



MIRT 3.0: 'Een verbeterde samenwerking tussen Rijk en regio'

Chantal Louise van Poppelen
Master Bestuurskunde: Publiek Management
Erasmus Universiteit Rotterdam
September 2014

Begeleiders EUR:

- ❖ Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan
- ❖ Prof. Dr. H. Geerlings

Onderzoek in opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DG Ruimte en Water, Gebieden en Projecten

- ❖ Begeleider: Ir. K.L. Hansma

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Samenvatting.....	6
Hoofdstuk 1 – Introductie.....	10
1.1 Inleiding.....	10
1.2 De verschillende MIRT onderdelen.....	11
1.3 Probleemstelling.....	13
1.4 Maatschappelijke- en Wetenschappelijke relevantie.....	15
1.4.1 Maatschappelijke relevantie.....	15
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....	15
1.5 Methoden & Technieken.....	16
1.5.1 Het theoretisch kader.....	16
1.5.2. Het Steekproefkader.....	16
1.5.3 De gekozen onderzoeksstrategieën, methoden en technieken.....	17
1.5.4. Betrouwbaarheid en validiteit.....	17
1.5.5. Analyse.....	17
1.5.6. De Netwerkanalyse.....	18
Hoofdstuk 2- Theoretische Kader.....	19
2.1 Klassieke theorieën.....	19
2.1.1 Investerings in het ruimtelijk fysieke domein en samenwerking tussen overheden.....	20
2.1.2 Netwerken.....	20
2.1.3 Vormen van spelregels.....	21
2.1.4 Processen.....	23
2.1.5. Voordelen en risico's procesmanagement.....	28
2.2 Veranderende inzichten op het MIRT.....	30
2.2.1 Van MIT naar MIRT.....	30
2.2.2 Het nieuwe MIRT.....	32
2.3 Conceptueel model.....	35
2.3.1 Toelichting conceptueel model.....	36
2.4 Operationalisatie.....	37
Hoofdstuk 3 – Analyse I proces, actoren, samenwerking & einddoel.....	39
3.1 Ontstaan van het vernieuwingsproces van het MIRT.....	39
3.2 Betrokken actoren en problematiek rondom samenwerking.....	40
3.2.1 Actorenanalyse.....	40
3.3 Samenwerkingsverband Rijk/regio.....	45
3.3.1 Problemen ervaren door Rijksactoren.....	45
3.3.2 Problemen ervaren door de regioactoren.....	46

3.3.3 Deelconclusie.....	48
3.4 Eisen aan het nieuwe MIRT.....	49
3.4.1 Visie Rijksactoren op einddoelen en eisen vernieuwingsproces	49
3.4.2 Visie regioactoren op einddoelen en eisen vernieuwingsproces.....	50
3.4.3 Deelconclusie.....	51
Hoofdstuk 4 – Analyse II het procesontwerp.....	52
4.1 Openheid binnen het vernieuwingsproces	52
4.1.1 Visie actoren.....	53
4.1.2 Analyse	567
4.1.3 Deelconclusie.....	58
4.2 Bescherming van de kernwaarden	58
4.2.1 Visie Actoren.....	59
4.2.2 Analyse	60
4.2.3 Deelconclusie.....	61
4.3 Prikkel om voortgang te bewaken	62
4.3.1 Visie actoren.....	62
4.3.2 Analyse	64
4.3.3 Deelconclusie.....	65
4.4 Garanties voor inhoudelijke kwaliteit van het proces.....	66
4.4.1 Visie actoren.....	66
4.4.2 Analyse	67
4.4.3 Deelconclusie.....	68
Hoofdstuk 5 – Conclusie/Aanbevelingen.....	69
5.1 Conclusie.....	69
5.2 Aanbevelingen.....	72
5.3 Reflectie op het onderzoek.....	74
5.3.1 Gemaakte keuzes.....	74
5.3.2 Reflectie theorie	75
Hoofdstuk 6 – Literatuur en Bijlagen.....	76
6.1 Literatuurlijst.....	76
6.2 Interviewvragen	78

Voorwoord

Met de afronding van deze scriptie is ook een einde gekomen aan mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Ik kijk dan ook met veel plezier terug op deze leuke tijd. Waar vier jaar studeren in eerste instantie lang leek te zijn, lijkt de ontmoetingsdag van de bachelor, de dag van gisteren. Veel heb ik geleerd de afgelopen jaren over openbaar bestuur en een afstudeerstage bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu was hierbij een goede afsluiting. Tijdens mijn afstudeerstage bij de afdeling van MIRT heb ik van dichtbij de complexe bestuurspraktijk mee kunnen maken en de theorie uit de boeken tot leven zien komen.

De afstudeerstage wordt afgesloten met deze scriptie waarbij is gekeken naar het proces van het 'Programma Vernieuwing MIRT'. Om deze scriptie tot een goed einde te brengen heb ik hulp gekregen van verschillende personen, welke ik graag zou willen bedanken. Ten eerst zou ik graag mijn stagebegeleider de heer Ir. Hansma willen bedanken, welke mij een goede kijk heeft gegeven in de werking van het openbaar bestuur en mij goed heeft geholpen tijdens het schrijven van mijn scriptie. Daarnaast zou ik graag de heer Prof. dr. Koppenjan en de heer Prof. dr. Geerlings willen bedanken voor het begeleiden van het scriptietraject. Als laatste zou ik graag mijn ouders, Ing. Jan van Poppelen en Helma Kruithof, willen bedanken voor hun steun tijdens mijn studie.

Lopik, 17 september 2014

Samenvatting

Inleiding/hoofdvraag/aanpak

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft verschillende verantwoordelijkheden, waarvan de indeling van het ruimtelijk fysieke domein er een is. Om de indeling in het ruimtelijk fysieke domein vorm te kunnen geven bestaan er verschillende instrumenten waarvan het MIRT (Meerjarenraming Infrastructuur Ruimte en Transport) er één van is. Het MIRT is het Rijksinvesteringsprogramma voor projecten en programma's in het ruimtelijk fysieke domein. In het MIRT gaan Rijk en regio met elkaar in overleg waarbij er dan een gezamenlijke opgave wordt geformuleerd voor een gebied.

Het MIRT functioneert niet meer goed, een vernieuwing is noodzakelijk. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Ten eerste verandert de samenleving, er raken meerdere partijen en sectoren betrokken, de opgaven worden complexer en overheden veranderen. Veel taken zijn namelijk gedecentraliseerd, budget is afgenomen en de maatschappij levert steeds vaker initiatieven. Ten tweede zijn betrokken actoren niet meer tevreden over delen van het MIRT. Ruimte komt niet goed tot zijn recht binnen het MIRT en het MIRT sluit niet meer aan bij de nieuwe verhoudingen tussen Rijk en regio in het ruimtelijke fysieke domein. Wel vinden de actoren het MIRT een geoliede besluitvormingsmachine, er wordt dan ook gekozen om het MIRT te vernieuwen in plaats van het opzetten van een geheel nieuw programma.

Om te komen tot een herziende versie is er een tweejarig programma 'Vernieuwing MIRT' opgezet. Binnen dit onderzoek zal gekeken worden naar het vernieuwingsproces van het MIRT waarin het procesontwerp centraal zal komen te staan. Er zal voornamelijk gekeken worden waaraan een goed procesontwerp moet voldoen, waarna vervolgens bekeken zal worden in hoeverre hieraan is voldaan binnen het vernieuwingsproces van het MIRT. De hoofdvraag die centraal staat binnen dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

“Aan welke voorwaarden zal het procesontwerp van het vernieuwingsproces van het MIRT moeten voldoen en in hoeverre is aan deze gestelde voorwaarden voldaan, zodat een betere samenwerking tussen het Rijk en de regio's gerealiseerd kan worden?”

Het is belangrijk om nader in te gaan op dit vraagstuk. Het MIRT is (mede) een instrument om een goede samenwerking te kunnen faciliteren tussen Rijk en regio. Uitgaande van de theorie, komt er bij een goed procesontwerp een zo optimaal mogelijk resultaat uit. Het is dus belangrijk om te analyseren of er sprake is van een goed procesontwerp. Als dit niet blijkt, kunnen aanbevelingen worden gegeven om alsnog te komen tot een goed procesontwerp, zodat een zo optimaal mogelijk resultaat bereikt kan worden met het vernieuwingsproces. Een goed resultaat betekent een betere samenwerking tussen Rijk en regio. Dit is belangrijk aangezien het MIRT een grote invloed heeft op het ruimtelijk fysieke domein en dus ook op de samenleving.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is er gekozen voor een deductieve onderzoeksmethode. Er zijn verschillende theorieën gebruikt en aan elkaar gekoppeld. Vanuit deze theorieën heeft het onderzoek vervolg gekregen. De data voor het onderzoek is verkregen door het gebruik van bestaand materiaal en door het afnemen van interviews. Er zijn interviews afgenomen met verschillende betrokken actoren. Er is geprobeerd vanuit elke regio te spreken met één beleidsmedewerker en één directeur, in de meeste gevallen is dit gelukt. Daarnaast is er gesproken met verschillende betrokken actoren van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Economische Zaken.

Bevindingen

Er is naast het procesontwerp ook gekeken naar de samenwerking binnen het MIRT. Hoe hebben de verschillende actoren dit ervaren en waar zou het 'nieuwe' MIRT aan moeten voldoen.

Duidelijk is geworden dat er een noodzaak bestaat om het MIRT te vernieuwen. Zowel Rijk als regio hebben elk hun eigen redenen om het MIRT te vernieuwen. Wel zijn er duidelijke overeenkomsten hierin te zien. Als er wordt gekeken naar hoe het 'nieuwe' MIRT eruit moet komen te zien is er een overlap tussen de antwoorden van Rijk en regio te onderkennen op twee punten. Allebei de groepen actoren zijn van mening dat het MIRT geslaagd zal zijn als het zich continu zal blijven vernieuwen en ontwikkelen. De nieuwe manier van werken zal een automatisme moeten worden. Daarnaast zijn beide van mening dat het BO (Bestuurlijk Overleg) veranderd zal moeten worden. Er moet een goede agenda komen en het mag niet meer een 'ritueel' worden. Daarnaast zullen de opgaven in gezamenlijkheid moeten worden aangevlogen. Tevens zullen de afspraken die gemaakt worden uit meerdere partijen moeten bestaan. Welke partijen dit moeten zijn, is nog niet duidelijk. Er is dus nog geen echt duidelijk eindbeeld in zicht, met andere woorden, hoe het 'nieuwe' MIRT er exact uit moet komen te zien. Dit is wel een cruciale stap binnen het vernieuwingsproces die mist. Zonder goede eindbestemming is monitoring lastig, wat kan zorgen voor een anticlimax van het vernieuwingsproces bij de verschillende actoren. De actoren kunnen namelijk niet constateren of het beoogde doel bereikt is.

Een goed procesontwerp bestaat uit vier voorwaarden namelijk; het proces zal open moeten zijn, er moet sprake zijn van bescherming van de kernwaarden van de actoren, er zullen prikkels aanwezig moeten zijn om de voortgang te bewaken en als laatste moeten er garanties zijn om inhoudelijke kwaliteit te kunnen borgen. Om erachter te kunnen komen of aan deze vier voorwaarden is voldaan zijn er aan elk van de vier voorwaarden variabelen gehangen. Als wordt gekeken naar deze vier voorwaarden en hun onderliggende variabelen kan het volgende geconstateerd worden.

- Binnen het vernieuwingsproces, zowel gezien vanuit het Rijk als de regio, is **geen openheid van het proces** geweest namelijk; niet alle relevante actoren zijn betrokken geweest (actoren twijfelen namelijk over de bestuurlijke aanhaking), er is sprake geweest van inhoudelijke keuzes voorafgaande aan het vernieuwingsproces en het proces is niet transparant voor iedere actor.
- In het vernieuwingsproces is er in **meer of mindere mate sprake van bescherming** van de kernwaarden voor beide groepen actoren (Rijk en regio) namelijk; het Rijk kan de agenda beïnvloeden en discussiepunten uitsluiten en kan gebruik maken van exit-opties, voor de regio is dit niet helemaal duidelijk. De regio's kunnen zich echter niet terugtrekken. Toch is er voor de regio ook de mogelijkheid tot bescherming van de kernwaarden, mocht het 'nieuwe' MIRT niet aan de verwachtingen voldoen, kan deze in gezamenlijkheid worden aangepast, zo wordt gesteld. Kernwaarden kunnen dus beschermd worden ook al is dat pas later in het proces nadat het resultaat zich uitgetekend heeft.
- Er zijn binnen het vernieuwingsproces **prikkels aanwezig om de voortgang te bewaken** namelijk; beide groepen actoren geven aan dat er sprake is van winsten en de organisatie van het conflict is goed georganiseerd er is namelijk sprake van een gelaagdheid binnen het vernieuwingsproces (DOM-Beraad/Projectgroep). De zwaarte van de bemensing is daarentegen nog niet optimaal, ambtelijk zijn zware actoren betrokken maar bestuurders zijn daarentegen niet formeel opgenomen in het vernieuwingsproces.
- In het vernieuwingsproces **zijn er garanties om de inhoudelijke kwaliteit van de uitkomsten te kunnen waarborgen** namelijk; gezien vanuit het Rijk was het vernieuwingsproces relatief open en was er een relatieve inhoudelijke variëteit aan het begin, dit aangezien elke actor wel zijn mening kon ventileren over het MIRT. Echter de rol van de regio's werd hier soms omschreven als reactief. Als wordt gekeken naar de antwoorden van de regio's kan gesteld worden dat er sprake is geweest van een open proces in het begin en inhoudelijke variëteit van vernieuwingsideeën, de regioactoren konden namelijk hun mening ventileren over het MIRT in de reflectie van Royal Haskoning.

Ter verduidelijking zie Tabel 1, (volgende pagina).

Er kan dus gesteld worden dat het procesontwerp aan bijna alle voorwaarden heeft voldaan. Alleen aan de voorwaarde openheid is niet voldaan. Om openheid te creëren zullen vanaf begin af aan alle relevante actoren betrokken moeten worden, mogen er geen inhoudelijke keuzes vooraf worden gemaakt en zal het proces transparant moeten zijn. Als er geen acties ondernomen worden om alsnog aan deze voorwaarden (variabelen) te voldoen, kan dit later in het proces tot problemen leiden.

Tabel 1 - procesontwerp vernieuwing MIRT

Procesontwerp en bijbehorende punten	Voldaan/Niet voldaan
Openheid	Niet voldaan
Bescherming van de kernwaarden	Voldaan
Prikkels om de voortgang te bewaken	Voldaan
Garanties om inhoudelijke kwaliteit te waarborgen	Voldaan

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de analyse/bevindingen zijn enkele aanbevelingen af te leiden. Er zal hierop kort worden ingegaan.

- Duidelijk is geworden dat in het proces niet alle relevante actoren zijn betrokken. Eén van deze relevante actoren is het maatschappelijk middenveld. Het is niet duidelijk of deze erbij betrokken moet worden of niet, de actoren zijn het hier namelijk niet over eens. Belangrijk is dat hierover in gesprek wordt gegaan en dat er duidelijkheid gecreëerd wordt. Worden er nu geen afspraken over gemaakt kan dit later zorgen voor problemen, actoren kunnen namelijk teleurgesteld raken als deze actoren wel of niet betrokken worden wat niet ten goede komt aan de procesuitkomst.
- Zowel Rijk als regio twijfelen of de bestuurders genoeg zijn aangehaakt. Belangrijk is om de bestuurders goed te betrekken, het vernieuwingsproces staat of valt namelijk met de goedkeuring van deze actoren. Bestuurders zullen daarom direct betrokken moeten worden binnen het vernieuwingsproces. Dit kan in de vorm van een platform, een zogenoemd Bestuurder Overleg MIRT. Als bestuurders het met sommige punten niet eens zijn, kan dit meteen besproken worden. Hierdoor kan er voorkomen worden dat er veel tijd, geld en energie verloren gaat. Daarnaast zorgt dit ook voor een nóg betere gelaagdheid en dus voor een betere organisatie van het conflict.
- Het proces is niet voor elke actor even transparant. Zo is voor sommige niet duidelijk door wie en wanneer beslissingen worden gemaakt. Het proces is uitgebreid en de stukken teveel om bij te houden. Om deze transparantie te verbeteren zou er een periodieke terugkoppeling van beknopte informatie moeten komen. Dit zodat de actoren goed aangehaakt blijven, wat ten goede zal komen aan de procesuitkomst.
- Om de kernwaarden te kunnen beschermen is het van belang dat actoren de agenda kunnen beïnvloeden/discussiepunten uit kunnen sluiten. Deze optie is er niet echt voor de regio's. Als deze optie er welk komt, zal dit zorgen voor veiligheid. Deze veiligheid zal zorgen voor commitment aan het vernieuwingsproces. Dit geldt enkel voor de actoren die behoefte hieraan hebben (agenda beïnvloeden/discussie punten uitsluiten). Vetorecht voor de regio's zou een mogelijkheid zijn om dit te realiseren.

- De projectgroep, welke de plannen voor de vernieuwing maken, bestaat uit de economisch sterke gebieden in Nederland. Om meer legitimiteit te creëren rondom de projectgroep zou het verstandig zijn om deze uit te breiden met de overige gebieden. Om dit te realiseren kunnen er werksessies over het vernieuwingsproces georganiseerd worden met niet alleen de vertegenwoordiging van de economisch sterke gebieden.
- Concrete acties worden als belangrijk ervaren binnen het vernieuwingsproces. Als actoren het vernieuwingsproces gaan monitoren, zal hier dan ook naar gekeken worden. In het werkplan staan echter drie richtinggevende pijlers die haaks staan op deze gewenste concreetheid. Hiertussen zal dus een guldenmiddenweg gevonden moeten worden. Dit kan eventueel bereikt worden door de voorbeeldprojecten meer onder de aandacht te brengen.

Leeswijzer

Het voorliggende onderzoek bestaat uit verschillende hoofdstukken. In hoofdstuk 1, de introductie, zullen verschillende onderwerpen aan de orde komen die ingaan op het onderwerp van onderzoek. Er zal hierin uitgewerkt worden wat het MIRT precies inhoudt waarna vervolgens de probleemstelling van het onderzoek nader zal worden toegelicht. Vervolgs zal ingegaan worden op de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie en methoden van het onderzoek. In hoofdstuk 2, theoretisch kader, zullen verschillende theorieën uitgewerkt worden welke zullen uitmonden in een conceptueel model. Hierop volgend zal in de operationalisatie de theorie meetbaar gemaakt worden. Hoofdstuk 3, samenwerkingsverband Rijk/regio, vormt het eerst hoofdstuk van de analyse. In dit hoofdstuk zal inzicht worden gegeven in het proces, de actoren, het samenwerkingsverband en het einddoel van het MIRT. In hoofdstuk 4, het procesontwerp, zal zoals de naam al doet vermoeden, ingegaan worden op het ontwerp van het vernieuwingsproces. Dit hoofdstuk vormt dan ook de rode draad van het onderzoek. In hoofdstuk 5, zal stil gestaan worden bij de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit de analyse. Daarnaast is er een kritische reflectie opgenomen in dit hoofdstuk. Binnen deze reflectie zal ingegaan worden op de gemaakte keuzes. Hoofdstuk 6 is het afsluitende hoofdstuk, hierin is de literatuurlijst en de interviewvragen opgenomen.

Hoofdstuk 1 – Introductie

1.1 Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft verschillende verantwoordelijkheden. Zo zet het Ministerie mede in op bereikbaarheid en leefbaarheid waarbij een vlotte doorstroming van belang is. Dit alles in een goed ingerichte, veilige en schone leefomgeving. Van belang is hierbij dat er goede verbindingen zijn op zowel de weg, het spoor, het water als in de lucht (Rijksoverheid, 2014a). Deze visies van het Ministerie staan dan ook (mede) opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (Rijksoverheid, 2014b). Om het beleid van het Rijk, waaronder de SVIR, in uitvoering te kunnen brengen zijn er vele instrumenten voor handen. Een van deze instrumenten is de Meerjarenraming Infrastructuur, Ruimte en Transport (in het vervolg MIRT genoemd). In smalle zin kan gesteld worden dat het MIRT het Rijksinvesteringsprogramma voor projecten en programma's in het ruimtelijk fysieke domein is. In brede zin kan gesteld worden dat het de intentie heeft voor het realiseren van beter in tijd afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen van Rijk, decentrale overheden en andere partijen (Royal HaskoningDHV, 2014). Met andere woorden, aan de hand van het MIRT gaan Rijk en regio met elkaar in overleg waarbij er dan een gezamenlijke opgave wordt geformuleerd voor een gebied wat betreft infrastructuur, ruimte en transport. Grofweg gezien is het MIRT dus een koppeling van beleid naar een deel van de daadwerkelijke uitvoering ervan (Respondent). Daarnaast wordt door onderdelen van het MIRT het samenspel tussen overheden en besluitvorming in het ruimtelijke fysieke domein navolgbaar en inzichtelijk (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2013). Het MIRT opereert dan ook in een complexe en dynamische omgeving, er zijn namelijk veel verschillende lagen van overheid, sectoren en actoren bij betrokken. Mensen uit de hoek van de Ruimtelijke Ordening zien van oudsher de relatie tussen de twee sectoren ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning dan ook als gespannen. Infrastructuur wordt gezien als sectoraal en centralistisch. Ruimtelijke ordening daarentegen als gebiedsgericht en integraal (Zonneveld, Waterhout, Trip & Drewe, 2009: p. 5).

Het huidige MIRT functioneert niet goed meer in de huidige omstandigheden en het zal dan ook vernieuwd moeten worden. Er liggen hier twee redenen aan ten grondslag. Ten eerste is de samenleving aan verandering onderhevig, wat zijn weerslag heeft op het MIRT. Meerdere partijen en sectoren raken betrokken bij MIRT-opgaven en de opgaven worden tevens complexer. Ontwikkelingen gaan sneller dan voorheen en het gevolg is niet eenduidig. Daarnaast is ook een verandering te constateren bij overheden zelf, zo zijn veel taken gedecentraliseerd, is er minder budget en initiatieven vanuit de maatschappij komen steeds vaker voor. Een Top-down manier van sturen in het ruimtelijk fysieke domein is dan ook niet meer goed mogelijk (Wenkend perspectief voor de vernieuwing van het MIRT, 2014). Ten tweede is er onvrede geuit door de betrokken actoren over het functioneren van een deel van het MIRT. Het huidige MIRT voldoet niet aan alle verwachtingen. Zo komt de R van Ruimte niet goed tot zijn recht en het MIRT sluit niet meer aan bij de nieuwe verhoudingen tussen het Rijk en de regio in het ruimtelijk fysieke domein. Daarnaast worden spannende en strategische dossiers niet besproken (Royal HaskoningDHV, 2014). Ondanks deze kritieken moet niet het kind met het badwater worden weggegooid. De betrokken actoren zijn namelijk wel van mening dat het MIRT een geliede besluitvormingsmachine is (Royal Haskoning DHV, 2014). Er zal niet worden gekozen voor een compleet nieuw onderzoeksprogramma maar voor een herziene versie.

De herziene versie moet tot stand komen door middel van een vernieuwingsslag. Deze vernieuwingsslag die als noodzakelijk wordt gezien, is dan ook vorig jaar december van start gegaan binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, namelijk *De Vernieuwing van het MIRT*. Het programma *Vernieuwing van het MIRT* richt zich op drie verschillende pijlers. Deze drie pijlers zullen ervoor moeten zorgen dat de problemen die worden ervaren binnen het MIRT opgelost worden. De pijlers zijn: (1) Samenwerken, waarbij het op gelijke voet met elkaar komen te staan van belang is (Royal Haskoning DHV, 2014), (2) Brede blik, waarbij samenwerking bij het realiseren van opgaven centraal staat en (3) Flexibiliteit waarbij

het beter benutten van bestaande middelen centraal staat, het anders omgaan met onzekerheden en het bereiken van het einddoel door middel van het nemen van kleine stappen.

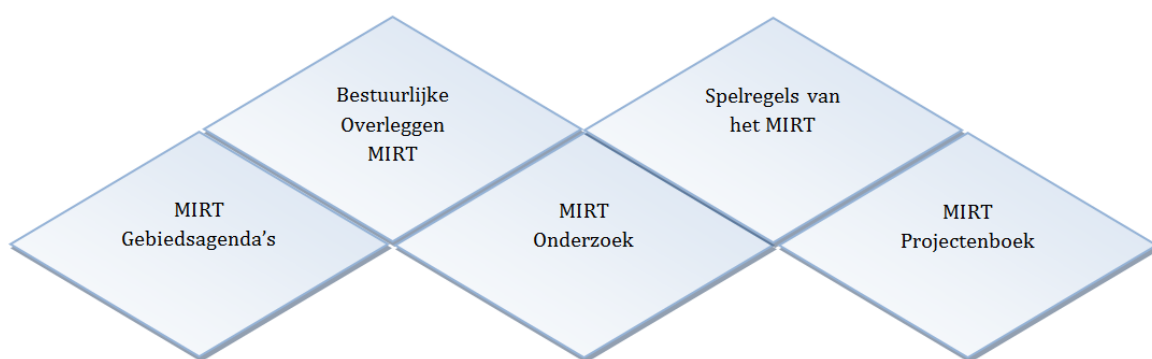
In dit onderzoek zal dan ook nader ingegaan worden op dit vernieuwingsproces, waarbij de nadruk zal liggen op het procesontwerp. Er zal worden gekeken waaraan een goed procesontwerp zal moeten voldoen, waarna vervolgens zal worden geanalyseerd in hoeverre het vernieuwingsproces van het MIRT hieraan voldoet. Eventuele discrepanties kunnen op deze manier naar voren komen, wat een goed inzicht geeft in de stappen die nog gemaakt moeten worden door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (in het vervolg Ministerie van IenM).

1.2 De verschillende MIRT onderdelen

Nu duidelijk is geworden wat het MIRT inhoud, zal voordat er verder gegaan wordt met de probleemstelling van het onderzoek, eerst nader worden ingegaan op het instrument MIRT. Het MIRT is namelijk een complex instrument wat gekenmerkt wordt door verschillende losse, maar ook in verbinding staande onderdelen. Dit behoeft dan ook nadere toelichting. De onderdelen zullen hieronder worden uitgewerkt, zodat duidelijk wordt wat het MIRT precies inhoud.

Het MIRT is een investeringsinstrument waarbij sprake is van een intensieve samenwerking tussen Rijk en regio (Rijksoverheid, 2014d). Met andere woorden: *“Het MIRT is te zien als een bestuurlijk gedragen, inhoudelijk samenhangend en financieel gedekt programma van infrastructuurprojecten”* (in Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009: p. 18). Om het MIRT goed tot uitvoering te brengen is Nederland verdeeld in zeven verschillende regio's. Te weten; Zuidwestelijke Delta, Brabant, Limburg, Zuidvleugel, Noord-Holland/Utrecht/Flevoland, Noord-Nederland en Oost-Nederland. Het MIRT zelf bestaat uit vijf verschillende onderdelen, welke alle onder het MIRT worden geschaard. De verschillende onderdelen zijn van elkaar te onderscheiden maar hebben elk wel betrekking op elkaar of beïnvloeden elkaar onderling. De vijf onderdelen zijn de MIRT Gebiedsagenda, de Bestuurlijke Overleggen MIRT, de Spelregels van het MIRT, de MIRT Onderzoek en het MIRT Projectenboek, ter verduidelijk zie Figuur 1 (Rijksoverheid, 2014c). De onderdelen zullen hieronder nader worden toegelicht.

Figuur 1 - Verschillende onderdelen binnen het MIRT



Bron: Rijksoverheid, 2014c

MIRT- Gebiedsagenda

De ruimte in Nederland is schaars, een goede inrichting is dus van groot belang. Nederland is verdeeld in zeven verschillende landsdelen. Om te komen tot een goede inrichting is in 2009 door Rijk en regio gezamenlijk per landsdeel een gebiedsagenda vastgesteld (Rijksoverheid, 2014c). Binnen de gebiedsagenda gaan Rijk en regio met elkaar in overleg. Hierbij heeft het Rijk een visie op het gebied en de regio. Samen zullen zij in overleg treden waarna er uiteindelijk een gezamenlijke visie zal komen. Er zal dus een discrepantie ontstaan tussen de gezamenlijk opgestelde visie en de huidige situatie. Deze discrepantie wordt de gezamenlijk opgave genoemd (Respondent) (Rijksoverheid, 2014c).

Visie landsdeel + Visie Rijk = gezamenlijke visie

Gezamenlijke Visie – huidige situatie = Opgave

Een gebiedsagenda kan opgedeeld worden in twee onderdelen. In het eerste deel is de visie en ontwikkelrichting van het landsdeel te vinden. Hierbij zijn ook de majeure opgaven opgenomen die daaruit voort komen. In het tweede deel komt de uitwerking van de opgave aan de orde. Gedacht kan hierbij worden aan de vraag: welke projecten en andere acties kunnen bijdragen aan de invulling van de opgaven? Wel moet hierbij het punt gemaakt worden dat de gebiedsagenda's geen besluitvorming betreffen. Er worden geen besluiten genomen om projecten uit te kunnen voeren (Rijksoverheid, 2014d).

Bestuurlijke Overleggen MIRT

Binnen de gebiedsagenda's worden de visies en opgaven opgesteld. De besluitvorming over deze projecten worden daarentegen niet gemaakt in de gebiedsagenda (Rijksoverheid, 2014c). De besluitvorming over projecten vindt plaats binnen de Bestuurlijke Overleggen MIRT (in het vervolg BO genoemd). Binnen de BO's wordt er besloten over welke opgaven en welke oplossingen er zullen komen. Dit gebeurt in samenspraak tussen het Rijk en de regio (Rijksoverheid, 2014c). Tevens kan er gesteld worden dat er binnen het BO gepoogd wordt om de regionale- en Rijksinvesteringen op elkaar af te stemmen. Naast de te nemen besluiten wordt ook de voortgang en agendering van nieuwe projecten besproken (Rijksoverheid, 2014d).

De besluiten die worden genomen in de BO's worden uiteindelijk doorgegeven aan de Tweede Kamer (Rijksoverheid, 2014d).

MIRT Onderzoek

Bij een MIRT-Onderzoek, wordt er onderzoek gedaan naar een klein deel van de gebiedsagenda. Als er een opgave uit de gebiedsagenda onvoldoende scherp is kan er overgegaan worden op een MIRT-Onderzoek (Respondent). Daarnaast richt een MIRT onderzoek zich op ontwikkelingen of opgaven waarbij sprake is van een Rijksbelang of waarbij Rijksbetrokkenheid nodig is (Rijksoverheid, 2014d). Voor MIRT-Onderzoeken gelden geen MIRT Spelregels (hier wordt later op terug gekomen), de onderzoeken zijn vormvrij (Respondent).

Er zijn twee soorten MIRT-onderzoeken. Ten eerste is er het onderzoek waarbij er sprake is van een ruimtelijke opgave of ontwikkelrichting op de middellange of lange termijn, waarbij er wellicht sprake is van Rijksbetrokkenheid. Het tweede soort onderzoek richt zich op bestaande gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze projecten moeten concreter worden, waarbij er dus sprake is van uitvoering van een MIRT-onderzoek. Er kan gesteld worden dat de uitkomst van beide soorten MIRT-onderzoeken er toe leidt dat er een aanscherping plaats vindt van de gebiedsagenda. Dit ten aanzien van de ontwikkelrichting of de desbetreffende opgave (Rijksoverheid, 2014d). Momenteel wordt er naar gestreefd om een meer integraal beeld van de situatie weer te geven bij MIRT-Onderzoeken. Er moeten dan ook meer actoren bij het onderzoek betrokken worden (Respondent).

De uitkomst van een MIRT-onderzoek kan er toe leiden dat er overgegaan wordt op bestuurlijke afspraken tussen verschillende betrokken actoren wat betreft het vervolgproces, een ruimtelijke reservering of een aanpassing van normen en sectorale wet- en regelgeving (Rijksoverheid, 2014d). Echter het is niet de eerste stap die leidt tot een mogelijke Rijksinvestering (Rijksoverheid, 2014c).

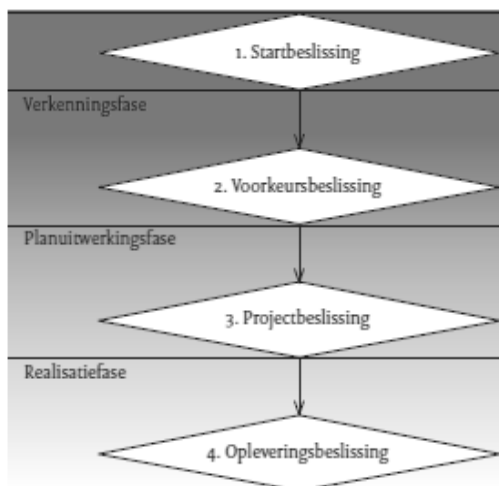
In het BO of in het Nationaal Bestuurlijk Overleg Deltaprogramma wordt besloten of er overgegaan wordt op een MIRT-Onderzoek. Hierbij beslist het Rijk of het Rijk in overleg met de regio of er een MIRT-Onderzoek ingesteld moet worden (Rijksoverheid, 2014d).

Spelregels van het MIRT

Binnen de Spelregels van het MIRT worden de rollen en taken van de verschillende actoren beschreven. Tevens staan er besluitvormingsvereisten omschreven van het Rijk om tot een beslissing te komen over mogelijke financiële Rijksbijdrage (Rijksoverheid, 2014c)(Rijksoverheid, 2014d). Binnen de Spelregels

staat beschreven hoe een proces, project of programma verloopt; van probleemanalyse naar een keuze voor een oplossing. Hierin zijn verschillende stappen te onderkennen namelijk; de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. Daarnaast bestaan er nog vier beslissingsmomenten namelijk; (1) de startbeslissing, (2) de voorkeursbeslissing, (3) de projectbeslissing en (4) de opleveringsbeslissing (Rijksoverheid, 2014c) (Respondent). Ter verduidelijking Figuur 2.

Figuur 2 - Een schematische uitwerking van de MIRT Spelregels



Bron: Rijksoverheid, 2014e.

De Spelregels hebben op elk onderdeel van het MIRT invloed, behalve op het MIRT-Onderzoek. Deze onderzoeken zijn vormvrij (Respondent).

MIRT Projectenboek

Het MIRT Projectenboek komt elke derde dinsdag van september uit. Het is een bijlage van de begroting van het Infrastructuur- en Deltafonds (Rijksoverheid, 2014d)(Respondent). Het Projectenboek geeft nadere uitleg over de ruimtelijke Rijksprojecten en -programma's. Daarnaast staat er per project/programma de stand van zaken vermeld en de planning (Rijksoverheid, 2014d).

Niet alle afspraken worden in het MIRT Projectenboek weergegeven (Respondent). Als er sprake is van een ruimtelijke ingreep en directe betrokkenheid op financieel vlak vanuit het Rijk, worden investeringsprojecten- en programma's opgenomen in het MIRT Projectenboek (Rijksoverheid, 2014d). Tevens worden relevante afspraken wat betreft MIRT Onderzoeken of projecten, die worden gemaakt in het BO, het volgende jaar opgenomen in het Projectenboek (Respondent). Als een MIRT-Onderzoek is afgerond, wordt deze niet meer vermeld in het Projectenboek (Rijksoverheid, 2014c).

1.3 Probleemstelling

Nu inzicht is gegeven in de problemen en de onderdelen van het MIRT zal nader worden ingegaan op de probleemstelling van het onderzoek.

Het moge duidelijk zijn dat een vernieuwing van het MIRT wenselijk is, dan wel noodzakelijk is, aangezien de samenleving aan verandering onderhevig is waardoor meerdere partijen en sectoren betrokken raken en opgaven complexer worden. Daarnaast is er onvrede geuit door de betrokken actoren over het functioneren van een deel van het MIRT. Er zal dus gezocht moeten worden naar nieuwe samenwerkingsvormen tussen Rijk, regio en eventueel het maatschappelijk middenveld aan de hand van het vernieuwingsproces.

In dit onderzoek zal gekeken worden naar het procesontwerp van het vernieuwingsproces MIRT. Er zal gekeken worden aan welke voorwaarden een goed procesontwerp moet voldoen, waarna vervolgens zal worden geanalyseerd in hoeverre het procesontwerp van het vernieuwingsproces hieraan voldoet. Er wordt dan ook gesteld dat een goed procesontwerp zal leiden tot een optimaal procesresultaat. Door te kijken naar het procesontwerp van het vernieuwingsproces MIRT kunnen eventuele discrepanties met de theorie aan het licht worden gebracht. Door deze discrepanties in kaart te brengen, kan hieraan gewerkt worden, waardoor een optimaal resultaat van het vernieuwingsproces bereikt kan worden.

Het doel van het onderzoek luidt als volgt:

“Het verwerven van kennis aangaande het goed ontwerpen van een procesontwerp, zodat inzicht kan worden verkregen waaraan het vernieuwingsproces van het MIRT zal moeten voldoen om een betere samenwerking tussen Rijk en regio’s te kunnen bewerkstelligen”

De hoofdvraag die binnen dit onderzoek beantwoord zal worden is:

“Aan welke voorwaarden zal het procesontwerp van het vernieuwingsproces van het MIRT moeten voldoen en in hoeverre is aan deze gestelde voorwaarden voldaan, zodat een betere samenwerking tussen het Rijk en de regio’s gerealiseerd kan worden?”

Er zullen verschillende deelvragen worden opgesteld, welke tezamen het antwoord op de hoofdvraag vormen.

1. *Hoe is het vernieuwingsproces ontstaan en hoe heeft het vorm gekregen?*

Door deze deelvraag wordt inzicht verkregen in het vernieuwingsproces, wat moet zorgen voor duidelijkheid bij de overige deelvragen.

2. *Wie zijn de betrokken actoren binnen het MIRT en welke problemen worden ervaren door de actoren als wordt gekeken naar het samenwerkingsverband tussen Rijk en regio binnen het MIRT?*

2.1. *Welke betrokken actoren kunnen er onderkent worden binnen het MIRT en hoe staan zij in het vernieuwingsproces; actorenanalyse?*

2.2. *Welke problemen onderkennen Rijk en regio als wordt gekeken naar het samenwerkingsverband tussen Rijk en regio binnen het MIRT?*

Binnen het MIRT zijn veel verschillende actoren betrokken met elk hun eigen opvattingen. Het is van belang om deze in kaart te brengen. Daarnaast zal gekeken worden wat volgens de verschillende actoren het probleem was binnen het MIRT. Hierdoor kan een goed beeld geschetst worden wat betreft de noodzaak tot verandering.

3. *Wanneer zien het Rijk en de regio’s het vernieuwingsproces als geslaagd/af?*

Als er een vernieuwingsproces gestart wordt is het van belang dat er doelen worden opgesteld en een einddoel. Er zal hier dan ook onderzocht worden wat voor de verschillende groepen actoren (Rijk en regio) het einddoel is. Met andere woorden wanneer zien de actoren het vernieuwingsproces als geslaagd.

4. *Hoe hebben de verschillende betrokken actoren, van zowel het Rijk als de regio, het vernieuwingsproces van het MIRT ervaren als wordt gekeken naar het procesontwerp?*

4.1. *In hoeverre was er sprake van een open proces binnen het vernieuwingsproces van het MIRT?*

4.2. *In hoeverre was er sprake van bescherming van de kernwaarden binnen het vernieuwingsproces van het MIRT?*

4.3. *In hoeverre was er sprake van prikkels voor de voortgang binnen het vernieuwingsproces van het MIRT?*

4.4. *In hoeverre was er sprake van garanties voor de inhoudelijke kwaliteit binnen het vernieuwingsproces van het MIRT?*

Deze deelvraag is de belangrijkste binnen het onderzoek. Binnen deze deelvraag zal geanalyseerd worden hoe het procesontwerp van de vernieuwing van het MIRT vorm heeft gekregen. Door de theorie over procesontwerp te vergelijken met het procesontwerp van de vernieuwing, kunnen eventuele discrepanties aan het licht komen ten einde aanbevelingen te geven. Aan de hand van deze aanbevelingen kan dan het procesontwerp, tussendoor aangescherpt worden, wat de uitkomst van het vernieuwingsproces ten goede zal komen.

1.4 Maatschappelijke- en Wetenschappelijke relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Binnen het MIRT zijn vele actoren betrokken die alle een andere rol hebben. Deze rolverdeling is de laatste tijd aan verandering onderhevig. Voorheen was het Rijk de leidende actor, waarbij ook de focus lag. Echter deze rolverdeling is aan het veranderen en er is een trend te signaleren dat deze rol verschuift naar de regio's. Door deze verschuiving van rollen in het netwerk, zal ook het proces binnen MIRT moeten veranderen, zodat er uiteindelijk een duurzaam maar ook houdbaar MIRT kan ontstaan. Hierbij is het van belang dat Rijk en regio elkaar als gelijkwaardig zien. Door gelijkwaardigheid in de relatie zal dat de samenwerking bevorderen. Samenwerking is van belang omdat geen enkele actor opgaven alleen kan realiseren in het ruimtelijk fysieke domein. Tevens zal de nadruk op regionaal en integraal vlak moeten komen te liggen, in plaats van op centraal en sectoraal.

Deze aanpassing van het MIRT is van groot belang. De doelstelling van het MIRT is om opgaven zo efficiënt en effectief mogelijk te realiseren. In het MIRT worden grote infrastructurele en ruimtelijke projecten vastgelegd. Hierbij gaan zowel Rijk als regio met elkaar in gesprek, met als doel om een gezamenlijke opgave op te pakken. Uiteindelijk zullen hier verschillende projecten uit voortvloeien. Als er dus niet geanticipeerd wordt op de verandering van de rollen, is er een kans dat het MIRT niet meer houdbaar is. Dit aangezien de rollen van de actoren zullen gaan veranderen in het netwerk en actoren daardoor dus ook anders zullen gaan handelen. Er zal dan geen goed instrument meer zijn voor het gesprek tussen Rijk en regio. Het vernieuwingsproces van het MIRT is dus gewenst, dan wel noodzakelijk.

Dit onderzoek richt zich op het procesontwerp. In hoeverre is er een overeenkomst te zien tussen het procesontwerp van het vernieuwingsproces en de theorie. Eventuele discrepanties kunnen op deze manier aan het licht komen, waarna vervolgens aanbevelingen kunnen volgen. Als er geen onderzoek wordt gedaan naar het procesontwerp van de vernieuwing MIRT waardoor eventuele gebreken aan het licht kunnen komen en verholpen kunnen worden, zal het proces niet het optimale resultaat behalen. De samenleving zal hier uiteindelijk de dupe van zijn. De samenleving is de dupe gezien de gegeven complexe omgeving en het feit dat geen enkele actor zelfstandig opgaven kan realiseren. Daarom is een gesprek/samenwerking tussen verschillende actoren nodig. Dit zodat maatschappelijke relevante opgaven opgepakt kunnen worden. Het MIRT is dus een instrument om dit gesprek te laten plaatsvinden. Een niet goed lopend gesprek kan daarom negatieve gevolgen hebben voor de samenleving aangezien opgaven niet goed opgepakt kunnen worden. Om deze reden is een optimaal resultaat van het vernieuwingsproces van het van het MIRT noodzakelijk, zodat het instrument MIRT weer klaar wordt gemaakt voor de toekomst.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Om te komen tot aanbevelingen voor het procesontwerp van het vernieuwingsproces van het MIRT, zal gebruik worden gemaakt van een deductieve onderzoeksmethode. Met andere woorden de theorie in het onderzoek zal leidend zijn. Om te komen tot een goede theoretische basis, zullen verschillende theorieën gebruikt worden en aan elkaar worden gekoppeld. Door deze nieuwe insteek van het gebruik van theorie, kunnen nieuwe inzichten ontstaan. Deze nieuwe inzichten kunnen bijdragen aan een verrijking van de theorie. Er zou dan ook vervolgonderzoek gedaan kunnen worden als blijkt dat er nieuwe inzichten zijn ontstaan.

1.5 Methoden & Technieken

Nu nader inhoudelijk is ingegaan op het onderzoek, zal hieronder aandacht worden besteed aan hoe het onderzoek vorm zal krijgen. Er zal ingegaan worden op het ontwerp van het onderzoek, met andere woorden er zal inzichtelijk worden gemaakt hoe het onderzoek aangepakt zal worden en de gemaakte keuzes zullen verantwoord worden.

1.5.1 Het theoretisch kader

Het onderzoek naar het vernieuwingsproces is een deductief onderzoek, met andere woorden er zal naar het vernieuwingsproces gekeken worden aan de hand van theorie. Er zal worden gekeken welke antwoorden bestaande theorieën geven op de hoofdvraag (Van Thiel, 2010: p. 46). Er zullen verschillende theorieën gebruikt worden die dienen als zoeklicht. Als de verschillende theorieën in kaart zijn gebracht zal er een conceptueel model worden gemaakt. In het conceptueel model zal duidelijk worden op welke manier het antwoord op de hoofdvraag verkregen zal worden in combinatie met de gekozen theorie. Vervolgens zal de theorie meetbaar gemaakt moeten worden wat zal gebeuren in de operationalisatie. Binnen de operationalisatie zal duidelijk worden wat er precies gemeten zal worden binnen het onderzoek (Van Thiel, 2010: p. 52).

1.5.2 Het Steekproefkader

In het dit onderzoek, wat zich richt op het vernieuwingsproces van het MIRT, zijn veel actoren betrokken. Er namelijk verschillende lagen van de overheid betrokken bij het vernieuwingsproces en enkele kennisinstellingen. De onderzoekseenheden die onderzocht zullen worden vanuit het Rijk betreffen; het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De andere onderzoekseenheden betreffen de zeven regio's waarin Nederland verdeeld is binnen MIRT, namelijk: Zuidwestelijke Delta, Brabant, Limburg, Zuidvleugel, Noord-Holland/Utrecht/Flevoland, Noord-Nederland en Oost-Nederland. Er kan dus gesteld worden dat dit bijna alle actoren zijn die zich bezig houden met het vernieuwingsproces van het MIRT. Vanuit het Ministerie van IenM en de regio's zal met een directeur en (een) beleidsmedewerker(s) worden gesproken, zodat meerdere lagen vanuit één organisatie een goed beeld kunnen schetsen van het vernieuwingsproces. Vanuit het Ministerie van EZ en het Ministerie van BZK zal enkel met een directeur gesproken worden en waar nodig nog met een beleidsmedewerker. Deze keuze is bewust gemaakt aangezien het MIRT (en dus de vernieuwing MIRT) valt onder het Ministerie van IenM, waardoor deze ook als een zwaardere actor wordt beschouwd dan de overige Ministeries. De regio's worden in het MIRT (en dus in het vernieuwingsproces) ook gezien als zware actoren aangezien het MIRT mede dient om het gesprek tussen het Rijk en de regio's plaats te laten vinden.

Deze bewuste selectie van de verschillende actoren/onderzoekseenheden is tot stand gekomen na het meelopen met de afdeling en het veelvuldig bijwonen van vergaderingen en 'vernieuwingsgesprekken'. Bij deze gesprekken kon een goed beeld gevormd worden van de verschillende betrokken actoren. Daarnaast heeft het DOM-beraad (Directeuren Overleg Vernieuwing MIRT) de doorslag gegeven voor selectie van de directeuren. Binnen dit DOM-beraad wordt inhoudelijk ingegaan op het vernieuwingsproces (en de richting) en wordt de voortgang besproken. Deze directeuren geven dan ook (mede) groen licht voor de verschillende veranderingen.

De bovenstaande selectie zal een goed overzicht moeten geven van de zienswijze van de actoren op het vernieuwingsproces. Deze actoren zijn direct betrokken en zijn inhoudelijk goed op de hoogte. Er is niet gekozen om met kennisinstellingen te praten. Deze keuze is bewust gemaakt. De kennisinstellingen zijn wel betrokken bij het vernieuwingsproces, zo is er een reflectie gemaakt. Daarnaast kunnen zij hun mening geven op de vernieuwingsideeën vanuit wetenschappelijk oogpunt. Deze kennisinstellingen hebben dus geen goed zicht op de kijk van de verschillende actoren op het vernieuwingsproces. Daarnaast kunnen zij niet goed inschatten hoe de verschillende betrokken actoren, betrokken worden. Dit inzicht is wel van cruciaal belang voor de beantwoording van de hoofdvraag.

Naast het interviewen van de verschillende betrokken actoren zal ook kennis geworven worden uit andere databronnen, schriftelijke databronnen. Zo zal er ook gebruik worden gemaakt van primaire schriftelijke bronnen. Hieronder vallen bijvoorbeeld documenten vanuit het Ministerie van IenM, betreffende het vernieuwingsproces van het MIRT of het MIRT zelf. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van secundair materiaal. Zo zullen conclusies uit eerdere onderzoeken over MIRT, mede gebruikt worden om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

1.5.3 De gekozen onderzoeksstrategieën, methoden en technieken

Door het kiezen van een strategie, methode en een techniek zal er van een globale opzet naar een meer praktische werkwijze van het onderzoek worden gegaan (Van Thiel, 2010: p. 68).

De hoofdvraag binnen dit onderzoek betreft verkennen, beschrijven en evaluatie. De betrokken actoren bij het vernieuwingsproces zijn beperkt. Dit zijn de kenmerken die terug te vinden zijn bij een gevalstudie, wat ook meteen de strategie is binnen dit onderzoek. Binnen deze strategie zullen meerdere methoden gebruikt worden, wat ook wel mixed method design wordt genoemd (Van Thiel, 2010: p. 68).

Zoals al eerder aanbod is gekomen zal er gebruik worden gemaakt van interviews. Deze interviews zullen semigestructureerd van aard zijn. Aangezien er dit onderzoek deductief van aard is, zullen deze interviews, en dus de interviewvragen, afgeleid worden van de operationalisatie en dus indirect van het theoretisch kader. Naast het gebruik van semigestructureerde interviews zal gebruik worden gemaakt van de methode inhoudsanalyse. Binnen de inhoudsanalyse zal bestaand materiaal worden onderzocht, schriftelijk bestaand materiaal, dat betrekking heeft tot het vernieuwingsproces van het MIRT. Het bestaand materiaal is, zoals hierboven al nader toegelicht, zowel primair als secundair van aard.

1.5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van onderzoek hangt af van de nauwkeurigheid en de consistentie van hoe variabelen worden gemeten. Bij de nauwkeurigheid is het van belang dat de meetinstrumenten die gehanteerd worden, de variabelen zo nauwkeurig mogelijk meet (Van Thiel, 2010: p. 57). Bij de consistentie is de herhaalbaarheid van belang, *“Onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding”* (Van Thiel, 2010: p. 57). Validiteit is onder te verdelen in interne- en externe validiteit. De interne validiteit gaat om het feit of de onderzoeker heeft gemeten wat hij wilde meten. De externe validiteit gaat om de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010: pp. 58-59). Om de interne validiteit te kunnen genereren zal de operationalisatie eenduidig en uitsluitend zijn. Wat betreft de externe validiteit kan gesteld worden dat deze minimaal is. Het onderzoek betreft een gevalsonderzoek waarbij conclusies en aanbevelingen worden opgesteld met als doel, het adviseren van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kans dat de aanbevelingen ook van toepassing zijn op een ander Ministerie of institutie is gering.

Om de betrouwbaarheid en validiteit te ondervangen zal dan ook gebruik worden gemaakt van interonderzoekerbetrouwbaarheid (Van Thiel, 2010: p. 58). Er zal namelijk tijdens het doen van onderzoek, altijd een ervaren onderzoeker en een begeleider vanuit 'het veld' (Ministerie van IenM) regelmatig meelesen. Daarnaast zal bij de interviewvragen suggestieve of ambigue vragen en vragen waarbij de kans op sociaal wenselijke antwoorden groot is, vermeden worden. Bij bestaand materiaal zal altijd gebruik worden gemaakt van betrouwbare, wetenschappelijk verantwoorde, bronnen. Daarnaast zal binnen het onderzoek sprake zijn van triangulatie (mixed method). Met andere woorden er zal informatie worden verzameld op verschillende manieren (Van Thiel, 2010: pp. 61-62). Al deze maatregelen zijn genomen, zodat de variabelen op een goede en verantwoorde manier gemeten kunnen worden.

1.5.5 Analyse

Zoals eerder aan bod is gekomen zal er gebruik worden gemaakt van semigestructureerde interviews. Er zal hierdoor een veelheid aan data vrij komen die op een goede manier geanalyseerd zal moeten worden. Als eerste stap hiertoe zullen de interviews getranscribeerd worden. Er is gekozen voor deze, nogal intensieve manier, om een eventuele bias van de onderzoeker zoveel mogelijk uit te sluiten. Als de

interviews getranscribeerd zijn zullen deze op een secure manier geanalyseerd moeten worden. Er is daarom gekozen om bij de deelvragen de bijpassende vragen te achterhalen, waarna vervolgens de verschillende antwoorden op de vragen naast elkaar worden gelegd en zullen worden vergeleken. Vervolgens kunnen eventuele patronen worden herkend en kan er een goed en overwogen antwoord worden gegeven. Op deze manier zullen de antwoorden van de verschillende actoren ook zoveel mogelijk een gelijke bijdrage leveren aan de analyse.

1.5.6 De Netwerkanalyse

Om deelvraag 2 te kunnen beantwoorden zal mede gebruik worden gemaakt van de netwerkbenadering. Deze is onder te verdelen in de actorenanalyse, spelanalyse en de netwerkanalyse. Er is gekozen om enkel een actorenanalyse uit te werken, zodat een goed beeld van de verschillende actoren geschetst kan worden. Daarnaast zal voor het onderzoek de spelanalyse en de netwerkanalyse weinig toevoegen. Er wordt namelijk gekeken naar het vernieuwingsproces van het MIRT waarbij een inzicht in actoren en hun probleempercepties afdoende is.

Aan de hand van de actorenanalyse kunnen door het nemen van verschillende stappen de actoren goed inzichtelijk worden gemaakt. De stappen die genomen moeten worden zijn als volgt: *1) Neem een voorlopige probleemstelling als startpunt, 2) Bekijk welke actoren er betrokken zijn, 3) Bekijk wat de verschillende percepties zijn van de actoren en 4) Analyseer de posities van de actoren en de onderlinge afhankelijkheden* (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 135-147).

In de analyse zullen deze stappen niet allemaal genomen worden, maar zullen deze samengevoegd worden tot twee punten. Het eerste punt zal nader ingaan op punt 1, de probleemstelling, met andere woorden wat zien de verschillende actoren als het probleem. In de tweede stap worden de stappen 2, 3 en 4 uitgewerkt. Hierbij zal per actor nader worden ingegaan op hun taak (eventueel) en standpunt ten opzichte van het vernieuwingsproces waarna vervolgens hun afhankelijkheid in kaart zal worden gebracht. Er is gekozen voor deze samenvoeging omdat het uitwerken van een complete actoren analyse veel tijd zou innemen en maar weinig extra informatie zou opleveren. Deze versmalling neemt minder tijd in beslag en levert voldoende informatie op. In feite worden namelijk alle stappen doorlopen, enkel op een zeer eenvoudige manier.

Als de versmalde actoren analyse eenmaal is doorlopen en de actoren, hun percepties en afhankelijkheden in kaart zijn gebracht, kan dit helpen bij het vernieuwingsproces om de actoren op een lijn te krijgen. Door een overzicht hoe de verschillende actoren tegenover het vernieuwingsproces staan, kunnen belangrijke inzichten verkregen worden. Aan de hand van deze inzichten kunnen dan stappen voorwaarts worden gemaakt.

Hoofdstuk 2– Theoretische Kader

In dit theoretisch kader zullen verschillende theorieën aan bod komen die uiteindelijk de bril zullen vormen van dit onderzoek. In de eerste paragraaf van dit theoretisch kader zullen de ‘klassieke theorieën’ aan de orde komen welke gerelateerd zijn aan de hoofdvraag. In de tweede paragraaf zal ingegaan worden op de discussies die zich afspelen rondom het MIRT. Er zal gekeken worden naar de dynamiek in inzichten. In de derde paragraaf is een conceptueel model geschetst, welke vervolgens nader toegelicht zal worden. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, paragraaf vier, zullen de verschillende theorieën meetbaar gemaakt worden in de operationalisatie.

2.1 Klassieke theorieën

In dit onderzoek wordt nader gekeken naar het vernieuwingsproces van het MIRT. Er zal namelijk onderzocht worden aan welke voorwaarden een goed procesontwerp behoort te voldoen zodat een zo goed mogelijk resultaat uit het vernieuwingsproces kan voortkomen. Er zal hierbij gekeken worden in hoeverre het vernieuwingsproces voldoet aan de voorwaarden van een goed procesontwerp en waar er eventueel verbeteringen kunnen worden aangebracht. Door een goed procesontwerp te gebruiken zal de uitkomst geoptimaliseerd worden. Dit ten behoeven van een verbeterde samenwerking binnen het MIRT tussen Rijk en regio. Om het proces, en dus het procesontwerp van ‘de vernieuwing van het MIRT’ in kaart te kunnen brengen zullen er verschillende stappen moeten worden gezet aan de hand van de theorie, welke hieronder nader zullen worden uitgewerkt.

Het MIRT is een besluitvormingsinstrument waar veel betrokken actoren met elkaar interacteren over de indeling van het ruimtelijk fysieke domein. Als eerste zal dan ook nader worden ingegaan op deze indeling/investering in het ruimtelijk fysieke domein en hoe overheden daarbinnen met elkaar interacteren. Er kan gesteld worden dat deze actoren zich bevinden in een netwerk. Het netwerk zal in kaart moeten worden gebracht om het procesontwerp goed in kaart te kunnen brengen. Om dit netwerk te kunnen analyseren zal moeten worden ingegaan op de theorie van netwerken en netwerkanalyses. Als de actoren en hun belangen, aan de hand van de theorie, in kaart zijn gebracht ontstaat een beeld van het netwerk. Om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het proces en het procesontwerp van de vernieuwing en de positie van de actoren hierbinnen, is deze stap dus van groot belang.

Er kan gesteld worden dat het MIRT een samenwerkingsverband is tussen verschillende overheden. Deze samenwerking wordt gekenmerkt door processen. Om deze processen in goede banen te leiden zullen er spelregels bestaan tussen de verschillende actoren over het maken van afspraken. Om deze spelregels te kunnen analyseren, met betrekking tot de effectiviteit, zal er nader in gegaan worden op theorie over spelregelkaders. Hierbij zal Ostrom (2011) en Verweij, Van Meerkerk, Koppenjan en Geerlings (2014) voor worden gebruikt. Het MIRT en het procesontwerp van de vernieuwing van het MIRT kunnen namelijk gezien worden als spelregels/spelregelkader.

De belangrijkste vraag die aan de hand van het onderzoek beantwoord zal gaan worden, draait om het procesontwerp van het vernieuwingsproces. Naast netwerken, netwerkanalyses, actoren en spelregels is het procesontwerp rondom het vernieuwingsproces dus een belangrijke rode draad binnen het onderzoek, namelijk in hoeverre voldoet het vernieuwingsproces van het MIRT aan een goed procesontwerp. Er kan gesteld worden dat het MIRT een proces is, waarbinnen zich ook weer allerlei processen afspelen. Zo zijn er bestuurlijke processen die terug te vinden zijn in het BO maar ook niet bestuurlijke processen, die terug te vinden zijn bij onder andere het MIRT Spelregelkader. Aangezien processen dus een belangrijke rol spelen binnen het MIRT en het vernieuwingsproces, zal het proces van de vernieuwing bekeken worden vanuit de procesmanagementtheorie.

2.1.1 Investerings in het ruimtelijk fysieke domein en samenwerking tussen overheden

Het MIRT speelt zich af binnen een complex netwerk van verschillende actoren. Er zijn veel actoren vanuit verschillende sectoren en overheden bij betrokken. Getracht wordt om beleid op een integrale manier vorm te geven in het ruimtelijk fysieke domein. Dit kan echter nog wel eens op problemen stuiten, zoals is te zien bij het MIRT. Het beleid komt namelijk nog te veel sectoraal tot stand. Om dit tegen te gaan zijn er al veranderingen aangebracht, de R van Ruimte deed zijn intreden (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009: p. 18). Toch functioneert het MIRT niet goed meer in de huidige samenleving (Wenkend perspectief voor de vernieuwing van het MIRT, 2014).

Teisman et al., (2001), stelt hierover het volgende. Overheidsinvesteringen in het ruimtelijk domein kwamen tien jaar geleden ook vooral nog gescheiden tot stand in verschillende sectoren. Woningbouw werd gerealiseerd door het Ministerie van VROM, wegenbouw door het Ministerie van V&W et cetera. Investerings waarbij waarden met elkaar verzoend werden, maar waarbij niet één waarde maximaal bediend werd hadden minder kans op een goede financiële ondersteuning. De investeringen die gedaan werden hadden vaak een specifiek doel bijvoorbeeld woningbouw of mobiliteit. Investerings op multifunctionele (intersectorale) basis waren beperkt. Opvallend hierbij is dat multifunctionele projecten meer vanuit het bedrijfsleven ontstaan dan vanuit de overheid. Overheden belemmeren vaak zoekprocessen naar integrale kwaliteit. Verkokering heeft geen goede invloed op het streven van meervoudig ruimtegebruik (Teisman, Bots, Edelenbos, Klijn, Oosten, Van Twist & Verbart, 2001: pp. 14-15). Professionals hebben vaak hun eigen domein omkaderd en vinden het moeilijk om te gaan met opgaven en hulpvragen die buiten dit domein vallen (Koppenjan, 2012: p. 10).

Er is dan ook te zien dat samenwerking tussen overheden niet vanzelfsprekend is. De verschillende actoren, handelen elk anders. Het is dan ook belangrijk om de overheid niet als één actor te zien. Het openbaar bestuur is een institutionele structuur waarbij veel verschillende actoren handelen. Tevens is er bij een bestuurslaag ook niet sprake van één actor maar juist van meerdere actoren, die vaak in een verkokerde omgeving werken. Deze actoren hebben elk hun eigen werkveld, werkwijzen et cetera opgebouwd. Als anderen actoren zich op deze terreinen begeven, komen veel van hen in verzet. Dit verschijnsel wordt wel bureaupolitiek genoemd (Teisman et al, 2001: pp. 30-31). Koppenjan (2012: p. 10) stelt ook dat er in de bureaucratische werkelijkheid sprake is van bureaupolitiek. Daarnaast wordt aangegeven dat vaak ook persoonlijke en organisatorische doelstellingen worden nagestreefd. In het algemeen kan gesteld worden; *“in het bureaupolitieke model van de bureaucratie staan concurrentie en rivaliteit tussen onderdelen van de overheidsorganisatie centraal”* (Van Mierlo, 1995).

Teisman (2001) geeft, in aanvulling hierop, ook nog een andere verschijnsel wat kan optreden als overheden samenwerken. De verhouding tussen de verschillende overheden kan gekenmerkt worden als coöpetitie. De taak van overheden is het nastreven van het algemeen belang. Hierdoor kunnen de verschillende overheidsonderdelen (mogelijk) partners van elkaar worden. Echter er kan hier competitie ontstaan als overheden hun aandeel van het algemeen belang gaan verabsoluteren. Hierboven op komt nog dat de verschillende overheden elk hun eigen werkwijze (beleidsinstrumenten en regels) hebben ontwikkeld, waar zij niet van af willen stappen (Teisman et al., 2001: p. 50).

2.1.2 Netwerken

De verschillende overheden, met andere woorden Rijk en regio's zullen dus moeten samenwerken om opgaven en projecten te kunnen realiseren binnen het MIRT. Deze samenwerking tussen de verschillende actoren kan dan ook gezien worden als een organisatorisch netwerk.

Organisatorische netwerken worden hier gezien als horizontale relaties tussen lokale en centrale actoren, waarbij beide actoren van elkaar afhankelijk zijn (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3)(Hufen & Koppenjan, 2014: p. 265). De actoren binnen het netwerk hebben elk hun eigen belang. Ze kunnen hun doelen echter niet alleen bereiken, ze zijn afhankelijk van elkaar. De idee dat actoren binnen de overheid zelfstandig beleid kunnen maken en uitvoeren in de huidige samenleving is een utopie (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3)(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 13). Deze ontwikkeling stelt Teisman (2001) ook. De samenleving wordt steeds complexer, hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Een van de

oorzaken zijn de percepties van de actoren. De verschillende actoren hebben elk hun eigen percepties over de aard van het probleem, soort van oplossingen en strategische keuze. Hiernaast kunnen ook de meningen verschillen wat betreft aansprakelijkheid en gewenste organisatievorm (Teisman et al., 2001: pp. 50-51).*

* *Het inzicht in de verschillende percepties van de actoren, zal nader worden toegelicht in de netwerkbenadering, welke te vinden is in de methodologie*

Er is een grote verscheidenheid aan organisatorische netwerken te vinden. Deze netwerken, welke verschillend van aard kunnen zijn, ontmoeten elkaar tijdens hun dagelijkse werkzaamheden. Hierbij willen de organisaties vaak iets van elkaar, ze kunnen namelijk niet meer zelfstandig hun taak verwezenlijken. De problemen kunnen niet meer opgelost worden door de organisaties zelf, ze zullen moeten samenwerken.

Binnen deze samenwerking is flexibiliteit belangrijk. Als een actor tijdens een proces een nieuwe ambitie heeft, moet deze tot uiting kunnen komen. *“Het gaat erom samenwerking te managen als een proces, zonder inhoud te snel te fixeren in specifieke oplossingspecificaties, en wel gericht op verrijking van inhoud”*. Om dit te bereiken zullen anderen actoren in het proces moeten worden geïncorporeerd. In het proces zijn belangen en opties bespreekbaar. Wel moet er worden gewaakt dat actoren afhaken doordat besluitvorming traag is (Teisman et al., 2001: p. 52). Management van flexibiliteit richt zich sterk op vereisten als vertrouwen en verwachting. Samenwerking kent meestal een lange periode en er zullen ook onvoorziene ontwikkelingen op het pad komen. Een actor zal zich moeten openstellen aan opportunistische handelingen van andere actoren. Als een actor investeert in samenwerkingsverbanden, wordt hij daardoor afhankelijk van de andere actor. De andere actor kan van deze situatie misbruik maken. Als partijen, om integratie te bereiken, informatie uitwisselen wordt dit risico weer versterkt. Actoren zullen dit enkel doen als er een garantie is dat hun belang wordt beschermd (Teisman et al., 2001: pp. 52-53).

Hiërarchie is niet meer van deze tijd. Het model waarbij een organisatie zelfstandig/geïsoleerd het beleid bepaalt, is dan ook verouderd. Het beeld waarbij de overheid aan de top van de maatschappelijke ladder staat, klopt dan ook niet meer. De mogelijkheden om vanuit één centraal punt de maatschappij te sturen zijn dan ook aan het verminderen (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3). Er is een trend te constateren dat horizontale netwerken, hiërarchische structuren vervangen. Er is hier sprake van een dubbele ontwikkeling. Door processen als specialisatie, decentralisatie, professionalisering, individualisering en informatisering zijn er meerdere plekken in de samenleving waar mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen nemen. Een gevolg hiervan is dat er een toenemende fragmentatie ontstaat (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3).

Tegelijkertijd hebben deze lokale besluitvormers maar weinig middelen/instrumenten tot hun beschikking, waarbij zij ook beïnvloed worden door de beslissing van anderen. Er is dan ook een toename van de wederzijdse afhankelijkheden tussen de lokale en centrale actoren. Zo stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) dat de overheid bepaalde partijen soms stuurt, echter zelf wordt ze ook gestuurd. Dit kan door bijvoorbeeld andere overheden, bedrijven, maatschappelijk middenveld et cetera. Er ontstaan horizontale relaties, ook wel netwerken. In toenemende mate ontstaat in de samenleving een web van netwerken, doordat aan de ene kant er sprake is van toenemende fragmentatie en aan de andere kant er sprake is van een groeiende afhankelijkheid (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3).

2.1.3 Vormen van spelregels

Binnen het MIRT werken veel actoren samen binnen netwerken en processen. Samenwerken is dan ook van groot belang binnen het MIRT. In het boek *Governing the Commons* (Ostrom 1990), wordt dan ook nader ingegaan op samenwerkingsverbanden. Er wordt betoogd aan de hand van verschillende theorieën, te weten *‘the tragedy of the commons’*, *‘The prisoner’s dilemma game’* en *‘The logic of collective action’* dat als partijen enkel hun eigen strategie nastreven ieder er slechter vanaf komt dan als ze zouden samenwerken (Ostrom, 1990: pp. 1-7). Samenwerking is dus van invloed op de uitkomst. Dit standpunt is

ook terug te zien bij Teisman (2001) in het kader van het creëren van meerwaarde. Hierin is dan ook een tegenstrijdigheid te onderkennen. Voor het krijgen van meerwaarde is het nodig om strategisch gedrag te vertonen. Hier tegenover staat weer dat voor het bereiken van deze meerwaarde het beste is als er sprake is van een hoge mate van openheid en informatie-uitwisseling (Teisman et al., 2001: p. 53).

Deze interactie, samenwerking, tussen partijen zal er enkel komen als de risico's en kosten zijn gereduceerd tot een acceptabele hoeveelheid. Dit veronderstelt dat er enige mate van organisatie is binnen het interactieproces van de actoren. Met andere woorden dat er een overeenstemming is gekomen tussen de actoren over de regels van het spel, welke de strategische onzekerheden omtrent de interactie zal verkleinen (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 192).

Er zullen dus (ongeschreven) spelregels bestaan binnen het vernieuwingsproces, aangezien de verschillende actoren binnen dit proces samenwerken. Deze spelregels kunnen het eindresultaat beïnvloeden. Het is daarom van belang om nader stil te staan bij spelregels binnen netwerken. Wat voor soort spelregels kunnen het eindresultaat positief beïnvloeden? Ostrom (2011) heeft dan ook spelregels opgesteld voor actoren wat betreft het managen van de commons. In haar boek gaat Ostrom dieper in op het besturen van de commons waarbij met de commons wordt bedoeld, een gedeelde bron waarbij iedere actor een gelijk belang heeft. Bij de studies die zijn gedaan over de commons horen ook de information commons waarbij zaken als publieke kennis, het publieke domein, wetenschap en vrije uitwisseling van ideeën hoort (Ostrom, 2011). Deze spelregels kunnen dus goed toegepast worden bij het vernieuwingsproces. Het gaat tenslotte om publieke kennis en het publieke domein.

Dat er samengewerkt moet worden om te komen tot het beste resultaat moge dus duidelijk zijn. Om deze samenwerking goed te laten verlopen zullen er door de verschillende actoren spelregels worden opgesteld. *"All rules are the result of implicit or explicit effort to achieve order and predicatablilty among humans by creating classes of persons (positions) that are then required, permitted, or forbidden to take classes of actions in relation to required, permitted, or forbidden states of the World* (Ostrom, 2011). Het wordt niet beschouwd als illegaal of onjuist voor individuen om zichzelf te organiseren en het creëren van 'eigen' regels, zolang de activiteiten die ondernomen worden legaal zijn. In aanvulling op de wetgeving en regulaties van een formele centrale overheid, wordt er geneigd om wetten aan te nemen door regionale en lokale overheden. In veel gevallen waarbij regels worden gecreëerd komt dit doordat individuen interacteren om een proces/gang van zaken beter te laten verlopen in de toekomst, dan het deed in het verleden (Ostrom, 2011). Kijkende naar de regels kan er gesteld worden dat er zeven typen 'werk-regels' zijn die de structuur van een handelingssituatie beïnvloeden.

1. Regels omtrent het in- en uitstappen → deze regels beïnvloeden het aantal betrokken actoren, hun attributen en middelen. Tevens wordt duidelijk of actoren vrij toegang hebben en de voorwaarden die bestaan rondom het verlaten.
2. Positieregelsregels → positieregels stellen de posities vast in een situatie
3. Gezagsregels → gezagsregels kennen sets van acties toe aan betrokken actoren in een bepaalde positie. Deze sets van acties moeten, mogen of mogen juist niet in actie worden gezet door deze actor.
4. Bereikregels → bereikregels bakenen de potentiële outcomes af die kunnen worden beïnvloed, terugwerkend, de acties gelinkt aan specifieke outcomes.
5. Aggregatieregels → aggregatieregels beïnvloeden de mate van controle die een actor bij een bepaalde positie uitoefent bij de selectie van een actie die ondernomen wordt op een bepaald punt.
6. Informatieregels → informatieregels hebben invloed op de *knowledgecontingent information sets* van actoren.
7. Payoff regels → Payoff regels hebben invloed op de kosten en baten die worden toegewezen aan bijzondere combinaties van acties en outcomes, en ze zij stellen de prikkels en afschrikmiddelen voor actie vast (Ostrom, 2011).

Deze set van werkgeregels is een configuratie. Met andere woorden het effect van het veranderen van een regel kan afhangen van de andere regels die in werking zijn (Ostrom, 2011). Het MIRT en het vernieuwingsproces kunnen gezien worden als een set van afspraken om het proces goed te kunnen laten verlopen. Deze kunnen gezien worden als op zichzelf staande 'spelregelkaders'.

Verweij, Van Meerkerk, Koppenjan & Geerlings (2014) gaan ook in op een vorm van spelregels, maar meer specifiek voor het ruimtelijk fysieke domein. Er wordt gesteld dat voor organiseren en managen van stedenbouwkundige projecten er institutionele interventies nodig zijn. Dit zodat omgegaan kan worden met de complexiteit die gepaard gaat met deze projecten. Het MIRT gezien kan worden als zo een institutionele interventie, maar dan een abstractie niveau hoger, het gaat namelijk niet alleen om projecten maar ook om opgaven. Nog een reden waarom het MIRT gezien kan worden als een institutionele interventie is omdat zo een interventie namelijk plaats vindt binnen bestaande institutionele ordes welke vervolgens invloed heeft op bestaande organisatorische grenzen. Het MIRT is een instrument wat gebruikt wordt door zowel Rijk als regio om samenwerking te bewerkstelligen voor de indeling van het ruimtelijk fysieke domein. Het kan dus gezien worden als een institutionele interventie, het is een institutie tussen een bestaande institutionele orde namelijk Rijk een regio.

Een institutionele interventie is gebaseerd op afspraken (boundary decisions). Deze afspraken bepalen welke elementen, relaties en operaties betrokken worden bij projecten en welke niet (Verweij, et al., 2014: pp. 7-8). Deze afspraken kunnen op hun beurt weer onderverdeeld worden in participatie afspraken (welke actoren worden betrokken en op welke manier), territoriale afspraken (afbakening van geografisch gebied), functionele grenzen (welke sectoren worden betrokken) en structuur afspraken (verdeling van taken en verantwoordelijkheden) (Verweij et al., 2014: p. 9). Deze vier typen afspraken, kunnen ook gezien worden als spelregels.

2.1.4 Processen

Processen nemen binnen dit onderzoek een dominante rol in beslag. Er zal namelijk gekeken worden hoe het procesontwerp van het vernieuwingsproces vorm heeft gekregen. Om het procesontwerp in kaart te brengen zal gebruik worden gemaakt van de theorieën over procesmanagement en procesontwerp. Er kunnen hierdoor eventuele discrepanties met de empirie naar voren komen. Dit ten einde aanbevelingen te geven. Er zal hieronder worden betoogd waarom er gekozen wordt voor een procesbenadering binnen het netwerk van het MIRT.

2.1.4.1 Processen

Als een bestuurder in een netwerk wil sturen en dit aan de hand van command and control doet, zal hij weinig kans van slagen hebben. Hiërarchische sturing heeft weinig zin. Deze houding zal enkel verzet oproepen. De doelen zullen niet gehaald worden en de planning zal niet gerealiseerd worden. Als een bestuurder in een netwerk plannen wil realiseren, is hij afhankelijk van de andere actoren. Een bestuurder zal in een proces van overleg en onderhandeling (Interest-based besluitvorming), en niet aan de hand van eenzijdige besluiten, met de betrokken actoren tot een besluit moeten komen. Er wordt dan ook gesteld dat netwerken dwingen tot een procesmatige benadering van besluitvorming (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 13-14).

Binnen een netwerk kan ook uitgegaan worden van een projectbenadering. Bij een projectbenadering gaat men er vanuit dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn. Hierdoor kunnen projectmanagement technieken worden toegepast wat wil zeggen, een duidelijke doelstelling, tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindresultaat. Het moge duidelijk zijn dat dit enkel werkt in een statische wereld. Als er sprake is van een dynamische wereld kan er beter gekozen worden voor een procesbenadering in plaats van een projectbenadering. Als nu gekeken wordt welke keuze het beste past binnen een netwerk, kan gesteld worden dat dit een procesbenadering is. Netwerken zijn dynamisch van aard, aangezien de actoren uiteenlopende visies hebben over wat het probleem is en hoe de oplossing eruit moet zien (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 14-15). Aangezien het MIRT en het vernieuwingsproces zich in een netwerk afspelen vloeit de keuze voor een procesbenadering daar logischerwijs uit voort. Naast al deze algemene argumenten stelt Teisman (2001) tevens het volgende

over procesmanagement binnen ruimtelijke vraagstukken: *“Daar waar meervoudig ruimtegebruik nieuwe vormen van coproductie tussen overheidsorganisaties, private partijen en derden belanghebbenden vereist, is ruimtelijk procesmanagement nodig om allianties van uiteenlopende aard te smeden en te laten functioneren en daarboven ook nog nieuwe vormen van raadpleging of toezicht te organiseren.”* (Teisman et al., 2001: p. 49). *“Deze vorm management is te beschouwen als mogelijk antwoord op zowel de netwerkvorming en dynamiek in de samenleving als op de toename van maatschappelijke ambities, die we in deze studie vooral vertalen in de noodzaak tot meervoudig ruimtegebruik”* (Teisman et al., 2001: pp. 48-49).

2.1.4.2 Het procesverloop

Besluitvorming binnen een netwerk verloopt geheel anders dan bij een hiërarchie, zoals in te zien is in Tabel 2. Waar bij een hiërarchie sprake is van een projectmatig en fasegewijs verloop is dit bij een netwerk compleet anders. Actoren binnen een netwerk gedragen zich strategisch en handelen daarbij naar hun eigen belang. Binnen een netwerk is er dan ook geen lineair verlopend besluitvormingsproces, zoals bij een hiërarchie, maar van een proces met rondes. Binnen deze rondes gaan de actoren met elkaar in interactie en komen zij tot besluiten of proberen deze besluiten te voorkomen. Als de ronde is afgelopen komt er een voorlopig besluit, echter dit is niet het definitieve besluit. Op elk moment kan er namelijk weer een nieuwe ronde van start gaan (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 16- 17). Ter verduidelijking Tabel 2. Er is kan dus gesteld worden dat er enige mate van onzekerheid is. Deze onzekerheid komt mede door de aanwezigheid van verschillende actoren. Deze actoren hebben elk hun eigen doelstellingen, percepties en strategieën. Het gedrag wat deze actoren uiten ten opzichte van het probleem en de oplossing resulteert in een complex en onvoorspelbaar spel (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 39), zoals hierboven geschetst.

Tabel 2 - Verschillende vormen van besluitvorming

Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig	Onregelmatig
Fasen	Rondes
Actoren zijn stabiel, gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformuleringen en de keuze van een oplossing	Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch; bij de probleemformulering zijn er vaak winnaars en verliezers
Duidelijk begin- en eindpunt	Geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Probleem → oplossing	Oplossing → probleem

(Bron: De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 15, 16).

Het bovenstaande geschetste beeld van besluitvorming in rondes wordt ook geschetst door Koppenjan & Klijn (2004) in hun weergave van de evolutie van het beleidsspel. Bij beleidsspelen is er geen één centraal orgaan dat het besluit neemt, waardoor er ook geen centrale beslissing is. Er zijn hiervoor verschillende verklaringen.

- De verschillende actoren hebben enkel de mogelijkheid om beslissingen te maken over delen van de uiteindelijke beslissing. Ze hebben gelimiteerde bronnen en zijn afhankelijk van beslissingen van andere actoren.
- Actoren interacteren vaak in organisatorische arena's met een gelimiteerd mandaat, actoren moeten dan ook vaak communiceren met hun bestuurders. Legitimiteit wordt zo gewaarborgd. Hierdoor kan er maar een stap per keer gezet worden.

- In het begin van een proces moeten partijen hun positie en doelstellingen nog bepalen. Dit gebeurt incrementeel.

(Koppenjan & Klijn, 2004: pp. 59-60)

Als er wordt gekeken naar de evolutie van een beleidspel kan er geconcludeerd worden dat er geen sprake is van een lineair proces. Het proces speelt zich af in verschillende rondes. Een ronde begint met een initiatief of beleidsintentie van een van de actoren die zorgt voor een trigger bij de andere actoren. Vervolgens zullen de actoren, welke zich bevinden in een aanvankelijk onduidelijke of conflictueuze situatie, gaan discussiëren en onderhandelen over wat er moet gebeuren. Er zal dan, door het doorlopen van stappen, door de actoren gezocht worden naar onderlinge afstemming of gezamenlijke oplossingen. Echter dit proces is niet zonder problemen (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 60).

Impasses staan in de weg bij het bereiken van bevredigende oplossingen voor alle actoren. Impasses kunnen voorkomen omdat actoren niet willen investeren in het proces, er is dan sprake van stagnatie. Tevens kan een impasse plaatsvinden omdat er een conflict is, waarbij actoren hun veto/blokkademacht inzetten, er is dan sprake van een blokkade. Een impasse kan er toe leiden dat de beleidsdiscussie wordt beëindigd maar kan ook zorgen voor een doorbraak. Doorbraken gebeuren bij cruciale beslissingen die ervoor zorgen dat het probleem wordt geherformuleerd, tegengestelde oplossingen worden verzoend of het verandert de groep actoren die zijn betrokken (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 60).

Elke ronde wordt beëindigd met een cruciale beslissing. Met andere woorden een beslissing die een oplossing biedt voor de vraag die centraal stond in de desbetreffende beleidsronde. De inhoud van zo een dergelijke beslissing is vaak onverwacht. Vaak is het gebaseerd op een herdefinitie van het originele probleem en een omzetting van eerdere posities en doelstellingen, ten einde de scope voor de oplossing te veranderen of vergroten. Het spel krijgt hierdoor een onverwachte richting (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 60).

Een cruciale beslissing zorgt voor een nieuwe ronde, waar het een volgend beleidspel stuurt. Als een ronde resulteert in een duidelijke outcome en het biedt perspectieven over wat er moet gebeuren, zal dit een motiverende en middelpuntzoekende impact hebben op de verschillende actoren. Als er nieuwe kansen liggen in de volgende ronde, zullen actoren toe treden. Het gevolg is; een geheel nieuw spel ontstaat met nieuwe uitdagingen, nieuwe percepties en nieuwe strategieën (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 60).

Het verloop van het spel zal ook veranderen door veranderingen in de omgeving. Aangezien het beleidspel zich over een langere periode uitstrekt, wisselen de omstandigheden waaronder de actoren elkaar ontmoeten voortdurend. Door de invloed van de maatschappij, economie of bijvoorbeeld politieke veranderingen in de omgeving, kan de groep betrokken actoren maar ook de aard van de probleempcepties, doelstellingen en de strategische positie aanzienlijk veranderen. Hierdoor kunnen eerdere beslissingen worden ingetrokken en kan het proces van probleemoplossing in een nieuwe richting geduwd worden of kan zelfs worden verbroken. Partijen die in een vorige ronde verloren hebben kunnen in een nieuwe ronde proberen hun verlies te compenseren of zelf een overwinning proberen te boeken. Deze verschuivingen tussen impasses en doorbraken, onder veranderende omstandigheden, geeft het beleidspel een onregelmatig en zigzaggend verloop (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 61).

2.1.4.3 Procesontwerp

Nu de inhoud van procesmanagement nader is uitgelegd, kan over gegaan worden op het ontwerpen van een proces. Door gebruik te maken van procesmanagement kan er bekeken worden waar er, eventueel, een discrepantie is te zien tussen de theorie en het vernieuwingsproces. Aan de hand van deze eventuele discrepantie kunnen er aanbevelingen worden gegeven.

Er zal ingegaan worden aan welke voorwaarden een goed procesontwerp moet voldoen volgens De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008. Dit zal gebeuren aan de hand van vier stappen, waarbij bij elke stap een uitleg zal volgen. Ter verduidelijking zie Figuur 3.

Een goed procesontwerp voldoet aan vier voorwaarden:

1. *Er moet sprake zijn van een open proces*
2. *Er moet veiligheid worden geboden aan de actoren, door middel van bescherming van hun kernwaarden*
3. *Er moeten voldoende prikkels aanwezig zijn om de voortgang te kunnen bewaken*
4. *Er moeten garanties worden gesteld voor de inhoudelijke kwaliteit van de uitkomsten*

Figuur 3 - Aspecten van een goed procesontwerp



Er zal nu nader ingegaan worden op elk van de vier stappen.

Open proces

Bij procesmanagement is het van belang dat er geen eenzijdige besluiten vanuit de initiatiefnemer worden genomen. Het is van belang dat de initiatiefnemer een open houding heeft. De actoren in het speelveld moet de kans worden gegeven om de besluitvorming mede te kunnen beïnvloeden. Hierbij kunnen zij aangeven welke onderwerpen zij van belang vinden. Hierbij kunnen de actoren ook een agendazettende rol hebben, doordat ze kunnen aangeven welke onderwerpen volgens hun een plek op de agenda zouden moeten krijgen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 44). Er zijn drie verschillende stappen te herleiden, die tot het bovenstaande gewenste 'open proces' zullen leiden. (1) Ten eerste zullen alle relevante actoren betrokken moeten worden waarbij er een onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende typen actoren. Namelijk actoren met productiemacht, blokkademacht, actoren die het initiatief steunen, verzetten of nog geen standpunt hebben en kleine/grote actoren. (2) Ten tweede zullen er procesafspraken gemaakt moeten worden om tot inhoudelijke keuzes te kunnen komen. Er mogen geen inhoudelijke keuzes vooraf gemaakt worden. (3) Ten derde zal het procesontwerp en het procesmanagement transparant moeten zijn (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 46-48).

Bescherming van de kernwaarden

Als actoren worden uitgenodigd bij een besluitvormingsproces is de openheid ervan niet altijd even aantrekkelijk. De belangen van de actoren worden bloot gelegd en de kans bestaat dat een actor zijn belang niet voldoende kan realiseren. Actoren kunnen aan het einde van het proces onvoldoende tevreden zijn met het resultaat. Terugtrekken uit het proces is op dat moment nog lastig. Het is dus van belang dat actoren die zich committeren aan een proces, zich veilig voelen. Dit kan door bij voorbaat de eigen kernwaarden van de actoren veilig te stellen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 44).

Om deze garantie te kunnen bewerkstelligen zullen verschillende stappen moeten worden genomen. (1) Ten eerste zullen de kernwaarden van de actoren veilig gesteld moeten worden. Er is dan een zekerheid voor de actoren dat zij niet buiten hun wil om gedwongen worden tegen deze kernwaarden in te gaan. De actoren moeten tevens de kans krijgen om daadwerkelijk de besluitvorming te kunnen beïnvloeden (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 49). (2) Ten tweede moet er een commitment aan het proces zijn en niet aan het resultaat. Er kan van actoren worden verlangd dat ze een commitment geven aan het resultaat. De kans bestaat anders dat actoren zich aan het einde alsnog terugtrekken. Bekeken vanuit de andere betrokken actoren, is deze eis geen logische stap. Om de kernwaarden te kunnen beschermen

wordt er juist van te voren géén commitment gevraagd voor het resultaat. Hierdoor ontstaat er ruimte en veiligheid. Door deze ruimte zal gedurende het proces een commitment aan het resultaat komen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 49-50). (3) Ten derde mogen commitments aan deelbesluiten uitgesteld worden. Besluitvormingsprocessen bestaan uit verschillende deelbeslissingen. Al deze deelbeslissingen zullen resulteren in een eindbeslissing. Echter als er commitment wordt gevraagd bij een deelbeslissing kan dat impliceren dat er een *point of no return is*. Als de kernwaarden gewaarborgd willen blijven is het van belang dat de actoren zich aan deze deelbeslissingen niet hoeven te committeren (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: 50). (4) Als laatste zijn exit-regels van belang. Het is van belang dat er binnen het proces de mogelijkheid voor actoren aanwezig is om zich terug te trekken; exit-regels. Voor de initiatiefnemer is het wel noodzaak om ervoor te zorgen dat de actoren geen gebruik zullen maken van deze exit-regels. In de ideale situatie, is het proces zo voordelig voor de actoren, dat zij niet meer zullen uitreden. Hetzelfde mechanisme als hiervoor is te zien:

- Er ontstaat veiligheid en ruimte door exit-regels
- Dit zijn voedingsbodems voor besluitvorming en samenwerking

(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 50-51).

Prikkels om voortgang te bewaken

Als de eerste twee punten goed worden uitgevoerd wil dat nog niet zeggen dat er een goede besluitvorming uit voort zal komen. Er zal hoogst waarschijnlijk overleg plaatsvinden en onderhandeling, maar besluitvorming is nog niet helemaal zeker. De kans bestaat dat er een stroperig proces komt zonder duidelijk resultaat (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 44).

Processen kunnen traag verlopen omdat actoren zich tijdens het proces nog niet committeren. Echter dit kan er wel toe leiden dat het beeld ontstaat bij actoren dat de besluitvorming stroperig verloopt en niet leidt tot resultaat. Dit komt niet ten goede aan de legitimiteit en daarmee de slaagkans. Om deze voortgang en vaart te bewerkstelligen zal hieronder op punten worden ingegaan die hiervoor zullen moeten zorgen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 51). (1) Ten eerste moet er een vooruitzicht zijn op winst als prikkel voor coöperatief gedrag. Het vooruitzicht op winst is een belangrijke prikkel voor voortgang. Het accent moet liggen op het vooruitzicht van winst. Als de winst eenmaal is uitgekeerd, zullen de actoren geen coöperatief gedrag meer vertonen of zullen zelfs het proces verlaten, de prikkel is weggefallen. De procesarchitect moet er dus voor zorgen dat de winsten in de staart van het proces het grootst zijn (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 51). (2) Er moeten quick wins gecreëerd worden. Binnen processen is het wikkelen en wegen tussen de verschillende belangen/eisen. Actoren hoeven zich niet te committeren aan besluiten tijdens het proces. Dit kan het beeld van stroperigheid oproepen bij de verschillende actoren. Het is dus van belang dat er quick wins te behalen zijn voor de actoren. Hierbij is het van belang dat de winst niet te vroeg maar ook niet te laat uitgekeerd wordt. Er moet door het proces heen sprake zijn van quick wins (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 52). (3) Ten derde moet er sprake zijn van een zware bemensing. Met andere woorden actoren die in de eigen organisatie een hoge functie bekleden of veel gezag hebben. De volgende argumenten liggen hieraan ten grondslag.

- Het is goed voor de uitstraling van het proces en het externe gezag wat ten goede zal komen aan de besluitvorming en de voortgang van het proces
- Personen in hogere functies beschikken vaak over meer commitment power, wat de voortgang van het proces ten goede zal komen
- Een zware bemensing kan afstand nemen van de eigen achterban (enigszins).

(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 52).

(4) Ten vierde; het proces is ontworpen doordat er (potentiële) conflictueuze relaties kunnen zijn tussen de betrokken actoren. De organisatie van dit (eventuele) conflict moet dus zo diep mogelijk in het proces

liggen. Een risico die bestaat bij de procesbenadering is dat de actoren binnen het proces de conflicten gaan uitvechten. Daarom is in veel processen een vorm van gelaagdheid te ontdekken. Er is een kern met daaromheen een aantal schillen. Een voorbeeld van deze gelaagdheid is de stuurgroep-projectgroep-werkgroep structuur. Deze manier van werken is vanuit de procesbenadering functioneel omdat hiermee conflicten te doseren zijn (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 52-53). (5) Als laatste zal er nagedacht moeten worden over het benutten van de mogelijkheden voor command en control die dankzij het proces ontstaan. Command en control kunnen, ondanks eerder aangetoond van niet, wel een rol spelen binnen procesmanagement. Sommige vormen van command en control kunnen zorgen voor een prikkel bij actoren om toe te treden tot het proces. Tijdens het proces kunnen actoren meer vatbaar worden voor command en control. Dit kan komen doordat de actoren bijvoorbeeld inzien dat enkel overleg niet zal leiden tot een resultaat (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 53).

Garanties voor inhoudelijke kwaliteit van uitkomsten

De laatste stap van de vier is inhoudelijke kwaliteit van het proces. Door de verschillende belangentegenstellingen van de actoren, kan er een slecht inhoudelijk of zelfs een onjuist besluitvormingsproces worden doorlopen. Binnen het proces moeten dan ook voldoende inhoudelijke elementen aanwezig zijn (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 44-45).

Om dan toch te kunnen komen tot inhoudelijk kwaliteit zal aan twee punten voldaan moeten worden. (1) Expert en belangenhebbende: gescheiden en vervlochten. Het is van belang voor de procesarchitect om voldoende inhoud binnen het proces te creëren. Relevante inhoudelijke inzichten zullen de revue moeten kunnen passeren. Om dit te realiseren is openheid een goede methode. Er zijn veel actoren welke allen hun eigen zicht hebben op het probleem. Daarnaast zullen ook inhoudsdeskundigen moeten worden ingezet in het besluitvormingsproces, met hun kennis kunnen zij het proces faciliteren. Daarnaast zijn experts binnen besluitvormingsprocessen van belang zodat de actoren de wetenschappelijkheid van hun resultaten kunnen bevragen aan de experts (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008: pp. 54-55).

(2) Ten tweede zal het proces moeten verlopen van inhoudelijke variëteit naar selectie, om voldoende inhoud te kunnen creëren. Dit wil zeggen dat aan het begin van het proces er veel inhoudelijke inzichten en ideeën worden voorgelegd, waarna vervolgens een selectie zal worden gemaakt van een aantal ideeën en opvattingen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 55). Deze grote variëteit aan het begin en door dit ook te accepteren zal voorkomen worden dat inzichten of ideeën niet aanbod zijn geweest. Dit heeft een positieve uitwerking op de inhoudelijke kwaliteit van het besluitvormingsproces. Te snel een focus op een bepaald idee kan een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de besluitvorming. Daarnaast zorgt een grote hoeveelheid aan inzichten en ideeën ervoor dat de actoren na de selectie moeilijker de ideeën ter discussie kunnen stellen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 56).

2.1.5 Voordelen en risico's procesmanagement

2.1.5.1 Voordelen procesmanagement

Nu procesmanagement nader is uitgewerkt zullen de argumenten voor het gebruik van procesmanagement in kaart worden gebracht.

- ❖ *Reductie van inhoudelijke onzekerheid:* Als er sprake is van een ongestructureerd probleem, is het belangrijk om alle informatie beschikbaar te hebben. De verschillende actoren hebben vaak allemaal andere informatie. Deze informatie is van belang om het probleem zo goed mogelijk op te kunnen lossen. Door de verschillende informatiebronnen met elkaar te confronteren kan de kwaliteit van deze informatie beter worden. Om dit te realiseren zullen de verschillende actoren betrokken moeten worden bij de probleemoplossing.
- ❖ *Vrijmaking van probleemdefinities en -oplossingen:* De verschillende actoren hebben vaak verschillende opvattingen over het probleem en de oplossing. Door deze actoren de confrontatie

met elkaar te laten aangaan, kan dat leiden tot nieuwe kansen. Om een confrontatie te kunnen bewerkstelligen zullen de actoren bij de probleemoplossing betrokken moeten worden.

- ❖ *Draagvlak en verrijking*: een van de argumenten om te kiezen voor de procesbenadering is ook draagvlak. Draagvlak heeft voor vele actoren een negatieve bijklank. Het creëren van draagvlak zal ten kosten gaan van de kwaliteit, zo wordt gedacht. Echter het argument van verrijking bestrijdt deze gedachte. Deze twee, draagvlak en verrijking, gaan juist heel goed samen. Hierbij kan verrijking zowel gaan om het product van het proces als wel kennis van de verschillende actoren. Door het proces kunnen de actoren een rijkere visie ontwikkelen. Actoren kunnen door het proces tot een beter begrip en een andere waardering van de visies van de andere actoren komen. Deze twee vormen van verrijking kunnen op hun beurt zorgen voor een groter draagvlak.
- ❖ *Incorporatie van dynamiek*: Door de dynamiek in de processen is er al snel sprake van veroudering. Hierdoor kunnen actoren onder de afspraken uit door het inbrengen van nieuwe informatie. Van belang is om dit te voorkomen door alle relevante actoren (die over nieuwe inzichten en informatie beschikken) bij het proces van oplossingen te betrekken. Als er binnen een proces sprake is van deze incorporatie van dynamiek, zorgt dat ervoor dat de verschillende actoren kunnen leren.
- ❖ *Transparantie van de besluitvorming*: Het probleem bij besluitvormingsprocessen is dat deze vaak onoverzichtelijk verlopen. Er zijn veel actoren betrokken waarbij veel onderwerpen worden behandeld. Door gebruik te maken van een procesontwerp kan enige mate van transparantie gegenereerd worden. Door dit procesontwerp kunnen de actoren zien waar zij zich bevinden binnen het besluitvormingsproces.
- ❖ *Depolitiseren van de besluitvorming*: Er is vaak veel weerstand te onderkennen bij veranderprocessen. Door in het begin meteen in te zetten op inhoud, kan weerstand juist worden aangemoedigd. Door gebruik te maken van een procesbenadering kan dat ervoor zorgen dat de weerstand wordt verminderd. Dit komt doordat niet wordt ingegaan op de exacte inhoud van de verandering, maar alleen op het proces van de verandering.
- ❖ *Draagvlak*: Bij de besluitvorming zijn vele actoren betrokken, welke over blokkademacht kunnen beschikken. Deze actoren zullen bij de probleemformulering en -oplossing betrokken moeten worden, als hun steun nodig is.

(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 21-25).

2.1.5.2 Risico's procesmanagement

Naast alle voordelen van een procesbenadering zitten er ook risico's verbonden aan een procesbenadering.

- ❖ *Uitleggen in plaats van overleggen*: In deze context wordt procesmanagement gebruikt om al genomen besluiten zo goed mogelijk te communiceren naar de rest van de betrokken actoren. Hierbij wordt procesmanagement niet gebruikt om een overleg te laten plaatsvinden tussen de verschillende actoren, maar om een genomen besluit nogmaals goed te communiceren. Het besluit roept nog weerstanden op en om dit tegen te gaan kan het handig zijn een aantal procesmanagementtechnieken te gebruiken.
- ❖ *Een projectmatige mal voor het proces*: De processen worden in de 'mal' van projectmanagement gegoten. Het ontwerp van het proces is strak, ruimte voor overleg en onderhandeling is schaars. Het proces wordt vormgegeven aan de hand van projectmanagement, wel worden actoren erbij betrokken. Het proces gebeurt aan de hand van een project. Als actoren participeren, kunnen zij maar een kant op, namelijk naar de volgende fase. Tevens zijn er niet veel vrijheden.
- ❖ *Procesmanagement leidt tot een stroperige besluitvorming*: Er is een risico dat procesmanagement zal leiden tot een trage en stroperige besluitvorming. Door de vele actoren die betrokken kunnen zijn, is er ook de mogelijkheid om de besluitvorming te dwarsbomen. Als een bestuurder aangeeft

dat draagvlak van belang is kan dit voor actoren zelfs een impuls zijn om het proces te dwarsbomen. Hierdoor roept een procesbenadering strategisch gedrag op.

- ❖ *Procesmanagement leidt tot een verarming van de besluitvorming:* Hier kunnen drie redenen aan ten grondslag liggen. Ten eerste is er het gevaar op een grijs compromis. Er zijn namelijk veel actoren betrokken en alle belangen van deze actoren moeten in ogenschouw worden genomen. Ten tweede is er de kans op koehandel. Dit wil zeggen dat de verliezers willekeurig worden gecompenseerd. Een gevolg hiervan is dat het besluit bestaat uit niet verbonden onderwerpen. Ten derde, verrijking kan gecreëerd worden door het confronteren van denkbeelden. Het risico bestaat dat een bestuurder die voorstander is van de procesbenadering, dat alleen hij nog het proces organiseert en dat hij hierbij zijn eigen rol enkel nog het management van dit proces ziet. Als er sprake is van verrijking door de denkbeelden met elkaar te confronteren is het volstaan met een dergelijke procesmanagementhouding niet afdoende. Procesmatig, niet op inhoud gebaseerd management zal niet leiden tot inspiratie. Tevens zal het geen tegenspraak oproepen en kan dus niet leiden tot verrijking.

(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 26-28).

2.2 Veranderende inzichten op het MIRT

In de vorige paragraaf 'klassieke theorieën' is nader ingegaan op o.a. processen en procentontwerp. In deze paragraaf zal inzicht worden gegeven in de discussies die zich afspelen rondom het MIRT. Zoals eerder naar voren is gekomen is het MIRT al meerdere malen aangepast en loopt discussie nog steeds. De vernieuwingsslag die nu geprobeerd wordt te maken, is niet de eerste geweest. Het MIRT is door de jaren heen al meerdere keren aangepast en verbeterd. Hieronder zullen enkele discussies in kaart worden gebracht die sinds 2007 lopen ten aanzien van het MIRT. Er is gekozen voor dit jaartal omdat toen de laatste grote verbetering is gemaakt. Daarnaast zijn er ook nog kleine aanpassingen geweest. Er zal naar de dynamiek in inzichten sinds 2007 worden gekeken. Er is hierbij een onderscheid gemaakt in twee sub paragrafen. De eerste sub paragraaf zal ingaan op de verandering van MIT naar MIRT en de tweede sub paragraaf gaat in op de veranderingen en discussies die hierna hebben gevolgd.

2.2.1 Van MIT naar MIRT

Voordat het MIRT zijn intreden heeft gedaan in 2007, was er sprake van een ander ingericht (ruimtelijk) investeringsprogramma vanuit het Rijk. De voorganger van het MIRT was het MIT, Meerjarenraming Infrastructuur en Transport (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009: p. 18). Het besluit om over te gaan naar een nieuw investeringsprogramma is besloten in het coalitieakkoord van 2007. Hierbij waren de partijen CDA, PvdA en CU betrokken (Coalitieakkoord 2007: p. 21).

Er liggen verschillende redenen ten grondslag aan de overgang naar een nieuw investeringsprogramma. De ambitie vanuit het Kabinet Balkenende IV was om meer samenhang te creëren tussen ruimtelijke projecten, infrastructuur en openbaar vervoer. Een verandering van MIT naar MIRT moest hiervoor zorgen (Berenschot, 2009: p. 1)(Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009: p. 18). Het streven was de creatie van een grotere meerwaarde in het ruimtelijk fysieke domein door investeringen meer te laten afstemmen en (inhoudelijk) te laten samen hangen (Verweij & Gerrits, 2011). Centraal hierbij staat de gebiedsgerichte aanpak, wat wil zeggen dat er een inhoudelijke samenhang is tussen de verschillende investeringen. Het einddoel is dan ook projecten integraal realiseren, in plaats van sectoraal (MIRT Projectenboek 2008, 2008: pp. 9, 10). Daarnaast zou het MIRT moeten zorgen voor meer samenhang tussen Rijksinvesteringen wat betreft het ruimtelijk fysieke domein (Zonneveld et al., 2009: p. 5). Tevens zal het MIRT moeten bijdragen aan een betere samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden en tussen Rijkspartijen onderling. Waarbij het ook zal bijdragen aan een betere afstemming wat betreft besluitvorming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en (Rijks)infrastructuur (MIRT Projectenboek 2008, 2008: p. 9).

Er zijn meerdere onderliggende redenen te noemen waarom er meer samenhang tussen Rijksinvesteringen zou moeten komen. Een van die redenen kunnen efficiencyoverwegingen zijn. Daarnaast is er een trend gaande waarbij er grotere maatschappelijke weerstand tegen infrastructuurinvesteringen is. Investeren in goede besluitvormingsprocessen is daardoor noodzakelijker geworden. Deze investering moet zich vooral manifesteren aan de voorkant van het besluitvormingsproces. Het bredere proces dat zich gaat afspelen in het begin van de besluitvorming zal meer tijd gaan kosten, maar deze tijd zal zich later terug verdienen. Dit is te lezen in het rapport 'Sneller en Beter' van de Commissie Elverding (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008)(Zonneveld et al., 2009: pp. 5-6). Weer een andere reden om over te stappen naar een hernieuwde systematiek is de eventuele integraliteit. Als er een investering plaats vindt in het ruimtelijk fysieke domein, is de impact daarvan te zien in een veel groter gebied. Hierdoor kan er ook een relatie worden gelegd met eventueel andere ingrepen. De vraag die opkomt, is dan ook: *"Is synergie mogelijk waardoor de kwaliteiten en kenmerken van een gebied vergroot kan worden maar ook die ingrepen zelf meer vrucht afwerpen?"* (in Zonneveld et al., 2009: p. 6). Dit wordt in de dagelijkse praktijk ook wel 'meekoppelingen' genoemd.

De overgang heeft in meerdere opzichten voor een verbreding van de aanpak gezorgd. Zo is het spelersveld aardig uitgebreid wat komt door het samenbrengen en integreren van de investeringen in infrastructuur, ruimte en transport. Door deze bundeling zal namelijk het aantal publieke en private actoren toenemen. Dit is dan ook direct terug te zien bij de onderhandelingen tussen het Rijk en de regio. Er zullen aan de onderhandelingstafel meer actoren zitting nemen. Daarnaast zal ook het aantal actoren in 'eigen huis' toenemen bij de provincies en stedelijke regio's die zich bezig gaan houden met het MIRT. Er zullen meer actoren betrokken zijn, als het MIRT vergeleken wordt met het MIT (Zonneveld et al., 2009: p. 6).

In het nieuwe MIRT is er ook een inhoudelijke verandering te zien. Er is, in tegenstelling tot het MIT, in het MIRT een gebiedsgerichte aanpak van opgaven en projecten. Hierbij is niet alleen sprake van een goede ruimtelijke inpassing maar tevens beantwoording van de volgende twee vragen: *"Wat betekent een bepaald project voor een gebied en, omgekeerd, welke projecten en investeringen passen bij bepaalde gebiedsopgaven?"* (in Zonneveld et al., 2009: p. 6).

Door de invoering van het MIRT veranderde een en ander voor verschillende Ministeries. Het MIT was vooral onderwerp van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, waarbij het MIRT daarentegen een samenwerking vereist tussen de Ministeries van Verkeer & Waterstaat en VROM (Zonneveld et al., 2009: p. 6). Daarnaast kwam er een grote omslag in de investeringsprogramma's van Ministeries. Door het MIT te vervangen voor het MIRT werden namelijk de investeringsprogramma's van de Ministeries van V&W, VROM, EZ en LNV bij elkaar gevoegd (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009: p. 18). Toch zou nog een extra stap moeten worden genomen ten aanzien van de investeringsprogramma's. Zo stellen Geerlings en De Jong (2004: p. 11) dat bij de aanleg van grootschalige infrastructuur de financiële verhoudingen in Nederland veel te centralistisch zijn. Lagere overheden en eventueel het bedrijfsleven zouden belangrijke medefinanciers moeten worden (Geerlings & De Jong, 2004: p. 11). De verhouding waarbij de regio de vragende partij is en het Rijk de beslissende en voor een groot deel betalende partij, is geen goede verhouding. Er komen hierdoor gedragspatronen die niet wenselijk zijn, zoals de lobbypraktijken van de gemeenten en provincies richting het Rijk. Lagere overheden moeten dan ook veel meer budget krijgen. Hierdoor krijgen de provincies/regio's het gevoel echt betrokken te zijn bij alle facetten van (de aanleg van) infrastructuur (Geerlings & De Jong, 2004: p. 14). *"Zelfbinding en 'commitment' vormen de sleutel tot verantwoordelijk gedrag van actoren"* (Geerlings & De Jong, 2004: p. 14).

Tevens is er nog een duidelijke verandering tussen het MIT en het MIRT. Zo is er sinds 2008 sprake van een MIRT Projectenboek (Zonneveld et al., 2009: p. 5).

2.2.2 Het nieuwe MIRT

Veranderingen en aanpassingen binnen het MIRT zijn dus niet ongewoon zoals hierboven te zien is. Het zal dan ook niet verbazen dat er opnieuw veranderende inzichten zijn. Er zal hieronder nader worden ingegaan op één van deze vernieuwde inzichten.

Een belangrijk onderdeel van ruimtelijk beleid is de relatie tussen projecten aan de ene kant en visie en strategie aan de andere kant. Deze staan mede opgenomen in de MIRT-Gebiedsagenda's. Gebiedsagenda's en het MIRT hebben gezamenlijk een toekomstbeeld geschetst. De Gebiedsagenda bevatten de door het Rijk en de regio onderkende opgaven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Daarnaast is er voor de ambities van Rijk en regio meer begrip gekomen (Buildingbusiness, 2011: p. 31). Te zien is dat de afgelopen jaren er meer uitvoeringsgericht gewerkt wordt. Een gevolg hiervan is dat de trajecten van visievorming en projectontwikkeling gescheiden zijn waartussen ook spanning is te ontdekken. Er kan dus gesteld worden dat waar vroeger geredeneerd werd vanuit de planologie, er vandaag de dag meer gewerkt wordt vanuit de projectologie. Kort gezegd, de ontwikkeling/trajecten van projecten en visies zijn dus gescheiden van elkaar. Het is belangrijk om deze relatie tussen visie en project weer te versterken, zo kan door koppeling van deze twee trajecten de relevantie van de visie goed bepaald worden (Zonneveld et al., 2009: p. 3). In 2009 heeft het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer dan ook onderzoek laten doen naar het ontwikkelingen van een methodische handreiking die hiertoe zal moeten leiden. Er is namelijk behoefte aan een methode die de relatie tussen visies en projecten weer versterkt.

Om te komen tot een goede handreiking zijn verschillende casussen onderzocht (o.a. Randstad 2040 en Stedenbaan). In deze casussen kwam ook naar voren dat de praktijk van het afstemmen van projecten en visies (en visa versa) weerbarstig is. De oplossing van dit probleem ligt in het vinden van verbindende schakels. *“Zonder verbindingskracht in de vorm van bijvoorbeeld een concept of verhaal ontstaat er geen visie, althans niet een visie die op een redelijke mate van autonoom (d.w.z. partijen buiten de initiator) draagvlak kan rekenen en projecten aan zich kan binden”* (Zonneveld et al., 2009: p. 11). Om toch te kunnen komen tot verbinding zal er een gelaagdheid moeten komen waarbij relaties gelegd worden tussen de verschillende initiatieven op elk niveau. Met andere woorden er zal een macro-meso-micro traject moeten komen (Zonneveld et al., 2009: p. 11).

Om te kunnen komen tot de gewenste situatie, met andere woorden een goede relatie tussen visies en projecten, wordt door Zonneveld et al. (2009) een handreiking 'Mixed Scanning Nieuwe Stijl' gepresenteerd. Dit is een methode om een koppeling te kunnen realiseren tussen visievorming en projectbeslissing. In deze handreiking staan vier bouwstenen die moeten zorgen voor een betere koppeling. Deze bouwstenen zijn sterk aan elkaar verbonden en er is sprake van overlapping. De bouwstenen zijn *Verkenning* (waarbij een analyse plaatsvindt van de bestaande situatie), *Identificatie ontwerpogaven* (hierin ontstaat een beeld van de opgaven waar een gebied voor staat), *Ontwerp/herontwerp* (hierin worden visie en mogelijk projecten gedefinieerd en op elkaar afgestemd, draagvlak ontstaat) en *Uitvoering en monitoring* (hierin wordt de visie uitgevoerd). Voordat echter deze bouwstenen 'ingevuld' kunnen worden zal eerst een positiebepaling van de initiator moeten plaatsvinden. Dit blijft belangrijk tijdens het gehele visieproces (Zonneveld et al., 2009).

Op één van de bouwstenen, bouwsteen 3 Ontwerp/herontwerp, zal ingezoomd worden. Dit aangezien vandaag de dag hier opnieuw een dynamiek in de discussie is te zien.

Ontwerp / Herontwerp

Bij deze bouwsteen wordt er onder andere getracht de geïdentificeerde gebiedsopgaven te vertalen naar visies, strategische en operationele projecten. Er is hier dus een drietrapsgelaagdheid te onderkennen waarbij er naar een steeds lager (concreter) niveau wordt gegaan. Visie is hierbij het hoogste (meest abstracte niveau) welke een grote invloed heeft op de ruimtelijke structuur, een trap lager zijn strategische projecten te vinden. Strategische projecten kunnen gezien worden als *“wezenlijk in het kader*

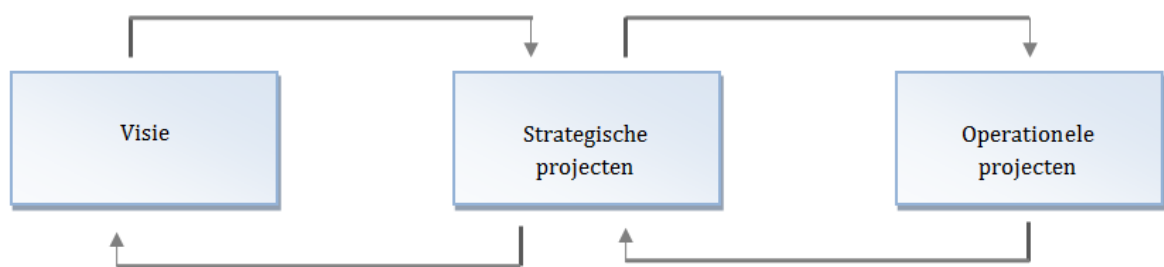
van de strevingen/doeleinden van een visie” (Zonneveld et al., 2009: p. 21). Weer een stap lager zijn de operationele projecten te vinden, welke de projecten vormen. Een operationeel project moet terug te voeren zijn naar strategische projecten of wel de visie. Deze drietrapsgelaagdheid is een gewenste situatie, deze was ten tijde van dit rapport er nog niet. Toen was er sprake van een tweetraps gelaagdheid. De strategische projecten ontbraken. Ter verduidelijking Figuur 4 en Figuur 5. Deze drietrapsgelaagdheid is van belang omdat op deze manier de geïdentificeerde gebiedsopgaven vertaald kunnen worden naar visies, strategische en operationele projecten en kan op deze manier de basis leggen voor de vorming van uitvoeringsallianties. Belangrijk binnen deze bouwsteen is om de gebiedsopgaven met elkaar te verbinden aan de hand van een verhaal of concept die de fundering kunnen leggen voor een visie. Deze visie kan weer worden doorvertaald of gerelateerd aan haalbare strategische en operationele projecten (Zonneveld et al., 2009: p. 21). Samenvattend kan dus gesteld worden dat deze drietrapsgelaagdheid dus van een meer abstract ambitieniveau naar een concreet projectniveau gaat.

Figuur 4 - Situatie 2009



Bron: Zonneveld et al., (2009: p. 21)

Figuur 5 - Gewenste situatie



Bron: Zonneveld et al., (2009: p. 21)

Deze handreiking/discussie die hierboven uiteen is gezet, is deels terug te vinden bij een onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Er wordt namelijk gepleit voor een ‘adaptieve gebiedsagenda.’

Zoals al eerder beschreven in hoofdstuk 1, wordt in de gebiedsagenda de nationale, de regionale en de gezamenlijke ambities, opgaven en projecten opgesteld. Elke regio heeft hierbij zijn eigen Gebiedsagenda. *“De Gebiedsagenda geeft ruimte om de ambities van de betrokken partijen uit te wisselen, te delen en overeenkomsten te zoeken om zo te komen tot gezamenlijke opgaven voor de komende dertig jaar”*

(Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2013: p. 8). In de huidige Gebiedsagenda's wordt echter een probleem geconstateerd. Er worden lange termijn ambities geformuleerd waar veel projectvoorstellen aan gekoppeld worden. Deze projectvoorstellen komen voort uit de uitgesproken ambities. Echter dit gebeurt niet altijd. Het gat tussen ambitie en project kan groot zijn. In de geformuleerde Gebiedsagenda's zouden 'opgaven' de verbindende schakel kunnen zijn tussen de strategische ambitie en de concrete projecten. Door deze verbindende schakel toe te voegen wordt de Gebiedsagenda meer adaptief gemaakt. Met adaptief wordt hier bedoeld het incalculeren van onzekerheden, kansen en onverwachte gebeurtenissen. Er kan dus geanticipeerd worden op de toekomst, dit omdat door het gebruik van een adaptieve benadering steeds kleine stappen worden genomen (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2013: p. 8).

Hier is dus een overlapping te zien met het onderzoek van Zonneveld et al. (2009). Beide onderzoeken pleiten voor een tussenstap. Een tussenstap tussen ambitie en projecten. In beide onderzoeken komt ook naar voren dat door hiervan gebruik te maken er geanticipeerd kan worden op de toekomst. Echter de koppeling tussen anticiperen op de toekomst is bij het onderzoek van het KiM (2013) duidelijker aanwezig dan bij het onderzoek van Zonneveld et al. (2009). Het proces om Gebiedsagenda's meer adaptief te maken was al in gang gezet, maar er is toch nog extra onderzoek naar gedaan. Er wordt dan ook getracht door het Ministerie van IenM om de volgende generatie Gebiedsagenda's nog adaptiever te maken (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2013: p. 9).

2.3 Conceptueel model

Ontwerpprincipes proces

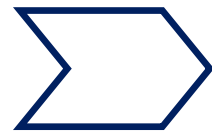
Netwerk

Open proces

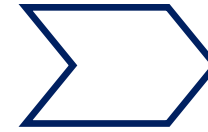
Bescherming van de kernwaarden

Prikkels voor de voortgang

Inhoudelijke kwaliteit van de uitkomsten



Procesverloop
(vernieuwingsproces)



Procesuitkomst
(MIRT 3.0)

Aanbevelingen ter verbetering proces



2.3.1 Toelichting conceptueel model

Zoals al eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen zal er gekeken worden naar het procesontwerp van het vernieuwingsproces van het MIRT. In hoeverre voldoet het procesontwerp van het vernieuwingsproces aan alle voorwaarden van een goed procesontwerp. Op basis van de verschillende theorieën in het theoretisch kader is de linker kolom, te weten procesontwerp, opgezet. De middelste kolom, het procesverloop, vertegenwoordigt het vernieuwingsproces zoals deze nu is. Deze tezamen vormen het theoretische model waarmee de hoofdvraag beantwoord kan worden. Hieronder wordt het conceptueel model nader toegelicht.

Er wordt gesteld dat een goed procesontwerp zal leiden tot een optimaal resultaat van een proces. Als het vernieuwingsproces van het MIRT voldoet aan alle ontwerpprincipes van een proces, zal er een zo optimaal mogelijk resultaat uit voortkomen, in dit geval MIRT 3.0. In het onderzoek zal dan ook gekeken worden in hoeverre de ontwerpprincipes te weten, openheid, bescherming van de kernwaarden, prikkels voor de voortgang en inhoudelijke kwaliteit van uitkomsten terug te zien zijn binnen het procesverloop van de vernieuwing van het MIRT. Mochten er eventuele discrepanties bestaan tussen het procesontwerp en het procesverloop kunnen er aanbevelingen worden gegeven om te komen tot een beter procesontwerp. Dit alles zodat er een optimale procesuitkomst kan ontstaan, MIRT 3.0.

2.4 Operationalisatie

In de operationalisatie zal de theorie en het daarbij horende conceptueel model meetbaar gemaakt worden. Binnen dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre het vernieuwingsproces voldoet aan de eisen van een procesontwerp. Eventuele discrepanties kunnen zo inzichtelijk worden gemaakt, wat kan helpen het vernieuwingsproces te verbeteren. In de operationalisatie zal dan ook de nadruk liggen op het proces en het procesontwerp.

Bij de operationalisatie zal per theorie de volgende volgorde worden aangehouden; begrip, definitie, indicator en eventueel zal waarde gehanteerd worden. Er wordt eventueel een waarde toegevoegd als de indicator nog te ambigu is. De waarde zal moeten zorgen voor extra duidelijkheid indien nodig.

Netwerken

Hieronder zal nader worden ingegaan op netwerken.

Begrip	Definitie	Indicator	Waarden
Netwerken	- Er is sprake van horizontale relaties tussen lokale en centrale actoren, waarbij actoren afhankelijk zijn (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3)	<ul style="list-style-type: none"> - Horizontale relaties tussen verschillende actoren - Afhangelijkheid - Wederzijdse afhankelijkheid - Actoren hebben eigen belang - Toenemende fragmentatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleid komt tot stand door veel verschillende instituties - Veel instituties bemoeien zich met het beleid

Procesuitkomst

Dit weergeeft de uitkomst van het vernieuwingsproces. Deze uitkomst ligt nog in de toekomst en is dus nog onbekend. Deze wordt ook niet gemeten in het onderzoek.

Begrip	Definitie	Waarden
MIRT 3.0	- Het doorontwikkelen van het MIRT naar een slimme interface tussen enerzijds de ambities van Rijk en regio en anderzijds de uitvoering van concrete maatregelen en projecten, gericht op de opgaven die uit de ambities volgens (Werkplan Vernieuwing MIRT, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Een gerealiseerde nieuwe MIRT - Een niet-gerealiseerde nieuwe MIRT

Proces

Procesmanagement en het proces zijn een belangrijke rode draad binnen het onderzoek. Er zal dan ook gemeten worden hoe het proces verloopt en waar er een eventuele discrepantie is te zien met de theorie. Hieronder zullen de punten worden geoperationaliseerd waaraan een goed procesontwerp zou moeten voldoen.

Begrip	Definitie	Waarden	Indicatoren van Waarden
Open proces	Initiatiefnemer heeft een open houding, actoren in het speelveld moet de kans worden gegeven om de besluitvorming mede te kunnen beïnvloeden (de Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: 44)	<ul style="list-style-type: none"> - Alle relevante actoren zullen betrokken moeten worden - Procesafspraken om tot inhoudelijke keuzes te komen, geen inhoudelijke keuzes vooraf - Het procesontwerp en het procesmanagement zullen transparant moeten zijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijk voor actoren waar, wanneer beslissingen worden genomen
Bescherming van de kernwaarden	De kernwaarden van de actoren die zich committeren aan een proces worden bij voorbaat veilig gesteld (de Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: 44)	<ul style="list-style-type: none"> - Kernwaarden van actoren veilig stellen/beschermen - Er zijn exit-regels 	<ul style="list-style-type: none"> - Kernwaarde/oorsprong organisatie beschermen
Prikkels om voortgang te bewaken	Er zullen prikkels aanwezig moeten zijn om voortgang te bewaken en stroperigheid tegen te gaan (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 44, 51).	<ul style="list-style-type: none"> - Een vooruitzicht op winst als prikkel voor coöperatief gedrag - Creatie van quick wins - Zorg voor een zware bemensing - Gelaagdheid binnen het proces aanbrenge; werkgroep, projectgroep, stuurgroep 	<ul style="list-style-type: none"> - Managers, directeuren die proces leiden/sturen - Personen met hoge mate van gezag (bij de organisatie) die meewerken aan het proces
Garanties voor inhoudelijke kwaliteit van uitkomsten	Binnen het proces moeten er voldoende inhoudelijke elementen aanwezig zijn (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 44-45).	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende inhoud in proces - Openheid (percepties actoren) - Het proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie 	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren die hun eigen inzicht weergeven op het probleem - In het begin heel veel ideeën, waarna vervolgens een selectie gemaakt zal worden

Hoofdstuk 3 – Analyse I proces, actoren, samenwerking & einddoel

Het onderzoek is een deductief onderzoek wat wil zeggen dat er vanuit de theorie naar de empirie gekeken zal worden. Nu de theoretische inzichten in kaart zijn gebracht en duidelijk is geworden in de operationalisatie hoe de theorie toegepast zal gaan worden/gemeten kan worden, kan overgegaan worden op de analyse. In deze analyse zal er vanuit de theorie gekeken worden naar de praktijk. Met andere woorden er zal gekeken worden naar het vernieuwingsproces van het MIRT. De analyse is dan ook voor het overgrote deel gebaseerd op de verschillende interviews met de respondenten, aangezien er hierdoor een goed inzicht wordt verkregen in het vernieuwingsproces en hoe de verschillende actoren dit tot nu toe ervaren. Echter voordat overgegaan kan worden op het ontwerp van het vernieuwingsproces, wat de rode draad vormt van dit onderzoek, zal eerst in dit hoofdstuk ingegaan worden op enkele andere vragen. Zo zal eerst gekeken worden naar het ontstaan van het vernieuwingsproces en de vorm die deze heeft gekregen. Met andere woorden welke acties zijn er al ondernomen. Vervolgens zullen de verschillende actoren in kaart worden gebracht en hun percepties ten opzichte van een vernieuwd MIRT. Als dit in kaart is gebracht is het belangrijk om te bekijken welke problemen er door de verschillende actoren werden ervaren binnen de samenwerking van het MIRT en aan welke eisen het 'nieuwe' MIRT moet voldoen. Door antwoord te geven op bovenstaande vragen wordt een goed inzicht gegeven in de situatie. Dit zal een goede basis vormen voor het volgende hoofdstuk waarin het procesontwerp van het MIRT geanalyseerd zal worden.

3.1 Ontstaan van het vernieuwingsproces van het MIRT

Om inzicht te kunnen krijgen in het ontwerp van het vernieuwingsproces zal eerst inzicht verkregen moeten worden in het ontstaan en de vorm van het van het vernieuwingsproces. In deze paragraaf zal dan ook gekeken worden naar de vraag *'Hoe is het vernieuwingsproces ontstaan en hoe heeft het vorm gekregen?'*

Zoals al eerder naar voren is gekomen functioneert het MIRT niet meer goed en past het niet meer goed in de huidige tijd. Een vernieuwingsslag is dan ook nodig. Er liggen verschillende redenen ten grondslag aan de het vernieuwingsproces van het MIRT waaronder de verandering van de samenleving; initiatieven vanuit de maatschappij komen steeds vaker voor, vermeerdering van het aantal partijen en sectoren die betrokken zijn bij MIRT-opgaven, de opgaven worden steeds complexer en is er onvrede bij de overige betrokken actoren over de werking van het MIRT. Naast deze externe factoren zijn er ook interne factoren die het MIRT dwingt te veranderen. Overheden zijn namelijk ook aan het veranderen. Veel taken worden gedecentraliseerd en het budget is schaarser geworden. Deze factoren hebben er (mede) toe geleid dat sturen in het fysiek ruimtelijk domein niet meer op een top-down manier kan gebeuren (Wenkend perspectief voor de vernieuwing van het MIRT, 2014)(Royal HaskoningDHV, 2014). Deze top-down manier van sturen, wat het MIRT mede kenmerkt, zal dan ook moeten veranderen, naar een meer gezamenlijke manier van sturen.

Wel wordt door de actoren aangegeven dat er ook positieve punten zijn aan het MIRT, zo wordt het wel beschouwd als een geoliede besluitvormingsmachine (Royal Haskoning DHV, 2014). Het MIRT in zijn geheel afschaffen is dan ook niet aan de orde, echter het MIRT zal wel vernieuwd/verbeterd moeten worden zodat het ook in de toekomst nog een effectieve besluitvormingsmachine blijft.

Het Ministerie van IenM was dan ook van mening dat het afgelopen MIRT niet bevredigend was en heeft aan Royal Haskoning de opdracht gegeven om een reflectie te maken. Binnen deze reflectie zijn met verschillende soorten actoren gesproken waaronder de verschillende regio's. Uit deze reflectie kwam naar voren dat het MIRT ook voor de regio's niet meer bevredigend was. Tijdens *'De Brede Oploop'* op 29

januari jl. waren alle betrokken actoren uitgenodigd om de resultaten van de reflectie te kunnen bespreken en te behandelen. Een eenduidig beeld kwam naar voren, het MIRT moest van een sectorale en centralistische benadering, naar een decentrale en integrale benadering. Er was een duidelijk overeenkomst tussen de wensen van de actoren, er was sprake van een gedeelde probleemstelling.

Om vervolgens gehoor te geven aan de reflectie zijn er meerdere initiatieven gestart. Zo zijn er drie richtinggevende pijlers opgesteld die de problemen die worden ervaren binnen het MIRT op moeten lossen. De pijlers zijn samenwerken, brede blik en flexibiliteit. Naast de drie richtinggevende pijlers is er een projectgroep opgestart, waarin zowel beleidsmedewerkers van het Rijk als de regio plaats mochten nemen. Eén à twee dagen in de week zullen regiomensen, die daar behoefte aan hebben, gedetacheerd worden aan het Rijk om samen het vernieuwingsproces vorm te geven. Daarnaast is er een DOM-Beraad (Directeuren-Overleg MIRT) opgezet, waarin directeuren vanuit verschillende regio's en verschillende Ministeries en afdelingen zitting hebben. Binnen het DOM-Beraad komen de stukken aan de orde die in de projectgroep zijn voorbereid, om hier vervolgens beslissingen over te nemen.

Naast de bovenstaande richtinggevende pijlers en ingebedde instituties kunnen de betrokken actoren die daar behoefte aan hebben op de hoogte gehouden worden. Zo is er sprake van veel informatie-uitwisseling via de mail, waar ook op gereageerd zou kunnen worden, is er een LinkedIn pagina opgezet en zijn er sporadisch dagen georganiseerd waar enkele onderwerpen nader worden uitgewerkt.

3.2 Betrokken actoren en problematiek rondom samenwerking

Bij het vernieuwingsproces van het MIRT zijn verschillende actoren betrokken welke elk hun eigen percepties hebben ten opzichte van het MIRT en het vernieuwingsproces. Het is belangrijk om de verschillende actoren en hun percepties in kaart te brengen, dit geeft namelijk een goed inzicht in het proces en een goede achtergrondschets in de beweegredenen van actoren. Daarnaast is het interessant om te achterhalen welke problemen de actoren hebben ervaren rondom het samenwerkingsverband tussen het Rijk en de regio. De vraag die in deze paragraaf centraal zal staan luidt dan ook: *'Wie zijn de betrokken actoren binnen het MIRT en welke problemen worden ervaren door de actoren als wordt gekeken naar het samenwerkingsverband tussen Rijk en regio binnen het MIRT ?'* Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden zal eerst nader worden ingegaan op de actoren en hun percepties, waarna vervolgens ingegaan zal worden op het samenwerkingsverband tussen het Rijk en de regio.

3.2.1 Actorenanalyse

Om de bovenstaande vraag goed te beantwoorden zullen eerst de actoren en hun percepties in kaart worden gebracht waarbij getracht wordt antwoord te geven op de vraag: *'Welke betrokken actoren kunnen er onderkend worden binnen het MIRT en hoe staan zij in het vernieuwingsproces; actorenanalyse?'* Zoals in de methode naar voren is gekomen zal om deze vraag te kunnen beantwoorden gebruik worden gemaakt van een aangepast actorenanalyse. Als eerste zal ingegaan worden op de algehele probleemstelling zodat inzichtelijk wordt gemaakt wat de verschillende actoren tezamen als het daadwerkelijke probleem zien. Vervolgens zal per actor worden beschreven wat hun taak is (eventueel) en hun standpunt ten opzichte van het vernieuwingsproces. Als laatste zal hun afhankelijkheid in kaart worden gebracht.

3.2.1.1 Algehele probleemstelling van het MIRT

Het huidige MIRT heeft te kampen met meerdere problemen zoals al eerder is aangegeven. Opvallend hierbij is dat de verschillende actoren over het probleem en de aard van het probleem het eens zijn, dit is namelijk niet altijd het geval. Actoren kunnen namelijk op geheel andere manier naar problemen kijken ieder vanuit hun eigen bril. Er zal hieronder nader worden ingegaan op de aard van het probleem en het probleem rondom het MIRT wat zal leiden tot de probleemperceptie van het MIRT.

Ten eerste is de huidige samenleving aan verandering onderhevig. Opgaven worden complexer, meerdere sectoren en partijen raken betrokken en de overheid veranderd, zo zijn namelijk veel taken

gedecentraliseerd, het budget is schaarser en de maatschappij levert steeds vaker initiatieven (Wenkend perspectief voor de vernieuwing van het MIRT, 2014). Ten tweede zijn de betrokken actoren niet tevreden. De R van Ruimte komt niet goed naar voren en het MIRT sluit niet meer aan bij de andere verhouding die is ontstaan tussen het Rijk en regio in het fysiek ruimtelijk domein. Strategische en spannende dossiers worden ook niet besproken (Royal Haskoning DHV, 2014).

De probleempceptie van het MIRT kan als volgt samengevat worden; het veranderen van de samenleving en de slechte integratie van Ruimte binnen het MIRT hebben ervoor gezorgd dat het MIRT niet goed meer functioneert, waardoor het aangepast zal moeten worden om in de toekomst nog effectief te kunnen blijven.

3.2.1.2 Welke actoren zijn betrokken, wat is hun perceptie ten opzichte van MIRT en wat zijn de posities van de actoren en hun onderlinge afhankelijkheden?

Er zijn veel actoren betrokken binnen het MIRT, er is hier gekozen om de belangrijkste actoren te benoemen. De belangrijkste actoren in dit onderzoek zijn de overheidspartijen aangezien onderzocht wordt hoe de samenwerking beter kan verlopen tussen het Rijk en de regio. Er zal hier dan ook een onderscheid gemaakt worden tussen Rijksactoren en regioactoren. Vanuit Rijkszijde kunnen de volgende Ministeries onderscheiden worden; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat in het vervolg van het onderzoek de nadruk zal liggen op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, dit aangezien het Ministerie van Infrastructuur en Milieu trekker is van *'de Vernieuwing van het MIRT'*.

Vanuit regiozijde kunnen er zeven partijen onderscheiden worden, namelijk de zeven MIRT regio's waarin Nederland is verdeeld: Limburg, Brabant, Zuidwestelijke Delta, Noord-Holland - Utrecht & Flevoland, de Zuidvleugel, Noord-Nederland en Oost-Nederland.

Rijksactoren

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het programma MIRT is ondergebracht bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, daarom zijn zij een belangrijke actor binnen het MIRT. De noodzaak tot vernieuwing wordt gevoeld binnen dit Ministerie, hoewel de twijfel nog wel bestaat (Respondent). Verschillende argumenten worden dan ook aangevoerd voor het vernieuwingsproces namelijk, de ontwikkelingen die de maatschappij doormaakt bijvoorbeeld op technologisch vlak, het toenemende aantal initiatieven vanuit de burger en bedrijven of de complexere wordende samenleving (Respondenten). Hierdoor verandert ook de rol van de Rijksoverheid. De Rijksoverheid is niet meer de dominante speler die alles weet, waarnaar de burger met vertrouwen kijkt (Respondent). De overheid wordt door de maatschappij tegenwoordig veel kritischer bekeken. Daarnaast zijn de verhoudingen onderling veranderd. Waar vroeger de overheid bovenaan stond, staan de actoren, die ook nog eens zijn toegenomen, nu op meer horizontale voet met de overheid (Respondent).

Echter de hiërarchische verhoudingen bestaan nog wel tussen de verschillende overheden en dit zal dan ook moeten veranderen. Overheden zullen een gelijkwaardige rol tegenover elkaar moeten gaan innemen en mee moeten veranderen met de samenleving. Daarnaast zou het Rijk moeten kijken waar de initiatieven samenkomen en hoe zij hierbij kunnen faciliteren (Respondent). Partijen zouden dan ook anders met elkaar om moeten gaan omdat de omstandigheden zijn veranderd. Er is dan ook te zien dat overheden, en dus ook het Ministerie van IenM, opzoek gaan naar de inhoud van hun nieuwe rol in een nieuwe samenleving (Respondent). Daarnaast werd het BO-MIRT niet meer als positief ervaren (Respondent).

Een van de doelen van het vernieuwingsproces is het gezamenlijk (goede integrale samenwerking tussen verschillende lagen van de overheid) realiseren van maatschappelijke opgave. Als er wordt gekeken naar de afhankelijkheid van het Ministerie van IenM kan er gesteld worden dat zij afhankelijk is van de regio om het vernieuwingsproces van het MIRT te laten slagen, bij sommige maatschappelijke opgave heeft zij

namelijk de regio nodig om tot een goede integrale oplossing te komen (Respondenten). Daarnaast kan gesteld worden dat het Ministerie van IenM in zekere zin afhankelijk is van het Ministerie BZK, het doel van het nieuwe MIRT is namelijk integraliteit. Als een opgave integraal aangepakt wordt zal ook het Ruimtelijk Ordeningsaspect in ogenschouw genomen moeten worden. Een van de onderdelen van RO is woningbouw. Het Ministerie van BZK heeft kennis op dat gebied en een netwerk. Het Ministerie van IenM kan deze kennis en dat netwerk goed gebruiken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Een van de taken waar het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich mee bezig houdt is de woningbouw in Nederland. Een van de doelen is het voldoende en met name vraaggericht bouwen (op een duurzame en innovatieve manier) op de plekken waar burgers ook graag willen wonen. Waar het Ministerie van BZK voorheen deze taak met veel mankracht deed en veel budget, is dat vandaag de dag nog maar met 4 à 5 fte en weinig budget. Tevens doen zij het niet meer voor heel Nederland, maar enkel nog voor de Randstad (N-H, Utrecht & Flevoland en de Zuidvleugel) (Respondent).

De noodzaak om het MIRT te vernieuwen wordt gevoeld binnen het Ministerie van BZK en het vernieuwingsproces wordt dan ook gevolgd (Respondent). Het Ministerie van BZK is van mening dat het huidige MIRT proces niet helemaal goed verloopt, er is namelijk sprake van een hoog bureaucratisch gehalte. Integraliteit is dan ook niet altijd aanwezig binnen het MIRT proces (Respondent).

Het Ministerie van BZK is afhankelijk van het Ministerie van IenM om een deel van hun beleidsdoelen te kunnen realiseren. Dit aangezien het MIRT een beleidsinstrument is om hun beleidsdoel, vraaggericht bouwen op plekken waar mensen willen wonen, te kunnen verwezenlijken. Daarnaast heeft de afdeling weinig budget meer, wat het dus moeilijker maakt om actoren in beweging te brengen (Respondent).

Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken is al langere tijd betrokken bij het MIRT, al is die rol enigszins afgenomen. Het Ministerie van EZ is op het moment betrokken bij het MIRT door het 'Topsectorenbeleid' en door de Energiesector. Binnen het Topsectorenbeleid, wil het huidige Kabinet ervoor zorgen dat de sectoren die het mondiaal goed doen in Nederland, nog sterker worden (Rijksoverheid, 2014f). Deze sectoren kristalliseren zich ergens uit binnen Nederland wat gevolgen kan hebben voor een gebied als wordt gekeken naar het ruimtelijk fysieke domein. Mede om deze reden is het opgenomen binnen het MIRT. Daarnaast is Ministerie van EZ betrokken binnen het MIRT vanwege de Energiesector, daar deze ook invloed heeft op het ruimtelijk fysieke domein. Hierbinnen werken het Ministerie van EZ en het Ministerie van IenM samen.

De noodzaak om te vernieuwen wordt ook gevoeld bij het Ministerie van EZ. Een directe aanleiding om het MIRT te vernieuwen waren de bezuinigingen op het Infrastructuurfonds. Het geld staat voor een groot deel vast op projecten of is er simpelweg niet meer is. Er zullen dus andere manieren moeten komen om opgaven te kunnen realiseren. De tijd dat regiobestuurders geld konden ophalen bij het Rijk is niet meer. Tevens komt er meer ruimte voor andere maatschappelijke opgaven (Respondent).

De afhankelijkheid van het Ministerie van EZ moet gezien worden vanuit de samenwerking. Het Ministerie van EZ en het Ministerie van IenM werken samen bij de energiesector. Deze samenwerking impliceert dan ook afhankelijk, zoals Teisman ea (2001: pp. 52-53) ook stelde.

Regioactoren

Limburg

De regio Limburg vertegenwoordigt de provincie Limburg binnen het MIRT en is ook van mening dat er een noodzaak bestaat om het MIRT te vernieuwen. Door de huidige maatschappelijke ontwikkelingen zal er integraal gewerkt moeten worden binnen het MIRT. Er zal inventiever nagedacht moeten worden over geld, waarbij geld niet de nadruk moet hebben, maar juist goede oplossingen de nadruk moet krijgen.

Om de Vernieuwing te laten slagen zal Limburg moeten samenwerken met het Rijk, deze samenwerking impliceert afhankelijkheid, zoals Teisman (2001:pp. 52-53) ea ook stellen. De opgaven zullen gezamenlijk moeten worden opgepakt. Dit is ook noodzakelijk aangezien, voor de realisatie van sommige maatschappelijke opgave, Limburg afhankelijk is van het Rijk (Respondent).

Brabant

De provincie Noord-Brabant wordt vertegenwoordigd in het MIRT door regio Brabant. De noodzaak voor een vernieuwing van het MIRT wordt ook in regio Brabant gevoeld. Hoe het huidige MIRT met al zijn aspecten is ingestoken past niet meer in deze tijd. Het wordt gezien als een ouderwetse manier van de vergadering voorbereiden en overleggen. De spontaniteit uit de vergadering is weg (Respondent). Tot voor kort was er een bepaalde lijn te onderkennen die iedere partij wel deelde, echter de tijden zijn veranderd. Het vraagstuk waar Nederland voorstaat is dan ook veranderd. De logica uit het verleden is niet meer afdoende (Respondent). Daarnaast wordt aangegeven dat er geen gevoel van gelijkwaardigheid is, wat juist wel heel erg belangrijk is. Brabant is van mening dat er meer bereikt kan worden als het overleg tussen het Rijk en de regio gelijkwaardig wordt ingestoken, waarbij meer vanuit iedere actor zijn belang en invalshoek moet worden gekeken (Respondent).

Nederlandse overheden hebben elk hun plaats in het huis van Thorbecke, waardoor iedere overheid ook zo zijn eigen bevoegdheden en middelen heeft, bijvoorbeeld financiële middelen of machtsmiddelen. Bij het realiseren van maatschappelijke opgaven heeft Brabant, naast andere partijen, vaak per definitie ook de Rijksoverheid nodig (Respondent). Dit zeker als er grote infrastructurele ingrepen bij gepaard gaan. Hier is dus een afhankelijkheid te zien van de regio ten opzichte van het Rijk voor het realiseren van maatschappelijke opgave en dus ook voor het slagen van het vernieuwingsproces. Het Vernieuwde MIRT staat voor gezamenlijk en gelijkwaardig op een integrale manier maatschappelijke opgave realiseren, samenwerking van beide partijen is dus van belang.

Wel wordt er ook door Brabant geopperd, dat er steeds meer maatschappelijke opgaven zijn, waar de regio het voor een groot deel zelf kan, maar waarbij het prettig is als Rijk erbij betrokken is. Deze hebben namelijk een netwerk, kennis (bijvoorbeeld door ervaringen uit andere regio's), bestuurlijk commitment et cetera (Respondent).

Zuidwestelijke Delta

De Zuidwestelijke Delta vertegenwoordigt de provincie Zeeland binnen het MIRT. Het is een kleine regio waarbinnen korte lijnen bestaan. De noodzaak om het MIRT te vernieuwen wordt bestuurlijk minder gevoeld binnen de Zuidwestelijke Delta, het MIRT liep namelijk, hun inziens, best wel goed. Wel wordt het vernieuwingsproces herkend als wordt gekeken naar de aangedragen argumenten. De ideeën om sommige aspecten van het MIRT te verbeteren waren er wel, maar die waren niet heel zwaarwegend (Respondent).

Als er wordt gekeken naar de afhankelijkheidsrelatie tussen de Zuidwestelijke Delta en het Rijk, kan het volgende gesteld worden. De Vernieuwing wordt bestuurlijk minder gevoeld en dus kan ervan uitgegaan worden dat de Vernieuwing geen prioriteit is. In die zin is de Zuidwestelijke Delta dan ook niet afhankelijk van het Rijk. Wel moet in ogenschouw genomen worden dat deze regio klein is en de majeure opgave te groot van aard zijn om deze alleen te realiseren (Respondent). Als vanuit dit aspect wordt gekeken kan gesteld worden dat de Zuidwestelijke Delta afhankelijk is van het Rijk, en wel mee zal moeten gaan in de Vernieuwing. Ze heeft niet echt een keuze.

Noord-Holland, Utrecht & Flevoland (Noordvleugel)

De Noordvleugel vertegenwoordigt de provincies Noord-Holland, Utrecht & Flevoland binnen het MIRT. De noodzaak om het MIRT te vernieuwen is ook hier duidelijk aanwezig (Respondenten). De noodzaak om het MIRT te vernieuwen heeft verschillende redenen. Er zal vernieuwd moeten worden omdat de omgeving veranderd is (de economie verandert, overheden decentraliseren) (Respondent). Het MIRT paste in een tijd waar er veel budget was, projectgedreven overleg en de nadruk lag op het Infrafonds van Ministerie van Verkeer & Waterstaat (Respondent). De overheden zullen moeten veranderen, samenwerking tussen overheden is namelijk cruciaal geworden, 'Je kunt het niet meer alleen.' Er zal aan het begin van het traject meer overleg moeten plaatsvinden; een aandachtsverschuiving van projecten naar maatschappelijke opgaven en wat ieders rol en bijdrage daarin is en hoe de actoren daarin samen kunnen acteren (Respondent). Tevens zal er samengewerkt moeten worden met private partijen (Respondent).

De Noordvleugel ziet graag een vernieuwing van het MIRT plaatsvinden. Om deze Vernieuwing te laten slagen zullen de partijen moeten samenwerken. Deze samenwerking impliceert dus een afhankelijkheid, wat ook gesteld wordt door Teisman ea (2001:pp. 52-53). Daarnaast heeft de Noordvleugel aangegeven dat zij voor een groot deel afhankelijk is van het Rijk voor het realiseren van maatschappelijke opgaven (Respondent).

Zuidvleugel

De Zuidvleugel bestaat enkel uit de provincie Zuid-Holland, deze vertegenwoordigt zij dan ook binnen het MIRT. Ook hier wordt de noodzaak tot vernieuwing gevoeld. Het MIRT wordt nog erg sectoraal ingestoken en de ruimtelijke component is niet aanwezig. Het Rijk bedeeft vaak de regisserende rol aan zichzelf toe, veel beleid wordt top-down aangepakt. Dit zou dan ook anders moeten. Daarnaast was voorheen de financiële situatie anders, budgetten waren er nog en verdeel-en-heers-politiek werd ingezet. Tevens is er een trend te ontdekken waarbij samenwerkingsverbanden aangegaan worden met het maatschappelijk middenveld, waar van oudsher Ruimtelijke Ordening toch vooral een taak van de overheid was. Samenvattend is er de noodzaak tot vernieuwen zodat er goed samengewerkt kan worden en er ook goed geluisterd kan worden naar de verschillende partijen (Respondent).

De noodzaak tot samenwerking wordt gevoeld in de Zuidvleugel. Zonder het Rijk zijn bepaalde opgaven moeilijk te realiseren. Hierbij is de financiering niet perse aan de orde, het Rijk kan bijvoorbeeld een verbindende rol spelen bij sommige dossiers (Respondent). Aangezien de noodzaak tot vernieuwing wordt gevoeld in de Zuidvleugel kan er gesteld worden dat zij afhankelijk zijn van het Rijk. Om de Vernieuwing te laten slagen zullen de partijen namelijk moeten samenwerken. Dit impliceert een afhankelijkheid (Teisman et al., 2001:pp. 52-53).

Noord-Nederland

Noord-Nederland is een samenwerking van de provincies Friesland, Groningen en Drenthe. Binnen Noord-Nederland bestaan gemengde gevoelens over de noodzaak tot vernieuwing. Aan de ene kant wordt aangegeven dat de noodzaak tot vernieuwing door het Rijk wordt gevoeld en dat de regio het vooral van belang vindt dat er gemeenschappelijke doelen worden gerealiseerd (Respondent), terwijl aan de andere kant de noodzaak ook juist door de regio wordt gevoeld (Respondent). Het MIRT is namelijk verworden tot een ritueel waar weinig meer gebeurde. Tevens dwingt de nieuwe financiële situatie het MIRT te veranderen (Respondent).

De afhankelijkheid van is Rijk is ook hier weer aan de orde, om het MIRT te Vernieuwen zullen de verschillende partijen moeten samenwerken bij de maatschappelijke opgaven die er liggen. Daarnaast geeft Noord-Nederland ook aan dat bij sommige opgaven het Rijk echt nodig is (Respondent).

Oost-Nederland

Oost-Nederland bestaat uit de provincies Overijssel en Gelderland binnen het MIRT. Ook in Oost-Nederland voelen ze de noodzaak om te vernieuwen. Met name door de bezuinigingen en doordat al het geld al belegd is, konden er minder afspraken gemaakt worden tussen Rijk en regio. Het proces verharde en het belandde elke keer in een soort patstelling. Dit leidde ertoe dat er vanuit verschillende kanten (Rijk

als wel provincie) werd aangegeven dat er iets moest gebeuren. Het is dus goed dat het Rijk dit proces heeft opgepakt (Respondent).

Aangezien Oost-Nederland ook graag een vernieuwing ziet, is zij dus afhankelijk van het Rijk. Om de Vernieuwing te laten slagen zullen de partijen moeten samenwerken, deze samenwerking impliceert een afhankelijkheid (Teisman et al., 2001:pp. 52-53). Daarnaast geeft Oost-Nederland aan dat bij de gezamenlijke opgave het Rijk van belang is (Respondent).

3.3 Samenwerkingsverband Rijk/regio

Nu de actoren, hun percepties en de afhankelijkheden in kaart zijn gebracht, zal er gekeken worden naar het samenwerkingsverband. Er zal gekeken worden welke problemen de Rijksactoren en de regioactoren hebben ervaren in het samenwerkingsverband van het MIRT. Hierbij zal een onderscheid gemaakt worden tussen het verleden en de huidige situatie. Om het verleden te kunnen beantwoorden zal deze eerst afgebakend moeten worden. Er is gekozen om zeven jaar terug in de tijd te gaan, aangezien toen de laatste vernieuwingsslag zijn intreden deed. Het MIT (Meerjarenraming Infrastructuur en Transport) werd vervangen door het MIRT (Meerjarenraming Infrastructuur, Ruimte en Transport). Ruimte kreeg voor het eerst ook een dominante rol toebedeeld (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009: p. 18). In de huidige situatie zal gekeken worden naar het nu. Hoe ervaren respondenten het samenwerkingsverband op dit moment. Door dit in kaart te brengen kan er een goed inzicht worden verkregen in de problematiek van het MIRT. De vraag die centraal staat in deze paragraaf en waar getracht wordt antwoord op te geven is: *‘Welke problemen onderkennen Rijk en regio als wordt gekeken naar het samenwerkingsverband tussen Rijk en regio binnen het MIRT?’* Er is gekozen om de verschillende actoren te clusteren tot twee groepen. Hierbij zullen de actoren van het Ministerie van IenM het Rijk vertegenwoordigen en zullen de verschillende actoren uit de regio's, de regio vertegenwoordigen.

3.3.1 Problemen ervaren door Rijksactoren

Verleden

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal zeven jaar terug in de tijd worden gegaan. De verschillende respondenten geven elk hun eigen blik op de situatie toen, elk vanuit een iets andere rol.

Zoals al eerder naar voren is gekomen is het MIRT onder andere een financieel instrument en is het een bijlage bij de Rijksbegroting die elk jaar met Prinsjesdag bekend wordt gemaakt. In deze begroting staan het budget en de projecten vermeld. Alle projecten zijn dan ook terug te vinden in het MIRT (Respondent). Het MIRT kan dan ook gezien worden als projectenmachine of selectiemechanisme. Een belangrijk onderdeel is het BO (Bestuurlijk Overleg) en de gedragingen van bestuurders daarbinnen. Eén keer per jaar wordt vindt er besluitvorming plaats over de opgaven en bijbehorende oplossingen binnen het BO (Rijksoverheid, 2014c). Bestuurders uit de regio komen naar Den Haag voor het BO en gaan in onderhandeling met de Minister. De onderhandelingen gingen over uit te voeren projecten in de regio en het krijgen van budget daarvoor. Zeven jaar geleden waren de tijden nog goed waarbij er veel geld verdeeld werd over de verschillende regio's (Respondenten). Kwam een regiobestuurder naar Den Haag, dan ging deze met een budget naar huis. De regio was in deze tijd tevreden (Respondent). Er waren dus verschillende rollen, partijen die geld hadden, het Ministerie van IenM, en partijen die het geld wilden, de regio's. Dit zorgde voor een scheve verhouding, namelijk de regio's die hun wensenlijstje kenbaar maakten en het Rijk (Ministerie van IenM) die bepaalde welke projecten daadwerkelijk werden uitgevoerd en dus budget kregen. Kort gezegd; wie het geld had, had de macht. Geld is in dit verband dus een perverse prikkel (Respondent). Wel moet hierbij een kanttekening worden gemaakt. Er is namelijk een verschil te onderkennen tussen actoren waarmee nauw contact was en buitenstaanders. De buitenstaanders waren vooral van mening dat er geld te halen was bij het Rijk. Bij de actoren (uit het regionale gebiedsteam) waarmee nauw samen werd gewerkt was deze houding al minder (Respondent).

Deze gang van zaken wordt dan ook niet beschouwd als een goede samenwerking tussen de partijen, eerder een goede manier om elkaar te bedienen. Het Rijk kon op deze manier projecten uitvoeren, de

regio kreeg haar projecten en een goede dienst aan de maatschappij werd geleverd (Respondent). Er zijn verschillende problemen die hieraan ten grondslag liggen die de actoren dan ook indirect onderkennen. Ten eerste heeft het BO niet de goede vorm. Projecten hebben de boventoon en voor maatschappelijke opgaven is weinig aandacht. Geld vormt hierin dan ook een perverse prikkel, het stimuleert niet om van projectniveau te stijgen naar een niveau van opgaven. Daarnaast zal de cultuur waarbinnen bestuurders handelen moeten veranderen. In plaats van halen, zullen de verschillende bestuurders moeten brengen. Brengen van ideeën, middelen, draagvlak et cetera. Daarnaast zullen de bestuurders moeten gaan leren waarderen dat het Rijk meer kan doen dan alleen geld beschikbaar stellen (Respondent).

Nu

Als er nu gekeken wordt naar de huidige situatie kan er gesteld worden dat hetzelfde mechanisme op hoofdlijnen er nog steeds in zit. Hierbij wordt met hetzelfde mechanisme bedoeld, dat de regio budget komt vragen voor projecten, waarbij het Rijk dit goed- of afkeurt (Respondent). Echter alle actoren zijn het eens dat het anders moet (Respondenten). Deze wens wordt dan ook naar elkaar uitgesproken. Er zijn in het verleden al andere pogingen geweest om meer evenwichtigheid te krijgen in de relatie, zoals het creëren van een gebiedsteam met daarbij behorende gebiedsteamtrekkers (Respondent). Het Rijk is nog wel dominant in de relatie hoewel daar de laatste paar jaar verandering in is te zien (Respondenten). Daarnaast zijn er al wat concrete veranderingen waar te nemen sinds zeven jaar geleden. Zo is er nu sprake van een gemeenschappelijke agenda waarin ambities zijn verwoord. Opgave staan beschreven en er kan gesteld worden dat het meer is dan alleen projecten. Er wordt al enigszins in een bredere sfeer gedacht, ondanks dat wegen dominant blijft. (Respondent).

Deze verandering in samenwerking zal dan ook van beide kanten moeten komen wil het MIRT veranderen (Respondent). Het Rijk kan ook meer en andere acties ondernemen dan enkel het verschaffen van budget. Samenwerking kan ook zitten in het aanpassen van de regels of er kan gebruik worden gemaakt van de internationale connecties. Deze gedachten begint dan ook langzaam aan te ontstaan (Respondent).

3.3.2 Problemen ervaren door de regioactoren

In de actorenanalyse zijn de verschillende regio's apart genoemd echter voor de beantwoording van deze vraag is ervoor gekozen om de actoren vanuit de verschillende regio's samen te voegen tot één actor. Hiervoor is gekozen omdat uit de analyse bleek dat er redelijk homogeen is geantwoord op deze vraag. Wel zullen eventuele tegenstellingen benoemd worden.

Verleden

Opnieuw zal zeven jaar teruggegaan worden en geven de respondenten elk vanuit hun eigen rol hun blik op de situatie toentertijd.

Als wordt gekeken naar het perspectief van de regio op de samenwerking zeven jaar geleden komt er over het algemeen een eenduidig verhaal naar voren. In deze periode is het MIT veranderd in het MIRT en kreeg Ruimte ook een plaats. Net zoals de Rijksactoren, grijpt ook de regio terug op het BO als er wordt gevraagd om de samenwerking tussen het Rijk en de regio. Aan de hand hiervan wordt het begrip samenwerking verduidelijkt door de regio.

Eenduidig komt naar voren dat het Rijk binnen het MIRT-proces als dominante actor wordt beschouwd in de relatie door de regio's. Er is dan ook een algeheel patroon te ontdekken. Het MIRT werd vooral gezien als geldmachine en verdeelinstrument van het Rijk. De regio's hadden elk hun eigen perceptie over de opgaven die moesten gebeuren. De regio's droegen hun verschillende plannen voor aan het Rijk, welke vaak projectmatig van aard waren, waarbij het Rijk vervolgens de keuze maakten welk plan/project budget kreeg (Respondenten). Binnen dit proces lag de aandacht vooral op Infrastructuur, Ruimte had nog niet duidelijk een plaats gekregen. De integratieslag die nagestreefd werd door de invoering van het MIRT, bleek lastiger dan gedacht. De integraliteit was dan ook moeilijk op de 'MIRT-tafel' te krijgen (Respondenten).

Naast het bovenstaande beeld, is er ook een ander beeld te ontdekken in recentere jaren. Waar het Rijk, via het MIRT, in het verleden nog het budget uitdeelde, was dat recent niet in elke regio meer het geval. Door het afnemende budget vanuit Rijkszijde, werd er steeds vaker bijdrage van de regio gevraagd. Deze bijdragen liepen in percentage steeds meer op (Respondent).

Het oordeel over de samenwerking is daarentegen niet eenduidig als wordt gekeken over de afgelopen zeven jaar. Elke actor beschouwt het Rijk wel als dominante actor, maar waar de ene regio de samenwerking meer interpreteert als 'inspraak', duiden andere regio's de samenwerking als goed (Respondenten). Het hangt er dus per regio vanaf hoe zij hier tegenover stonden. Wel is duidelijk geworden dat regio's die veel op het Rijk leunden, deze samenwerking als goed bestempelden.

Nu

Als wordt gekeken naar de samenwerking in de huidige situatie is te zien dat daar overeenkomsten zijn op te merken maar ook verschillen. De verschillende regio's ervaren dit namelijk niet allemaal hetzelfde, wel overlappen de antwoorden van regio's elkaar enigszins. Hieronder zal nader ingegaan worden op de verschillende beelden en opvattingen.

In de huidige situatie vinden enkele regio's de samenwerking op zich goed, of zelfs beter en wel degelijk gelijkwaardiger van aard. Het gevoel van samen wordt dan ook gedeeld, waarbij wordt aangegeven dat er meer samenwerking is (Respondenten). Het is dan ook goed te zien dat het Rijk open staat voor het vernieuwingsproces. Het Rijk wil het echt anders gaan aanpakken, waarbij naar gelijkwaardigheid gezocht moet worden (Respondent), zij zien in dat het anders moet en ze zij druk bezig met het uitvinden, 'hoe dat dan moet', het is een zoekproces. Opvallend is hierbij de mate van transparantie en openheid, deze is namelijk hoog. Dit is nieuw. Voorheen was er namelijk sprake van een gesloten proces vanuit beide kanten. (Respondent).

Er zijn verschillende acties ondernomen die door de actoren als positief bestempeld worden, welke hieronder nader zullen worden toegelicht. Zo is het goed dat er een projectgroep rondom het vernieuwingsproces is gevormd van Rijk- en regio medewerkers die zich bezighouden met het vernieuwingsproces. Met andere woorden er werken enkele gedetacheerde regiomedewerkers op de afdeling MIRT (DGRW/GP), voor enkele dagen per week. De regio geeft aan dat hierdoor de lijntjes tussen het Ministerie van IenM en de regio letterlijke en figuurlijk korter zijn geworden (Respondent). Tevens wordt de gang van zaken binnen het DOM-Beraad, dat ook is opgezet omwille van het vernieuwingsproces, als positief gezien. Het DOM-Beraad is een overlegorgaan op directieniveau waarin directeuren vanuit de regio zitten en verschillende Ministeries. Er zijn in het DOM-Beraad dan ook goede afspraken gemaakt die hoopgevend zijn. Daarnaast wordt aangegeven dat als er spanningen komen in de samenwerking of op het vernieuwingsproces, welke bijvoorbeeld kunnen opspelen op het moment dat bestuurders worden geïnformeerd over de verschillende afspraken binnen het MIRT, dit wordt uitgesproken. Op dat moment is communicatie heel belangrijk. Dit is een nieuwe ontwikkeling, het is namelijk voor het eerst dat hierover gesproken wordt. Ondanks dat de uitkomst hiervan nog niet bekend is, is het al wel hoopgevend (Respondent). Naast de bovenstaande aanzetten om beter samen te werken op een gelijkwaardige manier zijn er nog meer te bekennen. Zo zijn er gebiedsagenda's opgesteld waarbij er sprake was van goed overleg tussen Rijk en regio over de inhoud. De gezamenlijkheid is daarin wel benadrukt (Respondenten).

Wel moet bij bovenstaande punten een kanttekening worden gemaakt, de goede samenwerking is soms meer in woord dan in daad. Zo bleek dat het Rijk aan het einde van het proces van de gebiedsagenda's soms weer een dominante rol in nam. Als het spannend wordt, wordt er vervallen in oude patronen. Daarnaast kan er gesteld worden dat hét Rijk niet bestaat, het Rijk praat met verschillende monden. Het MIRT bleef namelijk toch wel vaak gedomineerd door het Infrafronds, met andere woorden het BO gaat toch wel vaak over de grote infrastructuurprojecten (Respondent). Het is dus zeker nog niet optimaal, wat aan beide kanten ligt.

Naast de bovenstaande opvatting waarin uiteengezet wordt dat de samenwerking aan de beterende hand is, bestaat ook een tegengestelde opvatting. Zo wordt er gesteld dat er stappen ondernomen worden, maar het gevoel van gezamenlijk ondernemerschap ontbreekt nog. Het Rijk blijft een dominante actor, waarbij de alleswetende houding (Wij denken, doen en bepalen voor jullie) naar voren komt. Deze houding is wel iets minder geworden (Respondent). Dit wordt dan ook bevestigd door een andere respondent, die stelt dat de oude verhouding, waarin het Rijk de afhoudende partij is en de regio de vragende partij, er moeilijk uit te krijgen is. Deze verhouding wordt dan ook nog steeds zo ervaren (Respondent). Een belangrijk aspect dat dit enigszins kan verklaren is de vaste set die het Rijk heeft/mee krijgt (Respondent). Met andere woorden van tevoren is bijvoorbeeld al bepaald wat het budget is waardoor aanpassingen in plannen moeilijk te realiseren zijn.

Daarnaast wordt geopperd dat door de bezuinigingen op zowel het budget als personeel, er zowel een bijdrage in geld (ook bij Rijksprojecten) als een groter wordende bijdrage aan MIRT-mankracht wordt gevraagd door het Rijk aan de provincie en regio (Respondent).

Een van de regio's geeft ook aan dat het geheel anders inrichten van het proces niet erg voor de hand lag. Echter als er wordt gekeken wat er allemaal speelt(de), dan was het MIRT-proces wel aan vernieuwing toe. Er kon niet langer op dezelfde manier meer worden doorgegaan. Echter zoiets gaat geleidelijk (Respondent).

3.3.3 Deelconclusie

Nu de actorenanalyse is uitgewerkt en de problemen met betrekking tot het samenwerkingsverband Rijk/regio nader zijn toegelicht kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Als nu de antwoorden van de verschillende actoren, zowel vanuit het Rijk als vanuit de regio, vergeleken worden is er een eenduidig verhaal uit af te leiden. De bovenstaande actoren vinden alle dat er een noodzaak bestaat om het MIRT te vernieuwen. Daarnaast is te zien dat elke partij wel afhankelijk is van één of meerdere actoren. Het Ministerie van IenM is afhankelijk van de verschillende andere Ministeries en van de regio's om de het vernieuwingsproces te kunnen laten slagen. Dit aangezien de doelstelling is, het gezamenlijk oppakken van maatschappelijke opgave waarbij integraliteit gewaarborgd wordt. Medewerking van beiden is dus nodig. Daarnaast is ook te zien dat de regio's afhankelijk zijn van het Rijk om het vernieuwingsproces te laten slagen, om dezelfde reden als het net genoemde.

Tevens hebben zowel het Rijk als de regio aangegeven dat projecten die zijn gelabeld als 'gezamenlijke projecten', ook echt gezamenlijk opgepakt moeten worden. De actoren kunnen deze gezamenlijke projecten namelijk niet alleen oppakken.

Als wordt gekeken naar de visie van het Rijk op het samenwerkingsverband kan er geconcludeerd worden dat hetzelfde mechanisme als zeven jaar geleden er nog steeds in zit. De regio als vragende partij en het Rijk die budgetten uitdeelt. Er is een consensus tussen de verschillende Rijksactoren dat deze gang van zaken anders moet. Het was niet echt samenwerking, meer een goede manier om elkaar te bedienen. Wel zijn er al enkele verbeteringen op te merken, zoals een gezamenlijke agenda waarin ambities zijn verwoord.

Vanuit de regio zijn er verschillende visies te onderkennen over het verleden en de huidige situatie. De actoren staan hier niet alle hetzelfde in. Een groep actoren geeft aan dat zeven jaar geleden het MIT in het MIRT veranderde, ruimte kreeg een plek. In deze situatie was het Rijk de dominante actor. De regio is ook van mening dat in deze situatie de regio ideeën voor konden leggen, vaak projectmatig van aard, waarna vervolgens het Rijk een selectie maakten. De aandacht lag vooral op infrastructuur en Ruimte had nog geen duidelijke plaats. Integraliteit was moeilijk te bereiken.

Hiernaast bestaat ook het beeld bij een van de regio's dat in recentere jaren het ook wel eens omgekeerd was bij sommige projecten/opgaven. Het Rijk was in dit geval de vragende partij in plaats van de regio.

De samenwerking bezien over de afgelopen zeven jaar wordt dan ook door verschillende partijen verschillend ervaren, waar de ene actor de samenwerking beschrijft als goed, beschrijft een andere actor de samenwerking meer als inspraak. Wel kan geconcludeerd worden dat regio's die veel leunden op Rijk de samenwerking omschreven als 'goed'.

Als wordt gekeken naar de huidige situatie is er opnieuw niet een eenduidig antwoord van de actoren. Enkele actoren geven aan dat de samenwerking goed/beter is en gelijkwaardiger, het Rijk staat dan ook open voor het vernieuwingsproces. Soms neemt het Rijk wel weer een dominante rol in. Daarentegen geven andere actoren aan dat de samenwerking nog niet beter is. Er worden wel stappen ondernomen maar het gevoel van gezamenlijk ondernemerschap ontbreekt nog. Het Rijk blijft een dominante actor, hoewel dit al wel afgenomen is.

3.4 Eisen aan het nieuwe MIRT

Nu duidelijk is geworden welke problemen de verschillende groepen actoren hebben ervaren bij de samenwerking zal nu nader ingegaan worden op de eisen waaraan het nieuwe MIRT moet voldoen. De vraag die dan ook centraal staat binnen deze paragraaf is: *'Wanneer zien het Rijk en de regio's het vernieuwingsproces als geslaagd/af?'* Door deze vraag te beantwoorden kan inzicht verkregen worden in het resultaat waar de actoren naar toe willen werken, met andere woorden wanneer is het vernieuwingsproces geslaagd en dus af, voor de verschillende actoren. Het is dan ook belangrijk om te kijken of de doelen van de verschillende overheden wel op één lijn liggen. Zonder doel of als de verschillende doelen niet op één lijn liggen zal het vernieuwingsproces nooit helemaal slagen. Er is gekozen om de bovenstaande vraag op te splitsen. Als eerst zullen de doelen en de eisen van het Rijk nader worden toegelicht, waarna vervolgens in zal worden gegaan op de doelen en de eisen van de regio. Deze splitsing is bewust gekozen, zodat eventuele discrepanties goed naar voren kunnen komen.

3.4.1 Visie Rijksactoren op einddoelen en eisen vernieuwingsproces

Als de verschillende antwoorden van de respondenten naast elkaar worden gelegd, zijn er overeenkomsten te vinden, maar ook verschillen.

Het vernieuwingsproces is geslaagd als deze nooit af is. Het is een proces waarbij er continu sprake is van verandering (Respondent 6, 9), er sprake is van een continue ontwikkeling. Dit aangezien de samenleving zich ook zal blijven ontwikkelen en veranderen. Het MIRT maar ook het Ministerie IenM zouden dus ook constant moeten veranderen. Er moet sprake zijn van een continue veranderende lerende organisatie. Dit is vaak niet het geval, er is eerder sprake van een verandering die een zigzaggend verloopt heeft. Er mag niet de illusie zijn dat na het vernieuwingsproces het MIRT klaar is (Respondent). Het programma Vernieuwing MIRT duurt twee jaar, wat ook als ijkpunt gezien kan worden. Als er over een jaar gemonitord zou worden zou inhoudelijk gezien de opgaven breder aangevlogen moeten zijn en zullen er meekoppelkansen benoemd moeten zijn. Als er wordt gekeken naar het MIRT-proces zal de regio zich gelijkwaardiger behandeld moeten voelen. Hierbij zal ook de regio de gebiedsregisseursrol op zich moeten nemen en zich gelijkwaardiger moeten opstellen tegenover het Rijk. Het gat wat er komt (Rijk die zich meer terugtrekt), zal gevuld moeten worden door de regio (regio die opkomt) (Respondent). Belangrijk is dus ook dat de houdingen van de actoren mee veranderen. Er zal een gezamenlijk opwerken moeten komen dat zal leiden naar een gezamenlijk belang. De houding waarbij het Rijk geld beschikbaar stelt en de regio hierop probeert aanspraak te maken zal moeten verdwijnen (Respondent). Uiteindelijk moet er sprake zijn van een geoliede machine die zich voortbeweegt tussen Rijk en regio, geleid door de maatschappelijke doelen die er spelen.

Daarnaast zal een geslaagd BO in oktober helpen. Dit BO zal dan ook een andere opzet moeten krijgen. Er zal geen sprake mogen zijn van een geformaliseerd overleg tussen Rijk en regio, maar er moet een open discussie komen waar strategische onderwerpen en opgaven worden besproken.

Bij de afspraken die gemaakt worden in de toekomst zullen ook andere partijen betrokken moeten worden dan enkel overheden. Gedacht kan worden aan het bedrijfsleven of het maatschappelijke

middenveld (Respondent). Deze partijen zullen betrokken moeten worden aangezien er hierdoor ook echt stappen vooruit gezet kunnen worden, van belang hierbij is de synergie tussen de partijen er mag dus geen sprake zijn van concurrentie (Respondent).

3.4.2 Visie regioactoren op einddoelen en eisen vernieuwingsproces

Nu er gekeken is naar de visie van het Rijk wat betreft het slagen van het vernieuwingsproces, zal nu nader ingegaan worden op de visie van de regio. Ondanks de overeenkomsten zijn er ook verschillen tussen de actoren. Er zijn verschillende punten waar de actoren op ingaan, waarbij het continu vernieuwen van het MIRT, het BO en het gezamenlijk oppakken van opgaven duidelijk de rode draad vormen. Deze onderwerpen hebben dan ook een grote gelijkenis met onderwerpen die de actoren van het Rijk naar voren brachten.

Het MIRT is geslaagd als het een automatisme wordt om de vernieuwde manier van werken altijd te gebruiken. Daarnaast zal er altijd vernieuwd moeten worden (Respondent). Het is belangrijk dat het MIRT zich altijd zal blijven vernieuwen continu door de tijd heen. Het proces van vernieuwen/ontwikkelen moet dus in het reguliere MIRT komen te zitten (Respondent). Er zal continu getracht moeten worden om het MIRT te blijven verfijnen, verbeteren en te leren op basis van ervaringen en de tijd die verandert (Respondent). Wel wordt er door één van de respondenten aangegeven dat het niet in een vrijblijvendheid mag blijven hangen. Zijn er punten onderzocht dan mag dat wel uitgesproken worden en naar gehandeld worden (Respondent).

Er moet niet teruggedaan worden naar een geïnstitutionaliseerde samenwerking en dat alles weer vast in regels wordt gezet (Respondent). Het DOM-Beraad kan hier een rol in spelen, zij kunnen signaleren als het fout dreigt te gaan. Het DOM-Beraad zou dan ook, dan wel niet in een andere vorm, deze taak op zich kunnen nemen. Zij kunnen er dan voor zorgen dat het MIRT niet terugvalt in oude patronen (Respondent).

De projectorganisatie, met andere woorden, het vernieuwingsproces, zal wel een einde moeten hebben, waarbij dit einde niet perse aan tijd is verbonden (Respondenten). Hierover verschillen wel de meningen. Waarbij de ene regio aangeeft dat tijd niet het belangrijkste is en dat er geen 'haast' mag zijn, geeft een andere regio duidelijk aan dat na twee jaar wel een nieuwe goede vorm gevonden moet zijn (Respondenten). Het einde van de projectorganisatie is wanneer iedereen de nieuwe werkwijze als normaal beschouwd (Respondent).

Belangrijk bij een Vernieuwd MIRT is ook een 'vernieuwd' BO. Het vernieuwde BO mag dan ook geen ritueel meer zijn. Er zal een goede agenda moeten komen, waarbij het van belang is dat de bestuurders binnen het BO echt met elkaar in gesprek kunnen gaan en het idee hebben iets te hebben bereikt waar ze mee thuis kunnen komen (Respondenten). Aan de BO-tafel moeten ook verschillende bestuurders kunnen aanschuiven, zo ook dus andere Ministers die dezelfde opgaven hebben (Respondent). Teksten van de bestuurders moeten niet van tevoren vast liggen. Het wantrouwen zal moeten verdwijnen en moet plaatsmaken voor een (gezamenlijk) goed gevoel over het BO (Respondenten). Belangrijk hierin is ook enige mate van concreetheid, zoals benoemd, bestuurders moeten ook 'thuis' kunnen komen (Respondent 5). Dit alles zal de basis moeten vormen voor een volgende goede cyclus. Door middel van een evaluatie zal gekeken moeten worden wat de sterke punten waren die volgend jaar weer terug moeten komen en de zwakke punten waar bij het volgende BO extra aandacht naar zal moeten uitgaan (Respondent). Het Rijk mag niet meer gezien worden als de grote financierder van de projecten, maar ook de regio niet. Alles zal in gezamenlijkheid moeten gebeuren (Respondent). Aan het einde van 2014 zal er voldoende vertrouwen moeten zijn om het MIRT weer een stap verder te brengen (Respondent). Samenvattend kan er gesteld worden dat het BO gereorganiseerd zal moeten worden waarbij er dus sprake is van een nieuwe opzet van het planningsinstrument (Respondent).

Daarnaast is het belangrijk dat de verschillende actoren tevreden zijn over het behaalde resultaat met betrekking tot het vernieuwingsproces, waarbij het hoogst haalbare bereikt wordt en er een nieuwe basis is voor de komende jaren. Bij een opgave waar verschillende partijen voorstaan (Rijk, regio, diverse

andere actoren die een belang hebben) zullen zij hun verantwoordelijkheid moeten nemen (Respondent). Er zal dus gegaan moeten worden naar het gezamenlijk definiëren/gezamenlijke belangen vastleggen van de opgaven, waarbij niet vanuit één doelstelling wordt gekeken. Er moet daarin flexibiliteit zijn, waarbij sectorale financiële middelen kunnen bijdragen aan de gebiedsopgaven en dat (eventueel) maatschappelijke partners en velden meedoen (Respondent).

Er zal een gevoel moeten komen dat er gezamenlijk iets moet worden gedaan en waarbij de vorm die er dan wordt gekozen niet heel beperkend en negatief is. Door veel over vorm te discussiëren wordt er rendement verloren (Respondent). Het kan dan ook gezien worden als een groeiproces (Respondent). De verschillende actoren zullen elkaar moeten blijven uitdagen om maatschappelijke vraagstukken centraal te stellen, en niet de vorm (Respondent). Er zal uiteindelijk dan ook een andere vorm komen waarin er een andere manier van samenwerking zal komen, waarin meer vertrouwen is en waarbij er wederzijds begrip is. Daarnaast zal er minder aandacht voor kaders en regels komen (Respondent). Er zal een vorm gevonden moeten worden die effectief is en waar energie op zit en waar niet teveel ambtelijke capaciteit op moet zitten (Respondent). Daarnaast is het ook belangrijk om te kijken bij een opgave welke instrumenten deze opgave belemmeren. Als dit knelpunt gevonden kan worden kan er ook wat mee worden gedaan (Respondent).

Al de bovenstaande punten zijn wel afhankelijk van de bestuurders en directeuren, zijn die bereid om te bewegen en in hoeverre? In het nieuwe MIRT zullen successen gevierd moeten kunnen worden (Respondent).

3.4.3 Deelconclusie

Als wordt gekeken naar de visie van het Rijk met betrekking tot het slagen van het vernieuwingsproces komen er drie duidelijke punten naar voren. Ten eerste zal het vernieuwingsproces geslaagd zijn als deze nooit af is. Er moet continu sprake zijn van veranderingen en ontwikkeling. Dit aangezien de samenleving ook zal blijven veranderen. Ten tweede zal er over een jaar gekeken moeten worden of de opgaven daadwerkelijk breder zijn aangevlogen en of er meekoppelkansen benoemd moet zijn. Binnen het MIRT-proces zal de regio zich gelijkwaardiger behandeld moeten voelen en daarbij zal de regio de gebiedsregisseursrol op zich moeten nemen en zich gelijkwaardiger moeten opstellen. Ten derde zal het BO veranderd moeten zijn. Er zal sprake moeten zijn van een open discussie waar strategische onderwerpen besproken zullen worden. Daarnaast zullen er meer partijen betrokken moeten worden bij de afspraken, zoals bedrijfsleven of maatschappelijk middenveld.

Als wordt gekeken naar de visie van de regio met betrekking tot het slagen van het vernieuwingsproces is er een grote gelijkenis te onderkennen met de onderwerpen die de actoren van het Rijk naar voren bracht. Zo is het vernieuwingsproces geslaagd als het een automatisme wordt om de vernieuwde manier van werken altijd te gebruiken. Het MIRT zal zich blijvend moeten 'vernieuwen'. Er mag dan ook geen nieuwe geïnstitutionaliseerde samenwerking ontstaan waarin alles weer in regels vast wordt gezet. Wel moet er een einde zijn aan de projectorganisatie '*vernieuwing van het MIRT*'. Het einde van de projectorganisatie is als iedereen de nieuwe werkwijze als normaal beschouwt. De tijd die de projectorganisatie moet krijgen en wanneer deze moet worden beëindigd, daar zijn de regio's het niet over eens. Daarnaast geeft ook de regio aan dat het BO moet veranderen, het mag dan ook geen ritueel meer zijn en er zal een goede agenda moeten komen. Bestuurders moeten met elkaar in gesprek kunnen gaan, waarbij er aan het einde van het BO een goed gevoel moet zijn en het idee er is dat men iets bereikt heeft. Er moet dan ook een mate van concreetheid zijn en succes moeten gevierd kunnen worden. Aan de BO-tafel moeten verschillende bestuurders kunnen aanschuiven en dus ook vanuit andere Ministeries. Alles zal in gezamenlijkheid moeten gebeuren. Als laatste geven de regio's aan dat opgaven gezamenlijk moeten worden opgepakt, waarbij er niet vanuit één doelstelling wordt geredeneerd. Maatschappelijke vraagstukken moeten centraal staan en niet de vorm.

Hoofdstuk 4 – Analyse II het procesontwerp

Het vorige hoofdstuk *'Analyse I – proces, actoren, samenwerking & einddoel'* gaf een goed inzicht in de situatie van het MIRT, wat een goede basis heeft gelegd voor dit hoofdstuk. Het gaf namelijk inzicht in het ontstaan en de vorm van het proces, de betrokken actoren, de problematiek die wordt ervaren binnen de samenwerking en het gaf inzicht in de eisen waaraan het nieuwe MIRT moet voldoen. Doordat deze stappen genomen zijn kan er nu ingegaan worden op de meest belangrijke vraag van het onderzoek, namelijk in hoeverre is er sprake van een goed procesontwerp bij het vernieuwingsproces van het MIRT. In deze paragraaf zal dan ook de volgende vraag centraal staan: *'Hoe hebben de verschillende betrokken actoren, van zowel het Rijk als de regio, het vernieuwingsproces van het MIRT ervaren als wordt gekeken naar het procesontwerp?'* Zoals nader beschreven in Hoofdstuk 2 zijn er vier voorwaarden waar een goed procesontwerp aan moet voldoen namelijk; openheid, bescherming van de kernwaarden, prikkels voor de voortgang en inhoudelijke kwaliteit. Ter verduidelijking zie Figuur 6.

Figuur 6 - Onderdelen van een goed Procesontwerp



Er zal hieronder worden getoetst in hoeverre het vernieuwingsproces van het MIRT aan de bovenstaande ontwerppunten heeft voldaan. Er zal per ontwerpprincipe worden geanalyseerd of deze in voldoende mate is opgenomen in het vernieuwingsproces. Daarnaast is het interessant om weer een onderscheid te maken te maken tussen het Rijk (Ministerie van IenM) en de regio. Hoe hebben de verschillende soorten overheden het vernieuwingsproces ervaren? Eventuele discrepanties kunnen op deze manier aan het licht worden gebracht. Door hierop in te spelen kan dit een positieve uitwerking hebben op het procesontwerp en dus ook op uitkomsten van het proces.

Er zal hieronder per ontwerpprincipe ingegaan worden op de bijbehorende variabelen (deze variabelen staan opgenomen in de operationalisatie). Als eerste zal ingegaan worden op de antwoorden van de respondenten. Hoe hebben de verschillende respondenten van het Rijk en de regio de benoemde variabelen ervaren. Vervolgens zal in de analyse deze ervaringen van de actoren gekoppeld worden aan de theorie, waaraan conclusies verbonden zullen worden. Zo zal per ontwerpprincipe duidelijk worden of deze geborgd is in het proces van de vernieuwing.

4.1 Openheid binnen het vernieuwingsproces

Het is belangrijk voor het goede verloop van een proces dat er sprake is geweest van openheid. De initiatiefnemer, in dit geval het Ministerie van IenM, mag dan ook geen eenzijdige besluiten nemen, zij moeten daarentegen een open houding hebben. De andere actoren, in dit geval de regio's, moet de kans worden gegeven om de besluitvorming mede te kunnen beïnvloeden. Hierbij kunnen de regio's ook aangegeven welke onderwerpen zij als belangrijk zien (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 44).

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen zijn er drie stappen die kunnen zorgen voor dit open proces rondom het vernieuwingsproces van het MIRT namelijk

1. *Alle relevante actoren zullen betrokken moeten worden bij het proces van de Vernieuwing,*

2. *Procesafspraken zullen gemaakt moeten worden om tot inhoudelijke keuzes te komen, deze inhoudelijke keuzes mogen niet vooraf gemaakt worden*
3. *Het procesontwerp en het procesmanagement zullen transparant moeten zijn.*

Om te kijken of het vernieuwingsproces daadwerkelijk open is, zal nu worden bekeken hoe de verschillende actoren van zowel Rijkszijde als regiozijde de bovenstaande punten hebben ervaren. Om dit te kunnen bekijken zal eerst per groep actoren, met andere woorden Rijk en regio, in kaart worden gebracht hoe zij het vernieuwingsproces tot nu toe ervaren. De verschillende antwoorden van de respondenten zullen in kaart worden gebracht en dit vormt dan ook het empirisch gedeelte van de analyse. Vervolgens zal er een theoretische analyse volgen waarin deze empirie gekoppeld zal worden aan de theorie. Hierin zullen ook al enkele deelconclusies worden opgenomen. Als laatste zal er in de deelconclusie een schematisch overzicht worden gemaakt van de deelconclusies.

4.1.1 Visie actoren

Rijk

Hieronder zijn de verschillende antwoorden van de Rijksactoren weergegeven, met andere woorden alle verschillende antwoorden zijn geïntegreerd tot onderstaande. Het onderstaande beeld geeft dan ook enkel het beeld weer hoe de Rijksactoren het vernieuwingsproces tot nu hebben ervaren.

Als er wordt gekeken naar de antwoorden van de Rijksactoren, kan er geconcludeerd worden dat de volgende actoren betrokken zijn: alle regio's, andere collega-overheden en in mindere mate kennisinstellingen. Bij collega-overheden kan gedacht worden aan bijvoorbeeld stadregio's en grote gemeenten. Wel moet hierbij geconstateerd worden dat er hier sprake is van actoren die al bekend waren bij het Rijk, het zijn de zogenoemde *usual suspects*. Er wordt dan ook gesteld door een van de respondenten dat vanaf het begin af aan de discussie gevoerd had moeten worden met alle potentiële partners, het Rijk wil ze graag betrekken. De fout die gemaakt wordt, aldus een van de respondenten, is dat er voor de andere actoren gedacht wordt waarbij niet aan deze actoren gevraagd wordt hoe zij eventueel in het nieuwe MIRT zouden willen staan. In het begin had breder gekeken moeten worden, een krachtenveldanalyse had bijvoorbeeld nuttig geweest. Wel wordt hierbij als keerzijde aangegeven door een respondent dat het moeilijk is om in het begin van het proces te overzien welke actoren van belang zijn. Als er namelijk te breed begonnen wordt en het verhaal is nog abstract, bestaat de kans dat actoren af gaan haken. Als de inhoud van het vernieuwingsproces duidelijk is en er wordt geconstateerd dat er actoren missen, kunnen deze later alsnog met een goed verhaal aangehaakt worden (Respondenten).

Er wordt aangegeven dat actoren die in het proces nog missen het maatschappelijk middenveld, burgers en de bestuurders zijn. Het maatschappelijk middenveld zou betrokken moeten worden bij het vernieuwingsproces. Echter de manier waarop is nog niet duidelijk. Er wordt dan ook gesteld door een van de actoren dat deze actor(en) betrokken zal moeten worden via de provincies. Deze kunnen namelijk het gebied goed in kaart brengen met de verschillende bedrijven. Timing is hierbij weer cruciaal, worden de actoren te vroeg betrokken, is het te ambigu en bestaat er een kans dat ze afhaken. Worden ze te laat betrokken, dan bestaat de kans dat er niet veel zal veranderen. Als wordt gekeken naar de verschillende antwoorden van de respondenten kan er wel geconcludeerd worden dat de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld verschilt per regio, bij de ene regio is deze meer betrokken dan bij de andere regio (Respondenten). De bestuurders vormen nog wel een zorgpunt binnen het vernieuwingsproces voor de Rijksactoren, de vraag die rijst is; zijn de bestuurders wel genoeg aangehaakt binnen het vernieuwingsproces van het MIRT? De informatieverschaffing naar de bestuurders toe verloopt via de verschillende betrokken directeuren (Respondent). Het is echter nog niet duidelijk of de bestuurders net zoveel energie voelen bij het vernieuwingsproces als de ambtelijke voorbereiders ervan. Er is dan ook nog geen overleg geweest waarbij de verschillende bestuurders hun mening hebben kunnen ventileren, terwijl deze groep actoren wel cruciaal is voor het slagen van het vernieuwingsproces.

Geen inhoudelijke keuzes voorafgaand aan het proces

Als wordt gekeken naar de procesafspraken moeten er zo min mogelijk inhoudelijke keuzes voorafgaand aan het proces gemaakt worden. De inhoudelijke onderwerpen mogen wel geïnventariseerd worden maar daarna wordt enkel beschreven op welk manier het besluitvormingsproces vervolg zal krijgen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 47).

Als wordt gekeken naar de verschillende antwoorden van respondenten kan er gesteld worden dat er wel interne Rijksnotities beschikbaar waren voordat het proces met de regio's opgestart werd. De richting was enigszins duidelijk maar lag nog niet vast, de bedoeling was namelijk om de met de andere betrokken actoren gezamenlijk de richting verder te bepalen. Er wordt wel gesteld door de respondenten dat er een paar uitgangspunten/randvoorwaarden zijn gedefinieerd, bijvoorbeeld gemaakte afspraken blijven staan. Dat er van tevoren is nagedacht over de problemen, was geen probleem. Wel wordt er aangegeven door een van de respondenten dat de regio eerder betrokken had kunnen worden bij het organisatieproces ervan.

In contrast met dit bovenstaande beeld wordt er ook een ander beeld geschetst door een van de respondenten, namelijk dat er wel noties waren van eindbeelden maar niet echt concreet, het was meer *"een gevoel dat het anders moest"* (Respondent).

Transparant procesontwerp en procesmanagement

Bij een transparant proces zullen de verschillende actoren van het Rijk en de regio moeten weten wat de procesgang is, de regels omtrent besluitvorming, hoe de belangbescherming van de actoren is en welke actoren betrokken zijn. De procesmanager, in dit geval Ministerie van IenM, moet in het proces ook transparant zijn, dat is namelijk de onafhankelijke facilitator. De procesmanager zal zich op het proces moeten richten en niet op de inhoud (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 48).

Verschillende beelden rondom de transparantie zijn af te leiden uit de interviews met Rijksactoren. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat het proces duidelijk is en dat het goed georganiseerd is. Er is een werkplan waarin de gang van zaken duidelijk staan beschreven, beslissingen worden gemaakt binnen het DOM-Beraad en voorafgaand aan het DOM-Beraad is de stuurgroep MIRT. Ondanks dat aangegeven wordt dat de beslissingen genomen worden door het DOM-Beraad, is het niet duidelijk wat de positie/macht van het DOM-Beraad is ten aanzien van deze beslissingen. Wat als de Minister bij nader inzien toch een plan afkeurt. Dit maakt de rol van DOM-Beraad dus meer richtinggevend dan besluitvormend (Respondenten).

Een van de respondenten geeft aan dat het proces niet duidelijk is. Er wordt veel geregeld rondom het vernieuwingsproces en er wordt veel gecommuniceerd door middel van stukken/notities. Dit zorgt ervoor dat het voor de actoren aan de zijlijn niet allemaal meer bij te houden is. Dit zorgt voor onduidelijkheid (Respondent).

Daarnaast wordt aangegeven dat de organisatie binnen het Ministerie van IenM nog de wensen overlaat. Het overzicht op de afdeling MIRT (deze coördineren het vernieuwingsproces), is niet duidelijk. Daarnaast zullen de verschillende afdelingen binnen het Ministerie meer moeten integreren, wat ook een van de doelen van het vernieuwingsproces is (Respondenten) De koers die gevaren wordt door het Ministerie van IenM is niet altijd duidelijk (Respondent).

Regio

Op dezelfde manier als hierboven zullen achtereenvolgens de drie stappen van een open proces worden doorlopen. Opnieuw zijn de verschillende antwoorden geïntegreerd, nu enkel van de regioactoren. Het onderstaande beeld geeft dan ook enkel het beeld weer hoe de regioactoren het vernieuwingsproces tot nu hebben ervaren

Actoren

Als wordt gekeken naar de antwoorden van de regioactoren wordt opnieuw aangegeven dat alle overheden betrokken zijn. Wel is dit weer verschillend per regio, een van de regio's gaf aan dat het goed zou zijn als de grote gemeenten ook actor werden binnen het MIRT, terwijl bij andere regio's dit al het geval blijkt te zijn (Respondent).

Er is een verschil te zien in de mate van betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld binnen de verschillende regio's. De ene regio is verder in het betrekken van het maatschappelijk veld dan de ander. Als er wordt gekeken naar actoren die nog betrokken zouden moeten worden, is te zien dat de regio's het onderling niet helemaal met elkaar eens zijn. Een paar regio's zijn duidelijk voor het betrekken van het maatschappelijke middenveld, breed kijken is op dit moment nog niet optimaal. Er moet geluisterd worden naar het maatschappelijk middenveld, die kunnen namelijk opgaven concretiseren en met de praktijk verbinden (Respondent). Daarentegen zijn er ook een paar regio's die twifelen of tegen zijn. Deze twijfelaars geven aan dat deze stap, van het betrekken van het maatschappelijk middenveld nu te vroeg is. Het wordt dan te ingewikkeld en complex. Daarnaast moet er ook gekeken worden welke onderwerpen zich lenen voor het betrekken van het bedrijfsleven.

Tevens wordt aangekaart dat als de groep betrokken actoren te snel groeit, er een kans bestaat dat iedere actor vanuit eigen positie en bevoegdheden gaat redeneren, hierdoor kan formalisering optreden. Dit zal de gemaakte procesafspraken niet ten goede komen (samenwerking, flexibiliteit en maatwerk; pijlers vernieuwing). De groep mag wel uitbreiden, maar niet te snel.

Een zorgpunt bij een van de actoren is ook de bestuurlijke aanhaking bij het proces, er wordt aangegeven dat de bestuurders nog niet in een goede mate aangehaakt zijn (Respondent). Daarnaast geeft ook een van de actoren aan dat op directieniveau er een goede vertegenwoordiging is van de verschillende regio's (in het DOM-Beraad), maar dat dit op uitvoerend niveau al veel minder is (Projectgroep). Het was beter geweest als er ook sprake was van een goede vertegenwoordiging op uitvoerend niveau. Er is nu namelijk een oververtegenwoordiging van Rijk. Er zal meer in duo's (Rijk en regio mensen) gewerkt moeten worden. Daarnaast zal er ook op Rijksniveau meer vertegenwoordiging moeten komen van de verschillende sectoren, deze actoren vormen namelijk een 'brugover' in hun eigen organisatie (onderdeel) (Respondent).

Geen inhoudelijke keuzes voorafgaand aan het proces

Als er wordt gekeken naar hoe de respondenten aankeken tegen het vernieuwingsproces met betrekking tot inhoudelijke keuzes voorafgaand aan het proces, kunnen er drie antwoorden worden onderscheiden. Binnen deze antwoorden is een geleidende schaal te onderkennen die loopt van open tot relatief gesloten. Wel is de groep die stelt dat het proces open was, verreweg in de meerderheid.

De groep die aangeeft dat er in het begin nog geen duidelijke keuzes waren gemaakt door het Rijk geven aan dat tijdens de brede oploop, waar Royal Haskoning de resultaten presenteerde van de reflectie, in gezamenlijkheid is bepaald welke richting opgegaan zou worden (Respondent). Er was dan ook geen sprake van een duidelijke blauwdruk, maar van een open bijeenkomst met betrekking tot het vernieuwingsproces (Respondenten). De uitkomsten van het onderzoek werden dan ook serieus genomen door het Rijk, waarna actie is ondernomen (Respondent). Wel was er al nagedacht binnen het Ministerie van IenM over de problematiek binnen het MIRT en eventuele oplossingen. Er bestond niet het gevoel dat het Rijk beperkingen had opgelegd wat betreft de uitkomst van het proces en het speelveld waarbinnen er gebleven moest worden (Respondent).

De tweede groep geeft aan dat er ruimte is voor een vernieuwingsproces en dat die geboden wordt. Wel wordt gesteld dat er niet een blanco begin was. Zo zijn de uitgangssituatie en de knelpunten bekend. Er is vrij snel gekomen tot een richting, die overigens wel logisch klonk en waarbij de regio betrokken was (Respondenten). Echter het Rijk neemt nog wel de rol van regisseur op zich, het Rijk staat aan het stuur en heeft er goed over nagedacht. Daarnaast is niet duidelijk wanneer ideeën daadwerkelijk worden omgezet in acties. Het keerpunt dat ideeën afspraken zijn geworden is niet duidelijk (Respondenten).

De derde groep geeft aan dat er wel afspraken van te voren waren gemaakt. Zo was de opdrachtgever van de reflectie het Ministerie van IenM. Uit die reflectie zijn alle drie de pijlers van het vernieuwingsproces naar voren gekomen. Eigenlijk had er eerst een brede oploop moeten komen met alle regio's, waarbij er geconstateerd had moeten worden dat het MIRT op deze manier niet meer werkt. De verschillende actoren hadden dan in gezamenlijkheid een reflectie kunnen laten uitvoeren, waarna in gezamenlijkheid werd gekeken welke pijlers erin herkend konden worden (Respondent)

Transparant procesontwerp en procesmanagement

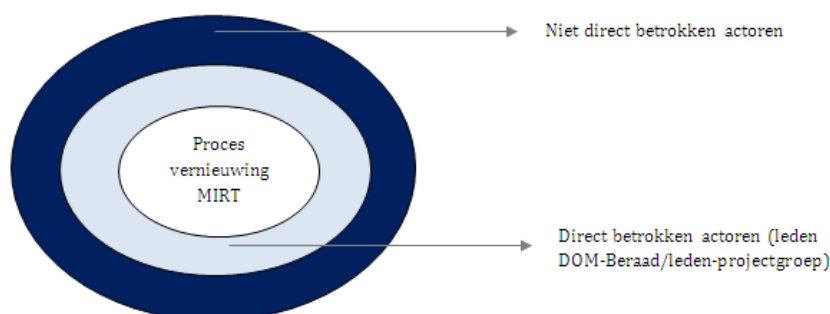
Als wordt gekeken naar de transparantie van het proces is te zien dat de actoren het niet geheel met elkaar eens zijn. Er is een duidelijke tweedeling te zien tussen een groep die het proces transparant vindt en een groep die van mening is dat het proces gedeeltelijk transparant is.

Wat goed naar voren komt is dat de positie van het DOM-Beraad hier een belangrijke rol in speelt. Waar voor de ene actor deze positie duidelijk is, is voor de andere actor deze positie minder duidelijk. Als de verschillende respondenten met elkaar vergeleken worden en de antwoorden van deze respondenten, valt er een punt duidelijk op. Actoren die het proces duidelijk vinden of de positie van het DOM-Beraad duidelijk vinden, zijn bijna alle actoren die op een of andere manier direct betrokken zijn bij het vernieuwingsproces. Gedacht kan hierbij worden aan leden van de projectgroep of leden van het DOM-Beraad. Wel moet hierbij de opmerking gemaakt worden dat het DOM-Beraad ook niet geheel goed is gedefinieerd voor deze groep actoren. Mensen die verder afstaan van het vernieuwingsproces zijn minder goed op de hoogte. Voor deze groep actoren is het proces nog niet geheel duidelijk. Ter verduidelijking Figuur 7.

Van de direct betrokken actoren (eerste ring Figuur 7) daarvan geven een aantal aan dat het proces- en het DOM-Beraad transparant is. Er wordt gesteld dat zij voldoende op de hoogte gehouden worden. Ze weten dan wel niet wat de exacte stappen zijn binnen het vernieuwingsproces, maar dat wordt ook niet als problematisch beschouwd. Er is vertrouwen dat als er iets belangrijks te melden valt, dat dit dan ook daadwerkelijk gebeurt. Het feit dat de projectgroep bestaat uit Rijk en regio mensen speelt hier ook een rol bij. Eén actor geeft ook aan dat, ondanks de rondes binnen het proces niet duidelijk zijn afgebakend, dit geen probleem is. Zo zijn de concrete veranderingen van groter belang dan een heel opgetuigd proces.

De niet direct betrokken actoren (tweede ring Figuur 7) die het proces minder transparant vinden geven aan dat het niet duidelijk is, door wie de beslissingen worden genomen. Hier bestaat ambiguïteit rondom (Respondent). Er wordt dan ook aangegeven dat het besluitvormingsmoment niet duidelijk is. Er is wel een gezamenlijke input, maar de besluitvorming over deze gezamenlijke input is niet duidelijk (Respondent). Veel processen lopen naast elkaar, wat actoren in de war brengt (Respondent). Tevens zorgt het ontbreken van een ideale eindsituatie ervoor dat het nog te onbepaald is (Respondent). Daarnaast wordt er getwijfeld aan de invloed die de actoren uit de regio kunnen uitoefenen op het verloop van het proces (Respondent).

Figuur 7 - Betrokken actoren direct/indirect



In het bovenstaande figuur is duidelijk te zien dat er een groep actoren bestaat (direct betrokken actoren) die dicht bij het proces staat dan wel meewerken aan het proces. Daaromheen is een groep actoren (indirect betrokken actoren) die verder afstaat van het vernieuwingsproces, welke zich ook niet bezighouden met het zetten van stappen binnen het proces.

4.1.2 Analyse

Binnen de analyse zullen de antwoorden van zowel het Rijk als de regio aan de hand van de theorie geanalyseerd worden. De antwoorden van het Rijk en de regio zullen naast elkaar worden gelegd zodat de eventuele discrepanties goed te zien zullen zijn. Er zullen aan deze analyses ook enkele conclusies worden verbonden. Er zal beargumenteerd worden of het vernieuwingsproces een open proces is (geweest).

Om een proces als open te beschouwen zal het aan enkele punten moeten voldoen waaronder onder andere; (1) Alle relevante actoren zullen betrokken moeten worden, (2) er mogen geen inhoudelijke keuzes vooraf worden gemaakt en (3) het proces moet transparant zijn (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008).

Actoren

Vanuit Rijkszijde kan gesteld kan worden dat het vernieuwingsproces toegankelijk was voor de actoren die al bekend waren met het MIRT. Actoren die minder bekend zijn (onder andere bedrijfsleven), is onvoldoende de kans geboden om zich aan te sluiten bij het vernieuwingsproces. Daarnaast is een specifieke groep van cruciale actoren nog niet optimaal betrokken, het is namelijk de vraag of de bestuurders goed zijn aangehaakt. Vanuit regiozijde wordt aangegeven dat bijna alle overheden zijn betrokken binnen het vernieuwingsproces. Het bedrijfsleven wordt niet betrokken waarbij de regio's tegengestelde geluiden hierover laten horen. Daarnaast wordt ook bij de regio's het zorgpunt uitgesproken over de bestuurders.

Als wordt gekeken naar de antwoorden van zowel het Rijk als de regio, kan er gesteld worden dat relevante actoren onvoldoende zijn betrokken. Beide groepen actoren maken zich namelijk zorgen over de bestuurlijke aanhaking. Er is een verschil op te merken tussen het Rijk en de verschillende regio's als wordt gekeken naar het betrekken van het bedrijfsleven. Het Rijk zou deze actor graag betrekken bij het vernieuwingsproces, terwijl niet alle regio's hierachter staan.

Inhoudelijke keuzes

Vanuit het perspectief van het Rijk is het de vraag of er sprake is van inhoudelijke keuzes voorafgaande aan het proces. Er zijn wel noties aangegeven maar deze zijn niet breed gedeeld. Het kan ook beschouwd worden als het inventariseren van inhoudelijke onderwerpen. Wel wordt er aangegeven dat de regio eerder betrokken had kunnen worden en is er van tevoren afgesproken dat bestaande afspraken niet ter discussie staan. Dit wordt hier dan ook gezien als bevestiging van inhoudelijke keuzes voorafgaand aan het proces vanuit het Rijk. Vanuit de visie van de regio's kan er in algemene zin geconcludeerd worden dat er weinig tot geen inhoudelijke keuzes voorafgaande aan het proces zijn geweest. Dit wordt beaamd door een overgrote meerderheid van de respondenten. Wel moet de kanttekening worden gemaakt dat het Rijk, in dit geval het Ministerie van IenM onbewust, dan wel bewust, soms een regisserende rol inneemt.

Als nu wordt gekeken naar de antwoorden van zowel het Rijk als de regio kan er geen duidelijk antwoord worden gegeven op de vraag of er sprake is geweest van inhoudelijke keuzes voorafgaande aan het vernieuwingsproces. Er is een duidelijke discrepantie in de antwoorden te zien. Zo zijn er bij het Rijk wel inhoudelijke keuzes gemaakt voorafgaand aan het proces terwijl de regio's aangeven dat er geen tot weinig inhoudelijke keuzes voorafgaande aan het proces zijn gemaakt.

Transparant proces

Als wordt gekeken naar de visie van het Rijk kunnen er vraagtekens worden gezet bij de transparantie van het proces. Waar aan de ene kant respondenten het proces duidelijk en transparant vinden, stelt aan de andere kant een respondent het tegenovergestelde. Toch kan hier uit geconcludeerd worden dat het minder transparant is dan dat de meerderheid van de respondenten beweert. Het feit dat het proces zo uitgebreid is en de stukken té veel om bij te houden, geeft reden tot twijfel. Er zullen meer actoren bestaan die langs de zijlijn staan, niet voor niets geeft een respondent aan dat het vernieuwingsproces niet de hoogste prioriteit heeft op de agenda van de regio (Respondent). Het overzicht op de afdeling welke het proces coördineert moet ook helder zijn, deze is namelijk de procesmanager. Dit is niet het geval, een goed overzicht op deze afdeling mist. Dit maakt het proces niet transparanter. Daarnaast is er nog een punt van kritiek op de procesmanager. De afdeling MIRT, de procesmanager, moet zich richten op het proces en niet

op de inhoud. De procesmanager is namelijk de onafhankelijke facilitator van het proces. Inhoudelijke opvattingen kunnen geïnterpreteerd worden door actoren als vooroordelen wat gezien kan worden als een aantasting van de onafhankelijkheid van de procesmanager (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2002: p 58)(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 48). Toch is te zien dat veel van de actoren afkomstig uit deze afdeling een duidelijke mening hebben waar het nieuwe MIRT naar toe zou moeten gaan. Als wordt gekeken naar de visie van de regio's op de mate van transparantie van het vernieuwingsproces is een duidelijke tweedeling te zien. Voor direct betrokkenen, mensen uit het DOM-Beraad/leden van de projectgroep, is het proces duidelijk. Zij zijn ook van mening dat het DOM-Beraad redelijk goed is gedefinieerd. Voor actoren die verder afstaan van het vernieuwingsproces is het proces niet geheel duidelijk. Het is niet duidelijk door wie de beslissingen worden gemaakt en wanneer, er lopen veel processen naast elkaar, er is geen eenduidige eindsituatie en er wordt getwijfeld aan de invloed van de regio's op het proces.

Bij de transparantie van het proces is opnieuw een overlapping tussen de antwoorden van Rijk en regio. Bij beide groepen actoren is niet duidelijk of het proces transparant is. Zo zijn er bij beide groepen, actoren die het proces als transparant beschouwen, maar ook actoren die dit niet van mening zijn.

4.1.3 Deelconclusie

Nu is beargumenteerd of er aan de drie punten is voldaan kunnen er conclusies getrokken worden. In Tabel 3 wordt schematisch inzichtelijk gemaakt of er aan de voorwaarden is voldaan. Te zien is dat als naar het proces wordt gekeken vanuit zowel het Rijk als de regio er gesteld kan worden dat het niet open is geweest. Aan twee van de drie punten heeft het niet in zijn geheel voldaan en aan een punt is helemaal niet voldaan.

Tabel 3- Mate van openheid proces

Open proces	<ul style="list-style-type: none"> - Alle relevante actoren zullen betrokken moeten worden - Procesafspraken om tot inhoudelijke keuzen te komen, geen inhoudelijke keuzes vooraf - Het procesontwerp en het procesmanagement zullen transparant moeten zijn
-------------	--

Rood - Niet voldaan

Oranje - Niet in zijn geheel voldaan

Groen - Voldaan

4.2 Bescherming van de kernwaarden

Zoals in twee al nader aan de orde is geweest, is voor actoren de openheid van een proces niet erg aantrekkelijk. Belangen van de actoren worden bekend en het is niet zeker of deze behaald gaan worden. Dit kan ertoe leiden dat aan het einde van het proces actoren niet tevreden zijn en terugtrekken is niet meer aan de orde. Actoren die zich aan een proces commiteren, in dit geval actoren van het Rijk en de regio, moeten zich veilig voelen. Om dit te bewerkstelligen kunnen bij voorbaat de kernwaarden van de actoren veilig gesteld worden (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 44). Om dit te bereiken kunnen er vijf verschillende stappen worden doorlopen zoals te zien is in hoofdstuk 2. Twee van deze vijf thema's zullen nader toegelicht worden, zodat er geanalyseerd kan worden of er sprake is geweest van bescherming van de kernwaarden. Ten eerste is er bekeken of actoren punten uit konden sluiten van de discussie. Met andere woorden deze punten zullen niet aan verandering onderhevig zijn. Als dit het geval was, kan hieruit worden afgelezen dat actoren hun kernwaarden kunnen beschermen. Ten twee is er bekeken of er ingestemd moet worden met het eindresultaat en of actoren zich eventueel kunnen terugtrekken uit het vernieuwingsproces. Door de mogelijkheid van terugtrekken zullen de kernwaarden beschermd blijven. Door deze bescherming ontstaat er veiligheid voor de actoren en ruimte, wat een

voedingsbodem is voor besluitvorming en samenwerking (De Bruin, ten Heuvelhof & in 't Veld, 2008: pp. 50-51).

Om te toetsen of er sprake is geweest van bescherming van de kernwaarden zal net zoals in vorige paragraaf bekeken worden hoe de actoren van zowel het Rijk als de regio de bovenstaande twee punten hebben ervaren. Opnieuw zal bekeken worden hoe Rijk- en regioactoren het vernieuwingsproces ervaren hebben, wat weer het empirische gedeelte vormt van de analyse. Opnieuw zal hierna een theoretische analyse volgen waarbij de empirie gekoppeld zal worden aan de theorie. Hierin zullen ook al enkele deelconclusies worden opgenomen. Als laatste zal weer een schematisch overzicht worden gemaakt in de deelconclusie.

4.2.1 Visie Actoren

Rijk

Onderwerpen niet ter discussie stellen

Tussen de antwoorden van de Rijkactoren zijn overeenkomsten te zien. Zo kan het Rijk bepalen of bepaalde onderwerpen buiten de discussie gehouden worden, het Rijk heeft dus invloed op de agendapunten. Dit kenmerkend voor de oude traditionele wijze van werken. Deze manier van werken wordt dan ook niet meer beschouwd als 'goed'. Er wordt aangegeven dat binnen het vernieuwingsproces er niet meer expliciet sprake is van dit gedrag. Het is meer impliciet, de strijd is er namelijk nog wel, alleen is deze minder zichtbaar (Respondent).

In het vernieuwingsproces staat bijna alles ter discussie. Wel is duidelijk dat de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren vaststaan, daar is geen discussie over mogelijk. Respect voor elkaars verantwoordelijkheden is dan ook belangrijk (Respondent). Daarnaast is er afgesproken dat de geplande afspraken binnen het MIRT blijven staan, daar zullen geen veranderingen in aangebracht worden. Dit is mede voor de bestuurders een geruststelling. Wel wordt aangegeven dat als het vernieuwingsproces serieus genomen wordt, er sommige besluiten heroverwogen moeten worden. Onderdeel van het vernieuwingsproces is namelijk adaptief programmeren, met andere woorden; op maat besluiten nemen en het opzoeken van meekoppelkansen. Het is mogelijk om dit toe te passen op reeks genomen besluiten. Daar zal alleen niet mee begonnen moeten worden, aangegeven wordt dat de baten kleiner zullen zijn dan de lasten (Respondent). Sommige punten houdt het Rijk dus buiten de discussie van het vernieuwingsproces, zoals de al bestaande afspraken. Acties hadden hierop ondernomen kunnen worden.

Exit-Regels

Als de verschillende antwoorden van Rijksactoren op dit punt naast elkaar worden gelegd is te zien dat er verschillende soorten van antwoorden bestaan. Eén van de actoren heeft aangegeven dat terugtrekken niet meer kan, het Rijk kan dit namelijk niet meer maken tegenover de andere actoren. *'The point of no return'* is allang gepasseerd (Respondent). Een andere respondent benadert dit vraagstuk op een andere manier. Zo wordt er gesteld dat wanneer het Rijk de samenwerking met de regio wil behouden, het Rijk zich zal moeten aanpassen. Als het Rijk zijn belangen wil realiseren zal er een houding aangenomen moeten worden die samenwerking uitstraalt. Een dominante houding zal niet meer werken op het moment dat de eigen budgetten schaarser worden en de hulp van anderen nodig is (Respondent). Daarentegen stelt een derde actor dat het Rijk zich nog wel degelijk kan terugtrekken, dit kan namelijk altijd. Echter deze terugtrekking is niet heel duidelijk of concreet, er zal sprake zijn van een zogenoemde, stille dood. Actoren zullen het proces gaan ondermijnen, er zal minder aandacht aan worden geschonken, het krijgt een minder hoge prioriteit op de agenda, de beste mensen worden er niet meer op gezet et cetera. Er zal uiteindelijk een nieuwe poging worden ondernomen om het MIRT te veranderen. Dit aangezien het doel nagestreefd zal blijven worden, de behoefte om het MIRT zo optimaal mogelijk te laten aansluiten bij zijn tijd zal namelijk blijven. Er wordt gesteld dat er continu kleine stapjes zullen worden gezet, het vernieuwingsproces is dan ook zo een klein stapje. De uitkomst van het vernieuwingsproces zal

namelijk niet opleveren wat iedereen ervan verwacht had, het is dus een heel lang proces waarbij continu kleine stappen zullen worden gezet (Respondent).

Regio

Onderwerpen niet ter discussie stellen

De regiorespondenten hebben op deze vraag geen eenduidig antwoord gegeven. Het is dan ook niet duidelijk of de regio's invloed kunnen uitoefenen op de agenda van het vernieuwingsproces, door middel van het uitsluiten van discussiepunten. Sommige respondenten vonden deze vraag dan ook moeilijk te beantwoorden en konden niet op een voorbeeld komen.

Enkele actoren geven sommige processen/punten aan welke heel belangrijk zijn voor de regio, maar of het dan ook echt niet ter discussie komt, is niet duidelijk. Zo draagt een respondent twee voorbeelden aan, waarvan er maar één echt niet ter discussie gesteld kon worden. Er wordt dan ook niet gedacht dat een regio een 'veto' heeft. Daarnaast geeft ook een van de respondenten aan dat alles ter discussie moet kunnen staan, een samenwerking gebaseerd op beperkingen binnen het vernieuwingsproces is niet goed (Respondent).

Veel respondenten geven daarentegen aan dat niet alles ter discussie staat, zo blijven gemaakte afspraken, die zijn gemaakt in vorige Bestuurlijke Overleggen, staan. Deze bestaande afspraken worden niet onderworpen aan het vernieuwingsproces. Dit wordt dan ook als positief gezien door de respondenten. Zo wordt aangegeven dat het vernieuwingsproces vooral in het nu en de toekomst zit. Dit wordt als verstandig gezien anders wordt het proces wel erg onoverzichtelijk (Respondenten). Wel geeft een van de respondenten aan dat er hierbij niet op de uiterste gezeten moet gaan worden. Zo is het niet verstandig om alle afspraken in stand te houden, maar het is ook niet goed om meteen alle afspraken te heroverwegen. Binnen het vernieuwingsproces is flexibiliteit een van de pijlers, belangrijk hierbij is dat er kleine stappen worden gezet richting de realisatie van een project; anticiperen. Dit staat dus haaks op het vast houden aan de afspraken. Er zal een middenweg gevonden moeten worden tussen het behouden van bestaande afspraken en deze flexibiliteit. Naar sommige gemaakte afspraken zou eventueel nog gekeken kunnen worden (Respondent).

Exit-regels

Een groot deel van de actoren is van mening dat terugtrekken uit het vernieuwingsproces geen optie is voor hun regio. Het ontbreken van enige exit-opties wordt niet als storend beschouwd. Deze eventuele exit-optie van de regio's wordt dan ook niet als wenselijk gezien. Een van de actoren geeft dan ook aan dat een exit-optie niet past in de nieuwe manier van samenwerken (Respondenten). Als het uiteindelijke vernieuwingsproces niet aan de verwachtingen voldoet, zal dit dan ook niet leiden tot een exit van regio's, maar tot een nieuwe verandering. Er zal in gezamenlijkheid worden besloten wat de volgende stap zal worden voor het nieuwe MIRT (Respondenten). Tevens wordt er door een van de actoren geopperd om binnen het nieuwe MIRT een vorm van vrijheid te creëren die kan zorgen voor enige vorm van maatwerk. De cultuur/structuur van een regio moet doorklinken in de aanpak (Respondent).

Geheel tegendraads aan het bovenstaande is er ook één actor van mening dat terugtrekken wel een optie is. Zo zou een partij, die nogal sceptisch is over het vernieuwingsproces, zichzelf er al aan onttrekken (Respondent). Daarnaast mag een cruciale groep actoren niet over het hoofd gezien worden, de bestuurders. De bestuurders, welke een voorstanders zijn het vernieuwingsproces, kunnen altijd nog besluiten om zich terug te trekken als de nieuwe opzet niet naar wens is.

4.2.2 Analyse

In deze analyse zal weer de empirie geanalyseerd worden aan de hand van de theorie. Er zal geanalyseerd worden of actoren de discussie konden beïnvloeden/de agenda en of er sprake was van exit-opties. Als

laatste zal een conclusie volgen waarin getoetst zal worden of er sprake is geweest van bescherming van de kernwaarden door aan bovenstaande punten te voldoen.

Onderwerpen niet ter discussie stellen

Als gekeken wordt naar het Rijk kan het Rijk nog altijd punten aangeven waar niet over gediscussieerd mag worden. Echter dit is geen wenselijk gedrag binnen het vernieuwingsproces en alles staat dan ook ter discussie. Ondanks dat gesteld wordt dat alles ter discussie staat zijn er nog wel punten te vinden waarbij dit niet opgaat. Zo zal er geen discussie plaatsvinden ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden en zullen bestaande afspraken behouden blijven. Er kan dus gesteld worden dat het Rijk punten kan aangeven waarover geen discussie mogelijk is. Als wordt gekeken naar de vrijheid die regio's hebben om de agenda te beïnvloeden, met andere woorden punten niet ter discussie stellen, is hier geen eenduidig antwoord op te geven. Er worden door de respondenten tegenstrijdige antwoorden gegeven. Wel zijn veel regio's het met elkaar eens dat bestaande afspraken blijven staan. Dit zou impliceren dat de regio's wel degelijk sommige punten uit het vernieuwingsproces kunnen houden. Echter niet duidelijk is wie als eerst met dit idee aankwam, het Rijk of de regio. Daarnaast zijn de partijen het hier met elkaar eens, dus dit geeft geen goede weergave van de invloed die regio's hebben op de agenda en dus de discussie. De vraag die belangrijk is, kunnen regio's ook discussiepunten buiten het vernieuwingsproces houden als het Rijk het hier niet meer eens is. Deze vraag kan dan ook niet eenduidig beantwoord worden.

Als nu de antwoorden van het Rijk en de regio met elkaar vergeleken worden kan er gesteld worden dat door de actoren de agenda wel beïnvloed kan worden. Er kunnen punten buiten de discussie gehouden worden. Wel is de beïnvloeding van het Rijk hoogst waarschijnlijk groter dan die van de regio.

Exit-opties

Er kan uit bovenstaande geconcludeerd worden dat het Rijk zich in principe kan terugtrekken, al zal dit wel op een indirecte manier plaatsvinden. Echter dit zal niet voordelig voor het Rijk uitpakken, waardoor de kans niet erg groot geacht wordt. Het Rijk kan zich dus terugtrekken, al zal dit wel grote consequenties met zich meebrengen. Terugtrekken is voor de meerderheid van de actoren uit de regio's geen optie. Dit wordt echter niet als problematisch gezien, het is zelfs niet wenselijk. Als het resultaat niet aan de verwachtingen van de regio's zal gaan voldoen zal er in gezamenlijkheid worden gezocht naar een wel bevredigende vorm. De groep bestuurders moet bij beide groepen niet over het hoofd worden gezien. Deze cruciale groep actoren kan zich nog wel terugtrekken. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk bijgedragen aan een veilige omgeving wat heeft geleid tot een tot nu toe goede samenwerking en besluitvorming. Als nu wordt gekeken naar de antwoorden van zowel het Rijk als de regio, kan er geconcludeerd worden dat er exit-opties bestaan voor het Rijk en in mindere mate voor de regio's. Deze exit-opties zijn niet wenselijk voor de partijen, mocht er geen bevredigend resultaat uit het vernieuwingsproces komen, zal er in gezamenlijkheid gekomen worden tot een herziende versie.

4.2.3 Deelconclusie

Nu er is gekeken naar de twee punten om kernwaarden te beschermen kunnen er conclusies getrokken worden. In Tabel 4 is een schematisch overzicht gemaakt om bovenstaande te verduidelijken (zie volgende pagina).

Er kan gesteld worden dat er voor het Rijk sprake is van bescherming van de kernwaarden. Dit aangezien zij onderwerpen kunnen aangegeven die niet ter discussie gesteld kunnen worden en het Rijk beschikt over exit-opties, ondanks dat deze niet als wenselijk worden gezien. Voor de regio's er sprake is van enige mate van bescherming van de kernwaarden. Ondanks dat voor de regio's het niet geheel duidelijk is of zij de agenda kunnen beïnvloeden en dat er geen exit-opties bestaan is er toch sprake van bescherming van de kernwaarden. Mocht het resultaat niet voldoen aan de verwachtingen kan deze in gezamenlijkheid worden aangepast. Kernwaarden kunnen dus beschermd worden ook al is dat pas later in het proces nadat het resultaat zich uit heeft getekend. Exit-opties worden ook door de regio niet als wenselijk ervaren.

Tabel 4 - Bescherming van de kernwaarden

Bescherming van de kernwaarden	- Kernwaarden van actoren veilig stellen/beschermen - Er zijn exit-regels
--------------------------------	--

Rood - Niet voldaan

Oranje - Niet in zijn geheel voldaan

Groen - Voldaan

4.3 Prikkel om voortgang te bewaken

Doordat actoren zich nog niet committeren aan het eindresultaat, kan daarvan een gevolg zijn dat het proces traag verloopt. Actoren kunnen de besluitvorming gaan zien als stroperig zonder resultaat wat een slechte invloed heeft op de legitimiteit en slaagkans (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 51). Om deze voortgang te bewerkstelligen zijn er enkele punten, die ook nader zijn toegelicht in hoofdstuk 2, te benoemen die hiertoe zullen moeten leiden. Om te kunnen analyseren of er sprake is geweest van prikkels die de voortgang van het vernieuwingsproces bewaken, zal ingegaan worden op enkele van deze punten, namelijk;

1. *Er moet vooruitzicht zijn op winst, als prikkel voor coöperatief gedrag*
2. *Er moet sprake zijn van een zware bemensing. Met andere woorden actoren die in de eigen organisatie een hoge functie bekleden of veel gezag hebben.*
3. *het proces is ontworpen doordat er (potentiële) conflictueuze relaties kunnen zijn tussen de betrokken actoren. De organisatie van dit (eventuele) conflict moet dus zo diep mogelijk in het proces liggen.*

(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 51-53).

Om te toetsen of er sprake is geweest van prikkels die de voortgang van het vernieuwingsproces bewaken, zal weer bekeken worden hoe de actoren van zowel het Rijk als de regio de bovenstaande punten hebben ervaren. Vervolgens zal deze empirie weer gekoppeld worden aan de theorie in de analyse. Tot slot zal er weer een schematisch overzicht worden gemaakt in de deelconclusie.

Bij het eerste punt zullen de antwoorden van de twee groepen actoren afdoende zijn, waarbij opnieuw apart de visie van het Rijk en de regio uiteen zal worden gezet. Bij de overige twee punten (punten 2&3) zullen Rijk en regio tegelijkertijd beantwoord worden aan de hand van documentatie en de observatie van de onderzoeker. Er is gekozen om deze twee punten tegelijk te beantwoorden in verband met de bestaande overlap.

4.3.1 Visie actoren

Rijk

Winsten en vooruitzicht op winsten

Er is gekozen om een onderscheid te maken tussen winsten die al behaald zijn en winsten die nog niet behaald zijn. De meerderheid van de actoren is van mening dat er al winsten zijn behaald en dat er nog winsten in de toekomst te behalen zijn. Een voorbeeld van een winst die actoren naar voren brengen, is het behalen van goodwill. Doordat het Rijk zich anders gaat opstellen naar de regio's toe, creëert dit goodwill bij de regio's. Het Rijk wil hierbij dat de regio's een serieuze gesprekspartner gaan worden waarbij zij elkaar als gelijkwaardig/volwaardig beschouwen. Er wordt gesteld dat het Rijk zich in dit

proces kwetsbaar en open opstelt, wat een houding is die de regio's niet gewend zijn van het Rijk. Tevens is ruimte voor dialoog (Respondenten). Daarnaast wordt er aangegeven dat er een winst is geboekt bij de MIRT-Verkenningen. Bij de nieuwe Verkenning die zijn opgestart is er al sprake van een 'vernieuwde' manier van werken (Respondent).

Naast dat er op dit moment al winsten zijn, liggen er ook nog winsten in de in de toekomst als het proces gerealiseerd wordt (Respondent). Zo wordt het nieuwe BO als een winst gezien door actoren (Respondent). Het anders organiseren van het BO, bijvoorbeeld in een wat meer informele setting, zou kunnen helpen om het overleg beter te laten verlopen (eerst gezamenlijke opgave verkennen en discussie daarover laten plaatsvinden met de verschillende actoren in plaats van een tweegesprek tussen de woordvoerder van de regio en de Minister). Niet iedereen is er van overtuigd dat het nieuwe BO een grote winst gaat worden, een van de respondenten geeft namelijk aan dat het nieuwe BO zich nog moet bewijzen (Respondent).

Regio

Winsten en vooruitzicht op winsten

De antwoorden van de verschillende respondenten geven geen eenduidig antwoord, als wordt gekeken naar winsten die al behaald zijn en winsten die nog in de toekomst liggen. De vraag of er al winsten behaald zijn binnen het vernieuwingsproces wordt verschillend beantwoord. Ongeveer de helft van de respondenten is van mening dat er wel degelijk al winsten zijn geboekt binnen het proces. Verschillende voorbeelden worden door de respondent genoemd, zoals een vergroot netwerk waarbij er sneller contact gelegd kan worden met andere actoren (Respondent) of een meer open samenwerking binnen één van de regio's (Respondent). De andere helft is hier echter niet nog van overtuigd (Respondent). Zo wordt er aangedragen dat het vernieuwingsproces nog in de kinderschoenen staat en dat er voorlopig nog geen winsten zijn behaald (Respondent). Een andere respondent geeft aan dat op dit moment het nog te vroeg is voor winsten en dat het proces nu in een fase is gekomen waar weerstand vanuit de actoren te zien is (Respondent).

De actoren waren wel meer eensgezind op de vraag of er nog veel winsten in te toekomst van het proces te halen zijn. Een grote meerderheid is van mening dat er nog winsten in het vooruitzicht liggen. Zo zijn er veranderingen aangebracht in het BO welke plaats zal vinden in oktober. Deze winst moet zich dus nog uitbetalen en bewijzen. Daarnaast wordt ook aangegeven dat de hoop er is om op een ander manier te gaan werken waarbij ook de houding van de actoren verandert (Respondent).

Echter er waren ook enkele actoren die niet zo een vertrouwen hadden in toekomstige winsten. Zo zal er in de toekomst meer over visies worden gepraat door de actoren, met het uiteindelijke doel deze visies te realiseren. Echter doordat het budget schaarser is geworden zullen daardoor ook de realiseringmogelijkheden dalen. Dit maakt het praten over visies minder aantrekkelijk (Respondent).

Rijk/Regio

Organisatie van het conflict en een zware bemensing Rijk/Regio

Andere punten die een positief effect zullen hebben op de voortgang van het proces, is het zo diep mogelijk borgen van het eventuele conflict en het zorgen voor een zware bemensing (actoren met een hoge functie/veel gezag). Als men het conflict zo diep mogelijk wil borgen is een vorm van gelaagdheid een goede methode. Om dit te bereiken kan gebruik worden gemaakt van de stuurgroep-projectgroep-werkgroep structuur (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 51-53). Deze structuur is dan ook in grote maten terug te vinden binnen het vernieuwingsproces. Zo is er het zogenoemde DOM-Beraad opgericht (Directeuren-Overleg MIRT) en is er een landelijke projectgroep opgestart. Het voorbereidende werk ten aanzien van het vernieuwingsproces vindt plaats in de projectgroep, waarna vervolgens het DOM-Beraad besluiten neemt over deze plannen.

De bemensing van het proces is op bovenstaande structuur (Projectgroep/DOM-Beraad) afgestemd. Vanuit het Rijk werken er verschillende beleidsmedewerkers en MIRT-Coördinatoren binnen de projectgroep. Binnen deze groep is er ook vertegenwoordiging aanwezig vanuit verschillende Directoraten. Niet alleen is het Directoraat-Generaal Ruimte en Water vertegenwoordigd, ook is er vertegenwoordiging vanuit het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid. In het DOM-Beraad is de vertegenwoordiging van het Rijk meer gevarieerd. De vertegenwoordiging bestaat uit verschillende directeuren van verschillende Ministeries namelijk; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie Economische Zaken. De bestuurders zijn dus niet direct vertegenwoordigd maar indirect.

De vertegenwoordiging van de regio's is anders opgezet. Elke regio kreeg de vraag vanuit het Ministerie van IenM om vertegenwoordigers van de regio mee te laten draaien in de projectgroep. Een medewerker die lid is van de projectgroep is één à twee dagen in de week werkzaam aan het vernieuwingsproces op het Ministerie van IenM. Deze projectgroep leden zijn allen ook beleidsmedewerkers binnen hun eigen regio. Niet elke regio heeft medewerkers geleverd voor de projectgroep. Op het moment is enkel de Noordvleugel, de Zuidvleugel en Brabant vertegenwoordigd. Opvallend hierbij is dus dat enkel de drie economische kerngebieden vertegenwoordigd zijn. Als er wordt gekeken naar het DOM-Beraad is te zien dat hier wel bijna alle regio's vertegenwoordigd worden door directeuren. Elke regio heeft dan ook een directeur geleverd. Enkel Limburg heeft geen directe vertegenwoordiging, deze laat zich vertegenwoordigen door Brabant. Ook vanuit de regio is er dus geen directe vertegenwoordiging van bestuurders, maar een indirecte vertegenwoordiging. De verschillende regiodirecteuren haken elk hun eigen bestuurders aan.

4.3.2 Analyse

In deze analyse zal weer de empirie geanalyseerd worden aan de hand van de theorie. Er zal geanalyseerd worden of er al sprake is geweest van winsten en of er in de toekomst winsten te behalen zijn. Daarnaast zal in de analyse nader worden ingegaan op de borging van het conflict en zware bemensing. Als laatste zal een conclusie volgen waarin getoetst zal worden of er sprake is geweest van bescherming van de kernwaarden door aan bovenstaande punten te voldoen.

Winsten en vooruitzicht op winsten

Binnen het vernieuwingsproces zijn weldegelijk winsten aanwezig als wordt gekeken vanuit Rijkszijde. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat er al winsten behaald zijn. Daarnaast geven meerdere actoren aan dat er ook nog winsten in de toekomst te behalen zijn bij de realisatie van het proces. De winsten die in de toekomst nog te behalen zijn voor de Rijksactoren heeft een positief effect op het proces. De winsten die nog behaald kunnen worden zullen zorgen voor coöperatief gedrag van de actoren wat de voortgang van het proces ten goede zal komen. Terugtrekken is door deze winsten namelijk minder aantrekkelijk (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 51). De regio's zijn ook van mening dat er sprake is van winsten binnen het vernieuwingsproces. Een duidelijk onderscheid is te zien tussen al behaalde winsten en winsten die zich in de toekomst nog zullen uitbetalen. Ongeveer de helft van de respondenten is van mening dat er nog geen winsten zijn geboekt, terwijl de andere helft dit wel van mening is. Hier kan dus geen duidelijk antwoord op worden gegeven. Als echter naar de winsten wordt gekeken die zich nog moeten uitbetalen, is hier een positiever beeld van bij de respondenten. Een grote meerderheid is namelijk van mening dat er nog winsten liggen in de toekomst. Dit geeft goede hoop voor de samenwerking en voortgang binnen het vernieuwingsproces. Door de aanwezigheid van winsten later in het proces wordt coöperatief gedrag van de regio's gestimuleerd en terugtrekken gedemotiveerd (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: p. 51).

Als nu de verschillende antwoorden tegen elkaar afgewogen worden kan er gesteld worden dat er over het gehele proces winsten te behalen zijn. Bij zowel het Rijk als de regio wordt er namelijk aangegeven dat er sprake is van winsten. Dit kunnen zowel winsten zijn die zich al hebben uitgekeerd als wel winsten die

nog in de toekomst liggen. Wel is er discrepantie te zien in de soorten winsten. Bij de winsten die al behaald zijn is er tussen de antwoorden van het Rijk en de regio een discrepantie te zien. Beide zijn dus van mening dat er winsten behaald zijn, maar het soort winsten daar verschillen de antwoorden van Rijk en regio in. Wel is er een overeenkomst te zien bij de winsten die zich nog moeten uitkeren. Beide gaven aan dat het BO in het najaar een winst zal zijn voor het vernieuwingsproces.

Organisatie van het conflict en een zware bemensing Rijk/Regio

De organisatie van het conflict moet diep worden geborgd binnen een proces en hier is dan ook sprake van binnen het vernieuwingsproces, er is namelijk een vorm van gelaagdheid aangebracht door de instelling van een projectgroep en de instelling van het DOM-Beraad (stuurgroep). Wel is hier een discrepantie te zien met de theorie. Deze discrepantie zit in zit in de hoeveelheid lagen. Waar in de theorie er drie staan benoemd, zijn er binnen het vernieuwingsproces maar twee te onderscheiden. Toch kan wel gesteld worden dat er een vorm van gelaagdheid is aangebracht.

Opvallend bij de structuur van het proces en de zwaarte van de bemensing is dat er geen plaats is gemaakt voor de bestuurders. De bestuurders zijn cruciale actoren voor het slagen van het vernieuwingsproces. Deze worden wel indirect geïnformeerd, maar veel actoren geven aan dat deze groep nog wel een risico vormt. Er kan dus gesteld worden dat er wel sprake is van een zware bemensing op ambtelijk niveau, verschillende directeuren zijn namelijk betrokken. Echter op bestuurlijk niveau is er geen sprake van een zware bemensing. Dit baart wel zorgen voor de toekomst van het proces, wat als bestuurders toch in het oude MIRT willen blijven of het proces liever een andere kant op hadden zien gaan. Natuurlijk is er sprake van indirecte betrokkenheid, maar is dit afdoende? Het feit dat verschillende actoren dit ook als een zorg ervaren, bevestigt dit dan ook. Over het gehele vernieuwingsproces bezien is er dus sprake van een 'redelijk zware bemensing'. De term 'redelijk' wordt gebruikt omdat er nog wel cruciale actoren missen, namelijk de bestuurders. Deze zijn niet formeel opgenomen binnen de structuur van het vernieuwingsproces.

4.3.3 Deelconclusie

Als nu wordt gekeken in hoeverre er sprake is van de bovenstaande drie punten om de voortgang van het proces te bewaken, kan het volgende gesteld worden. Zowel het Rijk als de regio hebben al winst behaald uit het proces en beide partijen hebben ook nog vooruitzicht op winst(en), de organisatie van het conflict is goed geborgd en er is een relatief zware bemensing binnen het vernieuwingsproces aanwezig. Een kritiek punt is hier wel het ontbreken van de bestuurders. Toch kan er wel gesteld worden dat er prikkels aanwezig zijn die zorgen voor voortgang van het proces. Ter verduidelijking zie Tabel 5.

Tabel 5 - Prikkels om voortgang van het proces te bewaken

Prikkels om voortgang te bewaken	<ul style="list-style-type: none"> - Een vooruitzicht op winst als prikkel voor coöperatief gedrag - Creatie van quick wins - Zorg voor een zware bemensing - Gelaagdheid binnen het proces aanbrengen; werkgroep, projectgroep, stuurgroep
----------------------------------	---

Rood - Niet voldaan

Oranje - Niet in zijn geheel voldaan

Groen - Voldaan

4.4 Garanties voor inhoudelijke kwaliteit van het proces

De laatste en vierde stap binnen een goed procesontwerp is het zorgen voor inhoudelijke kwaliteit. De verschillende belangentegenstellingen van de actoren kunnen zorgen voor een slecht inhoudelijk of onjuist besluitvormingsproces. Er zullen binnen het proces dan ook voldoende inhoudelijke elementen aanwezig moeten zijn (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 44-45).

Om inhoudelijk kwaliteit te borgen in het proces zal aan twee punten voldaan moeten worden:

1. *Relevante inhoudelijke inzichten zullen de revue moeten kunnen passeren. Om dit te realiseren is openheid een goede methode.*
2. *Het proces zal moeten verlopen van inhoudelijke variëteit naar selectie, om voldoende inhoud te kunnen creëren. Dit wil zeggen dat aan het begin van het proces er veel inhoudelijke inzichten en ideeën worden voorgelegd, waarna vervolgens een selectie zal worden gemaakt van een aantal ideeën en opvattingen*

(De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: pp. 54-55).

De twee bovenstaande punten staan in relatie tot elkaar. Openheid is van belang zodat relevante inhoudelijke inzichten vanuit de verschillende actoren aan het licht kunnen komen. Daarnaast zal dit bijdragen aan het creëren van inhoudelijke variëteit. Zonder een open houding zullen er hoogst waarschijnlijk niet veel inhoudelijke inzichten voor worden gelegd vanuit de verschillende actoren. Daarom is ervoor gekozen om deze twee punten samen te voegen en tegelijkertijd te beantwoorden, om namelijk te komen tot inhoudelijke variëteit is een open houding een vereiste.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden werd er aan de actoren gevraagd in hoeverre zij nog ideeën konden aandragen voor het vernieuwingsproces. Door de vraag op deze manier te stellen kan er én gekeken worden of er sprake was van openheid én of er in het begin sprake was van inhoudelijke variëteit. Er zal namelijk geen sprake zijn geweest van openheid of inhoudelijke variëteit als de actoren niet hun eigen ideeën konden inbrengen.

Om te kunnen concluderen of er sprake is geweest van bovenstaande twee punten, zal opnieuw eerst de visie van het Rijk en vervolgens de visie van de regio in kaart worden gebracht. Centraal staat weer hoe deze groepen actoren de bovenstaande punten hebben ervaren. Vervolgens zullen deze visies van de twee groepen actoren weer geanalyseerd worden aan de hand van de theorie waaraan weer conclusies kunnen worden verbonden.

4.4.1 Visie actoren

Rijk

Er bestaan verschillende visies binnen het Rijk over de start van het vernieuwingsproces. Duidelijk was dat het MIRT vernieuwd moest worden. Aangegeven wordt dat het Rijk hierbij is begonnen, zij gaven de voorzet en hebben de regio erbij betrokken. Het Rijk heeft aan Royal Haskoning gevraagd om een reflectie te maken. Uit deze reflectie is getracht een gemene deler naar voren te halen; de verschillende richtinggevendende pijlers. Deze waarden zijn gezamenlijk (Rijk en regio) gecreëerd. Door deze reflectie kwamen de verschillende meningen van buitenaf op tafel te liggen en moest het Rijk actie ondernemen.

Wel geeft een actor aan dat Rijksactoren binnen het vernieuwingsproces sturen. Zo wordt aangegeven dat ondanks dat er door deze actoren geluisterd wordt en ze zich bewust zijn van wat er leeft, dit wel de actoren zijn die het uitwerken (Respondent). Om dit op te vangen zijn er ook mensen van de regio werkzaam aan het vernieuwingsproces, zij zijn leden van de projectgroep. Een gevaar is dat deze groep

regioactoren een onderdeel worden van het MIRT team en dat er een hoge mate van assimilatie plaatsvindt (Respondent).

Een andere actor zet weer een andere beeld neer. De opzet van het vernieuwingsproces is door het Rijk gemaakt. Het Rijk had snel een organisatie gevormd en er was veel denkkraft. De rol van de regio wordt hier omschreven als reactief. Er zijn wel verschillende bijeenkomsten georganiseerd waarin nog enige bijsturing is geweest. Echter hier kwam wel naar voren dat de beelden van het Rijk en de regio overeen kwamen (Respondent).

Regio

De Regioactoren geven ook geen eenduidig antwoord op de vraag. De Meerderheid van de actoren geeft aan dat zij hun mening konden geven, hierbij wordt het begrip 'mening geven' ruim genomen. Een van de actoren gaf aan dat het Rijk leden voor de projectgroep zocht, dit wordt hier dan ook onder geschaard. Indirect wordt er namelijk om de mening van de regio's gevraagd. Echter hier was geen sprake van in de beginfase.

Sommige van de respondenten geven bij deze vraag aan dat het proces, zoals het is begonnen of hoe het er nu uitziet, niet goed was/is. Daarnaast zijn er respondenten van mening dat het Rijk al nagedacht had over het vernieuwingsproces en dat er een vorm van vooringenomenheid aanwezig was. Zo heeft het Rijk Royal Haskoning gevraagd om een reflectie te maken en niet het Rijk en de regio's gezamenlijk. Wel moet hierbij een kanttekening worden gemaakt. Een van de respondent stelt dat vanaf het begin af aan er wel het gevoel van een gedeeld proces was (Respondent). Daarbij wordt ook gesteld door een respondent dat de regio's wel snel zijn benaderd door Royal Haskoning voor medewerking aan een interview. Via deze weg hebben de regio's dan ook wel hun bijdrage kunnen leveren aan de reflectie en dus ook aan de uitkomsten daarvan (Respondent). Royal Haskoning wordt dan ook gezien als een goede vertrouwensintermediar. Er wordt aangegeven dat op basis van de resultaten van de reflectie wel snel is gekomen tot de punten die veranderd moesten worden. Wel bestond er voor de regio's nog de mogelijkheid om hierop te reageren (Respondent). Opvallend is dat meerdere actoren aangeven dat er een gedeeld probleembesef bestond onder de actoren, zo leek de inbreng vanuit de regio's bij Royal Haskoning erg op elkaar.

4.4.2 Analyse

Net zoals in de vorige paragrafen zal ook in deze analyse weer de bovenstaande empirie weer geanalyseerd worden aan de hand van de theorie. Er zal geanalyseerd worden of er sprake is geweest van een open houding en inhoudelijke variëteit. Als laatste zal weer een conclusie volgen waarin getoetst zal worden of er sprake is geweest garanties voor inhoudelijke kwaliteit door te bekijken of aan bovenstaande twee punten is voldaan.

De vraag die nu opkomt in hoeverre was er sprake van een open houding en van inhoudelijke variëteit bezien vanuit het Rijk. De verschillende actoren hebben wel enigszins tegengestelde antwoorden gegeven. Waar enkele actoren van mening zijn dat het Rijk is begonnen, de regio's erbij betrokken heeft, en de evaluatie een gemeenschappelijk product is, geeft een andere actor aan dat de inbreng van de regio's vooral reactief was. Er kan dus gesteld worden dat het proces vanuit het Rijk bezien relatief open was en dat er dus sprake is geweest van een relatieve inhoudelijke variëteit in het begin. De meerderheid van de actoren geeft namelijk aan dat er sprake was van een reflectie waarin de ideeën van de verschillende actoren zijn opgenomen. De selectie is niet door de actoren gemaakt, maar door Royal Haskoning. Wel kon er nog gereageerd worden op deze selectie. Er wordt toch gekozen voor de term relatief, aangezien een van de actoren duidelijk aangeeft dat de rol van de regio als reactief gezien kan worden en de aanjager van het proces toch het Rijk is geweest.

Als er nu wordt gekeken of er sprake was van openheid en inhoudelijke variëteit vanuit de ogen van de regio kan er het volgende gesteld worden. Royal Haskoning heeft de opdracht gekregen om een reflectie te maken van het MIRT waarbij verschillende regio's geïnterviewd zijn. Vanuit dat perspectief zijn de regio's er van begin af aan bij betrokken geweest en hebben zij alle ook hun mening kunnen geven over het MIRT. Uit al deze meningen heeft Royal Haskoning vervolgens een rode draad gehaald, waarna enkele principes en eerste stappen op weg naar het 'Vernieuwde MIRT' werden geleverd (Royal Haskoning, 2014). In principe zijn alle actoren er dus van begin af aan bij betrokken geweest en heeft elke actor zijn mening/ideeën kunnen geven. Wel kan er een klein kritiekpunt worden gemaakt ten aanzien van het feit dat Royal Haskoning de selectie heeft gemaakt. Er kan vanuit gegaan worden dat zij een onafhankelijk adviesbureau zijn, maar zij enkel zijn ingehuurd door het Rijk en niet door het Rijk en de regio samen. Als dit wel gezamenlijk was gebeurd, was de samenwerking vanaf begin af aan gezamenlijk geweest. Ondanks dat de regio's wel de kans hebben gehad om te reageren op de selectie, had het in dit geval beter geweest als de verschillende actoren (Rijk en regio) de selectie in gezamenlijkheid hadden gemaakt. Dit heeft als positief effect dat actoren later in het proces niet de selectie ter discussie kunnen stellen. Bezien vanuit de regio's kan er dus gesteld worden dat er sprake is geweest van openheid en inhoudelijke variëteit, de regio's werden namelijk betrokken bij de reflectie en konden zo hun mening ventileren over het MIRT. Ondanks dat Royal Haskoning de selectie heeft gemaakt, hebben de regio's wel de kans gehad om hierop te reageren.

4.4.3 Deelconclusie

Als nu wordt gekeken in hoeverre er sprake is geweest van openheid en inhoudelijke variëteit kan het volgende geconcludeerd worden. In beide gevallen was er sprake van openheid en inhoudelijke variëteit, echter de mate waarin verschilt. Het Rijk schetst het vernieuwingsproces minder open en dus minder inhoudelijk gevarieerd dan de regio's. Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er sprake is van garanties om de inhoudelijke kwaliteit van de uitkomsten te waarborgen. Ter verduidelijking zie Tabel 6.

Tabel 6- Garanties voor inhoudelijke kwaliteit van uitkomsten

Garanties voor inhoudelijke kwaliteit van uitkomsten	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende inhoud in proces - Openheid (percepties actoren) - Het proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie
--	--

Rood - Niet voldaan

Oranje - Niet in zijn geheel voldaan

Groen - Voldaan

Hoofdstuk 5 – Conclusie/Aanbevelingen

5.1 Conclusie

Nu alle verschillende deelvragen zijn beantwoord in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 kan overgegaan worden op de conclusies van het onderzoek. De hoofdvraag in het onderzoek zal in dit hoofdstuk beantwoord worden. De hoofdvraag luidt als volgt:

“Aan welke voorwaarden zal het procesontwerp van het vernieuwingsproces van het MIRT moeten voldoen en in hoeverre is aan deze gestelde voorwaarden voldaan, zodat een betere samenwerking tussen het Rijk en de regio’s gerealiseerd kan worden?”

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zal worden ingegaan worden op de voorwaarden waaraan een goed procesontwerp zal moeten voldoen, waarna vervolgens zal worden bekeken in hoeverre het vernieuwingsproces van het MIRT hieraan heeft voldaan. Voordat echter op het procesontwerp ingegaan kan worden zal eerst ook worden ingegaan op de samenwerking binnen het MIRT. Hoe hebben de verschillende actoren dit ervaren en waar zou het ‘nieuwe’ MIRT aan moeten voldoen.

Duidelijk is geworden dat het MIRT vernieuwd moest worden. Het moest een andere opzet krijgen om ook in de toekomst nog een effectief instrument te kunnen zijn. De verschillende actoren van het Rijk en de regio’s zijn alle van mening dat er een noodzaak bestaat om het MIRT te vernieuwen. Zowel het Rijk als de regio hebben elk hun eigen redenen om het MIRT te vernieuwen, hoewel er wel duidelijke overeenkomsten te zien zijn. Het Rijk geeft aan dat de hetzelfde mechanisme van zeven jaar geleden er nog steeds inzit. Er is sprake van een samenwerking waarbij de regio de vragende partij is en het Rijk de budgetten uitdeelt. Deze manier van samenwerken moet volgens het Rijk veranderen, dit is namelijk geen samenwerking, maar een goede manier om elkaar te bedienen. Onder de regio’s bestaan verschillende opvattingen over de samenwerking van de afgelopen zeven jaar. Waar de ene regio de samenwerking omschrijft als goed, ziet een andere regio deze samenwerking meer als inspraak. Opvallend hierbij is dat regio’s die veel leunden op het Rijk de samenwerking als goed hebben ervaren. De situatie op dit moment wordt ook door de regioactoren verschillend ervaren, er bestaan verschillende opvattingen. Enkele actoren geven aan dat de samenwerking beter en gelijkwaardiger is geworden waarbij het Rijk open staat voor het vernieuwingsproces, ondanks dat het Rijk soms een dominante rol inneemt. Andere actoren vinden de samenwerking niet beter geworden. Er wordt veel ondernomen echter het gevoel van gezamenlijk ondernemerschap ontbreekt. Het Rijk blijft dominant, al is de mate waarin afgenomen.

Als vervolgens wordt gekeken hoe het nieuwe MIRT eruit moet komen te zien, is er overlap te zien tussen de visies van het Rijk en die van de regio’s op twee punten. Beide zijn van mening dat het nieuwe MIRT geslaagd zal zijn als het zich continu zal blijven vernieuwen. Er zal sprake moeten zijn van een continue verandering en ontwikkeling waarbij het een automatisme moet worden om de vernieuwde manier van werken te gebruiken. Er mag niet meer een geïnstitutionaliseerde samenwerking ontstaan. Daarnaast zijn de actoren van mening dat het BO veranderd moet worden. Duidelijk is dat de opgaven in gezamenlijkheid zullen moeten worden aangevlogen waarbij sprake is van een open discussie en waar strategische onderwerpen besproken moeten worden, er mag geen sprake mag zijn van een ritueel en er zal een goede agenda moeten komen. Ook is duidelijk dat de afspraken uit meerdere partijen moeten bestaan. Onduidelijkheid bestaat nog over welke partijen dit dan behelst. Dit is niet duidelijk uitgesproken.

De verschillende actoren zijn alle afhankelijk van elkaar om het vernieuwingsproces te kunnen laten slagen, samenwerking is namelijk een vereiste. Samenwerking impliceert afhankelijkheid. Deze samenwerking is een vereiste aangezien de doelstelling, het gezamenlijk oppakken van maatschappelijke opgaven is, waarbij integraliteit geborgd wordt. De actoren hebben elkaar dus nodig. Om deze samenwerking zo goed mogelijk vorm te geven, zal er sprake moeten zijn van een goed procesontwerp.

Het vernieuwingsproces heeft namelijk (mede) als doel om de samenwerking te verbeteren. Als wordt gekeken naar de theorie van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2008) voldoet een goed procesontwerp aan vier verschillende onderdelen namelijk, er moet sprake zijn van een open proces, kernwaarden van de actoren zullen beschermd moeten worden, er zullen prikkels aanwezig moeten zijn om de voortgang te bewaken en als laatste zal er sprake moeten zijn van garanties om de inhoudelijke kwaliteit van uitkomsten te kunnen borgen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld). In dit onderzoek is gekeken in hoeverre het vernieuwingsproces van het MIRT aan bovenstaande punten heeft voldaan. Om dit te meten zijn bij elk van de vier punten (openheid, bescherming van de kernwaarden, prikkels voor voortgang en inhoudelijke kwaliteit), de onderliggende variabelen gemeten. Enkele zijn weggelaten, alleen de variabelen die direct ingingen op een betere samenwerking zijn gemeten.

Om de openheid van het proces te kunnen analyseren is gekeken in hoeverre aan de volgende variabelen is voldaan: in hoeverre konden actoren toetreden tot het vernieuwingsproces, zijn er voorafgaand aan het vernieuwingsproces inhoudelijke keuzes gemaakt ten aanzien van het eindresultaat en in hoeverre is het proces duidelijk voor de verschillende actoren. Als wordt gekeken naar de antwoorden van Rijksactoren en regioactoren kan het volgende gesteld worden ten aanzien van bovenstaande variabelen. Zowel Rijk als regio geven aan dat niet alle relevante actoren optimaal zijn betrokken binnen het vernieuwingsproces, beide spreken hun zorgen uit over de bestuurlijke aanhaking. Als wordt gekeken naar inhoudelijke keuzes zijn er volgens het Rijk wel inhoudelijke keuzes gemaakt voorafgaand aan het proces, terwijl de regio's dit niet zo hebben ervaren. Door de ogen van de regio's zijn er geen tot weinig inhoudelijke keuzes voorafgaand aan het proces gemaakt door het Rijk. De transparantie van het proces kan in twijfel getrokken worden. Zowel binnen het Rijk als de regio zijn er actoren die het proces als transparant beschouwen, maar ook actoren die hier niet van mening van zijn. Er kan dus gesteld worden dat het vernieuwingsproces bezien vanuit zowel het Rijk als de regio, niet open is geweest. Aan de meerderheid van de variabelen wordt namelijk niet voldaan.

De mate van bescherming van de kernwaarden van de verschillende actoren is getoetst door te kijken naar de volgende variabelen; in hoeverre kunnen de actoren de agenda beïnvloeden door discussiepunten uit te sluiten en is er de mogelijkheid voor de actoren om zich terug te trekken uit het vernieuwingsproces. Als er wordt gekeken naar de antwoorden van het Rijk en de regio kan het volgende gesteld worden. Het Rijk kan de agenda beïnvloeden en discussiepunten uitsluiten van het vernieuwingsproces terwijl dit voor de regio's niet duidelijk is. Als wordt gekeken naar de exit-opties zou het Rijk zich kunnen terugtrekken uit het vernieuwingsproces, terwijl dit voor de regio's geen optie is. Door beide partijen wordt een exit-optie dan ook niet als wenselijk ervaren. Er kan gesteld worden dat er in meer of mindere mate sprake van bescherming van de kernwaarden voor beide groepen actoren. In het geval van het Rijk is aan alle variabelen voldaan. In het geval van de regio niet. Toch is er ook voor de regio sprake van bescherming van de kernwaarden, mocht het resultaat van het vernieuwingsproces niet aan de verwachtingen voldoen zal deze in gezamenlijkheid worden aangepast, zo wordt gesteld door de respondenten. Kernwaarden kunnen dus beschermd worden ook al is dat pas later in het proces nadat het resultaat zich uit heeft getekend.

Om te kunnen achterhalen of er prikkels voor voortgang aanwezig waren is er gekeken naar de eventuele geboekte winsten en winsten die nog in de toekomst van het proces te behalen zijn. Daarnaast is er gekeken naar de zwaarte van de bemensing en de organisatie van het eventuele conflict. Er kan gesteld worden dat er van alle drie de punten sprake is, zowel voor het Rijk als voor de regio. Zo geven beide groepen actoren aan dat er sprake is van winsten, dit kunnen al behaalde winsten zijn als wel winsten die in de toekomst liggen. Daarnaast is de organisatie van het conflict goed georganiseerd. Er is namelijk sprake van een stuurgroep (DOM-Beraad) en een projectgroep. Wat betreft de zwaarte van de bemensing is deze nog niet optimaal, er kan gesteld worden dat er in redelijke mate sprake is van een zware bemensing. Er zijn wel beleidsmedewerkers en directeurs betrokken, maar de bestuurders zijn niet formeel opgenomen in het vernieuwingsproces. Met andere woorden, bestuurders hebben geen platform zoals de directeurs in het DOM-Beraad, terwijl zij wel een cruciale actor zijn voor het slagen van het

vernieuwingsproces. Er kan dus gesteld worden dat er prikkels aanwezig zijn om de voortgang te bewaken, ondanks dat de bestuurders niet direct zijn opgenomen binnen het vernieuwingsproces.

De laatste stap is het aanwezig zijn van garanties voor inhoudelijke kwaliteit. Om te kunnen analyseren of deze factor(en) aanwezig waren is er gekeken hoe het vernieuwingsproces op is gezet. Was er eerst een grote variëteit aan vernieuwingsideeën waarna vervolgens een selectie is gemaakt, of was hier totaal geen sprake van. Als er wordt gekeken naar de antwoorden van het Rijk en de regio kan het volgende gesteld worden. Door de ogen van het Rijk was het vernieuwingsproces relatief open en was een relatief inhoudelijke variëteit aan het begin. Er wordt door de meerderheid van de respondenten aangegeven dat er een reflectie is geweest, waarin de ideeën van de verschillende actoren zijn opgenomen. Toch is er gekozen voor de term 'relatief', dit aangezien een van de Rijksactoren aangeeft dat de rol van de regio reactief was en de aanjager van het vernieuwingsproces het Rijk was. Bezien vanuit de regio's kan er gesteld worden dat er sprake is geweest van openheid en inhoudelijke variëteit. De regio's zijn namelijk betrokken bij de reflectie die Royal Haskoning heeft opgesteld en op deze manier konden de regio's hun mening ventileren over het MIRT. Er kan dus gesteld worden dat er volgens beide partijen, dus zowel Rijk als regio, sprake is geweest van garanties om de inhoudelijke kwaliteit van de uitkomsten te waarborgen.

Als nu wordt gekeken naar het procesontwerp van het vernieuwingsproces in zijn geheel dan kan het volgende gesteld worden. Alle actoren zijn van mening dat het een noodzaak is om het MIRT te vernieuwen. De actoren hebben elk hun eigen redenen hiervoor, wel zijn er duidelijke overeenkomsten op te merken. In dit opzicht is met het vernieuwingsproces dus een belangrijke stap gezet naar een verbeterde MIRT. Belangrijk binnen een vernieuwingsproces is dat er een duidelijke eindbestemming in zicht is, met andere woorden hoe moet het nieuwe MIRT eruit komen te zien. Dit is echter nog niet het geval. Er is wel een overlap te zien in de antwoorden van de respondenten als wordt gekeken naar het nieuwe MIRT, maar een concreet beeld hoe het nieuwe MIRT eruit moet komen te zien, is er nog niet. Dit is wel een cruciale stap binnen het vernieuwingsproces die mist. Zonder eindbestemming wordt monitoring lastig, wat kan zorgen voor een anticlimax van het vernieuwingsproces bij de verschillende actoren. Er kan namelijk niet geconstateerd worden of het beoogde doel bereikt is. Als wordt gekeken naar het procesontwerp kan gesteld worden dat het vernieuwingsproces bijna aan alle voorwaarden voldoet. Zo geven zowel het Rijk als de regio aan dat er sprake van bescherming van de kernwaarden, prikkels voor de voortgang en garanties voor inhoudelijke kwaliteit. Echter als wordt gekeken naar de openheid, is af te leiden uit de antwoorden van Rijk en regio dat hier geen sprake van is. Ter verduidelijking een schematisch overzicht, zie Tabel 7. Doordat er geen sprake is van openheid en dus niet alle relevante actoren betrokken zijn, er inhoudelijke keuze vooraf zijn gemaakt en het proces niet transparant is, kan dit later in het vernieuwingsproces leiden tot problemen.

Tabel 7 - Overzicht procesontwerp

Procesontwerp	Voldaan/Niet voldaan
Openheid	Niet voldaan
Bescherming van de kernwaarden	Voldaan
Prikkels om de voortgang te bewaken	Voldaan
Garanties om inhoudelijke kwaliteit te waarborgen	Voldaan

5.2 Aanbevelingen

Uit het onderzoek vloeien verschillende aanbevelingen voort, welke het proces kunnen verbeteren in meerdere opzichten.

- ❖ Er kan gesteld worden dat het proces open was voor de actoren die al bekend waren met het MIRT. Actoren die niet (vaak) bij het MIRT betrokken zijn kregen niet de kans aangeboden om betrokken te raken. Er is dus in het begin niet breed gekeken naar welke actoren allemaal betrokken hadden kunnen worden. Binnen het vernieuwingsproces is contact gezocht met actoren die al betrokken waren binnen het MIRT en bekend waren bij het Rijk. Een groep actoren die betrokken had kunnen worden is het maatschappelijke middenveld. Het is dan ook nog niet duidelijk of die erbij betrokken gaat worden of niet. De verschillende regio's zijn het niet met elkaar eens. Enkele regio's zijn voor het betrekken van het maatschappelijk middenveld, zo wordt aangegeven dat deze opgaven kunnen concretiseren. Enkele zijn ook tegen, zo wordt aangegeven dat als deze groep ook betrokken wordt het vernieuwingsproces wel erg ingewikkeld en complex wordt. Een aanbeveling zou dan ook zijn, ga hierover het gesprek aan met elkaar en creëer hier duidelijkheid over. Wordt het maatschappelijk middenveld wel of niet betrokken. Als er op dit moment geen afspraken over gemaakt worden, kan dit later zorgen voor problemen. Actoren die graag deze groep betrokken had zien worden, kunnen later teleurgesteld raken als deze uiteindelijk niet betrokken wordt. Duidelijkheid hierin zorgt ervoor dat er later in het proces geen teleurstellingen ontstaan, wat ten goede zal komen aan de procesuitkomst.
- ❖ Binnen het MIRT zijn veel verschillende actoren betrokken. Er is een groep cruciale actoren, de bestuurders, waarover het zorgpunt wordt uitgesproken of deze wel voldoende zijn aangehaakt. Zowel het Rijk als de regio ziet dit als een zorgpunt. Belangrijk op dit moment is dan ook om de bestuurders goed te betrekken. Als dit nu niet goed wordt gedaan, kan het hele vernieuwingsproces in gevaar komen. Het vernieuwingsproces staat of valt met de goedkeuring van de bestuurders. Als deze niet tevreden zijn met de uitkomst, zal het vernieuwingsproces gestopt worden en de beoogde doelen niet meer bereikt worden. Een manier om de bestuurders direct te betrekken binnen het vernieuwingsproces kan aan de hand van een platform. Dit platform, wat bijvoorbeeld de vorm en structuur kan krijgen van het DOM-Beraad, kan zo meedraaien in het vernieuwingsproces en kan ook beslissingen nemen ten opzichte van het proces. Hierdoor kan voorkomen worden dat er veel energie, tijd en geld verloren gaat. Als bestuurders het ergens niet mee eens zijn kan dat dus gelijk besproken worden. Er wordt dus een extra laag gecreëerd, een zogenoemd Bestuurders Overleg MIRT, waardoor er dus sprake is van een werkgroep-projectgroep-stuurgroep structuur. Dit is belangrijk, zoals De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008) aangeven, de organisatie van het conflict moet zo diep mogelijk in de organisatie liggen.
- ❖ Het proces is niet voor elke actor even transparant. Zo is het proces voor 'buitenstaanders' niet goed te volgen. Zo is voor sommige niet duidelijk door wie en wanneer de beslissingen worden gemaakt. Het proces is uitgebreid en de stukken zijn te veel om bij te houden. Daarnaast is de positie van het DOM-Beraad voor 'buitenstaanders' niet altijd duidelijk. Om de transparantie te verbeteren zou er een periodieke terugkoppeling moeten komen naar alle actoren, waarbij heel kort de belangrijkste punten teruggekoppeld worden, in plaats van een continue stroom aan informatie. Dit zorgt ervoor dat actoren aangehaakt blijven, wat de procesuitkomst ten goede zal komen. Daarnaast moet er duidelijkheid gecreëerd worden omtrent de positie van het DOM-Beraad, zodat voor elke actor duidelijk is door wie, wanneer, welke beslissingen worden gemaakt. Daarnaast moet duidelijk worden hoever het mandaat van het DOM-Beraad gaat, wat gebeurt er als de Minister toch tegen een besluit is? Door dit te benoemen zal het proces transparanter worden. Met andere woorden door duidelijkheid te creëren omtrent de rol en positie van het DOM-Beraad zal de onduidelijkheid die er nu bestaat binnen het proces weggenomen worden. Dit

is belangrijk, alle actoren moeten namelijk goed kunnen zien hoe het proces in elkaar steekt. Dit zal ten goede komen aan het proces en de uitkomsten ervan.

- ❖ Om de kernwaarden van de actoren te kunnen beschermen is het van belang dat zij de agenda kunnen beïnvloeden en discussiepunten uit kunnen sluiten. Voor het Rijk is deze optie er, maar deze optie is er niet echt voor de regio's. Als deze optie voor de regio's er welk komt, zal dit zorgen voor veiligheid. Deze veiligheid van de actor zijn kernwaarden zal zorgen voor commitment aan het vernieuwingsproces. Wel moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat niet alle actoren de behoefte hebben om discussiepunten uit te sluiten. Het geldt dus alleen voor de actoren die hier behoefte aan hebben, zij moeten de kans geboden worden en de ruimte om dingen buiten de discussie te houden. De vraag is nu hoe dit gerealiseerd kan worden. Een manier om dit te realiseren is om de regio's een veto te geven. De regio's wordt zo de mogelijkheid geboden om sommige discussies uit te sluiten.
- ❖ Als wordt gekeken naar de organisatie van het conflict, is te zien dat deze goed is geborgd. Er is namelijk sprake van een stuurgroep en een projectgroep. Wel zou hier, zoals in een eerdere aanbeveling is aangegeven, een laag bijgevoegd kunnen worden met bestuurders. Daarnaast is te zien dat de projectgroep, welke de plannen voor de vernieuwing maken, bestaat uit de economisch sterke gebieden in Nederland, namelijk de Noordvleugel, Brabant en de Zuid-Holland. Dit zijn tot nu toe namelijk de enige regio's die gehoor hebben gegeven aan de detachering van beleidsmedewerkers aan het Ministerie van IenM. Voor de legitimiteit van de projectgroep zou het verstandig zijn om deze uit te breiden. Een van de respondenten geeft ook aan dat het goed is als er meerdere regio's vertegenwoordigd zouden zijn op dit niveau. Nu is het voor de overige regio's lastig om naar Den Haag te komen (denk aan Noord-Nederland of Limburg), dus dat is geen optie. Wel kan er gedacht worden aan het organiseren van werksessies eens in de paar maanden. Bij deze werksessies, die een of meerdere dagen duren, zijn meerdere regio's betrokken en niet alleen de economisch sterke gebieden, waarbij zij verantwoordelijk zijn voor enkele taken. Door deze stap te maken zullen alle regio's goed worden betrokken ook op het niveau van de projectgroep. Dit zal ook hoogstwaarschijnlijk het draagvlak vergroten. Daarnaast zal het vernieuwingsproces ook bij deze overige regio's extra onder de aandacht komen bij beleidsmedewerkers.
- ❖ Een van de punten die ook duidelijk naar voren kwam bij de interviews met de regio's is de concreetheid binnen het vernieuwingsproces. Veel respondenten vinden concrete acties belangrijk. De eventuele concrete acties zullen worden gebruikt door de actoren bij monitoring van het proces. Als echter naar het werkplan wordt gekeken, staan daarin drie richtinggevende pijlers; samenwerking, flexibiliteit en maatwerk. Richtinggevende pijlers zeggen iets over de wenselijke situatie, over het wat maar nog niet over het hoe. Dit staat dus haaks op de concreetheid die juist door de meeste respondenten van de regio's als belangrijk worden gezien. Juist het 'hoe' is belangrijk voor de actoren. Er zal dus een gulden middenweg gevonden moeten worden tussen de richtinggevende pijlers en de concreetheid binnen het vernieuwingsproces. Als wordt gekeken welke concrete acties er ondernomen moeten worden, kan gedacht worden aan; is er een andere houding zichtbaar, is er sprake van andere omgangsvormen, is er een andere manier van agendavorming et cetera. Het meer en misschien wel beter onder de aandacht brengen van de voorbeeldprojecten zou hieraan kunnen bijdragen.

5.3 Reflectie op het onderzoek

Nu het onderzoek in zijn geheel is afgerond zal er in deze reflectie ingegaan worden op de gemaakte keuzes in het onderzoek en op de gehanteerde theorie. Er zal een kritische blik worden geworpen op de keuzes die zijn gemaakt. Met de kennis van nu waren hoogst waarschijnlijk sommige onderdelen van het onderzoek anders ingestoken. Daarnaast zal er gereflecteerd worden op de theorie.

5.3.1 Gemaakte keuzes

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het schrijven van dit onderzoek is gepaard gegaan met het lopen van een stage bij het Ministerie van IenM. Ondanks dat er verschillende Directoraten en afdelingen bestaan, is in het begin van het onderzoek gekozen om het Ministerie als één actor te beschouwen. De afdeling waar mijn stage zich bevond, is hierbij de representatie geweest voor het gehele Ministerie IenM. Tijdens de interviews en het maken van de analyse werd duidelijk dat deze aanname niet geheel terecht is geweest. De afdeling waar mijn stage heeft plaatsgevonden is er maar één van de velen en is geen goede representatie voor het gehele Ministerie van IenM. Duidelijk is geworden dat de afdelingen en Directoraten verschillen. Achteraf gezien hadden de interviews niet enkel de afdeling moeten betreffen waar mijn stage plaatsvond, maar ook andere afdelingen en andere Directoraten. Er had dan een beter beeld ontstaan over het Ministerie van IenM en het vernieuwingsproces. Onderzoekseenheden hadden selectiever gekozen moeten worden.

Variabelen

Een onderdeel van het onderzoek is het theoretisch kader. Hierin staan verschillende theorieën beschreven die als fundering en zoeklicht hebben gefungeerd tijdens het onderzoek. Deze verschillende theorieën zijn aan elkaar gekoppeld in het conceptueel model en vervolgens meetbaar gemaakt in de operationalisatie. Het meetbaar maken van de theorie is over het algemeen op een gestructureerde wijze gebeurd. Als eerste zijn verschillende belangrijke concepten gekozen uit de theorie op basis van het onderzoeksobject, waaraan vervolgens een definitie is gekoppeld. Als laatste zijn aan deze concepten waarden gehangen, waardoor inzichtelijk is gemaakt waaraan een concept te herkennen is. In het geval van netwerken en procesmanagement zijn deze waarden in het geheel overgenomen uit de theorie. Echter sommige waarden zijn weggelaten. Vanaf begin af aan is de onderzoeker aanwezig geweest in het onderzoeksveld, in dit geval een stageplaats bij het Ministerie van IenM. Hierdoor heeft de onderzoeker gekozen, op basis van opgedane ervaring, welke waarden van belang zouden kunnen zijn in het onderzoek. Achteraf bezien had de keuze welke variabelen opgenomen zouden worden en welke niet, op een meer secure wijze moeten gebeuren. Er had één standaardregel moeten gelden waaraan alle waarden van variabelen getoetst zouden moeten worden. Dit had de consistentie van het onderzoek kunnen verhogen.

Aanwezigheid verkokering

Het onderzoek heeft zich gericht op het programma 'vernieuwing MIRT'. Dit is een zeer uitgebreid onderwerp en afbakening was dan ook nodig. Tijdens het lopen van de stage bij het Ministerie van IenM en door het doen van vooronderzoek werd snel een afbakening gekozen. Er is gekozen om de scriptie af te bakenen tot het procesontwerp van het vernieuwingsproces. Alle vervolgstapen in het onderzoek, met andere woorden het kiezen van theorie, het operationaliseren hiervan, het interviewen, het analyseren, het trekken van conclusies en het geven van aanbevelingen waren grotendeel dan ook gericht op het ontwerp van het vernieuwingsproces. Ondanks dat er wel is gekeken naar de samenwerking binnen het MIRT (zowel naar het verleden, als naar de huidige situatie als naar de toekomst) kwam ik in een van de latere fases van het onderzoek erachter dat ik hierdoor wel een verkokerd beeld had gecreëerd. Enige mate van kokervisie was dan ook aanwezig. Bij nader inzien had het theoretisch kader breder ingestoken kunnen worden, waardoor ook de analyse en conclusies rijker hadden kunnen worden aan informatie.

5.3.2 Reflectie theorie

Er zijn verschillende theorieën in dit onderzoek gebruikt. Hieruit is een theoretische bril gevormd. Een theorie die in dit onderzoek intensief is gebruikt is de theorie over procesontwerp van De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008). Deze theorie is een goede leidraad geweest voor het onderzoeken van het procesontwerp van het vernieuwingsproces. In dit onderzoek is er gekeken in hoeverre aan de vier voorwaarden van een goed procesontwerp is voldaan. Om deze voorwaarden te meten is gebruik gemaakt van onderliggende variabelen. Deze variabelen zijn gemeten aan de hand van de vragen in de interviews. Veel van deze variabelen waren nuttig, zo gaf een van de respondenten aan dat hij aan het denken werd gezet door sommige interviewvragen (en dus indirect variabelen). Sommige variabelen daar en tegen, waren minder behulpzaam/buikbaar binnen het onderzoek. Op deze variabelen zal hieronder nader worden ingegaan.

- Een van de variabelen, *'kernwaarden van actoren veilig stellen'*, is van een heel hoog abstractieniveau waardoor het meten hiervan moeilijk was. Veel actoren konden zich hier weinig bij voorstellen. Deze variabelen is dan ook omgevormd tot de vraag of actoren *'de agenda konden beïnvloeden/discussiepunten konden uitsluiten'*. Deze variabelen is belangrijk, aangezien deze bijna gelijk is aan de tweede voorwaarden van een goed procesontwerp (*Bescherming van de kernwaarden van actoren*). Deze variabele kan dan ook duidelijker omschreven worden binnen de theorie van procesontwerp, wat het meten ervan kan vergemakkelijken. Eventueel kan hier meer onderzoek naar gedaan worden.
- Voor dit onderzoek is met verschillende soorten actoren gesproken. Zo is gesproken met Rijksactoren en met regioactoren. Er is dus gesproken met een diverse groep actoren. Als wordt gekeken naar de resultaten van de interviews kan van één gebruikte variabele de nut en noodzaak in twijfel worden getrokken. De variabele *'aanwezigheid van exit-opties'*, was volgens sommige actoren niet aanwezig binnen het vernieuwingsproces. Het opvallende hierbij was echter dat deze optie voor sommige actoren ook helemaal niet wenselijk was. Exit-opties worden door sommige actoren niet als wenselijk beschouwd. Verder onderzoek zou duidelijkheid kunnen scheppen in de nut en noodzaak van deze variabele.

Hoofdstuk 6 – Literatuur en Bijlagen

6.1 Literatuurlijst

- Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. *Sneller en Beter*. [file:///C:/Users/346864cp/Downloads/advies-commissie-vbip2.pdf]. 9 september 2014.
- De Bruijn, J.A. en Ten Heuvelhof, E.F. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht. Uitgeverij LEMMA.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. en In 't Veld, R. (2002) *Procesmanagement; Over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven. Academic Service.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. en In 't Veld, R. (2008). *Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag. Sdu Uitgevers.
- Buildingsbusiness; strategie, marketing en management. *De R in het MIRT blijkt vooral voor Richting te staan*. [http://smc.ddg402.tamtam.nl/nl-nl/Nieuws/NeXus%20Magazine/Documents/De%20R'%20in%20het%20MIRT.pdf]. 14 september 2014.
- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie. (2007).
- Geerlings, H. en De Jong, W.M. (2004). *Wegen voor beoordeling; Een onderzoek naar de afweging van grootschalige infrastructuur*. Delft. TRAIL.
- J.A.M. Hufen & J. F.M. Koppenjan. (2014). How evidence becomes authoritative in public policy implementation. Lessons from three Dutch white ravens, *Policy Studies*, 35:3, 264-281.
- Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid. *Stappen naar adaptieve gebiedsagenda's*. [http://www.kimnet.nl/sites/kimnet.nl/files/stappen-naar-adaptieve-gebiedsagendas.pdf]. 13 september 2014.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. *Na het knippen van het lint; Het ex post evalueren van infrastructuur*. [http://publicaties.minienm.nl/download-bijlage/19796/na-het-knippen-van-het-lint.pdf]. februari 2014.
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Londen. Routledge.
- Koppenjan, J. (2012). *Het Verknijpte Bestuur/The New Public Governance in public service delivery*, The Hague: Eleven International Publishing.
- Korsten, F.A. (2013). Framing in de politiek; over politiek als taalstrijd.
- van Mierlo, J. G. A. (1995). *Bureaucratie en bureaucratisering: vooroordelen en feiten*. Maastricht University.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. *Wenkend perspectief voor de vernieuwing van het MIRT*. 2014.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu/Regio's. *Werkplan Vernieuwing MIRT*. 13 mei 2014.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. *Meer bereiken; door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven; anders kijken, anders denken, anders doen*. Juli 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *RegioAtlas brengt regionale samenwerking in kaart*. [http://www.regioatlas.nl/kaarten/nieuw#wizard]. 30 juli 2014.

- Ostrom, E. (1990). *The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39, 7-27.
- Royal Haskoning. *Nieuwe verhoudingen, verouderde patronen Reflectie op het MIRT vanuit regio's & rijk*. [www.rijksoverheid.nl/.../reflectie-op-het-mirt-27-januari-2014-def.pdf]. 8 augustus 2014.
- Rijksoverheid. *Wat doet IenM*. [<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/wat-doet-ienm>]. 3 februari 2014a.
- Rijksoverheid. *Wat is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)?* [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wat-is-de-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-svir.html>]. 11 februari 2014b.
- Rijksoverheid. *Over het MIRT*. [http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/mirt_2014/over_het_mirt/]. 6 maart 2014c.
- Rijksoverheid. *Toelichting op het MIRT en de projectbladen*. [http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/mirt_2014/bijlagen/i_toelichting_op_het_mirt_en_de_projectbladen/]. 6 maart 2014d.
- Rijksoverheid. *Spelregels van het meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport (MIRT)*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vergaderstukken/2011/11/25/spelregels-van-het-meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt.html>]. 11 maart 2014e.
- Rijksoverheid. *Investeren in topsectoren*. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemersklimaat-en-innovatie/investeren-in-topsectoren>]. 17 juli 2014f.
- Teisman, G.R. (2001). Overheidsbemoediging tussen drive en rem. In: Bots, P.W.G., Edelenbos, J., Klijn, E.H., Oosten, W.J., Van Twist, M.J.W. en Verbart, J. (red.). (2001). *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement: Studie naar eigenschappen van ruimtelijk besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft. Eburon. (11-18).
- Teisman, G.R., Edelenbos, J., Klijn, E.H. en Verbart, J. (2001). Ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. In: Bots, P.W.G., Edelenbos, J., Klijn, E.H., Oosten, W.J., Van Twist, M.J.W. en Verbart, J. (red.). (2001). *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement: Studie naar eigenschappen van ruimtelijk besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft. Eburon. (29-43).
- Teisman, G.R., Klijn, E.H. en Oosten, W.J. (2001). Het fenomeen procesmanagement nader verkend. In: Bots, P.W.G., Edelenbos, J., Klijn, E.H., Oosten, W.J., Van Twist, M.J.W. en Verbart, J. (red.). (2001). *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement: Studie naar eigenschappen van ruimtelijk besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft. Eburon. (45-53).
- Verweij, S. en Gerrits, L.M. (2011). MIRT is niet vanzelf sneller en slimmer. *ROM magazine*, 29(5), 32-33.
- Verweij, S., Van Meerkerk, I.F., Koppenjan, J.F.M. & Geerlings, H. (2014). Institutional interventions in complex urban systems: Coping with boundary issues in urban planning projects. *Emergence: Complexity & Organization*, 16 (1), 07-23.
- Zonneveld, W., Waterhout, B., Trip, J.J. en Drewe, P. (2009). Werken aan een hechtere relatie tussen visies en projecten: Handreiking Mixed Scanning 'nieuwe stijl'; Eindrapport. TU Delft.

6.2 Interviewvragen

Dit interview zal bestaan uit vier verschillende onderdelen. In het eerste deel zal ingegaan worden op de noodzaak ter vernieuwing, in het tweede deel op de samenwerking voor de vernieuwing (+/- 6 jaar geleden), in het derde deel over de samenwerking binnen het proces van de vernieuwing en in het laatste deel hoe het ideaalplaatje van de vernieuwing eruit zou moeten komen te zien.

Uitleg van de drie pijlers van het MIRT: flexibiliteit, samenwerking en brede blik

A: Noodzaak tot vernieuwen

1. *Is er volgens u een noodzaak om met de vernieuwing van het MIRT bezig te zijn?*

B: Samenwerking 6 jaar geleden

2. *Hoe zou u de samenwerking omschrijven tussen het Rijk en de Regio? Nu in het verleden en in de toekomst?*
3. *Hoe zou u de samenwerking omschrijven binnen de Rijksoverheid? Nu in het verleden en in de toekomst?*

C: Samenwerking binnen het proces van de vernieuwing

Open Proces

4. *Welke actoren worden er volgens u betrokken binnen het proces van de vernieuwing en welke niet? Ontbreken er actoren?*
5. *Waren er voorafgaande aan de vernieuwing al keuzes gemaakt over het eindresultaat? Met andere woorden waren er al afspraken gemaakt over hoe delen van het nieuwe MIRT eruit komen te zien?*
6. *Is het proces van de vernieuwing van het MIRT dat u nu doorloopt voor u duidelijk? Weet u bijvoorbeeld wanneer welke besluiten worden genomen? En door wie?*

Bescherming van de kernwaarden

7. *Is er de mogelijkheid voor u en uw organisatie om bepaalde onderwerpen niet ter discussie te stellen?*
8. *Wordt er van u verwacht dat u instemt met het eindresultaat? Met andere woorden, moet u akkoord gaan met het uiteindelijke resultaat van de vernieuwing? Is er de mogelijkheid voor uw organisatie om zich terug te trekken uit de vernieuwing?*

Prikkels om voortgang te bewaken

9. *Heeft u nu al (concreet) profijt van uw betrokkenheid aan de vernieuwing van het MIRT? Is er al sprake van 'wins' binnen uw organisatie?*

Garanties voor inhoudelijke kwaliteit van uitkomsten

10. *Hoe heeft de vernieuwing structuur gekregen? Met andere woorden was er eerst een grote variëteit aan vernieuwingsideeën waarna vervolgens een selectie is gemaakt? Metafoor: Was er in het begin 'een grote pot' waar elke regio zijn idee in kon stoppen, of was er sprake van een spil die het Rijk had opgesteld waarbinnen de regio's nog veranderingen konden aanbrengen?*

D: Overige invloeden

11. *Zijn er binnen het proces van de vernieuwing regels afgesproken waar actoren zich aan houden?*

E: Ideaal plaatje

12. *Kijkende naar de samenwerking: Wanneer is in uw ogen de vernieuwing af/geslaagd? Met andere woorden wat is het eindpunt van de vernieuwing in uw ogen? Welke andere (positieve) punten verwacht u van de vernieuwing?*