegrerende barrières een invloed hebben op het vasthouden van een gebiedsgerichte ambitie gedurende een infrastructuurproject.

Onderstaande tabel 3 geeft nogmaals kort de opgestelde barrières weer:

Tabel 3 – barrières per lock-in – Bron: eigen bewerking

Infrastructurele en technologische lock ins	Institutionele lock-ins			Gedrag gebonden lock-ins
<i>Fysieke barrières</i>	<i>Politiek &amp; organisatorische barrières</i>	<i>Economisch financiële barrières</i>	<i>Management en proces gebonden barrières</i>	<i>Persoonlijk en cultureel gebonden barrières</i>
+ open coderen	+Tegengestelde belangen & smalle perspectieven + Verschillende procedures + Convenant te veel op hoofdlijnen + Angst voor risico's + Grondposities & juridisch beslag	+ sectorale budget verdeling + lage beloningen	+ gebrek aan management en monitoring mechanismen + Gebrek aan structurele dialoog +Verschillende procedures	+specifieke afdelingscultuur & Pad afhankelijkheid

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat vooral de institutioneel-organisatorische barrières een rol spelen en daarmee een invloed hebben op de ruimtelijk-functionele uitkomsten.

Met betrekking tot de **infrastructurele en technologische lock-ins**, deze zijn in de verschillende interviews, met projectgebonden- en niet projectgebonden, experts niet tot nauwelijks aangewezen als barrières die van invloed zijn op het behouden van een gebiedsgerichte integratie focus. Fysieke barrières kunnen worden gevormd door natuurlijke begrenzingen (water, beschermde natuur, flora en fauna etc.) (R1, R9) en door zaken als kabels en leidingen die verlegd moeten worden (R4, R5).

### 5.2.1 Institutionele lock-ins

In deze paragraaf zullen de barrières die voortkomen uit de institutionele lock-ins worden geanalyseerd. Elke sub-paragraaf zal beginnen met een korte verklaring over hoe die specifieke barrière een invloed kan hebben op het vasthouden van een gebiedsgerichte integratiefocus en daarmee op het slagen van een gebiedsgerichte ambitie.

#### Tegengestelde belangen en smalle perspectieven

**Verklarend:** Na de analyse kan worden gesteld dat vooral de tegengestelde belangen binnen een projectorganisatie een directe negatieve invloed hebben op het behouden van een gebiedsgerichte integratiefocus. De smalle perspectieven van actoren (bewoners, organisaties etc.) in het gebied hebben in drie projecten wel gespeeld maar hebben geen directe invloed gehad op het behouden van de gebiedsgerichte ambitie. Wel hebben deze smalle perspectieven een indirecte invloed op het planproces (vertraging gedurende het traject).

Met name bij de N31 Harlingen en de N33 Assen – Zuidbroek hebben binnen de projectorganisatie tegengestelde belangen een rol gespeeld. De gemeente Leeuwarden en de provincie Fryslân hebben aan het begin van de onderhandelingen met RWS over de aanpak bij de Haak aangegeven dat de gebiedsontwikkeling mee moest worden genomen in de aanpak (R10). RWS focuste echter op de infrastructuurontwikkeling waardoor de regionale partijen hebben gekozen om zelf de gebiedsontwikkeling uit te voeren (R10). Hierdoor spelen bij de Haak Noord tegengestelde belangen zich met name af tussen de projectorganisatie en andere belanghebbenden binnen het gebied (R4, R5, R7). Voornamelijk de dorpen Marssum, Deinum en Ritsumazijl waren tegen de verglegging van het tracé omdat deze nu door "hun achtertuin" zou gaan lopen waardoor bepaalde uitzichten aangetast zouden worden (R4).

*"Men wil alles, maar niet in onze achtertuin" (R7).*

Dit heeft echter geen invloed gehad op het daadwerkelijk vasthouden en uitvoeren van een gebiedsgerichte ambitie, dat komt ook doordat bestuurlijke beslissingen op een gegeven moment doorslag geven. Iets wat in de projectmanagement paragraaf verder beschreven zal worden.

Bij de N31 Harlingen is er gewerkt in de vorm van een bestuurlijke alliantie, er is in 2014 voor deze werkvorm gekozen om zo een zo groot mogelijke synergie te creëren (B4, B7). Binnen deze alliantie staat het behoud van de eigen identiteit en verantwoordelijkheid centraal (B7) maar een alliantie stelt tevens in staat om de verschillende belangen met elkaar te verenigen aan één tafel (B4). Zoals in het projectplan beschreven: "Jouw belang is mijn belang, jouw succes is mijn succes" (B7) heeft in de praktijk minder uitgekapt; er is namelijk gebleken dat het verenigen van deze verschillende belangen niet gemakkelijk is verlopen. De provincie, gemeente en RWS hebben alle drie eigen werkwijze, referenties en daarmee belangen. Het Rijk en daarmee RWS werkt vooral van punt naar punt met een kleinschalige focus op wat natuurontwikkeling langs de randen van de weg. De gemeente wil op lokaal niveau grootschalig het gebied ontwikkelen door middel van schetsen en de provincie zit daar met belangen wat meer tussen is (R3). De provincie zet meer in op de ontwikkeling van en de verbinding tussen kernen. Deze belangenverschillen tussen met name RWS enerzijds en de regionale partijen (gemeenten & provincies) anderzijds wordt ook beschreven bij de Haak om Leeuwarden Zuid. Hier heeft RWS als primaire taak het onderhouden en het aanleggen van het rijkswegennet, vandaar dat er bij de Haak Zuid ook veel minder aan gebiedsontwikkeling wordt gedaan (R2, R4, R5, R7). De provincie en de gemeente staan ook aan de lat voor de:

*"kwaliteit van leven van deze provincie"(R5).*

Hierdoor hebben deze regionale partijen naast infrastructurele belangen ook nog belangen met betrekking tot landschap, leefbaarheid, vitaliteit en platteland (R4, R5). Bij de N31 Harlingen is door deze verschillende belangen zelfs een gedeelte van de gebiedsgerichte ambitie overboord gezet, noodzakelijk eigenlijk ook doordat de planvorm een Ontwerp tracé besluit onder de verantwoordelijkheid van de minister en daarmee RWS valt (R2). Gebiedsontwikkeling is niet een van de kerntaken en daarmee dus ook niet het primaire belang van RWS (R2). Het is niet zo dat RWS bij de N31 Harlingen alles heeft tegengehouden. RWS zat in een lastig pakket omdat ze deel uitmaakte van de alliantie waarin met name de regio en de gemeente ook een andere kant proberen te dienen, namelijk goede ruimtelijke ontwikkeling faciliteren, en dat zag er soms anders uit dan het *'lean en mean-ontwerp'* van de N31 (R2). De projectleider vanuit de provincie Fryslân werd op zijn beurt wel eens verweten teveel te redeneren vanuit groot provinciaal belang, waardoor hij niet altijd even open stond voor kleinschalige lokale belangen (R3).

Bij de N33 tussen Assen en Zuidbroek hebben tegengestelde belangen ook met name betrekking op de projectorganisatie (R6, R9). RWS is een uitvoeringsorganisatie met als hoofddoelen veiligheid op de weg en doorstroming, dat heeft in dit project tot knelpunten geleid met de regionale partijen, met eigen regionale belangen (R6), die later in dit project aansloten. De deelnemende partijen waren verenigd in een bestuurlijk platform, binnen dit platform zijn afspraken gemaakt tussen de verschillende partijen. Deze afspraken waren voornamelijk op hoofdlijnen waardoor er binnen deze overeenkomsten veel ruimte was voor eigen interpretatie (B9, R6, R9). Deze afspraken op hoofdlijnen hebben ervoor gezorgd dat het niet altijd duidelijk is geweest wie nu voor bepaalde zaken de probleemeigenaar was. Dit heeft ervoor gezorgd dat de verschillende partijen erg aan de eigen belangen hebben vastgehouden omdat afspraken omtrent het verenigen van overkoepelende belangen ontbraken. Op het moment dat een projectteam voornamelijk wordt getrokken door RWS dan is er het gevaar dat men teveel opgaat in de eigen taak waardoor de gebiedsgerichte focus verlopen gaat (R9).

De N31 en de N33 in ogenschouw nemend, kan worden verklaard dat tegengestelde belangen en soms wat smalle perspectieven veel voorkomende barrières zijn binnen infrastructuurprojecten. Veel mensen denken nog steeds sterk vanuit eigen sectoren en vinden het lastig om vanuit generalistisch en integraal oogpunt naar bepaalde vraagstukken te kijken (R1). Er ontstaat in dit soort integrale projecten vaak de vraag wie er nu verantwoordelijk is en wie bepaalde zaken nu oppakt binnen een gebiedsontwikkeling, met andere woorden wie is probleemeigenaar? (R1). Waar de tendens nog vaak is "best for organization" moet de switch worden gemaakt naar "best for project" (R2, R3, R6) of misschien wel "best for society" (R2).

### Verschillende procedures

**Verklarend:** na de analyse kan worden gesteld dat verschillende procedures een negatieve invloed hebben op het behouden van een gebiedsgerichte focus. Dit kan op drie manieren worden verklaard:

1. Het te strikt vasthouden aan eigen procedures waardoor er frictie ontstaat binnen de projectorganisatie;
2. Het openlaten van een *grijs* gebied binnen de procedures waardoor niet geheel duidelijk is waaronder en onder wie gebiedsontwikkeling nu valt;
3. Het andere leden van de projectorganisatie niet voldoende informeren over specifieke procedures waardoor demotivatie in de hand gewerkt kan worden.

Verschillende procedures is een vaak genoemde barrière binnen de drie projecten, deze verschillende procedures komen voort uit specifieke belangen en daarop aansluitende

werkwijzen van verschillende partijen. Met name bij de N33 is dit veelvuldig naar voren gekomen. Doordat de regionale partijen later aansloten met specifieke wensen moesten zij alsnog ongeveer de helft van het aanlegbudget bijleggen, hierdoor heeft RWS volgens haar eigen procedures aanbesteedt (R6). Bij de provincie zijn ze meer gewend om vanuit bestekken te werken, die schrijven op maatregelniveau voor wat je hebt (R6). RWS werkt volgens integraal projectmanagement (IPM) en daarbinnen worden vijf rollen onderscheiden (R6); projectmanagement, projectbeheersing, omgevingsmanagement, technisch management en contractmanagement. Deze rollen nemen ook specifieke werkvormen en procedures met zich mee (R6, R9).

*“Dat gaf dus wel een stukje frictie, als het gaat over gebiedsontwikkeling” (R6).*

De contractvorm kan hebben bijgedragen aan deze frictie. Er is in dit project gekozen voor de contractvorm DBFM (design, construct, finance & maintain). De partijen zijn destijds tot overeenstemming gekomen om een duurdere maar snelle aanleg te realiseren en in te zetten op goedkoper onderhoud van de weg naderhand. Deze DBFM-procedure leidde echter tot weerstand bij de regionale partijen omdat zij niet het gevoel hadden mee te kunnen profiteren van het goedkopere onderhoud achteraf (R6). De regionale partijen deden samen met RWS grote investeringen aan de voorkant maar profiteerden zodoende niet echt van het goedkopere onderhoud aan de achterkant (R6). Deze lage beloningen hebben daardoor wel als organisatorische barrière gewerkt. Het was dus niet helemaal transparant waar de winst zat van de synergie en dat is wel van belang binnen een gebiedsgerichte ontwikkeling (R6).

De frictie kan verder versterkt zijn door een verschil in abstractieniveau (R6), RWS houdt vanuit haar vijf IPM-rollen voornamelijk zicht op de grote lijnen van het project terwijl de regionale partijen op kleinere detailniveaus zitten. De manier van ramen door RWS werd door de regionale partijen als veel te pessimistisch ervaren. RWS stelt een zogeheten probabilistische raming op waar rekening wordt gehouden met risico's (R6). Het bedrag wat uit deze raming naar voren kwam was volgens de regionale partijen te hoog en te pessimistisch, RWS hield echter vast aan deze procedure van ramingen. Hierdoor kwamen de regionale partijen in een lastig pakket waarbij zij aan het eigen bestuur om extra geld moesten vragen (R6), terwijl dit achteraf niet nodig bleek te zijn doordat er 35 miljoen minder is uitgegeven dan begroot. RWS heeft achteraf ook toegegeven hier te rigide in gehandeld te hebben en dat er meer aan de voorkant geïnvesteerd had moeten worden om de verwachtingen glad te strijken (R6, R9). In dit project heeft een specifieke contract vorm gezorgd voor een gebrek aan afstemming.

Een specifieke contractvorm heeft in de andere twee projecten als barrière niet een rol gespeeld. Dit geldt wel voor de afbakening van het plangebied. In de literatuur wordt ook niet geheel duidelijk waar de grens van een gebiedsgerichte aanpak zou moeten of kunnen liggen. In de verschillende interviews komt daar ook geen eenduidig antwoord uit naar voren. Het belangrijkste aspect voor het vaststellen van de scope van een project waar RWS in meewerkt is de opdracht die vanuit het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat wordt vastgesteld (R2, R6, R9).

*“Maar ook al zou je willen dan kun je eigenlijk met goed fatsoen niet een ontwerp maken wat verder gaat dan het ruimste ontwerp dat de ontwerprichtlijnen voorstellen” (R2).*

RWS gaat over het faciliteren van infrastructuur dus zal met die *pet* ook kijken welke procedures, in dit geval ontwerprichtlijnen, hier het beste aan bijdragen (R2). Op het moment dat er breder dan de weg ontwikkeld moet worden dan moeten daar duidelijke afspraken over gemaakt worden en dat dient dan te worden opgenomen in het bestemmingsplan (R9). Waar een projectgrens ligt en hoeveel je erbij kunt plussen en minnen blijft een erg grijs gebied (R2).



Bij de N31 heeft RWS als aanbestedende dienst (B7) vanuit de eigen procedures een afgebakend kader rondom de weg getrokken en daarmee de scope vastgesteld (R3). Bij controles vanuit RWS werd gekeken naar de realisatie overeenkomsten en gesteld dat bepaalde ontwikkelingen niet bij de scope van het project hoorde, maar volgens de regionale partijen wel bij de gebiedsontwikkeling (R3). Hier komt dus ook dat grijze gebied binnen de procedures en de af-kadering van het plangebied naar voren. Door alles goed te documenteren en strikte richtlijnen te volgen konden de beslissingen in het project worden verantwoord maar daardoor werd de creativiteit en flexibiliteit tijdens het proces wel worden aangetast (R3). Met name deze creativiteit en verkenning zijn belangrijk binnen een gebiedsgerichte aanpak zoals duidelijk zal worden bij de paragraaf flexing onder gebiedsgerichte projectsuccesfactoren. De gemeente Harlingen is in dit project een volwaardig projectpartner binnen de bestuurlijke alliantie, echter ontbrak binnen de gemeente de kennis over bepaalde procedures (R8). Zo was men onvoldoende bekend met de Klanten Eisen Specificaties (KES) en hoe dit goed op te stellen, hierin was meer uitleg nodig geweest van de overige twee partijen (R8). KES zijn erg gedetailleerde plannen (B4) waar van stoeprand tot asfalt alles in beschreven staat. Dit was een langlopend traject waarin de communicatie ook niet altijd even goed was waardoor uiteindelijk de gedachte bij de gemeente was:

*“Weet je, laat maar” (R8).*

Bij de Haak hebben procedures of verschil daarin, niet tot frictie geleid binnen de projectorganisatie.

### Convenant teveel op hoofdlijnen - onduidelijke afspraken

**Verklarend:** Een bestuurlijk convenant te veel op hoofdlijnen werkt tegengestelde belangen en het denken vanuit eigen sectoren samen met onduidelijk geformuleerde en verschillende procedures in de hand. Het laat zo duidelijk de integraliteit tussen de barrières zien.

Een bestuurlijk convenant te veel op hoofdlijnen werkt de onderstaande twee barrières in de hand:

1. Tegengestelde belangen/sectoraal denken
2. Onduidelijke en verschillende procedures

In het bestuurlijk convenant zijn de afspraken tussen de verschillende partijen (RWS, Provincie Drenthe en Groningen) verwoord maar dat gaat op hoofdlijnen en laat dus ruimte voor interpretatie (R6, R9, B9).

Deze interpretatie zorgde ervoor dat het niet geheel duidelijk was wie nu precies verantwoordelijk was voor bepaalde ontwikkelingen, dit linkt weer aan het eerdergenoemde sectorale denken (R1). Ook zorgde zowel specifieke als onduidelijke procedures voor frictie tussen de partijen in de projectorganisatie (R6, R9):

1. Zo was het in de ramingen niet genoeg duidelijk waar extra geld vandaan moest komen en wanneer dat geld er zou moeten zijn. RWS moet ook een geldbeheersopgave doen en dat werd erg lastig doordat het convenant daar onvoldoende in voorzag.
2. De provincie wilde, zonder dat alle gelden binnen waren, al snel gaan ontwikkelen en bouwen. RWS werkt vanuit het principe dat er eerst geld op de plank moet liggen.
3. Hier komt bij dat er tijdens de verkenning ook te weinig is toegezien op hoeverre bepaalde geplande ontwikkelingen haalbaar waren: *“Het convenant is te juridisch ingestoken, praktische zaken ontbraken” (R9).*

### Grondposities en juridisch beslag

**Verklarend:** breder ontwikkelen op ruimtelijke schaal betekent ook dat er met meerdere gronden gewerkt moet worden. Grondposities en juridische belangen hebben voornamelijk bij de N31 een zeer belangrijke barrière gevormd.

Grondposities kunnen een invloed hebben op de mogelijkheid tot gebiedsgerichte ontwikkeling (R2, R4). Bij de N31 heeft een juridisch beslag op het Spaans terrein ervoor gezorgd dat de grootste hap van de geplande gebiedsontwikkeling niet is meegenomen (R3, R8). Het terrein was aangekocht door de gemeente Harlingen maar doordat de vorige eigenaar nog een rechtszaak had lopen over het terrein, heeft de gemeenteraad destijds het volgende aangegeven:

*“Met het terrein mag niets onomkeerbaars gedaan worden” (R8).*

Hier komt bij dat het rondom het tracé een lappendeken is aan allerlei kleine kavels van het Rijk, de provincie en de gemeente. Op dit moment wordt er gewerkt aan een meer partijen-overeenkomst om enkele kavels samen te voegen en goed over te dragen (R8). Op het moment dat dit klaar is kan daar straks ook goed ontwikkeld worden. Het was echter mooi geweest als dit al tijdens het project integraal mee-ontwikkeld had kunnen worden.

### Angst voor risico's

**Verklarend:** binnen een gebiedsgerichte aanpak is het van groot belang om constant te blijven verkennen waar de kansen liggen voor integrale ontwikkeling van andere ruimtelijke sectoren. Op het moment dat er teveel wordt ingezet op het beheersen van risico's en het niet verkennen van kansen door het niet hebben van financiële middelen kan dat een invloed hebben op de daadwerkelijke realisatie van een gebiedsgerichte ambitie.

Voortvloeiend uit de bovenstaande barrières, kunnen tegengestelde belangen en het werken volgens specifieke procedures bij dragen aan het risico gestuurd werken. Veel projectmanagers hebben de neiging om externe invloeden die een bedreiging kunnen vormen voor het project af te weren (R10). Terwijl juist deze externe invloeden en ontwikkelingen constant moeten worden herkend binnen gebiedsgericht werken (R10).

Bij de N31 is het project ruim binnen de begroting gebleven, dat komt mede doordat RWS erg scope gericht werkt en bewust ingewikkelde en risicovolle zaken/ontwikkelingen heeft gemeden (R3, B4). Dit is ook niet erg opvallend want RWS heeft als primaire taak het ontwikkelen van infrastructuur en op het moment dat er meer gebiedsontwikkeling wordt meegenomen in deze scope dan kan daarmee een risico genomen worden (R2). Het civieltechnische werk, de drie kilometer lange verdiepte weg, is een complexe opgave geweest die zeker voor de gemeente alleen te groot geweest zou zijn (R3). Door de werkwijze van RWS en het sturen op en het beheersen van risico's is de infrastructuur zelf goed aangelegd (R3).

Aan het begin van het project is veel geïnventariseerd en zijn er wensen uit de directe omgeving opgehaald door de regionale partijen. Ook daar kwam naar voren dat geld, en het hebben van voldoende geld, om geen risico's te lopen nog wel steeds leidend is (R3). Bij de gemeente Harlingen was op een gegeven moment de gedachte;

*“Als we geen geld hebben dan praten we ook niet met mensen” (R3).*

Bij de N33 hebben ze vanuit RWS gewerkt volgens systeem gerichte contractbeheersing, hier wordt aan de aannemer gevraagd om met kwaliteitsplannen aan te geven hoe er wordt geborgd wat er gevraagd is (R6). Vervolgens gaat RWS-risico gestuurd kijken hoe en of die kwaliteitseisen worden nagestreefd. Aan het begin van dit project is er ook een bestuurlijk platform gevormd met daarin de verschillende projectpartners. Vanuit RWS werd hier pas later echt de meerwaarde van ingezien en zette men vooral eerst in op niet uitglijden en het mijden van risico's (R6).

## 5.2.2 Gedrag gebonden lock-ins

### Specifieke afdelingscultuur & pad afhankelijkheid

**Verklarend:** een specifieke afdelingscultuur kan ervoor zorgen dat er een strikte sectorale focus is binnen organisaties waardoor mensen en organisaties lastig in de integrale modus te sturen zijn. Uit deze verschillende organisatieculturen volgen bepaalde informatiebehoefte en werkwijzen die binnen een projectteam ervoor zorgen dat eigen belangen opzij moeten worden gezet om zo het overkoepelende gebiedsgerichte belang te dienen.

Er is gekozen om deze twee barrières gelijk te behandelen, dit omdat het verschil tussen beide lastig valt te destilleren uit de interviews. Maar een specifieke afdelingscultuur ontstaat doordat bepaald gedrag en formele- en informele instituties lastig over de tijd blijken te veranderen; pad afhankelijkheid. Uit de analyse kan worden gesteld dat een specifieke afdelingscultuur en pad afhankelijkheid op drie manieren een invloed kan hebben op het vasthouden van een gebiedsgerichte ambitie:

**1)** Te beginnen met het strikt richten op de eigen werkzaamheden.

Bij de Haak Noord was er sprake van een groot pallet aan ontwikkelingen binnen meerdere sectoren. Op elk van die sectoren, zowel binnen de gemeenten en provincie, zit een beheerder die zich expliciet met die sector bezighoudt en in de begroting ruimte heeft om het sectorspecifieke uit te voeren (R7). Dit is ook teruggekomen bij de gemeente Harlingen waarbij medewerkers zich hebben vastgehouden aan het eigen taakveld (R8). Bij RWS wordt dit sectorspecifieke werken binnen een afdelingscultuur wel herkend, doordat wordt aangegeven dat een projectorganisatie van alleen RWS niet voldoende is omdat men dan toch teveel op de eigen taak focust waardoor de integrale blik verloren kan gaan (R9). Bij de overheid is dit mono culturele en traditionele denken en aanvliegen van projecten nog steeds een veelvoorkomend gegeven (R7, R10). Naast dat het cultureel en sectoraal werken sterk pad afhankelijk is kan er natuurlijk ook deels een heel praktische redenering aan ten grondslag liggen; bij gebiedsgericht werken kijk je naar verbanden, integraliteit (in ontwikkelingen en budget) waardoor dat voor sommige organisaties/mensen ook een angst op verlies van eigen werk teweeg kan brengen (R10).

**2)** De tweede verklaring is een resultaat van de eerste; het niet in de integrale modus krijgen van mensen en/of organisaties. Een van de grootste barrières bij de Haak was voor de omgevingsmanagers, van zowel de gemeente als provincie, om de bestuurlijke achterban in de integrale modus te krijgen (R7). Deze mensen willen gewoon niet direct budget afstaan aan een sector-overstijgend projectbudget, iets was wel van belang is zoals duidelijk zal worden in de projectmanagement paragraaf. Bij de N33 werken ze met specifieke risico ramingen die normaliter niet openbaar worden gemaakt (R6). Doordat de regionale partijen in dit project later aansloten en geld bijlegden wilde zij uiteraard ook inzicht hebben in deze risico ramingen om zo te kunnen bekijken of dat in lijn zou liggen met hun eigen verwachtingen.

*“maar dat was ook nog wel een hell of a job want mensen zijn daar hier niet voor, gewoon die ramingen laten zien” (R6).*

Doordat men deze risicoramingen nooit openbaar maakten (pad afhankelijkheid) zat het dus zo in de cultuur om dat niet te doen. Het is natuurlijk niet precies te analyseren wat de impact hiervan is op het behouden van een integratiefocus, het kan wel bijdragen aan het verlies van vertrouwen en het niet meer willen werken voor elkaars- en gezamenlijke belangen.

3) De derde verklaring is dat verschillende organisatieculturen bijdragen aan verschillende behoeften. De gemeente en de provincie zitten meer op het meten en weten terwijl bij RWS vanaf een grotere afstand wordt gekeken naar projecten (R6). Dit is ook logisch omdat ze bij de provincie bijvoorbeeld in één gebouw zitten, bestuur en uitvoering zitten daarom dicht bij elkaar (R6). De mensen die vanuit de beide provincies aan de N33 meewerkten hadden veelal het gevoel op de schouder te worden getikt door de eigen bestuurders, bij de provincie heerst een cultuur van korte lijntjes. Dit vraagt natuurlijk om een grotere informatiebehoefte door bijvoorbeeld het openbaar maken van die risicoramingen. Dit vroeg daarom weer om een *cultuuromslag* bij RWS (R6).

Uit de verschillende gesprekken zijn ook een aantal barrières gekomen die specifiek zijn voorgekomen in één van de drie projecten. Deze staan in de onderstaande tabel 4 weergegeven.

Tabel 4 – project specifieke barrières – Bron: eigen bewerking

De Haak Noord	N31 Harlingen	N33 Assen-Zuidbroek
<ul style="list-style-type: none"> <li>Besluitenloosheid afdelingshoofd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkelingen niet in lijn met de cultuur van de stad (visserij, haven)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gebrek aan een structurele dialoog tussen de projectpartners</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het missen van momentum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet werken op meerdere schaalniveaus</li> <li>Niet tijdig verkennen</li> </ul>

### 5.2.3 Concluderend

In de bovenstaande paragraaf zijn de verschillende institutioneel-organisatorisch- en gedrag gebonden barrières geanalyseerd en verklaard wat de invloed van deze barrières kan zijn op het vasthouden van een gebiedsgerichte ambitie tot aan de realisatie van een project.

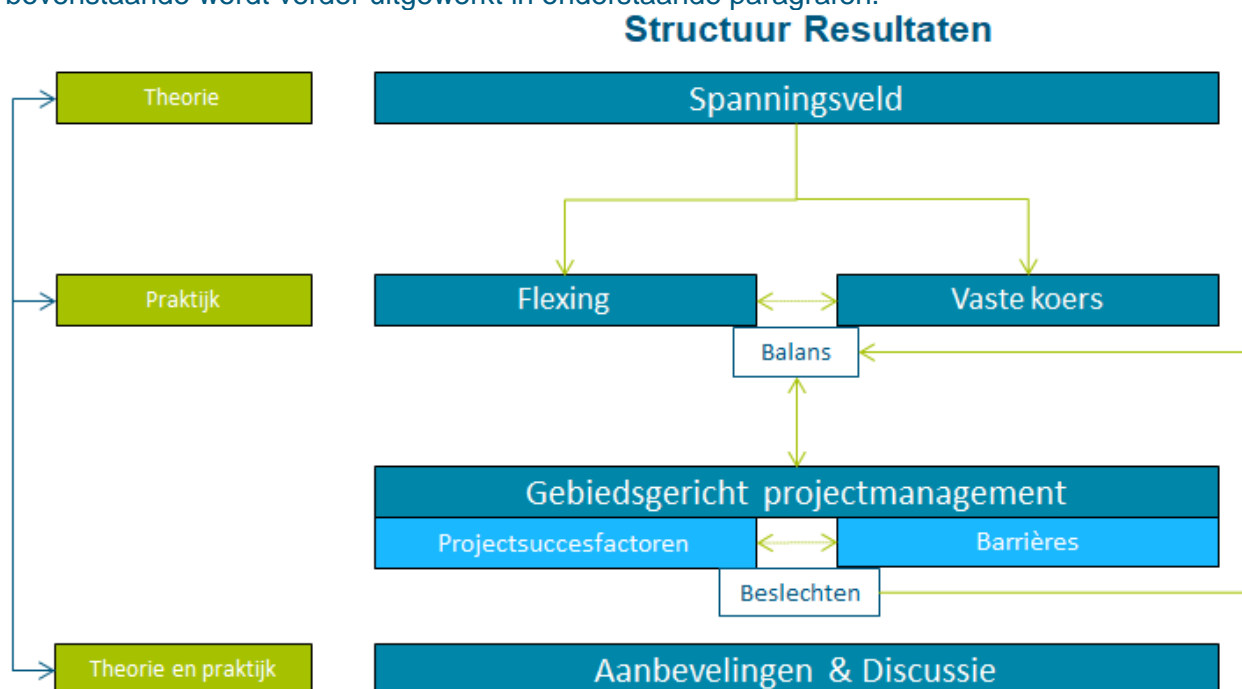
De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

1. Tegengestelde belangen lijken de belangrijkste barrière te vormen voor de gebiedsgerichte aanpak binnen infrastructuurprojecten. Deze barrière is teruggekomen in alle drie de verschillende projecten. Deze tegengestelde belangen en het daaruit volgende sectorale werken kunnen worden verstrekt door specifieke afdelingsculturen. Bij de drie projecten komt naar voren dat verschillende projectpartners specifieke werkwijzen hebben en daar niet zo snel vanaf stappen (pad afhankelijkheid). Deze conclusie ligt daarmee erg in lijn met de probleemstelling waarin wordt gesteld dat een integratiefocus lastig blijkt vast te houden in dit soort projecten doordat er veel actoren zijn met uiteenlopende en tegengestelde belangen.
2. Angst voor risico's lijken ook te worden versterkt door specifieke afdelingsculturen doordat actoren liever niet eigen belangen opzijzetten op het moment dat dit ten kosten kan gaan van eigen middelen en daarmee eigen werk.
3. Door de bovenstaande twee punten samen te nemen kan worden verklaard waarom de gebiedsgerichte focus naarmate de tijd vordert verloren gaat in sommige projecten (probleemstelling). De gedrag gebonden- en de institutionele lock-ins lijken elkaar onderling te versterken. Doordat er lang op een bepaalde manier gewerkt wordt (pad afhankelijkheid) kan dat als resultaat hebben dat er strikter aan de eigen belangen wordt vastgehouden.
4. Na de analyse kan worden gesteld dat bij de N31 Harlingen en bij de N33 Assen-Zuidbroek de, hierboven geanalyseerde, barrières het meest zijn voorgekomen waardoor kan worden verklaard dat bij deze twee projecten de gebiedsgerichte ambitie in mindere mate is gerealiseerd.

### 5.3 Gebiedsgerichte projectsuccesfactoren

- Welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren zijn op projectniveau nodig om de geïntegreerde gebiedsgerichte ambitie vast te houden gedurende het planproces?
  - Wat zijn de verschillen tussen de drie projecten?
  - Hoe verhouden deze factoren zich tot klassieke projectsucces factoren (geld, tijd, kwaliteit)?

Onderstaand figuur 9 geeft duidelijk de structuur van de resultaten weer. In de aanleiding en in het theoretisch kader is naar voren gekomen dat sommige infraprojecten wel slagen in de gebiedsgerichte ambitie en andere projecten minder tot niet, er is dus sprake van een spanningsveld. Dit spanningsveld kan in de praktijk worden verklaard doordat er een spanning kan ontstaan tussen het enerzijds varen van een vaste koers en anderzijds het open blijven staan voor externe ontwikkelingen en kansen (flexing). Voor het verhelpen van dit spanningsveld en daarmee het slagen van een gebiedsgerichte ambitie moet er een balans worden gevonden tussen flexing en een vaste koers. Dit kan worden gedaan door in te zetten op gebiedsgericht projectmanagement waarbij er wordt ingezet op projectsuccesfactoren die de, in de voorgaande paragraaf geanalyseerde, barrières kunnen beslechten. Op het moment dat dit structureel wordt gedaan kan een gebiedsgerichte aanpak slagen binnen de specifieke projectcontext. Het bovenstaande wordt verder uitgewerkt in onderstaande paragrafen.



Figuur 9 – structuur resultaten – Bron: eigen bewerking

#### Balans tussen flexing en een vaste koers

Binnen de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning lijkt het van belang om constant vanuit een breed perspectief te werk te gaan (R2, R3, R5, R7, R8, R10).

Gaandeweg wordt pas duidelijk hoe een geïntegreerd gebiedsontwikkelingsproces zich gaat ontwikkelen, aan de hand daarvan kunnen projectdoelstellingen veel nauwkeuriger worden vastgesteld (R4, R5):



*“dus enerzijds wel de koers blijven volgen die je op hoofdlijnen hebt uitgezet. Maar daarin voldoende flexibel te zijn om te buigen en bij te sturen wanneer kansen zich voordoen en die te integreren”(R5).*

Aan de ene kant zijn **duidelijke afspraken** nodig tussen de verschillende projectpartners over:

1. **Financiering** – ontwikkelingen in andere ruimtelijke sectoren geïntegreerd met infrastructuurontwikkeling kosten ook extra geld. Bij alle drie de projecten hebben regionale partijen (provincies, gemeenten en dorpen) geld bijgedragen aan het project budget om deze extra ontwikkelingen te kunnen financieren (R3,R4,R5,R6,R7,R8,R9). Gedurende het project moet uiteraard worden toegezien op het gedeelte werk dat is uitgevoerd in verhouding tot de kosten die zijn gemaakt (R4, R7). Dit budget is ook van toepassing op de projectorganisatie, die kan niet gedurende de volle periode met alle medewerkers aan het werk zijn in verband met de kosten (R4, R7).
2. **Verantwoordelijkheden** – wie staat binnen dit soort complexe projecten aan de lat voor wat? De verschillende partijen hebben tevens eigen verantwoordelijkheden tegenover het ministerie (RWS), de gedeputeerde staten (provincies) en de gemeenteraad (gemeenten) (R2). Deze gebiedsgerichte samenwerking dient te worden vastgelegd in samenwerkings- en uitvoeringsovereenkomsten (R7). *“Een vaste koers kan alleen worden gevaren binnen eigen verantwoordelijkheden” (R2).*
3. **Verwachtingen** – met betrekking tot de financiën, tijd en verantwoordelijkheden moeten duidelijke verwachtingen tussen de projectpartners onderling worden uitgesproken en naar de betrokkenen in het gebied. Nee zeggen moet binnen gebiedsontwikkeling ook een mogelijkheid blijven (R7, R9, R10).

Hier tegenover staat dat het werken volgens te strikte afspraken en procedures een belemmering vormt in het signaleren van kansen en het verzilveren van die kansen:

*“als je je te strak fixeert op het eindresultaat dan bouw je eigenlijk inefficiëntie in het proces. Als je zegt ik wil dat en daar houd ik me aan vast en ik houd mijn ogen gesloten voor invloeden van buiten, dan raak je mekaar kwijt. Dus je moet open blijven staan voor veranderingen zou je kunnen zeggen. Meer dan als je een solitair RWS-project zou gaan draaien” (R6).*

Aan de andere kant moet er worden ingezet op **Flexing** (een brede denkcultuur):

1. Open staan voor **toevoegingen aan de scope** van het project gedurende het traject (R3,R4,R5,R6,R7,R8,R9). Echt vanuit dat traject zoveel mogelijk kansen blijven signaleren en niet altijd binnen de gebaande paden blijven denken. Bij de Haak Noord is constant gekeken of bepaalde extra ontwikkelingen konden worden opgenomen onder het overkoepelde project binnen een integraal projectbudget (R4,R5,R7). Dit vraagt pro-activiteit vanuit de projectorganisatie maar ook vanuit de actoren in het gebied die willen meeprofiteren van de ontwikkelingen. Zo is er bij de Haak Noord en bij de N31 gebruik gemaakt van een kansenkaart om zo veel mogelijk ambities en wensen uit het gebied op te halen om zo te kijken of deze konden worden omgezet in daadwerkelijke deelprojecten (R3, R5, R8). Alle daaruit volgende scopewijzigingen zijn vervolgens weer opgenomen in een scoperegister waardoor daar veel duidelijkheid en transparantie over was (R3).
2. **Temporiseren van ontwikkelingen** (R4). Op het moment dat bepaalde geïntegreerde ontwikkelingen niet passen, kijken of deze op een later moment alsnog ingevlogen kunnen worden.
3. **Een integraal projectbudget**. Hierdoor is het gemakkelijker binnen dat budget te schuiven tussen verschillende projecten.

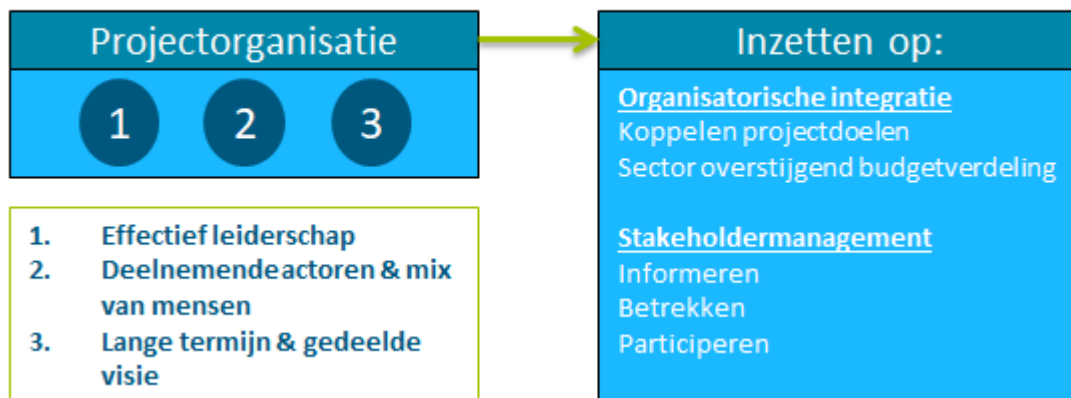
4. **De projectorganisatie.** Hierin moet begrip worden getoond voor de belangen en de context van andere partijen waardoor er een flexibele houding van de deelnemende projectpartners wordt gevraagd (R3, R6).

Het is daarom van belang constant te zoeken naar de balans tussen flexing en een vaste koers:

*“Uiteindelijk gaat het over het totaalproject of dat goed is of niet goed is. En dat betekent dat je misschien best wel een keer op je primaire doel iets moet inleveren om op je secundaire doel gewoon het volle effect te halen. Dus dat betekent ook dat je tracékeuze veel meer bepaald zou moeten worden door je omgeving dan puur alleen geredeneerd vanuit je weg” (R10).*

Deze balans kan worden gevonden door in te zetten op gebiedsgericht projectmanagement waarbij projectsuccesfactoren de barrières beslechten. Op die manier wordt integraal werken (flexing) gestimuleerd maar wel binnen duidelijk tijd- en financiële kaders. Onderstaand figuur 10 geeft het overzicht van gebiedsgericht projectmanagement zoals dat kan worden beschreven en verklaard aan de hand van de gevonden resultaten. Ook zal er duidelijk worden verklaard hoe de projectsuccesfactoren bijdragen aan de beslechting van de barrières.

## Gebiedsgericht projectmanagement



Figuur 10 – gebiedsgericht projectmanagement – Bron: eigen bewerking

### Projectorganisatie binnen gebiedsgericht projectmanagement

Voor een projectorganisatie binnen gebiedsgericht werken lijken drie aspecten van belang: (1) effectief leiderschap (2) projectorganisatie van meerdere actoren en (3) lange termijn denken en gedeelde visie.

*“Je ziet dat het op het moment dat het goed gaat, de projectopdracht klopt met de manier waarop je projectorganisatie is ingericht” (R2).*

#### Effectief leiderschap

**Verklarend:** een projectmanager moet gebiedsgericht werken willen omarmen. Hij/zij moet toezien op het integreren van externe kansen maar wel binnen budget, tijd en risico's. Effectief leiderschap draagt bij aan de beslechting van angst voor risico's en tegengestelde belangen door het nemen van bestuurlijke beslissingen op het juiste schaalniveau.

Na de verschillende interviews te hebben geanalyseerd zijn de volgende twee aspecten van effectief leiderschap binnen gebiedsgerichte infrastructuurprojecten van belang:

1. Het meest genoemde is dat een **projectmanager** iemand moet zijn die het gebiedsgerichte werken wilt omarmen (R1, R7, R10). Deze projectmanager moet in staat

zijn om het sectorale denken van mensen te doorbreken en tegengestelde belangen te verenigen binnen overkoepelende belangen. De projectmanager moet overzicht houden over het integrale budget en project en zich niet te veel focussen op separate projecten (R7).

*“als projectmanager zou je juist gek moeten zijn op die externe ontwikkelingen want die maken uiteindelijk het project interessanter en beter” (R10).*

Uiteraard heeft een projectmanager de taak om toezicht te houden op budget, tijd, kwaliteit en risico maar **angst voor risico's** moeten zeker niet leidend zijn (R10). Als ontwikkelingen extra geld kosten dan moet er vanuit de projectorganisatie actief gezocht worden naar welke actoren daaraan kunnen bijdragen, zoals dat actief is gedaan door de omgevingsmanagers bij de Haak Noord (R5, R7). Om die externe ontwikkelingen, die gedurende het traject erbij komen, goed te kunnen managen moet je als projectmanager weten hoe de processen in elkaar zitten (R10). Processen dienen altijd in een breder perspectief te worden geplaatst (R10), hiervoor is het wel van belang dat een projectmanager van veel zaken kennis in huis heeft (specialist in het generalist zijn) (R1,R9). Bij RWS wordt ook onderkend dat projectmanager zich breder moeten inzetten dan alleen het dienen van RWS-belangen binnen integrale projecten (R6, R9).

2. Een tweede belangrijk aspect binnen effectief leiderschap is het nemen van **bestuurlijke beslissingen** op een juist (schaal)niveau. Binnen een groot gebiedsgericht infrastructuurproject bestaande uit allerlei deelprojecten is het van belang om toe te blijven werken naar mijlpalen. Het is daarom belangrijk om knopen door te hakken op het moment dat bepaalde projecten/ontwikkelingen vastzitten (R7, R9, R10). Bij de Haak Noord liepen in sommige dorpen de onderhandelingen vast waardoor besluiten uitbleven, hier zijn toen lokale bestuurders ingevlogen om beslissingen te forceren (R7). Dit is gedaan door lokaal bekende gezichten om zo het besluitvormingsproces te versnellen (R7). Dit is eveneens gedaan bij de N33 bij knooppunt Zuidbroek waar gesprekken met landeigenaren vastliepen, hier is de verantwoordelijke wethouder ingevlogen om een beslissing te forceren (R9). Hoewel draagvlak en het beslechten van tegengestelde belangen binnen gebiedsgericht werken als belangrijk worden bestempeld, kan men het nooit altijd eens met elkaar zijn (R9). Hierdoor is *escaleren*, het opschalen van beslissingen, soms van belang om vooruitgang te bewerkstelligen (R9, R10).

### Projectorganisatie van meerdere actoren (mix van mensen)

**Verklarend:** een projectorganisatie bestaande uit de deelnemende actoren is cruciaal omdat zo tegengestelde belangen kunnen worden verenigd in een projectorganisatie. Hierin is een strategie van een sterke inzet op een mix van mensen belangrijk omdat veel verschillende projecten, die tegelijk lopen, vragen om veel verschillende kennis.

Om **tegengestelde belangen** te kunnen beslechten binnen gebiedsgerichte infrastructuurprojecten wordt het belang van een projectorganisatie bestaande uit de deelnemende partijen/actoren meermaals genoemd.

*“Ik denk voor die integrale aanpak, integraal projectmanagement ik denk dat je een mix van mensen nodig hebt” (R4).*

&

*“de projectorganisatie moet een soort van weerspiegeling zijn van de belangen en de inbreng van iedere stakeholder” (R6).*

Bij de Haak om Leeuwarden wordt gewerkt binnen het overkoepelende programma, Leeuwarden Vrijbaan. In dat programma wordt de gemeente Leeuwarden actief betrokken en opgenomen in het projectteam om zo gemeentelijke belangen te kunnen toelichten (R4, R5). Binnen een projectteam voor gebiedsgerichte infrastructuurprojecten is een mix van mensen samen met flexibiliteit cruciaal (R3, R4, R7, R8). Dit komt doordat er binnen dit soort integrale projecten er meerdere sub-projecten tegelijkertijd gaande zijn waardoor er mensen nodig zijn die goed zijn in een verkennings-, plan- of realisatiefase (R4). Hiernaast zijn er ook mensen nodig (omgevingsmanagers) die constant aan het verkennen zijn om zo kansen uit het gebied op te halen (R4). Bij de Haak Noord is de projectorganisatie flexibel ingericht, dat wel zeggen aan de hand van ingekochte raamcontracten. Hier is voor gekozen omdat gebiedsgerichte infraprojecten langlopend zijn, het komt daardoor zelden voor dat het volledige projectteam tegelijk aan het werk moet (R4).

Bij de N31 Harlingen is gewerkt in een bestuurlijke alliantie, naast dat deze alliantie barrières met zich heeft meegebracht geven zowel de gemeente Harlingen (R8) en de provincie Fryslân (R3) aan positieve ervaringen te hebben aan het werken binnen een bestuurlijke alliantie. De gemeente Harlingen heeft bewust ingezet op het niet een *ver van de bed show* te maken (R8). Zo zijn er permanent twee mensen van de gemeente Harlingen vrijgesteld die constant aan het project hebben mogen meewerken. Hierbij was het van belang om ook fysiek op het projectkantoor aanwezig te zijn, dit zorgt voor binding (R8). De gemeente Harlingen geeft ook aan veel geleerd te hebben omtrent projectbeheersing en projectmatig werken, zeker op de grote schaal van dit project (R8). Om een gebied te ontwikkelen is het van belang om lokale actoren aan tafel te hebben omdat anders kansen niet worden gezien maar ook niet worden verzilverd (R3). In lijn met de gedachte bij de Haak Noord, wordt bij de N31 ook aangegeven dat omgevingsmanagers het beste regionale figuren kunnen zijn omdat die een goede binding hebben met de lokale omgeving (R3).

Bij de N33 werd het belang van een projectorganisatie bestaande uit de deelnemende actoren pas later onderkend (R6). Er is gewerkt met een bestuurlijk platform waar alle projectpartners in deelnamen, aan het begin werd dit gezien als een *moetje* omdat het bestuurlijk convenant voorzag in de gemaakte afspraken (R6). Zoals naar voren is gekomen bij de barrières liet dit bestuurlijk convenant teveel ruimte voor interpretatie waardoor fricties zijn ontstaan.

*“Maar veel belangrijker is; begrijp je elkaar gaandeweg nog? Eigenlijk zou je het convenant ook helemaal niet nodig hoeven hebben om gaandeweg werkafspraken uit af te leiden. Want daar is die eigenlijk ongeschikt voor eigenlijk ben je al te veel uit elkaar gedreven als je die dingen moet opzoeken in het convenant” (R6).*

Gaandeweg is dit bestuurlijk platform daarom als rand-voorwaardelijk voor het projectsucces gezien (R6, R9). In lijn met deze gedachten had een gemeente Veendam, die ongeveer negen miljoen heeft bijgedragen aan het integrale budget, eerder als volwassen projectpartner aan tafel moeten zitten (R6). Door een projectorganisatie van de verschillende actoren te vormen wordt iedereen ook gezamenlijk probleemeigenaar (R6).

## Lange termijn en gedeelde visie

**Verklarend:** een lange termijnvisie is van belang omdat het in staat stelt een gedeelde visie te dragen en uiteindelijk uit te voeren.

Gebiedsgerichte integrale projecten zijn langlopende dossiers (R1, R4, R10). Het bouwen of verleggen van een nieuw tracé duurt geen jaren maar doordat het doel is om de omgeving bij gebiedsgerichte projecten met een plus achter te laten, is een lange termijnvisie van belang (R4, R5). Om deze lange termijnvisie te bewaken en uiteindelijk uit te voeren zijn de volgende twee aspecten randvoorwaardelijk:

1. Een focus op **programmamanagement**: Het programma Leeuwarden Vrijbaan zorgt in de breedste zin voor de verbetering van de mobiliteit en bereikbaarheid in en rondom Leeuwarden (R4, B3). Het betreft spoor, aanpassing stationsgebied, de ringweg en slimmer reizen en slimmer werken (R4, B3). In dit programma is ingezet op goede communicatie en afstemming tussen de verschillende deelprojecten waardoor er uiteindelijk goede eindresultaten zijn opgeleverd (R4). Ambities en kansen uit het gebied zijn omgezet naar projecten en die zijn in de totale scope van contracten opgenomen (R4, R5). De N31 Harlingen is ook begonnen als gebiedsontwikkeling Harlingen, maar gedurende het traject is deze programmafocus ergens verloren gegaan (R3, R8). De N33 Assen-Zuidbroek heeft nooit een bredere programmafocus gehad, iets wat ook wel te begrijpen is aangezien er puur vanuit infrastructureel oogpunt begonnen is aan dit project.
2. Een **ambtelijk opdrachtgever** die het gebied echt met een plus wilt achterlaten en daarmee gebiedsgericht werken wilt omarmen (R2,R4,R5,R7,R10). Bij de Haak Noord heeft de provincie constant ingezet op werk met werk willen maken en het gebied achterlaten met een plus (R4, R5, R10). Op het moment dat de ambtelijk opdrachtgever dezelfde ambitie heeft kan deze opdrachtgever ook de projectorganisatie blijven aansturen op integraal blijven werken (R4). Dit is zeker van belang in het vasthouden van deze integrale aanpak op een lange termijn. Bij de N31 is ook geregeld gebruik gemaakt van deze ambtelijke opdrachtgever door een wethouder in te vliegen om zo gebiedsgerichte kansen, via de stuurgroep, toe te voegen aan de scope van het project (R3). Op deze manier komt dan die scope toevoeging wel van *boven naar beneden* in de projectorganisatie terecht.

Nu de drie componenten van de projectorganisatie zijn geanalyseerd zal nu de gewenste organisatorische integratie (koppelen van projectdoelen en sector overstijgende budgetverdeling) worden geanalyseerd.

## Organisatorische integratie

### Het koppelen van projectdoelen

**Verklarend:** het koppelen van projectdoelen kan bijdragen aan het beslechten van twee voorkomende barrières; onduidelijke afspraken en angst voor risico's.

Gebiedsontwikkeling geïntegreerd met infrastructuur ontwikkeling komt alleen goed van de grond op het moment dat meerdere partijen kunnen meeprofiteren van deze ontwikkelingen (R2). Door het koppelen van afzonderlijke projecten onder de noemer van het grote project, in dit geval de Haak Noord, kan efficiency worden ingebouwd (R5). Bij de N31 Harlingen is de station-ontwikkeling deels binnen de scope van het project meegenomen doordat de gemeente Harlingen hier geld voor heeft vrijgemaakt (R8). Bij RWS is er sprake van een culturomslag, op



het moment dat bepaalde specifieke wensen/ontwikkelingen vanuit de gemeente niet binnen een tracébesluit (specifieke procedure) opgenomen kunnen worden dan worden deze veelal doorgevoerd in bestemmingsplannen. Bij RWS wordt steeds meer geprobeerd om te kijken of dit bestemmingsplan, of specifieke onderdelen daarvan, toegevoegd kunnen worden aan de scope van het project (R9).

Het koppelen van projectdoelen draagt bij aan het beslechten van de volgende twee barrières:

1. Door projectdoelen aan elkaar te koppelen en in te zetten op organisatorische integratie wordt duidelijk wie waarvoor aan de lat staat. Zo is bij de Haak Noord gebruik gemaakt van vier hoofdcontracten, zo dat duidelijk was wie verantwoording droeg voor de (spoorse-)kunstwerken, de infrastructuur en gebiedsontwikkeling (R4). Met name die gebiedsontwikkeling projecten zijn afgebakende projectonderdelen geworden van het grote Haak Noord project zodat goed duidelijk is geweest wie waarvoor aan de lat stond (R4, R5). Een concreet voorbeeld is Deinum geweest waar de sportvelden zijn verplaatst waardoor niet constant al het verkeer door Deinum heen hoeft (R5). Op deze manier kan **de barrière van onduidelijke afspraken** en daaruit volgende onduidelijke verantwoordelijkheden worden beslecht.

2. Het koppelen van projectdoelen kan bijdragen aan de beslechting van de **barrière angst voor risico's**. Risicobeheersing wordt zo een kans voor gebiedsontwikkeling. Dit is ook gedaan bij de N31 Harlingen waarbij al het zand wat vrijgekomen is uit de verdiepte bak een groot financieel risico vormde (R3). Echter is door organisatorische integratie dit zand uiteindelijk gebruikt voor de vismigratierivier van de afsluitdijk (R3, R8). Zo is door het koppelen van projectdoelen een potentieel risico omgevormd tot kans in een ander naburig project.

### Overstijgend verdelen van budgetten

**Verklarend:** door een integraal budget te genereren, waaraan meerdere partijen hebben bijgedragen, kan meer worden gedaan met hetzelfde geld. De barrière **angst voor risico's** kan zo worden beslecht doordat risico's worden opgevangen binnen integrale budgetten.

Bij het koppelen van projectdoelen is het oorspronkelijke budget voor de pure infrastructuur niet voldoende om al deze ontwikkelingen te financieren. Hierdoor moeten deelnemende partijen (provincies, gemeenten, dorpsbelangen) van het overkoepelende project, geld bijdragen aan het project (R2). Zo hebben Deinum en Marssum zelf geld bijgelegd om de gebiedsontwikkeling binnen de eigen dorpen te organiseren onder de vlag van het overkoepelende project, Haak Noord (R5, R7). Bij de N31 en de N33 hebben regionale partijen ook budget bijgelegd. Echter, door de **barrières tegengestelde belangen en sectorale afdelingscultuur** zijn organisaties en mensen bang om sectorale budgetten af te staan doordat dat enerzijds tot gevaar van het eigen werk kan leiden en anderzijds doordat men gewend is sectoraal te werken (R10).

Bij de Haak Noord is een groot integraal budget samengesteld waarbinnen specifieke ontwikkelen waren gelabeld (R7). Door bijvoorbeeld een damwandconstructie onder het overkoepelende projectbudget aan te besteden kon het voor die ton veel meer doen dan wanneer dit separaat zou worden aanbesteed (R7). Door het deel te laten uitmaken van een groter project (budget) kan ook makkelijker organisatorische integratie worden bereikt doordat meerdere projecten geïntegreerd ontwikkeld kunnen worden. Dit vraagt misschien wel om een generalistisch kostenexpert (R1), iemand die boven de verschillende potjes staat en zo probeert toe te werken naar een integraal budget. Bij de Haak Noord hebben omgevingsmanagers de verschillende gemeenten en dorpen in een vroegtijdig stadium betrokken en aangeven dat zij budget apart moesten zetten op de begroting (R5, R7). Dus aparte budgetten voor weg- & groen onderhoud en bijvoorbeeld sportvoorzieningen zijn samengevoegd. Dit vraagt om een grote

tijdsinvestering aan de voorkant doordat niet iedereen in de modus zit om budget af te staan (R7). Op het moment dat dit gelukt is en verschillende actoren hier het voordeel van zien, kunnen barrières beslecht worden en kan er geïntegreerd ontwikkeld worden.

Cruciaal hierin is financieel management (R10). Ramingen die worden gemaakt voor gebiedsgerichte infrastructuurprojecten moeten marges bevatten om zo flexibiliteit in het project in te bouwen. De Haak om Leeuwarden is een project van 250 miljoen, waaronder kleinere projecten vallen van bijvoorbeeld één of twee miljoen. Op het moment dat deze kleinere projecten wat duurder uitvallen dan kan dat gemakkelijk worden opgevangen doordat het project deel uitmaakt van het overkoepelde integrale projectbudget (R10). De synergie van integrale budgetten binnen gebiedsgericht werken zit eigenlijk in twee aspecten: (1) er kan goedkoop werk met werk worden gemaakt en (2) tegenvallers en projectrisico's kunnen worden opgevangen binnen de marge van het integrale project (R7, R10). De barrière **angst voor risico's** kan zo worden beslecht doordat risico's worden opgevangen binnen integrale budgetten. Hierbij is het wel van belang dat tekorten bij het ene project niet worden weggehaald bij de ontwikkelingen van andere projecten omdat dit sectorale spanningen kan veroorzaken.

### Stakeholder management & open communicatie

**Verklarend:** stakeholdermanagement binnen de gebiedsgerichte aanpak is van groot belang doordat het (1) traject van complexe en soms ingrijpende projecten wordt duidelijk gemaakt waardoor begrip kan ontstaan voor lastige beslissingen, (2) waardoor er *on speaking terms* gebleven kan worden met de verschillende actoren, (3) wat uiteindelijk resulteert in synergetische ontwikkelingen die door de omgeving gedragen wordt. Op deze manier kunnen de barrières van smalle perspectieven en angst voor risico's worden beslecht.

Stakeholdermanagement heeft betrekking op (1) stakeholders binnen de projectorganisatie (de verschillende projectpartners) maar ook op (2) andere belanghebbenden in het gebied. Hier zal de focus met name liggen op de tweede groep binnen stakeholdermanagement.

De manier hoe en waarop verschillende actoren/ stakeholders worden betrokken gedurende het project hangt af van de fase van het project (R10). Afhankelijk van de fase van het project kunnen binnen stakeholdermanagement drie rollen worden onderscheiden; informeren/ophalen, betrekken en participeren (R10). Het is lastig aan te geven waarom en wanneer er wordt overgegaan van bijvoorbeeld informeren naar betrekken of participeren, wel is het belangrijk om actoren de vrijheid te geven in de rol die zij willen (R10). Alle drie de vormen zijn, in verschillende mate, teruggekomen in de drie projecten.

1. Het spreekt voor zich dat **informeren en (info) ophalen** door alle respondenten wordt benadrukt als essentieel binnen grootschalige gebiedsgerichte infrastructuurprojecten. Binnen dit informeren is het van belang om ook duidelijk aan te geven wat het project zo complex maakt en waarom bepaalde lastige beslissingen gemaakt dienen te worden (R4,R5,R10). Neem de actoren mee in het proces, geef openheid zodat later lastige beslissingen genomen kunnen worden die worden begrepen door de omgeving.

*“Zeggen wat je doet en doen wat je zegt” (R5).*

Bij de Haak Noord ging dit informeren gepaard met benaderbaarheid; omgevingsmanagers van de provincie en de gemeente zijn constant en actief de omgeving ingegaan waar ze informatie hebben gebracht maar ook vooral hebben gehaald (R4, R5, R7). Dit is gedaan door mensen die al reeds bekend waren in het gebied en daardoor nog bekendere gezichten zijn geworden in de omgeving waardoor contact soepel verliep (R4, R5, R7). Een verklaring waarom dit zo goed gewerkt heeft is omdat deze omgevingsmanagers zich goed

realiseerden dat voor deze kleine dorpen, een project van deze omvang, een grote ingreep is. De omgevingsmanagers zijn dus constant in gesprek gebleven met deze dorpsbelangen waardoor publiek draagvlak is gecreëerd (R5, R7). Hierdoor is de barrière van tegengestelde belangen en smalle perspectieven bij de actoren in de omgeving beslecht. Door dit vroege informeren en verkennen zagen de omliggende dorpen (Deinum & Marssum) en gemeenten op een gegeven moment ook kansen voor ontwikkelingen in en rondom het eigen dorp (R5, R7). Door vervolgens alvast budget te reserveren en plannen te maken konden deze partijen goed inspelen op kansen (R7). Pro-activiteit vanuit de projectorganisatie door deze partijen vroegtijdig te informeren wordt zo versterkt doordat deze partijen op hun beurt proactief zijn gaan kijken hoe deze kansen te kunnen verzilveren.

Bij de N31 Harlingen is ook geïnformeerd (met name communicatie van geplande werkzaamheden) en opgehaald maar dan meer in de vorm van inspraakavonden en open meedenk-sessies (R3,R8). Dit is ook logisch doordat RWS als projectpartner daar strikt de tracéwetprocedure heeft doorlopen. Hierin zijn voorgeschreven participatiemomenten opgenomen en allerlei processen waarbij initiatief nemende partijen gehouden zijn om met allerlei belanghebbenden om tafel te gaan (R2, R3). Deze inspraakmomenten gelden ook voor de N33, waar soortgelijke procedures zijn gevolgd en waar het stakeholdermanagement voornamelijk tussen de projectpartners (rijk, provincies en gemeenten) verliep (R6, R9). Het informeren is goed gelukt aangezien er destijds op het tracébesluit geen beroep is aangetekend (R6).

Het lijkt alsof bij de N31 en N33 het brengen van informatie net en precies volgens de voorgeschreven procedures is verlopen maar dat bij de Haak Noord veel actiever het gebied is ingegaan om ook daadwerkelijk informatie op te halen. Dit kan een reden zijn waarom bij de Haak Noord de actoren meer betrokken en uiteindelijk aan het participeren zijn geweest.

2. In het **betrekken** van stakeholders bij de Haak Noord hebben dorpsbelangen organisaties (Deinum, Boxum, Marssum) een zeer belangrijke rol gespeeld (R4,R5,R7). Dorpsbelangen waren in deze dorpen eerst vel tegen de verlegging van de Haak, door in de eerste fase goed te informeren en informatie op te halen kwamen deze dorpsbelangen uiteindelijk in de meewerk modus (R5, R7).

Door deze dorpsbelangen actief voor te bereiden en duidelijk aan te geven waar de kansen voor hen lagen (R7) zijn deze dorpen op een erg natuurlijke manier betrokken. Dit heeft geleid tot veel synergetische ontwikkelingen in deze dorpen. Qua communicatie is hierbij gekozen om deze dorpsbelangen zelf de plannen en ontwikkelingen door te laten communiceren aan de achterban, daardoor worden de lijnen kort gehouden (R7). In dit betrekken is het van belang om een projectleider te hebben die in staat is om mensen aan zich te binden (R10). Dit actief betrekken is in de andere twee projecten wat minder terug te zien. Bij de N31 zijn actoren wel betrokken maar dit heeft niet geleid tot het ontwikkelen van allerlei ideeën (R3). Dit kan een combinatie van oorzaken hebben; zo is het tracé niet volledig verlegd waardoor er wellicht minder kansen zijn geweest tot natuurlijke ontwikkeling, ook kan het zijn de procedures van RWS voornamelijk informeren i.p.v. betrekken in de hand werken. Bij de N33 heeft RWS zich wel gerealiseerd dat infrastructuurprojecten niet goed van een grote afstand gestuurd kunnen worden, hier is een cultuuromslag geweest naar het meer betrekken van stakeholders (R9). Het kost wel tijd om dit door te voeren binnen RWS.

3. Het daadwerkelijk **participeren** in plannen door mee te denken en te tekenen is vooral gebeurd bij de Haak Noord. De hoofdgedachte bij dit project was:

*“Vooral zorgen dat de omgeving deelgenoot wordt van het plan, daar moet in geïnvesteerd worden” (R7).*

Dit is zelfs zo ver doorgevoerd dat bij meerdere ontwikkelingen in het gebied de projectorganisatie heeft gezegd; jullie als omgeving bedenken het maar en vervolgens toetsen wij als projectorganisatie of het binnen de kaders (financieel, tijd technisch, scope) van de Haak Noord past (R7). Door deze manier van synergetische samenwerking (relationeel ontwerpproces) worden plannen gemaakt en ontwikkeld die erg worden gedragen door de omgeving. De synergie zit in het feit dat het projectbureau nu gericht op lokale schaal kan ontwikkelen en dat bewoners het gevoel hebben te worden gehoord. Doordat deze plannen eerst zelf worden ontwikkeld door de omgeving zijn er bij het begin geen conflicterende procedures die als barrière kunnen optreden gedurende het proces. In de andere twee projecten is deze participatieve vorm van stakeholdermanagement niet teruggekomen, dit kan een reden zijn waardoor er in deze projecten minder ontwikkeld is in het omliggende gebied.

Stakeholdermanagement en open communicatie kunnen dus bijdragen aan de beslechting van de volgende barrières:

- **Smalle perspectieven van actoren:** door het constant blijven informeren van de actoren en aangeven waarom het een complex project is kan er begrip worden gegenereerd. Op het moment dat de omgeving ook actief wordt betrokken en uiteindelijk kan gaan participeren ontstaat synergetische ontwikkeling. Hierdoor komen actoren in een meewerkmodus.
- **Het strikt vasthouden aan eigen procedures:** door stakeholders een participatieve rol te geven, worden zij in staat gesteld om buiten bestaande soms strikte procedures tot nieuwe plannen te komen.
- **Angst voor risico's:** door constant, samen met de omgeving, te verkennen kunnen nieuwe kansen worden opgehaald waardoor risico gestuurd werken tegen kan worden gegaan.

### 5.3.1 Concluderend

In de bovenstaande paragraaf zijn de verschillende gebiedsgerichte projectsuccesfactoren geanalyseerd en verklaard wat de invloed van deze succesfactoren kan zijn op het beslechten van de eerder geanalyseerde barrières.

Hierbij zijn een aantal aspecten van belang:

1. Net zoals bij de barrières zijn de gebiedsgerichte succesfactoren erg met elkaar verweven. Een goede projectorganisatie die gebiedsgericht werken omarmt heeft een grote invloed op het daadwerkelijk samenvoegen van projectdoelen en projectbudgetten.
2. Doordat gebiedsgerichte infrastructuurprojecten langlopend, situatie- en tijdafhankelijk zijn is het lastig te verklaren welke gebiedsgerichte projectsuccesfactor op welk moment in tijd ervoor gezorgd heeft dat specifieke barrières zijn beslecht. Hierdoor is het ook aannemelijker dat net zoals bij de barrières een combinatie van verschillende succesfactoren een positieve invloed kan hebben op het vasthouden van een gebiedsgerichte ambitie.
3. Na de analyse kan worden gesteld dat de Haak Noord het best geslaagd is in het gebiedsgericht projectmanagement. De geanalyseerde succesfactoren komen in dit project het meest nadrukkelijk naar voren.



## 6 Conclusie & sturingsmodel

### 6.1 Conclusie

In dit onderzoek is de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning onderzocht. In Nederland ligt er de komende jaren een grote vervangingsopgave van de infrastructuur samen met een verwachte mobiliteitsgroei, volgens de overheid moet er gekozen worden voor een integrale benadering die deze opgave in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling faciliteert. De infrastructuur sector is erg lang een *'inward looking'* sector geweest maar door een aantal ontwikkelingen (opkomst netwerk samenleving, schaarste aan ruimte en toegenomen bewustzijn van duurzaamheid) is de planning van weginfrastructuur complexer geworden. Vandaar dat er binnen beleid en onderzoek wordt gekeken naar meer integrale en adaptieve vormen van weginfrastructuur planning: de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning. Een gebiedsgerichte aanpak kan worden beschreven als: *"een aanpak waarbinnen wordt gezocht naar geïntegreerde, innovatie combinaties tussen de planning van weginfrastructuur en ontwikkeling in andere ruimtelijke sectoren zoals huisvesting, bedrijvigheid, recreatie, natuur en water. Deze combinaties komen tot stand op meerdere schaalniveaus en door middel van ruimtelijk-functionele en institutioneel-organisatorische integratie"*.

Uit dit onderzoek blijkt, zowel in de empirie als de theorie, dat veel infrastructuurprojecten een gebiedsgerichte ambitie en integratiefocus hebben in de verkenning van een project maar deze niet weten vast te houden tot aan de realisatie. Ergens onderweg tijdens het proces gaan deze gebiedsgerichte ambitie en bredere scope verloren. Vandaar dat in dit onderzoek specifiek is gekeken naar welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren ervoor zorgen dat institutioneel-organisatorische barrières, binnen een gebiedsgerichte aanpak, worden beslecht zodat de gebiedsgerichte ambitie in de verkenning tot uitvoering komt in de realisatie. Dit is onderzocht voor de Haak om Leeuwarden Noord, de N31 Harlingen en de N33 tussen Assen en Zuidbroek. In dit onderzoek zijn lock-ins genomen als uitgangspunt voor het verklaren en analyseren van dit implementatie gat van een gebiedsgerichte aanpak in de praktijk. In dit onderzoek heeft de focus gelegen op institutioneel-organisatorische en de gedrag-gebonden lock-ins omdat wordt gesteld dat de institutioneel-organisatorische dimensie van een gebiedsgerichte aanpak de ruimtelijk-functionele uitkomsten van deze aanpak bepaalt. Deze twee type lock-ins zijn vervolgens specifiek uitgewerkt in beleid integrerende barrières.

**De eerste deelvraag** die is onderzocht in dit onderzoek was de volgende: *Wat wordt binnen weginfrastructuur planning verstaan onder een gebiedsgerichte aanpak? En hoe is de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning tot uiting gekomen in de drie verschillende projecten (Haak om Leeuwarden, N31 Harlingen, N33 Assen – Zuidbroek)?*

Uit de resultaten komt niet één expliciete definitie van een gebiedsgerichte aanpak naar voren, dit komt mede doordat uitkomsten van deze aanpak erg situatie afhankelijk en context gebonden zijn. Wel zijn er enkele kenmerken en randvoorwaarden van/voor een gebiedsgerichte aanpak naar voren gekomen, zo werkt deze aanpak vaak bij langlopende dossiers waar de nut en noodzaak van alleen de verkeerskundige opgave soms wat wankel is. Hierbij is het van belang dat ontwikkelingen in andere ruimtelijke sectoren zich natuurlijk moeten voordoen, het geforceerd zoeken naar mogelijke kansen en die proberen te verzilveren lijkt minder te werken. Een gebiedsgerichte aanpak wordt veelal geïnitieerd door regionale overheidspartijen die zich inzetten om het gebied rondom de weg met een plus achter te laten. Het ruimtelijk ordeningsaspect moet daardoor serieus voeten aan de grond krijgen voordat een gebiedsgerichte aanpak wil slagen in haar ambitie. Als laatste kan worden opgemerkt dat gebiedsontwikkeling ook in een later stadium, nadat de infrastructuur is opgeleverd, kan



plaatsvinden. In die zin is infrastructuurontwikkeling een facilitator voor toekomstige gebiedsontwikkeling.

De gebiedsgerichte aanpak is in de drie projecten zeer verschillend tot uiting gekomen. Bij de Haak Noord zijn ze meer dan tevreden over de gebiedsgerichte ontwikkeling en is de gebiedsgerichte ambitie in de verkenning tot uitvoer gekomen in de realisatie. Doordat het tracé werd verlegd kwam een groot gebied vrij waar men wat mee moest, hierdoor deden zich natuurlijke kansen voor om gebiedsgericht te gaan ontwikkelen. Zo zijn bruggen, sloepenroutes, sportvelden en centra van dorpen geïntegreerd ontwikkeld met het nieuwe tracé. Bij de N31 Harlingen was deze gebiedsgerichte ambitie er ook in de verkenning maar is die in mindere mate tot stand gekomen in de realisatie, onderweg zijn een aantal geplande ontwikkelingen verloren gegaan. De gebiedsontwikkeling heeft zich hier vooral gefocust rondom het gebied vlak naast de weg, zoals fietspaden, parkjes en andere groenvoorzieningen. Wel is het tracé verdiept aangelegd waardoor de twee stadshelften in Harlingen nu beter met elkaar zijn verbonden. Bij de N33 tussen Assen-Zuidbroek was er aan het begin geen gebiedsgerichte ambitie door RWS maar is deze later wel toegevoegd doordat regionale partijen (gemeenten en provincies) zijn aangehaakt in het project. De weg is in een snel tempo verdubbeld maar er heeft geen grootschalige gebiedsontwikkeling plaatsgevonden.

**De tweede vraag** in dit onderzoek was de volgende: *tegen welke institutioneel-organisatorische barrières is in de drie projecten aangelopen? En hoe hebben deze barrières een invloed gehad op de gebiedsgerichte ambitie?*

Ten eerste, tegengestelde belangen en smalle perspectieven is een veel genoemde barrière bij de drie projecten. Bij de N31 en de N33 hebben deze tegengestelde belangen voornamelijk binnen de projectorganisatie een barrière gevormd. Bij de N31 is gewerkt in een bestuurlijke alliantie bestaande uit de provincie Fryslân, de gemeente Harlingen en RWS. Projectpartners met ieder eigen belangen, werkwijze en referenties die in de praktijk lastig bleken te verenigen, hierdoor is een gedeelte van de gebiedsgerichte ambitie overboord gezet. Bij de N33 diende de projectpartners (RWS, provincies Groningen & Drenthe) ook voornamelijk eigen belangen waardoor het uiteindelijk niet meer goed duidelijk was wie waar de verantwoordelijkheid over had. Bij de Haak Noord is deze barrière voornamelijk teruggekomen in smalle perspectieven bij bewoners (nimby) en bij het meekrijgen van bestuurlijke achterbannen in het gebiedsgericht werken. Ten tweede, verschillende procedures kunnen op drie manieren een barrière vormen binnen een gebiedsgerichte aanpak: (1) het strikt vasthouden aan eigen procedures kan leiden tot frictie binnen de projectorganisatie (N33 Assen-Zuidbroek) (2) door het openlaten van een *grijs* gebied binnen de procedures wordt het niet geheel duidelijk onder wie welke verantwoordelijkheden binnen de gebiedsontwikkeling vallen (N31 Harlingen) (3) door projectpartners onvoldoende te informeren over procedures kan demotivatie in de hand worden gewerkt (N31 Harlingen).

Ten derde, onduidelijke afspraken tussen de verschillende projectpartners. Binnen een gebiedsgerichte aanpak is het belangrijk om duidelijke afspraken te maken over wie aan de lat staat voor bepaalde ontwikkelingen. Bij de N33 liet het bestuurlijk convenant teveel ruimte voor interpretatie, afspraken over praktische zaken ontbraken. Ten vierde, angst voor risico's. De N31 en de N33 zijn ruim binnen budget afgerond, dit komt omdat in beide projecten met name door RWS erg risico gestuurd is gewerkt en daardoor bewust ingewikkelde gebiedsgerichte ontwikkelingen heeft gemeden. Ten vijfde, heeft een specifieke afdelingscultuur binnen de drie projecten voor een barrière gezorgd in het gebiedsgericht werken. Bij de Haak Noord bleek het lastig om bestuurlijke achterbannen mee te krijgen in het integrale denken. Bij de gemeente Harlingen zat dit sectorale denken ook nog erg diep in de verschillende afdelingen. Bij de N33 was de informatie behoefte bij de regionale partijen vele male groter dan bij RWS, dit komt omdat deze regionale partijen constant verantwoording moesten afleggen aan het bestuur.

Het is lastig om precies te verklaren welke barrières op welk moment er voor hebben gezorgd dat een bepaald deel van de gebiedsgerichte ambitie verloren is gegaan. Dat komt doordat de barrières erg met elkaar verweven zijn en omdat gebiedsgerichte infrastructuurprojecten langlopend zijn. Wel lijken de gedrag gebonden en institutionele lock-ins elkaar onderling te versterken, waardoor deze lock-ins nog lastiger blijken te doorbreken.

Naast de lock-ins en barrières heeft dit onderzoek ook een analyse gedaan naar gebiedsgerichte projectsuccesfactoren die bij kunnen dragen aan het beslechten van de barrières, de **derde deelvraag**: *Welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren zijn op projectniveau nodig om de geïntegreerde gebiedsgerichte ambitie vast te houden gedurende het planproces? En hoe verhouden deze factoren zich tot klassieke projectsucces factoren (geld, tijd, kwaliteit)?*

Het belangrijkste dat naar voren komt is dat binnen gebiedsgericht projectmanagement er constant een balans moet worden gevonden tussen het maken en naleven van duidelijke afspraken (tijd, budget, kwaliteit) enerzijds en tegelijkertijd het blijven open staan voor externe ontwikkelingen en kansen anderzijds. Deze balans kan worden gevonden door in te zetten op gebiedsgericht projectmanagement. Dit bestaat uit: (1) effectief leiderschap – een projectmanager moet het gebiedsgerichte werken willen omarmen en zich niet te veel laten leiden door risico's; (2) een projectorganisatie bestaande uit de verschillende projectdeelnemers zodat er kan worden toegewerkt naar overkoepelende belangen; (3) lange termijn en gedeelde visie – zo heeft het overkoepelende programma Leeuwarden Vrijbaan een positieve invloed gehad op de gebiedsgerichte aanpak bij de Haak Noord. Er moet ook sterk worden ingezet op organisatorische integratie (het koppelen van projectdoelen) en het werken met één integraal projectbudget. Door het koppelen van projectdoelen kan duidelijk worden afgesproken wie verantwoordelijk is voor welke deelprojecten waardoor de barrière onduidelijke afspraken kan worden beslecht. Door het werken met een integraal projectbudget kan er in een groter geheel worden aanbesteed waardoor geld meer doet en kunnen financiële risico's worden opgevangen binnen het grotere projectbudget. Als laatste draagt actief stakeholdermanagement en een opencommunicatie bij aan het beslechten van drie barrières: (1) bij de Haak Noord hebben ze door het actief te betrekken van de bewoners en openheid geven van de complexiteit van het project smalle perspectieven kunnen doorbreken; (2) door stakeholders een participatieve rol te geven waarin ze veel vrijheid krijgen wordt de projectorganisatie gestimuleerd flexibeler te zijn in strikte procedures; (3) en door constant samen met de omgeving het gebied te verkennen en te zoeken naar kansen kan het risico gestuurde werken worden doorbroken.

Na de bovenstaande deelvragen te hebben beantwoord, kan de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord: *Welke gebiedsgerichte projectsuccesfactoren zorgen ervoor dat institutionele- en gedrag gebonden lock-ins en de daaruit volgende institutioneel-organisatorische barrières worden beslecht waardoor de gebiedsgerichte ambitie geformuleerd in de verkenningsfase tot uitvoering komt in de realisatiefase?*

De gebiedsgerichte projectsuccesfactoren effectief leiderschap, een projectorganisatie van deelnemende partijen, een lange termijnvisie, een mix van mensen, het koppelen van projectdoelen, een integraal projectbudget en stakeholdermanagement en open communicatie dragen bij aan het verhelpen van de institutionele- en gedrag gebonden lock-ins. Binnen deze lock-ins worden de volgende barrières door de succesfactoren beslecht: tegengestelde belangen & smalle perspectieven, verschillende procedures, onduidelijke afspraken, angst voor risico's, specifieke afdelingscultuur en pad-afhankelijkheid. Hierbij is het van belang om te realiseren dat de barrières en de projectsuccesfactoren onderling erg met elkaar verweven zijn en dat de gebiedsgerichte uitkomsten daarmee erg situatie en context afhankelijk zijn.

## 6.2 Sturingsmodel voor een gebiedsgericht aanpak

In deze aparte sub-paragraaf wordt de laatste deelvraag beantwoord: *wat zijn aanbevelingen voor het behouden van een succesvolle geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak?*

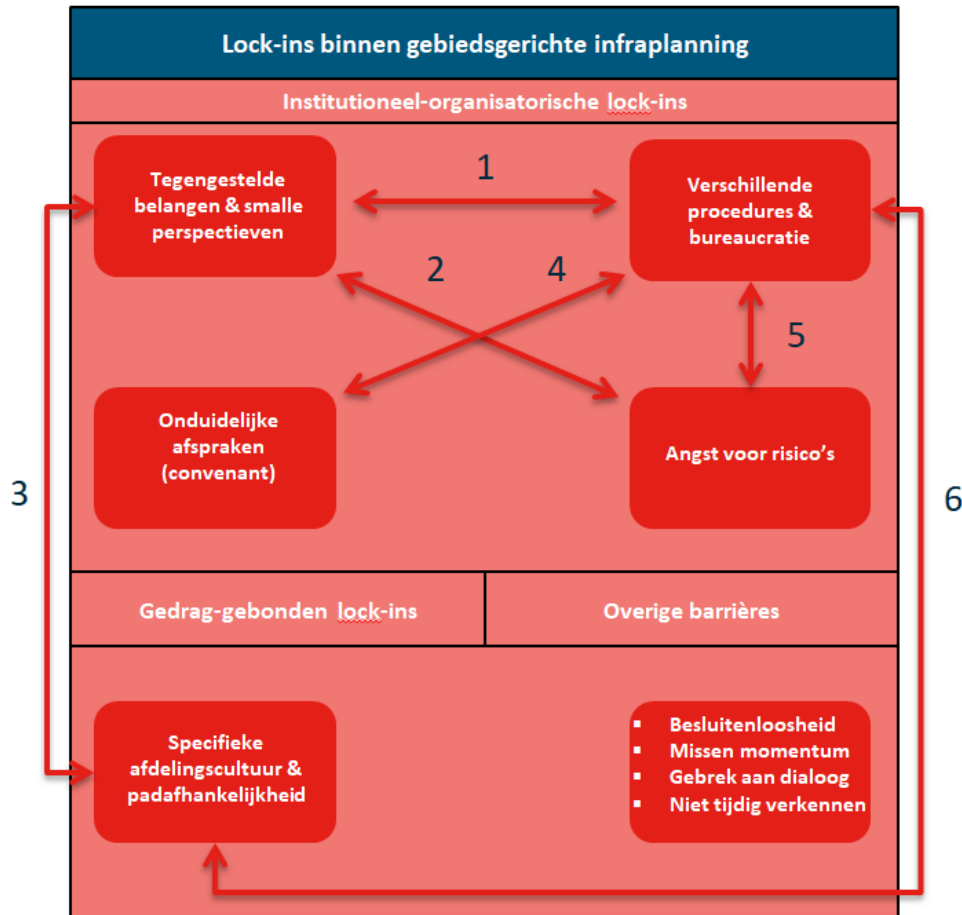
In het sturingsmodel in bijlage G zijn de volgende zaken opgenomen:

- Doel en kenmerken van een gebiedsgerichte aanpak;
- Lock-ins binnen een gebiedsgerichte aanpak, opgesplitst in institutioneel-organisatorische- en gedrag-gebonden barrières;
- Gebiedsgerichte projectsuccesfactoren;
- Resultaat;
- Onderaan twee lijnen die de institutioneel-organisatorische dimensie en de functioneel-ruimtelijke uitkomsten weergeven gedurende de verschillende planfasen.

Het doel en de kenmerken zijn zowel opgesteld aan de hand van de literatuur maar ook door de bevindingen uit de gesprekken met de project en niet projectgebonden experts. In het onderste gedeelte van het model staat de integratiefocus nogmaals weergegeven in de vorm van twee verschillende pijlen. Zoals is te zien is de scope en integratiefocus aan het begin van projecten veelal breed, in andere woorden; veel infrastructuurprojecten beginnen met een grote gebiedsgerichte ambitie. Gedurende het planproces en de realisatie gaat deze brede scope en integratiefocus soms verloren, aangegeven door de blauwe en groene pijlen die smaller worden. De functioneel-ruimtelijke uitkomsten (groene pijl) zijn afhankelijk van de institutioneel-organisatorische dimensie (blauwe pijl). Door een inzet op de geanalyseerde gebiedsgerichte projectsuccesfactoren kan deze scope weer verbreed worden waardoor de integratiefocus vastgehouden kan worden gedurende het planproces.

De lock-ins met bijbehorende barrières, de gebiedsgerichte projectsuccesfactoren en de verbanden hiertussen zullen specifiek worden behandeld hier. Dit is weergegeven in de volgende figuren 11 en 12 op de volgende twee pagina's. Uit het onderzoek is gebleken dat er binnen de institutionele lock-ins een viertal barrières kunnen worden onderscheiden: (1) tegengestelde belangen en smalle perspectieven, (2) verschillende procedures, (3) onduidelijk afspraken en (4) angst voor risico's. Onder gedrag-gebonden lock-ins vallen een specifieke afdelingscultuur en pad-afhankelijkheid. Hiernaast zijn er ook nog een aantal andere barrières gevonden die niet in alle casestudies zijn teruggekomen dus vandaar een wat lager verklarende waarde hebben. Het valt op dat de barrières erg met elkaar samenhangen, zoals zal duidelijk worden op de volgende pagina waarbij de verschillende cijfers de verschillende verbanden aangeven.

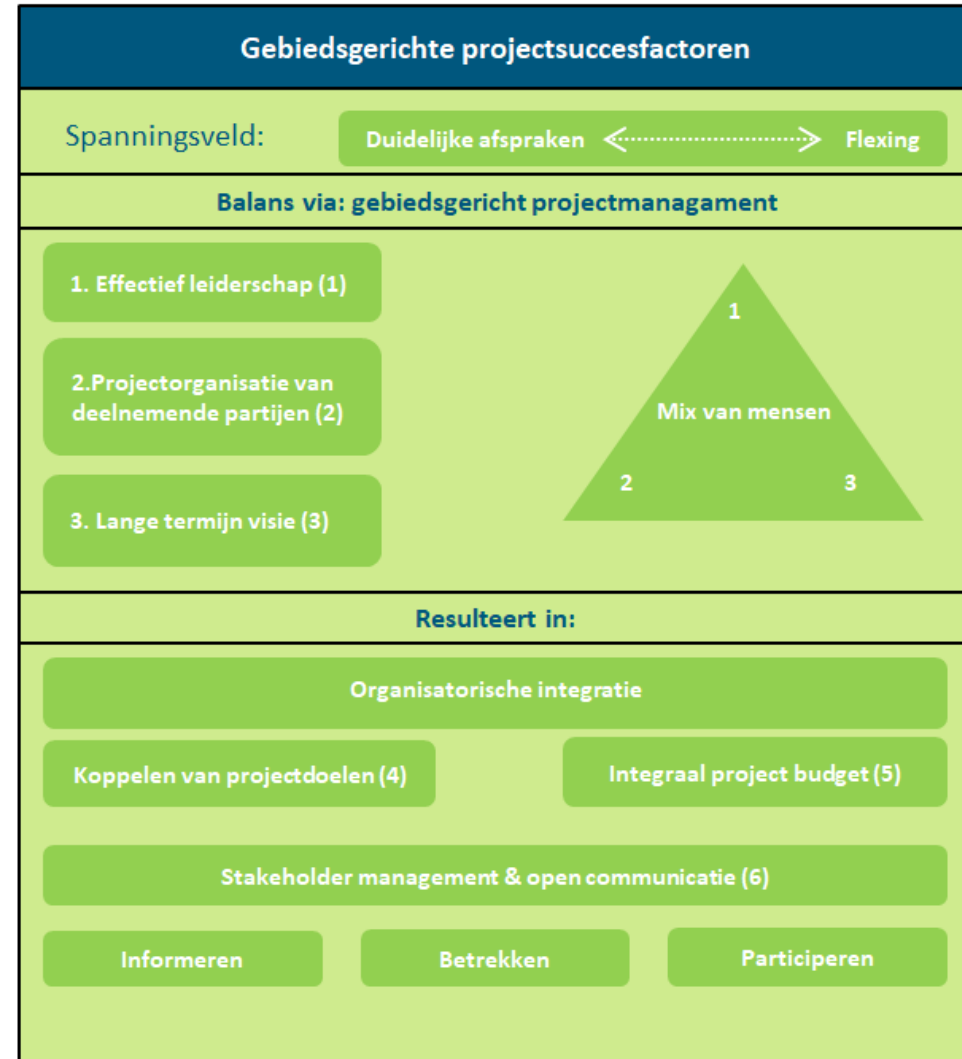
Figuur 11 – verbanden tussen lock-ins & barrières – Bron: eigen werk



### Verbanden

1. Doordat organisaties sterke eigen sectorale belangen hebben houden zij veelal vast aan eigen werkwijzen en eigen procedures omdat deze in staat stellen eigen belangen het beste te dienen. Dit terwijl er binnen gebiedsgericht werken vanuit overkoepelende belangen gewerkt dient te worden.
2. Deze eigen belangen werken door in een wisselwerking met angst voor risico's. Integraal werken wordt nog steeds als risicovol ervaren, ook is er de angst om sectoraal budget en eigen taken te verliezen.
3. Tegengestelde belangen en smalle perspectieven kennen veelal hun oorsprong in- en worden versterkt door een specifieke afdelingscultuur die al lang heerst (padafhankelijkheid).
4. Op het moment dat er onduidelijke afspraken zijn tussen de verschillende projectpartners binnen gebiedsgericht werken, grijpen actoren veelal terug op de eigen procedures. Dit kan weer leiden tot frictie binnen gebiedsgericht werken.
5. Het te strikt vasthouden aan eigen procedures en het daarmee risico gestuurd werken belemmeren een open kijk waarbinnen kansen kunnen worden gesignaleerd.
6. Specifieke afdelingsculturen werken door in specifieke (sectorale) werkwijzen en procedures.

Figuur 12 – verbanden tussen barrières & projectsuccesfactoren – Bron: eigen werk





In de figuur 12 op de pagina hiervoor is te zien hoe de verschillende gebiedsgerichte projectsuccesfactoren de barrières beslechten. Deze verbanden zijn al geanalyseerd en uitgelegd in het resultaten hoofdstuk. De groene kleine blokjes links corresponderen met de projectsuccesfactoren rechts. Eerder is duidelijk geworden dat de barrières sterk met elkaar in verband staan, dit werkt door in de projectsuccesfactoren die de barrières beslechten. Sommige factoren komen meerdere keren terug bij verschillende barrières.

Na het analyseren van de barrières en gebiedsgerichte projectsuccesfactoren kunnen de volgende aanbevelingen voor het behouden van een succesvolle gebiedsgerichte aanpak in toekomstige projecten worden gedaan:

- Het spanningsveld bestaat uit het vinden van een balans tussen het varen van een vaste koers maar tegelijkertijd open blijven staan voor externe invloeden en kansen die zich gedurende het traject voordoen;
- Deze balans kan worden gevonden door in te zetten op gebiedsgericht projectmanagement waarbij actief wordt ingezet op de beslechting van de barrières die voortvloeien uit institutionele- en gedrag-gebonden lock-ins:
- Vroegtijdig verkennen en informeren: zeggen wat je doet en doen wat je zegt;
- Het constant open blijven staan voor natuurlijke kansen, het geforceerd zoeken naar- en het geforceerd opnemen van kansen werkt minder goed;
- Inzetten op een mix van mensen – projectmanagers die het gebiedsgerichte werken willen omarmen en tegelijkertijd ook managers die toezien op budget, tijd en kwaliteit;
- Het nemen van bestuurlijke beslissingen op het juiste schaalniveau door bekende gezichten in het gebied zodat begrip ontstaat en vooruitgang gemaakt kan blijven worden;
- Een projectorganisatie bestaande uit de deelnemende partijen waarbinnen naar overkoepelende belangen wordt gestreefd maar waar men ook oog heeft voor de individuele belangen;
- Het koppelen van projectdoelen en het werken met een integraal projectbudget om zo meer voor hetzelfde geld te kunnen doen en risico's te kunnen spreiden;
- Een actieve inzet op stakeholdermanagement en een structurele dialoog tussen de projectpartners en tussen de projectorganisatie en de actoren in het gebied;
- Openheid geven in de complexiteit van het proces, inzichtelijk maken waarom bepaalde lastige beslissingen genomen moeten worden om zo begrip en draagvlak te genereren.

De vraag die nu resteert is in hoeverre de gevonden praktijkresultaten in lijn liggen met de eerder geanalyseerde theorieën omtrent infrastructuurplanning en de gebiedsgerichte aanpak. In de discussie zal daarom de theorie naast de praktijk worden gelegd.

## 7 Discussie

Deze discussie zal uit drie delen bestaan, ten eerste zullen de bevindingen uit de theorie naast de bevindingen uit de empirie worden gelegd. Ten tweede wordt er ingegaan op de uitvoering van dit onderzoek en hoe mogelijk vervolgonderzoek kan worden ingestoken. Ten derde zullen de resultaten van dit onderzoek in een breder maatschappelijk kader worden geplaatst.

### 7.1 Theorie versus praktijk

Er zal worden gekeken naar de verschillen en overeenkomsten tussen theorie en praktijk. De theorie heeft betrekking op de gebiedsgerichte aanpak, barrières binnen gebiedsgerichte infrastructuurprojecten en gebiedsgerichte projectsuccesfactoren. De praktijk bestaat in dit geval uit de drie onderzochte cases; De Haak Noord, De N31 Harlingen en de N33 Assen-Zuidbroek.

#### ***De gebiedsgerichte aanpak***

Uit de verschillende interviews is niet één specifieke definitie van een gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning naar voren gekomen. In de theorie (Arts et al., 2016; Heeres et al., 2012a,b) is ook niet één algemene definitie terug te vinden. Deze studie laat zien dat een gebiedsgerichte aanpak erg situatie gebonden en context afhankelijk is. Deze studie laat zien dat bij de Haak Noord er op veel grotere schaal geïntegreerd ontwikkeld is dan bij de N31 en de N33. Zowel in de literatuur als in de praktijk komt naar voren dat er wordt gezocht naar het ontwikkelen van infrastructuur geïntegreerd met de ontwikkeling in andere ruimtelijke sectoren (Arts et al., 2016; Heeres et al., 2012a,b, Struiksmā et al., 2008). In de literatuur wordt gesproken dat deze combinaties tot stand komen door institutioneel-organisatorische en ruimtelijk-functionele integratie (Heeres et al., 2012b, 2017; Struiksmā et al., 2008; Geerlings & Stead, 2003). Deze specifieke vormen van integratie zijn niet expliciet genoemd door de respondenten, wel is veelvuldig aangegeven dat de projectorganisatie en duidelijke afspraken van groot belang zijn binnen dit soort complexe gebiedsgerichte projecten. Dit kan worden gelinkt aan institutioneel (duidelijke afspraken) en organisatorische (projectorganisatie) integratie.

Wat expliciet in de praktijk en niet uit de literatuur naar voren is gekomen over deze combinaties (infra en andere ruimtelijke sectoren) is dat deze combinaties veelal voorkomen binnen langlopende dossiers en vaak worden geïnitieerd door regionale partijen. Het bouwen van infrastructuur en bijbehorende kunstwerken kost geen jaren, het gehele proces rondom gebiedsontwikkeling wel. Ook is te zien dat bij de Haak Noord, waar alleen twee regionale partijen (provincie Fryslān en de gemeente Leeuwarden) actief zijn geweest, de gebiedsgerichte aanpak het best voeten aan de grond heeft gekregen doordat zij het gehele gebied echt met een plus wilden achterlaten. Deze studie laat ook zien dat natuurlijk gevonden combinaties (Haak Noord) beter werken dan het geforceerd zoeken naar kansen en combinaties (N31 met de kansenkaart). De gebiedsgerichte aanpak kan ook dienen als een facilitator voor toekomstige gebiedsontwikkeling rondom het traject. Zo is met name bij de N31 aangegeven dat daar nu de weg vrij is om gericht aan gebiedsontwikkeling te doen.

#### ***Lock-ins en barrières binnen de gebiedsgerichte aanpak***

In het theoretisch kader zijn lock-ins van Seto et al. (2016) als vertrekpunt genomen om te kunnen analyseren en te verklaren waarom bepaalde infrastructuurprojecten niet slagen in het vasthouden van de gebiedsgerichte ambitie. Seto et al (2016) beschrijven drie vormen van lock-ins: (1) infrastructurele en technologische lock-ins, (2) institutionele lock-ins en (3) gedrag gebonden lock-ins. Aan de hand van deze drie lock-ins zijn verschillende beleidsintegrerende barrières opgesteld. Zoals in de probleemstelling van dit onderzoek verwacht klopt het dat in de praktijk de infrastructurele lock-ins en de daaruit volgende ruimtelijk-functionele barrières geen

invloed hebben op het vasthouden van een gebiedsgerichte ambitie. Het zijn vooral de andere twee vormen van lock-ins die een negatieve invloed hebben op het vasthouden van een gebiedsgerichte ambitie.

Aan de hand van de literatuur (Geerlings & Stead (2003), Te Brömmelstroet & Bertolini (2010), Stead & Meijers (2009) en Stead & Meijers (2004)) zijn beleid integrerende barrières opgesteld, zowel deductief als inductief omdat er nog niet veel duidelijkheid bestaat over deze barrières binnen een gebiedsgerichte aanpak. Deze barrières kunnen worden gezien als de praktische uitwerking van de hiervoor genoemde lock-ins.

De barrière die het meest naar voren is gekomen in de drie projecten is die van tegengestelde belangen en smalle perspectieven. Met name bij de N31 en bij de N33 speelde deze tegengestelde belangen tussen de verschillende actoren in de projectorganisatie. Dit wordt ook gesteld door Geerlings & Stead (2003), die aangeven dat tegengestelde belangen en een te grote focus op de eigen doelstellingen een barrière vormen voor beleidsintegratie. Bij de N31 en de N33 hebben de verschillende partners te veel vastgehouden aan eigen doelstellingen, dit heeft geconflicteerd met de doelstellingen van andere partijen (Geerlings & Stead ,2003; Stead & Meijers, 2004). In de literatuur worden smalle perspectieven van omwonenden niet als een barrière gezien voor het vasthouden van een integratiefocus, dit is in lijn met de resultaten uit de praktijk. Verschillende procedures worden door Stead & Meijers (2009) beschreven als remmer voor beleidsintegratie doordat actoren zich vaak strikt vasthouden aan deze procedures. Deze verschillende procedures zijn terug te zien bij de N33 waar RWS bijvoorbeeld risico dossiers niet openbaar wilde maken waardoor er frictie binnen de projectorganisatie is ontstaan. Bij de N31 is er te weinig geïnvesteerd in de onderlinge kennisoverdracht van deze procedures/werkwijzen waardoor met name de gemeente Harlingen dit als barrière heeft ervaren.

Onduidelijke afspraken, zoals bij de N33 in de vorm van een bestuurlijk convenant, hebben ervoor gezorgd dat de projectpartners elkaar gaandeweg het project wat zijn kwijtgeraakt. Binnen de literatuur wordt hierover gesproken in de vorm van een gebrek aan management mechanismen (Geerlings & Stead ,2003; Stead & Meijers, 2009). De projectorganisatie is hier, vooral aan het begin van het project, niet in staat geweest om onduidelijkheden aan te pakken waardoor men elkaar gaandeweg is kwijtgeraakt (Geerlings & Stead ,2003). Volgens Geerlings & Stead (2003) en Stead & Meijers (2009) is er een terughoudendheid in intersectoraal samenwerken doordat dit complexe verhoudingen en verantwoordelijkheden met zich mee brengt, hierdoor worden deze als risicovol ervaren. In de resultaten is te lezen dat het belangrijk is om duidelijk te hebben wie aan de lat staat voor bepaalde ontwikkelingen, vandaar dat duidelijke afspraken zo van belang zijn. Angst voor risico's is vooral teruggekomen bij de N31 en de N33, door constant in te zetten op het beheersen van risico's kan het verkennen van kansen achterblijven wat een invloed heeft op de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling.

Uit de interviews komt ook sterk naar voren dat er bij RWS, de provincies en de gemeenten sterke afdelingsculturen heersen die ervoor zorgen dat mensen sterk sectoraal willen werken doordat ze dat altijd zo gedaan hebben (pad-afhankelijkheid). Door dit sectorale denken kan het lastig zijn om bestuurlijke achterbannen, zoals bijvoorbeeld bij de Haak Noord, mee te krijgen in het integrale werken. Dit ligt in lijn met de bevindingen van Geerlings & Stead (2003) en Stead & Meijers (2004) dat afdelingsculturen vaak erg inzetten op het behoud van sectorale budgetten en dat deze afdelingen de angst hebben om de strategische positie te verliezen. Hierdoor zijn deze afdelingen/sectoren terughoudend in de bijdrage aan integrale projectbudgetten en overkoepelende projectdoelen, succesfactoren die van belang zijn binnen gebiedsgericht werken.

Een gebrek aan een structurele dialoog en open communicatie tussen de projectpartners wordt door Stead & Meijers (2009) als barrière voor beleidsintegratie beschreven. Iets wat ook naar voren is gekomen bij de N33 waar het bestuurlijk platform waarbinnen gecommuniceerd werd eerst als een moeite werd ervaren.

### ***Gebiedsgerichte projectsuccesfactoren***

In de interviews zijn veel verschillende projectsuccesfactoren naar voren gekomen die erg met elkaar in verband staan. Waar de meeste respondenten het over eens zijn is dat er binnen een gebiedsgerichte aanpak gezocht moeten worden naar een balans tussen het varen van een vaste koers door middel van duidelijke afspraken en verantwoordelijkheden maar ook voldoende openstaan voor extra ontwikkelingen gedurende het project. Flexing heeft binnen de literatuur vooral betrekking op het omgaan met risico's; het betreft een procesaanpak waarbij er een waarschuwingssysteem is waarop adaptief gereageerd kan worden (Collingridge, 1983; Struiksmā et al., 2008). Door flexibele keuzes en de mogelijkheid adaptief te reageren kunnen er grotere risico's genomen worden en tegelijkertijd kansen blijven verkend (Collingridge, 1983). Flexibele procedures zijn tevens belangrijk voor het beleidsintegratie volgens (Stead & Meijers, 2009). Deze studie laat zien dat flexing met name betrekking heeft op het open staan voor externe invloeden. Tegelijkertijd blijkt ook dat tijd, budget en verantwoordelijkheden wel strak moeten worden nageleefd om een gebiedsgericht infrastructuurproject te kunnen realiseren. Een balans kan worden gevonden door een inzet op gebiedsgericht projectmanagement.

Binnen gebiedsgericht projectmanagement komt met name naar voren dat een mix van mensen cruciaal is. Zo zijn er naast projectmanagers die het gebiedsgerichte werken willen omarmen en open staan voor externe invloeden ook contract- en financiële managers nodig die strikt op tijd en budget zitten. In de literatuur komt deze focus op een mix niet specifiek naar voren. Wel geeft Busscher (2014) aan dat verbindend leiderschap belangrijk is voor het vasthouden van een *sense of urgency*. Deze *sense of urgency* om gebiedsgericht te willen werken moet constant door de projectmanager worden benadrukt. Het belang van een lange termijn en gedeelde visie komt in de praktijk naar voren doordat het traject van een gebiedsgericht infrastructuurproject niet duidelijk is en zich in de loop van de tijd verandert. Dit ligt in lijn met de theorie waarin wordt gesteld dat door een kort termijnperspectief er een te sterke focus op implementatie kan komen te liggen wat een negatieve invloed heeft op de integraliteit van een plan (Busscher, 2014). Programma's (lange termijn) dragen ook bij aan een lange termijnvisie waardoor er een gedeelde visie kan ontstaan (Jacobsen & Choi, 2008). Een projectorganisatie bestaande uit deelnemende partijen en het belang daarvan komt erg nadrukkelijk naar voren in de praktijk maar wordt niet expliciet onderstreept in de literatuur.

Deze studie laat zien dat het koppelen van projectdoelen en een integraal projectbudget belangrijke gebiedsgerichte succesfactoren zijn. Een integraal projectbudget draagt bij aan het doorbreken van sectoraal en afdeling specifiek werken (Geerlings & Stead, 2003). Door een integraal projectbudget kunnen risico's ook gedeeld worden, dit is goed gedaan bij de Haak Noord. Het delen van risico's kan sterk integratie bevorderend werken (Osei-Kyei & Chan, 2015). Het koppelen van projectdoelen draagt bij aan het creëren van een gezamenlijk doel waartoe gezamenlijk gewerkt kan worden (Ng et al., 2002). Uit de resultaten is gebleken dat bij goed stakeholder management binnen gebiedsgericht werken er een focus moet liggen op het actief betrekken van mensen en ze de mogelijkheid te geven te participeren. Dit geldt zowel binnen de projectorganisatie en tussen de projectorganisatie en de actoren in het gebied. Actief stakeholder management samen met een duidelijk en open communicatie draagt volgens Kadefors (2005) bij aan het beter begrijpen van het project, de overkoepelende doelstellingen en de mogelijke risico's en kansen. Deze studie laat nadrukkelijk zien dat het inzichtelijk maken van het complexe traject zeer belangrijk is voor het verkrijgen van draagvlak en begrip. Dit komt niet zo expliciet naar voren in de bestudeerde theorie.



## 7.2 Vervolgonderzoek

Gebiedsgericht werken vraagt om een cultuuromslag van sectoraal naar intersectoraal denken en werken. Deze omslag komt door de lock-ins niet zomaar tot stand. Dit onderzoek heeft wel aangegeven dat Rijkswaterstaat in een cultuuromslag zit, het is niet langer puur uitvoerend maar de toekomstige rol blijft nog wat onduidelijk. Hier komt bij dat de omgevingswet ook zijn invloed zal hebben op integraal en daarmee gebiedsgericht werken.

### De rol van Rijkswaterstaat binnen een gebiedsgerichte aanpak

Rijkswaterstaat heeft als uitvoerend orgaan van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de primaire taak om infrastructuur te faciliteren. In deze hoedanigheid kan worden verklaard waarom RWS in de onderzochte projecten vooral een focus heeft op het faciliteren van de lijn opgave van punt naar punt. In dit onderzoek is wel naar voren gekomen dat RWS in een cultuuromslag zit en dat ze zelf nadenken hoe zich te positioneren t.o.v. andere partijen binnen dit soort integrale projecten. Zo erkent RWS dat een projectteam alleen bestaande uit RWS zelf onvoldoende in staat is om een gebiedsgerichte focus vast te houden. RWS werkt nu met het programma strategische verkenningen waarbij constant wordt ingezet op het alert zijn van trends en ontwikkelingen in de maatschappij die een invloed kunnen hebben op Rijkswaterstaat (RWS, 2018b). Het doel van het programma is om het strategisch vermogen van de organisatie te versterken, om ontwikkelingen tijdig te zien en daarop een bepaalde koers te kunnen bepalen. Toekomstig onderzoek kan zich focussen op hoe dit strategische programma daadkrachtig kan worden ingezet om de trends en ontwikkelingen rondom de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuur planning op te nemen binnen RWS. Hierin kan ook het integraal projectmanagement model (IPM-model) van RWS worden meegenomen. Binnen dit model zijn er vijf rollen; projectmanagement, projectbeheersing, omgevingsmanagement, technisch management en contractmanagement (RWS, 2018c). Op wat voor een manier kan dit IPM-model het best functioneren in gebiedsgerichte infra projecten waarin meerdere actoren meewerken?

### De Omgevingswet en integraal projectmanagement

Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Naar alle waarschijnlijkheid treedt de Omgevingswet in 2021 in werking. Door sommige respondenten in dit onderzoek wordt aangegeven dat de Omgevingswet ervoor gaat zorgen dat er straks nog meer integraal gewerkt moet gaan worden. Een vraag voor toekomstig onderzoek kan zijn wat nu de verwachte invloed van deze Omgevingswet zal gaan zijn op de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuur planning. In andere woorden hoe kan een overheid (gemeente, provincie, RWS) zich zo goed mogelijk voorbereiden op de komst van de Omgevingswet in relatie tot de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuurplanning. In onderstaande figuur worden drie onderdelen gepresenteerd waarop een overheid zich moet voorbereiden (aandeslagmetdeomgevingswet, 2018).



Figuur 13 de drie aspecten van de omgevingswet bron: aandeslagmetdeomgevingswet (2018)



Onder anders werken wordt verstaan integraal en in samenhang. Hierbij moet worden ingezet op flexibiliteit om zo te kijken wat kan en mag. De Omgevingswet biedt verschillende bestuurslagen dezelfde instrumenten om activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren. Digitalisering zal een belangrijk aspect zijn ter ondersteuning van de Omgevingswet. De vraag kan zijn hoe dit anders en integraal werken moet worden ingepast bij overheden in het algemeen en m.b.t. de gebiedsgerichte aanpak binnen weginfrastructuur in het bijzonder. Op het moment dat door de Omgevingswet verschillende bestuurslagen dezelfde instrumenten tot hun beschikking hebben, kan dat een invloed hebben op integraal projectmanagement binnen gebiedsgerichte infrastructuurprojecten.

## 7.2.1 Maatschappelijke relevantie

### Gebiedsgerichte werken – verdieping binnen de sector

De gebiedsgerichte aanpak heeft een positieve uitwerking op de kans dat zowel infrastructuur als andere ruimtelijke sectoren worden ontwikkeld. Infrastructuur schept kansen voor ruimtelijke ontwikkelingen doordat een betere bereikbaarheid bijdraagt aan een goede concurrentiekracht van stedelijke regio's. Op het moment dat deze regio's zich sociaaleconomisch gaan ontwikkelen is het ook aantrekkelijker om daar meer te investeren in ontwikkelingen binnen andere ruimtelijke sectoren. Deze relatie tussen infrastructuur en andere ruimtelijke sectoren werkt ook de andere kant op doordat het ruimtelijke ordening aspect kan zorgen voor meer legitimiteit van de infrastructuuropgave. Er wordt zo meer "vlees op het bot gekregen" waardoor infrastructuurprojecten minder onderhevig zouden kunnen zijn aan protesten, bezwaren en daarmee vertraging. Een gebiedsgerichte aanpak is daarmee een uitermate geschikte aanpak om deze synergie te bewerkstelligen. Een synergie waar de samenleving van kan profiteren omdat deze in veel gevallen leidt tot een hogere ruimtelijke kwaliteit in een land waar de ruimte schaars is. Dit onderzoek draagt bij aan de kennis over een gebiedsgerichte aanpak en aan de wijze hoe deze het meest effectief te implementeren.

### De inflatie van reistijd – verbreding binnen de sector

De gebiedsgerichte aanpak en het belang ervan past erg mooi binnen de huidige trend van inflatie van reistijd. Het mobiliteitsbeleid in Nederland focust zich al jaren op het sneller kunnen reizen van A naar B, waarbij er vooral een focus ligt op de auto als vervoersmiddel. Echter kan er worden geconcludeerd dat meer asfalt niet per definitie leidt tot een lagere reistijd. Integendeel, in Nederland is nog steeds een filevraagstuk, zeker in deze tijd waarin het economisch voorspoedig gaat. Hier komt bij dat binnensteden dichtslibben waardoor bijvoorbeeld binnenstedelijke bevoorrading een uitdaging wordt. In het debat is daarom ook steeds meer aandacht voor andere vormen van mobiliteit, denk aan zelfrijdende auto's, Mobility as a Service (MaaS) en een nadruk op de fiets. De gebiedsgerichte aanpak kan met haar integrale en adaptieve insteek een kans bieden binnen deze trend. Zo kan binnen een gebiedsgerichte aanpak actief worden gekeken naar kansen om bijvoorbeeld andere vormen van mobiliteit gelijktijdig met de aanpak van huidige infrastructuur te faciliteren. Hierbij valt te denken aan P+R-gebieden, fietssnelwegen, stations voor deelauto's en andere modaliteitsknooppunten. In de lijn met dit debat kan dus worden gekeken of binnen een gebiedsgerichte aanpak andere vormen van mobiliteit kunnen worden gefaciliteerd door deze geïntegreerd mee te nemen in de infrastructuurontwikkeling.

### 7.3 Reflectie op het onderzoek

De meerwaarde van dit onderzoek is dat zowel de barrières als de gebiedsgerichte projectsuccesfactoren die deze barrières kunnen beslechten zijn geanalyseerd en daarmee in kaart zijn gebracht. De resultaten van dit onderzoek kunnen daarom dienen als input voor komende projecten waar gedetailleerd kan worden aangegeven wat de specifieke barrières kunnen zijn binnen gebiedsgerichte infrastructuurprojecten en hoe daar dus ook proactief op ingespeeld kan worden door de inzet op specifieke projectsuccesfactoren.

In dit onderzoek is vertrokken vanuit het standpunt dat de shift van lijn georiënteerde planning naar een gebiedsgerichte aanpak een antwoord kan bieden op de complexe ontwikkelingen binnen de weginfrastructuurplanning. Ook wordt gesteld dat deze shift in de hoofden van beleidmakers is gemaakt maar dat de daadwerkelijke implementatie van dit concept in de praktijk achterloopt. Iets wat naar voren komt in de drie projecten waar de gebiedsgerichte aanpak in verschillende mate tot uitvoering is gekomen. Uit de verschillende gesprekken komt ook naar voren dat de gebiedsgerichte aanpak een modekreet is waar elk infrastructuurproject tegenwoordig op wil scoren. Hoewel buiten de doelstellingen van dit onderzoek, was het misschien goed geweest om ook de lijn georiënteerde planning te belichten. Wat kunnen bijvoorbeeld redenen en afwegingen zijn waarbij het verstandiger is om infrastructuur lijn georiënteerd te ontwikkelen. Door deze vergelijking kan er nog beter worden verklaard wat en in welke situaties de meerwaarde is van de gebiedsgerichte aanpak. Op deze manier kan dan beter worden geanalyseerd of de gebiedsgerichte aanpak wel daadwerkelijk het nieuwe adagium moet zijn binnen weginfrastructuurplanning.

In de methodologie is toegelicht waarom is gekozen voor semigestructureerde interviews in dit onderzoek. Er is gesproken met projectmanagers vanuit de provincie Fryslân, medewerkers vanuit de gemeente Harlingen en Waadhoeke en project- en omgevingsmanagers bij RWS. Het voordeel van deze methode is dat vanuit verschillende organisaties en daarmee werkwijzen informatie is verzameld over barrières en gebiedsgerichte projectsuccesfactoren. Deze bevindingen zijn wel vanuit de eigen ervaring en vanuit de eigen organisatie geredeneerd. Om de generaliseerbaarheid van dit onderzoek te verhogen was het misschien goed geweest om naast de semigestructureerde interviews ook één of twee focusgroepen te organiseren. Focusgroepen stellen in staat om nieuwe kennis te genereren maar vooral om wederzijdse cultuurverschillen te interpreteren en uiteenlopende meningen samen te brengen (Cousin, 2009; Chiu, 2003). Focusgroepen met participanten van de verschillende organisaties (gemeenten, provincie en RWS) hadden in staat gesteld om gezamenlijk te analyseren tegen welke barrières is aangelopen en welke projectsuccesfactoren van belang zijn binnen gebiedsgericht werken.

De selectie van projecten die al reeds waren afgerond hadden in dit onderzoek als voordeel dat er goed geëvalueerd kon worden. De N33 is een project wat bijvoorbeeld al in 2014 is afgerond en daardoor bleek het lastig om specifiek alle projectdetails te bespreken. Hierdoor is het lastig om precies aan te geven op welk moment in de tijd welke barrière ervoor heeft gezorgd dat een gedeelte van de gebiedsgerichte ambitie verloren is gegaan in de drie projecten. Hierdoor zou het interessant geweest kunnen zijn om ook een project te selecteren dat nu volop in ontwikkeling is. Het laatste punt van aandacht is het feit dat dit onderzoek is geschreven bij Royal HaskoningDHV. Het voordeel hiervan was dat ik als onderzoeker midden in het netwerk zat waardoor ik gemakkelijk in contact kon komen met relevante respondenten voor het onderzoek. Ook heb ik met twee niet projectgebonden experts gesproken, beide werkzaam binnen RHDHV. Hierdoor zijn inzichten verkregen vanuit een specifiek advies en ingenieursbureau terwijl inzichten van andere soortgelijke bureaus of andere partijen ook interessant hadden kunnen zijn.

## 8 Referenties

- 1 Aan de slag met de omgevingswet (2018). *Beginnen met de omgevingswet*. Geraadpleegd op 5-7-2018 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/>.
- 2 Arts, E. J. M. M. (2007). *Nieuwe wegen?: planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- 3 Arts, J., & De Vaan, M. (2010). Infrastructure meets area development; Developments in Dutch planning practice: towards a more balanced finance of development projects?. Paper presented at PLR-Conference 2010, Dortmund.
- 4 Arts, J., Hanekamp, T., & Dijkstra, A. (2014). Integrating land-use and transport infrastructure planning: towards adaptive and sustainable transport infrastructure. In *Transport Research Arena (TRA) 5th Conference: Transport Solutions from Research to Deployment* European Commission Conference of European Directors of Roads (CEDR) European Road Transport Research Advisory Council (ERTRAC) WATERBORNE<sup>TP</sup> European Rail Research Advisory Council (ERRAC) Institut Francais des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux (IFSTTAR) Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.
- 5 Arts, J., Hanekamp, T., Linssen, R., & Snippe, J. (2016). Benchmarking Integrated Infrastructure Planning Across Europe—Moving Forward to Vital Infrastructure Networks and Urban Regions. *Transportation Research Procedia*, 14, 303-312.
- 6 Babbie, E. R. (2013). *The basics of social research*. Cengage Learning.
- 7 BAM infra (2018). N33 Assen – Zuidbroek. Geraadpleegd op 08-05-2018 via <https://www.baminfra.nl/projecten/n33-assen-zuidbroek>.
- 8 Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport policy*, 15(2), 73-80.
- 9 Bertolini, L. (2012). Integrating mobility and urban development agendas: a manifesto. *disP-The Planning Review*, 48(1), 16-26.
- 10 Brand, R., & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282-313.
- 11 Brömmelstroet, M. te & Bertolini, L. (2008). Developing land use and transport PSS: Meaningful information through a dialogue between modelers and planners. *Transport Policy*, 15(4), 251-259.
- 12 Brömmelstroet, M. te & Bertolini, L. (2010). Integrating land use and transport knowledge in strategy-making. *Transportation*, 37(1), 85-104.
- 13 Busscher, T. (2014). Towards a programme-oriented planning approach: Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning. University of Groningen.
- 14 Busscher, T., Tillema, T., & Arts, J. (2015). Improving project delivery; Programmes as the silver bullet?. *European Journal of Transport & Infrastructure Research*, 15(2).
- 15 Byrne, D. (2003) Complexity Theory and Planning Theory: A Necessary Encounter, *Planning Theory*, 2: 171-178.
- 16 Chiu, L. F. (2003). Transformational potential of focus group practice in participatory action research. *Action research*, 1(2), 165-183.
- 17 Clifford, N., French, S., & Valentine, G. (2010). *Key methods in geography*. Sage.
- 18 Collingridge, D. (1983). Hedging and flexing: two ways of choosing under ignorance. *Technological Forecasting and Social Change*, 23(2), 161-172.
- 19 Cousin, G. (2009). Researching learning in higher education: An introduction to contemporary methods and approaches. Routledge.
- 20 Denise, L. (1999). Collaboration vs. c-three (cooperation, coordination, and communication). *Innovating*, 7(3), 1-6.

- 21 Elverding (2008) Sneller en beter – advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten. Den Haag, Nederland.
- 22 Flyvbjerg, B. (2003) *'Rationality and power'*. In Campbell, S. and S. Fainstein EIP: interactive workshop 6 (eds.) *Readings in Planning Theory*, second edition, Oxford (UK): Blackwell, pp. 318-29.
- 23 Geerlings, H. & Stead, D. (2003), 'The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research', *Transport Policy*, 10(3), 187-196.
- 24 Gunder, M. (2006), 'Sustainability: Planning's saving grace or road to perdition?', *Journal of Planning Education and Research*, 26(2), 208-221.
- 25 Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- 26 Hansman, R. J., Magee, C., De Neufville, R., Robins, R., & Roos, D. (2006). Research agenda for an integrated approach to infrastructure planning, design and management. *International Journal of Critical Infrastructures*, 2(2-3), 146-159.
- 27 Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design*, 23(2), 217-234.
- 28 Healey, P. (2007), 'Re-thinking key dimensions of strategic spatial planning: Sustainability and complexity', in: De Roo, G. & Porter, G. (eds.), *Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment*, Ashgate, Aldershot.
- 29 Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012a). Functional-spatial sustainability potentials of integrated infrastructure planning. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 48, 2533-2544.
- 30 Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012b). Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport Policy*, 24, 148-158.
- 31 Heeres, N., van Dijk, T., Arts, J., & Tillema, T. (2017). Coping with interrelatedness and fragmentation at the infrastructure/land-use interface: The potential merits of a design approach. *Journal of Transport and Land Use*, 10(1), 409-435
- 32 Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2016). Dealing with interrelatedness and fragmentation in road infrastructure planning: an analysis of integrated approaches throughout the planning process in the Netherlands. *Planning Theory & Practice*, 17(3), 421-443.
- 33 Helm, D. (2009). Infrastructure investment, the cost of capital, and regulation: an assessment. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(3), 307-326
- 34 Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. Sage.
- 35 Hooimeijer, P., Kroon, H., & Luttik, J. (2001). Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik. Gouda, Habiforum.
- 36 Hull, A. (2008). Policy integration: what will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities?. *Transport policy*, 15(2), 94-103.
- 37 Jacobson, C., & Ok Choi, S. (2008). Success factors: public works and public-private partnerships. *International journal of public sector management*, 21(6), 637-657.
- 38 Kadefors, A. (2005). Fairness in interorganizational project relations: norms and strategies. *Construction Management and Economics*, 23(8), 871-878.
- 39 Kidd, S. (2007), 'Towards a framework of integration in spatial planning: An exploration from a health perspective', *Planning Theory & Practice*, 8(2), 161-181.
- 40 Lenferink, S., Tillema, T., & Arts, J. (2013). towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 31(4), 615-627.



- 41 Linden, G. J. J. (2004). Environmental & Infrastructure Planning by People for People: An Introduction. In H. Voogd, & G. J. J. Linden (Eds.), *Environmental and Infrastructure Planning* (pp. 1 - 10). Groningen: Geo Pers.
- 42 Marshall, S. (2001). The challenge of sustainable transport. *Planning for a sustainable future*, 131-148.
- 43 Meijers, E., & Stead, D. (2004, December). Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review. In *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration*. Berlin.
- 44 Mijn zakengids (2017). *Vergrijzing infrastructuur opgave voor Nederland*. Accessed on 20-11-2017 via <https://www.mijnzakengids.nl/vergrijzing-infrastructuur-opgave-nederland/>
- 45 Ministerie van infrastructuur en milieu (2012a). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Ministerie van infrastructuur en milieu.
- 46 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b). *Tracébesluit N31 Traverse Harlingen*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- 47 MIRT (2010). N31 Harlingen, traverse. Geraadpleegd op 05-04-2018 via <https://www.mirtoverzicht.nl/projecten/harlingen-traverse-n31>
- 48 MIRT (2015). *N31 Leeuwarden (Haak)*. Geraadpleegd op 04-04-2018 via [http://mirt2015.mirtprojectenoverzicht.nl/Images/340\\_tcm341-358774.pdf](http://mirt2015.mirtprojectenoverzicht.nl/Images/340_tcm341-358774.pdf)
- 49 Moroni, S. (2015). Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities. *Planning theory*, 14(3), 248-267.
- 50 Neuman, M. (2006). Infiltrating infrastructures: On the nature of networked infrastructure. *Journal of Urban Technology*, 13(1), 3-31.
- 51 Ng, S. T., Rose, T. M., Mak, M., & Chen, S. E. (2002). Problematic issues associated with project partnering—the contractor perspective. *International Journal of Project Management*, 20(6), 437-449.
- 52 Duy Nguyen, L., Ogunlana, S. O., & Thi Xuan Lan, D. (2004). A study on project success factors in large construction projects in Vietnam. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 11(6), 404-413.
- 53 Nixon, P., Harrington, M., & Parker, D. (2012). Leadership performance is significant to project success or failure: a critical analysis. *International Journal of productivity and performance management*, 61(2), 204-216.
- 54 Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335-1346.
- 55 PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. (2011). *Nederland in 2040: een land van regio's*. Ruimtelijke Verkenning 2011.
- 56 Rietveld, P. (2003). Winners and losers in transport policy: on efficiency, equity, and compensation. In Hensher, DA KJ *Button Handbook of Transport and the Environment*.
- 57 Rijkswaterstaat (2018a). *Tracéwet*. Geraadpleegd op 16-05-2018 via <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten-regels-en-vergunningen/wetten-aanleg-en-beheer/tracewet.aspx>
- 58 Rijkswaterstaat (2018b). *Strategische verkenningen*. Geraadpleegd op 04-06-2018 via <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/veranderen-voor-de-toekomst/strategische-verkenningen/index.aspx>
- 59 Rijkswaterstaat (2018c). *Integraal projectmanagement*. Geraadpleegd op 06-07-2018 via <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/werken-in-projecten/integraal-projectmanagement.aspx>



- 60 Roovers, G. J., & Van Buuren, M. W. (2016). Stakeholder participation in long term planning of water infrastructure. *Infrastructure Complexity*, 3(1).
- 61 Rose, G. (1997). Situating knowledges: positionality, reflexivities and other tactics. *Progress in human geography*, 21(3), 305-320.
- 62 Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*, 5th ed. Pearson Education Limited, Harlow.
- 63 Schön, P. (2005) Territorial cohesion in Europe?, *Planning Theory and Practice*, 6(3), pp. 389–400.
- 64 Seto, K. C., Davis, S. J., Mitchell, R. B., Stokes, E. C., Unruh, G., & Ürge-Vorsatz, D. (2016). Carbon lock-in: Types, causes, and policy implications. *Annual Review of Environment and Resources*, 41, 425-452.
- 65 Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38.
- 66 Stead, D., & Meijers, E. (2009). Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10(3), 317-332.
- 67 Stamatiadis, N. (2005). Context-sensitive design: Issues with design elements. *Journal of transportation engineering*, 131(5), 374-378.
- 68 Struiksma, H., Tillema, T., & Arts, J. (2008). Space for mobility: towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning. In *ACSP-AESOP Fourth Joint Congress*, 1-16.
- 69 Taylor, S. J., Bogdan, R., & DeVault, M. (2015). Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource. John Wiley & Sons.
- 70 Tiong, R. L., Yeo, K. T., & McCarthy, S. C. (1992). Critical success factors in winning BOT contracts. *Journal of Construction Engineering and Management*, 118(2), 217-228.
- 71 Verkeerskunde (2018). *Dit zijn de Nederlandse mobiliteitsplannen voor 2018*. Bezocht op 21-02-2018 via <http://www.verkeerskunde.nl/dit-zijn-de-nederlandse-mobiliteitsplannen-voor.50859.lynkx>. Verkeerskunde.
- 72 Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, J. A. C. M. (1995). Het ontwerpen van een onderzoek.
- 73 Wegener, M. & Fürst, F. (1999). Land-Use Transport Interaction: State of the Art. Universität Dortmund, Dortmund.
- 74 Westerveld, E. (2003). The Project Excellence Model®: linking success criteria and critical success factors. *International Journal of project management*, 21(6), 411-418.
- 75 Yin, R. K. (1981). The case study crisis: Some answers. *Administrative science quarterly*, 26(1), 58-65.
- 76 Yin, R.K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*, 1st ed. SAGE Publications.
- 77 Yin, R.K. (2013). Validity and generalization in future case study evaluations. *Evaluation* 19, 321–332.
- 78 Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. *Jurnal Kemanusiaan*, 5(1).
- 79 Zonneveld, W., Waterhout, B., & Trip, J. J. (2009). Werken aan een hechtere relatie tussen visies en projecten: Handreiking mixed scanning'nieuwe stijl', eindrapport.

## **9 Bijlagen**

- Bijlage A: Tabel met respondenten
- Bijlage B: Gespreksleidraad interviews
- Bijlage C: Brondocumentenlijst
- Bijlage D: Codeerschema
- Bijlage E: Planproces infrastructuurplanning
- Bijlage F: Overzichtskaarten casestudies
- Bijlage G: Sturingsmodel gebiedsgerichte aanpak

**Bijlage A – Tabel met respondenten**

Nummer	Functie	Organisatie	Relevantie	Datum	Duur
Experts – exploratief					
Rob Huisman (R1)	Verkeerskundige	RHDHV	Jarenlange ervaring met(her)ontwikkeling van N-wegen	06-04-2018	50 minuten
Thijs de Bruin (R2)	Projectmanager infrastructuur	RHDHV	Betrokken bij de tender rondom de A4 + N31 Harlingen	02-05-2018	70 minuten
Casus gerelateerd – diepte-interview					
Gosse Schriemer (R3)	Projectmanager & projectbeheersing	Provincie Friesland & Rijkswaterstaat	Nauwe betrokkenheid bij de N31 Harlingen	26-04-2018	80 minuten
Edward Herzog & Sjoerd Vrieswijk (R4 & R5)	Projectmanager & assistent projectmanager	Provincie Friesland	Nauwe betrokkenheid bij de Haak om Leeuwarden	24-04-2018	80 minuten
Ivar de Jonge (R6)	Afdelingshoofd Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat	Nauwe betrokkenheid bij de N33 Assen-Zuidbroek	26-04-2018	75 minuten
Wieger Feddema (R7)	Omgevingsmanager	Gemeente Waadhoeke	Nauwe betrokkenheid bij de Haak om Leeuwarden	22-05-2018	70 minuten
Horatius Runia (R8)	Medewerker ruimtelijke ordening	Gemeente Harlingen	Nauwe betrokkenheid bij de N31 Harlingen	24-05-2018	60 minuten
Anghela Lolkama (R9)	Adviseur omgeving	RWS Noord-Nederland	Omgevingsmanager N33	28-05-2018	80 minuten
Sieds Hoitinga (R10)	Programmanager Prov. Fryslân	Provincie Friesland	Gebiedsgericht werken	03-07-2018	50 minuten

**Bijlage B – gesprekleidraad interviews**

<b>Interview guide</b>	
<b>Inleiding</b>	<p>Dank, opnemen, voorstellen, doel onderzoek.</p> <p><b>Spanningsveld:</b> Vaak is er een gebiedsgerichte ambitie in de verkenning, maar blijkt die ambitie moeizaam tot uitvoer te worden gebracht in de realisatie (integratiefocus). Op de een of andere manier gaat dat dan vaak de focus op integratie verloren (door beleidsintegrerende barrières, inzet op klassieke projectsuccesfactoren). Daarom heeft dit onderzoek als <b>doel</b> om te verkennen welke strategieën en mechanismen op zowel project als programmaniveau ervoor zorgen dat een gebiedsgerichte ambitie in de verkenning daadwerkelijk tot uitvoer komt in de realisatie. Met andere woorden wat zorgt ervoor dat de geïntegreerde focus gedurende het gehele planproces soms verloren gaat en soms juist wel vastgehouden wordt (het overbruggen van de barrières).</p>
<b>(Definitie GBA)</b>	<i>Binnen een gebiedsgerichte aanpak wordt gezocht naar geïntegreerde, innovatie combinaties tussen de planning van weginfrastructuur en ontwikkeling in andere ruimtelijke sectoren zoals huisvesting, bedrijvigheid, recreatie, natuur en water. Deze combinaties komen tot stand op meerdere schaalniveaus en d.m.v. ruimtelijk-functionele en institutioneel-organisatorische integratie</i>
<b>Structuur interview</b>	kort doorspreken
<b>Algemeen exploratief (15 min)</b>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Herkent u het eerder genoemde spanningsveld m.b.t. het vasthouden van deze integratie focus? <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Waarom wel? Waarom niet?</li> <li>b. Kunt u een voorbeeld geven uit uw project? (N33)</li> <li>c. Op welke manier was u betrokken in dit project?</li> <li>d. Is dit project volgens u geslaagd in haar gebiedsgerichte opzet?</li> </ol> </li> </ol>
<b>Project specifiek (20 min)</b>	
Tegengestelde organisatieculturen, het niet bij elkaar hebben van de juiste mensen, waardoor momentum wordt gemist, te risico gestuurd aan het werk.	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Hoe zijn jullie omgegaan met deze barrières (hoe zijn deze overbrugd?) <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kunt u per barrière 2 tot 3 strategieën benoemen? <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Kunt u uitleggen waarom u/ het project dit zo heeft gedaan?</li> <li>ii. Wat maakt de aanpak van het project daarin zo uniek?</li> </ol> </li> <li>b. Herkent u de volgende barrières? <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Zo ja hoe hebben zich die gemanifesteerd in dit project? <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hoe daar mee omgegaan?</li> </ol> </li> </ol> </li> </ol> </li> </ol>
4 september 2018	<b>EEN ONDERZOEK NAAR HET BEHOUDEN VAN EEN GEBIEDSGERICHTE FOCUS BINNEN WEGINFRASTRUCTUUR PROJECTEN</b> <small>Jesse Zwiers s2368293</small>





**Bijlage C** - overzicht bestudeerde beleidsartikelen.

Naam	Auteur	Relevantie	Bron
<b>Haak om Leeuwarden Noord</b>			
Realisatieovereenkomst – Tracébesluit N31 Haak om Leeuwarden (B1)	Provincie Fryslân	Realisatiebesluiten m.b.t. TB	Staatscourant (2010a). Realisatieovereenkomst tracebesluit Rijksweg 31 Leeuwarden. Nr. 9456. Leeuwarden: Staatscourant.
Projectplan N31 Haak om Leeuwarden (B2)	Rijkswaterstaat – ministerie van verkeer en waterstaat	Projectplan met doelstellingen	Rijkswaterstaat (2010). Projectplan N31 Haak om Leeuwarden - Wat is er aan de haak?. Rijkswaterstaat – dienst Noord Nederland.
Leeuwarden Vrijbaan (B3)	Provincie Fryslân, Rijkswaterstaat en gemeente Leeuwarden	Projectboek met relevante informatie van meerdere schaalniveaus (Provincie tot aan Dorpsbelangen)	Provinsje Fryslân, Rijkswaterstaat & gemeente Leeuwarden (2016). Leeuwarden Vrijbaan. Leeuwarden: Schrijfburo Terwisscha & Wagenaar.
<b>N31 Harlingen</b>			
Projectplan realisatiefase N31 Traverse Harlingen (B4)	Allianties Joure & Harlingen	Projectplan met doelstellingen	Allianties Joure & Harlingen (2014). Projectplan realisatiefase N31 Traverse Harlingen & A6/A7 Knooppunt Joure. Tweede concept.
MER N31 Traverse Harlingen (B5)	Rijkswaterstaat – Noord Nederland, Provincie Fryslân, Gemeente Harlingen	Aanleiding, doel en milieueffecten project.	Rijkswaterstaat Noord-Nederland, Provincie Fryslân en gemeente Harlingen (onbekend). MER N31 Traverse Harlingen.
N31 Traverse Harlingen, Tracébesluit (B6)	Rijkswaterstaat – ministerie van verkeer en waterstaat	Aanleiding, doel en Projectplan met doelstellingen.	Rijkswaterstaat (2012). N31 Traverse Harlingen Tracebesluit. Definitief rapport. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
De bestuurlijke alliantie als middel voor maatschappelijke waarderecreatie. (B7)	Dutch National Research Group	Inzichtelijk maken van verschillende partijbelangen in de alliantie	Berndt, J.B. (2016). <i>De bestuurlijke alliantie als middel voor maatschappelijke waarderecreatie</i> . IPMA Projectie-Magazine.
<b>N33 Assen-Zuidbroek</b>			
MER verdubbeling N33 Assen-Veendam-Zuidbroek (B8)	Rijkswaterstaat – ministerie van infrastructuur en milieu	Aanleiding, doel en milieueffecten project.	Rijkswaterstaat (2010). Milieueffectrapport Verdubbeling N33 Assen-Zuidbroek. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat. Dienst Noord-Nederland.
Convenant bestuurlijke	Rijkswaterstaat – ministerie	Inzichtelijk maken van	Staatscourant (2010b).

afspraken inzake verdubbeling N33 – Assen – Zuidbroek (B9)	van verkeer en waterstaat, Provincie Groningen, Provincie Drenthe	afspraken tussen de verschillende partijen	Convenant bestuurlijke afspraken inzake verdubbeling N33 Assen-Zuidbroek. Nr. 9253. Veendam: Staatscourant.
Ontwerp Tracébesluit Verdubbeling N33 Assen-Veendam-Zuidbroek (B10)	Rijkswaterstaat – ministerie van infrastructuur en milieu	Aanleiding, doel en Projectplan met doelstellingen.	Rijkswaterstaat (2011). Ontwerp Tracébesluit N33 Assen-Veendam-Zuidbroek. Eindversie. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

## Bijlage D – codeerschema

Concept	Barrières	Variabelen	Barrière beslechtende strategieën/ projectsuccesfactoren voor behoud integratie focus
<b>Lock ins Gebiedsgerichte aanpak</b>	Codes	Codes	Codes
<b><u>1 infrastructurale en technologische lock-ins</u></b>	<i>Grondposities &amp; juridisch beslag</i>	+ open coderen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisatorische integratie</li> <li>- koppelen projectdoelen</li> <li>- werken op meerdere schaalniveaus</li> <li>- Kansenkaart</li> </ul>
	<i>Fysieke barrières</i>	+ open coderen	
	<i>Het niet werken op meerdere schaalniveaus</i>	+ keuzes op verkeerd schaalniveau	
<b><u>2.1 Institutionele lock-ins</u></b>	<i>Politiek Institutionele &amp; organisatorische barrières</i>	+ Bureaucratie +Tegengestelde belangen en smalle perspectieven +Best for organization + Angst voor risico's/confrontatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kennismanagement</li> <li>- Politiek draagvlak</li> <li>- Bestuurlijke alliantievorming</li> <li>- Brede denkcultuur</li> <li>- Exploratief assetmanagement</li> <li>- Flexing (flexibiliteit naast een vaste koers)</li> <li>- Open communicatie</li> <li>- Vertrouwen</li> <li>- Monitoring &amp; feedbacktool</li> </ul>
	<i>Economisch financiële barrières</i>	+ sectorale budget verdeling + lage beloningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmamanagement</li> <li>- Overstijgend verdelen van budgetten</li> </ul>
<b><u>2.2 gedrag gebonden lock-ins</u></b>	<i>Management en proces gebonden barrières</i>	+ gebrek aan management en monitoring mechanismen + Gebrek aan structurele dialoog +Verschillende procedures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Open communicatie</li> <li>- Vertrouwen</li> <li>- Stakeholdermanagement / publieke steun</li> <li>- Monitoring &amp; feedbacktool</li> <li>- Relationeel ontwerpproces</li> <li>- Effectief leiderschap</li> </ul>
	<i>Persoonlijk en cultureel gebonden barrières</i>	+specifieke afdelingscultuur + Pad afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Draagvlak</li> <li>- Lange termijn + gedeelde visie</li> </ul>

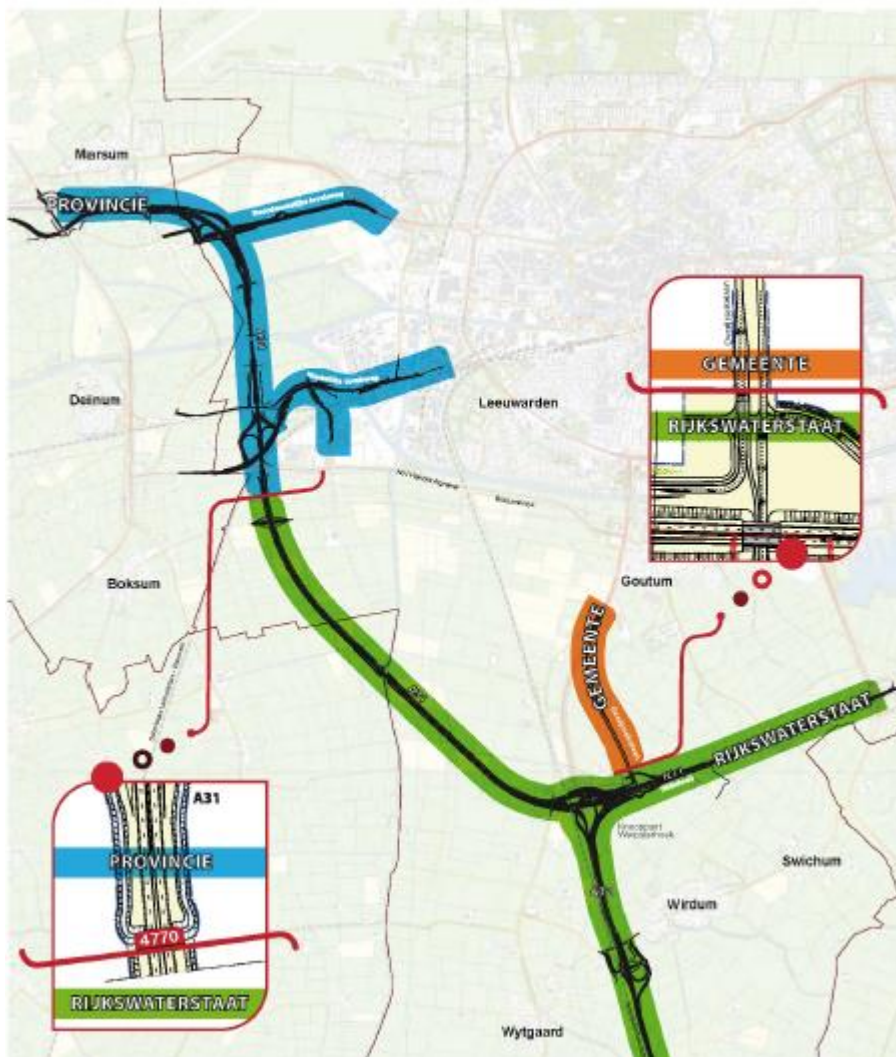
## Bijlage E – planproces infrastructuurplanning

In deze bijlage zal kort worden uitgelegd dat het planproces uit een verkenning, planstudie en realisatie bestaat. Hierdoor kunnen project variabelen gedurende het gehele proces goed duidelijk worden gemaakt. In de Nederlandse wetgeving ligt vast wat er allemaal moet gebeuren m.b.t. de aanleg of verbreding van een weg (Rijkswaterstaat, 2018a). Rijkswaterstaat kan pas in actie komen als de tracéwetprocedure doorlopen is, voor de aanleg van nieuwe hoofwegen is er een uitgebreide procedure en voor de aanpassing van bestaande hoofdwegen is er een reguliere procedure. Hieronder zijn de verschillende door te lopen stappen uit de tracéwet kort beschreven (Rijkswaterstaat, 2018a):

- 1 **Startbeslissing:** hier wordt er onderzocht of er sprake is van een mogelijk bestaand of toekomstig probleem. Er wordt ingegaan op: het gebied, het te verkennen probleem en de ruimtelijke relevante ontwikkelingen, de wijze waarop stakeholders worden betrokken en de termijn waarbinnen de verkenning wordt uitgevoerd. In deze startbeslissing wordt ook een structuurvisie opgesteld als het geconstateerde probleem dient te worden opgelost door de aanleg/wijziging van een hoofdweg.
- 2 **Verkenning:** In de verkenning wordt zorgvuldig beslist hoe het probleem kan worden opgelost. Er wordt informatie verzameld over het gebied, de aard van het probleem en relevante ruimtelijke ontwikkelingen met daarbij aansluitend mogelijke oplossingen. In deze fase worden ook informatiebijeenkomsten gehouden waarbij stakeholders worden betrokken.
- 3 **Voorkeursbeslissing:** in deze beslissing wordt rekening gehouden met alle informatie uit de verkenning. Ook wordt de voorkeur van de minister van Infrastructuur en Waterstaat hierin meegenomen.
- 4 **Ontwerptracébesluit:** de voorkeursbeslissing wordt verder uitgewerkt in het ontwerptracébesluit. Een milieu effect rapportage wordt opgesteld afhankelijk van de omvang van het project.
- 5 **Tracébesluit:** de minister van Infrastructuur en Rijkswaterstaat neemt na de verwerking van de verschillende reacties een Tracébesluit. Het is vervolgens aan de betrokken provincies en gemeentes om ervoor te zorgen dat dit besluit daadwerkelijk in het landschap/ desbetreffende gebied wordt ingepast.
- 6 **Realisatie:** conform de procedures en financiële middelen.
- 7 **Evaluatie en opleveringstoets:** na de realisatie wordt deze evaluatie uitgevoerd. Hierin staat voornamelijk de impact op het milieu centraal en in hoeverre dit juist is ingeschat.

**Bijlage F – Overzichtskaarten casestudie**

**BIJLAGE 1: KAARTOVERZICHT TRACÉBESLUIT RIJKSWEG 31 LEEUWARDEN**



**Figuur 1 – projecten overzicht Haak Om Leeuwarden Bron: Rijkswaterstaat (2010).**





Figuur 2 – overzicht tracé N31 Harlingen oud & nieuw Bron: Allianties Joure & Harlingen (2014)



Figuur 3 – tracé N33 Assen-Zuidbroek Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010).

## Gebiedsgerichte aanpak - sturingsmodel

