

Decentralisatie sleutel tot integraliteit?

Onderzoek naar gebiedsontwikkelingsprojecten
uit MIRT en Ruimte voor de Rivier



Lukas van der Steen

S4005066

19 maart 2012

Masterthesis Planologie

Faculteit der Management Wetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

In samenwerking met INFRAM

Radboud University Nijmegen



Decentralisatie sleutel tot integraliteit?

Onderzoek naar gebiedsontwikkelingsprojecten
uit MIRT en Ruimte voor de Rivier

Lukas van der Steen (lukasvandersteen@hotmail.com)

S4005066

19 maart 2012

Masterthesis Planologie

Faculteit der Management Wetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

In samenwerking met INFRAM

Begeleider Radboud Universiteit: Prof. dr. H.J. Meurs (h.meurs@muconsult.nl)

Begeleider INFRAM: N.W.J. Albers MSc (niek.albers@infram.nl)

Radboud University Nijmegen



Foto voorkant: Ruimte voor de Waal Nijmegen, INFRAM

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de master Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen dat in samenwerking met INFRAM is uitgevoerd. Het centrale onderwerp van deze scriptie is 'integraliteit in gebiedsontwikkeling', wat staat voor de afstemming tussen verschillende beleidssectoren in gebiedsontwikkelingsprojecten. De keuze voor dit onderwerp voor de masterthesis is niet uit de lucht komen vallen. Waar het tijdens de master over het algemeen gebruikelijk is voor een specialisatie te kiezen, vastgoed en grondmanagement, mobiliteit en infrastructuur of ruimtelijke planning en water management, heb ik daar niet voor gekozen. Juist de relatie tussen deze beleidssectoren in de ruimtelijke planning intrigeert mij. Daarom heb ik ervoor gekozen in de verschillende semesters van de opleiding te wisselen tussen de specialisaties. Het eerste idee voor een onderwerp is hieruit een logisch gevolg, namelijk een vergelijking te maken tussen de afstemming van de beleidssectoren water en mobiliteit in relatie tot ruimtelijke planning.

Dit onderzoek heb ik in samenwerking met INFRAM uitgevoerd in de vorm van een afstudeerstage. INFRAM is als adviesbureau zowel actief in de beleidsvelden mobiliteit, ruimte en water. Zij zagen in de praktijk steeds meer zogenaamde 'integrale gebiedsgerichte verkenningen' waarbij mobiliteit- of wateropgaven in samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen worden genomen. Als gevolg hiervan wilde men op zoek naar een onderscheidende aanpak voor deze projecten in de praktijk, waar bij drie vragen speelden: Wat is integraliteit, hoe bereik je het en wat levert het op? In de loop van het proces is dit verder afgebakend met de vraag in hoeverre het meer decentraal uitvoeren van gebiedsontwikkelingsprojecten tot meer integraliteit leidt en wat dit oplevert.

Via deze weg wil ik een aantal mensen bedanken die mij tijdens het onderzoek hebben bijgestaan. Allereerst gaat mijn dank uit naar Niek Albers en Edward van Os die mij vanuit INFRAM hebben begeleid. Niek, erg bedankt voor je enthousiaste begeleiding gedurende het hele traject en het beroep dat ik op je onuitputtelijke bron aan brede kennis, kunde en creativiteit heb mogen doen. Dit geldt ook voor Edward, bedankt voor de energie, focus en scherpheid die je wat meer vanaf afstand hebt ingebracht.

Mijn dank gaat uit naar Henk Meurs die mij als bijzonder hoogleraar vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen heeft begeleid. Uw specialistische kennis over het beleidsveld mobiliteit en kennis van relevante theorieën hebben mij erg geholpen in het afbakenen van mijn onderwerp en het koppelen van theorie en empirie.

Ook wil ik via deze weg alle medewerkers van INFRAM bedanken van wie ik vooral op de 'INFRAM-dagen' veel geleerd heb over het brede werkveld van INFRAM. De vele presentaties en discussies over erg diverse projecten, ontwikkelingen in beleidsvelden en de organisatie van het

bedrijf waren een verrijking voor mijn stage. Daarnaast wil ik iedereen die ik heb mogen interviewen bedanken voor de informatierijke en inspirerende gesprekken,

Tot slot gaat mij dank uit naar familie en vrienden voor het vertrouwen, de inspiratie en de gezelligheid die jullie mij tijdens mijn gehele studie en specifiek de afstudeerperiode hebben gegeven.

Ik wens u veel inspiratie toe bij het lezen van deze scriptie,

Lukas van der Steen

Nijmegen, 19 maart 2012

Samenvatting

Doordat verschillende ruimtelijke opgaven steeds vaker in samenhang worden uitgevoerd wordt de Nederlandse ruimtelijke steeds complexer. Deze trend kan worden gezien als de overgang van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie of de verschuiving van *government* naar *governance*. Het accent ligt niet meer op het beheersen van de ruimtelijke ordening door hiërarchische sturing vanuit de overheid, maar op samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen met een op ontwikkeling gerichte insteek. Gebiedsontwikkeling kan worden gezien als instrument van ontwikkelingsplanologie, wat wordt gebruikt voor complexe problemen in dynamische gebieden waarbij er veel onderlinge samenhang is tussen de problemen en een groot urgentiegevoel aanwezig is (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005).

Ook in de infrastructuurplanning is al een aantal jaren een trend naar een meer integrale benadering ingezet. Zo is in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) de component 'Ruimte' toegevoegd en wordt in het programma Ruimte voor de Rivier waterveiligheid in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling in de planvorming opgenomen. Door de meer gebiedsgerichte benadering voor deze projecten is er in essentie nog nauwelijks onderscheid met andere complexe ruimtelijke vraagstukken of gebiedsontwikkeling. Om deze reden worden ook de projecten met een gemengde opgaven maar met een leidende infrastructuurontwikkeling als gebiedsontwikkeling beschouwd, specifiek uit MIRT en Ruimte voor de Rivier.

Hoewel een integrale benadering in veel beleidsdocumenten terugkomt en in veel gebiedsontwikkelingsprojecten wordt nagestreefd is daarin vaak niet helder geformuleerd wat integraliteit is, hoe het bereikt kan worden en wat het oplevert. Integraliteit is ingekaderd als de afstemming tussen de beleidssectoren infrastructuurontwikkeling en ruimtelijke planning, waarbij selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen centraal staat. In dit onderzoek wordt de veronderstelde relatie tussen het decentraal uitvoeren van gebiedsontwikkelingsprojecten en de mate van integraliteit onderzocht. Decentrale overheden zouden beter in staat zijn om invulling te geven aan complexe opgaven, wat gebiedsontwikkelingsprojecten zijn, en de gestandaardiseerde aanpak van het Rijk zou daar niet aan bijdragen. Daarbij is decentralisatie de strategie van het Rijk in de concept structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011), waardoor het interessant is om te onderzoeken of dit ook tot een hogere mate van integraliteit leidt. De meerwaarde van het hanteren van een integrale benadering ligt in een hogere ruimtelijke kwaliteit. In dit onderzoek wordt de meerwaarde van integraliteit in navolging tot Wayenberg (2005, p. 3 in: De Jong, 2009, p. 27) echter als een hogere efficiëntie, effectiviteit en draagvlak opgevat.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre leidt meer decentralisatie in een gebiedsontwikkelingsproject tot meer integraliteit en daarmee meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?

Aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering is een analysekader ontwikkeld om de mate van decentralisatie, de mate van integraliteit en de mate waarin de beoogde meerwaarde wordt behaald in de praktijk te kunnen meten. Een beleidsarrangement wordt gedefinieerd als de tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein en is te analyseren aan de hand van vier dimensies die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Integraliteit heeft betrekking op de inhoud en is daarom opgevat als beleidsthema. De mate van decentralisatie heeft betrekking op de organisatie van het beleidsarrangement en komt daarom tot uiting in de dimensies actoren & coalities, macht & invloed en spelregels. De mate waarin efficiëntie, effectiviteit en draagvlak zijn bereikt wordt als de evaluatie van het beleidsarrangement gezien.

Er is een casestudy uitgevoerd naar vier gebiedsontwikkelingsprojecten, twee uit het MIRT en twee uit Ruimte voor de Rivier: Gebiedsgerichte MIRT-verkenningen A1-zone en Zuidas-dok, en Rivierverruiming Overdiepse Polder en Ruimte voor de Waal Nijmegen. Door de casusselectie is het ook interessant een vergelijking tussen de programma's te maken, hoewel dit deels buiten de focus van het onderzoek ligt.

Door een vergelijking van de onderzochte cases is de hypothese dat meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten een sterkere mate van integraliteit kennen ten opzichte van meer centrale gebiedsontwikkelingsprojecten getoetst. De praktijk is echter weerbarstiger gebleken dan de uit de theorie afgeleide hypothese. Bij ieder van de projecten ging het om een samenspel tussen Rijk en regio, van een absoluut centraal of decentraal uitgevoerd project was geen sprake. Er is echter wel een rangschikking van meer centraal tot meer decentraal tussen deze projecten aan te brengen. Dit was voor de mate van integraliteit niet mogelijk, al was deze voor alle cases vrij hoog. Hieruit wordt geconcludeerd dat ook meer centrale of gemengde projecten een hoge mate van integraliteit kunnen bereiken.

Vervolgens is getoetst of meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten een hogere efficiëntie, effectiviteit en draagvlak kenden. Bij geen van de onderzochte cases zijn alle drie de dimensies optimaal bereikt. Bij twee projecten is efficiëntie ten koste gegaan aan effectiviteit en draagvlak en bij de andere twee projecten heeft effectiviteit ingeboet aan efficiëntie en draagvlak. In de praktijk blijkt het dus om een afweging tussen deze dimensies te gaan. Daarbij kunnen er kanttekeningen worden gesteld bij de vraag of deze behaalde meerwaarde het resultaat is van een integrale benadering. Waar dit op sommige punten is aan te tonen, is gebleken dat ook externe factoren hierop van invloed zijn.

In de vergelijking tussen de beleidssectoren water en weginfrastructuur is gebleken dat de verschillen tussen de beleidssectoren beperkt zijn. De sectoren lijken naar elkaar opgeschoven, ook in MIRT lijken normen en modellen een grote rol te spelen, waar in Ruimte voor de Rivier daar juist weer soms van wordt afgeweken. De verschillen tussen de sectoren zijn vooral te herleiden tot de aard van de programma's: MIRT is een investeringsprogramma, terwijl Ruimte voor de Rivier een uitvoeringsprogramma is.

Uit dit onderzoek zijn diverse lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten naar voren gekomen. Allereerst wordt integraliteit bevorderd door tijdens het proces herhaaldelijk te schakelen tussen doelen en oplossingsrichtingen. Daarnaast kan ruimtelijke kwaliteit bij projecten met een leidende (infrastructuur)ontwikkeling worden gewaarborgd door dit door een extern kwaliteitsteam (Q-team) te laten toetsen. Tot slot verdient het aanbeveling om naar verbindende schakels in de organisatie op zoek te gaan, waar in dit onderzoek verschillende mogelijkheden voor naar voren zijn gekomen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	iii
Samenvatting.....	v
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	1
1.1 Projectkader	1
1.1.1 Gebiedsontwikkeling: van government naar governance.....	1
1.1.2 Gebiedsontwikkeling en infrastructuur.....	2
1.1.3 Decentrale gebiedsontwikkeling.....	3
1.1.4 De meerwaarde van integraliteit.....	4
1.2 Doel- en vraagstelling	4
1.2.1 Doelstelling.....	4
1.2.2 Centrale onderzoeksvraag.....	5
1.2.3 Deelvragen	5
1.3 Wetenschappelijke relevantie	5
1.4 Onderzoeksopzet	6
1.5 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2: Introductie programma's MIRT en Ruimte voor de Rivier	8
2.1 Inleiding.....	8
2.2 MIRT.....	8
2.3 Ruimte voor de Rivier.....	10
2.4 Conclusie	13
Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader	14
3.1 Inleiding.....	14
3.2 Integraliteit.....	14
3.2.1 Integraliteit: Doel of middel?.....	14
3.2.2 Verschillende definities integraliteit.....	15
3.2.3 Dimensies integraliteit.....	15
3.2.4 Afbakening begrip integraliteit	16
3.3 Decentralisatie	17
3.3.1 Definitie decentralisatie	17
3.3.2 Decentralisatie: Doel of middel?	17
3.3.3 Integraliteit door decentralisatie	18
3.4 Meerwaarde van integraliteit.....	19
3.5 Introductie beleidsarrangementenbenadering.....	20
3.5.1 Verantwoording conceptueel kader.....	20
3.5.2 Wetenschappelijke positionering beleidsarrangementenbenadering	21
3.5.3 Dimensies beleidsarrangementenbenadering.....	22

3.6	Decentralisatie en integraliteit in de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering	23
3.6.1	Inleiding	23
3.6.2	Beleidsthema integraliteit.....	23
3.6.3	Actoren en coalities in relatie tot decentralisatie.....	25
3.6.4	Macht en invloed in relatie tot decentralisatie	25
3.6.5	Spelregels in relatie tot decentralisatie	26
3.7	Conceptueel model.....	27
3.8	Onderzoekshypothesen	28
Hoofdstuk 4: Methoden en operationalisering.....		30
4.1	Onderzoeksbenadering.....	30
4.2	Operationalisering	30
4.2.1	Inleiding	30
4.2.2	Decentralisatie	32
4.2.3	Integraliteit.....	34
4.2.4	Bereikte meerwaarde van integraliteit.....	35
4.3	Onderzoeksstrategie: Casestudy	36
4.4	Casusselectie.....	37
4.5	Onderzoeksmateriaal.....	38
Hoofdstuk 5: Onderzoeksresultaten		40
5.1	Inleiding.....	40
5.2	A1-zone	41
5.2.1	Inleiding	41
5.2.2	Actoren en coalities.....	42
5.2.3	Macht en invloed	43
5.2.4	Spelregels	44
5.2.5	Beleidsthema integraliteit.....	46
5.2.6	Evaluatie	48
5.2.7	Conclusie.....	51
5.3	Zuidas-dok.....	52
5.3.1	Inleiding.....	52
5.3.2	Actoren en coalities.....	53
5.3.3	Macht en invloed	54
5.3.4	Spelregels	55
5.3.5	Beleidsthema integraliteit.....	57
5.3.6	Evaluatie	59
5.3.7	Conclusie.....	60
5.4	Rivierverruiming Overdiepse Polder	61
5.4.1	Inleiding	61

5.4.2	Actoren en coalities.....	62
5.4.3	Macht en invloed.....	63
5.4.4	Spelregels	64
5.4.5	Beleidsthema integraliteit.....	65
5.4.6	Evaluatie	67
5.4.7	Conclusie.....	69
5.5	Ruimte voor de Waal Nijmegen	70
5.5.1	Inleiding.....	70
5.5.2	Actoren en coalities.....	71
5.5.3	Macht en invloed	72
5.5.4	Spelregels	72
5.5.5	Beleidsthema integraliteit.....	73
5.5.6	Evaluatie	74
5.5.7	Conclusie.....	76
Hoofdstuk 6: Analyse en bevindingen.....		77
6.1	Inleiding.....	77
6.2	Typering cases	77
6.2.1	Mate van decentralisatie.....	77
6.2.2	Mate van integraliteit	78
6.2.3	Bereikte meerwaarde van integraliteit.....	79
6.5	Toetsen onderzoekshypothesen	79
6.5.1	Hypothese 1: De relatie tussen decentralisatie en integraliteit.....	79
6.5.2	Hypothese 2: De relatie tussen integraliteit en de bereikte meerwaarde.....	80
6.6	Vergelijking weg- en waterprojecten	82
Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen.....		85
7.1	Inleiding.....	85
7.2	Conclusies	85
7.3	Reflectie	90
7.4	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	92
Literatuur		93
Bijlage I	Geïnterviewde personen.....	96
Bijlage II	Vragenlijst.....	97

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Projectkader

1.1.1 Gebiedsontwikkeling: van government naar governance

De Nederlandse ruimtelijke ordening wordt steeds complexer. Vanwege een groot aantal onderlinge afhankelijkheden worden verschillende ruimtelijke opgaven steeds vaker in samenhang uitgevoerd. Men spreekt dan van vaak gebiedsontwikkeling. Naar de definitie van RLG (2007, p. 5) gaat het bij gebiedsontwikkeling om uiteenlopende grootschalige opgaven op verschillende beleidsterreinen die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden en betrekking hebben op een afgebakend gebied. Sectorale grenzen worden bij gebiedsontwikkeling overschreden, wat betekent dat de verschillende opgaven in samenhang worden opgelost. Integraliteit tussen verschillende sectoren is daarbij geen doel op zich, maar een middel om met complexe opgaven om te gaan en tot een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit te komen (RLG, 2007, p. 5).

De toename van gebiedsgerichte benaderingen in de ruimtelijke ordening sluit aan op de trend van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en, in breder perspectief, de verschuiving van *government* naar *governance* (van Buuren, Edelenbos & Klijn, 2010, p. 18; Boonstra, 2004, p. 41). *Government* staat voor de wijze waarop de (Rijks)overheid door middel van klassieke, hiërarchische sturing maatschappelijke ontwikkelingen in beleid vormgeeft en uitvoert. Door veranderingen in de samenleving kan de overheid maatschappelijke problemen echter niet meer alleen oplossen. Een overgang naar *governance* betreft in plaats van verticale meer horizontale sturing waarin beleidsuitkomsten geformuleerd en gerealiseerd worden in samenwerking met een grote variëteit aan publieke en private partijen.

Toelatingsplanologie kan worden gezien als een *government*-aanpak. Het accent ligt op het beheersen van de ruimtelijke ontwikkelingen. De overheid stelt met minieme betrokkenheid van private partijen duidelijke kaders waarbinnen private partijen kunnen opereren en is gericht op het scheiden van ruimtelijke functies. Er ontstaat echter een kloof tussen formele plannen en werkelijke ontwikkelingen in de ruimte, de ruimtelijke samenhang ontbreekt en de overheid wordt steeds meer afhankelijk van andere partijen. Dit leidt tot meer open planprocessen en er wordt gestreefd naar horizontale en verticale integratie (Hidding, 2006). Deze *governance*-aanpak wordt ontwikkelingsplanologie genoemd en kenmerkt zich door het integrale karakter, het gebiedsniveau staat centraal, samenwerking met medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen, en planvorming en uitvoering zijn gekoppeld (van Buuren et al., 2010, p. 61-62). Gebiedsontwikkeling kan worden gezien als instrument van ontwikkelingsplanologie, wat wordt gebruikt voor complexe problemen in

dynamische gebieden waarbij er veel onderlinge samenhang is tussen de problemen en een groot urgentiegevoel aanwezig is (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005).

1.1.2 Gebiedsontwikkeling en infrastructuur

Ook in sectoren waar ontwikkelingen voorheen voornamelijk gescheiden verliepen ten opzichte van andere ruimtelijke ontwikkelingen zijn verschuivingen naar gebiedsgerichte processen te herkennen. Zo wordt voor grote infrastructuurontwikkelingen vanuit de Rijksoverheid een meer integrale en gebiedsgerichte aanpak van infrastructuurprojecten beoogd. Dit is in 2007 tot uiting gekomen in de toevoeging van de component 'Ruimte' in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna: MIRT). De samenhang tussen infrastructuur en ruimtelijke ordening komt daarbij onder andere tot uiting in Gebiedsagenda's waar ruimtelijke opgaven in onderling verband worden gepresenteerd en hun bijdrage aan doelstellingen voor het gebied als geheel duidelijk wordt gemaakt (Rijkswaterstaat, 2010).

Een ander Rijksprogramma waar een meer integrale benadering centraal staat is Ruimte voor de Rivier. Dit vervangt de traditionele strategie van 'water keren', die vooral is gericht op het aanleggen van dijken. In plaats dat de ruimte leidend is voor het waterbeheer wordt het waterbeheer een sturend principe in de ruimtelijke ordening (van Buuren et al., 2010, p. 66). Deze verschuiving ligt in lijn met de trend naar gebiedsontwikkeling, dat in het Nationaal Waterplan als kansrijk instrument wordt bevonden om wateropgaven in samenhang met regionale of lokale wensen te realiseren (V&W, 2009, p. 35).

Dat gebiedsontwikkeling in de praktijk niet altijd succesvol is, blijkt onder andere uit de aanstelling van een Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. De adviezen van deze commissie (2005a, 2005b) zijn er vooral op gericht om de afstemming tussen overheidslagen onderling en met marktpartijen te verbeteren maar gaan voorbij aan de problemen die zich in de afstemming tussen beleidsvelden voordoen. Zo kunnen overheden gebiedsontwikkelingsprocessen met volledige integratie van de infrastructuur vaak niet of ternauwernood aansturen of organiseren (De Zeeuw & Licher, 2008). Daarnaast is sprake van een continue veranderend krachtenveld waarbinnen partijen met uiteenlopende belangen, posities, rollen, verantwoordelijkheden en risico's opereren. Dit is een belangrijke oorzaak voor de lange doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen (Wallach, 2005 in: Lautenbach, 2008, p. 31).

In 2007 is de Commissie-Elverding door het toenmalige kabinet in het leven geroepen om besluitvorming rondom grote infrastructurele projecten te versnellen. Deze commissie pleit voor een omslag in verandering van de besluitvormingscultuur, waarbij sectorale verkokering moet worden verminderd. Daarnaast wordt gepleit voor een betere ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van het besluitvormingstraject. De Zeeuw & Licher (2008) menen dat dit door een gebiedsgerichte benadering gerealiseerd kan worden. Diverse relevante aspecten (economie, milieu, ruimte en natuur) komen dan vroeg in het proces aan bod, waardoor er sprake is van een

integrale aanpak. Aansluitend op de aanbevelingen van de Commissie Elverding (2008) is de Commissie Vermeegen (2010) aan de slag gegaan om deze aanpak toepasbaar te maken voor de besluitvorming van complexe gebiedsontwikkelingsprocessen. De Commissie Vermeegen is van mening dat gebiedsontwikkeling een vergelijkbaar type problemen kent als infrastructuurprojecten, waaronder lange en omslachtige procedures en onnodig tijdsverlies wat leidt tot een lange doorlooptijd. Omdat in navolging van de Commissie Elverding ook voor complexe infrastructuurprojecten een gebiedsgerichte benadering wordt gehanteerd is er in essentie nog nauwelijks onderscheid met andere complexe ruimtelijke vraagstukken of gebiedsontwikkeling. Om deze reden worden in dit onderzoek projecten uit het MIRT en Ruimte voor de Rivier, dus projecten met een leidende infrastructuurontwikkeling, als gebiedsontwikkeling beschouwd.

1.1.3 Decentrale gebiedsontwikkeling

Hoewel vervlechting van sectoren en een integrale aanpak in veel beleidsagenda's zijn terug te vinden weet men in de praktijk niet altijd goed hoe men hieraan invulling moet geven. Hull (2011, p. 72) beschrijft dit in het volgende citaat: *"Although plans and strategies seek to integrate the economic, environmental and social dimensions, there is a deficiency of tools to make this happen in an integrated way."* De ruimtelijke ordening heeft volgens Hull (2011, p. 73) de potentie om verschillende beleidssectoren te verbinden.

Een meer gebiedsgerichte benadering vergt een cultuuromslag bij instanties die voorheen vooral een technische, sectorale opgave hadden. De samensmelting van de ministeries Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VenW) tot één ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) kan daaraan bijdragen. Hoewel er redelijke consensus bestaat over de noodzaak tot integratie van de beleidssectoren infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening, komt zelden aan bod hoe de integratie in de praktijk vorm moet krijgen (Hull, 2011, p. 87).

In het beleidsveld van de ruimtelijke ordening is vanaf de jaren tachtig de discussie gaande of de Rijksoverheid de capaciteit heeft om ruimtelijk relevante beslissingen te nemen en hiermee het algemeen belang te dienen (Mintzberg, 1992). In de Nota Ruimte (2006) is het streven naar decentralisatie een van de speerpunten, hoewel dit niet geldt voor gebieden en netwerken die onderdeel uitmaken van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). Beleidsontwikkeling voor deze gebieden vindt 'centraal' plaats vanuit de Rijksoverheid. Voor zowel de MIRT- als Ruimte voor de Rivier-projecten, beide centraal gestuurd, is een trend ingezet naar een meer gebiedsgerichte en integrale aanpak. Zo hebben de aanbevelingen van de commissies Elverding en Vermeegen navolging gekregen in de nieuwe concept structuurvisie 'Infrastructuur en Ruimte' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). Belangrijk onderdeel van deze concept structuurvisie is dat de Rijksoverheid zich beperkt tot de kerntaken

onder de noemer 'decentraal, tenzij...'. Het is daarom vanuit dit perspectief relevant te onderzoeken in hoeverre het decentraliseren van bevoegdheden ook voor de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten, MIRT en Ruimte voor de Rivier, mogelijk is en waar dit toe leidt.

Daarnaast veronderstellen diverse auteurs (Boogers, Schaap, van den Munckhof & Karsten, 2008; Fleurke et al., 2007; Selnes & Kuindersma, 2006, de Roo, 2004) dat integraliteit bevordert kan worden door decentralisatie. Zo beargumenteert de Roo (2004, p. 20) dat voor eenvoudige beleidsvraagstukken een gestandaardiseerde aanpak door de Rijksoverheid voor de hand ligt. Echter, integrale gebiedsontwikkelingsprojecten zijn veelal complex van aard en vragen daarom een specifieke aanpak waartoe lokale of regionale overheden volgens de Roo beter in staat zijn. Een verschuiving van de taak van de uitvoering van deze opgaven van de Rijksoverheid naar de regio ligt daarom voor complexe gebiedsontwikkelingsprojecten voor de hand. Dit geldt ook voor de MIRT- en Ruimte voor de Rivier projecten, die in dit onderzoek als onderzoeksobject worden genomen.

1.1.4 De meerwaarde van integraliteit

In voorgaande paragrafen is ingegaan op de trend naar een meer integrale en gebiedsgerichte benadering in de ruimtelijke ordening, ook bij projecten met een leidende infrastructuuropgave. Beredeneerd is dat het decentraal uitvoeren van deze gebiedsontwikkelingsprojecten mogelijk bijdraagt aan het bereiken van een hoge mate van integraliteit. Het is echter nog niet duidelijk wat een integrale benadering daadwerkelijk oplevert. Volgens van der Weerd (2007) is samenhang tussen verschillende functies een meerwaarde van integraliteit. Hierdoor wordt een hogere ruimtelijke kwaliteit bereikt dan met een sectorale benadering. Wayenberg (2005, p. 3 in: De Jong, 2009, p. 27) heeft echter een andere kijk op de meerwaarde van integraliteit. Een integrale benadering leidt tot een hogere efficiëntie en effectiviteit en zorgt voor democratisering van de beleidsvoering. Door vervlechting van beleidssectoren zou doelmatiger met mensen en middelen worden omgegaan, doelen beter bereikt worden en aan de wensen van burgers en belanghebbenden worden voldaan. Afwijkend ten opzichte van Wayenberg wordt democratisering in dit onderzoek als draagvlak omschreven. Naast de veronderstelde relatie tussen decentralisatie en integraliteit te onderzoeken wordt onderzocht in hoeverre integraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten daadwerkelijk een hogere efficiëntie, effectiviteit en draagvlak hebben ten opzichte van meer sectoraal uitgevoerde projecten.

1.2 Doel- en vraagstelling

1.2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan het verbeteren van gebiedsontwikkelingsprojecten, door de relatie tussen enerzijds decentralisatie van de

taak tot uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten van de Rijksoverheid naar de regio en anderzijds integraliteit als de afstemming tussen beleidssectoren te verkennen en daaruit lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten te trekken over de vorming van het beleidsarrangement.

1.2.2 Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre leidt meer decentralisatie in een gebiedsontwikkelingsproject tot meer integraliteit en daarmee meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?

1.2.3 Deelvragen

- 1) Wat wordt verstaan onder integraliteit en decentralisatie bij gebiedsontwikkelingsprojecten?
- 2) In hoeverre zijn gedecentraliseerde gebiedsontwikkelingsprojecten meer integraal dan gecentraliseerde gebiedsontwikkelingsprojecten?
- 3) Wat levert deze integraliteit op ten opzichte van de beoogde meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?

De volgende deelvraag valt ten dele buiten de doelstelling van dit onderzoek, maar is vanwege de casusselectie toch interessant om te beantwoorden:

- 4) In hoeverre verschillen de bevindingen voor gebiedsontwikkelingen waar water een dominante rol in speelt ten opzichte van de bevindingen voor gebiedsontwikkelingen waar weginfrastructuur een dominante rol speelt en wat kunnen de sectoren van elkaar leren?
- 5) Welke lessen en aanbevelingen kunnen getrokken worden voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten gezien het streven naar integraliteit en de beoogde meerwaarde daarvan?

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen decentralisatie en integraliteit. Beide begrippen maken onderdeel uit van het maatschappelijk debat over de Nederlandse ruimtelijke ordening (zie paragraaf 1.1). Deze concepten zijn ook in de wetenschappelijke literatuur niet onbesproken. Hoewel beide begrippen in de praktijk veelal als (politiek) doel worden gezien, zal uit de theorie blijken dat deze beter als middel kunnen worden gezien. Decentralisatie moet onder andere leiden tot meer integrale beleidsvoering, wat weer moet leiden tot een meerwaarde. In het theoretisch kader worden de concepten decentralisatie en integraliteit

verder uitgewerkt. Van decentralisatie zullen op een aantal aspecten worden gefocust, terwijl van integraliteit op basis van de bestaande literatuur een nieuwe werkbare definitie wordt geformuleerd.

Het conceptueel kader van dit onderzoek behelst de beleidsarrangementenbenadering. Deze benadering dient als analytisch kader om de relaties tussen de begrippen te herkennen en te verklaren. Een beleidsarrangement wordt omschreven als de tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein. Deze benadering is verschillende keren toegepast in met name de milieuwetenschappen (o.a. Arts, Bruns, Leroy, Liefferink & van Tatenhove, 2001; Boonstra, 2004; De Boer, van der Zouwen, Roza & van den Berg, 2007). Wiering & Immink (2006) hebben deze benadering daarnaast gehanteerd om beleidsarrangementen in waterbeheer en ruimtelijke ordening te vergelijken, zei het op globaal niveau. Deze benadering is echter nog weinig toegepast voor de analyse van projecten in de ruimtelijke ordening, specifiek gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit onderzoek analyseert beleidsarrangementen op projectniveau, specifiek gebiedsontwikkelingsprojecten uit de programma's Ruimte voor de Rivier en MIRT. Met dit onderzoek wordt deze benadering dus in een nieuw beleidsterrein toegepast.

Daarnaast wordt in navolging van Boonstra (2004) een wijziging in de dimensies van deze benadering doorgevoerd, namelijk de introductie van beleidsthema's in plaats van beleidsdiscoursen. De reden daarvoor is vooral praktisch van aard, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de evolutie van deze benadering naar een breder scala aan toepassingen. De dimensie beleidsthema's zal worden gebruikt om het concepten integraliteit te identificeren. Decentralisatie komt terug in de organisatorische dimensies van het beleidsarrangement. In voorgaand onderzoek is niet eerder integraliteit als beleidsthema opgevat. Daarnaast zijn ook geen onderzoeken bekend waarin de mate van decentralisatie aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering in kaart wordt gebracht. Er mag daarom worden gesteld dat naast het toepassen van dit conceptueel kader op een nieuw beleidsterrein, ook voor het eerst aan de hand hiervan een analysekader voor de twee theoretische concepten integraliteit en decentralisatie wordt opgesteld.

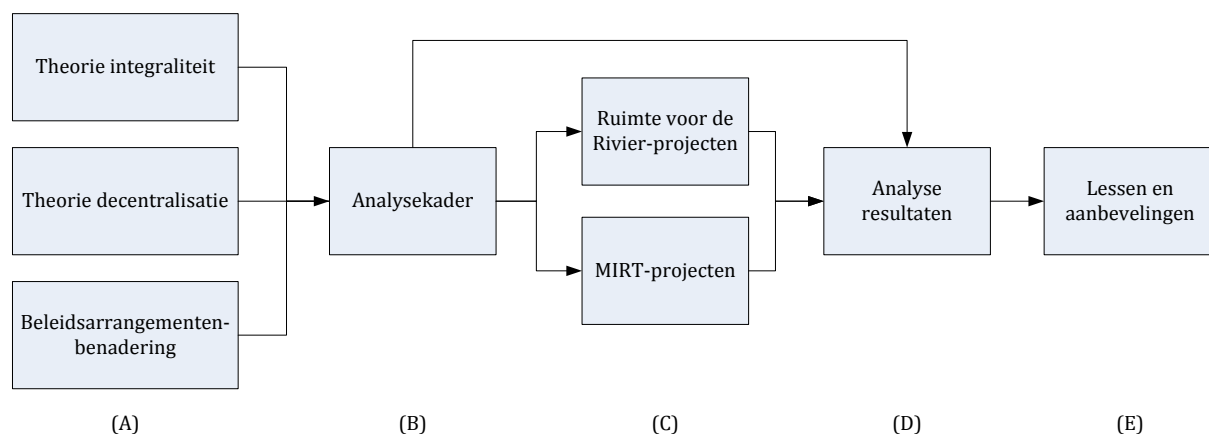
1.4 Onderzoeksopzet

In onderstaand onderzoeksmodel (figuur 1.1) is de onderzoeksopzet van dit onderzoek schematisch weergegeven. Verschuren & Doorewaard (2007, p. 67) beschrijven een onderzoeksmodel als een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken. Naast dat het onderzoeksmodel de logica van het onderzoek weerspiegelt, is het van belang bij het vaststellen van de theoretische

achtergronden van het onderzoek. Het onderzoeksmodel van dit onderzoek is in onderstaand figuur weergegeven.

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit het opstellen van een theoretisch kader (deel A). Op basis van wetenschappelijke literatuur wordt betekenis gegeven aan de concepten integraliteit en decentralisatie. Daarbij wordt de beleidsarrangementenbenadering in dit onderzoek als centraal concept gehanteerd voor de totstandkoming van een analysekader om de relatie tussen decentralisatie en integraliteit in gebiedsontwikkelingsprojecten in de praktijk te kunnen onderzoeken (B). Het analyseren van de gebiedsontwikkelingsprojecten zal gebeuren door casestudy's naar verschillende cases uit de programma's Ruimte voor de Rivier en MIRT (C). Vervolgens wordt de empirie aan de theorie getoetst (D), waarna lessen en aanbevelingen (E) worden geformuleerd waarmee het doel van dit onderzoek bereikt zal worden.

Figuur 1.1: Onderzoeksmodel



1.5 Leeswijzer

Allereerst zullen in hoofdstuk 2 de programma's MIRT en Ruimte voor de Rivier verder worden geïntroduceerd. Hierdoor ontstaat een eerste beeld van de verschillen en overeenkomsten tussen de programma's. Hoofdstuk 3 betreft het theoretisch kader van dit onderzoek, waarbij op de begrippen integraliteit en decentralisatie wordt ingegaan. Daarnaast wordt aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering een analysekader gevormd om deze concepten in de gebiedsontwikkelingspraktijk te kunnen analyseren. Afsluitend worden hypothesen gevormd over de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 worden de methoden van onderzoek beschreven en wordt het analysekader verder geoperationaliseerd. Aan de hand hiervan worden verschillende MIRT- en Ruimte voor de Rivier-projecten onderzocht, waarvan in hoofdstuk 5 de resultaten worden gepresenteerd. Het analyseren van de resultaten vindt plaats in hoofdstuk 6, waarin ook de hypothesen worden getoetst. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen met beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en reflectie op het onderzoek.

Hoofdstuk 2: Introductie programma's MIRT en Ruimte voor de Rivier

2.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is stilgestaan bij de recente ontwikkelingen in de beleidssectoren ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning. Daarin is gesteld dat ook voor integrale infrastructuurontwikkelingen, zowel nat als droog, gesproken mag worden van gebiedsontwikkeling. Zowel in de sectoren wegverkeer en waterveiligheid worden projecten namelijk steeds vaker in samenhang met ruimtelijke opgaven aangepakt. Specifiek worden in dit onderzoek projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en Ruimte voor de Rivier onderzocht. Hoewel de ontwikkelingen met betrekking tot deze programma's al kort aan bod zijn gekomen wordt daar in dit hoofdstuk dieper op ingegaan. Er zal dieper op de programma's worden ingezoomd, waarbij ook het spelregelkader en bijbehorende processtappen aan bod komen. Afsluitend zullen de programma's MIRT en Ruimte van de Rivier met elkaar worden vergeleken om een eerste stap te zetten in de beantwoording van de deelvraag: *In hoeverre verschillen de bevindingen voor gebiedsontwikkelingen waar water een dominante rol in speelt ten opzichte van de bevindingen voor gebiedsontwikkelingen waar weginfrastructuur een dominante rol speelt en wat kunnen de sectoren van elkaar leren?*

2.2 MIRT

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is het rijksinvesteringsprogramma van projecten en programma's in het ruimtelijk domein. Begin jaren negentig van de vorige eeuw is een eerste aanzet tot de ontwikkeling naar een meer integrale afweging van infrastructuurprojecten in hun omgeving in gang gezet door het uitbrengen van het uitvoeringsprogramma MIT, het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. In 2007 is hier de component 'Ruimte' aan toegevoegd waarmee specifiek wordt ingezet op de samenhang tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling en de samenwerking tussen Rijk en regio. Dit houdt een verbreding in tot andere dan wegen-, spoor- en vaarwegprojecten, waar het MIT zich tot beperkte (Rijkswaterstaat, 2010).

Een MIRT-verkenning kenmerkt zich door drie specifieke componenten. Zo is er een rijksinvestering voorzien op korte termijn, is er sprake van een ingreep in het ruimtelijk fysiek domein en is tot slot ook sprake van een Rijksbelang. Bepaalde ruimtelijke investeringen en financiële stromingen zijn echter niet opgenomen in het MIRT, zoals specifiek gebundelde doeluitkeringen, het Hoogwaterbeschermingsprogramma en onderhoudsprogramma's. De samenwerking tussen Rijk en regio krijgt ten eerste plaats door het bestuurlijk overleg MIRT (BO MIRT) waarin elk half jaar rijksinvesteringen en regionale investeringen op elkaar worden afgestemd. Daarnaast worden door Rijk en regio gezamenlijk gebiedsagenda's opgesteld die

gedeelde visies en opgaven bevatten. De gebiedsagenda's worden in het BO MIRT besproken en vastgesteld. In het BO MIRT wordt ook besloten of een project wel of niet MIRT-waardig is.

Aan een MIRT-verkenning gaat een initiatief vooraf. Aan de initiatieffase zijn geen proceseisen gesteld, omdat dit voor ieder project anders ligt. Een zorgvuldige afweging, voorbereiding en een stevige bestuurlijke basis van de startbeslissing is echter essentieel voor een goede verkenning. Het is daarnaast van belang om vast te stellen over wat voor soort verkenning het gaat. Er zijn drie hoofdverschijningsvormen:

- integrale verkenning met structuurvisie en plan-m.e.r.;
- sectorale verkenning met structuurvisie en plan-m.e.r.;
- sectorale verkenning zonder structuurvisie en plan-m.e.r.

Onder integrale verkenningen worden opgaven verstaan die uit meerdere, onderling samenhangende onderdelen bestaan. Sectorale verkenningen bestaan daarentegen uit opgaven met slechts één functie, bedoeld om sectorale knelpunten of problemen op te lossen. Een structuurvisie kan niet alleen bij integrale projecten, maar ook bij sectorale projecten van meerwaarde zijn. Het doel van een structuurvisie is namelijk ruimtelijke samenhang aan te brengen, zowel op regionaal als op een lokaal schaalniveau. Indien een verkenning belangrijk is voor het realiseren van een integrale opgave uit de gebiedsagenda of wanneer de lokale inpassing bijzondere aandacht vraagt is het dus verstandig een structuurvisie op te stellen. De 'gebiedsgerichte aanpak' kan daarom zowel op integrale als sectorale projecten van toepassing zijn.

In dit onderzoek ligt de focus op integrale projecten, wat het merendeel van de MIRT-verkenningen ook zijn. Een verkenning in de vorm van een integrale structuurvisie kan volgens Rijkswaterstaat (2010, p. 10) een aantal 'synergievoordelen' opleveren.

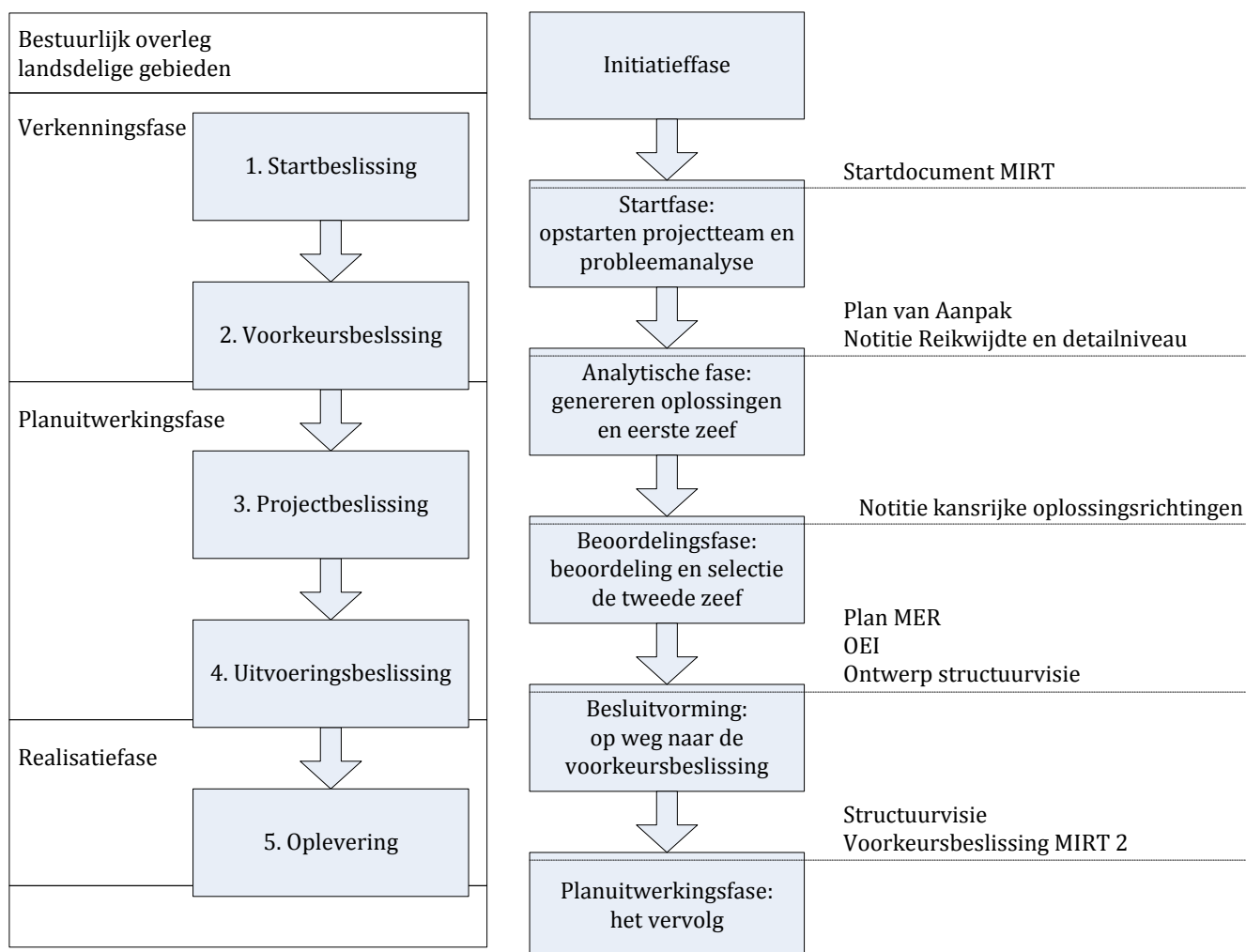
- Grotere en extra effecten doordat projecten elkaar onderling aanvullen, bijvoorbeeld kantoor en station;
- Kwaliteitsverbetering doordat projecten een grotere omvang krijgen en duurzame technieken en systemen binnen handbereik komen, bijvoorbeeld busbanen, stadsverwarming, warmte-koudeopslag etc.;
- Kostenbesparingen, door dat procedures kunnen worden gecombineerd of doordat projecten gezamenlijk kunnen worden aanbesteed en uitgevoerd.

Aan de keuze om opgaven te combineren kunnen echter ook politieke en financiële redenen ten grondslag liggen.

De spelregels van het MIRT schetsten het proces dat een MIRT project of programma doorloopt. Er worden drie fasen onderscheiden: verkenning, planuitwerking en realisatie. Bij het doorlopen van deze fasen kent elk project vijf beslismomenten: startbeslissing, voorkeursbeslissing, projectbeslissing, uitvoeringsbesluit en opleveringsbesluit. Er is geen

automatische doorstroming van een project naar de volgende fase. Per fase wordt besloten over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIRT. De verkenningsfase is daarnaast opgedeeld in vier deelfasen: Startfase, analytische fase, beoordelingsfase en besluitvormingsfase. De doorlooptijd van de verkenning is maximaal twee jaar. Onderstaande figuren geven het MIRT-proces als geheel en specifiek het proces van de MIRT-verkenning weer.

Figuur 2.1: Proces MIRT (links) en proces MIRT-Verkenning (rechts) (bron: Rijkswaterstaat, 2010)



2.3 Ruimte voor de Rivier

Sinds 2001 wordt gewerkt aan de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. De door klimaatverandering toenemende afvoer van water in de grote rivieren is daartoe de aanleiding. Uitgangspunt is dat in eerste instantie wordt gezocht naar ruimtelijke oplossingen voor het verwachte veiligheidsprobleem in plaats van naar technische oplossingen, zoals dijkversterking (Meijerink, 2004). In 2006 is de PKB door het toenmalige kabinet vastgesteld, waarbij uiterlijk in 2015 de bescherming tegen overstromingen op het wettelijk vereiste niveau moet zijn gebracht en de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied moet zijn verbeterd. Het

accent op Rivierverruiming betekent dat dijkverbetering alleen wordt uitgevoerd indien andere maatregelen niet geschikt of financieerbaar zijn. De PKB heeft sinds de inwerkingtreding van de Wro de status van (Rijks)structuurvisie.

Met de PKB Ruimte voor de Rivier wordt nadrukkelijk gestreefd naar een integrale aanpak van hoogwaterproblematiek. Dit houdt in dat “*voor het rivierengebied als geheel een koers wordt uitgezet (...) waarbij rekening wordt gehouden met de functies en belangen die in dit gebied aan de orde zijn* (PKB deel 4, 2006, p. 8).” Er is voor de procedure van een PKB gekozen omdat een besluit op bovenregionaal niveau daarvoor vereist was. In de PKB worden de aard en locatie van de maatregelen op hoofdlijnen aangegeven, waarna deze na de PKB-procedure verder worden uitgewerkt en vervolgens uitgevoerd. De uitwerking van de deelmaatregelen gebeurt voor een deel van de projecten decentraal. Het regionaal uitvoeren van de deelmaatregelen is een belangrijke zijdoelstelling van Ruimte voor de Rivier. Hier lag behalve de beperkte personele capaciteit van Rijkswaterstaat om de deelprojecten zelfstandig uit te voeren het moderniseren van de waterschappen aan ten grondslag.

Zoals eerder genoemd, zijn het waarborgen van voldoende veiligheid en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit de twee doelstellingen van de PKB. Veiligheid is echter de hoofddoelstelling, waar ruimtelijke kwaliteit aan ondergeschikt is. Naast de veiligheidsniveaus die moeten worden gehaald is het ook van belang dat wordt voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen het treffen van noodzakelijke maatregelen in de toekomst belemmeren. De ruimtelijke kwaliteit moet economisch, ecologisch en landschappelijk worden versterkt, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar behoud en ontwikkeling van beschermde natuurwaarden. Belangrijk is ook het streven om water en andere ruimtelijke functies te combineren (PKB deel 4, 2006, p. 9).

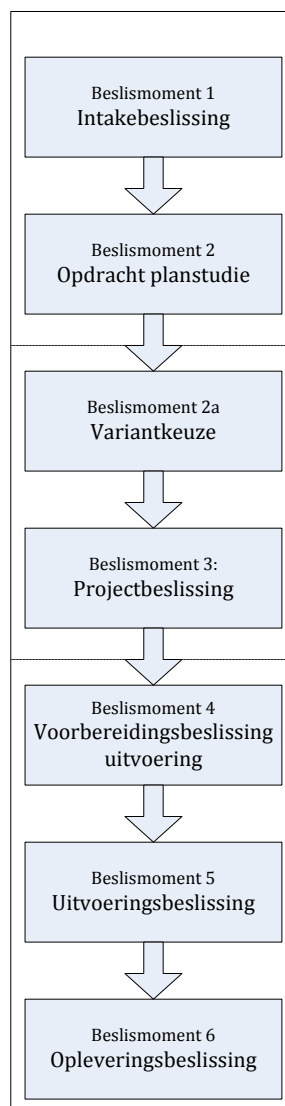
De PKB Ruimte voor de Rivier kent een programmatische aanpak, wat inhoudt dat maatregelen op hoofdlijnen zijn gesteld om de veiligheidsdoelstelling in uiterlijk 2015 te behalen. In het Basispakket staat per maatregel welke waterstanddaling bereikt moet worden. Er is echter ruimte voor andere maatregelen dan genoemd in het Basispakket of voor nieuwe inzichten of technieken indien daarmee de doelstellingen beter worden bereikt of als dat maatschappelijk meer gewenst is. De programmatische aanpak is dus bedoeld om flexibiliteit te waarborgen (PKB deel 4, 2006, p. 12,13).

De besluitvorming over de in de PKB opgenomen maatregelen gebeurt achtereenvolgens door de totstandkoming van de projectbesluiten door de daartoe bevoegde bestuursorganen en aansluitend het nemen van specifieke besluiten die nodig zijn om het project daadwerkelijk uit te voeren. Met een projectbesluit wordt een integraal besluit genomen ten aanzien van een specifieke maatregel op een nader aangegeven locatie. De te nemen projectbesluiten zijn reeds in de PKB opgenomen. Naast de totstandkoming van projectbesluiten en uitvoering gerelateerde

besluiten is voor de uitvoering van de maatregel ook een investeringsbeslissing noodzakelijk door de bewindspersoon van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Hiertoe worden de 'Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten' (SNIP) gebruikt, wat een intern sturingsinstrument is van IenM. Het SNIP-proces bestaat uit 3 fasen met zes beslismomenten (figuur 2.2). Afspraken over planning, financiën en *scoping* van projecten worden per beslismoment vastgelegd tussen bestuurskern en Rijkswaterstaat.

Tegenwoordig maakt Ruimte voor de Rivier deel uit van het programma MIRT. Dit wil zeggen dat Ruimte voor de Rivier-projecten in het MIRT projectenboek worden opgenomen en dat het MIRT-spelregelkader daarop van invloed is. In de praktijk wordt de SNIP-systematiek naast het MIRT-spelregelkader gehanteerd. Het SNIP en het MIRT-spelregelkader kunnen parallel aan elkaar worden gebruikt, omdat zo een vergelijkbare indeling in fasen kennen en de beslismomenten grotendeels overeenkomen.

Figuur 2.2: SNIP-proces (bron: Rijkswaterstaat, 2005)



2.4 Conclusie

De programma's MIRT en Ruimte voor de Rivier kennen een aantal verschillen en overeenkomsten. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste kenmerken van deze programma's beschreven. Dit vormt een basis voor een eerste vergelijking van de beleidssectoren weginfrastructuur en water ten opzichte van elkaar. Zoals beschreven lijken de processtappen van het MIRT en Ruimte voor de Rivier, verankerd in het SNIP, erg op elkaar en zijn deze naast elkaar te gebruiken. Ruimte voor de Rivierprojecten zijn namelijk opgenomen in het MIRT-programmaboek. Het grootste verschil tussen MIRT en Ruimte voor de Rivier is dat MIRT een investeringsprogramma is en Ruimte voor de Rivier een uitvoeringsprogramma. Zo is bij Ruimte voor de Rivier sprake is van heldere veiligheidsdoelstellingen en reeds opgestelde maatregelen op hoofdlijnen die nadere invulling vereisen, terwijl er bij het MIRT normaalgesproken geen vooraf opgestelde maatregelen vaststaan. Het MIRT kent daarentegen wel gebiedsagenda's waarin de ruimtelijke opgaven van een gebied worden geschetst die als basis dienen voor de verdere MIRT-verkenning. Een ander verschil is dat bij Ruimte voor de Rivier de veiligheidsdoelstelling leidend is ten opzichte van de ruimtelijke doelstellingen, terwijl in het MIRT ruimte en infrastructuur nevenschikt aan elkaar zijn. Omdat Ruimte voor de Rivier een uitvoeringsprogramma is, is er een integraal budget voor de volledige uitvoering ervan. Dit in tegenstelling tot MIRT waar over de financiering onderhandeld wordt met verschillende overheidsinstanties en mogelijk ook marktpartijen. Tot slot is de uitvoering van het programma Ruimte voor de Rivier naar verwachting meer decentraal gericht, terwijl het Rijk in de weginfrastructuur nog een grote rol van betekenis speelt.

Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar een theoretische inkadering van de verschillende concepten die in dit onderzoek worden behandeld: integraliteit en decentralisatie. Daarmee wordt een eerste, theoretisch antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Wat wordt verstaan onder integraliteit en decentralisatie bij gebiedsontwikkelingsprojecten?* Naast het definiëren en afbakenen van de concepten integraliteit en decentralisatie wordt de relatie daartussen onderzocht. Dit leidt tot een theoretische beantwoording van de tweede deelvraag: *In hoeverre zijn gedecentraliseerde gebiedsontwikkelingsprojecten meer integraal dan gecentraliseerde gebiedsontwikkelingsprojecten?* Aansluitend wordt de meerwaarde waartoe integraliteit moet leiden onderzocht. Het gaat daarbij om deelvraag drie waarvan op basis van theorie antwoord wordt gegeven: *Wat levert deze integraliteit op ten opzichte van de beoogde meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?*

Het verkennen van deze concepten is echter nog onvoldoende om deze vragen te beantwoorden. Er wordt een conceptueel kader gevormd om deze concepten in theoretisch perspectief te plaatsen, de relaties daartussen weer te geven en een analysekader te vormen om deze in de praktijk te kunnen analyseren. Hiertoe wordt de beleidsarrangementenbenadering gehanteerd, waarbinnen decentralisatie en integraliteit worden gepositioneerd. Afsluitend wordt een conceptueel model gevormd met daarbij verschillende onderzoekshypothesen die een theoretisch antwoord op de hoofdvraag geven.

3.2 Integraliteit

3.2.1 Integraliteit: Doel of middel?

Volgens Weterings & Tops (2002) is het begrip integraliteit de laatste jaren steeds populairder geworden en daarmee in vrijwel iedere beleidsnota terug te vinden. Echter, het samenvoegen van verschillende beleidssectoren in een nota maakt nog geen integraliteit. Het begrip is in deze context vaak een doel op zich. Door de verschillende betekenissen die er aan worden gegeven is het een containerbegrip geworden (Donkers et al., 2000, p. 3), waardoor het achteraf moeilijk toetsen is of het doel is bereikt. Donkers et al. (2000) is echter van mening dat integraliteit als middel moet worden gezien en geen doel op zich moet worden. Ook RLG (2007, p. 5) ondervindt dat integratie van verschillende sectoren met elkaar geen doel op zich is, maar een middel om met complexe opgaven om te gaan en tot een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit te komen. Door integraliteit als middel te zien hoeft niet te worden getoetst of het is bereikt maar of het effectief is geweest en juist is ingezet. Sterrenburg (2008) sluit daarop aan door te stellen dat integraliteit een procesmatig begrip is en daardoor invulling nodig heeft. In dit onderzoek wordt

daarbij aangesloten door te stellen dat integraliteit een middel is en dus een procesmatig begrip. Het is dus de vraag wat integraliteit moet zijn.

Integraliteit is een middel en moet niet als doel op zich worden gezien.

3.2.2 Verschillende definities integraliteit

Een eenduidige definitie van integraliteit ontbreekt. De Dikke van Dale geeft integraal de betekenis 'voltallig' of 'geheel'. Een integrale benadering is in die zin dus een allesomvattende benadering en een tegenhanger van een sectorale benadering. Termen als vervlechting en *joined-up policy making* worden als synoniemen van integraliteit gebruikt. In de literatuur omtrent integraliteit is volgens Stead (2003) een tweedeling te maken. Enerzijds wordt integraliteit bediscussieerd in termen van samenhang en consistentie van beleid en strategieën, wat wordt omschreven als conceptuele integraliteit. Anderzijds gebeurt dat in termen van samenwerking, medewerking en coördinatie tussen verschillende (publieke) instanties, *performance* integraliteit genaamd.

Daamen (2005 in; Lautenbach, p. 31) spreekt van een samenhang tussen fysiek-ruimtelijke, economische en sociaal-culturele aspecten in het ontwikkelingsproces, maar ook naar het vermogen tot integratie van uiteenlopende kennis en vaardigheden en het strategisch en procesgericht handelen. De Weerd (2007, p. 18-19) spreekt van een integrale benadering als alle geplande functies samenhangend met elkaar en met de omgeving worden ontwikkeld en waarbij alle relevante partijen bij de planning betrokken zijn.

Integraliteit in de definitie van allesomvattend is volgens Donkers et al. (2000, p. 3, 11) per definitie een onbereikbaar ideaal. Het is onmogelijk om alles tegelijk aan te pakken en met elkaar in verband te brengen. Op deze manier kan nooit met iets worden begonnen of worden afgemaakt. Het gaat daarom bij integraliteit om selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken (Donkers et al., 2000, p. 5). Deze elementen kunnen worden gezien als voorwaarden van integraliteit, waarbij de invulling daarvan situatieafhankelijk is. Er wordt daarmee aangesloten op de stelling van Sterrenburg (2008) dat integraliteit een procesmatig begrip is. In deze termen is ook meer sprake van *performance* integraliteit in plaats van conceptuele integraliteit.

Selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken zijn voorwaarden van integraliteit.

3.2.3 Dimensies integraliteit

Een integrale aanpak kan betrekking hebben op verschillende (open) systemen of dimensies. Er zijn volgens (Donkers et al., 2000, p. 6, 7) vijf dimensies van integraliteit te onderscheiden:

- a) Ruimtelijke entiteiten;
- b) Tijdsperiodes;
- c) Bestuurslagen;
- d) Beleidssectoren;

e) Beleidsketen.

Priemus (Donkers et al., 2000, p. 6) benadrukt dat de essentie van integraal werken is dat je inzoomt op een van deze dimensies, maar dat je tegelijkertijd over de grenzen van dat systeem heen kijkt. Integraliteit betekent tussen de kleinere eenheid waar je je specifiek op richt en het grote verband heen en weer pendelen. Hoe meer je dit doet, hoe integraler je bezig bent. Valkuil is echter dat je te veel over de systeemgrenzen heen kijkt, waardoor je je te veel richt op aspecten die je niet of moeilijk kunt beïnvloeden. Met het begrip integraliteit moet dus pragmatisch worden omgegaan: “af en toe naar de grotere verbanden en samenhangen kijken, maar vervolgens oogkleppen opzetten en je aandacht focussen op zaken waar je daadwerkelijk wat aan kunt doen (Donkers et al., 2000, p. 7)”.

De eerste dimensie van integraliteit, ruimtelijke entiteiten, heeft bijvoorbeeld betrekking op een straat, buurt, wijk, stad of stedelijke regio. Integraliteit kan worden bereikt door regelmatig naar een hoger schaalniveau te schakelen. In het geval van een stedelijke regio kan worden gekeken naar aangrenzende regio's en de positie in de provincie of het land. Integraliteit in tijdsperiodes wordt bereikt door over een begrotingsjaar, kabinetsperiode, et cetera heen te kijken. Tussen bestuurslagen kan zowel horizontaal, bijvoorbeeld tussen gemeenten, als verticaal, tussen gemeente, provincie en rijk, integratie plaatsvinden. Daarnaast betekent integratie van beleidssectoren dat buiten de kaders van een ministerie, portefeuille van een wethouder of een gemeentelijke dienst wordt gekeken. Tot slot houdt integratie van een beleidsketen in dat nieuw beleid aansluit op oud beleid. Dit betekent aandacht voor de uitvoering, monitoring, effectmeting, evaluatie en bijstelling. Met het formuleren van nieuw beleid kunnen ambtenaren en politici scoren, maar in de uitvoering en afronding schiet men vaak tekort (Donkers et al., 2000, p. 7).

3.2.4 Afbakening begrip integraliteit

In dit onderzoek zal worden gefocust op de dimensie 'beleidssectoren'. Integraliteit betekent in die zin de afstemming en samenhang tussen verschillende beleidssectoren, waarbij de nadruk ligt op de sectoren infrastructuur (zowel nat als droog) in relatie met andere ruimtelijke functies, zoals landschappelijke of stedelijke ontwikkeling. Hoewel in dergelijke projecten de infrastructuurontwikkeling vaak een leidende rol speelt, kan een integrale aanpak worden behaald door over de systeemgrenzen heen te kijken. De in dit onderzoek gehanteerde definitie van integraliteit is als volgt:

Integraliteit is de afstemming tussen de beleidssectoren infrastructuurontwikkeling en ruimtelijke planning, waarbij selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen centraal staat.

3.3 Decentralisatie

3.3.1 Definitie decentralisatie

Het begrip decentralisatie kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Het heeft volgens Boogers et al. (2008, p.9) drie betekenissen. Enerzijds duidt het op het bestaan van overheidsinstellingen die een zekere onafhankelijke plaats innemen ten opzichte van de centrale overheid. De verhouding tussen deze decentrale overheden en het rijksbestuur is in deze zin niet-hiërarchisch. Een tweede betekenis beschrijft decentralisatie als een proces waarin de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt. De derde betekenis gaat over de feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden van de ene (centrale) bestuurslaag naar de andere (decentrale bestuurslaag). Deze laatste definitie van decentralisatie wordt in dit onderzoek gehanteerd en dus bedoeld als over decentralisatie wordt gesproken.

Er kan daarnaast een onderscheid worden gemaakt tussen decentralisatie van het proces van beleidsvorming of slechts decentralisatie van de beleidsuitvoering. Omdat de focus in dit onderzoek ligt op ruimtelijk beleid van de Rijksoverheid, nadrukkelijk de programma's MIRT en Ruimte voor de Rivier, zal niet op decentralisatie van de beleidsvorming worden ingezet. Voor beide programma's geldt dat de Rijksoverheid eindverantwoordelijk is. De uitvoering is echter een samenspel tussen Rijk en regio wat kan uitpakken in een meer centrale of meer decentrale uitvoering. De focus ligt daarom op decentralisatie van de uitvoering van het beleid.

Decentralisatie wordt voor dit onderzoek als volgt afgebakend:

***Decentralisatie behelst de feitelijke overdracht van de taak tot uitvoering van MIRT-
dan wel Ruimte voor de Rivier-beleid van de Rijksoverheid naar decentrale
bestuurslagen.***

3.3.2 Decentralisatie: Doel of middel?

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat wat inhoudt dat de overheden, Rijk, provincie en gemeenten, taken in medebewind uitvoeren. De overheden hebben ook eigen taken en verantwoordelijkheden, autonomie genaamd. De relaties tussen de rijksoverheden en lagere overheden staan geregeld ter discussie. Decentralisatie wordt daarbij vaak als oplossing gezien voor verschillende problemen op het gebied van uitvoering en legitimatie van beleid. Selnes & Kuindersma (2006, p. 15) merken echter op dat decentralisatie soms wel een doel op zich lijkt en dat het gemak waarmee soms over decentralisatie wordt gesproken in schril contrast staat met de wisselende ervaringen in de praktijk. Bij decentralisatieprocessen wordt vaak 'instrumenteel' gedacht, met onvoldoende aandacht voor overwegingen rond beleidsruimte en de institutionele omgeving.

Decentralisatie wordt echter vooral als middel gezien, al kan het verschillende doelen dienen. Een overkoepelend doel is dat het tot beter bestuur moet leiden (Selnes & Kuindersma, 2006, p. 16). Een van de samenhangende doelen die tot beter bestuur leiden is een meer integrale beleidsvoering. Decentrale overheden zouden beter in staat zijn om verschillende sectorbelangen op elkaar af te stemmen dan de Rijksoverheid. Maatwerk is een tweede doelstelling voor decentralisatie. Landelijk beleid kan zo beter worden afgestemd op lokale omstandigheden. Een derde doelstelling is de vergroting van de slagvaardigheid van het beleid. Het lokale bestuur is niet alleen in staat tot integrale maatwerkoplossingen, maar kan ook beter inspelen op gewijzigde omstandigheden. Tot slot is democratisering van de beleidsvoering een doel voor decentralisatie. Daarbij wordt verondersteld dat het lokaal bestuur voor burgers herkenbaarder en toegankelijker is, waardoor de inbreng van burgers kan worden vergroot (Fleurke, 1997, p. 13, 14).

Decentralisatie is een middel dat onder meer moet leiden tot meer integrale beleidsvoering.

3.3.3 Integraliteit door decentralisatie

Diverse evaluaties en onderzoeken naar de effectiviteit van decentralisatiebeleid in diverse beleidsterreinen concluderen dat op een groot aantal beleidsterreinen de doelstellingen en verwachtingen van decentralisatie voor een belangrijk deel zijn gerealiseerd. Een aantal verwachtingen is echter niet in alle gevallen uitgekomen, met name lokaal maatwerk en de totstandkoming van integraal beleid. Decentralisatie heeft vaak niet tot de verwachte beleidsvrijheid voor gedecentraliseerde overheden geleid (Boogers et al., 2008, p. 11,12).

Fleurke (1997, p. 21) beschrijft dat in de beleidstheorie de notie centraal staat dat horizontale en verticale differentiatie van het openbaar bestuur integrale beleidsvoering belemmeren. Horizontale differentiatie gaat over de spreiding van taken en bevoegdheden binnen een bestuursniveau. Binnen de Rijksoverheid wordt het onmogelijk geacht om een zodanige samenhang tussen de vele taken aan te brengen dat bij concrete toepassing innerlijke tegenstellingen ontbreken. Beleidsintegratie dient daarom op provinciaal en gemeentelijk niveau plaats te vinden. Onder verticale differentiatie wordt de spreiding van taken en bevoegdheden over verschillende bestuurslagen verstaan. Decentralisatie brengt de zeggenschap op slechts een bestuursniveau, waardoor integrale beleidsvoering mogelijk wordt gemaakt. Centraal in deze kijk op decentralisatie in relatie tot integrale beleidsvoering is dat de relevante zeggenschap bij één en dezelfde bestuurlijke instantie komt te liggen.

De Roo (2004, p. 20) is ook van mening dat lokale overheden beter in staat zijn tot integrale beleidsvoering, maar beargumenteert dit vanuit een ander perspectief. Zo stelt hij dat voor de afweging tot decentralisatie de mate van complexiteit die een maatschappelijk vraagstuk toedicht erg van belang is. Dit wordt grotendeels bepaald door de inschatting van de

ideeën over de invloed van de specifieke regionale of lokale context van het maatschappelijk vraagstuk. Bij eenvoudige beleidsvraagstukken die relatief veel voorkomen ligt standaardisatie van de aanpak op rijksniveau meer voor de hand. Bij meer complexe vraagstukken die sterk verweven zijn in de lokale context is volgens de Roo (2004, p. 20) de Rijksoverheid niet of nauwelijks in staat van elk belang het zijnde detail bij het beleid te betrekken. Indien het Rijk dit toch wil, leidt dit tot bestuurlijke drukte met suboptimale oplossingen als uitkomst. Een locatie specifieke aanpak waarbij lokale of regionale overheden de verantwoordelijkheden dragen ligt dan meer voor de hand. Het streven naar integraliteit is zoals in voorgaande paragrafen beargumenteerd bij uitstek complex van aard. Maatwerk is daarvoor van belang, waartoe in lijn met de argumentatie van De Roo lokale overheden beter in staat zijn.

Decentrale bestuursniveaus worden geacht beter in staat te zijn tot integrale beleidsvoering.

3.4 Meerwaarde van integraliteit

Integraliteit is een modewoord geworden in beleidsland en daarmee ook een containerbegrip. Het wordt vaak als doel genoemd in allerhande beleidsnota's, terwijl het beter als een middel kan worden gezien. Het is van belang te weten waar integraliteit toe leidt en wat de voordelen zijn van een integrale benadering ten opzichte van een sectorale aanpak.

Wayenberg (2005, p. 3 in: De Jong, 2009, p. 27) beschrijft drie redenen om integraal beleid te voeren: Efficiëntie, effectiviteit en democratisering. Door integraal beleid wordt ten eerste efficiënter met middelen en mensen omgegaan. Tijd en kosten worden bespaard door afstemming van taken en verantwoordelijkheden. Efficiëntie wordt gedefinieerd als de doelmatigheid van een proces, wat concreet inhoudt dat optimaal met tijd en middelen is omgegaan. Een andere meerwaarde van integraal beleid is dat het tot effectiever optreden van organisaties leidt. Door organisaties die zich op eenzelfde werkgebied begeven te verbinden kunnen ze slagvaardiger optreden. Effectiviteit wordt in die zin gedefinieerd als de mate waarin gestelde doelen bereikt worden. De derde meerwaarde van integraliteit is dat hierdoor beter aan de wensen van de burger en belanghebbenden wordt voldaan. Wayenberg beschrijft dit als democratisering van het beleidsproces. Democratisering is een abstract begrip dat verwant is aan legitimiteit. Voor dit onderzoek is dit begrip verder afgebakend naar draagvlak, specifiek bestuurlijk draagvlak. De gebiedsontwikkelingsprojecten die in dit onderzoek aan bod komen zijn vaak nog van een te hoog abstractieniveau waardoor het nog weinig speelt onder burgers. Er is daarom gekozen om in hoeverre een besluit onder bestuurders draagvlak kent in dit onderzoek als derde beoogde meerwaarde van integraliteit te beschouwen.

Een kritische beschouwing van deze argumenten leert dat deze enigszins botsen met het huidige beeld van integrale benaderingen. Zo weten partijen vaak niet goed om te gaan met een

veelheid aan actoren en worden dergelijke processen niet als effectief ervaren. Ook verwachten veel organisaties dat ze effectiever werken als ze zich beperken tot hun eigen sector. De reden hiervoor is dat integraliteit vaak niet helder is gedefinieerd en vormgegeven in het proces. Indien integraliteit als middel wordt gezien waarbij selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken centraal staan, wordt verondersteld dat die meerwaarde wel kan worden bereikt.

Volgens van der Weerd (2007) is integraliteit een meerwaarde indien er vraag naar samenhang is van verschillende functies, waarmee het streven naar kwaliteit gepaard gaat. Een integrale aanpak draagt daarmee bij aan het doel om een hogere ruimtelijke kwaliteit te bereiken dan bij de realisatie van losse projecten. Dat er een sterke, wederzijdse relatie bestaat tussen infrastructuur en de ruimtelijke ordening is in de literatuur uitgebreid beschreven (Hull, 2011). Het bundelen van deze projecten zou daarom tot een hogere ruimtelijke kwaliteit kunnen leiden. De meerwaarde van integraliteit als een hogere ruimtelijke kwaliteit wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De meerwaarde van integraliteit wordt getypeerd als het streven naar een samenhang van verschillende functies met de drang naar efficiëntie, effectiviteit en draagvlak.

3.5 Introductie beleidsarrangementenbenadering

3.5.1 Verantwoording conceptueel kader

In voorgaande paragrafen zijn de concepten integraliteit en decentralisatie ingekaderd. Er moet echter nog een stap gezet worden om deze concepten en de relatie daartussen in de gebiedsontwikkelingspraktijk te kunnen analyseren. Daarbij gaat het vooral om de wetenschappelijk verklaring en positionering van de mogelijke relaties en de beperkingen die daarbij worden herkend, wat leidt tot een analysekader. In de keuze van een conceptueel kader hebben een aantal criteria een rol gespeeld. Een eerste criterium is dat de te kiezen benadering primair gericht is op het analyseren *van* beleid in tegenstelling tot de analyse *voor* beleid (Boonstra, 2004, p. 14). Daarnaast is uit onderzoek naar de concepten integraliteit en decentralisatie naar voren gekomen dat het beleidsproces en de beleidsinhoud niet los van elkaar kunnen worden gezien. De benadering zal hier dus aandacht voor moeten hebben, net als het leggen van een verband tussen de besluitvorming en de institutionele context, waarmee het oog heeft voor machtsverhoudingen binnen de relevante beleidsterreinen. Specifiek legt het conceptueel kader daarbij de nadruk op *governance* in plaats van *government*, aansluitend bij de integrale, ontwikkelingsgerichte, gebiedsgerichte aanpak waar in dit onderzoek op wordt gefocust.

Op grond van bovenstaande criteria is ervoor gekozen om de beleidsarrangementenbenadering te hanteren als basis voor het vormen van een conceptueel

kader. In de volgende paragrafen zal deze benadering worden gepositioneerd in de verschillende paradigma's binnen de beleidswetenschap, waarna deze benadering verder wordt uitgewerkt. Daarbij komen de verschillende dimensies van de beleidsarrangementenbenadering aan bod. Vervolgens wordt een doorvertaling van de concepten integraliteit en decentralisatie binnen de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering gemaakt.

3.5.2 Wetenschappelijke positionering beleidsarrangementenbenadering

Er hebben zich binnen de beleidswetenschappen verschillende paradigma's ontwikkeld om beleid te analyseren en ontwikkelen. Deze zijn schematisch in twee hoofdstromen in te delen: de instrumentele en de reflexieve (Arts, Bruns, Leroy, Liefferink & van Tatenhove, 2001, p. 4). Het eerste paradigma gaat uit van een rationele en geordende benadering en beheersing van het proces en is daarom 'instrumenteel'. Beleid wordt in dit paradigma gedefinieerd als het bereiken van bepaalde doelen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. De middelen worden uitgewerkt in termen van beleidsinstrumenten, waarvan een variëteit aan instrumenten in verschillende fasen van het beleid kunnen worden ingezet. Er is hierbij een centrale rol voor de overheid weggelegd, waarbij men optimistisch is over haar sturingsvermogen.

Het tweede paradigma kent een aantal wezenlijke verschillen ten opzichte van de instrumentele benaderingswijze (Arts et al., 2001, p. 4). Zo gaat deze benadering uit van een bevragende en confronterende analyse en beheersing van het beleidsproces. Complexiteit en maatschappelijke veranderingen die het beleid beïnvloeden worden niet buiten beschouwing gelaten. Het sturingsoptimisme van de instrumentele benadering wordt daarmee gerelativeerd. Men gaat eerder uit van onzekerheden en risico's rondom beleidskwesties, evenals veranderlijke probleemdefinities. Beleidsprocessen lopen daarnaast chaotischer en niet volgens een fasenmodel, zoals in het eerste paradigma. Tot slot is de centrale overheid niet meer de centrale actor, maar worden veranderingsprocessen door netwerken aangestuurd.

Arts et al. (2001, p. 4-5) plaatsen de beleidsarrangementenbenadering tussen de twee geschetste uitersten in met een lichte neiging naar het reflexieve paradigma. Ten eerste zijn zij kritisch ten opzichte van het instrumentele paradigma omdat de maatschappij te complex en onvoorspelbaar is in haar ontwikkeling. Daarnaast zijn zij minder pessimistisch ten opzichte van sturing dan de reflexieve benadering. Het uitgangspunt van de beleidsarrangementenbenadering is dat:

"(...)maatschappelijke verandering door gerichte beleidsinterventies haalbaar is, maar dat deze altijd binnen de mogelijkheden en beperkingen van het bestaande beleidsarrangement enerzijds en van relevante maatschappelijke trends anderzijds moeten worden beschouwd.

En ook dan resteert een grote mate van onzekerheid over de effecten van beleidsinterventies.” (Arts et al., 2000, p. 5).

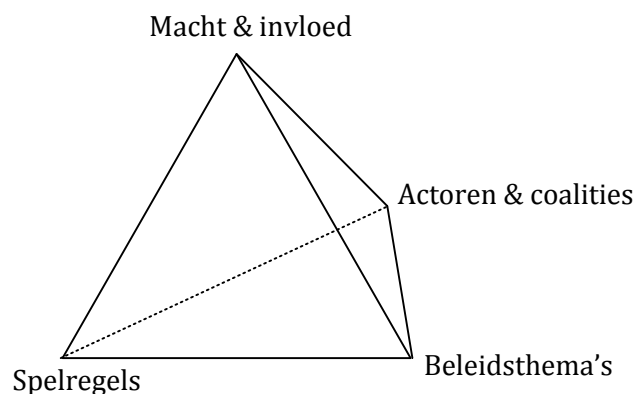
3.5.3 Dimensies beleidsarrangementenbenadering

Beleidsarrangementen worden door Leroy et al. (2001 - p. 217) gedefinieerd als de tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein. In dit onderzoek wordt specifiek gericht op beleidsarrangementen omtrent gebiedsontwikkeling. De inhoudelijke en organisatorische vormgeving van een beleidsdomein, een gebiedsontwikkelingsproject, kunnen aan de hand van vier dimensies worden beschreven en geanalyseerd, waarvan één naar de beleidsinhoud verwijst en drie naar de beleidsorganisatie:

- a) Beleidsthema's; onderwerpen die in de besluitvorming een belangrijke rol spelen;
- b) De bij het beleidsdomein betrokken actoren en coalities;
- c) De verdeling van macht en invloed tussen deze actoren, waarbij macht verwijst naar de mobilisatie, verdeling en inzet van hulpbronnen, en invloed naar door wie en hoe de beleidsuitkomsten worden bepaald;
- d) De vigerende spelregels, zowel in termen van feitelijke regels voor (politieke) interactie als in termen van formele procedures voor beleidsvoering en besluitvorming (vrij naar: Leroy et al., 2001 - p. 217-218).

De vier dimensies van beleidsarrangementen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden wat betekent dat verandering op één van de dimensies tot verandering op andere dimensies leidt. Dit samengaan wordt metaforisch uitgebeeld in onderstaand figuur waarbij de hoeken telkens één van de dimensies voorstellen. Verandering van een beleidsarrangement, beleidsvernieuwing genaamd, kan zowel als bewuste interventie als onbedoeld volgen op veranderingen in elk van de vier dimensies. Veranderingen kunnen ex ante als dynamische strategie worden overwogen of ingezet, of ex post worden geconstateerd.

Figuur 3.1: De tetraëder als symbool voor de samenhang tussen de dimensies van een beleidsarrangement



(bron: Leroy et al., 2001 - p. 218)

3.6 Decentralisatie en integraliteit in de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering

3.6.1 Inleiding

Nu de kernelementen van de beleidsarrangementenbenadering bekend zijn is naast het uitwerken van de dimensies een vertaalslag nodig naar de toepassing daarvan binnen dit onderzoek. Dit gebeurt door de in dit onderzoek centraal gestelde concepten decentralisatie en integraliteit binnen de dimensies van deze benadering te plaatsen. Kortom, het vormen van een analytisch kader om de concepten decentralisatie en integraliteit in een gebiedsontwikkelingsproject te kunnen identificeren.

Hoewel de vier dimensies van een beleidsarrangement met elkaar samenhangen en dus niet los van elkaar kunnen worden gezien, komen de concepten integraliteit en decentralisatie in bepaalde dimensies meer of minder tot uiting. Integraliteit komt met name in de dimensie beleidsthema's naar voren en decentralisatie in de andere drie dimensies. Eerder is beschreven dat integraliteit in dit onderzoek wordt opgevat als een procesmatig begrip. Daarbij is integraliteit afgebakend als de afstemming van verschillende beleidssectoren, specifiek infrastructuurplanning en ruimtelijke planning. Omdat het hierbij gaat om inhoudelijke afstemming komt integraliteit tot uiting in de dimensie beleidsthema's. Door integraliteit als beleidsthema op te vatten is het mogelijk om te analyseren hoe in verschillende elementen van het proces met dit thema is omgegaan. De mate van decentralisatie van een gebiedsontwikkelingsproject heeft daarentegen betrekking op de organisatie van het beleidsarrangement. Om de mate van decentralisatie te kunnen analyseren dienen dus de drie organisatorische dimensies te worden onderzocht: actoren & coalities, machte & invloed en spelregels.

De vier dimensies samen vormen het beleidsarrangement van een gebiedsontwikkelingsproject en dienen dus allemaal te worden geanalyseerd om een compleet beeld van het arrangement te vormen. Het principe dat verandering in een van de dimensies kan doorwerken in de andere dimensies wordt in een later stadium als basis genomen voor het vormen van lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten. In de volgende paragrafen zal nader op de verschillende dimensies en de relatie tot integraliteit en decentralisatie worden ingegaan.

3.6.2 Beleidsthema integraliteit

De eerste dimensie van het beleidsarrangement heeft betrekking op inhoudelijke regels en verwijst naar de gedeelde interpretatiekaders waarmee betekenis wordt gegeven aan een beleidsdomein. Door Arts et al. (2001) wordt deze dimensie geconceptualiseerd als beleidsdiscoursen en -programma's. Een discours wordt daarbij omschreven als '(...) *a specific*

ensemble of ideas, concepts, and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations (Hajer, 1995 in; Boonstra, 2004, p. 22). Het begrip discours bevindt zich op een hoog abstractieniveau, waardoor het lastig hanteerbaar is in de context van regionale gebiedsontwikkelingen. In de beleidsarrangementenbenadering wordt verondersteld dat arrangementen zich kenmerken door een dominant discours, waarvan de inhoud voortdurend wordt betwist door concurrerende discourses. Volgens Boonstra (2004, p. 23) is er meestal echter geen directe en eenduidige correspondentie tussen een actor, zijn verhalen en opstelling en het onderliggende discours aan de andere kant. Daarnaast wordt er te gemakkelijk van discoursdominantie uitgegaan. In navolging van Boonstra wordt in dit onderzoek daarom een andere invulling aan deze dimensie gegeven die de kloof tussen het macro-niveau van discourses en micro-niveau van strategische interactie kan verkleinen; het concept beleidsthema. Een beleidsthema wordt door Pestman (2001, p. 27) geformuleerd als ‘een voor één of meer beleidsterreinen wezenlijk onderwerp waarop het maatschappelijk en bestuurlijk debat en de besluitvorming worden geconcentreerd’. Beleidsthema’s en hun specifieke invulling vormen uitsneden van de discourses. Ze kunnen worden gevormd uit concrete, op een specifiek project betrokken vragen of probleemsituaties en zijn een reconstructie van de onderzoeker. De invulling van de beleidsthema’s kan per project verschillen. Daarnaast komen niet alle beleidsthema’s altijd overal even sterk naar voren. Dit hangt af van de fysieke kenmerken van een streek, de definitie van de gebiedsproblematiek, de bestuurlijke verhoudingen en bestaande selectiemechanismen (Boonstra, 2004, p. 23-24). Een bijkomende reden om beleidsthema’s te verkiezen boven discourses is dat het de vergelijking van verschillende besluitvormingsprocessen eenvoudiger maakt en dat het inzicht geeft in de vraag hoe verschillende arrangementen met hetzelfde thema omgaan.

Voor dit onderzoek ligt de focus op hoe in de verschillende beleidsarrangementen met het beleidsthema integraliteit is omgegaan. Integraliteit is een centraal thema in gebiedsontwikkelingsprojecten, waar op verschillende manieren mee wordt omgegaan. Het beleidsthema integraliteit gaat over de inhoudelijke afstemming tussen de beleidssectoren infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt tussen de totstandkoming van de (project)doelen en opgaven en de vorming van de oplossingsrichtingen. Bij de analyse van een beleidsarrangement, een gebiedsontwikkelingsproject, wordt dus in eerste instantie beschreven wat de projectdoelen zijn en hoe deze tot stand zijn gekomen. Vervolgens wordt het proces om te komen tot de oplossingsrichtingen in kaart gebracht. Aansluitend wordt in kaart gebracht in hoeverre het thema integraliteit in de projectorganisatie tot uiting komt en of bij de financiering voor de oplossingsrichtingen sprake is van een gedeeld budget voor de verschillende beleidssectoren.

Deze dimensie brengt op discursieve wijze in beeld hoe in een beleidsarrangement met het beleidsthema integraliteit is omgegaan.

3.6.3 Actoren en coalities in relatie tot decentralisatie

De tweede dimensie heeft betrekking op de organisatie van het beleidsarrangement. Actoren zijn individuen of organisaties die betrokken zijn bij het gebiedsontwikkelingsproject. Er is sprake van coalitievorming indien twee of meer actoren duurzaam samenwerken op basis van gedeelde doelen, hulpbronnen en/of interpretaties van beleidsthema's (Van Tatenhove et al., 2007 in; Boonstra, 2004, p. 20). Bij coalitievorming ontstaat bovendien een conflict met een derde partij, wat coalities onderscheidt van gewone samenwerkingsverbanden (Godfroij, 1981 in; Boonstra, 2004, p. 20). Een onderscheid kan daarom worden gemaakt in '*supporting*' versus '*challenging*' coalities in het beleidsarrangement, kortom coalities die leiden tot samenhang en coalities die dat tegenwerken. Verandering van het beleidsarrangement kan optreden indien bepaalde spelers in een beleidsveld worden betrokken of juist uitgesloten, wat invloed heeft op de samenstelling van coalities. Daarnaast kunnen coalities worden gevormd en versterkt of juist doorbroken en verzwakt, wat de coalities als zodanig beïnvloed (Arts et al., 2001, p. 8; Leroy et al., 2001, p. 219).

Voor de analyse van het beleidsarrangement worden betrokken actoren en coalities in kaart gebracht met daarbij hun rol in het project. Om te bepalen of er sprake is van coalities wordt met name gefocust op het inzichtelijk krijgen van gedeelde of conflicterende belangen. Bij gedeelde belangen op lokaal of regionaal niveau kan bijvoorbeeld een sterke regionale coalitie ontstaan, wat de basis voor een decentraal arrangement kan zijn. Om een eerste beeld van de mate van decentralisatie te krijgen is het bij het in kaart brengen van de actoren en coalities relevant te weten van welke bestuursorgaan het initiatief voor het project vandaan kwam. Daarnaast wordt geanalyseerd wie de trekker van het project is. Dit hoeft niet perse dezelfde actor of coalitie te zijn die ook het initiatief heeft genomen.

3.6.4 Macht en invloed in relatie tot decentralisatie

Ook de dimensie verdeling van macht en invloed heeft betrekking op de organisatie van het beleidsarrangement. Macht is 'het min of meer permanente vermogen van een actor om in te grijpen in besluitvormingsprocessen en uitkomsten te realiseren' (Giddens, 1984 in; Boonstra, 2004, p. 21). De hulpbronnen die een actor ter beschikking heeft, zoals geld of formele bevoegdheden, hebben op deze macht betrekking. Invloed is het daadwerkelijk bereiken van eigen doelen door interventie in het besluitvormingsproces. Macht wordt omschreven als het vermogen tot beïnvloeden en heeft een relatief duurzaam karakter, terwijl invloed verwijst naar de realisatie van een incidenteel effect. Macht en invloed liggen vaak in elkaars verlengde, maar de beschikking over veel hulpbronnen resulteert niet altijd in daadwerkelijke invloed. De

realisatie van macht hangt altijd af van de opstelling van de afhankelijke actoren; van hun medewerking of tegenwerking. Effectieve beoordeling hoeft anderzijds niet altijd te verwijzen naar een machtige speler; het succes kan ook eenmalig of tijdelijk zijn (Boonstra, 2004, p. 21). Beleidsverandering kan optreden door machtsverhoudingen in het veld te wijzigen door hulpbronnen, zoals geld, kennis en competenties, toe te voegen of te onttrekken. Anderzijds kan dit door de percepties van macht bij te stellen, bijvoorbeeld via voorlichting of interactie (Arts et al., 2001, p. 9).

Door deze dimensie te analyseren komt naar voren over welke hulpbronnen de actoren beschikken en in hoeverre deze worden ingezet om eigen doelen te bereiken. Een onevenredige verdeling van macht en invloed kan er toe leiden dat eenzijdige en sectorale besluiten worden genomen of dat het proces vastloopt doordat partijen *commitment* aan het proces verliezen. Voor de mate van decentralisatie is het relevant te onderzoeken waar de belangrijkste hulpbronnen liggen en om deze te identificeren. Het kan daarbij zowel gaan om formele bevoegdheden als financiële macht. Daarnaast wordt geanalyseerd in welke mate door actoren daadwerkelijk invloed is uitgeoefend om het eigen belang te dienen en tot welke conflicten dit heeft geleid.

3.6.5 Spelregels in relatie tot decentralisatie

De dimensie spelregels heeft betrekking op de organisatorische regels van het beleidsarrangement. Naar Giddens (1984, in; Boonstra, 2004, p. 21) zijn regels ‘technieken en generaliseerbare procedures die worden toegepast in de productie en reproductie van besluitvorming’. Daarmee definiëren ze de mogelijkheden en beperkingen voor actoren om legitiem en zinvol te handelen binnen het arrangement. De spelregels die de interacties in beleidsarrangementen structureren komen niet geïsoleerd tot stand. Ze verwijzen naar de normatieve en zingevingsregels die binnen de samenleving als geheel gelden (Boonstra, 2004, p. 22). Spelregels en procedures kunnen worden gewijzigd door de inhoud van de regelgeving en de wijze van beleidsvoering te veranderen (Arts et al., 2001, p. 9). Voorbeelden van spelregels zijn (Boonstra, 2004, p. 22): Wie worden betrokken en wie worden buitengesloten in het proces (toegangsregel); op welke wijze moeten actoren zich ten opzichte van elkaar gedragen (omgangsregel); wie beslist waarover (positieregel).

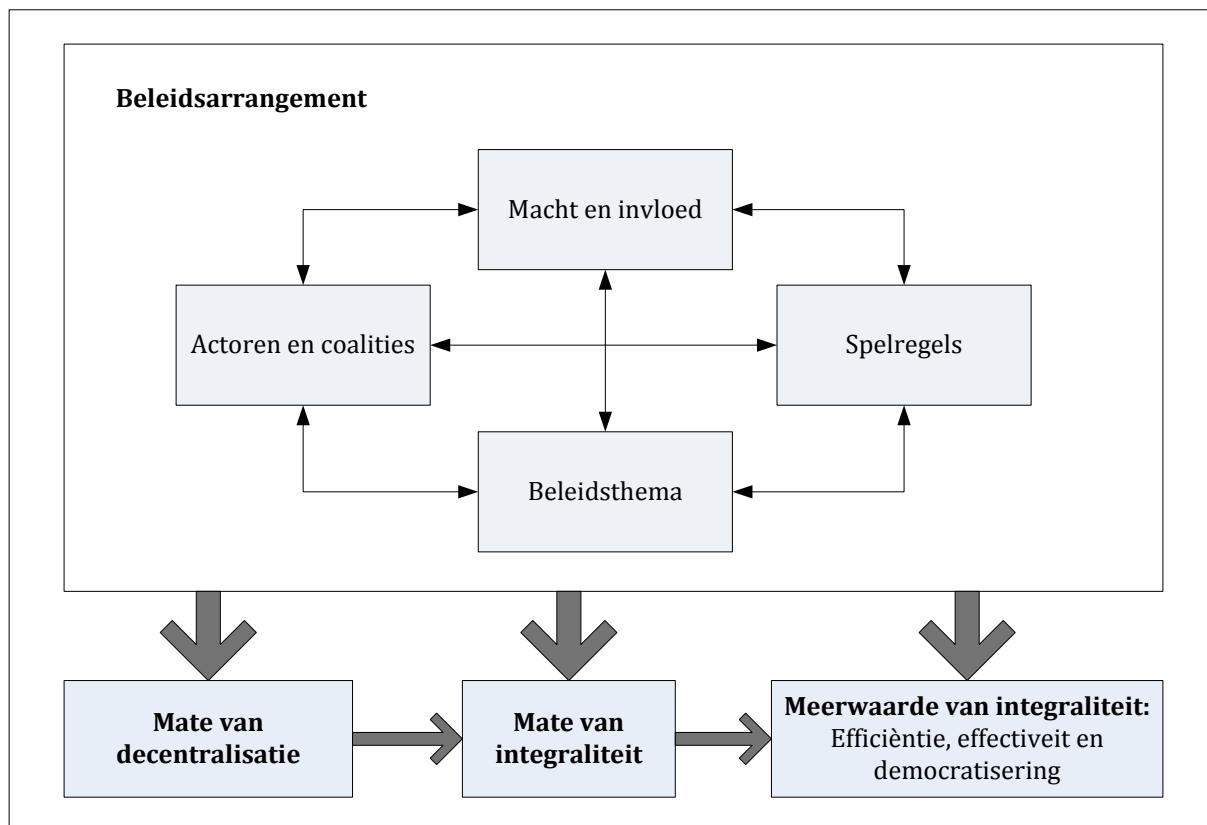
Omdat het in dit onderzoek gaat om gebiedsontwikkelingsprojecten vanuit Rijksprogramma's zijn specifiek het spelregelkader van het MIRT en Ruimte voor de Rivier van toepassing, maar ook ander beleid en opvattingen binnen verschillende overheidslagen kunnen van invloed zijn op de vormgeving van deze dimensie. Ieder beleidsarrangement kent daardoor zijn unieke projectorganisatie en besluitvormingsstructuur. Op hoe centraal of decentraal een arrangement is, is dus allereerst van invloed welk spelregelkader leidend is, een Rijks- of een regionaal kader. Vervolgens zijn regels over de aanwezigheid van Rijk en regio in de

projectorganisatie van invloed op de mate van decentralisatie. Tot slot is van belang hoe de besluitvormingsstructuur is opgezet waarbij ook meespeelt wie voor de uitvoering verantwoordelijk is.

3.7 Conceptueel model

In dit hoofdstuk is gezocht naar een analysekader om de relatie tussen decentralisatie en integraliteit in gebiedsontwikkelingen te onderzoeken. Daarbij zijn de concepten integraliteit en decentralisatie ontrafeld, waarna naar een passende benadering is gezocht om gebiedsontwikkelingsprojecten te kunnen onderzoeken. Op basis daarvan wordt in deze paragraaf een conceptueel model gevormd dat als fundament zal dienen voor het empirisch onderzoek.

Figuur 3.2: Conceptueel model



Beleidsarrangement

Centraal in het conceptueel model van dit onderzoek staat het beleidsarrangement. Een beleidsarrangement is gedefinieerd als de tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein. Dit onderzoek focust zich op gebiedsontwikkelingsprojecten, waardoor een beleidsarrangement de tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een gebiedsontwikkelingsproject behelst. De inhoudelijke en organisatorische organisatie van een

beleidsarrangement wordt gevormd door vier dimensies waar een sterke samenhang tussen zit. De mate van integraliteit heeft betrekking op de inhoud van een arrangement en komt daarom met name tot uiting in de dimensie beleidsthema's. De mate van decentralisatie heeft betrekking op de organisatie en komt voort uit de dimensies uit de dimensies actoren & coalities, macht & invloed en spelregels. Een beleidsthema verwijst naar de gedeelde interpretatiekaders waarmee betekenis wordt gegeven aan een beleidsdomein, in dit onderzoek specifiek het beleidsthema integraliteit. De dimensie 'actoren en coalities' verwijst naar de betrokken actoren en of daarbij sprake is van coalitievorming. De dimensie 'macht en invloed' gaat over het vermogen van de actoren om in te grijpen in het besluitvormingsproces en in hoeverre dit wordt ingezet om eigen doelen te bereiken. De dimensie spelregels heeft betrekking op de organisatorische regels van het beleidsarrangement. De vier dimensies samen vormen het beleidsarrangement.

Uitkomsten beleidsarrangement

Specifiek geldt voor dit onderzoek de vraag of de centraal dan wel decentraal ingestoken gebiedsontwikkelingsprojecten leiden tot integraliteit. Een eerste uitkomst uit de beleidsarrangementen is in hoeverre een gebiedsontwikkelingsproject meer centraal of meer decentraal wordt uitgevoerd. Daarnaast komt de mate van integraliteit naar voren. Uit het voorgaande theoretisch kader blijkt echter dat decentralisatie en integraliteit geen doelen maar middelen zijn. Decentralisatie draag in dit model bij aan integraliteit. Integraliteit leidt vervolgens tot het behalen van een meerwaarde. In hoeverre in een beleidsarrangement de meerwaarde wordt bereikt wordt gemeten in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak.

3.8 Onderzoekshypothesen

In voorgaande paragrafen zijn de verschillende concepten die in dit onderzoek centraal staan op basis van wetenschappelijk literatuur verkend en afgebakend. Aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering zijn deze in een theoretisch perspectief geplaatst, wat in een conceptueel model tot uiting is gekomen. De concepten decentralisatie, integraliteit en de meerwaarde van integraliteit kunnen als variabelen worden gezien die zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden. Of de relatie hiertussen kan worden aangetoond is de kern van dit onderzoek. Dit komt tot uiting in de hoofdvraag:

In hoeverre leidt meer decentralisatie in een gebiedsontwikkelingsproject tot meer integraliteit en daarmee meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?

Op grond van het theoretisch kader kan een theoretisch antwoord op deze hoofdvraag worden gegeven in de vorm van twee onderzoekshypothesen die de uit de theorie afgeleide relaties tussen de variabelen weergeven.

1. Meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten kennen een sterkere mate van integraliteit ten opzichte van meer centrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

Ten eerste wordt verwacht dat meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten een sterkere mate van integraliteit behalen dan gebiedsontwikkelingsprojecten die meer centraal worden uitgevoerd. Daarbij staat voorop dat de mate van decentralisatie relatief is; de uitvoering zal in de projecten die in dit onderzoek centraal staan zal altijd worden vormgegeven door een samenspel tussen Rijk en regio. Daardoor kan niet van een absoluut decentrale of centrale besluitvorming worden gesproken, wel van meer decentraal of meer centraal uitgevoerde projecten. In het theoretisch kader is verder beargumenteerd dat integraliteit een van de doelstellingen van decentraal beleid is. Decentrale bestuursniveaus worden beter in staat geacht om complexe opgaven vorm te geven, waaronder integrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

2. Meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten behalen een grotere meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak.

De tweede hypothese behelst de veronderstelling dat meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten leiden tot meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. De meerwaarde van integraliteit is getypeerd als meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. In navolging van Wayenberg (2005, p. 3 in: De Jong, 2009, p. 27) zijn dit doelstellingen die specifiek door integraal beleid gerealiseerd kunnen worden. Deze doelen komen echter in vele vormen van overheidsbeleid terug. Zo zijn de slagvaardigheid van het bestuur en democratisering als doelstellingen van decentralisatie genoemd. Of (meer) decentraal overheidsbeleid leidt tot efficiëntie, effectiviteit en draagvlak zal in dit onderzoek niet expliciet aan de orde komen, al kan deze relatie impliciet worden aangetoond.

Hoofdstuk 4: Methoden en operationalisering

4.1 Onderzoeksbenadering

Voordat op de onderzoeksmethoden wordt ingegaan is het van belang om een keuze te maken tussen een deductieve of een inductieve methode, de onderzoeksbenadering. In de deductieve methode wordt doormiddel van een hypothese een bestaande theorie of model getoetst. De onderzoeksstrategie die wordt ontworpen dient in dat geval om deze hypothese te toetsen. Bij de inductieve methode worden daarentegen gegevens verzameld waaruit een theorie wordt gevormd (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008, p. 31). Praktische criteria om voor een bepaalde onderzoeksbenadering te kiezen zijn de aard van het onderzoeksontwerp, beschikbare tijd en de vraag van de doelgroep (Creswell, 1994 in; Saunders et al., 2008, p. 35-36).

Voor het ontwerpen van de onderzoeksmethoden van dit onderzoek is gekozen voor een deductieve benadering. Afgaande op de criteria van Creswell leent het onderwerp zich meer tot een deductieve benadering omdat er voldoende literatuur beschikbaar is om een theorie te vormen en een hypothese te formuleren. Door middel van een deductief onderzoek is het daarnaast eenvoudiger om een strakke planning te handhaven, wat gezien de beperkte doorlooptijd van dit onderzoek de voorkeur heeft. Bovendien is een deductieve methode een gebruikelijk benadering voor onderzoeken naar besluitvorming in de ruimtelijke ordening, waardoor de resultaten door de doelgroep eerder vertrouwd worden.

Een deductief onderzoek doorloopt volgens Robson (2002, in; Saunders et al., 2008, p. 31) vijf stadia. Eerst wordt een hypothese afgeleid uit de theorie. Vervolgens wordt deze uitgedrukt in operationele termen, waarna de operationele hypothese getoetst. De uitkomst van het onderzoek wordt onderzocht waaruit blijkt of de theorie wordt bevestigd of moet worden aangepast. Tot slot wordt de theorie eventueel op basis van de resultaten aangepast. De hypothesen van dit onderzoek zijn in hoofdstuk 3 geformuleerd. De operationalisering daarvan zal in de volgende paragraaf gebeuren. Aansluitend wordt een onderzoeksstrategie gekozen om deze operationele hypothesen te kunnen toetsen, waarna deze verder wordt uitgewerkt.

4.2 Operationalisering

4.2.1 Inleiding

In de hypothesen komen de concepten decentralisatie, integraliteit en de meerwaarde van integraliteit naar voren. In het conceptueel model is weergegeven dat deze door de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering kunnen worden geanalyseerd. Een stap tussen het vormen van een conceptueel model en het toepassen daarvan in de praktijk is de operationalisering van begrippen uit dit conceptueel model. Om ze in de praktijk te kunnen waarnemen dienen indicatoren aan de begrippen te worden toegekend. De dimensies van de

beleidsarrangementen moeten dus verder worden geoperationaliseerd. Daarbij wordt op basis van de organisatorische dimensies van de beleidsarrangementenbenadering de mate van decentralisatie afgeleid. Integraliteit wordt als beleidsthema opgevat, de inhoudelijke dimensie van deze benadering. Ook de meerwaarde van integraliteit in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak, oftewel de evaluatie van een beleidsarrangement, zullen worden geoperationaliseerd. De verschillende dimensies zullen worden ontrafeld in indicatoren, waar vervolgens verschillende waarden aan worden toegekend om ze meetbaar te maken, zij het op een kwalitatieve manier. Deze indicatoren en waarden zullen als basis dienen voor de vragenlijst voor de interviews. In onderstaande tabel zijn de dimensies en indicatoren per variabele samengevat. De benoemde dimensies en indicatoren in deze tabel zullen in de komende paragrafen verder worden toegelicht.

Tabel 4.1: Operationalisering dimensies in factoren en indicatoren

Dimensies	Indicatoren	Waarden
<i>Mate van decentralisatie – organisatie beleidsarrangement</i>		
Actoren en coalities	Initiatiefnemer project	Een of meerdere ministeries van het Rijk zijn het initiërende bestuursorgaan
		Regionale bestuursorganen (gemeente(n), stadsregio('s) en/of provincie(s)) toonden het initiatief
	Trekker project	Projectleider vanuit het Rijk
		Projectleider vanuit de regio
Macht en invloed	Beschikking over meeste hulpbronnen	Meeste geld en feitelijke bevoegdheden liggen bij het Rijk
		Meeste geld en feitelijke bevoegdheden liggen bij de regio
	Invloed uitgeoefend om eigen belang te dienen	Vanuit het Rijk zijn in grotere mate dan vanuit de regio hulpbronnen ingezet om het eigen belang te dienen
		Vanuit de regio zijn in grotere mate dan vanuit het Rijk hulpbronnen ingezet om het eigen belang te dienen
Spelregels	Gehanteerde spelregelkader	Een spelregelkader vanuit het Rijk, specifiek MIRT of SNIP (oud), vormde de basis voor de spelregels
		Een regionaal of aangepast spelregelkader was van toepassing
	Opbouw projectorganisatie	Vanuit het Rijk was de personele inzet in de projectorganisatie hoger dan vanuit de regio
		Vanuit de regio de personele inzet in de projectorganisatie hoger dan vanuit het Rijk
	Besluitvormingsregels	Het Rijk nam de belangrijkste besluiten en is verantwoordelijk voor de uitvoering
		Regionale bestuursorganen namen de belangrijkste besluiten en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering

(vervolg)

(vervolg)

Dimensies	Indicatoren	Waarden
Mate van integraliteit – inhoud beleidsarrangement		
Beleids thema integraliteit	Integraliteit in (totstandkoming) doelen en opgaven	Veel afstemming tussen beleidssectoren en selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen in de totstandkoming van de doelen en opgaven
		Weinig afstemming tussen beleidssectoren en selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen in de totstandkoming van de doelen en opgaven
	Integraliteit in (totstandkoming) oplossingsrichtingen	Veel afstemming tussen beleidssectoren en selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen in de totstandkoming van de oplossingsrichtingen
		Weinig afstemming tussen beleidssectoren en selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen in de totstandkoming van de oplossingsrichtingen
	Integraliteit in projectorganisatie	Vanuit verschillende beleidssectoren zijn vertegenwoordigers in de projectorganisatie opgenomen
		Vanuit een beperkt aantal beleidssectoren zijn vertegenwoordigers in de projectorganisatie opgenomen
	Integraliteit in projectfinanciering	Gemengde begroting voor verschillende beleidssectoren, met aandacht voor selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen
		Aparte begroting per beleidssector zonder aandacht voor selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen
Bereikte meerwaarde van integraliteit – evaluatie beleidsarrangement		
Efficiëntie	Doelmatigheid	Tijd, geld en personen zijn zo ingezet dat in een rechte lijn op het doel is afgestevend
		Tijd, geld en personen zijn niet zo ingezet dat in een rechte lijn op het doel is afgestevend
Effectiviteit	Doelbereiking	Met de beoogde oplossingsrichtingen worden gestelde doelen en opgaven volledig bereikt
		Met de beoogde oplossingsrichtingen worden niet alle gestelde doelen en opgaven bereikt
Draagvlak	Bestuurlijk draagvlak	Onder bestuurders is veel draagvlak voor het proces en de oplossingsrichtingen
		Onder bestuurders is weinig draagvlak voor het proces en de oplossingsrichtingen

4.2.2 Decentralisatie

Het onderscheid of een project centraal of decentraal wordt uitgevoerd is niet zwart op wit. Rijk en regio zijn in ieder project betrokken, waardoor enkel van meer centrale, meer decentrale of gemengde projecten kan worden gesproken. In het theoretisch kader is decentralisatie geformuleerd als de feitelijke overdracht van de taak tot uitvoering van MIRT- dan wel Ruimte

voor de Rivier-beleid van de Rijksoverheid naar decentrale bestuurslagen. Op grond van de beleidsarrangementenbenadering is gesteld dat de mate van decentralisatie uit de organisatorische dimensie van een beleidsarrangement kan worden gebaseerd. Onderstaand zal worden stilgestaan bij de verdere operationalisering van deze dimensies.

Actoren en coalities

Een eerste indicator om de mate van decentralisatie te bepalen bij de analyse van de dimensie actoren en coalities is vanuit welke actor of coalitie het initiatief voor het project is gekomen. Hoewel het gaat om de Rijksprogramma's MIRT en Ruimte voor de Rivier is het mogelijk dat de regio een belangrijke rol heeft gespeeld bij het opstarten van het project en om het op de landelijke agenda te krijgen. De actor of coalitie die het project vervolgens ook daadwerkelijk trekt is een volgende factor die van invloed is op de mate van decentralisatie, en hoeft niet dezelfde te zijn als de initiërende actor.

Macht en invloed

Actoren beschikken over verschillende hulpbronnen die ze in en proces kunnen inzetten. De verdeling van hulpbronnen is een volgende factor die invloed heeft op de mate van decentralisatie. Voorbeelden zijn formele bevoegdheden die bij het Rijk of de regio kunnen liggen, maar ook financiële machtsposities spelen een rol. In hoeverre deze hulpbronnen worden aangeboord om het eigen belang te dienen is een volgende indicator. De mate van decentralisatie gaat in deze dimensie dus niet alleen over de verdeling van macht, maar ook de invloed die wordt uitgeoefend.

Spelregels

Hoewel in de casusselectie op projecten uit MIRT en Ruimte voor de rivier wordt gefocust, waar voor beide het MIRT-spelregelkader geldt, is het mogelijk dat hiervan wordt afgeweken. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een regionaal of aangepast spelregelkader wordt gehanteerd. Het gehanteerde spelregelkader en of dit een Rijks-, regionaal of gemengd kader is, is daarom een indicator voor de mate van decentralisatie. Andere indicatoren zijn de opbouw van de projectorganisatie en daarmee samenhangend de afspraken over de besluitvorming. Zo kan de projectorganisatie met name door afgevaardigden vanuit Rijk of regio zijn samengesteld. Daarnaast is relevant waar de besluitvorming plaatsvindt en door welke actoren.

Analyse mate van decentralisatie

Nadat de vier organisatorische dimensies van het beleidsarrangement aan de hand van de verschillende factoren en indicatoren in kaart zijn gebracht, kunnen uitspraken worden gedaan over de mate van decentralisatie. Dit is echter geen optelsom van de scores op de verschillende indicatoren, maar gebeurt door een kwalitatieve analyse waar ook de relaties tussen de

verschillende dimensies van de beleidsarrangementenbenadering op van invloed zijn. De invloed van de verschillende indicatoren op de mate van decentralisatie kan per project verschillen. De cases worden ten opzichte van elkaar op een schaal geplaatst van centraal tot decentraal. Het gaat dus om een relatieve schaal waarop de verschillende te onderzoeken gebiedsontwikkelingsprojecten worden gepositioneerd. Aan de hand hiervan kunnen uitspraken worden gedaan over de mate van decentralisatie tussen de projecten onderling.

4.2.3 Integraliteit

Aan dit onderzoek ligt de veronderstelde relatie tussen decentralisatie en integraliteit ten grondslag. Integraliteit is in het theoretisch kader geformuleerd de afstemming tussen de beleidssectoren infrastructuurontwikkeling en andere ruimtelijke functies, waarbij selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen centraal staat. Integraliteit is dus een procesmatig begrip, wat het moeilijk meetbaar maakt. Het verwijst naar de inhoudelijke afstemming tussen beleidssectoren en wordt daarom in de analyse van een beleidsarrangement opgevat als een beleidsthema.

Beleidsthema integraliteit

De eerste indicator om de mate van integraliteit te meten is in hoeverre integraliteit een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de doelen en opgaven. Daarbij gaat het zowel om het proces van de formulering ervan, maar ook in hoeverre gezamenlijke doelen zijn geformuleerd voor de verschillende beleidssectoren. Op de oplossingsrichtingen is hetzelfde van toepassing; in hoeverre zijn deze gezamenlijk geformuleerd en gevormd door een gezamenlijk proces? Daarbij kunnen sectorale oplossingsrichtingen zijn geformuleerd waarbij bepaalde beleidssectoren leidend zijn voor de ander of juist als gezamenlijke ontwikkelingsrichting. Een volgende indicator is in hoeverre vertegenwoordigers vanuit verschillende beleidssectoren in de projectorganisatie zijn betrokken. De laatste indicator is in hoeverre de oplossingsrichtingen vanuit een gezamenlijk budget voor de verschillende beleidssectoren worden gefinancierd of dat dit gescheiden gebeurt. Opbrengsten uit vastgoed kunnen bijvoorbeeld worden ingezet om infrastructuurmaatregelen te bekostigen. Samen geven deze indicatoren een beeld van de integraliteit in de organisatie van het beleidsarrangement, waarbij veel ruimte is voor de verschillende interpretaties en manieren waarop met integraliteit wordt omgegaan.

Analyse mate van integraliteit

Net als de variabele decentralisatie geldt dat de mate van integraliteit niet direct uit een optelsom van de verschillende indicatoren kan worden afgeleid. Ook hier wordt het beleidsarrangement als geheel kwalitatief geanalyseerd waarbij de samenhang tussen de dimensies een grote rol speelt. Daarbij kan de invloed van sommige factoren per project

variëren. De verschillende onderzochte projecten worden in relatie tot elkaar op een kwalitatieve schaal weergegeven van sectoraal tot integraal. Door de schalen van de mate van decentralisatie en de mate van integraliteit aan elkaar te relateren kunnen uitspraken worden gedaan over de relatie tussen decentralisatie en integraliteit, inclusief de mogelijke tekortkomingen die daarbij komen kijken.

4.2.4 Bereikte meerwaarde van integraliteit

In het theoretisch kader is gezocht naar de beoogde meerwaarde van integraliteit, die tot uiting is gekomen in drie dimensies: efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. De analyse of de meerwaarde van integraliteit wordt behaald wordt als een evaluatie van het beleidsarrangement gezien en past daarom niet binnen de vier dimensies daarvan. Het gaat ook hier om een kwalitatieve analyse waaraan op basis van ervaringen en verwachtingen in het project invulling wordt gegeven. Door de analyse van de drie dimensies en deze te relateren aan de mate van integraliteit van de te onderzoeken gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen conclusies worden getrokken of deze beoogde meerwaarde ook daadwerkelijk worden behaald bij integrale projecten.

Efficiëntie

Efficiëntie staat voor de doelmatigheid van een proces, wat inhoudt of op een rechte lijn op het doel is afgestevend. Om een beeld van deze dimensie te vormen is de vraag in welke mate efficiënt met geld, middelen en personen is omgegaan. Dit komt tot uiting in de omvang van de projectorganisatie, de doorlooptijd van het proces en de gemaakte proceskosten.

Effectiviteit

Effectiviteit geeft aan in hoeverre beoogde doelen of effecten daadwerkelijk worden bereikt. Dit valt te beoordelen aan de doelstellingen die voorafgaand aan het beleidsproces zijn opgesteld (van der Pols, 2008, p. 27). Specifiek gaat het om de doelen en opgaven die in de startovereenkomst van de projecten zijn geformuleerd, waarbij de mate van doelbereiking

Draagvlak

Draagvlak kan op verschillende manieren worden geoperationaliseerd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat draagvlak onder burgers moeilijk meetbaar was. Dit komt met name doordat de onderzochte projecten zich in een verkennings- of planstudiefase bevinden, waardoor het abstractieniveau voor burgers vaak nog te groot is. Om deze reden wordt in deze dimensie gefocust op de indicator bestuurlijk draagvlak, kortom de wil en het *commitment* van bestuurders voor het proces en de oplossingsrichtingen. Een indicator hiervan is of er een besluit is genomen en of dit besluit in de verschillende bestuursniveaus breed gedragen is.

4.3 Onderzoeksstrategie: Casestudy

De onderzoeksstrategie moet de onderzoeker in staat stellen de specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden en de doeleinden te bereiken (Saunders et al., 2008, p. 125). Het is volgens Verschuren & Doorewaard (2007, p. 159) daarom de meest bepalende beslissing bij het maken van een technisch ontwerp voor een onderzoek. Zij verstaan onder een onderzoeksstrategie een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Daarbij gaat het vooral om het vergaren van relevant materiaal evenals de verwerking hiervan tot valide antwoorden op de vragen uit de vraagstelling. Allereerst zal de centrale vraag van dit onderzoek nogmaals worden gegeven, waarna op de onderzoeksstrategie wordt ingegaan:

In hoeverre leidt meer decentralisatie in een gebiedsontwikkelingsproject tot meer integraliteit en daarmee meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?

Zowel in het beleidsveld rond de planning van infrastructuurprojecten als het beleidsveld omtrent grootschalige wateropgaven worden opgaven steeds vaker integraal met andere ruimtelijke opgaven aangepakt. De besluitvorming van deze gebiedsontwikkelingsprojecten wordt hoofdzakelijk vanuit de Rijksoverheid georganiseerd, terwijl de verwachting is dat bij het meer decentraal uitvoeren van deze opgaven een betere, meer integrale uitkomst wordt gerealiseerd. Om een vergelijking te maken tussen meer centrale en meer decentrale gebiedsontwikkelingen, evenals water- versus weginfrastructuurprojecten, is een conceptueel kader gevormd aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering, samengevat in het conceptueel model. Daarbij zijn hypothesen geformuleerd die in de vorige paragraaf zijn geoperationaliseerd.

Diverse strategieën kunnen worden gehanteerd om materiaal te verzamelen ter beantwoording van de vraagstelling. Passend bij de deductieve onderzoeksbenadering kan allereerst door de *survey*-strategie een breed inzicht in de gebiedsontwikkelingspraktijk worden gegenereerd. Een hoog aantal respondenten van diverse projecten, zowel centraal als decentraal en met de focus op waterbeheer dan wel infrastructuur, zal leiden tot een hoge generaliseerbaarheid van de resultaten. Voor een *survey* is echter niet gekozen, omdat het aantal mogelijke onderzoekseenheden beperkt is. Daarnaast is de besluitvorming rond gebiedsontwikkelingsprojecten erg complex is en kunnen er grote verschillen in de aanpak tussen de projecten zitten. De keuze zal daardoor meer op diepte in plaats van breedte (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 160) liggen. Een kwalitatieve strategie past daarom beter bij dit onderzoek.

In dit onderzoek is gekozen voor de casestudy-strategie. Verschuren & Doorewaard (2007, p. 183) beschrijven een casestudie als 'een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen'. Robson (2002 in; Saunders et al., 2010, p. 129) definieert een casestudy als 'een strategie voor het doen van onderzoek die gebruikmaakt van empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt'. Volgens Morris en Wood (1991 in; Saunders et al., 2010, p. 129) is de casestudy-strategie interessant indien een goed begrip van de context van het onderzoek en de processen die worden doorlopen worden nagestreefd. Deze kwalitatieve strategie past daarom goed bij dit onderzoek waarbij de context en processen van gebiedsontwikkelingsprojecten worden onderzocht.

4.4 Casusselectie

Zoals eerder beschreven worden gebiedsontwikkelingsprojecten onderzocht waarbij naar verwachting de mate van centralisatie of decentralisatie zal verschillen. In iedere project zijn de Rijksoverheid en de regio betrokken, maar de verhouding hiertussen zal per project anders zijn. Daartoe worden meerdere cases geanalyseerd, waardoor van een meervoudige casestudy wordt gesproken (Saunders et al., 2010, p. 130). Naast een variatie in meer centrale en meer decentrale cases, wordt bij de casusselectie een onderscheid gemaakt tussen MIRT-projecten en Ruimte voor de Rivier-projecten. Vanwege de keuze voor diepgang in plaats van breedte en beperkte beschikbare tijd worden vier cases onderzocht; twee uit het programma Ruimte voor de Rivier en twee uit het MIRT-programma.

De cases moeten aan een aantal criteria voldoen. Ten eerste gaat het om complexe ruimtelijke projecten die onderdeel uitmaken van het MIRT of Ruimte voor de Rivier. Daarnaast moet sprake zijn van een integrale ambitie, in het bijzonder de intentie om infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling op elkaar af te stemmen. Dit komt tot uiting door in de startnotitie te benoemen om wat voor soort verkenning het gaat. Het gaat binnen de kaders van het MIRT hoofdzakelijk om integrale verkenningen met structuurvisie en plan-m.e.r. Voor Ruimte voor de Rivier-projecten geldt dat van een meervoudige opgave sprake moet zijn, bijvoorbeeld waterveiligheid en natuur of stedelijke ontwikkeling. Tot slot bevinden de te onderzoeken projecten zich in de verkennings- of planstudiefase. Volgens 'Sneller en Beter' (commissie Vermeegen, 2010) kan integraliteit vooral in deze fasen een grote rol spelen en kan veel winst worden behaald. Op basis van de genoemde criteria zijn vier cases geselecteerd die in onderstaand figuur zijn weergegeven.

Figuur 4.2: Geselecteerde cases

Programma	Project
<i>MIRT</i>	Gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone (Oost-Nederland)
	Gebiedsgerichte MIRT-verkenning Zuidas-dok (Amsterdam)
<i>Ruimte voor de Rivier</i>	Rivierverruiming Overdiepse Polder (Noord-Brabant)
	Ruimte voor de Waal Nijmegen (Dijkteruglegging Lent)

4.5 Onderzoeksmateriaal

De vier cases zullen ieder afzonderlijk worden onderzocht. De dataverzameling vindt plaats door middel van een aantal methoden. Allereerst zullen secundaire gegevens worden bestudeerd met als doel een eerste inhoudelijk beeld te vormen over de cases. Het betreft documentaire gegevens uit schriftelijke documenten (Saunders et al., 2010, p. 243), specifiek relevante beleidsdocumenten en -nota's van de te geselecteerde projecten. Hieruit kunnen de achtergrond en de doelen van de projecten worden afgeleid, evenals een eerste beeld van de invulling van de verschillende dimensies uit het conceptueel model.

Naast secundaire gegevens door documentenanalyse worden primaire gegevens verzameld aan de hand van interviews. Het gaat daarbij om semi-gestructureerde interviews, ook wel kwalitatieve onderzoeksinterviews genoemd. Daarbij wordt een lijst met thema's en vragen gehanteerd, maar deze kan per interview variëren. Ook kan de volgorde van de vragen naargelang het verloop van het onderzoek verschillen. Per casus wordt ernaar gestreefd om de projectleider, een betrokkene vanuit de Rijksoverheid en een betrokkene vanuit de regio te interviewen. In bijlage I is te raadplegen welke personen per casus zijn geïnterviewd.

Voor de interviews gelden de dimensies van de geoperationaliseerde begrippen als basis. De gehanteerde vragenlijst is te vinden in bijlage II. Omdat de indicatoren van deze dimensies in een bepaalde mate subjectief zijn zal hierover naar de onderbouwde mening van de gesprekspartner worden gevraagd. Door meerdere betrokkenen uit de projectorganisatie te interviewen wordt verondersteld dat de invulling van deze dimensies op voldoende onderbouwing kan berusten.

Omdat de interpretaties van de gesprekspartners op bepaalde onderdelen van elkaar zullen verschillen, zal het toewijzen aan scores op de indicatoren per case op basis van persoonlijke interpretatie van de onderzoeker, op kwalitatieve wijze, plaatsvinden. Bijkomende reden hiervoor is dat gesprekspartners hun project op onderdelen mogelijk in een zo positief mogelijk daglicht willen plaatsen, waardoor een kritische blik vereist is. Omdat dit specifiek bij de evaluatie van het beleidsarrangement het geval kan zijn, zal de rol van de eigen waarneming bij het in kaart brengen daarvan groot zijn, zei het onderbouwd met empirische gegevens.

Scores op de indicatoren worden op een vijftrappige schaal gegeven. De indicatoren binnen de dimensies die vallen onder de mate van decentralisatie worden van Rijk (centraal) tot regio (decentraal) beoordeeld, de indicatoren binnen de mate van integraliteit van sectoraal tot integraal en de bereikte meerwaarde van integraliteit van negatief tot positief. Het gaat hierbij op een relatieve schaal tussen de onderzochte cases.

Hoofdstuk 5: Onderzoeksresultaten

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de onderzoeksmethoden van dit onderzoek beschreven. Daarin is beschreven dat een meervoudige casestudy wordt uitgevoerd naar vier gebiedsontwikkelingsprojecten. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de casestudy's beschreven. Begonnen wordt met de MIRT-projecten, respectievelijk gebiedsgerichte MIRT-verkenningen A1-zone en Zuidas-dok. De A1-zone is een project in het oosten van Nederland waar capaciteitsuitbreiding van de A1 en ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied daarom in samenhang worden opgepakt. Het project Zuidas-dok kenmerkt zich door de bundeling van verschillende soorten infrastructuur in samenhang met stedelijke ontwikkeling. Aansluitend komen de twee Ruimte voor de Rivier-projecten aan bod, Rivierverruiming Overdiepse Polder en Ruimte voor de Waal Nijmegen. Bij de Overdiepse Polder wordt de dijk verplaatst waardoor de rivier meer ruimte krijgt. De economische functie landbouw blijft echter in het gebied behouden. Het project Ruimte voor de Waal Nijmegen houdt in dat de dijk wordt teruggelegd, waarbij een bypass wordt gegraven die de afvoercapaciteit van de rivier de Waal vergroot. Dit gaat hand in hand met stedelijke ontwikkeling.

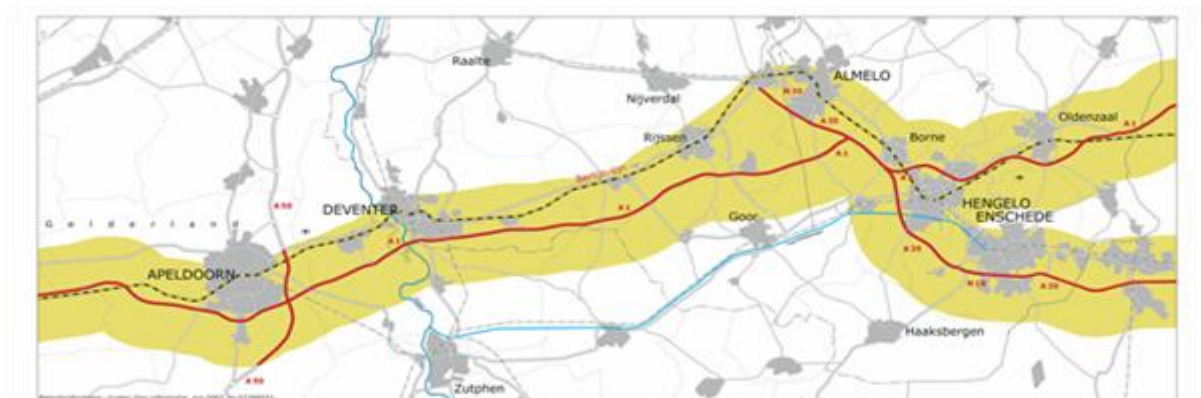
De cases zullen worden ingeleid door de achtergrond van het project te beschrijven. De verschillende cases zijn aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen onderzocht en worden vervolgens ook op grond hiervan beschreven. Interviews met diverse betrokkenen bij het project gelden hierbij als input, aangevuld met relevante documentatie. De interviews gelden ook als basis voor de evaluatie van het beleidsarrangement, echter speelt het beoordelingsvermogen van de onderzoeker daarin ook een grote invloed. Iedere case wordt afgesloten met een conclusie, waarbij de score op de indicatoren schematisch wordt weergegeven. Dit geldt als basis voor het volgende hoofdstuk, waarin de analyse plaatsvindt en de hypothesen worden getoetst.

5.2 A1-zone

5.2.1 Inleiding

De autosnelweg A1 is een belangrijke ruimtelijke en economische drager van Oost-Nederland. Vanaf 2007 is met diverse partijen gewerkt aan de totstandkoming van de Agenda A1-zone. De A1-zone betreft globaal het gebied van de Stedendriehoek tot aan de Duitse grens dat in de invloedssfeer ligt van de A1/A35, de Berlijnlijn en het Twentekanaal. Nieuwe vraagstukken maakten het urgent om over de ontwikkeling van de A1 en omliggende zone na te denken. Daarbij valt te denken aan doorstromingsproblemen, meer goederenvervoer over weg en spoor, groeiende ruimtedruk en de kwaliteit van de snelwegomgeving (Programmateam A1-zone, 2009a, p. 4). De publieke partners hebben vervolgens aangegeven samen de ambities uit de Agenda verder uit te werken. Indien ontwikkelingen in samenhang worden gebracht wordt verwacht dat de economische en stedelijke druk van Oost-Nederland daar veel profijt van zal hebben. Vervolgens is in het BO MIRT van 30 oktober 2008 afgesproken dat Rijk en regio een gebiedsgerichte MIRT-verkenning starten naar de ontwikkelingskansen van de A1-zone. Daarbij is afgesproken dat de gebiedsgerichte MIRT-verkenning in samenhang wordt uitgevoerd met de aanpak van de capaciteitsverruiming van de A1, waarvoor een afzonderlijke MIRT-verkenning wordt gestart. Uiteindelijk is in november 2010 het resultaat van de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone opgeleverd in een verkenningsrapport met investeringsprogramma (Programmateam A1-zone, 2009a; Programmateam A1-zone, 2009b; Programmateam A1-zone, 2010).

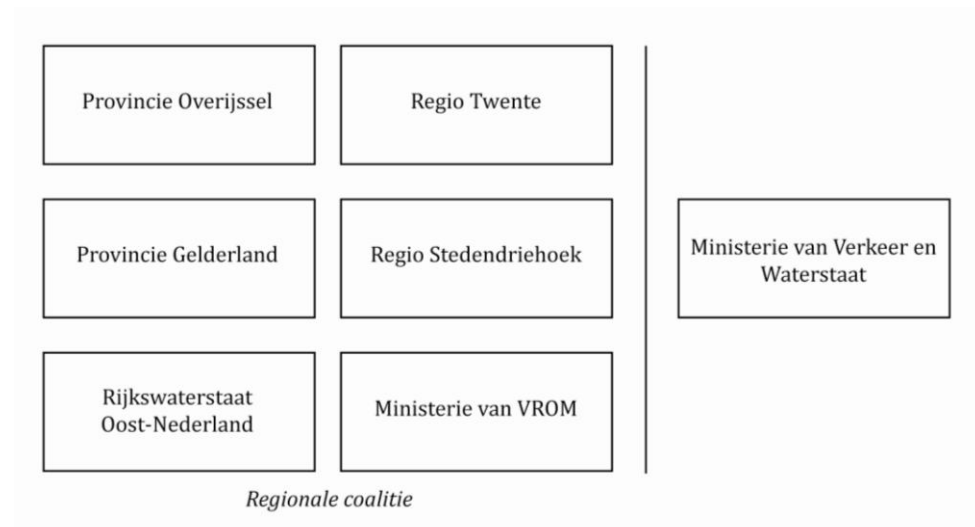
Figuur 5.1: Het plangebied van de A1-zone (bron: Programmateam A1-zone, 2010)



5.2.2 Actoren en coalities

In de dimensie actoren en coalities wordt in dit onderzoek gefocust op de actor of coalitie die het initiatief voor het starten van de verkenning heeft genomen en wie de trekker van het project is. Nadat een overzicht van de betrokken actoren is gegeven, zal allereerst worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone, waaruit het initiërende bestuursorgaan wordt afgeleid. Afsluitend wordt bij het bestuursorgaan dat de leiding over het project heeft stilgestaan.

Figuur 5.2: Actoren en coalities A1-zone



In de actoren die betrokken zijn in het beleidsarrangement is een tweedeling te maken. Enerzijds kan gesproken worden van een regionale coalitie, bestaande uit de Provincie Overijssel, Provincie Gelderland, regio Stedendriehoek, regio Twente, het ministerie van VROM en Rijkswaterstaat Oost-Nederland. Aan de andere kant staat het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De regionale coalitie heeft als gezamenlijk belang om de ambities van de Agenda A1-zone verder uit te werken, terwijl het belang van het ministerie van V&W hoofdzakelijk beperkt is tot de doorstroming op de A1. In termen van *supporting* of *challenging* coalities kan de regionale coalitie daarom als *supporting* worden gezien, terwijl het ministerie van V&W vanwege haar beperkende opstelling eerder *challenging* is. Opvallend is de positie van het ministerie van VROM in de regionale coalitie. Het belang van deze actor lag in het creëren van samenhang tussen de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone.

De ambitie tot capaciteitsuitbreiding van de A1 is al meerdere jaren een agendapunt onder verschillende actoren in de regio. Dit is ook een van de tien opgaven die in de Agenda A1-zone naar voren zijn gekomen en vervolgens zijn overgenomen als opgaven voor de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone. Vanuit het ministerie van V&W kende de capaciteitsuitbreiding van de A1 onvoldoende prioriteit. De urgentie lag bij het aanpakken van

andere knelpunten in het verkeerssysteem, waardoor het ministerie van V&W geen MIRT-verkenning voor de capaciteitsuitbreiding van de A1 is gestart. Verschillende actoren uit de regio hadden echter de ambitie om de Agenda A1-zone verder uit te werken en is onder leiding van provincie Overijssel een verkenning gestart. Daarbij speelde de ambitie om samenhang tussen verschillende ontwikkelingen te krijgen een grote rol. In een later stadium heeft de capaciteitsuitbreiding van de A1 echter wel voldoende prioriteit vanuit het ministerie van V&W gekregen, waardoor op de reeds gestarte verkenning is aangesloten. Het initiatief voor de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone komt echter volledig op naam van de regio.

De gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone wordt formeel geleid door de stuurgroep A1-zone, waarin de Provincies Overijssel en Gelderland, regio Stedendriehoek, regio Twente, het ministerie van V&W, het ministerie van VROM en Rijkswaterstaat Oost-Nederland vertegenwoordigd zijn. De provincie Overijssel is voorzitter van de stuurgroep en levert de projectleider. Provincie Overijssel had de leiding in zowel de verkenning naar de capaciteitsuitbreiding van de A1 en de A1-zone, die in elkaar zijn geschoven. Naast dat vanuit de regio het initiatief voor de verkenning is gekomen, is deze ook ten tijde van de verkenning de trekker van het project.

5.2.3 Macht en invloed

Nu de belangrijkste actoren bekend zijn en welke initiërend of leidend zijn geweest in deze verkenning wordt in de dimensie macht en invloed op de verdeling van hulpbronnen ingegaan. In onderstaand figuur is de verdeling van de belangrijkste hulpbronnen weergegeven en hoe deze zijn ingezet om het eigen belang te dienen.

Figuur 5.3: Macht en invloed A1-zone

Actor	Type hulpbronnen	Manier waarop ingezet
<i>Provincie Overijssel</i>	• Geld	• Starten en leiden verkenning
<i>Ministerie van V&W</i>	• Feitelijke bevoegdheden	• Tegenhouden capaciteitsuitbreiding • Onderhandeling over financiering
<i>Regionale coalitie</i>	• Gebiedskennis	• Binnenhalen capaciteitsuitbreiding
<i>Ministerie van VROM</i>	• Inhoudelijke kennis	• Verbindende factor

Zoals in de tabel is weergegeven beschikken de provincie Overijssel, een coalitie van regionale actoren en het ministerie van V&W over bepaalde hulpbronnen die in een bepaalde mate zijn ingezet om het eigen belang te dienen. Allereerst heeft provincie Overijssel de beschikking over financiële middelen als hulpbron. Ondanks dat vanuit het Rijk weinig prioriteit werd gegeven aan het starten van een MIRT-verkenning zijn regionale actoren onder aanvoering van Provincie

Overijssel zelf een verkenning gestart. Provincie Overijssel was in die positie omdat ze beschikking had over voldoende financiële middelen. Vervolgens zijn Rijk en regio bij de verkenning betrokken waarvoor is afgesproken dat Rijk, provincie Overijssel en overige Regionale actoren ieder een derde bekostigen. De financiële situatie van provincie Overijssel was dus cruciaal in het starten van de verkenning en heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij het leiderschap over de verkenning dat provincie Overijssel op zich heeft genomen.

Een belangrijke hulpbron van het ministerie van V&W was dat zij diverse feitelijke bevoegdheden hadden, waaronder de bevoegdheid tot capaciteitsuitbreiding van de A1. Doordat de capaciteitsuitbreiding in eerste instantie geen prioriteit had, is de verkenning hiernaar in eerste instantie niet gestart. Om te bepalen of een knelpunt prioritair is wordt binnen het ministerie van V&W gewerkt met verkeersmodellen die mede bepalen of aan een bepaald knelpunt prioriteit wordt toegekend. De A1 werd in die modellen al langere tijd gezien als knelpunt, maar de prioriteit lag voor de minister in eerste instantie bij het aanpakken van andere knelpunten in het land. Mede door de invoering van een nieuw verkeersmodel is in een later stadium wel voldoende urgentie ontstaan toegekend voor capaciteitsuitbreiding van de A1, waarna het bestuurlijk traject in gang is gezet. De Minister was bereid om geld te reserveren voor na 2020, maar dan moest de regio ook bijdragen. De capaciteitsuitbreiding van de A1 is zo gebruikt in de onderhandeling over cofinanciering vanuit de regio.

Hoewel men binnen het ministerie van V&W de veranderende verkeersmodellen de belangrijkste oorzaak zien voor prioritering van de capaciteitsuitbreiding van de A1, is men er vanuit de regio van overtuigd dat hun inspanningen hierin cruciaal zijn geweest. Ten eerste wordt het feit dat reeds door de regio een verkenning was gestart als argument gegeven, waarop voor de capaciteitsuitbreiding kon worden aangehaakt. Daarnaast zou de regio het Rijk ervan hebben weten te overtuigen dat lokale aspecten onvoldoende zijn meegenomen in de gehanteerde verkeersmodellen. Er is een lobby gestart om erop te wijzen dat de A1 ook een sterke regionale (economische) rol vervult. De inzet van lokale kennis als hulpbron door de regionale coalitie zou van invloed zijn geweest op het binnenhalen van de capaciteitsuitbreiding van de A1, al blijft het Rijk erbij dat dit enkel door een wijziging van systematiek komt.

Tot slot was het ministerie van VROM een invloedrijke actor vanwege de inzet van kennis. In tegenstelling tot de regionale coalitie was dit geen lokale of gebiedskennis, maar inhoudelijke kennis. Betrokkenen uit het ministerie van VROM waren vooral gericht op het behalen van ruimtelijke kwaliteit en het creëren van samenhang tussen de projecten. Zij had dus geen directe belangen in het gebied, maar is vanuit inhoudelijk oogpunt betrokken.

5.2.4 Spelregels

De dimensie spelregels heeft betrekking op het gehanteerde spelregelkader, de opbouw van de projectorganisatie en de besluitvormingsregels die gehanteerd worden.

De verkenning van de A1-zone staat bekend als een gebiedsgerichte MIRT-verkenning. Er is echter niet volgens het gebruikelijke spelregelkader van het MIRT voor gebiedsgerichte verkenningen met structuurvisie en plan-m.e.r. gewerkt. Een van de redenen is dat er niet voor is gekozen om een structuurvisie op te stellen en dus ook geen plan-m.e.r. Belangrijker is echter dat men de stappen uit het MIRT-spelregelkader voor infrastructuur helder vond, maar dat dit niet gold voor de gebiedsontwikkeling. Het MIRT-spelregelkader ging onvoldoende in op de stappen die moesten worden genomen om tot een toekomstbeeld en investeringsprogramma gericht op de ruimtelijke ontwikkeling te komen. Daarnaast kwam het initiatief voor de verkenning van de provincie Overijssel, waardoor men niet direct gebonden was aan het MIRT-spelregelkader. Om deze redenen is gekozen om zelf uit te zoeken hoe men het aan ging pakken en niet op basis van een aangereikt spelregelkader te werken. Vanuit de projectorganisatie is samen met de schrijvers van het originele MIRT-spelregelkader gewerkt aan een spelregelkader voor een vormvrije verkenning. Hierin is de systematiek van sneller en beter verwerkt. Voor de MIRT-verkenning A1-zone is dus volgens een vormvrije verkenning gewerkt waarvoor het spelregelkader is opgesteld door samenwerking tussen regio en Rijk.

In de projectorganisatie is een onderverdeling in verschillende groepen gemaakt. Sinds de verkenningen A1-zone en capaciteitsuitbreiding A1 in elkaar zijn geschoven is sprake van een gedeelde projectorganisatie. In de stuurgroep zijn de bestuurlijke partners vertegenwoordigd. Vervolgens is er een programmteam dat wordt aangestuurd door de stuurgroep. Het programmteam leverde producten aan de stuurgroep die de besluiten nam. De bestuurlijke partners waren ook vertegenwoordigd in een begeleidingsgroep die een adviesfunctie had. Indien er in het programmteam te veel discussie was, ging een document eerst naar de begeleidingsgroep die een advies over de documenten uitbracht aan de stuurgroep of terug richting het programmteam. Ook zorgde de begeleidingsgroep voor terugkoppeling naar de moederorganisaties. Gedurende het proces is het Rijk in ieder van de groepen uitgenodigd, maar heeft volgens in de praktijk veel aan de regio overgelaten. Enkel bij de opgaven die een Rijksbelang konden hebben, zoals de capaciteitsuitbreiding, was het Rijk betrokken in verschillende groepen. De rol van het Rijk was naast de actieve rol in met name de capaciteitsuitbreiding het inbrengen van regels, richtlijnen en randvoorwaarden voor de uitwerking van de verschillende opgaven. Over het algemeen is het Rijk dus weinig sturend geweest en heeft het veel aan de regio overgelaten.

Boven de stuurgroep stond zoals gebruikelijk bij MIRT-projecten het bestuurlijk duo, bestaande uit Rijk en provincie. Zij zijn opdrachtgever voor de stuurgroep en stellen in het BO MIRT uiteindelijk de belangrijkste besluiten vast. Het Rijk is verantwoordelijk voor de uitvoering van de capaciteitsuitbreiding, terwijl de verschillende lokale projecten hun eigen besluitvorming kennen. De MIRT-verkenning A1- geldt daarbij als een paraplu over de verschillende projecten.

Hoewel men de verkenning gebiedsgericht noemt is er niet voor gekozen een structuurvisie vast te stellen, niet vanuit het Rijk maar ook niet vanuit provincie Overijssel. De reden daarvoor is dat de meeste projecten die in de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone naar voren komen al in de bestaande provinciale of een regionale structuurvisie zijn opgenomen. Voor de regio Stedendriehoek passen de ontwikkelingen grotendeels binnen de huidige structuurvisie. Regio Twente heeft nog geen structuurvisie. De stuurgroep laat het daarbij aan de lokale overheden om te besluiten of dit alsnog moet gebeuren, dit wordt op het niveau van de A1-zone niet relevant geacht. Mogelijk zal er echter nog een bestuurlijke overeenkomst worden gesloten om beslissingen die impliciet zijn genomen vast te leggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het toepassen van ontwerpprincipes bij de actualisatie van bestemmingsplannen. Met name vanuit het Rijk, DG Ruimte (oud-VRM), wordt erop gestuurd om alsnog een overeenkomst aan te gaan. Voor de capaciteitsuitbreiding is een overeenkomst niet van groot belang, de uitvoering daarvan is in principe een sectoraal vraagstuk dat bij het Rijk ligt. Het gaat vooral om het binden van gemeenten aan de gemaakte afspraken die in de algemene visie naar voren komen. Er is echter nog veel discussie over wat een bestuursovereenkomst toevoegt aan de besluitvorming die achter de rug is. Zo staat de voortgang van het investeringsprogramma in het BO MIRT op de agenda. Er wordt echter een technische bestuursovereenkomst voorbereid voor de capaciteitsuitbreiding, onder andere over de financiering. Mogelijk worden afspraken over de A1-zone daarin als bijlage opgenomen. Wel is afgesproken dat de uitkomsten bij herziening of vernieuwing van de huidige structuurvisies worden overgenomen.

5.2.5 Beleidsthema integraliteit

Nadat op de organisatie van het beleidsarrangement, waaruit de mate van decentralisatie kan worden afgeleid, is ingegaan, komt de inhoud van het beleidsarrangement aan bod. Om deze dimensie in kaart te brengen wordt op de totstandkoming van de doelen en opgaven, de totstandkoming van de oplossingsrichtingen, de projectorganisatie en de projectfinanciering ingegaan. Deze factoren worden vanuit het beleidsthema integraliteit bekeken. Dit houdt in dat is onderzocht in hoeverre bij deze factoren sprake is van afstemming tussen de beleidssectoren infrastructuurontwikkeling en andere ruimtelijke functies, waarbij selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen centraal staat.

Doelen en opgaven

Als startpunt voor de MIRT-verkenning A1 zone geldt de Agenda A1-zone. Hierin zijn tien opgaven geformuleerd voor de ontwikkeling van de A1-zone. Deze zijn tot stand gekomen in een interactief proces met diverse betrokkenen en belanghebbenden uit het gebied. Een brede vertegenwoordiging van de samenleving is gevraagd hoe ze willen dat het gebied zich ontwikkelt, de Werkplaats A1-zone. Hieruit zijn tien integrale opgaven gestedilleerd, die

bestuurlijk door de stuurgroep zijn bekrachtigd. De opgaven zijn integraal omdat geprobeerd is zo veel mogelijk hieronder te vatten. De tien opgaven zijn in onderstaand figuur weergegeven.

Figuur 5.4: Opgaven Agenda A1-zone (uit: Programmateam A1-zone, 2009a)

1. Capaciteitsvergroting A1/A35	6. Werklandschappen: werken in het groen
2. Stadsassen en transformatiezones	7. Landschappen en open ruimten zichtbaar maken
3. Knooppunten tot (sub)centra ontwikkelen	8. Kruisingen van water en natuur
4. Goederenvervoer en logistieke knooppunten	9. Groene transferia ontwikkelen
5. (Her)ontwikkelen van zichtlocaties	10. Verzorgingsplaatsen

De opgaven uit de Agenda A1-zone zijn overgenomen in de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone. Daarbij golden drie vertrekpunten: Mobiliteit, economie en ruimtelijke kwaliteit. Er is veel aandacht besteed aan deze thema's, maar men is er in de loop van het proces ook achter gekomen dat sommige onvoldoende aandacht kregen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groen-blauwe structuren en het thema duurzaamheid. Toen dit herkend werd is hier in het vervolg wel nadrukkelijk aandacht aan besteed. Kortom, er is zowel in de totstandkoming van de doelen als in de doelen zelf getracht zoveel mogelijk verschillende beleidssectoren te betrekken, waarbij een focus op drie centrale thema's is gemaakt. De focus op bepaalde thema's is in de loop van het proces bijgesteld.

Oplossingsrichtingen

De verkenning is uitgevoerd aan de hand van een zelf ontwikkeld spelregelkader, waardoor het op bepaalde onderdelen afwijkt van het reguliere MIRT-spelregelkader. Om tot het verkenningsrapport te komen zijn een aantal stappen doorlopen. Ten eerste is een toekomstbeeld voor de gehele A1-zone opgesteld. Daarin heeft men de vraag gesteld wat de kritische succesfactoren zijn om de A1-zone tot het visitekaartje van Oost-Nederland te maken. Vervolgens is dit toekomstbeeld vanuit de tien opgaven afzonderlijk verder uitgewerkt. Hieruit zijn per opgave een aantal mogelijke oplossingsrichtingen naar voren gekomen. Deze opgaven zijn in de volgende stap getoetst aan een referentiekader omgevingskwaliteit. De thema's als ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie en duurzaamheid komen daarin terug. Als volgende stap is gekeken of de oplossingsrichtingen per opgave die deze zeef doorstonden bij elkaar passen, oftewel de synthese van de oplossingsrichtingen van de afzonderlijke opgaven. De gekozen richting is vervolgens verder uitgewerkt. Door het doorlopen van deze stappen en met name het referentiekader omgevingskwaliteit is een hoge mate van samenhang tussen de projecten ontstaan. Onder meer met de ladderstructuur is er een hoge mate van afstemming van mobiliteit

en ruimte ten opzichte van andere MIRT-verkenningen. Door de opgaven vanuit een toekomstbeeld uit te werken was het daarnaast mogelijk om selectief te zijn, en prioriteiten te stellen.

Projectorganisatie

In het programmateam, dat als opdracht had de verkenning uit te voeren, waren vanuit de verschillende publieke partners vertegenwoordigers opgenomen. Oorspronkelijk was het plan dat de leden van het programmateam onafhankelijk zouden werken, ondanks de oorspronkelijke binding met de moederorganisatie. Door interne problemen is dit niet helemaal zo van de grond gekomen, waarna ook externen in het programmateam terecht zijn gekomen. Het programmateam heeft daardoor toch zo onafhankelijk mogelijk kunnen werken, die het besluiten vervolgens aan de stuurgroep overliet. Bestuurlijke discussies vonden dus niet al in het programmateam plaats, dit gebeurde in de stuurgroep die daardoor zo objectief mogelijke producten op tafel kreeg. Leden van het programmateam zijn niet op voorhand geselecteerd op grond van de beleidssector waarin zij werkzaam zijn. Het is echter wel zo gelopen dat de leden van het programmateam diverse achtergronden hadden, waardoor toch verschillende beleidssectoren rond de tafel zaten. De beleidssector economie was echter minder vertegenwoordigd, waardoor deze later is toegevoegd. Cruciaal in het programmateam is de rol van VROM geweest die een verbindende rol vervulde tussen de disciplines. Hoewel maar in beperkte mate gezegd mag worden dat het een bewuste keuze was, waren in de projectorganisatie verschillende beleidssectoren betrokken.

Financiering

De verkenning is vergezeld van een investeringsagenda met daarin de bestaande en nieuwe projecten die het resultaat zijn van de MIRT-verkenning A1-zone. Hoofdzakelijk kennen deze projecten echter allemaal nog een afzonderlijke besluitvorming. Ook de financiering daarvan wordt per project georganiseerd. Uitzondering is de capaciteitsuitbreiding van de A1, waar de regio aan meefinanciert. Behalve dat in het BO MIRT de voortgang van deze projecten aan bod komt, is er geen sprake van samenhang in de financiering tussen de verschillende projecten in diverse beleidssectoren.

5.2.6 Evaluatie

In de evaluatie van het beleidsarrangement komt tot uiting in hoeverre de beoogde meerwaarde van integraliteit is behaald. Achtereenvolgens wordt invulling gegeven aan de efficiëntie, oftewel de doelmatigheid van het project, effectiviteit, oftewel de doelbereiking, en het draagvlak, waarbij specifiek op bestuurlijk draagvlak is gefocust.

Efficiëntie

De verkenning is in anderhalf jaar opgeleverd, wat relatief erg snel is voor een MIRT-verkenning. Desondanks heeft het project enkele maanden vertraging opgelopen, waardoor men dus nog sneller gereed had kunnen zijn. Reden voor de vertraging waren naast personele problemen de zoektocht die de vormvrije verkenning nodig had. Dit heeft geleid tot een budgetverhoging voor de verkenning van tien tot vijftientwintig procent. Desondanks is deze vormvrije verkenning ten opzichte van reguliere gebiedsgerichte MIRT-verkenningen relatief snel en voordelig uitgevoerd is. Daarom wordt gesteld dat de efficiëntie van dit project hoog was.

Effectiviteit

Een van de belangrijkste doelen van de verkenning was het binnenhalen van de capaciteitsuitbreiding van de A1. Dit doel is bereikt, al valt het te bediscuteren of dit komt door het decentrale initiatief en de integrale aanpak of dat hier de veranderde verkeersmodellen van het Rijk aan ten grondslag lagen. Een ander doel was het vormen van een gezamenlijk toekomstbeeld. Ook aan dit doel is voldaan, al valt hierbij ook een kanttekening te maken. Het gros van de projecten was namelijk al opgenomen in de Agenda A1-zone, dus is de vraag wat de toegevoegde waarde was om deze op te nemen in de verkenning. De MIRT-verkenning A1-zone heeft zoals gezegd als een paraplu boven de projecten gediend. Hoewel geen harde planning is gemaakt, is een prioritering in bepaalde projecten aangebracht, waar de toegevoegde waarde van dit project lag. In het BO MIRT zal hieraan vast worden gehouden. Men is echter in discussie of de afspraken voldoende zijn vastgelegd of dat er nog een bestuurlijke overeenkomst moet komen. Hoewel interne doelen dus grotendeels zijn gehaald, is het nog maar de vraag in hoeverre de beoogde oplossingsrichtingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De effectiviteit van de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone wordt daarom niet erg hoog beoordeeld.

Draagvlak

Wat als belangrijke uitkomst van de MIRT-verkenning A1-zone wordt gezien is dat er onder de publieke partners veel draagvlak voor het proces de oplossingsrichtingen is, met name in de regio. Onder betrokken partijen bestaat er veel draagvlak voor het proces omdat men blij is dat de capaciteitsuitbreiding van de A1 er komt. De meeste projecten zijn uit de Agenda A1-zone overgenomen, waar al overeenstemming over was. Dat deze projecten nu ook onderdeel van de MIRT-verkenning A1-zone zijn geworden bevestigt voor de bestuurlijke partners de weg die men reeds was ingeslagen. Dat het bestuurlijk draagvlak in de regio hoog was blijkt ook uit het feit dat bestuurders uit de regio bereid zijn gevonden om mee te betalen aan de capaciteitsuitbreiding van de A1. Dit had het Rijk bij een reguliere, meer centraal gestuurde MIRT-verkenning waarschijnlijk niet voor elkaar gekregen. Bij het Rijk heerst is men er echter nog niet helemaal zeker van dat het project is zijn geheel daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De

prioritering ligt vooralsnog bij andere projecten en het feit dat de uitvoering nog niet helemaal vastligt zorgt ook voor onzekerheid. Desondanks is het draagvlak onder verschillende bestuurders voor de A1-zone vrij hoog.

5.2.7 Conclusie

In de dimensies van het beleidsarrangement die vallen onder de mate van decentralisatie valt op dat zowel de initiatiefnemer als de trekker van het project regionaal zijn. De verdeling van macht en invloed tussen Rijk en regio is echter in balans. Dit heeft doorwerking in de dimensie spelregels, waarin de rol van de regio groot is, maar ook het Rijk een rol speelt. De A1-zone kan daarom op onderdelen als een erg decentraal project worden gezien, maar hoewel bepaalde taken bij de regio liggen heeft het Rijk nog steeds een grote invloed op zowel de organisatie van de uitvoering van het project. In de dimensie mate van integraliteit is gebleken dat de doelen en oplossingsrichtingen erg integraal zijn, maar dat dit in de projectorganisatie en projectfinanciering minder is. De belangrijkste reden hiervoor is dat de oplossingsrichtingen slechts in beperkte mate zijn vastgelegd. Het ontbreken van een structuurvisie of bestuursovereenkomst is ook een belangrijke oorzaak voor het feit dat de beoogde meerwaarde van integraliteit niet volledig wordt bereikt. Effectiviteit is namelijk ten koste gegaan aan efficiëntie en draagvlak. Het proces is snel en redelijk efficiënt doorlopen, maar of de doelen volledig worden bereikt is erg de vraag. Het bestuurlijk draagvlak voor het proces en de uitvoering is desondanks hoog. Het is echter onzeker hoe dit is indien bepaalde projecten in uitvoering komen, waarbij tegengestelde belangen tussen verschillende bestuurders van bestuurslagen opkomen. Het helder vastleggen van de gemaakte afspraken in een bestuursovereenkomst of structuurvisie zou dit waarschijnlijk kunnen voorkomen.

Figuur 5.5: Overzichtstabel score op indicatoren A1-zone

Dimensies		Indicatoren				Score			
Mate van decentralisatie – organisatie beleidsarrangement						Rijk		Regio	
Actoren en coalities	Initiatiefnemer project								X
	Trekker project								X
Macht en invloed	Beschikking over meeste hulpbronnen							X	
	Invloed uitgeoefend om eigen belang te dienen							X	
Spelregels	Gehanteerde spelregelkader								X
	Opbouw projectorganisatie								X
	Besluitvormingsregels							X	
Mate van integraliteit – inhoud beleidsarrangement						Sectoraal		Integraal	
Beleidsthema integraliteit	Integraliteit in (totstandkoming) doelen en opgaven								X
	Integraliteit in (totstandkoming) oplossingsrichtingen								X
	Integraliteit in projectorganisatie							X	
	Integraliteit in projectfinanciering						X		
Bereikte meerwaarde van integraliteit – evaluatie beleidsarrangement						Negatief		Positief	
Efficiëntie	Doelmatigheid								X
Effectiviteit	Doelbereiking						X		
Draagvlak	Bestuurlijk draagvlak								X

5.3 Zuidas-dok

5.3.1 Inleiding

De Zuidas is door de goede bereikbaarheid en specifiek de nabijheid van Schiphol een van de belangrijkste kantoorlocaties van Amsterdam. De start van de ontwikkeling tot hoogwaardige kantoorlocatie is begin jaren negentig in gang gezet met de fusie van de banken ABN en AMRO. Zij zijn vervolgens op zoek gegaan naar de vestiging van een nieuw internationaal hoofdkantoor, waarbij men vanwege de goede bereikbaarheid op de Zuidas is uitgekomen. Vervolgens zijn diverse plannen gemaakt om van de Zuidas een nieuw stedelijk centrum te maken, voor zowel kantoren als woningbouw. Belangrijke belemmering om de locatie ook geschikt te maken om te wonen is de overlast van de A10 die door het gebied loopt. In de eerste schetsen van de gemeente Amsterdam die voor het gebied zijn gemaakt komt de infrastructuur onder de grond te liggen, waardoor de overlast wordt weggenomen. Voor de infrastructuur van de Zuidas zijn drie modellen onderzocht:

- Het dokmodel waarbij alle infrastructuur onder de grond komt;
- het dijkmodel waarbij de infrastructuur bovengronds blijft;
- het dekmodel waarbij de infrastructuur grotendeels bovengronds blijft maar met overkapping.

De voorkeur is uitgesproken voor een dokmodel, dat technisch haalbaar is gevonden en de meeste kwaliteit biedt. In eerste instantie is getracht via marktpartijen tot financiering en realisatie van het dokmodel te komen, maar dit door te veel onzekerheden niet rondgekomen. Pas sinds een aantal jaar is ook vanuit de Rijksoverheid de urgentie gekomen om de infrastructuur in het gebied aan te pakken. De belangrijkste vraagstukken zijn de capaciteit van het spoor en de A10. Uiteindelijk is in het BO MIRT van 28 januari 2010 het besluit genomen om de verkenning Zuidas-dok tot een voorkeursbeslissing uit te gaan voeren. Verschillende alternatieven van het dok-model worden hierin in een gezamenlijk projectorganisatie van Rijk en regio onderzocht. De combinatie van optimale inrichting en benutting van infrastructuur, afgestemd op een hoogwaardige gebiedsontwikkeling en de schaal waarop dit moet worden gerealiseerd maakt het volgens de Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok (2010, p. 3) een uniek en tegelijkertijd complex project. In februari 2012 hebben de bestuurders een besluit genomen over een voorkeursalternatief (Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok, 2011).

Figuur 5.6: Zuidas Amsterdam (bron: Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok, 2011)



5.3.2 Actoren en coalities

Bij de totstandkoming van een voorkeursbeslissing voor Zuidas-Dok zijn diverse actoren betrokken met verschillende belangen wat het een complex project maakt.

Figuur 5.7: Actoren en coalities Zuidas-dok



Om de initiatiefnemer voor het project en de trekker daarvan te identificeren zal dieper op de geschiedenis van de Zuidas worden ingegaan. De locatie Zuidas was binnen de gemeente Amsterdam van oorsprong niet als beoogde kantoorlocatie aangeduid toen ABN AMRO zijn hoofdkantoor er in de jaren negentig wilde vestigen. Sinds de vestiging daarvan is een verschuiving van zakendistrict IJ-oeveren naar zakendistrict Zuidas ingezet. Vanuit de gemeente Amsterdam zijn al vanaf de jaren negentig plannen gemaakt over de stedelijke ontwikkeling van het gebied tot een stedelijke centrumlocatie met een combinatie van wonen en werken. De infrastructuur werd in deze plannen hoofdzakelijk opgenomen om de overlast weg te nemen, dus als inpassing en niet vanwege de capaciteit. Geluids- en milieunormen beperken namelijk de mogelijkheden tot woningbouw in verband met de A10. Het Rijk werd door gemeente Amsterdam wel betrokken, maar enkel in de vorm van het ministerie van Financiën. Gezamenlijk hebben gemeente Amsterdam en het ministerie van Financiën de Amsterdam Zuidas Onderneming opgericht, waarin ook private partijen zouden worden betrokken om het dokmodel te helpen realiseren. Het Rijk zou in deze constructie voornamelijk financieel deelnemen, de infrastructuur zou privaat worden ontwikkeld. Het realiseren van het dokmodel is op deze manier uiteindelijk niet van de grond gekomen, waar het feit dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in deze constructie niet is meegenomen een belangrijke reden was. Een andere reden was het ontploffen van de vastgoedbubbel, waardoor er voor marktpartijen te veel risico's en onzekerheden waren om het project in deze constructie uit te voeren.

Hoewel het initiatief voor de ontwikkeling van de Zuidas en ook Zuidas-dok duidelijk vanuit gemeente Amsterdam is gekomen, is deze actor niet meer de trekker van het project ten

tijde van de MIRT-verkenning. Ook vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat is namelijk de urgentie ontstaan om de infrastructuur in de Zuidas aan te pakken. Het gaat daarbij om de capaciteit van de A1 en de capaciteit van het spoor en station Zuid. Ook stadsregio Amsterdam en Provincie Noord-Holland hebben een belang bij de aanpak van de infrastructuur in verband met de regionale functie daarvan. Deze actoren opereren vanuit hetzelfde belang en zijn daarom een coalitie. Naast wegvervoer (A10) en spoor staan bundeling van tram, metro en bus vervoer namelijk op de agenda, alsmede aansluiting bij andere projecten zoals de Noord-Zuidlijn. Formeel zijn Rijk, provincie, stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam opdrachtgever. Al deze partijen hebben een belang bij het komen tot een voorkeursbeslissing. Omdat Zuidas-dok in plaats van stedelijke ontwikkeling meer een infrastructuurproject is geworden en vanwege de verantwoordelijkheid voor de A10 en het spoor is het Rijk het project gaan trekken met een projectleider vanuit Rijkswaterstaat.

5.3.3 Macht en invloed

De diversiteit aan actoren met verschillende belangen kan tot onderlinge conflicten leiden. Behalve de initiërende of leidende rol die een actor heeft kan men door de inzet van specifieke hulpbronnen die een actor tot zijn beschikking heeft zijn eigen belang proberen te dienen. Onderstaand figuur geeft de verdeling van de belangrijkste hulpbronnen en de manier waarop deze zijn ingezet om het eigen belang te dienen weer.

Figuur 5.8: Macht en invloed Zuidas-dok

Actor	Type hulpbronnen	Manier waarop ingezet
<i>Gemeente Amsterdam</i>	• Gegroeide positie • Grondposities • Gebiedskennis	• Keuze dokmodel
<i>Ministerie van V&W</i>	• Feitelijke bevoegdheden	• Leiderschap verkenning
<i>Stadsregio en Provincie Noord-Holland</i>	• Geld	• Gerichte subsidies t.b.v. thema's

Uit bovenstaand figuur kan worden afgeleid dat diverse actoren in een bepaalde mate over specifieke hulpbronnen beschikten. Gemeente Amsterdam heeft door de positie die ze door de geschiedenis van het project hebben verkregen kunnen zorgen dat het dokmodel de basis is geworden voor het verder uit te werken voorkeursalternatief. Het dokmodel was voor hen het beste alternatief voor de inpassing van de infrastructuur. De ondertunneling van de A10 en eventueel het spoor is echter niet in het belang van het ministerie van V&W. Bij deze actor staat

het capaciteitsvraagstuk voorop, waarbij de ondertunneling ook nog eens fors duurder is dan het dek- of dijkmodel. Op het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt Zuidas-dok ook nog steeds als een voornamelijk Amsterdams project gezien, terwijl het Rijk daar nu de leiding heeft. Daarnaast beschikt gemeente Amsterdam over gebiedskennis, waardoor zij beter in staat is op lokaal niveau te opereren dan andere actoren. Gemeente Amsterdam kan daardoor bepaalde taken op zich nemen. Bovendien zijn de gronden in eigendom van de gemeente Amsterdam die deze in erfpacht uitgeeft. Naast dat dit de gemeente in een machtige positie brengt om te sturen op de ruimtelijke ontwikkeling levert dit financiële middelen op die ten gunste van het project worden ingezet. Door deze middelen kan gemeente Amsterdam een belangrijke rol in het project blijven spelen; vastgoed is de voornaamste manier waarop de gemeente de bijdrage aan dit project verantwoord.

Ondanks de historie als 'Amsterdams project' heeft het ministerie van V&W een zodanige invloed kunnen uitoefenen dat de leiding bij hen is komen te liggen. Belangrijkste reden daarvoor is de feitelijke bevoegdheid die het ministerie van V&W heeft over het wegennet en het spoor. Deze invloed heeft men gebruikt om een versnellingslag aan het project te geven. Na jaren waarin wel plannen zijn gemaakt maar weinig concrete besluiten zijn genomen is door de bemoeienis van het Rijk het besluitvormingstraject gaan lopen, waardoor er momenteel een voorkeursalternatief bij de bestuurders ligt.

Hoewel provincie Noord-Holland en stadsregio Amsterdam geen onderdeel van de projectorganisatie zijn en niet meefinancieren, verstrekken zij verschillende gerichte subsidies. Het gaat daarbij om subsidies ten bate van specifieke thema's die zij vanuit hun organisatie voor ogen hebben. Ondanks dat men dus niet direct betrokken is in de projectorganisatie oefenen provincie en stadsregio dus wel invloed uit op de voor hun relevante beleidssectoren, voornamelijk regionaal openbaarvervoer.

5.3.4 Spelregels

Nu een beeld is gevormd over de diverse (machts-)verhoudingen tussen betrokken actoren en coalities wordt bij de vigerende spelregels stilgestaan. Specifiek komen het gehanteerde spelregelkader, de opbouw van de projectorganisatie en de besluitvormingsregels naar voren.

Voor het procesontwerp van de verkenning wordt gewerkt conform de systematiek van Sneller en Beter, die is geïntegreerd in het MIRT-spelregelkader. In het Plan van Aanpak (Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok, 2010, p. 6) wordt vermeld dat het niet duidelijk is of er ooit een echte startbeslissing heeft plaatsgevonden op bestuurlijk niveau. Wel is in het bestuurlijk overleg van 28 januari 2010 een keuze gemaakt voor het trechteren van het palet aan oplossingsrichtingen tot de drie basisalternatieven met een voorkeur voor het dokmodel. Om deze reden werd de verkenning Zuidas-dok gepositioneerd als BO (MIRT) Oplossingsrichtingen, aan het begin van de beoordelingsfase, waarbij een aantal elementen uit

voorgaande fasen nog uitgewerkt moesten worden. De verschillende fasen van de verkenning zijn dus niet volledig in de volgorde van het MIRT-spelregelkader doorlopen, waar de geschiedenis van het project waarbij gemeente Amsterdam het initiatief heeft genomen een belangrijke reden voor is. Concreet is Zuidas-dok volgens het MIRT-spelregelkader een integrale verkenning met structuurvisie en plan-m.e.r.

Binnen de projectorganisatie is in het managementteam (MT) een onderverdeling in drie pakketmanagers en drie thematische managers. De pakketmanagers hebben binding met de moederorganisatie, te weten Rijkswaterstaat, Prorail en de gemeente Amsterdam. De thematische managers hebben geen directe binding met een moederorganisatie en hebben een specifieke thematische- of productverantwoordelijkheid. Het gaat om een manager verantwoordelijk voor producten als plan-m.e.r. en structuurvisie, een manager governance en KBA (kosten-batenanalyse) en een manager integraal ontwerp. Binnen het MT worden producten gedefinieerd en vervolgens afgesproken wie deze aanstuurt. Vanuit de pakketmanagers wordt personele inbreng vanuit de moederorganisaties ingebracht. Voor bepaalde producten wordt specifieke deskundigheid ingebracht vanuit departementen (VROM, EZ, V&W), Provincie Noord-Holland, de stadsregio Amsterdam, de Nederlandse Spoorwegen en Luchthaven Schiphol. Waar noodzakelijk wordt een beroep gedaan op externe deskundigheid. Er is sprake van een gezamenlijke projectorganisatie die op een locatie in het gebied is gevestigd. Echter wordt er ook voor een deel bij de moederorganisaties gewerkt. Het zwaartepunt van de personele inbreng ligt bij partijen van de Rijksoverheid.

Naast het MT van de Zuidas-dok bestaat een begeleidingsgroep met daarin de opdrachtgevers vertegenwoordigd. Deze groep geldt als klankbord voor te nemen besluiten alvorens deze in het opdrachtgeversoverleg worden besproken. In het opdrachtgeversoverleg zijn de ministeries van V&W, VROM en EZ, gemeente Amsterdam, Provincie Noord-Holland en Stadsregio Amsterdam vertegenwoordigd. Dit project wijkt op het gebied van de besluitvorming wat af van de gebruikelijke MIRT-systematiek omdat het een eigen bestuurlijk overlegstructuur heeft en dus niet wordt behandeld in het halfjaarlijkse BO-MIRT. Dit kan te maken hebben met de belangen bij het project, de bemoeienis van de minister of de historie. Men wil zo veel mogelijk beperken dat voor ieder project een apart Bestuurlijk Overleg moet worden gevoerd: hoe normaler het project wordt, hoe eerder je van de status van aparte bestuurlijk overleg af bent. De voorkeursbeslissing die aan het eind van de verkenning in het Bestuurlijk Overleg wordt genomen kent geen juridisch kader, het heeft alleen status in het kader van het MIRT-spelregelkader. Er is gekozen om een rijksstructuurvisie op te stellen om de voorgenomen ontwikkelingen aan elkaar te koppelen. De structuurvisie wordt vergezeld van een bestuurlijke overeenkomst die ook andere partijen dan het Rijk eraan bindt. De A10 en mogelijk het spoor vallen onder de tracéwet procedure; het openbaar vervoer, het station en de

stedenbouwkundige ontwikkeling vallen onder de bestemmingsplanprocedure. Door de bestuursovereenkomst zal de rijksstructuurvisie doorwerken op deze elementen. Het nemen van besluiten en de uitvoering daarvan vindt dus plaats in samenwerking tussen Rijks- en regionale actoren, maar het Rijk neemt hierin een voortrekkersrol.

5.3.5 Beleidsthema integraliteit

Doelen en opgaven

De MIRT-verkenning Zuidas-dok kent vier centrale doelstellingen, toelocatie, netwerk, ov-netwerk en optimale inpassing. In onderstaand figuur zijn de doelen volledig weergegeven.

Figuur 5.9: Doelen MIRT-verkenning Zuidas-dok

<i>Toplocatie</i>	Verdere realisatie van een internationale toelocatie als integraal onderdeel van de regio en de stad Amsterdam
<i>Netwerk</i>	Voorzien in een optimaal functionerend hoogwaardig verkeer- en vervoernetwerk
<i>OV-netwerk</i>	Een kwalitatief hoogwaardig OV-knooppunt van internationale allure
<i>Optimale inpassing</i>	Duurzame inpassing van de infrastructuur teneinde de barrièrewerking en kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren

(bron: Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok, 2010, p. 7)

De doelen staan voor de gezamenlijke belangen van de verschillende opdrachtgevers en hebben betrekking op de beleidssectoren verkeer en vervoer, ruimte en economie. Ze zijn al voordat het proces van de MIRT-verkenning van start is gegaan vastgesteld en komen voort uit brede sessies vanuit de overheidsstakeholders. Hier is vervolgens een slag overheen gegaan door het kwaliteitsteam, bestaande uit Rijksbouwmeester, Spoorbouwmeester, Rijksadviseur voor de weginfrastructuur en de Supervisor Dienst Zuidas). De doelen zijn bewust breed opgesteld, zodat op voorhand niet te veel al vaststaat.

Oplossingsrichtingen

In het proces van de totstandkoming van de oplossingsrichtingen schoot het reguliere MIRT-spelregelkader op sommige onderdelen tekort. Het MIRT-proces is normaliter namelijk erg lineair van aard. Na het formuleren van de doelen worden verschillende varianten opgesteld, waarvan er een wordt gekozen die tot slot wordt uitgewerkt. Echter heeft men bij Zuidas-dok op verschillende momenten een iteratieslag ingebouwd, terwijl de ruimtelijke procedure al liep. Een aantal maal heeft men door het bijstellen van de oplossingsrichtingen heen en weer moeten springen tussen doelen en oplossingsrichtingen. Alle alternatieven bleken namelijk onbetaalbaar

en de risico's waren te groot. Effect was dat een voorkeursalternatief naar voren is gekomen dat niet in de ruimtelijke procedure is gebracht (plan-m.e.r.). Dit heeft men opgelost door de gezamenlijke basis van de drie alternatieven die wel in procedure waren gebracht te kiezen, wat dus geen vierde alternatief is maar een logische stap naar een eventuele doorontwikkeling. Daarnaast kan niet iedere keer hetzelfde belang verwaarloosd worden. Bij belangentegenstellingen wordt dan met verschillende werkhypothesen waarbij in het ene belang x en het andere belang y meer wordt gediend, van waaruit bepaalde deelproducten worden uitgewerkt. Hoewel de doelen breed zijn en betrekking hebben op meerdere beleidssectoren zal de infrastructuurbundel als randvoorwaarde voor de gebiedsontwikkeling gelden (Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok, 2010, p. 17). Dit is echter vooral zo omdat deze eerder komt in de tijd, gebiedsontwikkeling en infrastructuurontwikkeling zijn in principe gelijkwaardig aan elkaar.

Projectorganisatie

Zoals gezegd zijn in de projectorganisatie drie thematische managers opgenomen, die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van verschillende deelonderzoeken of -producten. De integraal manager heeft als taak om de afstemming tussen de verschillende thema's te waarborgen. Een belangrijk onderdeel hierin is de manier waarop de overlegstructuren zijn opgezet. Er was een overlegstructuur waar vertegenwoordigers van alle verschillende deelproducten waren betrokken. Ieder deelthema kwam eens in de vier weken aan bod, terwijl er tweewekelijks vergadermomenten waren. Hoewel men dus niet altijd zelf op de agenda stond was men wel op de hoogte van wat er bij andere deelproducten gebeurde. Daarnaast ontstond hierdoor veel wederzijds begrip voor elkaar. Wat daar ook aan heeft bijgedragen is dat er een gezamenlijke projectorganisatie was die op een locatie gevestigd was in het gebied zelf. Uit alle interviews blijkt dat de gezamenlijke projectorganisatie op locatie erg belangrijk is geweest om inzicht in elkaars belangen te krijgen en wordt als sleutel in de organisatie van dit project genoemd.

Financiering

Vanuit een gezamenlijke begroting wordt de verkenning gefinancierd. Hieraan dragen Rijk en gemeente Amsterdam bij. Provincie Noord-Holland en stadsregio Amsterdam dragen daarnaast bij met subsidies voor onderzoeken ten behoeve van specifieke thema's. De onderhandeling over de financiering van de oplossingsrichtingen is nog niet afgerond, maar zal door de verschillende publieke partners worden gedeeld. Het oorspronkelijke plan om toekomstige vastgoedopbrengsten in de financiering mee te nemen wordt daar uit gelaten, omdat de onzekerheden en risico's daarover te groot zijn.

5.3.6 Evaluatie

De evaluatie van het beleidsarrangement beschrijft in welke mate de beoogde meerwaarde van integraliteit is behaald. Dit komt tot uiting in de dimensies efficiëntie, oftewel de doelmatigheid van het project, effectiviteit, oftewel de doelbereiking, en het draagvlak, waarbij specifiek op bestuurlijk draagvlak is gefocust. Om de bereikte meerwaarde van Zuidas-dok in kaart te brengen worden dimensies achtereenvolgens behandeld.

Efficiëntie

De projectorganisatie van Zuidas-dok is erg groot. Er werken veel mensen aan het project met een groot managementteam. Wel is het project sinds de gezamenlijke projectorganisatie onder leiding van het Rijk in een versnelling gekomen. Door zo intensief samen te werken worden grotere stappen gezet naar een voorkeursbeslissing dan alle jaren daarvoor. Met een budget voor de verkenning van rond de vijftien miljoen euro kent de verkenning een relatief hoog budget. Dit budget is uiteindelijk niet overschreden. Vanwege de omslachtige projectorganisatie en de hoge kosten is de verkenning echter toch niet erg efficiënt. Dat het project in een versnelling is gekomen sinds de huidige projectorganisatie in werking is gesteld, compenseert dit ten dele.

Effectiviteit

Effectiviteit behelst de mate waarin doelen worden bereikt. In de voorkeursbeslissing waar de bestuurders momenteel over onderhandelen worden niet alle doelen behaald, maar wel vijfenzeventig procent. In verhouding tot het volledig behalen van de doelen, waren de extra investeringen en risico's die daaraan verbonden zijn echter te groot. De overige vijftwintig procent van de doelen kunnen in een later stadium echter nog worden behaald. Het gekozen voorkeursalternatief scoort daarom ook positief op de MKBA. Het alternatief waarbij de doelen volledig worden bereikt zou meer dan twee keer zo veel kosten en grote risico's met zich meebrengen. Deze variant scoort daardoor ook beduidend slechter op de MKBA. Een fors deel van de doelstellingen is gerealiseerd voor minder dan de helft van de kosten. De effectiviteit van Zuidas-Dok is daarom vrij hoog, maar niet optimaal.

Draagvlak

Onder de bestuurlijke partners bestaat veel draagvlak voor een besluit, ongeacht welk besluit. De wederzijdse afhankelijkheden en de belangen zijn zo groot dat men stappen wil maken. Het voorkeursalternatief ligt momenteel bij de bestuurders, die daarover aan het onderhandelen zijn. De onderhandeling gaat voornamelijk over wie wat financiert en de verwachting is dat men daar snel uit gaat komen. Ondanks de vele tegengestelde belangen van de verschillende bestuurders is het draagvlak dus hoog.

5.3.7 Conclusie

Hoewel het initiatief van Zuidas-dok uit de regio is gekomen, komt in de dimensies waar de mate van decentralisatie uit wordt opgemaakt naar voren dat het een vrij centraal project is. Naast dat het Rijk de trekker van project is, is de verdeling tussen macht en invloed ook in hun voordeel. Hoewel sprake is van een gemengde projectorganisatie en de uitvoering gezamenlijk verloopt, blijkt dat de bijdrage van het Rijk hierin ongeveer twee derde is ten opzichte van de regio. Op het ministerie van IenM heerst het beeld dat Zuidas-dok voornamelijk een Amsterdams project is, maar dit kan dus worden tegengesproken. In de mate van integraliteit zijn de mate waarop de doelen en oplossingsrichtingen zijn geformuleerd vrij integraal. Speerpunt van dit project is echter de manier waarop de projectorganisatie is georganiseerd: gezamenlijk en op locatie, waarbij de mate van integraliteit hoog is. De financiering is echter minder integraal, omdat verschillende onderdelen afzonderlijk worden gefinancierd. In de dimensies die weergeven in hoeverre de beoogde meerwaarde van integraliteit is behaald is gebleken dat een omslachtige en daardoor weinig efficiënte organisatie heeft geleid tot een grote effectiviteit en een veel draagvlak. In hoeverre dit bestuurlijk draagvlak er daadwerkelijk is valt echter pas te zeggen indien de voorkeursbeslissing daadwerkelijk is genomen.

Figuur 5.10: Overzichtstabel score op indicatoren Zuidas-dok

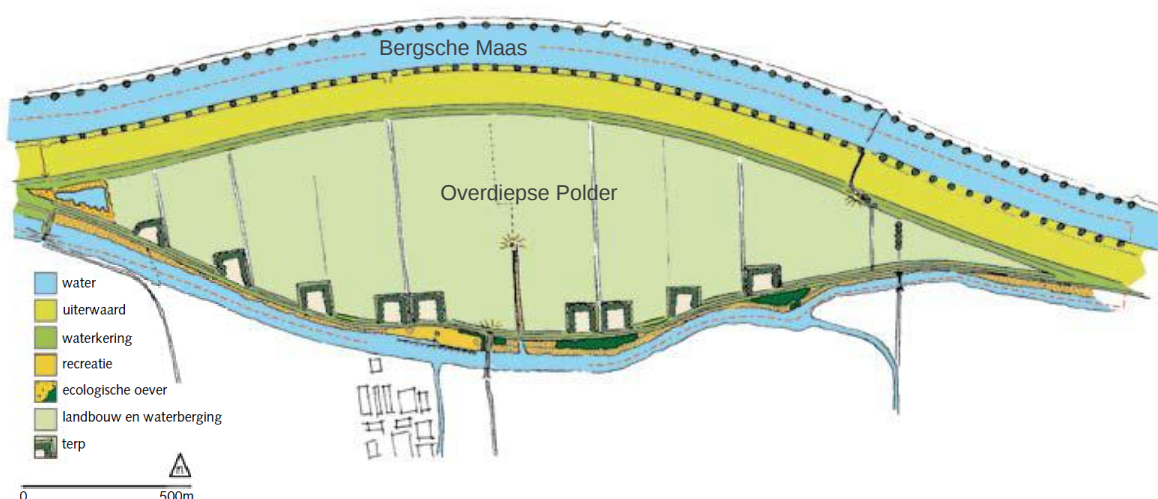
Dimensies		Indicatoren				Score			
Mate van decentralisatie – organisatie beleidsarrangement						Rijk		Regio	
Actoren en coalities	Initiatiefnemer project								X
	Trekker project						X		
Macht en invloed	Beschikking over meeste hulpbronnen						X		
	Invloed uitgeoefend om eigen belang te dienen							X	
Spelregels	Gehanteerde spelregelkader					X			
	Opbouw projectorganisatie						X		
	Besluitvormingsregels						X		
Mate van integraliteit – inhoud beleidsarrangement						Sectoraal		Integraal	
Beleidsthema integraliteit	Integraliteit in (totstandkoming) doelen en opgaven								X
	Integraliteit in (totstandkoming) oplossingsrichtingen								X
	Integraliteit in projectorganisatie								X
	Integraliteit in projectfinanciering						X		
Bereikte meerwaarde van integraliteit – evaluatie beleidsarrangement						Negatief		Positief	
Efficiëntie	Doelmatigheid						X		
Effectiviteit	Doelbereiking								X
Draagvlak	Bestuurlijk draagvlak								X

5.4 Rivierverruiming Overdiepse Polder

5.4.1 Inleiding

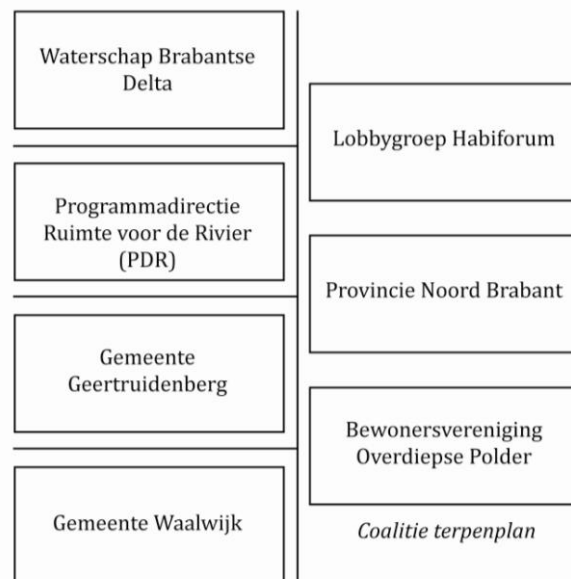
Rivierverruiming Overdiepse Polder is een van de maatregelen uit het programma Ruimte voor de Rivier. Kern van het programma Ruimte voor de Rivier is dat oplossingen voor de toenemende waterafvoer van waterwegen moeten worden gezocht in rivierverruimende maatregelen in plaats van het ophogen van de dijken. Met name in steden zijn rivieren door verstedelijking nauwer geworden, waardoor deze minder waterafvoercapaciteit hebben. Ter compensatie hiervan zijn diverse compenserende maatregelen vastgesteld in de PKB Ruimte voor de Rivier. Door Rivierverruiming van de Bergsche Maas bij de Overdiepse Polder moet het capaciteitsprobleem van 's-Hertogenbosch worden opgevangen. De Overdiepse Polder is gelegen in de provincie Noord-Brabant, in de gemeenten Geertruidenberg en Waalwijk. Het project was een van de eerste Ruimte voor de Rivier-projecten waarvan de planvorming was gestart en is reeds in de uitvoeringsfase aanbeld. De Overdiepse polder wordt ontpolderd waardoor er gemiddeld eens in de vijfentwintig jaar water doorheen zal stromen. Concreet wordt de huidige dijk verlaagd en komt aan de zuidzijde van de polder een nieuwe dijk. Aan deze nieuwe dijk komen acht terpen te liggen waar evenzoveel agrarische bedrijven gevestigd worden. De Overdiepse Polder wordt dus ontpolderd, waardoor de Bergsche Maas meer ruimte krijgt. De waterstand op de rivier daalt daarmee met zevenentwintig centimeter en het gebied blijft behouden voor landbouw. De uitvoering moet, net als de andere Ruimte voor de Rivier-projecten, uiterlijk in 2015 gereed zijn.

Figuur 5.11: Plangebied Overdiepse Polder, nieuwe situatie (bron: Provincie Noord-Brabant, 2010)



5.4.2 Actoren en coalities

Figuur 5.12: Actoren en coalities Overdiepse Polder



Rivierverruiming Overdiepse Polder kent een geschiedenis die al voor de vaststelling van PKB Ruimte voor de Rivier begint. Om het bestuursorgaan waar het initiatief voor het project vandaan komt te herkennen evenals het bestuursorgaan dat de planstudie vervolgens trekt, zal op de historie van het project worden ingegaan.

Begin jaren 2000 zijn vanuit Rijkswaterstaat de eerste plannen naar voren gekomen om de Overdiepse Polder te ontpolderen. Toen deze eerste ideeën bij de bewoners en ondernemers in het gebied bekend werden toonden zij daar in eerste instantie verzet tegen. Al snel was er vanuit de bewoners echter het besef dat men beter kon meewerken in plaats van tegenwerken en hebben vervolgens een alternatief plan opgesteld: het terpenplan. Vanuit sommige onderdelen in Rijkswaterstaat was hier weinig animo voor, de ruimtelijke en fysieke ingrepen zouden namelijk veel groter zijn. Doordat het project bij Rijkswaterstaat nog niet formeel was ingebed kwam het vervolgens niet van de grond. Ondertussen is vanuit de bewoners een lobby voor het terpenplan gestart die uiteindelijk bij de gedeputeerde van provincie Noord-Brabant terecht is gekomen, die zich vervolgens voor het plan van de bewoners sterk maakte. Door de lobby en het draagvlak vanuit de gedeputeerde is het terpenplan uiteindelijk in de PKB opgenomen. Hoewel het programma Ruimte voor de Rivier een Rijksprogramma is, is het ontstaan van het deelproject Overdiepse Polder in zekere mate dus regionaal van oorsprong.

Vanwege de ontstaansgeschiedenis en omdat Rijkswaterstaat nog niet concreet aan de uitwerking van het project werkte, het was formeel nog niet ingebed, heeft provincie Noord-Brabant de trekkersrol over het project op zich genomen. De planvorming ging al van start voordat de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) was opgericht. De Overdiepse

polder was namelijk een van de eerste opgaven uit het programma Ruimte voor de Rivier waaraan werd gewerkt. Het delegeren van de uitvoering van de planstudie aan provincie Noord-Brabant is daarnaast een *pilot* geweest voor het decentrale karakter van het programma Ruimte voor de Rivier. Dit zijn redenen geweest om de projectleider vanuit provincie Noord-Brabant aan te stellen.

5.4.3 Macht en invloed

Door onevenwichtige machtsverhoudingen kunnen conflicten tussen actoren ontstaan. Nu al een beeld is gegeven over de actoren die bij het initiatief zijn betrokken en de actor die een leidende rol heeft, wordt op de belangrijkste hulpbronnen die de belangrijkste actoren tot hun beschikking hebben en de manier waarop deze zijn ingezet ingegaan. Onderstaande figuur geeft de verdeling van de belangrijkste hulpbronnen en de manier waarop deze zijn ingezet om het eigen belang te dienen weer.

Figuur 5.13: Macht en invloed Overdiepse Polder

Actor	Type hulpbronnen	Manier waarop ingezet
<i>Coalitie Terpenplan</i>	• Politieke macht	• Doorzetten terpenplan
<i>Provincie Noord-Brabant</i>	• Bestuurlijke macht	• Project leiden
<i>PDR/Rijkswaterstaat</i>	• Feitelijke bevoegdheid • Kennis • Geld	• Toezien op behalen doelstellingen

Een belangrijke rol in het van de grond krijgen van het project was weggelegd voor de coalitie die achter het terpenplan stonden, aangevoerd door de lobbygroep. De lobbygroep werkte nauw samen met bewonersvereniging en provincie Noord-Brabant en had ten doel om het plan van de bewoners door te zetten: het terpenplan. Het project zou uitmaken van een experiment waarin overheden en bewoners samen werken aan duurzame oplossingen in waterbeheer. Deze groep werd voorgezeten door voormalig minister van V&W Neelie Kroes met een prominente rol voor kennisinstituut Habiforum. Ook de gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant was hierin betrokken. Door de politieke macht die deze groep tot zijn beschikking had is er veel politiek-bestuurlijke aandacht voor geweest waardoor het terpenplan uiteindelijk zelfs als 'koploper' is benoemd waardoor al voor de besluitvorming van de PKB kon worden gestart (Roth & Winnubst, 2010, p. 56).

Mede door de politieke macht van deze coalitie is, zoals eerder gezegd, provincie Noord-Brabant het leidende bestuursorgaan geworden. Omdat in de eerste fasen van het project de

PDR nog niet bestond, was er in eerste instantie een directe lijn van de provincie met Directoraat-generaal (DG) Water in het ministerie van V&W. Toen de PDR inmiddels wel was opgericht, behield provincie Noord-Brabant echter de directe lijn met DG Water. De afstemming tussen provincie Noord-Brabant en de PDR verliep daardoor niet goed. De PDR had weinig grip op provincie Noord-Brabant, die het project gedelegeerd uitvoerde. Daarbij voelde de provincie dat ze een speciale positie hadden door de directe lijn met DG Water.

In de loop van het project zijn de machtsverhoudingen tussen PDR en provincie Noord-Brabant weer rechtgetrokken vanwege de feitelijke bevoegdheden en kennis die de PDR als hulpbron had. Behalve het kaderstellen en controleren naar provincie Noord-Brabant bracht de PDR specifieke hydraulische kennis in die op lokaal niveau ontbrak. Daarbij komen de financiën volledig voor de rekening van de PDR die toezag op juiste besteding hiervan. Hierdoor zijn scheve machtsverhoudingen recht getrokken en is de band tussen provincie Noord-Brabant en de PDR hersteld.

5.4.4 Spelregels

Voor de invulling van de dimensie spelregels worden het gehanteerde spelregelkader, de opbouw van de projectorganisatie en de besluitvormingsregels in kaart gebracht.

Hoewel het initiatief van het project voor een groot deel regionaal is en provincie Noord-Brabant de trekker van het project is, wordt volgens een spelregelkader vanuit de Rijksoverheid gewerkt. Formeel is provincie Noord-Brabant namelijk gedelegeerd om het project te leiden vanuit de PDR. Er wordt daarom gewerkt volgens de SNIP-systematiek, het interne spelregelkader dat binnen Rijkswaterstaat wordt gehanteerd voor ‘natte’ infrastructuurprojecten.

Naast de genoemde redenen dat provincie Noord-Brabant de trekker van het project is geworden, speelt bovenal mee dat de gemeenten waarin de Overdiepse Polder ligt, Waalwijk en Geertruidenberg, onvoldoende capaciteit en kunde hebben om een project van deze omvang te trekken. Provincie Noord-Brabant heeft deze capaciteit wel en leidt daarom de projectorganisatie. De personele inzet in de projectorganisatie is daardoor vanuit provincie Noord-Brabant het grootst. Vanuit het PDR werd wel gestuurd op voortgang en is expertise ingebracht, waaraan het in de projectorganisatie soms ontbrak, maar de personele inzet in de projectorganisatie is vanuit provincie Noord-Brabant uiteindelijk het grootst.

Naast de stuurgroep waarin de bestuurlijke partners zijn betrokken, kent de projectorganisatie van de Overdiepse Polder een ambtelijke voorbereidingsgroep. Ook in deze groep zijn de bestuurlijke partners betrokken. Wat daarin voor dit project erg van belang is geweest, is om ook vertegenwoordigers van de bewoners (agrariërs) in deze groep te betrekken. Zij waren daardoor betrokken bij het voorbereiden van de besluiten en op de hoogte van de besluitvorming. De stuurgroep, waar provincie Noord-Brabant voorzitter van was, rapporteert

aan de PDR. De staatssecretaris neemt als verantwoordelijke voor het programma Ruimte voor de Rivier uiteindelijk de besluiten. Resultaat van de planvorming is een provinciaal inpassingsplan op basis van de Wro. Omdat het gebied twee gemeenten beslaat en provincie Noord-Brabant de planstudie heeft geleid was het als vanzelfsprekend dat een provinciaal inpassingsplan zou worden opgesteld. Waar de PDR de uitvoering van de planstudie aan provincie Noord-Brabant heeft gedelegeerd, geldt dat echter maar ten dele voor de realisatie. Provincie Noord-Brabant zou graag ook de realisatie op zich nemen, maar de PDR heeft ervoor gekozen om dit aan het waterschap over te laten. Het waterschap zou de waterkeringen namelijk ook gaan beheren. Daarbij komt dat een zij-doel van Ruimte voor de Rivier was om waterschappen te moderniseren, waar hierdoor aan wordt bijgedragen. Tot slot was de samenwerking tussen PDR en provincie Noord-Brabant niet altijd optimaal geweest en is het niet de natuurlijke rol van provincie Noord-Brabant om dergelijke projecten te realiseren, waardoor de PDR uiteindelijk de realisatie bij het waterschap heeft gelegd. De provincie is wel nog betrokken bij de realisatie in de onderhandeling en het proces over het verkrijgen van bestaand vastgoed.

5.4.5 Beleidsthema integraliteit

Doelen en opgaven

De doelen en opgaven voor de Rivierverruiming Overdiepse Polder zijn in onderstaand figuur weergegeven.

Tabel 5.14: Doelen en opgaven Rivierverruiming Overdiepse Polder

<i>Waterveiligheid</i>	Waterstanddaling van 30 centimeter
<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>	Behouden functie landbouw

Voor de totstandkoming van de doelen moet naar de beginjaren van Ruimte voor de Rivier terug worden gegaan. Rivierverruiming Overdiepse Polder speelde, zoals beschreven, al een aantal jaar voordat de PKB er was. Voordat het een project was, was vanuit Rijkswaterstaat al duidelijk dat er in het gebied iets moest gebeuren om de waterafvoercapaciteit van de Bergsche Maas te waarborgen. De oplossing, het terpenplan, werd al snel van onderaf aangedragen, zelfs voordat concrete doelstellingen bekend waren. Toen de Overdiepse Polder in de PKB werd opgenomen is naast de waterveiligheidsdoelstelling een ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling opgenomen. Deze laatste is echter erg globaal geformuleerd en ondergeschikt aan de veiligheidsdoelstelling. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen zij voor de politiek namelijk minder van belang dan meetbare veiligheidsdoelstellingen. De doelen hebben dus betrekking op zowel ruimte en water,

met een prioritering voor het beleidsveld waterveiligheid. Specifiek is in de PKB Ruimte voor de Rivier de functie landbouw als doelstelling toegevoegd.

Oplossingsrichtingen

Hoewel de oplossing van het terpenplan al vroeg is aangedragen zijn er zowel voor de komst van de PKB als in de uitvoering daarvan diverse alternatieven onderzocht. Opvallend daarbij is dat de bewonersvereniging in de ambtelijke begeleidingsgroep is betrokken en zo in het proces is betrokken. Hoewel er financieel voordeligere alternatieven voor handen waren en ook de veiligheidsdoelstelling in grotere mate behaald zou kunnen worden, is men uiteindelijk toch op het terpenplan uitgekomen. De rol van de bewonersvereniging en de lobbygroep daarin is al uitgebreid beschreven, maar er was nog een andere reden waarom men deze richting is ingegaan. Men heeft namelijk geprobeerd op basis van gemeenschappelijke belangen de partijen te verbinden. De provincie heeft daarbij geprobeerd boven de sectorale belangen uit te stijgen en als gebiedsregisseur op te treden. Ook de bewonersorganisatie speelde een grote rol in het verbinden van de verschillende belangen. Waterveiligheid en de economische toekomst van het gebied zijn daardoor even belangrijk geworden.

Projectorganisatie

Rivierverruiming Overdiepe Polder was een van de eerste Ruimte voor de Rivierprojecten. De provincie opereerde als gebiedsregisseur die de verschillende belangen bij elkaar moet brengen. Daarmee fungeert ze tussen de PDR en de lokale bestuursorganen. Echter opereerde de gemeente niet volledig onafhankelijk en speelde deze ook verschillende partijen tegen elkaar uit, waardoor de PDR weinig grip op de provincie Noord-Brabant had. Feit was dat de projectorganisatie bij provincie Noord-Brabant zat, terwijl deze nog geen ervaring had met het leiden van dergelijke waterveiligheidsprojecten. Expertise op dit gebied werden daarom waar nodig vanuit de PDR in de projectorganisatie betrokken. Daarnaast zijn door de provincie diverse externen vanuit verschillende disciplines betrokken in de projectorganisatie. Om te voorkomen dat het puur een waterveiligheidsproject zou worden en de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling dus ook zou worden behaald heeft men vanuit de PDR het kwaliteitsteam in het leven geroepen, het Q-team. Het Q-team wordt aangevoerd door de Rijksadviseur voor het Landschap en de manier waarop het Q-team ruimtelijke kwaliteit invult verschilt per project. De rol die zij hebben is met name als aanjager en toetser en altijd adviserend ten opzichte van de projectorganisatie. De adviezen van het Q-team zijn doorgevoerd in onder andere de positionering van de terpen, maatvoering, architectuur, landschappelijke inrichting en inpassing. Ook in de totstandkoming van de oplossingsrichtingen is dus duidelijk te zien dat de ruimtelijke kwaliteit volgt op het beleidsdomein waterveiligheid, maar deze wordt niet vergeten.

Financiering

Voor de uitvoering van Ruimte voor de Rivierprojecten is voor ieder project vanuit de PDR een budget vastgesteld. De financiering komt volledig op naam van de PDR en dus het ministerie van V&W (momenteel IenM). Dit geldt zowel voor de kosten van de planstudie als voor de uitvoering. Naast de rivierverruimende maatregelen worden ook de kosten voor het opkopen van het vastgoed, de aanleg van de terpen, et cetera uit dit budget bekostigd. Er is dus sprake van een algeheel budget voor de verschillende elementen in de uitvoering.

5.4.6 Evaluatie

Efficiëntie

De realisatie van de Rivierverruiming Overdiepse Polder is reeds gestart. Naar verwachting is men ruim op tijd klaar voor de uiterste datum waarop het programma Ruimte voor de Rivier gerealiseerd dient te zijn, namelijk 2015. Dit geldt op enkele uitzonderingen na voor bijna het gehele programma Ruimte voor de Rivier. Ook het budget voor de planstudie en realisatie is niet oerverschreden. Hoewel dus redelijk efficiënt met tijd en middelen is omgegaan, had dit beter kunnen zijn indien de samenwerking tussen PDR en provincie beter was verlopen. De moeizame relatie tussen deze twee partijen in de eerste jaren van het proces leidde tijdelijk tot een mindere mate van efficiëntie in tijd en personele inzet.

Effectiviteit

De gestelde doelstelling van dertig centimeter waterstanddaling is niet behaald; uiteindelijk wordt een waterstanddaling van zevenentwintig centimeter behaald. Daar stond tegenover dat het behalen van de volledige dertig centimeter alleen behaald zou kunnen worden met zwaardere ruimtelijke ingrepen als een nevengeul, wat kostenineffectief zou zijn. De reden hiervoor is dat de te behalen effecten zijn overschat en het gebied niet helemaal vlak is, waar men in de berekeningen vanuit ging. Om de veiligheidsdoelstelling toch te behalen zouden niet proportioneel hoge investeringen nodig zijn, waardoor de huidige richting gerechtvaardigd is. Ook de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen worden, mede door de inzet van het Q-team, voldoende behaald, als is dat moeilijk meetbaar.

Draagvlak

De dimensie draagvlak is geoperationaliseerd als bestuurlijk draagvlak, omdat draagvlak onder bewoners vaak moeilijk meetbaar is en nog weinig speelt in de fasen waar de projecten zich in bevinden. De Overdiepse Polder is daarop een uitzondering, waar de bewoners een grote invloed op het proces hebben gehad. Ze zijn ook betrokken in de projectorganisatie waarin de bewonersvereniging een invloedrijke actor was. De bewoners worden zelfs als belangrijke verbindende factor in het project gezien. Hoewel geen bestuurslaag, is het daarom vanwege de

betrokkenheid in de projectorganisatie relevant om het draagvlak van deze organisatie te meten. Naast een hoog draagvlak voor het proces, was het draagvlak voor de oplossingsrichting hoog in de bewonersvereniging; zij hadden het terpenplan namelijk zelf aangedragen. Hoewel het proces dat doet lijken waren echter niet alle bewoners altijd even blij met bepaalde keuzes in het proces, maar dit heeft weinig effect op het project of de uitvoering daarvan gehad. Ook onder andere betrokken overheidslagen was er vanwege het gemeenschappelijke belang veel draagvlak voor het proces en de oplossingsrichtingen. De drie centimeter minder waterstanddaling is ook door de Tweede kamer goedgekeurd. Het argument daarvoor is dat het niet om harde cijfers gaat, maar het bovenliggende doel waterveiligheid en dat wordt behaald. Het bestuurlijk draagvlak voor de Rivierverruiming Overdiepse Polder was dus erg hoog.

5.4.7 Conclusie

Ondanks de grote leidende rol van de regio is gebleken dat in de Rivierverruiming Overdiepse Polder ook het Rijk op aspecten een grote rol speelt, waardoor het een gemengd project is. Hoewel het een project is dat voortkomt uit de PKB Ruimte voor de Rivier, is gebleken dat het proces al voor de vaststelling daarvan in gang is gezet. Daarin was een grote rol voor lokale actoren weggelegd, waardoor het initiatief van het project een samenspel tussen Rijk en regio was. Provincie Noord-Brabant heeft de leiderschap over het project op zich genomen, gedelegeerd vanuit de PDR. De provincie heeft van deze machtspositie gebruik gemaakt om het project de gewenste richting in te duwen. In een later stadium is er echter weer balans gekomen in de machtsverhoudingen tussen PDR en provincie Noord-Brabant. Dit blijkt ook in de dimensie spelregels waar uitgezonderd van de projectorganisatie, die bijna volledig bij de provincie was ondergebracht, het gehanteerde spelregelkader en de besluitvormingsregels centraal van aard zijn. Op de mate van integraliteit scoort de Overdiepse Polder vrij hoog, met name in de totstandkoming van de oplossingsrichtingen en de projectfinanciering, die allesomvattend is. Belangrijke factor daarin waren de rol van de bewonersorganisatie als verbindende factor en het Q-team dat toezag op het behalen van voldoende ruimtelijke kwaliteit. De integrale oplossing waarbij een balans is gevonden tussen de belangen van de bewoners en de waterveiligheidsbelangen heeft er echter toe geleid dat de doelstellingen niet volledig zijn bereikt. Ook heeft de gehanteerde aanpak tot conflicten tussen de provinciale en Rijksbestuursniveaus geleid, waardoor het project ten dele aan efficiëntie heeft ingeboekt. Het draagvlak voor het proces en de oplossingsrichting is echter erg hoog gebleken.

Figuur 5.15: Overzichtstabel score op indicatoren Overdiepse Polder

Dimensies	Indicatoren	Score			
<i>Mate van decentralisatie – organisatie beleidsarrangement</i>		Rijk		Regio	
Actoren en coalities	Initiatiefnemer project		X		
	Trekker project				X
Macht en invloed	Beschikking over meeste hulpbronnen		X		
	Invloed uitgeoefend om eigen belang te dienen			X	
Spelregels	Gehanteerde spelregelkader	X			
	Opbouw projectorganisatie			X	
	Besluitvormingsregels		X		
<i>Mate van integraliteit – inhoud beleidsarrangement</i>		Sectoraal		Integraal	
Beleidsthema integraliteit	Integraliteit in (totstandkoming) doelen en opgaven			X	
	Integraliteit in (totstandkoming) oplossingsrichtingen				X
	Integraliteit in projectorganisatie			X	
	Integraliteit in projectfinanciering				X
<i>Bereikte meerwaarde van integraliteit – evaluatie beleidsarrangement</i>		Negatief		Positief	
Efficiëntie	Doelmatigheid			X	
Effectiviteit	Doelbereiking		X		
Draagvlak	Bestuurlijk draagvlak				X

5.5 Ruimte voor de Waal Nijmegen

5.5.1 Inleiding

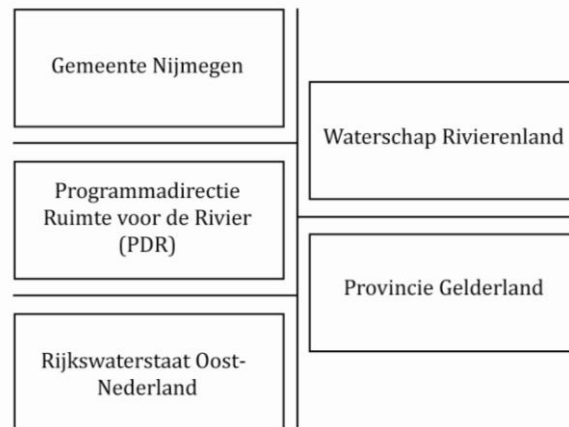
Na de hoogwaters in 1993 en 1995 stond de veiligheid in het rivierengebied onder zware druk. Dijken waren op veel plaatsen niet op sterkte, terwijl duidelijk is geworden dat extreme hoogwaters geen uitzondering meer vormen. Verstedelijking heeft ervoor gezorgd dat de bocht bij Nijmegen-Lent een van de smalste bochten in het Nederlandse Rivierenstelsel is geworden. Waar het winterbed van de rivier bovenstrooms en benedenstrooms van Nijmegen meestal duizend meter of meer is, is deze in de Waalbocht bij Nijmegen-Lent slechts vierhonderdenvijftig meter breed. Deze flessenhals belemmert tijdens hoogwater de afvoer van water en veroorzaakt opstuwing op de waal (gemeente Nijmegen & waterschap Rivierenland, 2009, p. 7). Na de eerste planvorming over mogelijke alternatieven tussen gemeente Nijmegen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2000 is de dijkverlegging bij Lent uiteindelijk als alternatief opgenomen in de PKB Ruimte voor de Rivier. Dit houdt in dat een hoogwatergeul wordt aangelegd waarbij de primaire waterkering richting het noorden wordt verplaatst. Hiermee wordt een beoogde waterstanddaling van zevenentwintig centimeter gerealiseerd. Omdat een deel van de huidige primaire waterkering wordt gespaard en verbreed, ontstaat een eiland tussen de hoogwatergeul en de Waal (gemeente Nijmegen, 2009, p. 8). De planstudie is in 2007 gestart en er wordt naar gestreefd om in 2015 het deelproject gerealiseerd te hebben, net als de andere deelprojecten van het programma Ruimte voor de Rivier. De huidige status is dat het voorontwerp gerealiseerd is en momenteel gewerkt wordt aan vergunningen en het bestemmingsplan, waarna het definitief ontwerp en de realisatie plaats zullen vinden. Omdat de ingreep meer is dan het terugleggen van de dijk wordt het project niet meer 'Dijkteruglegging Lent', zoals in de PKB is opgenomen, genoemd, maar wordt gesproken over 'Ruimte voor de Waal Nijmegen'.

Figuur 5.16: Toekomstbeeld Ruimte voor de Waal Nijmegen (bron: gemeente Nijmegen, 2009)



5.5.2 Actoren en coalities

Figuur 5.17: Actoren en coalities Ruimte voor de Waal Nijmegen



Verschillende actoren en coalities zijn bij Ruimte voor de Waal Nijmegen betrokken. Alvorens te herleiden welk bestuursorgaan initiërend is geweest voor het van de grond komen van het project en wie als trekker van het project mag worden beschouwd, zal dieper op de geschiedenis van het project worden ingegaan. Zoals in de inleiding genoemd is het ministerie van Verkeer en Waterstaat in het jaar 2000 met de gemeente Nijmegen in overleg getreden om een oplossing te vinden voor de vernauwing in de Waal bij Nijmegen. Vooruitlopend op de PKB is door het Rijk een m.e.r.-procedure gestart over de varianten dijk terugleggen en dijk handhaven. Daarbij werd er van uit gegaan dat de beslissing kon worden genomen voor de vaststelling van de PKB, wat niet gelukt is. De dijkteruglegging is uiteindelijk in de PKB terecht gekomen, waardoor het de m.e.r. heeft ingehaald (gemeente Nijmegen & waterschap Rivierenland, 2009, p. 8). Feit blijft dat het initiatief voor Ruimte voor de Waal Nijmegen ook voordat het is opgenomen in de PKB vanuit de Rijksoverheid is gekomen.

De planuitwerking als onderdeel van het programma Ruimte voor de Rivier werd in eerste instantie door Rijkswaterstaat Oost-Nederland geleid. De reden daarvoor is dat deze actor uiteindelijk ook de grootste uitvoerder en beheerder zal zijn. Het project wilde echter niet goed van de grond komen, waarna in 2008 is overeengekomen dat gemeente Nijmegen in opdracht van het Rijk de planstudie gaat afronden. Belangrijke reden waarom gemeente Nijmegen de trekker van dit project is geworden is dat dit project van grote invloed is op de ontwikkeling van de stad. Omdat het project als een van de weinig Ruimte voor de Rivier-projecten in stedelijk gebied plaatsvindt, zijn er veel verschillende belangen wat het erg complex maakt. Omdat de gemeente voldoende capaciteit heeft om dit project uit te voeren, heeft ze dit project op zich genomen.

5.5.3 Macht en invloed

In onderstaand figuur is de verdeling van de belangrijkste hulpbronnen en de manier waarop deze zijn ingezet om het eigen belang te dienen weergegeven.

Figuur 5.18: Macht en invloed Ruimte voor de Waal Nijmegen

Actor	Type hulpbronnen	Manier waarop ingezet
<i>Gemeente Nijmegen</i>	• Gebiedskennis • Overgedragen bevoegdheid	• Ruimtelijke kwaliteit
<i>PDR</i>	• Feitelijke bevoegdheid • Geld • Inhoudelijke kennis	• Bereiken waterveiligheid, kosten beperken

Bij het project Ruimte voor de Waal Nijmegen speelde zich hoofdzakelijk een machtsstrijd af tussen twee actoren, gemeente Nijmegen en de PDR. Het belang van de gemeente Nijmegen betrof vooral het behalen van een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit, terwijl bij de PDR het behalen van de veiligheidsdoelstellingen voorop stond. Gemeente Nijmegen is de trekker van het project, zei het gedelegeerd door de PDR. De macht van de PDR zat hem erin dat deze besliste waar het geld naar toe ging en of ergens meer tijd aan mocht worden besteed. Gemeente Nijmegen wil echter het project op haar manier uitvoeren en stuit dan af en toe op de beperkingen die door de PDR worden opgelegd. Gemeente Nijmegen heeft naast dat ze tot uitvoeren van het project in het kader van Ruimte voor de Rivier is veroordeeld ook een aanzienlijk belang bij een zo hoogwaardig mogelijke uitvoering. Deze dubbele pet leidt weleens tot frictie tussen gemeente Nijmegen en de PDR. De PDR brengt naast geld ook specifieke inhoudelijke kennis in. Het gaat met name om hydraulische kennis, waaraan het bij gemeente Nijmegen ontbreekt.

5.5.4 Spelregels

De invulling van de dimensie spelregels bestaat uit het gehanteerde spelregelkader, de opbouw van de projectorganisatie en de besluitvormingsregels. Gemeente Nijmegen is de trekker van het project, maar het initiatief komt vanuit het Rijk. De gemeente is gedelegeerd opdrachtnemer vanuit de PDR, waardoor de SNIP-systematiek wordt gehanteerd. Het project bevindt zich in SNIP-fase 3, welk besluit in het voorjaar van 2011 is genomen.

De projectorganisatie is volledig gevestigd bij de gemeente Nijmegen. Doordat in deze gemeente ook andere gebiedsontwikkelingsprojecten spelen beschikt zij over voldoende kennis

en kunde om de projectorganisatie te herbergen. Voor specifieke deelonderzoeken en opgaven is daarnaast een beroep gedaan op mankracht vanuit de andere projectorganisaties binnen de gemeente. Vanuit de PDR is daarnaast specifieke hydraulische kennis ingebracht.

Producten die in de programmagroep worden bereid gaan eerst naar een adviesgroep waarin afgevaardigden van de bestuurlijke partners zijn betrokken. Vervolgens worden in de stuurgroep, met daarin bestuurders van de bestuurlijke partners, de besluiten over de producten genomen, die rapporteert aan de PDR. In het kader van de SNIP-systematiek vinden een aantal tussenbesluiten plaats die na de PDR door de Staatssecretaris van IenM worden genomen. De Staatssecretaris is uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma Ruimte voor de Rivier. Ook over de realisatie heeft gemeente Nijmegen de leiding. De uitvoering vindt echter plaats door verschillende instanties, waaronder Rijkswaterstaat Oost-Nederland, het Waterschap en diverse door de gemeente aangestelde aannemers. Gemeente Nijmegen moet ervoor zorgen dat werkzaamheden op elkaar worden afgestemd en dat de uitvoering goed verloopt.

5.5.5 Beleidsthema integraliteit

Doelen en opgaven

Uit het programma Ruimte voor de Rivier is voor het deelproject Ruimte voor de Waal Nijmegen een waterstanddaling van zevenentwintig centimeter beoogd. Daarnaast is op dit deelproject een ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling van toepassing.

Tabel 5.19: Doelen en opgaven Ruimte voor de Waal Nijmegen

<i>Waterveiligheid</i>	Waterstanddaling van 27 centimeter
<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>	Stedelijke ontwikkeling

De doelen hebben dus zowel betrekking op het domein van waterveiligheid als het ruimtelijk domein, zei het dat de veiligheidsdoelstelling in principe leidend is. In de PKB Ruimte voor de Rivier wordt specifiek aan project het thema stedelijke ontwikkeling van belang geacht.

Oplossingsrichtingen

Voordat de PKB gereed was zijn er diverse varianten opgesteld, waaruit uiteindelijk de dijkverlegging het alternatief is geworden dat in de PKB is opgenomen. Hoewel daarin de veiligheidsdoelstelling voorop staat, is in dit project ruimtelijke kwaliteit minstens zo belangrijk. Doordat gemeente Nijmegen het project trekt heeft ze de mogelijkheid het belang dat ze heeft bij een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit optimaal tot uiting te laten komen in het proces. Hierdoor zijn bij de totstandkoming van de oplossingsrichtingen de doelen waterveiligheid en

ruimtelijke kwaliteit nevens geschikt aan elkaar. Hoewel er in het plan ruimte is gereserveerd voor vastgoedontwikkeling is er voor gekozen om deze buiten de planvorming te laten. Vanwege de momenteel ongunstige tijd voor vastgoedontwikkeling is besloten dit later en afzonderlijk op te pakken, nadat de andere onderdelen van het project zijn gerealiseerd.

Projectorganisatie

De projectorganisatie was volledig gevestigd bij de gemeente Nijmegen, maar ondanks dat zij misschien wel over voldoende personele capaciteit beschikt, is zij is het niet gewend om grootschalige waterbouwkundige projecten te leiden. Om deze reden is ook vanuit de PDR kennis en expertise in het project ingebracht. Doordat gemeente Nijmegen aan meerdere gebiedsontwikkelingsprojecten aan het werken is, was er op ruimtelijk vlak voldoende deskundigheid aanwezig. Deze was echter niet altijd beschikbaar, waardoor ook diverse externe specialisten zijn ingezet. Naast de gemeente Nijmegen die graag investeringen in ruimtelijke kwaliteit zag, was vanuit de PDR het Q-team betrokken. Het Q-team adviseerde de projectorganisatie over thema's als ruimtelijke inpassing en de bijdrage aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Naast het Q-team vanuit de PDR was binnen de gemeente Nijmegen een iQ-team, intern kwaliteitsteam, aanwezig dat de ruimtelijke kwaliteit en samenhang tussen de verschillende projecten binnen de gemeente monitoren.

Financiering

Net als de andere Ruimte voor de Rivierprojecten wordt Ruimte voor de Waal Nijmegen gefinancierd vanuit het budget uit dit programma. Dit is een algeheel budget voor de volledige uitvoering van het plan, dus voor de dijkteruglegging, de bypass, aanleg van de bruggen, het uitkopen van bewoners, et cetera. Hoewel er ook ruimte voor vastgoed is vrijgehouden, valt de planvorming daarvan buiten het project. Eventuele latere vastgoedopbrengsten komen dan ook niet ten gunste van dit project.

5.5.6 Evaluatie

Efficiëntie

Net als de andere Ruimte voor de Rivierprojecten kent Ruimte voor de Waal Nijmegen een streefdatum van 2015 waarop de projectdoelen gerealiseerd dienen te zijn. Naar verwachting is de uitvoering van het project niet op tijd afgerond. De PDR heeft echter toestemming voor deze uitloop gegeven. Vanuit de projectorganisatie is men echter nog optimistisch dat het project mogelijk toch voor 2015 is afgerond, al is deze kans niet erg groot. Belangrijkste redenen voor de vertraging worden gezien in de omvang en complexiteit van het project. Men blijft met de gekozen maatregelen wel binnen het vooraf door het PKB vastgestelde budget. Desondanks wordt de efficiëntie van dit project vanwege de vertraging niet erg beoordeeld.

Effectiviteit

De maatregelen die samen vallen onder Ruimte voor de Waal Nijmegen leiden uiteindelijk tot meer dan de beoogde zevenentwintig centimeter aan waterstanddaling. Resultaat daarvan is dat elders in het stroomgebied van de Waal andere projecten minder waterstanddaling hoeven te behalen of zelfs niet door hoeven te gaan. De afgevalen varianten zouden tot een lagere watertanddaling hebben geleid, maar zouden ook minder ruimtelijke ingrepen tot gevolg hebben. Echter is met de gekozen variant een mogelijke toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit van de Waal al opgevangen. Door de inzet van het Q-team maar met name de leidende rol van gemeente Nijmegen wordt hoog ingezet op ruimtelijke kwaliteit, waardoor ook die doelstelling behaald zal worden. De effectiviteit van dit project is daarom erg hoog.

Draagvlak

Onder de betrokken bestuursorganen was het draagvlak voor het proces groot, vanwege de specifieke belangen die zij bij het project hadden. Het draagvlak van gemeente Nijmegen was specifiek erg hoog, die door de leidende rol in het project ook kon toezien op het bereiken van haar specifieke wensen. De enige actor die weinig *commitment* met het proces heeft is ProRail. Deze is in het begin van het proces over het hoofd gezien en dus niet betrokken, maar is wel de eigenaar van de spoorbrug die moet worden aangepast. Vanuit ProRail is er echter weinig prioriteit, waardoor bepaalde onderdelen van de uitvoering mogelijk in gevaar komen.

5.5.7 Conclusie

Gemeente Nijmegen is de trekker van Ruimte voor de Waal Nijmegen, echter blijkt uit de dimensies die betrekking hebben op de mate van decentralisatie dat het een gemengd project is. Zo is het initiatief van het project vanuit het Rijk gekomen als onderdeel van het programma Ruimte voor de Rivier. Daarnaast beschikt het Rijk over de meeste hulpbronnen, al heeft gemeente Nijmegen ook invloed uitgeoefend om hun belang te dienen. Ook in de dimensie spelregels is te zien dat zowel het Rijk als de regio in dit project bepaalde taken toebedeeld hadden. Een Rijksspelregelkader is gehanteerd, maar de projectorganisatie was volledig bij de gemeente Nijmegen ondergebracht. Dat het een gemengd project was blijkt ook erg uit de besluitvormingsregels; waar de staatssecretaris uiteindelijk eindverantwoordelijk is, heeft gemeente Nijmegen grotendeels de regie over de uitvoering. Wat betreft de mate van integraliteit scoren de verschillende factoren over het algemeen redelijk goed. Uitzondering is de projectorganisatie waar de afstemming tussen de beleidssectoren in mindere mate in naar voren komt. Stedelijke ontwikkeling en waterveiligheid waren in dit project echter nevensgeschikt aan elkaar, wat op naam van gemeente Nijmegen en het Q-team mogen worden geschreven. Zij zagen specifiek toe op het behalen van een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit in dit project. De vele functies en belangen die in het project met elkaar zijn vervlochten hebben echter niet tot een erg efficiënte organisatie geleid; het project is waarschijnlijk niet op tijd afgerond. Daar staat tegenover dat de doelen volledig worden bereikt en het bestuurlijk draagvlak hoog is.

Figuur 5.20: Overzichtstabel score op indicatoren Ruimte voor de Waal Nijmegen

Dimensies		Indicatoren				Score	
<i>Mate van decentralisatie – organisatie beleidsarrangement</i>						Rijk	Regio
Actoren en coalities	Initiatiefnemer project	X					
	Trekker project						X
Macht en invloed	Beschikking over meeste hulpbronnen		X				
	Invloed uitgeoefend om eigen belang te dienen			X			
Spelregels	Gehanteerde spelregelkader	X					
	Opbouw projectorganisatie				X		
	Besluitvormingsregels			X			
<i>Mate van integraliteit – inhoud beleidsarrangement</i>						Sectoraal	Integraal
Beleidsthema integraliteit	Integraliteit in (totstandkoming) doelen en opgaven				X		
	Integraliteit in (totstandkoming) oplossingsrichtingen				X		
	Integraliteit in projectorganisatie			X			
	Integraliteit in projectfinanciering				X		
<i>Bereikte meerwaarde van integraliteit – evaluatie beleidsarrangement</i>						Negatief	Positief
Efficiëntie	Doelmatigheid		X				
Effectiviteit	Doelbereiking						X
Draagvlak	Bestuurlijk draagvlak				X		

Hoofdstuk 6: Analyse en bevindingen

6.1 Inleiding

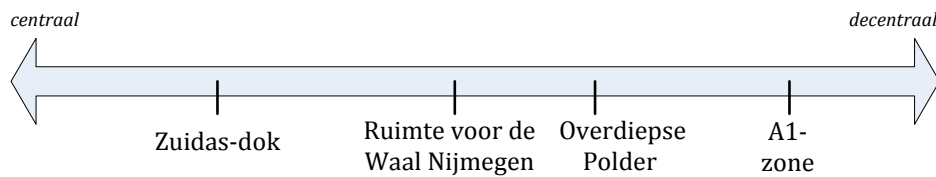
Op basis van de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering zijn in het voorgaande hoofdstuk vier gebiedsontwikkelingsprojecten in kaart gebracht. Hiervan kunnen de mate van decentralisatie, de mate van integraliteit en de mate waarin de beoogde meerwaarde van integraliteit is bereikt worden afgeleid. Het eerste deel van dit hoofdstuk zal gericht zijn op het typeren en vergelijken van de onderzochte cases binnen deze concepten; achtereenvolgens de mate van decentralisatie, de mate van integraliteit en de mate waarin de beoogde meerwaarde is bereikt. Als basis hiervoor dienen de overzichtstabellen die in het vorige hoofdstuk aan het eind van iedere case zijn weergegeven. Daarin is de score op de indicatoren voor de specifieke case opgenomen. Als de mate van decentralisatie, de mate van integraliteit en de mate waarin de beoogde meerwaarde is bereikt van de cases bekend zijn, zal vervolgens door een vergelijking van de cases de relatie tussen deze concepten worden geanalyseerd. Dit maakt het mogelijk de hypothesen die aan het eind van het theoretisch kader zijn gevormd te toetsen. De eerste hypothese veronderstelt dat meer decentrale gebiedsontwikkelingsprojecten een hogere mate van integraliteit kennen. De tweede hypothese is dat bij meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten de bereikte meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak hoger is. Afsluitend zal worden stilgestaan bij de verschillen in de bevindingen tussen projecten uit het MIRT-programma en Ruimte voor de Rivier.

6.2 Typering cases

6.2.1 Mate van decentralisatie

Decentralisatie is in dit onderzoek afgebakend als de feitelijke overdracht van de taak tot uitvoering van MIRT- dan wel Ruimte voor de Rivier-beleid van de Rijksoverheid naar decentrale bestuurslagen. Concreet komt dit erop neer dat bepaalde (deel)taken in de uitvoering van een gebiedsontwikkelingsproject door regionale bestuursorganen worden uitgevoerd. Een gebiedsontwikkelingsproject wordt in dit onderzoek opgevat als een beleidsarrangement, waarvan de dimensies die betrekking hebben op de organisatie invloed hebben op de mate van decentralisatie. In figuur 6.1 zijn de onderzochte gebiedsontwikkelingsprojecten op grond van de mate van decentralisatie ten opzichte van elkaar weergegeven.

Figuur 6.1: Mate van decentralisatie onderzochte cases (relatieve schaal)



Het meest centrale gebiedsontwikkelingsproject dat is onderzocht is overduidelijk de gebiedsgerichte MIRT-verkenning Zuidas-dok. Afgezien van het initiatief voor het project dat uit de regio is gekomen, blijkt uit de score op de andere factoren dat Zuidas-dok grotendeels een Rijksproject is. Bij het meest decentrale project is ook het initiatief uit de regio gekomen: de gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone. De regio heeft hier echter ook het leiderschap over het project op zich genomen en een grote rol in de dimensie spelregels, waardoor dit project als erg decentraal wordt gezien. De projecten Ruimte voor de Waal Nijmegen en Rivierverruiming Overdiepse Polder liggen op het gebied van mate van decentralisatie dicht bij elkaar en zijn beiden als een samenspel tussen Rijk en regio te beschouwen. Ruimte voor de Waal Nijmegen is echter wat meer centraal van aard, vanwege het initiatief en de verdeling van macht en invloed dat wat meer bij het Rijk ligt. Bij de Overdiepse Polder komt het initiatief voor het project voor een deel ook uit de regio, waar ook de verdeling van macht en invloed heen helt.

De schaal die hierboven is weergegeven geeft de relatieve schaal van de mate van decentralisatie tussen de onderzochte cases weer. Absoluut gezien is het de vraag in hoeverre echt sprake is van het decentraal uitvoeren van deze projecten. Gebleken is dat in elk van de onderzochte cases het Rijk nog een grote sturende rol vervult. De spreiding van de cases zit op een absolute schaal van centraal tot decentraal meer aan de centrale kant tot het midden.

6.2.2 Mate van integraliteit

In dit onderzoek wordt onder integraliteit de afstemming tussen de beleidssectoren infrastructuurontwikkeling en ruimtelijke planning verstaan, waarbij selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen centraal staat. In de onderzochte gebiedsontwikkelingsprojecten is dus gekeken in hoeverre sprake was van afstemming tussen de beleidssectoren en of daar bewust mee is omgegaan. Binnen de beleidsarrangementenbenadering heeft integraliteit betrekking op de inhoud van het beleidsarrangement, waarbij het als beleidsthema is opgevat. Een beleidsthema verwijst naar de gedeelde interpretatiekaders waarmee betekenis wordt gegeven aan een beleidsdomein. Het beleidsthema integraliteit is geoperationaliseerd in de doelen en opgaven, oplossingsrichtingen, projectorganisatie en projectfinanciering.

In tegenstelling tot de mate van decentralisatie, lopen de verschillen tussen de onderzochte cases niet dermate uiteen om ze op een schaal van sectoraal tot integraal te rangschikken. Gesteld mag worden dat de mate van integraliteit bij alle onderzochte projecten vrij hoog was. De verschillen tussen de cases liggen op het niveau van de scores op bepaalde

indicatoren. Bij de A1-zone is de integraliteit in de totstandkoming van de oplossingsrichtingen erg hoog, wat in mindere mate ook bij de doelen en opgaven het geval is. Echter is de integraliteit in de projectorganisatie minder en vooral in de projectfinanciering laag. Zuidas-dok scoort erg hoog op de integraliteit in de projectorganisatie en de doelen en opgaven. In de projectfinanciering is de integraliteit echter minder hoog. De Overdiepse Polder scoort vooral erg hoog op het gebied van integraliteit in de oplossingsrichtingen en de projectfinanciering. Ruimte voor de Waal Nijmegen scoort ook hoog op het gebied van projectfinanciering, maar lager op integraliteit in de projectorganisatie.

6.2.3 Bereikte meerwaarde van integraliteit

Omdat integraliteit als een middel wordt gezien is het relevant te onderzoeken waar het toe leidt. De beoogde meerwaarde van integraliteit is afgebakend als het streven naar samenhang tussen verschillende functies met de drang naar efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. In de onderzochte cases is de mate waarin deze beoogde meerwaarde is bereikt onderzocht. Dit wordt als de evaluatie van een beleidsarrangement gezien.

Bij het in kaart brengen van de dimensies efficiëntie, effectiviteit en draagvlak in de gebiedsontwikkelingsprojecten is opgevallen dat bij geen enkel project de drie dimensies even hoog scoren. Zo is bij Zuidas-dok en Ruimte voor de Waal Nijmegen de efficiëntie namelijk vrij laag, terwijl de effectiviteit en het draagvlak wel hoog zijn. Een efficiënte organisatie is dus niet gerealiseerd, waarbij tijd, geld en middelen zo optimaal mogelijk zijn ingezet. Daar staat tegenover dat de doelen behaald worden en er onder bestuurders draagvlak is voor de oplossingsrichting. Bij de A1-zone en de Overdiepse Polder is een ander beeld te zien. Hier is de effectiviteit ten koste gegaan aan efficiëntie en draagvlak. De doelen zijn niet volledig behaald, waar tegenover staat dat er draagvlak is onder bestuurders en de projecten snel en binnen het budget zijn uitgevoerd.

6.5 Toetsen onderzoekshypothesen

6.5.1 Hypothese 1: De relatie tussen decentralisatie en integraliteit

De eerste onderzoekshypothese luidt als volgt:

Meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten kennen een sterkere mate van integraliteit ten opzichte van meer centrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

De hypothese luidt dat meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten een sterkere mate van integraliteit behalen dan gebiedsontwikkelingsprojecten die meer centraal worden uitgevoerd. Uit literatuuronderzoek over integraliteit en decentralisatie is naar voren gekomen dat het realiseren van integraliteit een van de doelstellingen van decentraal beleid is.

Daarnaast worden decentrale bestuursniveaus beter in staat geacht om complexe opgaven vorm te geven, waaronder integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Omdat bij de onderzochte gebiedsontwikkelingsprojecten altijd sprake is van een samenwerking tussen Rijk en regio, wordt niet van absolute (de)centralisatie gesproken, maar is de mate van decentralisatie relatief.

In voorgaande paragrafen is gebleken dat de mate van integraliteit bij alle onderzochte cases vrij hoog is, maar dat er tussen de projecten niet bepaald een rangschikking te maken is van sectoraal tot integraal. Hoewel de verwachte spreiding in de totale mate van integraliteit tussen de cases dus niet aanwezig is, kunnen er, omdat de spreiding bij de mate van decentralisatie wel aanwezig is, wel uitspraken worden gedaan over deze hypothese. Daarbij komen ook de aspecten van decentralisatie en integraliteit die daar wel of niet aan bijdragen aan bod.

Er is een duidelijk meer centrale case te onderscheiden, Zuidas-dok, en een duidelijk meer decentrale, de A1-zone. Ruimte voor de Waal Nijmegen en de Overdiepse Polder zijn gemengd centraal en decentraal. Zuidas-dok laat als meest centrale case zien dat het decentraal uitvoeren van gebiedsontwikkelingsprojecten niet noodzakelijk is voor een hoge mate van integraliteit. Het Rijk trekt dit project, terwijl in met name de doelen en opgaven en de projectorganisatie de integraliteit erg hoog is. Bij de A1-zone heeft de decentrale aanpak vooral geresulteerd in een hoge mate van integraliteit in de oplossingsrichtingen. Daar is een direct verband met het deels decentraal gevormde spelregelkader mee te trekken. Ruimte voor de Waal Nijmegen en Overdiepse Polder kenmerken zich door een hoge integraliteit in de projectfinanciering. Dit is echter het resultaat van de besluitvormingsregels en met name de projectfinanciering die volledig vanuit het Rijk komt. De Overdiepse Polder kent daarnaast een grote mate van integraliteit in de oplossingsrichtingen. Net als bij de A1-zone is daarin mogelijk een relatie te trekken met het initiatief en het leiderschap dat uit de regio komt.

Aangetoond is dat de praktijk van gebiedsontwikkeling complexer en weerbarstiger blijkt te zijn dan wat de theorie hierover zegt. Voor het bereiken van een sterke mate van integraliteit blijkt namelijk dat een erg centrale case ook op aspecten een hoge integraliteit kan halen. Enkel de relatie tussen enkele aspecten van decentralisatie en integraliteit zijn daarom aangetoond. De hypothese dat meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten een sterkere mate van integraliteit kennen ten opzichte van meer centrale gebiedsontwikkelingsprojecten kan daarom op basis van dit onderzoek niet worden bevestigd.

6.5.2 Hypothese 2: De relatie tussen integraliteit en de bereikte meerwaarde

De tweede onderzoekshypothese luidt als volgt:

Meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten behalen een grotere meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak.

Volgens de theorie omtrent de meerwaarde van integraliteit zouden meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten leiden tot meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. Deze doelstellingen kunnen specifiek door integraal beleid worden bereikt. Uit de analyse van de vier onderzochte gebiedsontwikkelingsprojecten is gebleken dat bij twee projecten de efficiëntie lager was, terwijl effectiviteit en draagvlak wel in grote mate werden bereikt en bij twee projecten juist de effectiviteit lager was, terwijl efficiëntie en draagvlak hoog waren. Gebleken is dus dat een balans moet worden gezocht tussen de dimensies efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. Om de hypothese zo goed mogelijk te toetsen komt de vraag op in hoeverre het bereiken van deze beoogde meerwaarde daadwerkelijk het resultaat is van een integrale benadering of dat er externe factoren op van invloed zijn geweest.

Efficiëntie

Bij Zuidas-dok lijkt dit op het eerste gezicht wel het geval. Er is bewust voor een minder efficiënte organisatie gekozen om de doelen te bereiken en bestuurlijk draagvlak te creëren. Vanwege de diversiteit aan actoren en belangen was een gezamenlijke maar omvangrijke projectorganisatie nodig geacht. Dit heeft echter geleid tot een besluit dat bestuurlijk is bekrachtigd, waarbij een groot deel van de doelen worden bereikt. De lagere efficiëntie bij Ruimte voor de Waal Nijmegen zit vooral in het feit dat het project niet op tijd gerealiseerd is. Hier ligt de complexiteit van het project aan ten grondslag: verschillende opgaven en een diversiteit aan actoren. Daarnaast heeft men in de planstudie een belangrijke actor over het hoofdgezien, wat voor de uitvoering problemen oplevert. Dit is echter niet de enige reden voor de vertraging, daar zijn ook politiek-bestuurlijke factoren en onvoorziene problemen in de uitvoering op van invloed. Bij de A1-zone en de Overdiepse Polder was de efficiëntie vrij hoog, waar een integrale benadering waarbij verschillende beleidssectoren zijn betrokken aan heeft bijgedragen.

Effectiviteit

Bij de Overdiepse Polder is het niet volledig bereiken van de doelstellingen ten dele het resultaat van de integrale benadering. Naast waterveiligheidsdoelstellingen waren ook economische belangen in het spel, wat er toe heeft geleid dat is ingeboet op de waterveiligheidsdoelstellingen. Dat deze niet volledig zijn bereikt is echter ook te wijten aan verkeerde veronderstellingen die zijn gedaan over de mogelijk te behalen waterstanddaling. Ook bij de A1-zone is een lage effectiviteit ten dele te wijten aan de integrale benadering en ten dele aan externe factoren. De integrale benadering die is gehanteerd heeft tot onvoldoende verankering van de oplossingsrichtingen geleid, waardoor de vraag is of ze daadwerkelijk behaald zullen worden. Of het binnenhalen van de capaciteitsuitbreiding een resultaat is van de decentrale en integrale benadering of dat hier een veranderde rekensystematiek bij het Rijk aan ten grondslag ligt is

onzeker, waarschijnlijk een combinatie van beide. Dat bij Zuidas-dok het grootste deel van de doelstellingen worden behaald is te danken aan de integrale benadering. Er waren veel wederzijdse afhankelijkheden, waarbij de verschillende belangen door een integrale benadering worden behaald. De doelbereiking bij Ruimte voor de Waal Nijmegen is erg hoog, maar is vooral te danken aan de waterstanddaling die met deze variant hoger uitviel dan vooraf voorzien.

Draagvlak

Het bestuurlijk draagvlak is bij alle projecten vrij hoog, bij de Overdiepse Polder en de A1-zone, wat hoger dan bij Ruimte voor de Waal Nijmegen en Zuidas-dok. Draagvlak is daarmee duidelijk een resultante waar in de verschillende projecten met de integrale benadering op wordt gestuurd. Bij Zuidas-dok is het draagvlak een resultaat van wederzijdse afhankelijkheden; er was draagvlak voor een besluit, ongeacht welk besluit. Bij de A1-zone lijkt draagvlak zelfs de belangrijkste uitkomst van het project te zijn, terwijl de uitvoering en dus de effectiviteit onzeker is. Bij Overdiepse Polder en Ruimte voor de Waal was het draagvlak met name hoog omdat daarmee het programma Ruimte voor de Rivier wordt uitgevoerd.

Conclusie

Net als de eerste hypothese blijkt de hypothese dat meer integrale benaderingen leiden tot meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak in de praktijk weerbarstiger te zijn. Bij iedere case bleek het om een afweging tussen de dimensies te gaan waarbij efficiëntie of effectiviteit het moest ontgelden. Het al dan niet bereiken van de afzonderlijke dimensies is daarnaast niet geheel toe te schrijven aan een integrale benadering. Factoren die buiten de invloedssfeer van het project lagen zijn daarop ook van invloed geweest. In welke mate dit het geval is, is echter niet met volle overtuiging te zeggen. Op basis van de onderzochte cases kan niet worden geconcludeerd dat integraliteit leidt tot efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. De hypothese kan daarom niet worden bevestigd, een afweging en keuze tussen de dimensies lijkt noodzakelijk.

6.6 Vergelijking weg- en waterprojecten

In dit onderzoek zijn MIRT- en Ruimte voor de Rivier-projecten onderzocht, kortom gebiedsontwikkelingsprojecten die respectievelijk enerzijds meer gericht zijn op verkeer en vervoer en anderzijds op waterveiligheid. Hoewel deels buiten de focus van dit onderzoek is het vanwege de casusselectie interessant om de bevindingen van deze beleidssectoren met elkaar te vergelijken. In hoofdstuk 2 is al op hoofdlijnen stilgestaan bij de verschillen tussen deze programma's, maar hier zal nu aan de hand van de onderzoeksresultaten dieper op worden ingegaan. Het is hierbij echter belangrijk om te stellen dat de resultaten van de cases in beperkte mate generaliseerbaar zijn voor andere projecten uit MIRT of Ruimte voor de Rivier. Echter

kunnen er voldoende uitspraken en bevindingen over de vergelijking van de beleidssectoren worden gedaan.

Het meest centrale en het meest decentrale project zijn MIRT-projecten. De projecten uit Ruimte voor de Rivier liggen wat de mate van decentralisatie betreft dicht bij elkaar. Het decentraliseren van (bepaalde taken in) de verkenning of planstudie van een project lijkt bij Ruimte voor de Rivier-projecten al meer ingebed te zijn. De regio is daarbij de trekker van het project en herbergt de projectorganisatie, terwijl het Rijk een meer controlerende functie heeft en uiteindelijk de besluiten neemt. Bij beide MIRT-projecten is het initiatief uit de regio gekomen. Indien het Rijk voldoende prioriteit in het project ziet, neemt zij ook de regio over het project op zich. Bij Zuidas-dok is deze prioriteit gekomen, waardoor dit een vrij centraal project is geworden. Bij de A1-zone was er weinig prioriteit vanuit het Rijk, waardoor de regio zelf het project is gaan trekken. Een belangrijk verschil tussen de water- en wegprojecten is dat het bij de waterprojecten om het bewust decentraliseren van bepaalde taken lijkt te gaan, terwijl daar bij de wegprojecten geen sprake van is. Daar spelen een gegroeide situatie en de prioritering vanuit het Rijk een grote rol in het centraal of decentraal uitvoeren van een project.

De taakverdeling tussen Rijk en regio bij Ruimte voor de Rivier-projecten bleek in de praktijk niet altijd even soepel te verlopen, bij beide onderzochte projecten heeft er frictie tussen de bestuurslagen plaatsgevonden. De regio moest steeds verantwoording afleggen aan het Rijk, die ook het budget beheerde. Dit terwijl de regio het project naar eigen inzicht wil leiden. Bij de MIRT-projecten is de taakverdeling meer helder gebleken. Op hoofdlijnen gaat het Rijk over de infrastructuur en de regio over de ruimtelijke ontwikkeling. Ook waar de beslissingsbevoegdheden liggen is daar helder en door de langere traditie meer verankerd.

Naast de mate van decentralisatie liggen de waterprojecten op het gebied van integraliteit dicht bij elkaar dan de wegenprojecten. De A1-zone en Zuidas-dok zijn ten opzichte van elkaar heel anders met integraliteit omgegaan. Bij de A1-zone is een eigen spelregelkader geformuleerd, wat heeft geleid tot een hoge mate van integraliteit in de totstandkoming van de oplossingsrichtingen. Bij Zuidas-dok is volgens het reguliere MIRT-spelregelkader gewerkt, waarbinnen is gezocht naar een manier om integraliteit vorm te geven. Dit is voornamelijk tot uiting gekomen in de doelen en opgaven en de projectorganisatie. De onderzochte Ruimte voor de Rivier-projecten komen op bepaalde onderdelen overeen omdat volgens het Rijksspelregelkader SNIP is gewerkt. De doelen en opgaven zijn daarbij al vanuit het programma Ruimte voor de Rivier vastgesteld. Ook is er een algehele financiering vanuit het programma. Daarnaast heeft specifiek het Q-team vanuit het Rijk een belangrijke rol gespeeld in het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit.

In het bereiken van de beoogde meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak zijn weinig verschillen tussen de beleidssectoren te herkennen. Diverse verschillen

tussen de beleidsvelden weg- en waterinfrastructuur zijn blootgelegd en hebben specifiek betrekking op de programma's MIRT en Ruimte voor de Rivier. De verschillen die zijn waargenomen zijn deels te herleiden aan het feit dat Ruimte voor de Rivier een samenhangend uitvoeringsprogramma is, terwijl het MIRT een investeringsprogramma is van diverse losse projecten. Ondanks de aangetoonde verschillen is te stellen dat er veel overeenkomsten tussen de beleidssectoren zijn en dat ze zelfs naar elkaar zijn toegegroeid. In hoofdstuk 2 is al beschreven dat de programma's een vergelijkbaar spelregelkader hanteren en dat Ruimte voor de Rivier-projecten in het MIRT zijn opgenomen. In de beleidssector weginfrastructuur lijken normen en verkeersmodellen echter een steeds grote rol te spelen, waar dit in de watersector ook het geval is. Bij de A1-zone is het doorgaan van het de capaciteitsuitbreiding grotendeels te danken aan veranderde verkeersmodellen bij het Rijk. Daar is een parallel te trekken met de watersector waarin met harde waterveiligheidsdoelstellingen wordt gewerkt. De Overdiepse Polder laat echter zien dat deze doelstellingen niet altijd even hard zijn maar dat hierop soms wordt ingeleverd ten behoeve van andere functies, in dit geval de economische toekomst van de landbouw in het gebied. De werelden weg- en waterinfrastructuur zijn dus dicht bij elkaar komen te liggen en er zijn slechts in beperkte mate verschillen in de manier van werken tussen deze sectoren te herkennen.

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Bij gebiedsontwikkeling worden opgaven uit verschillende beleidsterreinen in samenhang uitgevoerd, waarbij sectorale grenzen worden overschreven. Ook in de beleidssector infrastructuurplanning is een trend te herkennen waarin de opgaven steeds vaker in samenhang met andere beleidssectoren worden genomen. Bij dergelijke projecten mag daarom van gebiedsontwikkeling worden gesproken. Integraliteit heeft betrekking op de afstemming tussen beleidssectoren. Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het identificeren van wat integraliteit precies is, hoe het bereikt kan worden en wat het uiteindelijk oplevert. In dit hoofdstuk zullen allereerst de conclusies aan bod komen, waarbij door het beantwoorden van de deelvragen de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. Vervolgens vind een reflectie op het verloop van het onderzoek en de resultaten plaats, waarna tot slot aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gegeven. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre leidt meer decentralisatie in een gebiedsontwikkelingsproject tot meer integraliteit en daarmee meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?

7.2 Conclusies

Deelvraag 1: Wat wordt verstaan onder integraliteit en decentralisatie bij gebiedsontwikkelingsprojecten?

De begrippen integraliteit en decentralisatie kunnen op diverse manieren worden omschreven. Er is naar een definitie van de ze begrippen gezocht die specifiek van toepassing is op de gebiedsontwikkelingspraktijk. Ten eerste blijkt uit de literatuur dat integraliteit een utopisch begrip is. Het is namelijk onmogelijk alles aan te pakken en met elkaar in verband te brengen. Integraliteit moet daarom als een procesmatig begrip worden gezien, waarbij het dus de vraag is hoe er in de praktijk mee wordt omgegaan. Daarbij gaat het om selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Dit worden als de voorwaarden voor integraliteit gezien. Integraliteit is daarnaast te ontleden in verschillende dimensies. Specifiek wordt in dit onderzoek gefocust op de dimensie beleidssectoren. Integraliteit betekent in die zin de afstemming en samenhang tussen verschillende beleidssectoren, waarbij de nadruk ligt op de sectoren infrastructuur (zowel nat als droog) in relatie met andere ruimtelijke functies, zoals landschappelijke of stedelijke ontwikkeling. Concreet luidt de in dit onderzoek geldende definitie van integraliteit:

Integraliteit is de afstemming tussen de beleidssectoren infrastructuurontwikkeling en ruimtelijke planning, waarbij selectiviteit, keuzes maken en prioriteiten stellen centraal staat.

Zoals gezegd kent ook het begrip decentralisatie verschillende definities. Sommige gaan enkel over de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden of zien decentralisatie als een proces waarin de eigenstandige rol van decentrale overheden wordt versterkt. In dit onderzoek wordt een andere definitie gehanteerd. Decentralisatie wordt gezien als de feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden van de ene centrale bestuurslaag naar de andere decentrale bestuurslaag. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen decentralisatie van het proces van beleidsvorming of van de beleidsuitvoering. Omdat het in dit onderzoek gaat om gebiedsontwikkelingsprojecten, specifiek uit de programma's MIRT en Ruimte voor de Rivier, gaat het enkel om de uitvoering van het beleid. De algehele definitie van decentralisatie is:

Decentralisatie behelst de feitelijke overdracht van de taak tot uitvoering van MIRT- dan wel Ruimte voor de Rivier-beleid van de Rijksoverheid naar decentrale bestuurslagen.

Deelvraag 2: In hoeverre zijn gedecentraliseerde gebiedsontwikkelingsprojecten meer integraal dan gecentraliseerde gebiedsontwikkelingsprojecten?

Op basis van een theoretische verkenning van de concepten integraliteit en decentralisatie en de relatie daartussen is de volgende hypothese geformuleerd:

Meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten kennen een sterkere mate van integraliteit ten opzichte van meer centrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

Decentrale bestuursniveaus zouden beter in staat zijn tot integrale beleidsvoering. Binnen de Rijksoverheid wordt het onmogelijk geacht om voldoende samenhang tussen de verschillende taken aan te brengen, waardoor beleidsintegratie op provinciaal en gemeentelijk niveau plaats moet vinden. Een ander argument voor de mate van decentralisatie is de mate van complexiteit van het maatschappelijke vraagstuk. Bij eenvoudige beleidsvraagstukken die relatief veel voorkomen ligt standaardisatie van de aanpak op Rijksniveau meer voor de hand, terwijl bij meer complexe vraagstukken die sterk verweven zijn in de lokale context de Rijksoverheid niet of nauwelijks in staat is elk belang in detail bij het beleid te betrekken.

Gebiedsontwikkelingsprojecten, waar opgaven uit verschillende beleidssectoren in samenhang worden genomen, zijn uiterst complex van aard waardoor decentrale uitvoering daarvan volgens deze redenering tot een hogere mate van integraliteit kan leiden.

Door middel van een casestudy naar vier gebiedsontwikkelingsprojecten, twee uit het programma MIRT en twee uit Ruimte voor de Rivier, is deze hypothese getoetst. Bij geen van de projecten was sprake van een absolute centrale of decentrale uitvoering, het ging steeds om een samenspel tussen Rijk en regio. Er was echter wel een rangschikking in de mate van decentralisatie tussen de projecten aan te brengen. Dit is voor de mate van integraliteit niet mogelijk gebleken, de onderzochte cases bleken vooral op aspecten van elkaar te verschillen. Gebleken is dat de praktijk van gebiedsontwikkeling complexer en weerbarstiger is dan de theorie voorschrijft. Zo bleken een meer centraal uitgevoerd project evenals gemengde

projecten ook op aspecten een sterke mate van integraliteit behalen. De hypothese dat meer decentraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten een sterkere mate van integraliteit kennen dan meer centraal uitgevoerde gebiedsontwikkelingsprojecten kan daarom op basis van dit onderzoek niet worden bevestigd.

Deelvraag 3: Wat levert deze integraliteit op ten opzichte van de beoogde meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak van het beleidsarrangement?

Omdat integraliteit als een middel wordt beschouwd is het de vraag waar het toe leidt. Op basis van een studie naar de meerwaarde van integraliteit in wetenschappelijke literatuur is de volgende hypothese geformuleerd:

Meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten behalen een grotere meerwaarde in termen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak.

Verondersteld wordt dat door integraal beleid efficiënter met middelen en mensen wordt omgegaan. Door afstemming van taken en verantwoordelijkheden worden tijd en kosten bespaard. Daarnaast leidt het tot effectiever optreden van organisaties. Organisaties uit het zelfde werkgebied kunnen zich verbinden waardoor ze slagvaardiger optreden. Tot slot wordt door integraliteit beter aan de wensen van de burger en belanghebbenden voldaan, waardoor draagvlak wordt bereikt.

Ook ter beantwoording van deze hypothese is in de casestudy naar vier gebiedsontwikkelingsprojecten onderzoek gedaan. Gebleken is dat bij geen van de onderzochte projecten alle drie de dimensies optimaal zijn bereikt. Bij twee projecten is efficiëntie ten koste gegaan aan effectiviteit en draagvlak, terwijl bij twee andere projecten effectiviteit heeft ingeboet aan efficiëntie en draagvlak. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten moeten dus keuzes worden gemaakt tussen de dimensies, het gaat om een afweging daartussen en het zoeken naar balans. Daarnaast is onzeker of het wel of niet bereiken van de dimensies geheel is toe te schrijven aan een integrale aanpak. Externe factoren zoals politiek-bestuurlijke afhankelijkheden of iets kleins als een veranderende rekensystematiek kunnen een groot effect hebben op het behalen van efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. Er is dus onvoldoende aangetoond dat een integrale benadering leidt tot meer efficiëntie, effectiviteit en draagvlak. Sterker, de praktijk laat zien dat het om een afweging tussen de drie dimensies gaat, op basis van dit onderzoek blijkt het niet mogelijk ze allemaal volledig te bereiken.

Deelvraag 4: In hoeverre verschillen de bevindingen voor gebiedsontwikkelingen waar water een dominante rol in speelt ten opzichte van de bevindingen voor gebiedsontwikkelingen waar weginfrastructuur een dominante rol speelt en wat kunnen de sectoren van elkaar leren?

Vanwege de casusselectie is het interessant om de bevindingen van gebiedsontwikkelingsprojecten waar weginfrastructuur ten opzichte van projecten waar water een dominante rol in speelt te vergelijken. Omdat deze vraag ten dele buiten de focus van dit onderzoek valt is er geen hypothese over geformuleerd. Ter beantwoording van deze deelvraag zijn de bevindingen van de MIRT-projecten en de Ruimte voor de Rivier-projecten met elkaar vergeleken.

Op het gebied van de mate van decentralisatie is een belangrijk verschil tussen de beleidssectoren te herkennen. Bij de waterprojecten lijkt het decentraliseren van bepaalde taken grotendeels een bewuste keuze, terwijl daar bij de wegprojecten geen sprake van is. Of een wegproject decentraal wordt uitgevoerd heeft vooral met de historie van het project te maken en hoe belangrijk het Rijk het project vindt. Daar staat tegenover dat de taakverdeling tussen Rijk en regio in de sector weginfrastructuur helderder te zijn georganiseerd dan de sector waterveiligheid. Bij de waterprojecten is de samenwerking tussen Rijk en regio daardoor niet altijd vlekkeloos verlopen, vooral omdat decentrale overheden meer macht wilden. De wegprojecten kennen echter een sterkere hiërarchie die vanwege de langere historie meer bij de verschillende bestuursorganen is ingebed. Een ander verschil tussen de MIRT en Ruimte voor de Rivier-projecten is de manier waarop met integraliteit is omgegaan. Voor de waterprojecten lijkt er een meer algemene werkwijze voor de verschillende projecten te zijn, terwijl de wegprojecten er ieder een eigen invulling aan geven, zei het binnen het vigerende spelregelkader.

Echter valt te constateren dat de verschillen tussen de beleidssectoren water en weginfrastructuur kleiner zijn dan wellicht vooraf werd verwacht. De sectoren lijken naar elkaar toegegroeid. In de sector weginfrastructuur speelt de normenbenadering een grote rol, waarmee een stap richting de watersector wordt gezet. In deze sector wordt in bepaalde situaties echter van deze waterveiligheidsdoelstellingen afgeweken om integrale doelen te behalen. De verschillen tussen de beleidssectoren zijn voornamelijk te herleiden tot de aard van de programma's. Ruimte voor de Rivier is een uitvoeringsprogramma en MIRT een investeringsprogramma. Dit terzijde is gebleken dat de manier van werken in de sectoren water en weginfrastructuur dicht bij elkaar.

Deelvraag 5: Welke lessen en aanbevelingen kunnen getrokken worden voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten gezien het streven naar integraliteit en de beoogde meerwaarde daarvan?

Uit de casestudy zijn diverse bevindingen naar voren gekomen die bij kunnen dragen aan het bereiken van integraliteit en efficiëntie, effectiviteit en draagvlak in een gebiedsontwikkelingsproject. Deze aanbevelingen kunnen binnen het theoretisch perspectief van dit onderzoek als interventie in het beleidsarrangement worden gezien. De lessen en aanbevelingen worden hieronder weergegeven.

1. Schakel tussen doelen en oplossingsrichtingen

Gebleken dat het spelregelkader van het MIRT onvoldoende houvast biedt voor gebiedsontwikkelingsprojecten met opgaven uit verschillende beleidssectoren. Bij de A1-zone heeft men een eigen spelregelkader ontwikkeld, waarbij men als volgt te werk is gegaan: (1) Vanuit tien vooraf geformuleerde opgaven is een algeheel toekomstbeeld gevormd; (2) dit toekomstbeeld is afzonderlijk vanuit de verschillende opgaven uitgewerkt; (3) deze mogelijke oplossingsrichtingen per opgave zijn getoetst aan een referentiekader omgevingskwaliteit; (4) synthese van de mogelijke oplossingsrichtingen per opgave; (5) uitwerking van de gekozen richting. De oplossingsrichtingen en opgaven worden dus meerdere keren getoetst, waardoor er een iteratie in is gekomen tussen doelen en opgaven.

Ook bij Zuidas-dok is men tegen beperkingen van het MIRT-spelregelkader aangelopen, maar dit heeft men binnen de grenzen daarvan weten op te lossen. Het MIRT-spelregelkader is een serieel proces, terwijl een aantal maal in het proces nodig is gebleken tussen oplossingsrichtingen en doelen heen en weer te gaan. Men liep tegen het probleem aan dat de voorkeursvariant die na een iteratieslag het beste uit de bus kwam niet in procedure is gebracht. Deze variant bleek echter de gemeenschappelijke basis van de varianten die wel in procedure waren te zijn, waardoor dit niet voor problemen heeft gezorgd. Door herhaaldelijk momenten in het proces in te bouwen waar wordt gekeken in hoeverre de voorgestelde richting(en) nog aan de gestelde doelstellingen voldoen de effectiviteit gewaarborgd.

2. Laat ruimtelijke kwaliteit toetsen door een onafhankelijk team

Bij de Ruimte voor de Rivier-projecten is de beleidssector waterveiligheid in principe leidend. Om de ondergeschikte doelstelling ruimtelijke kwaliteit te behalen heeft men vanuit de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) een Q-team (kwaliteitsteam) in het leven geroepen om de verschillende projectorganisaties van het programma Ruimte voor de Rivier te adviseren over hoe men met ruimtelijke kwaliteit om moet gaan. De adviezen van het Q-team hebben bij zowel de Overdiepse Polder als Ruimte voor de Waal Nijmegen bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit in de planvorming. Bij gemeente Nijmegen is men nog een stap verder

gegaan door een iQ-team (intern kwaliteitsteam) aan te stellen die adviezen geeft over de ruimtelijke kwaliteit tussen de verschillende gebiedsontwikkelingsprojecten in de gemeente, waaronder Ruimte voor de Waal Nijmegen. Door ruimtelijke kwaliteit door een onafhankelijk, en misschien zelfs programmabreed, team te laten toetsen kan optimaal invulling aan dit abstracte begrip worden gegeven. Het vindt dus aanbeveling om naar een goede mix tussen internen en externen in de projectorganisatie te streven.

3. Ga op zoek naar verbindende schakels in een team

Integraliteit behelst de afstemming tussen beleidssectoren, waarbij het verbinden van belangen en samenwerking tussen actoren cruciaal is. In de onderzochte cases zijn verschillende manieren naar voren gekomen om verbindingen te leggen in de projectorganisatie. Allereerst is Zuidas-dok een project met een omslachtige projectorganisatie, waar uit diverse beleidssectoren door verschillende bestuurslagen aan wordt gewerkt. Belangrijke factor om integraliteit te bevorderen was om een gezamenlijke projectorganisatie op te zetten die vanuit één locatie opereert, in het gebied zelf. Hierdoor kreeg men inzicht in elkaars belangen en ontstond wederzijds begrip. Wat daar ook aan bij heeft gedragen is de manier waarop de overlegstructuur is opgezet. Deze hield in dat vertegenwoordigers van alle verschillende deelproducten bij ieder overleg om de tafel zaten. Ieder deelthema kwam eens in de vier weken aan bod, terwijl er tweewekelijks vergadermomenten waren. Hoewel men dus niet altijd zelf op de agenda stond was men wel op de hoogte van wat er bij andere deelproducten gebeurde.

Bij de Overdiepse Polder is wederzijds begrip voor elkaars belangen ontstaan tussen PDR, provincie Noord-Brabant en bewoners door de bewonersorganisatie in de projectorganisatie te betrekken. Naast dat de belangen van de bewoners hierdoor helder naar voren zijn gekomen hebben de bewoners ook een rol gespeeld bij het verbinden van de PDR en provincie Noord-Brabant. Door naar het gezamenlijke belang te zoeken is er een plan uitgekomen dat naast de waterveiligheid ook de economische toekomst van het gebied waarborgt.

In de A1-zone heeft een andere dan hierboven genoemde partij een verbindende rol vervuld: het voormalige ministerie van VROM. Door strubbelingen in de projectorganisatie was het proces stilgevallen, maar door toetreding van VROM in het programmateam is het weer op gang gekomen. VROM had geen directe belangen in het gebied en kon daardoor als onafhankelijke partij een regie rol op zich nemen en de verschillende partijen verbinden.

7.3 Reflectie

In deze paragraaf wordt kritisch op de gemaakte keuzes in dit onderzoek en de resultaten daarvan teruggekeken. Allereerst wordt op het theoretisch kader gereflecteerd. De beleidsarrangementenbenadering is gehanteerd als analysekader om de mate van

decentralisatie, de mate van integraliteit en de beoogde meerwaarde van integraliteit in kaart te brengen. Hoewel het binnen deze benadering gebruikelijk is om op een bepaalde dimensie van een beleidsarrangement te focussen, is het plaatsen van de concepten decentralisatie en integraliteit daarin een nieuwe toepassing. De vorming van een helder analysekader aan de hand van deze benadering heeft in dit onderzoek relatief veel tijd gekost. Omdat er geen tot weinig referentie was, is het een hele opgave geweest om de concepten in de dimensies te plaatsen en deze te operationaliseren. Tijdens de casestudy is deze op enkele aspecten nog bijgeschaafd, waarna is gebleken dat het een bruikbaar kader was om de cases te analyseren. Ook in de analyse van de onderzoeksresultaten bleek het analysekader voldoende om gegronde uitspraken te doen.

De keuze voor de casestudy als onderzoeksstrategie is voor dit onderzoek erg bruikbaar gebleken. De verwachte verschillen tussen de projecten waren aanwezig, wat echter betekent dat ze weinig generaliseerbaar zijn. Een survey-strategie was vanwege de diepte die nodig was om de gebiedsontwikkelingsprojecten te doorgronden niet bruikbaar geweest. De verschillen tussen de cases waren zoals gezegd aanwezig, maar het is niet mogelijk gebleken de projecten op een schaal van sectoraal tot integraal te plaatsen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de definitie van integraliteit als procesmatig begrip. Het gaat er daarbij niet direct om te meten hoe hoog de mate van integraliteit was, maar hoe groot de effecten van de integrale benadering waren.

Bij het toetsten van de hypothesen is gebleken dat de praktijk anders in elkaar steekt dan de theorie. De relatie tussen decentralisatie en integraliteit blijkt op basis van de vier onderzochte cases onvoldoende aantoonbaar, de praktijk is zelfs weerbarstiger. Ook de beoogde meerwaarde van integraliteit wordt bij geen van de projecten volledig bereikt; het blijkt om een afweging tussen efficiëntie, effectiviteit en draagvlak te gaan. Dat een balans in deze dimensies moet worden gevonden blijkt overigens ook uit economische en bestuurskundige literatuur die voor dit onderzoek buiten beschouwing is gelaten. Hoewel het een interessante bevinding van dit onderzoek is en blijkt dat deze aansluiting vindt bij theoretische concepten, wijkt het echter te ver af van het doel van dit onderzoek om deze literatuur door middel van een iteratieslag in het theoretisch kader in te brengen. Dat de hypothesen op basis van dit onderzoek niet kunnen worden bevestigd kan niet als een tekortkoming van dit onderzoek worden gezien. Ze tonen aan dat er een verschil is tussen theorie en praktijk. Er zijn bovendien diverse bevindingen naar voren gekomen die als lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen gelden, waar een belangrijk deel van de relevantie van dit onderzoek zit.

7.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Na de conclusies, waarin onder andere aanbevelingen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten naar voren zijn gekomen, en de reflectie op het verloop en de resultaten van het onderzoek worden enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

1. Onderzoek naar integraliteit in de realisatiefase

Dit onderzoek is specifiek gericht op gebiedsontwikkelingsprojecten in de verkennings- of planstudiefase. Een van de redenen daarvoor is dat volgens de Sneller en Beter-systematiek juist in deze fasen veel winst kan worden behaald. Het is echter ook interessant om te onderzoeken hoe tijdens de uitvoering van een gebiedsontwikkelingsproject met integraliteit wordt omgegaan. Ook in de realisatiefase loopt men vaak tegen problemen aan met betrekking tot de afstemming tussen beleidssectoren. Integraliteit in de realisatiefase zou daarom een interessant onderzoeksobject voor een vervolgonderzoek zijn.

2. Vergelijking met buitenlandse cases

Hoewel er een variatie zit in de mate van decentralisatie tussen de onderzochte cases zijn deze nog vrij centraal georiënteerd. In gebiedsontwikkelingsprojecten met een leidende infrastructuurontwikkeling in Nederland speelt het Rijk zonder uitzondering een grote rol. Het is daarom interessant een vergelijking te maken met andere landen waar dergelijke projecten wel volledig decentraal worden uitgevoerd. Centraal daarin staat of de mate van integraliteit en de beoogde effecten daarvan daar hoger zijn dan de meer centrale of gemengde projecten in Nederland.

3. Decentralisatie en integraliteit in de beleidsarrangementenbenadering

Dit onderzoek is de eerste toepassing van de concepten decentralisatie en integraliteit in de beleidsarrangementenbenadering. Om de verschillende benoemde factoren binnen de dimensies te toetsen en verder aan te scherpen is de toepassing daarvan in een ander onderzoek relevant. Om de uitkomsten van dit onderzoek te toetsen zouden dit vergelijkbare gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen zijn, maar voor onderbouwing van de theorie zou het interessant zijn om decentralisatie en integraliteit andere beleidssectoren te onderzoeken.

4. Evaluatie gebiedsontwikkelingsprojecten na realisatie

De onderzochte gebiedsontwikkelingsprojecten zijn allen nog niet volledig afgerond, voor sommige de uitvoering zelfs nog beginnen. De bereikte meerwaarde kan echter het beste worden getoetst als een project volledig is afgerond. Dan pas kan met grotere zekerheid worden gezegd in welke mate een project efficiënt en effectief is geweest en hoe het met het draagvlak is gesteld. Dit maakt het mogelijk naast bestuurlijk draagvlak ook draagvlak onder bewoners en belanghebbenden in de evaluatie op te nemen.

Literatuur

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005a. *De praktijk van gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005b. *Ontwikkel kracht!* Amersfoort: Lysias Consulting Group

Arts, B., Bruns, M., Leroy, P., Liefferink, D., van Tatenhove, J., 2001. *Biologisch Groeien?! Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020)*. Nijmegen: KUN

Brinkman, E., 2000. In: Donkers, H., van Willigen, K. Jongbloed, J. & Slooten, J. (red.), 2001. *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven: Lecturis

Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D., Karsten, N., 2008. *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Universiteit van Tilburg

Boonstra, F., 2004. *Laveren tussen regio's en regels: Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsonwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Van Gorcum

Commissie Elverding, 2008. *Sneller en Beter: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*. Den Haag

Commissie Vermeegen, 2010. *Sneller en Beter in gebiedsontwikkeling. De Elverding-aanpak bij complexe ruimtelijke vraagstukken*. Den Haag

De Boer, S., van der Zouwen, M., Roza, P., van den Berg, J., 2007. *Bestuurlijk variëteit in natuur en landschapsbeleid*. Zeist: Kerckebosch

De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E., in 't Veld, R., 2008. *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu

De Roo, G., 2004. *De toekomst van het milieubeleid: Over de regels en het spel van decentralisatie - een bestuurskundige beschouwing*. Assen: Koninklijke van Gorcum

De Zeeuw, F. & Licher, H.J., 2008. *Punten op de lijn; Infrastructuur en gebiedsontwikkeling*. S&RO, vol. 89: 5, p. 50-53

De Zeeuw, F. & Licher, H.J., 2008. *De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling: Essay*. Delft: Connekt

Donkers, H., van Willigen, K. Jongbloed, J. & Slooten, J. (red.), 2001. *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven: Lecturis

Fleurke, F., Hulst, R., De Vries, P.J., 1997. *Decentraliseren met beleid*. Den Haag: Sdu

Gemeente Nijmegen, 2009. *Ruimte voor de Waal Nijmegen, dijkeruglegging Lent – Startnotitie milieueffectrapportage*. Nijmegen

Gerritsen, A.L., 2006. *Gelijktijdige implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Deel 2: analyse van twee implementatieprocessen en van de afstemming daartussen*. Wageningen: Alterra

Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok, 2010. *Plan van Aanpak: Verkenning tot Voorkeursbeslissing Zuidas-dok*. Amsterdam

Gezamenlijke projectorganisatie Zuidas-dok, 2011. *Aanpak ZuidasDok: Notitie Reikwijdte en Detailniveau*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Hull, A., 2011. *Transport Matters: Integrated approaches to planning city-regions*. Oxon: Routledge

Hidding, M., van der Vlist, M., 2009. *Ruimte en water: Planningsperspectieven voor de Nederlandse delta*. Den Haag: Sdu

Landwerk, 2003. Water & ruimtelijke ordening. Landwerk 4:6, p. 21-43

Lautenbach, R., 2008. *Spoorzones: Integrale gebiedsontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit*. Universiteit van Amsterdam

Leroy, P., van Tatenhove, J., Arts, B., 2001. *Politieke modernisering en beleidsarrangementen*. Beleidswetenschap 15:3, p. 209-228

Meurs, H.J., 2003. *Ruimte voor bereikbaarheid*. Katholieke Universiteit Nijmegen

Nota Ruimte, 2006. *Ruimte voor ontwikkeling* (deel 4). Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ

Pestman, P.K., 2001. *In het spoor van de Betuweroute: mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. Amsterdam: Rozenberg

Programmateam A1-zone, 2009a. *A1-zone, Plan van aanpak gebiedsgerichte MIRT-verkenning; Samenwerken aan het visitekaartje van Oost-Nederland*. Zwolle

Programmateam A1-zone, 2009b. *Startnota gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone; Samenwerken aan het visitekaartje van Oost-Nederland*. Zwolle

Programmateam A1-zone, 2010. *Gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-zone; Voorsorteren op kwaliteit*. Zwolle

Provincie Noord-Brabant, 2010. Folder Rivierverruiming Overdiepse Polder. 's-Hertogenbosch

Rijkswaterstaat, 2005. *M.e.r. en SNIP procedure overzicht voor "natte" RWS-projecten*. Den Haag

Rijkswaterstaat, 2010. Hanreiking MIRT-verkenning. Den Haag

- RLG (Raad Landelijk Gebied), 2007. *Achter open deuren: Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Amersfoort
- Roth, D., Winnubst, M., 2010. *Overdieps Polderen: Enkele aspecten van de planvorming voor de Overdiepse Polder*. Bestuurskunde, vol. 2010: 3, p. 52-64
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A., 2008. *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education
- Selnes, T.A., Kuindersma, W., 2006. *Ruimte voor elkaar: Een essay over decentralisatie in het natuurbeluid*. Den Haag: LEI
- Stead, D., 2003. Transport and land-use planning policy: really joined up? ISSJ, Unesco: Blackwell Publishing Ltd. 176, p. 333-347
- Sterrenburg, J., 2008. *(Her)overwegend integraal. Werkt de Eerste Kamer integraler dan de Tweede Kamer?* Nijmegen: Radboud Universiteit
- Unie van Waterschappen, 2008. *Waterbelangen in de ruimtelijke ordening: Mogelijkheden voor het waterschap in de ruimtelijke-ordeningsketen*. Leiden
- Van Buuren, A., Edelenbos, J., Klijn, E.-H., 2010. *Gebiedsontwikkeling in woelig water: Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Lemma
- Van der Pols, L., 2008. *Effectief Integraal Management: Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van integraal management*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Van Eeden, M., de Bruijn, H., van der Voort, H., van Bueren, E., 2000. *Koppelen met water: Samenwerking en samenhang in het stedelijk waterbeheer*. Delft: Eburonv
- Van de Lindt, M.C., 2009. *Reeks op weg naar duurzame mobiliteit, deel 2: Afstemmen ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit*. Ede: CROW
- Van der Weerd, R., 2007. *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling; Analyse invloed op percepties van betrokken actoren*. Universiteit Twente & Amsterdam School of Real Estate
- Westra, H. & Kroes, J., 2010. *Waterschappen in (gebieds)ontwikkeling*. Het Waterschap 10, p. 12-13
- Weterings, R. & Tops, P., 2002. *Interactief en integraal*. In: Open deuren: Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid: p. 59-66. Utrecht: NIZW / Verwey-Jonker Instituut
- Wiering, M. & Immink, I., 2006. *When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective*. Environment and Planning C: Government and Policy, 24: p. 423-438

Bijlage I Geïnterviewde personen

A1-zone

Johan Vogelaar, Projectleider, 29 september 2011

Joost Hurkens, Ministerie Infrastructuur en Milieu, DG Wegen, 30 september 2011

Tonia Dabwe, Provincie Overijssel, 6 oktober 2011

Zuidas-dok

Ivo Visser, MT-lid gemeente Amsterdam, 11 november 2011

Richard Jorissen, Projectdirecteur, 11 november 2011

Ron Snijders, MT-lid Prorail, 13 november 2011

Bert van Eekelen, Manager integraal ontwerp, 14 november 2011

Overdiepse Polder

René Peusens, Projectleider, Provincie Noord-Brabant, 16 november 2011

Cees Verbart, Waterschap Brabantse Delta, 1 december 2011

Hans Brouwer, Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 14 december 2011

Ruimte voor de Waal Nijmegen

Wierdy de Haan, Projectleider, 2 december 2011 (presentatie bij INFRAM)

Geert de Vries, Gemeente Nijmegen (INFRAM), 5 december 2011

Ralph Gaastra, Adviseur Omgevingsmanagement, Gemeente Nijmegen, 7 december 2011

Bijlage II Vragenlijst

- A Introductie (5 minuten)
- Wat is uw huidige functie en wat is uw rol in het project?
- B Actoren en coalities (10 minuten)
- Vanuit welke bestuursorgaan is het initiatief voor het project gekomen en waaruit blijkt dat?
 - Welk bestuursorgaan was de trekker van het project ten tijde van de verkenning/planstudie en hoe is dit zo ontstaan?
- C Macht en invloed (10 minuten)
- Welke hulpbronnen (o.a. geld, kennis, feitelijke bevoegdheden) hadden de actoren tot hun beschikking en hoe waren deze verdeeld?
 - In hoeverre en op welke manier zijn hulpbronnen door de actoren ingezet om het eigen belang te dienen?
- D Spelregels (10 minuten)
- Welk spelregelkader is gehanteerd en waarop is deze keuze gebaseerd?
 - Hoe is de projectorganisatie opgebouwd en vanuit welk bestuursorgaan was de personele inzet het grootst?
 - Hoe is de besluitvormingsstructuur opgezet en welk bestuursorgaan is verantwoordelijk voor de uitvoering?
- E Beleidsthema integraliteit (10 minuten)
- Hoe integraal vindt u dit project op een schaal van 1 tot 10 en waaruit blijkt dat?
 - Op welke manier zijn de doelen tot stand gekomen?
 - Op welke manier zijn de oplossingsrichtingen tot stand gekomen?
 - In hoeverre was er sprake van integraliteit in de projectorganisatie?
 - In hoeverre is de projectfinanciering integraal tot stand gekomen?
- F Evaluatie (10 minuten)
- Vindt u dat het project efficiënt is geweest en waaruit blijkt dat (doorlooptijd en budget)?
 - In welke mate zijn de projectdoelen behaald, specifiek over het nastreven van integraliteit?
 - Vindt u dat er voldoende (bestuurlijk) draagvlak is voor het proces en voor de oplossingsrichtingen en waaruit blijkt dat?
- F Afsluiting, overige opmerkingen (5 minuten)