

Duurzaamheid verduurzamen

Een onderzoek naar verandering en verankering
van duurzaamheid in MIRT-projecten.



Sophie Vogelaar

Erasmus Universiteit Rotterdam

Royal HaskoningDHV

25 maart 2015

Sophie Vogelaar – 345135

Master Publiek Management, Bestuurskunde

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider/eerste lezer: dr. M.W. van Buuren

Tweede lezer: Prof. Dr. Ing. Geert R. Teisman

Stagebegeleider: Liesbeth Schipper, Royal HaskoningDHV

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de verandering en verankering van duurzaamheid in MIRT-projecten (Meerjarenplan Infrastructuur, Ruimte en Transport). Dit zijn de grote Nederlandse infrastructurele projecten waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Milieu de opdrachtgever is en Rijkswaterstaat de uitvoerder. Het theoretisch kader dat hierbij gehanteerd wordt, bestaat uit een compilatie van veranderings- en verankeringstheorieën, waarbij voor verankering specifiek gebruik wordt gemaakt van het vierlagenmodel van Koppenjan en Groenewegen (2005).

Uit interviews bij het ministerie en een analyse van 21 MIRT-projecten verkregen uit een onderzoek van Royal HaskoningDHV naar de verduurzaming van het MIRT, blijkt dat de opdrachten van het ministerie veelal op bereikbaarheid en waterveiligheid zijn gericht en duurzaamheid veelal niet in de opdrachtoomschrijving staat. Rijkswaterstaat is van nature een uitvoeringsorganisatie die de opdracht uitvoert zoals zij deze gekregen heeft. De duurzaamheidsambitie komt daardoor vaak in een te laat stadium bij de regiopartijen terecht en het eigenaarschap voor duurzaamheid is niet belegd. Hierdoor valt duurzaamheid tussen wal en schip. Bestuurlijke commitment is nodig, zowel door bestuurders als door het bijleggen van geld, wat ook blijkt uit de analyse op 21 MIRT-projecten.

Door middel van twee case studies is er verder ingezoomd op verandering en verankering. De eerste casus is de versterking van de Afsluitdijk, die genoemd werd als 'duurzaamheidsicoon' van Nederland, waarbij een Blue Energy Centrale gerealiseerd is en een vismigratierivier is aangelegd. De tweede casus was de aanleg van de A13/ A16, waarbij de thema's lucht, geluid – in de maatschappelijke discussie Saldo 0 genoemd - en de inpassing van de weg in het bestaande landschap als duurzaamheidsonderwerpen werden gezien.

Bij beide cases was er in het begin onduidelijkheid over wie de verantwoordelijk had voor duurzaamheid. In beide cases werd er door het Rijk uitgesproken dat zij niet verantwoordelijk waren voor bepaalde duurzame ambities. De verantwoordelijkheid is uiteindelijk naar de regio gegaan en er werd daardoor door de regio soms weinig commitment gevoeld van het Rijk.

Doelen en ambities zijn belangrijk, maar niet individueel invloedrijk. De aanwezigheid van trekkers met eigenaarschap is cruciaal. Het openen van een policy window heeft invloed, maar is ook niet individueel invloedrijk. Veranderbereidheid is een factor die de Rijkspartijen en de regiopartijen beiden niet bij elkaar terug zagen, evenals de commitment voor de verandering naar duurzaamheid wanneer deze was ingezet. In beide projecten werden actoren betrokken, maar was het van belang dat wanneer dat werd gedaan, wel de beloften waargemaakt moesten kunnen worden.

Het positief tonen van de verandering naar duurzaamheid is van invloed op verankering van duurzaamheid en zorgt voor een gevoel van gedeeld eigenaarschap. Het zoeken naar een aanlegplaats van duurzaamheid waar het geborgd kan worden in het project en in het proces, draagt bij aan de verankering van duurzaamheid. Verder is het belangrijk om de voortgang van duurzaamheid te monitoren en een afreken mechanisme te creëren voor duurzaamheid.

Qua mate van verankering is er een matrix gepresenteerd die een praktisch alternatief biedt voor het model met de verschillende levels van verankering van Koppenjan en Groenewegen (2005).

In eerste instantie is het beste project, geen project, en moet er allereerst gezocht worden naar alternatieven voor een bereikbaarheidsprobleem. Wanneer er toch een project wordt uitgevoerd, moet duurzaamheid worden opgenomen in de opdracht. Dit kan standaard gebeuren door duurzaamheid op te nemen in de richtlijnen bij het ministerie voor het formuleren van een opdracht.

Er wordt aanbevolen dat bij het uitvoeren van de opdracht de Omgevingsmanager kan fungeren als coördinator die met aangewezen trekkers uit de regio op zoek gaat naar duurzame ambities. De Omgevingsmanager moet afgerekend worden op duurzaamheid. Het ministerie moet bestuurlijke commitment uitspreken, evenals de bestuurders in de regio door het ondertekenen van een convenant. Duurzaamheid moet daarnaast in elke fase worden verankerd door met een breed palet aan actoren de Omgevingswijzer in te vullen en duurzaamheid in elke fase te verankeren in een apart document, dat ook voorgelegd wordt bij een officieel besluit. Daarnaast moet er wel gezorgd worden voor verankering, maar op een dynamische manier. Duurzaamheid moet *geframed* worden als kwaliteit. Door duurzaamheid als kans te communiceren of als iets wat standaard is, in plaats van als last, wordt duurzaamheid beter verankerd.

Voorwoord

Duurzaamheid is een *'buzz-word'*. Overheden en bedrijven willen er 'iets' mee, maar weten niet precies wat ze dan willen of zijn het oneens over de precieze betekenis van het woord. Duurzaamheid is een containerbegrip, dat bij de één zorgt voor het trekken van een zuur gezicht en bij de ander voor een twinkeling in de ogen. Sommigen zijn na het veelvuldig zuchten van verschillende gesprekspartners overgestapt op de Engelse variant 'sustainability', omdat dat woord nog minder emotionele waarde in zich lijkt te dragen. Duurzaamheid in het sociale domein, roept ook andere emoties op dan duurzaamheid in het fysieke domein. Op de een of andere manier komt bij de term toch eerder een zonnepaneel op het netvlies dan het aan het werk zetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Lange tijd al ben ik gefascineerd door de combinatie van 'het sociale' met 'het praktische'. Deze fascinatie ontstond tijdens mijn stageperiode bij het Waterschap Hollandse Delta in het tweede jaar van mijn studie. Het werd weer opgerakeld tijdens mijn 'ambtsperiode' bij de Universiteitsraad waar ik me moest buigen over de infrastructuur op de campus. Het zorgde ervoor dat ik uiteindelijk koos voor een stage bij Royal HaskoningDHV. De combinatie van mijn stage met mijn werk als medeoprichter van de Erasmus Sustainability Hub was voor mij perfect. Ik leerde tegelijkertijd over duurzaamheid top-down en bottom-up. Het bood me de munitie voor het schrijven van deze scriptie.

Het sociale en het fysieke aspect conflicteren met elkaar, maar staan ook met elkaar in verbinding. Het één kan niet zonder het ander. Er werd lange tijd geclaimd dat er allereerst technische vooruitgang nodig was om tot duurzame oplossingen te komen. Nu zijn we echter op het punt dat er zonnepanelen, elektrische auto's, windturbines en al wat dies meer zij, voorhanden zijn, maar dat de oplossingen niet worden omarmd. We zijn erbij aangekomen dat het sociale aspect toegevoegd moet worden aan de verandering, omdat deze sociale ontwikkeling anders achterloopt op de technische.

Ditzelfde heb ik zien gebeuren bij de Verduurzaming van het MIRT, waar een conflict bestond tussen het technische en het sociale, op verschillende gebieden. Zo zijn er technische infrastructurele oplossingen voorhanden, maar zijn het nog steeds de mensen die het moeten doen. Duurzaamheid heeft daarbij een tweede sociale dimensie, namelijk het 'breed betrekken van de actoren', om zo te zorgen dat ieders mening wordt gehoord.

Ik heb bij het uitvoeren van dit onderzoek gezocht naar uitersten: ik onderzocht een 'nat' project en een 'droog' project. Ik reisde af naar Friesland, maar bleef ook 'in mijn achtertuin' bij Rijkswaterstaat in Rotterdam. Ik sprak mensen bij het ministerie van IenM, maar ook bij de regio.

Verder veel dank aan Arwin van Buuren voor het begeleiden van het scriptietraject en het faciliteren van het op tijd halen van mijn zelf gestelde deadline, en aan Geert Teisman. Ik wil de respondenten van de interviews bedanken voor het tijd vrijmaken in hun drukke schema's en voor het kunnen reflecteren op hun eigen organisatie.

Veel dank gaat uit naar Royal HaskoningDHV voor de begeleiding tijdens mijn stage proces; dat ik gebruik mocht maken van hun bestaande kennis - zowel verankerd in mensen al in documenten - en de resultaten uit het onderzoek. In het bijzonder dank aan Liesbeth Schipper en Pascal Lamberigts voor de begeleiding. Ik wil Annemiek Tromp bedanken voor het op weg helpen bij het contacteren van respondenten.

Daarnaast wil ik mijn vriend, familie en vrienden bedanken voor de steun tijdens het proces.

Ik heb onwijs veel geleerd in de afgelopen periode. Ik hoop dat dit terug te zien is in mijn eindproduct. Ik wens u veel leesplezier.

Sophie Vogelaar, maart 2015

Inhoud

Samenvatting.....	2
Voorwoord.....	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
Doelstelling.....	8
Vraagstelling	8
Maatschappelijke relevantie	9
Wetenschappelijke relevantie	9
Hoofdstuk 2: Methodologie	11
2.1. Onderzoeksstrategie	11
2.2. Methoden analysefase	11
2.3 Betrouwbaarheid en validiteit.....	15
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	17
3.1. Doel van het theoretisch kader	17
3.2. Duurzaamheid	17
3.3. Transitie	18
3.4. Factoren die van invloed zijn op verandering	20
3.5. Waaruit blijkt verandering?.....	24
3.6. Verankering	25
3.7. Factoren die van invloed zijn op verankering.....	25
3.8. Waaruit blijkt verankering?	27
3.9. Conceptueel model	30
3.10 Operationalisatie	31
Hoofdstuk 4: Verandering en verankering van duurzaamheid bij het Ministerie en RWS	34
4.1. Ministerie van Infrastructuur en Milieu	34
4.2. Rijkswaterstaat	37
Hoofdstuk 5: Overzicht 21 MIRT-projecten.....	39
5.1. Overzicht 21 projecten	39
5.2. Manieren van verankering in de MIRT-projecten	42
5.3. Factoren die verankering in de weg staan	44
5.4. ‘Trekkingen’ in de MIRT-projecten	45
Hoofdstuk 6: Versterking Afsluitdijk.....	46
6.1.1. Beschrijving casus.....	46
6.1.3. Foto 1: Verkenningsfase	47
6.1.4. Foto 2: Planuitwerkingsfase	48
6.2. Verandering naar duurzaamheid.....	49

6.3 Uitingsvormen van verandering	53
6.4. Factoren die bijdroegen aan verankering van duurzaamheid	55
6.5. Verankering van duurzaamheid	58
6.6. Conclusie project Afsluitdijk	65
Hoofdstuk 7: A13/A16	67
7.1. Casusbeschrijving.....	69
7.1.2. Foto 1: Verkenningsfase.....	69
7.1.3. Foto 2: Planuitwerkingsfase	68
7.2. Verandering naar duurzaamheid in dit proces.....	69
7.3. Uitingsvormen van verandering naar duurzaamheid.....	73
7.4. Factoren van invloed op verankering.....	74
7.5. Wijze van verankering	76
Hoofdstuk 8: Verschillen tussen projecten A13/A16 en Afsluitdijk	81
8.1. Wat waren de verschillen over het geheel?.....	81
8.2. Verschillen met betrekking tot de factoren	82
Hoofdstuk 9: Conclusie.....	84
9.1. Hantering begrip duurzaamheid	84
9.2. Inrichting ministerie en Rijkswaterstaat.....	84
9.3. Conclusies projecten	86
9.5. Conclusies over verankering.....	88
9.6. Reflectie op levels van verankering.....	89
9.7. Verankeringskwadrant	90
10.8 Discussie	91
10.8.1. Opmerkingen over het onderzoek	91
10.8.2. Vervolgonderzoek.....	92
10.9. Aanbevelingen.....	92
Literatuurlijst:	95
Bijlagen	99
Interviewvragen.....	100

Hoofdstuk 1: Inleiding

“How can we build better transportation systems that allow us all to get where we want to go, without causing too much congestion and pollution?” (United Nations Sustainable Development Knowledge Platform, z.j.). Deze subvraag moet volgens de Verenigde Naties worden gesteld bij het streven naar een duurzame ontwikkeling. Deze duurzame ontwikkeling is *“the development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”* (United Nations Economic Commission for Europe, 2004). Infrastructuur en transport spelen een belangrijke rol in de huidige milieuproblematiek. Maar liefst 41% van de luchtvervuiling in Nederland wordt veroorzaakt door transport (Milieudefensie, 2014). Minder files betekent minder uitstoot (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Om te zorgen voor een goede doorstroming op de Nederlandse wegen en voor het oplossen van bereikbaarheidsproblemen, is het Meerjarenplan Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) in het leven geroepen. Dit is een programma waarin de Rijksoverheid samenwerkt met de decentrale overheden aan ruimtelijke projecten en programma’s voor elke regio in Nederland. Het richt zich op de financiële investeringen in deze programma’s en projecten. De bekostiging komt vanaf Rijksniveau, specifiek vanaf het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het is ook van belang dat deze infrastructurele projecten op een duurzame manier worden uitgevoerd, om te komen tot een duurzame toekomst. Met deze reden is de Verduurzaming van het MIRT in het leven geroepen in 2014, waar dit onderzoek zich op focust. De Verduurzaming van het MIRT is een verandering in de werkwijze van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het maakt onderdeel uit van de Vernieuwing van het MIRT (Rijksoverheid, 2014a).

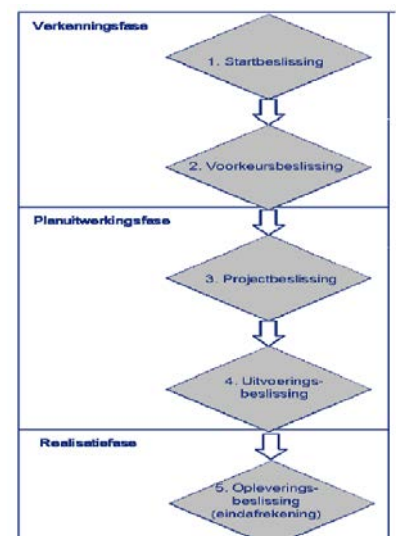
Vernieuwing MIRT

De Vernieuwing van het MIRT is een maatregel om het MIRT klaar te maken voor de toekomst. Het accent in de manier van werken wordt verlegd van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van een focus op inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten. Hierbij gaat het om opgaven waarbij overheden op verschillende schaalniveaus elkaar nodig hebben. De Vernieuwing van het MIRT bestaat uit drie pijlers; 1) men moet vraagstukken hanteren met een brede blik en vanuit de opgave en niet de oplossing denken, met moet 2) maatwerk bieden in besluitvorming, spelregels en procedures om in te spelen op veranderende omstandigheden en kansen en 3) samenwerken op basis van gelijkwaardigheid (Rijksoverheid, 2014a).

MIRT-fasen

In december 2008 is het MIRT Spelregelkader aangeboden en dit beschrijft deze belangrijkste processtappen die projecten en programma’s in het ruimtelijke fysieke domein moeten doorlopen om in aanmerking te kunnen komen voor een rijksbijdrage. Het is sinds 2009 van toepassing op alle nieuwe projecten/programma’s in het ruimtelijke fysieke domein. Dit gaat dan om projecten en programma’s van het huidige ministerie van Infrastructuur en Milieu en de uitvoering door Rijkswaterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008a). In de Gebiedsagenda’s - die in algemenere zin worden uitgevoerd vóór de MIRT-fasen - staan verkeer- en vervoerprogramma’s, ruimtelijke ambities, verstedelijking, werken en natuur. Hierin is de inhoudelijke samenhang tussen doelen, opgaven en projecten opgenomen, evenals de werkwijze tussen Rijk en de regio. Er wordt hierbij als het ware geïnventariseerd wat er nodig is aan infrastructurele maatregelen in de regio en waar kansen liggen. Concreet gezien bevatten de Gebiedsagenda’s de gezamenlijke visie, ambities en opgaven. Daarnaast bevat het de acties om die opgaven te realiseren, zowel op het gebied van infrastructuur als andere maatregelen.

De officiële drie MIRT-fasen zijn de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. Gedurende deze drie fasen zijn er 5 beslismomenten te onderscheiden. Per fase wordt er een expliciete beslissing genomen over of het project opnieuw in het MIRT-projectenboek wordt opgenomen en daarmee wordt gefinancierd door het



Rijk. Wanneer het project de planuitwerkingsfase heeft bereikt, is er de kans dat het project in verschillende fasen uiteenvalt. Er wordt dan een gezamenlijke uitvoeringsstrategie gebruikt om te zorgen dat er samenhang is op gebiedsniveau. In bijgevoegd figuur is een visuele weergave te zien van het verloop van de MIRT-fasen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008a). Beheer en Onderhoud, hoewel niet opgenomen in het figuur, zijn de finale fasen.

BO-MIRT

In het kader van het MIRT vinden ook de Bestuurlijke Overleggen MIRT plaats, waarin algemene onderwerpen in het ruimtelijke fysieke domein worden geagendeerd, besluiten worden genomen over nieuw te starten verkenningen en de voortgang van eerder gemaakte afspraken wordt besproken. Ook worden hier de investeringen afgestemd. Tevens spelen de gebiedsagenda's per gebied/landsdeel hier een belangrijke rol. Alle infrastructurele projecten die financiering toegekend hebben gekregen worden opgenomen in het MIRT projectenoverzicht. Er is dan sprake van een ruimtelijke fysieke ingreep waarbij het rijk direct financieel betrokken is (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008a).

Verduurzaming MIRT

De Verduurzaming van het MIRT is onderdeel van de Vernieuwing van het MIRT.

Door de Bestuursraad van IenM is in 2013 de ambitie uitgesproken om te komen tot de Verduurzaming van het MIRT. Op 10 maart 2014 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een brief over milieubeleid aan de Tweede Kamer aangeboden. Eén van de acties die in deze brief beschreven wordt, is de integratie van duurzaamheid in het MIRT. Er wordt invulling gegeven aan deze actie door middel van het project 'Verduurzaming MIRT'. Dit project houdt een nieuwe werkwijze in, die neerkomt op de volgende punten:

1. neem duurzaamheid vanaf het begin mee in elke MIRT fase door opgaven en oplossingen met een brede blik te benaderen en samen met de gebiedspartners actief te zoeken naar meekoppelkansen. Dit kan bijvoorbeeld door toepassing van de Omgevingswijzer;
2. zet de opgave/het probleem centraal in plaats van de oplossing;
3. houd ruimte om in te spelen op kansen en ontwikkelingen en rekening te houden met voortschrijdend inzicht;
4. **veranker dit** in de opdracht, stem deze binnen de beleidskern met alle beleids-dg's af en betrek ook Rijkswaterstaat, ProRail en de regio bij het formuleren van de opdracht."(Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a)

Omgevingswijzer

Het instrument dat een rol speelt bij de Verduurzaming van het MIRT is de Omgevingswijzer. Met behulp van dit door Rijkswaterstaat ontwikkelde instrument valt de duurzaamheid in projecten in kaart te brengen aan de hand van twaalf duurzaamheidsthema's. Het is ontwikkeld met het doel om de discussie rondom de duurzaamheid van een project te structureren en het bewustzijn hiervan te bevorderen (Omgevingswijzer.org, 2014). De precieze aspecten van de Omgevingswijzer staan verder uitgewerkt in het theoretisch kader.

Afbakening

De titel van dit onderzoek kan ervoor zorgen dat je hoofd gaat tollen, maar verandering naar duurzaamheid in projecten moet worden ingezet en duurzaamheid op zichzelf moet ook duurzaam gemaakt worden. Er moet worden gezorgd dat duurzaamheid blijft zitten, ofwel verankerd wordt. Het is van belang dat dit gebeurt bij de organisatie die de opdracht geeft voor MIRT-projecten (het ministerie van Infrastructuur en Milieu), bij de uitvoerder van de projecten (Rijkswaterstaat) en in de projecten zelf, in dit geval 21 MIRT-projecten en specifiek bij het project Afsluitdijk en de A13/A16. Dat is waar dit onderzoek over gaat. Bij het analyseren van het proces zijn en doelen en vragen geformuleerd.

Doelstelling

Analyseren welke factoren er van invloed zijn op verandering en verankering van duurzaamheid in MIRT-projecten en hoe verandering en verankering van duurzaamheid te zien is in de huidige praktijk. Conclusies en aanbevelingen ophalen en formuleren vanuit de literatuur over de wijze waarop verduurzaming van het MIRT beter kan worden verankerd en gerealiseerd. De analyse wordt uitgevoerd **door** het bestuderen van 20 lopende MIRT-projecten die de omgevingswijzer hebben toegepast en specifiek door het uitvoeren van inhoudsanalyse op de projecten Afsluitdijk en de A13/A16 en het houden van interviews met actoren binnen deze projecten.

Vraagstelling

Welke factoren zijn van invloed op en uitingsvormen van de verandering naar duurzaamheid en de verankering van duurzaamheid in projecten Afsluitdijk en A13/A16 en op welke manier kan duurzaamheid het beste verankerd worden in het MIRT-proces?

Duurzaamheid is een breed begrip dat multi-interpretabel is en bij verschillende mensen vaak ook verschillende beelden oproept. Voor het onderzoek is het belangrijk om te zien welke definitie wordt gehanteerd gedurende het onderzoek. Hieruit komt de volgende vraag voort;

1. Wat wordt er in de theorie onder duurzaamheid verstaan en hoe kan dit begrip in dit onderzoek worden gehanteerd?

Dan is het van belang te weten welke theoretische bril er wordt gebruikt bij het kijken naar de projecten en welke theorie er van toepassing kan zijn. De Verduurzaming van het MIRT wordt in dit onderzoek gezien als een transitie of verandering. Er wordt in het theoretisch kader gekeken welke factoren er volgens de theorie van invloed zijn op verandering en hoe verandering uit kan zien. Daarnaast dient gekeken te worden wat verankering is, hoe dit zich manifesteert en welke vormen hiervan zijn. De vraag die in het kader hiervan wordt beantwoord, is:

2. Welke theorie over transitie, verandering en verankering wordt in dit onderzoek gehanteerd?

Vervolgens wordt er aan de hand van deze theorieën een conceptueel model gevormd en worden de begrippen geoperationaliseerd.

Daarna is het van belang om te weten binnen welke context de Verduurzaming van het MIRT zich bevindt bij het ministerie en bij Rijkswaterstaat. In het kader daarvan wordt de volgende vraag gesteld:

3. Op welke manier is duurzaamheid verankerd binnen het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat?

Daarna worden er 21 projecten bestudeerd over de manier waarop zij duurzaamheid geprobeerd hebben te verankeren. Dit leidt tot de volgende vraag:

4. Op welke manier is duurzaamheid verankerd bij 21 MIRT-projecten, wat stond verankering in de weg en welke rol hadden trekkers van duurzaamheid?

Daarna worden er twee projecten uitgelicht die ver uit elkaar liggen wat betreft de manier waarop zij verankering hebben geprobeerd toe te passen. Het is hierbij belangrijk per project te kijken wat er aan duurzaamheid is gedaan, om daar vervolgens aanbevelingen voor te kunnen formuleren.

5. Wat was er in het project Versterking Afsluitdijk van invloed op de verandering naar duurzaamheid en de verankering van duurzaamheid en hoe zijn deze verandering en verankering waar te nemen?
6. Wat was er in het project A13/A16 van invloed op de verandering naar duurzaamheid en de verankering van duurzaamheid en hoe zijn deze verandering en verankering waar te nemen?

In het volgende stadium zal er systematisch geanalyseerd worden welke verschillen er waren in de projecten met betrekking tot duurzaamheid en de invulling van dat begrip.

7. Wat waren de verschillen tussen het project Afsluitdijk en het project A13 A16 qua verandering en verankering van duurzaamheid?

In de laatste fase zal er geformuleerd worden welke lessen er te trekken vallen uit de manier waarop verankering van duurzaamheid is ingevuld, wat anders kan en hoe er voor gezorgd kan worden dat de verandering beklijft binnen MIRT-projecten. Dit wordt opgenomen in de conclusie, discussie en aanbevelingen.

Maatschappelijke relevantie

Grondstoffen worden schaars en klimaatverandering is aan de orde van de dag. Er wordt van verschillende kanten opgeroepen om in actie te komen voordat het te laat is. Bottom-up initiatieven ontwikkelen zich en de overheid is zich er steeds meer van bewust dat duurzame oplossingen nodig zijn voor de lange termijn. Een duurzame toekomst is in het belang van iedereen. Hierom is de verandering naar duurzaamheid nodig.

Er zijn twee redenen waarom de maatschappelijke relevantie hoog is. Als eerste heeft Rijkswaterstaat zich voorgenomen om een voorbeeldrol op zich te nemen en heeft de ambitie uitgesproken om de meest duurzame uitvoeringsorganisatie van Nederland te worden (Rijkswaterstaat, 2014). Het is belangrijk dat hier gevolg aan gegeven wordt. Dit kan door middel van de Verduurzaming van het MIRT. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een duurzamer Nederland en is verantwoordelijk voor het formuleren van beleid dat ervoor zorgt dat Nederland duurzamer wordt. Rijkswaterstaat is de organisatie die dit in de praktijk zou moeten brengen. Het is dan ook van belang om te evalueren of dit in de praktijk ook gebeurt en waar dit in verankerd is. Daarnaast is het van belang te weten waar de verankering stopt, en wat voor verbeteringen daarin aangebracht kunnen worden.

Ten tweede wordt er vele miljarden belastinggeld besteed aan infrastructurele projecten in de vorm van de MIRT-projecten. Het is van belang dat de keuzes die hierin worden gemaakt duurzaam zijn en dat het geld op een juiste manier wordt uitgegeven. De Verduurzaming van het MIRT is het instrument dat zij aanwenden om te zorgen voor het invoeren van duurzaamheid in MIRT-projecten.

De verantwoordelijkheid voor de milieufunctie in combinatie met de manier van financiering door middel van overheidsgeld, maakt de maatschappelijke relevantie dus groot.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft een wetenschappelijke relevantie voor de begrippen verandering en verankering.

Verandering

Op het gebied van verandering kunnen er nieuwe inzichten ontstaan door het toetsen of de combinatie van bestaande factoren uit de literatuur van invloed zijn op verandering, door middel van het toepassen op twee bestaande cases. Het vernieuwende aspect schuilt dus ten eerste in het feit dat er in dit onderzoek factoren worden gecombineerd die uit aparte literatuur verkregen zijn. Ten tweede is het wetenschappelijk relevant omdat de factoren uit de literatuur getoetst worden in de praktijk door het onderzoeken van de aanwezigheid van deze factoren.

Verankering

Op het gebied van verankering en institutionalisering, zoals verankering ook wel genoemd wordt, is er tot nu toe weinig wetenschappelijke literatuur gepubliceerd.

Er is relatief weinig bekend over welke factoren van invloed zijn op verankering. De factoren waarvan de invloed in dit onderzoek wordt getoetst, zijn dan ook verkregen vanuit meer praktische literatuur. Door het

onderzoeken welke factoren van invloed zijn op verankering, wordt dus als het ware een 'kennisgat' opgevuld.

Wat betreft de uitingsvormen van verankering komt de bekendste literatuur van Williamson (1979) en daarvan afgeleid van Koppenjan en Groenewegen (2005). In dit onderzoek worden deze inzichten getoetst aan de praktijk, waardoor er drie soorten nieuwe inzichten ontstaan: (1) de manier waarop duurzaamheid in de praktijk van het MIRT eruit ziet, (2) hoe 'zwaar' de verankering is en of deze zwaarte overeenkomt met de oplopende levels van verankering van Koppenjan en Groenewegen, en (3) welke lessen er te trekken zijn naar aanleiding van de verankering op de verschillende levels.

Dit wordt vanwege reden 1 gedaan omdat het huidige model weinig handvatten geeft voor een praktische invulling. Wat betreft reden 2 kan er getwijfeld worden aan de 'zwaarte' die zij toekennen aan de verschillende levels van verankering. Koppenjan en Groenewegen (2005) veronderstellen bijvoorbeeld dat 'het persoonlijke' de minste mate van verankering is en dat op het moment dat verankering plaatsvindt - in normen, waarden en instituties - verankering in de hoogste mate plaatsvindt (Koppenjan & Groenewegen, 2005). In de praktijk kan dit anders zijn en dat wordt dan ook onderzocht. Het is daarnaast moeilijk om de overgangen tussen de verschillende levels te beschrijven en men kan in de praktijk ermee in aanraking komen dat bepaalde vormen van verankering wellicht op meerdere levels kunnen plaatsvinden. Er wordt in dit onderzoek dan ook geprobeerd om meer dynamiek te brengen in dit model en daar bepaalde logica in een nieuwe invalshoek in te passen. Wat betreft reden 3 kunnen er überhaupt lessen getrokken worden op het gebied van verankering en haar uitingsvormen. Er wordt onderzocht of de levels die zij hanteren, in de cases die bestudeerd worden ook van toepassing zijn, of wat in de theorie beschreven wordt, in de praktijk terug te vinden is.

Hoofdstuk 2: Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksstrategie en de daarbinnen toegepaste onderzoeksmethoden en – technieken beschreven. De gemaakte keuzes zullen worden toegelicht en er wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

2.1. Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie is de algemene opzet of de logica van het onderzoek. Binnen de strategie kunnen meerdere methoden ingezet worden. Dit zijn methoden om gegevens te verzamelen en te analyseren. De meeste methoden kennen een aantal specifieke varianten, deze worden aangeduid als technieken (Van Thiel, 2007: p.66).

Dit onderzoek begint met een theoretisch kader dat handvatten geeft voor de analyse in een later stadium. Hierin worden de begrippen omschreven die worden gehanteerd. Het theoretisch kader eindigt met een conceptueel model dat de verwachte relaties tussen de begrippen beschrijft. Daarop volgt een operationalisatie die zorgt voor een vertaling van de theoretische begrippen naar de praktijk. Na aanleiding van de operationalisatie worden de interviewvragen geformuleerd. Na de formulering van deze interviewvragen, volgt het analysegedeelte.

2.2. Methoden analysefase

De analyse bestaat uit vier gedeelten die vorm krijgen in vier hoofdstukken. Het verschilt per hoofdstuk van de analyse op welke manier de methoden gebruikt zijn. In onderstaande matrix is af te lezen welke methode er per onderdeel gebruikt wordt en of er wordt gezocht naar verandering of verankering in dat specifieke onderdeel. In onderstaande wordt er per hoofdstuk uitgelegd wat er aan de orde zal komen en welke methoden en technieken er worden gebruikt per onderdeel en op welke manier.

Onderdeel	Inhoudsanalyse	Interviews	Verandering	Verankering
H4: Context Verduurzaming MIRT	x	3 interviews		
H5: 21 MIRT-projecten	Secundaire analyse	21 interviews		x
H6: Afsluitdijk	x	6 interviews	x	x
H7: A13 A16	x	6 interviews	x	x

2.2.1. Context van Verduurzaming MIRT

In het eerste gedeelte van de analyse wordt er beschreven op welke manier duurzaamheid verankerd zit in de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het geven van de opdracht (het ministerie van Infrastructuur en Milieu) en zij die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (Rijkswaterstaat). Daarbij wordt er het programma Meer Bereiken geanalyseerd. Dit is een programma van het ministerie waarin de verschillende directoraten-generaal samenwerken om in de MIRT-onderzoeksfase al te zoeken naar duurzame oplossingen, zoals Spits Mijden en thuis werken. Er wordt gekeken op welke manier het programma Meer Bereiken zich verhoudt tot de Verduurzaming van het MIRT en hoe het zit met de samenwerking tussen deze onderdelen van het ministerie.

Bestaand materiaal

De documentatie die hiervoor wordt bestudeerd is het beleidsdocument waar de Verduurzaming van het MIRT is opgenomen. Verder wordt er gekeken naar de brochure “Meer Bereiken”.

Interviews

De respondenten die omtrent de context van de Verduurzaming zijn geïnterviewd, zijn de projectleider van de Verduurzaming van het MIRT en een lid van de werkgroep Verduurzaming MIRT. De projectleider van de Verduurzaming MIRT is gekozen als respondente omdat er verwacht wordt dat zij het beste op de hoogte is

van de manier waarop de Verduurzaming MIRT ingebed is in het ministerie en wat er intern in de organisatie nog zou moeten veranderen om tot de meeste verankering van duurzaamheid in MIRT-projecten te komen. Het lid van de werkgroep Verduurzaming MIRT is gekozen omdat ook hij een brede blik hanteert, maar ook omdat hij kennis heeft op het gebied van de A13 A16 en duurzaamheid daarbinnen. Hij kan dus op twee verschillende onderdelen bevroegd worden.

Daarnaast is er gesproken met een strategisch beleidsmedewerker van het programma Meer Bereiken. Er is gekozen om hem om informatie te vragen vanwege een signaal dat er werd gegeven door de projectleider Verduurzaming MIRT van het ministerie. Dit was naar aanleiding van de vraag of er wordt nagedacht over alternatieven voor bijvoorbeeld bereikbaarheidsproblemen en de samenwerking tussen de onderdelen van het ministerie.

2.2.2. Analyse 21 MIRT-projecten

In het tweede gedeelte van de analyse wordt er een overzicht gegeven van de 21 projecten en de manier waarop in die projecten duurzaamheid is verankerd. Deze cases zijn onderwerp van een onderzoek dat Royal HaskoningDHV uitvoert naar de Verduurzaming van het MIRT. De gemeenschappelijke deler van deze 21 cases is dat de Omgevingswijzer is toegepast of nog zal worden toegepast. De Omgevingswijzer is een indicator voor het feit dat er in deze projecten (waarschijnlijk) aandacht is besteed aan duurzaamheid met actoren uit de omgeving. De cases zijn aangeleverd door Rijkswaterstaat, de uitvoerder van deze projecten. Er is bij het analyseren van de cases slechts gekeken naar het aspect verankering en niet naar verandering. De reden hiervoor is dat er gebruik gemaakt wordt van bestaande interviewverslagen en daaruit slechts de manieren van verankering geëxtraheerd konden worden en niet de factoren die van invloed zijn op de verankering en op verandering. Daarnaast is het begrip 'trekkers' het enige begrip dat gebruikt kon worden. Door het grote aantal cases dat wordt geanalyseerd, is er een kwantitatieve analyse nodig. Er worden allerlei verschillen en verbanden nagegaan, maar er wordt niet statistisch getoetst. Dit zorgt voor een beschrijvend karakter.

Tabel 2: 21 Omgevingswijzerprojecten

	Projecten	MIRT Fase
1.	Oost-Nederland	Gebiedsagenda
2.	A1 Zone	Verkenning
3.	Gebiedsagenda Zeeland	Gebiedsagenda
4.	N35	Verkenning
5.	Zuid-Willemsvaart	Planuitwerking/realisatie
6.	A27 Merwedebrug+ A27 Tracé ten zuiden van de Merwedebrug	Verkenning
7.	Verkenning A27 bedr terrein Gorinchem	Verkenning
8.	Verruiming Vaarweg Twentekanaal fase 2	Planuitwerking
9.	Gerrit Krolbruggen, vaarweg Lemmer-Delfzijl	Planstudie
10.	Grevelingen Volkerak- Zoommeer	Beheerdersvisie verkenningfase
11.	Overnachtingshaven Beneden-Lek	Planstudie
12.	Overnachtingshaven Merwedede	Verkenning
13.	Zeetoegang IJmond	Verkenning
14.	Self Supporting River Systems	Eindfase Verkenning
15.	N309 't Harde (Provincie Gelderland)	Verkenning (externe toepassing OW)
16.	Traverse bij Dieren	Externe toepassing Omgevingswijzer (ProRail en Provincie Gelderland)
17.	Utrecht Stationsgebied	Externe toepassing Omgevingswijzer (gemeente Utrecht)
18.	Legerplaats Ermelo	Externe toepassing Omgevingswijzer (gemeente Utrecht)
19.	A13/A16	Verkenning/planuitwerking
20.	A6 Almere	Realisatie (contractvorming)
21.	Versterking Afsluitdijk	Planuitwerking

Bestaand materiaal

Er wordt een secundaire inhoudsanalyse uitgevoerd op het bestaande materiaal, namelijk de interviewverslagen. De uitspraken uit de interviewverslagen worden op een gestructureerde georganiseerd en met behulp van een tabel wordt er geprobeerd opheldering te krijgen over de manier waarop in de projecten verankering, zoals deze beschreven is in de theorie en meetbaar is gemaakt in de operationalisatie, is bewerkstelligd in de projecten. Hieruit worden bevindingen gepresenteerd welke factoren er van invloed zijn op verankering. Er worden ook uitspraken gedaan op welke manier duurzaamheid is verankerd in de projecten. Wanneer de respondent van mening was dat duurzaamheid niet voldoende was verankerd, wordt daar een reden voor gegeven. Daarnaast wordt er per casus aangegeven of er sprake was van 'trekkers' van de verandering.

Interviews

De 21 projecten worden geanalyseerd aan de hand van interviews die zijn afgenomen door het projectteam, waar de onderzoeker zelf onderdeel van uitmaakte. Van deze 21 cases, heeft de onderzoeker bij respondenten van 5 projecten zelf een interview afgenomen en is zij bij 4 andere onderzoeken nog aanwezig geweest.

De respondenten voor deze interviews zijn aangedragen door de opdrachtgever van onderzoek van Royal HaskoningDHV, namelijk het ministerie van IenM. De respondenten die zijn geïnterviewd, hebben verschillende functies. Enkel waren Omgevingsmanager in het project, maar er waren ook begeleiders van de Omgevingswijzersessies en projectmedewerkers die speciaal waren ingehuurd om duurzaamheid in te voeren. De interviews hadden als oorspronkelijke doel om uit te wijzen of de Verduurzaming van het MIRT daadwerkelijk zorgde voor meer duurzaamheid in de projecten. Er werd daartoe bevraagd wat er aan duurzaamheid in het project zat en hoe effectief die duurzame oplossingen waren geweest. Daarnaast werd er op zoek gegaan naar wat er verbeterd moest worden om ruimte te bieden voor duurzaamheid. Doordat de resultaten niet voor een geheel ander doel zijn verzameld en de vragen wel enigszins overlap hebben met de vragen die worden gesteld in het kader van dit onderzoek, is het wel goed mogelijk om de uitkomsten van de interviews te gebruiken.

2.2.3. Keuze voor de cases

Na het meewerken in het onderzoek naar de Verduurzaming van het MIRT bij Royal HaskoningDHV, is er een keuze gemaakt voor twee cases. In het kader van het onderzoek van RHDHV is ook gesproken met de Omgevingsmanager van de Afsluitdijk. Er ontstond toen interesse voor het project en de contacten die werden gelegd, zouden bijdragen aan het inplannen van interviews. Daarnaast leek het een zeer interessante casus, aangezien de Afsluitdijk als 'duurzaamheidsicoon' van Nederland wordt betiteld. Er bestond de verwachting bij deze titel dat er in die casus goed gezocht kon worden naar de verandering en verankering van duurzaamheid en de best practices op dat gebied.

Met dit project als basis en uitgangssituatie, begon de zoektocht naar een project dat tegengesteld was aan dat van de Afsluitdijk op verschillende vlakken. De reden hiervoor was dat er dan gekeken kan worden wat er qua duurzaamheid mogelijk is in verschillende soorten projecten en of verandering en verankering hierin van belang zijn. Er was vanuit het Ministerie oorspronkelijk een scheiding van projecten op basis van het criterium of het een 'nat', danwel 'droog' project was. Aangezien de Afsluitdijk een 'nat' project is, begon de zoektocht naar een 'droog' project, waarin minder duidelijk was of duurzaamheid toegepast was, maar die qua fasen wel verder was. Er was veel enthousiasme bij een respondent in de eerdere fase van het traject. De keuze voor het project A13 A16 viel uiteindelijk door deze factoren, naast persoonlijke interesse voor het project, onder andere gezien de geografische nabijheid .

2.2.4. Analyse Afsluitdijk

In het derde gedeelte van de analyse wordt de casus Afsluitdijk geanalyseerd. Er worden twee 'foto's' gepresenteerd: een foto van de Verkenningsfase en een 'foto' van de Planuitwerkingsfase. Er wordt bekeken welke onderdelen er verankerd worden van de ene naar de andere fase en waar dat aan ligt. Daarna worden de factoren uit het conceptueel model getoetst in de casus en wordt er beschreven of er nog andere factoren van invloed waren op, of uitingsvormen waren van, verandering en verankering.

Bestaand materiaal

Qua bestaand materiaal wordt er voor deze casus gebruik gemaakt van verschillende documenten. De documenten die geanalyseerd worden, zijn de pagina's uit het MIRT-projectenboek, brieven van de minister, het verslag van de Omgevingswijzersessie, de Ambitieagenda, de samenwerkingsovereenkomsten, de Bestuursovereenkomst, de Friese Vergezichten, het rapport 'Dijk en Meer', de Voorkeursbeslissing, de Milieu Effect Rapportage, en de Kosten-Effectiviteitsanalyse van het Centraal Planbureau.

Respondenten interviews

Er zijn interviews gehouden met zes mensen in het kader van de Versterking van de Afsluitdijk. Drie respondenten zijn of waren werkzaam bij Rijkswaterstaat en drie personen zijn werkzaam bij een partij uit de regio Friesland. Van de eerste groep is er al eerste door de onderzoeker de Omgevingsmanager geïnterviewd in het kader van het onderzoek van Royal HaskoningDHV. Zowel de projectleider van de Verkenningsfase als de projectleider van de Planuitwerkingsfase zijn geïnterviewd, om een duidelijk beeld te krijgen van de verschillen tussen beide fasen. De projectleider van de Planuitwerkingsfase was in een andere rol reeds betrokken bij de Verkenningsfase, wat zorgt voor continuïteit in de resultaten. Van de regiopartijen is er als eerste een gesprek geweest met de projectmanager van De Nieuwe Afsluitdijk, wat zorgt voor een 'blik van buiten', aangezien hij niet werkt bij Rijkswaterstaat. Ditzelfde geldt voor de projectleider Complexe Infra Projecten van De Nieuwe Afsluitdijk, die bij het gehele traject van de Verkenningsfase aanwezig was en de vertegenwoordiger van de Waddenvereniging, die verantwoordelijk was voor het trekken van de vismigratierivier. In combinatie met het bestaande materiaal, wordt ervan uitgegaan dat er een zo duidelijk mogelijk beeld gegeven kan worden van de verandering en de verankering van duurzaamheid bij het project Afsluitdijk.

2.2.5. A13/16

In het vierde gedeelte van de analyse wordt de casus A13 A16 geanalyseerd. Er worden twee 'foto's' gepresenteerd: een foto van de Verkenningsfase en een 'foto' van de Planuitwerkingsfase. Er wordt bekeken welke onderdelen er verankerd worden van de ene naar de andere fase en waar dat aan ligt. Daarna worden de factoren uit het conceptueel model getoetst in de casus en wordt er beschreven of er nog andere factoren van invloed waren op, of uitingsvormen waren van, verandering en verankering.

Bestaand materiaal

Qua bestaand materiaal wordt er voor deze casus gebruik gemaakt van verschillende documenten. De documenten die geanalyseerd worden, zijn de opdrachtomschrijving, startbeslissing, Trajectnota, bestuurlijke principeafspraken en het standpunt van de minister.

Respondenten

In het kader van dit onderzoek is met verschillende mensen gesproken. Er is begonnen met de adviseur Inkoop, die als respondent vermeld was voor het onderzoek van Royal HaskoningDHV. De begeleider en initiator van de Omgevingswijzerworkshop is geïnterviewd, die tevens meer kon vertellen over de verandering naar duurzaamheid binnen Rijkswaterstaat zelf. Daarnaast is er gesproken met de projectmanager om te zorgen voor overzicht en om te relativeren wat er in de media is gecommuniceerd over het project. De Omgevingsmanager was al vanaf het begon betrokken en was zeer waardevol om de levensloop van het project te belichten. Verder zijn er drie respondenten van 'buiten het project' geïnterviewd; ten eerste Cor Luijten van de gemeente Rotterdam die werkt met duurzame bouwlogistiek, wat aansluit bij de GreenDeal die RWS met de gemeente Rotterdam heeft gesloten. Daarnaast is er gesproken met de projectleider A13A16 vanuit de Gemeente Rotterdam en tegelijkertijd met een lid van de werkgroep Verduurzaming MIRT vanuit het ministerie van IenM, die tevens werkzaam is bij de gemeente Rotterdam. Er is dus gesproken met actoren van Rijkswaterstaat zelf, maar ook met andere organisaties dan Rijkswaterstaat om enige *bias* te voorkomen.

Er is geprobeerd bij het kiezen van respondenten van de twee verschillende cases zoveel mogelijk de actoren met dezelfde functies te spreken, dus de projectleiders en de begeleiders van de Omgevingswijzerworkshops. Dit was echter niet één-op-één mogelijk vanwege bestaande contacten en de 'woordvoerder' die er per project ook al door Rijkswaterstaat was aangewezen voor het onderzoek van Royal HaskoningDHV.

2.2.6. Vergelijking cases

In het vijfde gedeelte worden de twee cases met elkaar vergeleken om te zien of externe omstandigheden van invloed zouden kunnen zijn op verandering en verankering.

2.2.7. Conclusies en aanbevelingen

In het laatste hoofdstuk van de analyse worden de lessen beschreven die uit dit onderzoek getrokken kunnen worden in de conclusies er worden er aanbevelingen gegeven. Deze aanbevelingen zullen gericht zijn op verschillende organisaties; op zowel het ministerie van IenM als Rijkswaterstaat. In het beschrijven van de conclusies, zullen ook de conclusies uit het rapport van Royal HaskoningDHV worden meegenomen. Hierbij zal duidelijk worden aangegeven welke resultaten van de onderzoeker zijn en welke resultaten van het onderzoeksbureau.

2.3 Betrouwbaarheid en validiteit

2.3.1. Validiteit

De geldigheid (interne validiteit) en de generaliseerbaarheid (externe validiteit) bepalen de validiteit van de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2007:56-57). De validiteit wordt hieronder verder toegelicht.

Interne validiteit

De interne validiteit zou in het geding kunnen komen door het feit dat er conclusies worden getrokken op het gebied van verankering van duurzaamheid uit de interviewverslagen van Royal HaskoningDHV, terwijl de vragen op dit gebied niet specifiek gesteld zijn aan de 21 respondenten. Dit is op een aantal manieren geprobeerd te voorkomen. Allereerst heeft de onderzoeker zelf een groot gedeelte van de interviews afgenomen of is daar bij aanwezig geweest. Ten tweede hebben de onderzoekers van Royal HaskoningDHV, die de interviews hebben afgenomen, de tabel met de uitkomsten zelf ingevuld en deze is nogmaals nagelopen door de onderzoeker om eigen interpretatie van de resultaten zoveel mogelijk te voorkomen. Verder zijn de interviewverslagen grondig geanalyseerd en zijn de opmerkingen die daaruit kwamen geanalyseerd. Als laatste worden de bevindingen beschreven en worden er geen uitspraken gedaan over aantallen cases waarbij een fenomeen voorkwam.

Aan de respondenten die direct gesproken zijn, worden zoveel mogelijk dezelfde vragen voorgelegd met betrekking tot verandering en verankering. Daarnaast worden de vragen in eerste instantie zo breed mogelijk gesteld en wordt er geprobeerd suggestieve vragen die een bepaald antwoord uitlokken, te vermijden. Dit ondersteunt de interne validiteit.

Verder wordt de interne validiteit vergroot doordat er transcripten gemaakt worden van de interviews, in plaats van interviewverslagen. Dit zorgt ervoor dat bepaalde noties die wellicht op het eerste gezicht onbelangrijk lijken, toch waardevol kunnen zijn.

Externe validiteit

De generaliseerbaarheid van de cases Afsluitdijk en A13 A16 is aan de ene kant in mindere mate aanwezig, omdat het case studies zijn en de uitkomsten specifiek toe te schrijven zijn aan één geval. De omstandigheden per casus verschillen zodanig dat er door één casus niet iets gezegd kan worden over de andere. Daarbij komt dat de Afsluitdijk een case is die al vele jaren loopt en daardoor onderhevig is geweest aan een ander bestuurlijk of politiek klimaat vanwege de tijd waarin het speelde, dan de andere projecten. Aan de andere kant hebben alle projecten dezelfde basis die ligt bij de beleidskern van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hier wordt de opdracht geformuleerd waaruit de opdrachtschrijvingen worden geformuleerd en deze dienen in de basis dus hetzelfde te zijn.

Triangulatie

Van Thiel (2007: 103) zegt dat ‘triangulatie een van de belangrijkste manieren is om problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit bij casestudyonderzoek tegen te gaan.’ Er wordt in dit onderzoek triangulatie toegepast op verschillende manieren. Zo wordt in dit onderzoek de documentenanalyse gecombineerd met de interviews. Daarnaast worden tijdens de interviews ook open vragen gesteld over bepaalde zaken die al eerder bekend waren uit documentatie of andere interviews om te toetsen of de informatie juist is. Verder wordt er zowel gesproken met personen van binnen Rijkswaterstaat zelf, als actoren die betrokken waren, maar werken bij andere organisaties. Er is bij de zoektocht naar respondenten hier ook expliciet naar gekeken, om ook afwijkende geluiden op te kunnen nemen in het onderzoek. Dit is omdat er bij werknemers van een bepaalde organisatie eenzelfde beeld kan bestaan, bijvoorbeeld van wat duurzaamheid is. Door ook met andere actoren te praten, wordt dit duidelijk uit hun antwoorden en hun perceptie t.a.v. Rijkswaterstaat.

2.3.2 Betrouwbaarheid

Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van ‘originele bronnen’, zoals een website van Rijkswaterstaat, een ministerie of een bewonersorganisatie. Dit vergroot de betrouwbaarheid.

Door te spreken met respondenten die ‘ dicht bij het vuur ’ zitten, wordt er ook geprobeerd de betrouwbaarheid te waarborgen. Er wordt verondersteld dat zij de meeste kennis hebben en daardoor het meest volledige beeld kunnen geven van de situatie.

Wat er verder gedaan is om de betrouwbaarheid te waarborgen, is het compleet uittypen van de interviews en niet slechts het maken van een verslag. Bij het maken van een verslag bestaat er de mogelijkheid dat bepaalde zaken in eerste instantie onbelangrijk lijken, maar later toch van grote waarde kunnen zijn, niet worden opgenomen. Door de interviews volledig uit te typen, wordt er geprobeerd de betrouwbaarheid te waarborgen.

Daarna zijn de transcripten voorgelegd aan de respondenten. Dit gaf hen de kans om bepaalde zaken aan te passen of bepaalde uitspraken te nuanceren. Ook het eindrapport is voorgelegd aan de respondenten om de betrouwbaarheid van de opgenomen uitspraken te waarborgen.

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

3.1. Doel van het theoretisch kader

Het theoretisch kader dient ervoor om duidelijkheid te scheppen welke definities er worden gebruikt in dit onderzoek en wat als het ware de theoretische kapstok is waaraan dit onderzoek wordt opgehangen. De Verduurzaming van het MIRT wordt gezien als een transitie. Daarom wordt in dit theoretisch kader allereerst de transitieliteratuur beschreven. Verandering draagt bij aan deze transitie en de verandering wordt uiteindelijk verankerd. In dit onderzoek wordt er getracht antwoord te geven op de vragen wat er van invloed was op de verandering naar duurzaamheid en hoe die verandering eruit zag. Daarnaast wordt er gekeken wat er van invloed is op verankering en hoe verankering eruit zag.

3.1.2. Opbouw

De opbouw van dit theoretisch kader is zodanig dat eerst de overkoepelende begrippen duurzaamheid en transitie worden uitgelegd. Dit is als het ware de basisbegrippen, waaraan de rest van het onderzoek opgehangen kan worden. Vervolgens worden de begrippen uit het conceptueel model opgesomd en gedefinieerd. Deze concepten zijn (1) de factoren die van invloed zijn op verandering, (2) de manier waarop verandering waar te nemen is naar verwachting. Daarnaast zijn dit (3) de factoren die verwacht worden van invloed te zijn op verankering en (4) de manier waarop verankering wordt verwacht eruit te zien. Het theoretisch kader eindigt met een conceptueel model om het overzicht te weergeven.

3.2. Duurzaamheid

Verduurzaming van het MIRT betekent het vanaf het begin inbrengen van duurzaamheid in MIRT projecten. In dit onderzoek worden de indicatoren die door Rijkswaterstaat zijn ontwikkeld om op een systematische wijze duurzaamheid aan de kaak te stellen, gebruikt. Dit zijn de indicatoren die ook in het instrument “De Omgevingswijzer” worden gebruikt. De 21 projecten die in dit onderzoek bevraagd worden, hebben deze verschillende categorieën aangehouden als categorieën van duurzaamheid. Dit is de reden dat in dit onderzoek ook deze categorieën zullen worden gebruikt en de definitie van Rijkswaterstaat in dit onderzoek leidend is. Hierin komen de 3 P’s – People, Planet en Profit – in terug.

De twaalf duurzaamheidsthema’s die door Rijkswaterstaat worden, worden hieronder beschreven. Daarnaast zijn zij te zien in de duurzaamheidsroos die bij de Omgevingswijzer wordt gehanteerd.

1. Water;
2. Bodem;
3. Energie en materialen;
4. Ecologie en biodiversiteit;
5. Ruimtegebruik;
6. Ruimtelijke kwaliteit;
7. Sociale relevantie;
8. Welzijn;
9. Bereikbaarheid;
10. Investerings;
11. Vestigingsklimaat voor bedrijvigheid;
12. Vestigingsklimaat voor de bevolking
(Omgevingswijzer.org,.z.j.)



Figuur 1: Omgevingswijzerroos

3.3. Transitie

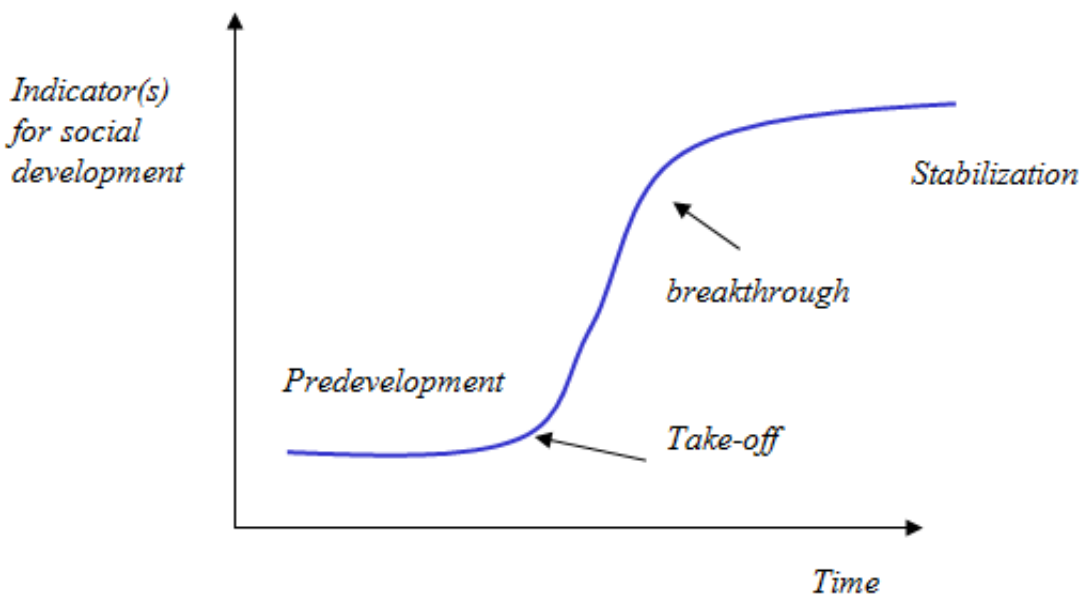
Een transitie wordt gedefinieerd als een gradueel, continue proces van verandering waar het structurele karakter van een samenleving (of een complex sub-systeem van de samenleving) wordt getransformeerd (Rotmans et al., 2000). Transities zijn transformatieprocessen die leiden tot een nieuw regime waarbij het nieuwe regime de basis is voor een verdere ontwikkeling. Een transitie is niet het einde van de geschiedenis, maar markeert een verandering in een dynamisch equilibrium. Een transitie wordt geconceptualiseerd als het resultaat van ontwikkelingen in verschillende domeinen. Het proces van verandering is typisch niet-lineair; trage verandering wordt gevolgd door snelle verandering wanneer concurrerende ontwikkelingen elkaar versterken, wat weer wordt gevolgd door langzame verandering in de stabilisatie fase. Er zijn verschillende vormen die een transitie kan aannemen, maar de algemene vorm is die van een S-vormige curve, zoals goed te zien is in het volgende figuur (Rotmans et al, 2000).

3.3.2. Fasen transitie management

Rotmans deelt transities in vier verschillende fasen in, die tevens in de grafiek hieronder weergegeven zijn:

- 1) de voorbereidingsfase waarin bewustwording wordt gecreëerd;
- 2) de take-off fase waarin er ruimte is om te experimenteren;
- 3) de versnellingsfase waarin generieke lessen kunnen worden getrokken en
- 4) de stabilisatiefase waarin de verankering plaats vindt of moet vinden (Royal Haskoning, z.j.) Een visualisatie hiervan is goed te zien in figuur 1, waarin de vier fasen van transitie worden getoond in een grafiek.

Figuur 2: Vier fasen van transitie



Bron: Rotmans et al.
(2000 & 2001)

Voorbeeld verschil verandering en transitie

Een goed voorbeeld voor het verschil tussen een verandering en een transitie, is de aanleg van een snelweg. Een snelweg wordt aangelegd met als doel om de overige wegen te ontlasten en de bereikbaarheid te vergroten. Wanneer er wordt geprobeerd dit te verduurzamen, is er een verschil in aanpak tussen wanneer er een verandering of wanneer er een transitie zou plaatsvinden. Een duurzame verandering zou betekenen dat er binnen het systeem, dus het aanleggen van een weg, bekeken wordt of er duurzame oplossingen aan de weg toegevoegd zouden kunnen worden, zoals zonnecellen in de geluidsschermen. De oplossing vanuit de transitie is echter op een ander niveau. In het kader daarvan wordt er gekeken naar het hogere doel, namelijk ontlasting van het wegennet. In het kader daarvan kan er ook ingezet worden op andere

oplossingen, zoals zorgen dat mensen deze wegen niet hoeven of willen gebruiken, waardoor de wegen ook ontlast worden, bijvoorbeeld door het financieel aantrekkelijk maken van spits mijden o.i.d.

Verduurzaming MIRT als transitie

De verduurzaming van het MIRT wordt als een transitieproces gezien. Het systeem van de organisatie en het systeem van de projecten moet worden veranderd om duurzamer te kunnen werken. Het sluit dus aan bij de definitie die door Rotmans (2000) wordt gegeven. Het is een gradueel, continue proces van verandering waar het structurele karakter van een sub-systeem wordt getransformeerd (Rotmans, 2000). Daarnaast betreft de Verduurzaming van het MIRT meerdere domeinen (infrastructuur, ruimte, transport) en verschillende schaalniveaus (samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten. De bedoeling van de Verduurzaming van het MIRT is het integreren van een nieuwe werkwijze die blijvend is en voortaan bij alle MIRT-projecten gebruikt zal worden. Dit transformatieproces leidt tot een nieuw regime, waarin duurzaamheid wordt toegepast. Dit behoeft een verandering van systemen en routines. Er wordt een nieuw regime gecreëerd waarbij het nieuwe regime de basis is voor nieuwe ontwikkelingen. De Verduurzaming MIRT zorgt voor een nieuwe werkwijze die voortaan gebruikt moet worden en is daarom een transitie.

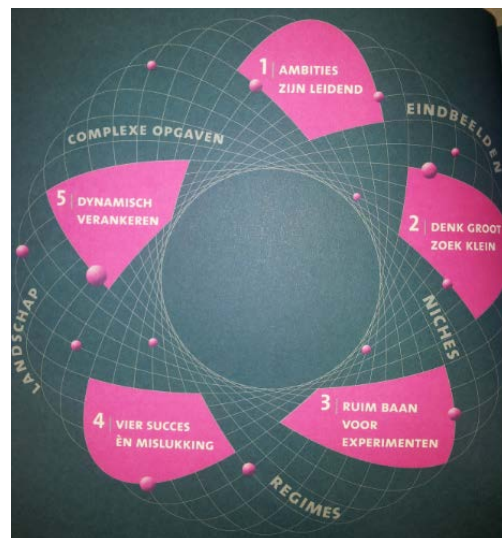
Het idee achter transitie management is het creëren van een sociale beweging door nieuwe coalities, partnerschappen en netwerken rondom arena's die ervoor zorgen dat er continue druk wordt opgebouwd op de politieke en markt arena om de lange termijn oriëntatie en doelen van het transitieproces veilig te stellen. Het criterium van het ministerie van Infrastructuur en Milieu om actoren breed te betrekken, kan gezien worden als een indicator voor de transitie.

De onderzoeker veronderstelt de Verduurzaming van het MIRT als een transitie. Voor de continuïteit wordt er vanaf hier gesproken over de verandering.

De verandering als dynamisch proces

Om aan te geven dat de verandering naar duurzaamheid en de verankering daarvan in een bepaald systeem zitten, wordt het model van Royal Haskoning getoond. Dit proces heeft verschillende stappen, waar verankering er één van is.

Hier is echter ook duidelijk dat er eerst verankerd moet worden, alvorens er weer aan een nieuwe verandering begonnen kan worden.



Figuur 3: verandering (RoyalHaskoningDHV, z.j.)

Veranderprocessen

Royal Haskoning heeft vorm gegeven aan een model waarin de fasen beschreven worden die doorlopen worden tijdens een verandering. Dit zijn voorwaarden waaraan men zich moeten houden om een succesvol veranderproces te bewerkstelligen. Dit figuur laat duidelijk zien dat verandering een proces is waarin fasen elkaar opvolgen, maar dit wel dynamisch plaatsvindt. Dit betekent dus dat sommige fasen kunnen overlappen. In het figuur is het ook duidelijk waar de verankering zich bevindt in het transitieproces.

De principes zijn als volgt:

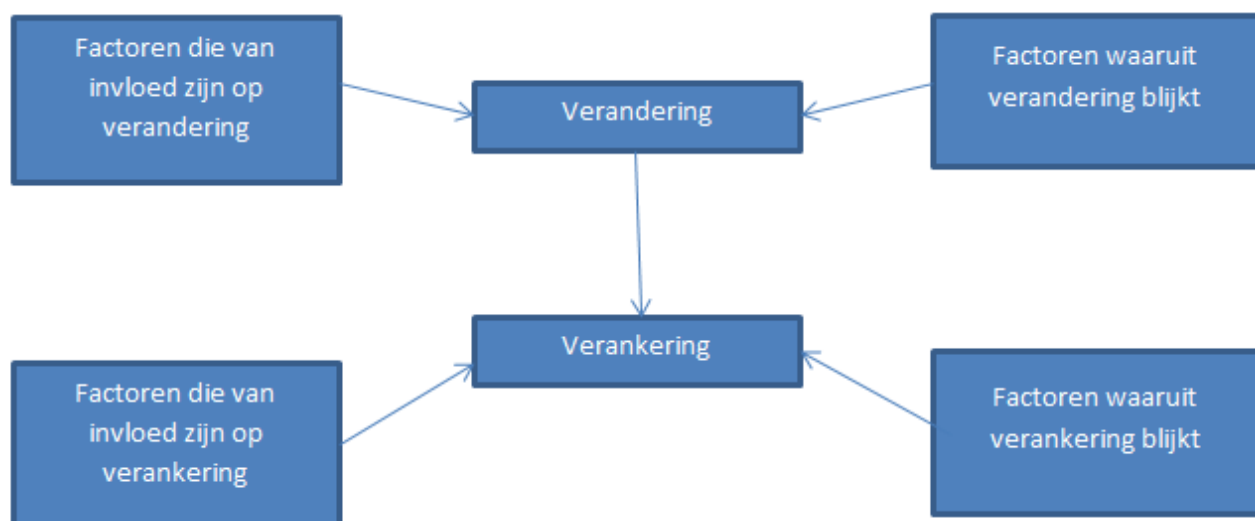
“ - Principe 1: *Ambities zijn leidend*: Inspirerende visies, mensen met overtuiging en hoge ambities zetten aan tot nadenken en prikkelen tot actie. Daarbij is het essentieel dat ambities en visies niet op één moment leidend zijn, maar dat ook in de uitvoeringspraktijk blijven;

- Principe 2: *Denk groot, zoek klein*: Om veranderingen te bewerkstelligen is het belangrijk de grote lijn in het oog te houden, maar ook aandacht te besteden aan het gouden idee dat zich vaak in het detail bevindt;
- Principe 3: *Ruim baan voor experimenten*: Om te veranderen is ruimte voor experimenten nodig, waarin mensen zelf een nieuw handelingsperspectief ontwikkelen. Dat doen ze door vanzelfsprekendheden ter discussie te stellen en al doende te leren;
- Principe 4: *Vier succes en mislukking*: Stilstaan bij successen en mislukkingen zorgt ervoor dat we samen leren anders te handelen. Daardoor ontstaat een netwerk dat in staat is veranderingen daadwerkelijk te implementeren.
- Principe 5: *Dynamisch verankeren*: In een verandertraject moet verankering cyclisch plaatsvinden. Resultaten van experimenten landen in nieuwe routines en scherpe ambities aan. Dan ontstaat weer ruimte voor het volgende experiment.” (Royal Haskoning Strategie en Proces, z.j.)

Wandelroute

Visuele ondersteuning is geboden om te kunnen begrijpen op welke manier de rest van het theoretisch kader is gestructureerd. Er wordt van uit gegaan dat de belangrijkste componenten de verandering en de verankering zijn. Zoals al eerder is uitgelegd, wordt er onderzocht welke factoren er van invloed zijn op verandering en hoe verandering eruit ziet (bovenste gedeelte). Daarnaast wordt er onderzocht welke factoren van invloed zijn op verankering en hoe verankering eruit ziet (onderste gedeelte). Daarnaast zijn verandering en verankering met elkaar verbonden, omdat verankering slechts kan plaatsvinden, als de verandering zich al heeft ingezet.

Aan het einde van het theoretisch kader in het conceptueel model, worden de blokken ingevuld met verschillende factoren die in het volgende theoretisch kader aan de orde zijn gekomen.



Figuur 4: Kader voor het theoretisch kader

3.4. Factoren die van invloed zijn op verandering

Verankering is onderdeel van de verandering. Verankering wordt in dit onderzoek onderzocht, maar het is belangrijk om iets te kunnen zeggen over wat verandering is en wat verandering triggert. Dit is om uiteindelijk ook verklaringen te kunnen formuleren waarom verankering op een bepaalde manier heeft plaats gevonden.

Anders dan de andere groepen variabelen in het theoretisch kader, komen de variabelen die van invloed zijn op verandering niet uit één en dezelfde theorie of hetzelfde rijtje. De reden hiervoor is dat er geen rijtje voorhanden was dat de lading dekte en voldeed aan de verwachtingen wat van invloed kan zijn op verandering. Daarom is het een combinatie geworden van onderdelen van bestaande theorieën, die voor de hand lagen naar aanleiding van de kennis die al bij het onderzoek van Royal HaskoningDHV was opgedaan.

De denkpatronen voor het hanteren van de factoren die van invloed zijn op verankering sluiten daar op aan. Er dient daar echter een theoretische onderbouwing voor te zijn en die is gevonden in de vorm van dit begrip. De factoren 'doelen en ambities', 'eigenaarschap' en 'aanwezigheid trekkers' zijn gekozen vanuit de gedachte en de uitspraken van respondenten van het eerdere gedeelte dat 'het de mensen zijn die het doen'. Er is gekozen voor de factor 'policy window', omdat er wordt verwacht dat verandering niet zomaar 'uit de lucht komt vallen. De veranderbereidheid van de actoren is ook van invloed op de verandering en hoe succesvol deze zal zijn.

Doelen en ambities

Het eerste principe uit de fasen van het dynamische model van Royal Haskoning is dat ambities leidend zijn. Inspirerende visies, mensen met overtuiging en hoge ambities zetten aan tot nadenken en prikkelen tot actie. Daarbij is het essentieel dat ambities en visies niet op één moment leidend zijn, maar dat ook in de uitvoeringspraktijk blijven (Royal Haskoning, z.j.).

Er wordt onderzocht wie verantwoordelijk was voor deze doelen en ambities, hoe die eruit zagen en op welke manier zij verandering hebben veroorzaakt. De keuze voor het onderzoeken van deze variabele komt ook voort uit de uitspraak dat 'het de mensen zijn die het doen' en dat er een bepaalde 'stip op de horizon' nodig om de verandering te kunnen bewerkstelligen en dat de mensen daar verantwoordelijk zou zijn.

Eigenaarschap

Een hypothese om verandering te laten slagen, is dat de inzet van mensen nodig is. Ze moeten zich 'eigenaar' voelen om zich te focussen op een bepaald probleem.

Gusfield (1981) zegt over het begrip eigenaarschap:

"The ability to create and influence the public definition of a problem is what I refer to as 'ownership'. The metaphor of property ownership is chosen to emphasize the attributes of control, exclusiveness, transferability, and potential loss (...) At any time in a historical period there is a recognition that specific public issues are the legitimate province of specific persons, roles and offices that can command public attention, trust and influence. They have credibility while others who attempt to capture public attention do not. Owners can make claims and assertions. They are looked at and reported to by others anxious for definitions and solutions to the problem." (Gusfield, 1981:10)

Rieuwerts (2014) definieert 'mentaal eigenaarschap' als "het gevoel dat iemand ervaart jegens een object dat niet (juridisch) van hem is, maar welke wél wordt ervaren als eigendom en zo wordt behandeld."

Bij mentaal eigenaarschap spelen drie punten;

- 1) motieven, waarom wil iemand zich eigenaar voelen?,
- 2) mechanismen, i.e. wat doet/ervaart iemand die zich eigenaar wil voelen, en
- 3) effecten; hoe reageert iemand t.a.v. externe partijen die het object van eigenaarschap benaderen? (Rieuwerts, 2014)

In de literatuur van Rieuwerts (2014) waarin deze punten beschreven worden, wordt het begrip 'eigenaarschap' heel letterlijk genomen, namelijk in het geval van huurders die bepaalde sentimenten hebben t.a.v. huurwoningen. In de casus van de verduurzaming van het MIRT kan eigenaarschap gezien worden als iets wat gevoeld kan worden t.a.v. het doorvoeren van duurzaamheidsaspecten in de MIRT-projecten. Op het moment dat een actor een intrinsieke motivatie heeft voor duurzaamheid, bijvoorbeeld omdat diegene een liefhebber is van de natuur, zal dat zorgen dat hij of zij zich eigenaar voelt van duurzaamheid.

Het hebben van eigenaarschap speelt tweemaal een rol. In eerste instantie wordt er gekeken of het voelen van eigenaarschap bij de projectleiders van invloed is op de verandering naar duurzaamheid. Er wordt verwacht dat wanneer er één of meerdere 'trekkers' van het onderwerp duurzaamheid is of zijn, die het onderwerp regelmatig agenderen of aankaarten in bestaande bijeenkomsten, overleggen, etc, dit zorgt voor verandering. Er wordt in dit onderzoek onderzocht of er één persoon of meerdere personen waren die

'trekker' waren van het begrip duurzaamheid binnen het project om duurzaamheid op de agenda te zetten. Dit betreft de bestuurders die van invloed waren op het agenderende proces en het besluit vormende proces. Dit zijn bestuurders en bijvoorbeeld projectleiders, technisch managers, omgevingsmanager etc. en hoe dat terug te zien was. Daarnaast wordt onderzocht of het gevoel van eigenaarschap bij de projectmedewerkers van invloed is de verankering van duurzaamheid in het project. Er wordt een positief verband verwacht tussen eigenaarschap en verandering.

Aanwezigheid trekkers

Als men zich eigenaar voelt van een onderwerp, betekent dit niet per definitie dat men zich opstelt als trekker van een onderwerp. Men kan een voorliefde voor iets hebben, maar dat betekent dus niet dat er automatisch iets mee gedaan wordt. Het eigenaarschap moet worden omgezet in het trekken van het onderwerp, in dit geval duurzaamheid.

Loorbach en Rotmans (2010) spreken in deze context over 'front runners'. Zij schrijven dat de selectie van front runners (pioniers, niche spelers) voor een transitieproces van cruciaal belang is. Een front runner is iemand die iets gedaan wil hebben, met een grote hoeveelheid energie en enthousiasme om de hordes in het regime te overbruggen. Zij hebben hulp en vooral ruimte nodig voor hun innovatieve activiteiten. Dit is niet slechts financiële ruimte, maar vooral mentale ruimte, organizationele ruimte en juridische ruimte. Deze ruimte moet constant bewaakt worden en moet nooit voor lief worden genomen, volgens Loorbach en Rotmans (2010). Zij beweren zelfs dat de sleutel tot transitie management de empowerment is van frontrunners. Hiermee wordt bedoeld dat zij verschillende bronnen aangereikt moeten krijgen om beter uitgerust te zijn om de machtsspellen te spelen binnen het regime (Loorbach & Rotmans, 2010).

Men zou dus kunnen zeggen dat het aanwijzen van een trekker of 'front runner' automatisch kan leiden tot de verandering. Andersom is het zo dat eigenaarschap bij vernieuwende trajecten niet zomaar kan worden afgedwongen. 'Iemand tot projectleider bombarderen maakt niet vanzelf dat hij of zij een intrinsieke drive heeft om weerstanden te overwinnen. Verantwoordelijk zijn leidt niet altijd tot verantwoordelijk voelen en daar naar handelen. Zelfs belang hebben bij een goed resultaat leidt niet per se tot eigenaarschap.' (Stapel, 2015). Er wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen 'eigenaren' van duurzaamheid en 'trekkers' van duurzaamheid. De 'trekkers' worden in dit proces dus gezien als mensen die de verandering aanjagen en onder de aandacht brengen bij de andere actoren in het proces.

Er wordt hier specifiek bevraagd of er mensen 'aan tafel zaten' bij de belangrijke overleggen waar duurzaamheid werd ingebracht, om te zien of zij 'trekkers' waren van de verandering. Het gaat er ook om of er mensen zijn 'ingestapt' op cruciale momenten, bijvoorbeeld toen de verandering in gevaar was of er de mogelijkheid was dat de verandering door enige redenen niet werd doorgezet.

Policy Window

Door Van Gestel, Van der Meer en De Beer (2010) worden er drie benaderingen gehanteerd voor verandering. Eén van deze benaderingen is de Chaosbenadering, die aan lijkt te sluiten bij de Verduurzaming van het MIRT. De beschrijving die door hen wordt gegeven over de chaosbenadering is de volgende:

"De chaosbenadering wijst op het ongeplande en grillige karakter van de hervormingen, dat we pas kunnen begrijpen als we ook kijken naar de rol van personen die op cruciale momenten een doorbraak weten te forceren. Verandering draait niet alleen om grote ideeën en taai instituties, maar ook om concrete personen die de loop van de hervormingsgeschiedenis soms sterk en voor velen onverwacht kunnen beïnvloeden."

De garbage can van Cohen, March en Olsen (1972), die wordt vergeleken met het besluitvormingsproces in organisaties, wordt als vertrekpunt gebruikt. Beleidsverandering wordt opgevat als een onvoorspelbaar proces waarin het optreden van deelnemers, problemen, oplossingen en beslissingskansen niet noodzakelijkerwijs in een logische opeenvolging van fasen in de besluitvorming resulteert. De beleidsoplossingen schijnen hierin belangrijker te zijn dan de problemen en bepalen ook in sterke mate hoe het probleem geformuleerd wordt. Een beslissing wordt pas genomen als een bepaalde combinatie van

problemen, oplossingen en politiek bij elkaar komen. Dit wordt het 'policy window' genoemd, waarbij er spreekwoordelijk gezien een raam open gaat. Dit moment kan optreden wanneer er bijvoorbeeld een nieuwe regering aantreedt, of een probleem ineens veel media-aandacht krijgt, het politieke klimaat verandert en sommige beleidspunten meer en andere minder aandacht krijgen, waarop de drie stromen met elkaar verbonden kunnen worden. De verbinding van bepaalde problemen en oplossingen in een bepaalde politieke situatie of context kan dan tot een beleidsverandering leiden. Hiervoor moet dan wel een technisch en financieel uitvoerbaar plan klaarliggen, het beleidsplan moet acceptabel zijn in de ogen van het grote publiek en haalbaar zijn in het parlement. Volgens de chaosbenadering is tijd hierin een belangrijk aspect, de *windows* zijn namelijk schaars en het kan lang duren voordat dit 'raam' zich opnieuw opent. Het raam opent zich bovendien niet vanzelf; er zijn beleidsentrepreneurs met onderhandelingsvaardigheden nodig, die volhardend zijn en veel tijd, energie en middelen in een bepaald beleidsalternatief kunnen investeren (Cohen et al., 1972).

Er zijn twee manieren waarop er policy window gevonden kan worden in dit onderzoek. Aan de ene kant is dat de verandering naar een duurzame organisatie van Rijkswaterstaat, die onderliggend is aan de verandering naar de Verduurzaming van het MIRT. Aan de andere kant kunnen er policy windows ontstaan in de projecten zelf, waardoor de verandering naar duurzaamheid wordt ingezet.

De reden waarom de chaosbenadering en het garbage can model lijken aan te sluiten bij de Verduurzaming van het MIRT in de organisatie zelf is omdat Bert Keijts, directeur-generaal van het ministerie van IenM, in 2009 zijn nieuwjaarsrede over duurzaamheid begon en er al gauw een ambitie aan gekoppeld werd dat Rijkswaterstaat de meest duurzame uitvoeringsorganisatie van de overheid moest worden. Daarnaast heeft het kabinet Rutte in het regeerakkoord heeft opgenomen dat zij graag een transitie willen bewerkstelligen naar een duurzame economie. Verder heeft de staatssecretaris een brief gestuurd naar de Tweede Kamer met de mededeling over de Verduurzaming van het MIRT. Deze gebeurtenissen, die tevens beleidsprioriteiten zijn, hebben gezorgd voor het op de agenda zetten van duurzaamheid in MIRT-projecten en daarmee het openen van het policy window. Er zal gekeken worden in de twee afzonderlijke MIRT-projecten die onderzocht worden, ook nog sprake was van het openen van een policy window.

Veranderbereidheid

Om een verandering te laten slagen, moet er sprake zijn van veranderbereidheid bij de deelnemers aan deze verandering.

Tummers (2011) haalt aan hoe veranderbereidheid gezien kan worden. "Although the planned and the emergent change approaches differ considerably, they both stress that willingness to implement a change by employees is crucial. Metselaar (1997:42) defines this change willingness as 'a positive behavioural intention towards the implementation of modifications in an organization's structure, or work and administrative processes, resulting in efforts from the organization member's side to support or enhance the change process.' According to planned change theories, an absence of willingness would result in top management's intentions to instil a change not being transformed into real change efforts by lower echelons (Judson, 1991). According to this emergent school, unwillingness would impede the process of endless modifications, which would no longer accumulate and amplify. Indeed, throughout change management history it has been fairly unambiguously claimed that a crucial condition for success is that employees are willing to implement the change (Higgs & Rowland, 2005; Judson, 1991). Hier wordt getoond dat de veranderbereidheid cruciaal is in een veranderproces.

Wanneer dit wordt toegepast op de projecten van het MIRT, kan er worden vertaald dat de actoren in het proces bereid moeten zijn om de verandering naar duurzaamheid aan te gaan. Er wordt verwacht of de veranderbereidheid aanwezig is en andersom ook of er actoren waren in het proces die tegenwerkten om duurzaamheid in te voeren. Door te zien of er weerstand bestond, kan er gekeken of dit de verandering tegenwerkt.

3.5. Waaruit blijkt verandering?

Veel literatuur is gericht op het beschrijven van verandering binnen organisaties. Enerzijds is de Verduurzaming van het MIRT een verandering van de organisatie, omdat de mensen die in de organisatie werken, een andere werkwijze moeten adopteren. Aan de andere kant is het geen verandering van organisatie, maar een verandering in de werkwijze bij het aanpakken van projecten. In dit onderzoek worden de noties uit het verandermanagement die betrekking hebben op organisaties beschreven, wanneer er het idee was dat deze ook toepasbaar waren bij de procesmatige aanpak van het MIRT. In het volgende stuk worden de factoren beschreven waarvan er wordt verwacht dat zij een uitingsvorm zijn van de verandering.

Verbreding opgave en actoren

Zoals reeds in de inleiding is aangegeven, is een nieuw doel van de Verduurzaming van het MIRT, “het meenemen van duurzaamheid vanaf het begin in elke MIRT-fase door opgaven en oplossingen met een brede blik te benaderen en samen met de gebiedspartners actief te zoeken naar meekoppelkansen. Dit kan bijvoorbeeld door toepassing van de Omgevingswijzer.” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a). Dit betekent het verbreden van de opgave en het betrekken van een breed scala aan actoren. Dit houdt in dat er vanaf het begin breed gekeken wordt naar de opgave om ook buiten de opdracht te kijken wat er nodig is. Dit dient gedaan te worden met een zo breed mogelijk scala aan actoren en geïnteresseerden, zodat de uiteindelijke verandering ook breed gedragen wordt. Dit is dus met het doel om uiteindelijk meekoppelkansen te kunnen creëren, om aan te haken bij andere initiatieven, waardoor er door middel van vereende krachten meer bereikt kan worden. Wanneer de verbreding van de opgave en het betrekken van een breed scala aan actoren dus heeft plaatsgevonden, is dit een uiting van de verandering. Een van de doelen van de Verduurzaming van het MIRT, wat de vernieuwde werkwijze inhoudt, is dan bereikt. De verbreding van de opgave en de actoren is dus een uiting van de verandering, zoals dat ook in het conceptueel model te zien is.

Inrichting nieuwe systemen en processen

Verandering vindt plaats wanneer de systemen en processen aangepast aan de nieuwe situatie worden ingericht. Er wordt namelijk verwacht dat dat een signaal is dat er een verandering plaatsvindt (Royal Haskoning, z.j.). Er wordt onderzocht of de systemen en processen voor de verduurzaming van het MIRT opnieuw zijn ingericht. Dit kan binnen Rijkswaterstaat bijvoorbeeld doordat het wordt opgenomen in de Werkwijzeraanleg van Rijkswaterstaat aan de hand waarvan de MIRT-projecten worden ingevuld. De systemen en processen in de zelf kunnen ook aan verandering onderhevig zijn.

Commitment

Commitment van de werknemers is een verwachte indicator om te zien of verandering serieus wordt genomen en wordt doorgevoerd. Commitment is volgens de literatuur één van de indicatoren om het implementatiesucces van een verandering te meten. Voor commitment voor een verandering wordt in dit onderzoek de definitie van Allen en Meyer (1990) gebruikt:

“... a force (mind-set) that binds an individual to a course of action deemed necessary for the successful implementation of a change initiative”. Wat betreft organisatieverandering zijn er drie verschillende soorten commitment te onderscheiden:

- 1) Affectief commitment: wanneer het verlangen bestaat een bijdrage te leveren aan de verandering, vanuit het geloof dat deze voordelen oplevert;
- 2) Continuïteitscommitment: In essentie betekent dit ‘gedrag waarbij een werknemer blijft werken bij de organisatie vanwege de neveneffecten die zijn activiteiten daar hebben.’ Bij een organisatieverandering betekent dit de erkenning van een werknemer dat het hem wat kan kosten wanneer hij niet meewerkt aan een verandering.
- 3) Normatief commitment is de morele verplichting die de werknemer voelt om te blijven werken bij de organisatie. Wanneer een werknemer zich verplicht en verantwoordelijk voelt om mee te werken

en bij te dragen aan een organisatieverandering, kan er in die context gesproken worden van normatief commitment (Allen & Meyer, 1990).

Commitment van de werknemers is een indicator om te zien verandering serieus wordt genomen en wordt doorgevoerd. Er wordt verondersteld dat wanneer een werknemer, projectleider of bestuurder gecommitteerd is aan de verandering, hij er vrijwel alles aan doet om te zorgen dat de verandering wordt bewerkstelligd.

Commitment is de uitsingsvorm van de begrippen 'eigenaarschap' en 'trekkers van de verandering'. Op het moment dat de trekkers, die eigenaarschap voelden, genoeg hun best hadden gedaan, kun je dat terugzien in de commitment. Hier wordt in dit onderzoek dan ook naar gezocht. Als de commitment op een duidelijke manier is getoond, wordt er verwacht dat dit terug te zien zal zijn door hiernaar te vragen bij de respondenten.

3.6. Verankering

In het volgende wordt er beschreven hoe verankering eruitziet en welke factoren en van invloed zijn op verankering van duurzaamheid. Hierin wordt gebruik gemaakt van transitieliteratuur van Rotmans en ook 'oudere' literatuur zoals van Schein en Levinson. Door het toetsen van deze factoren in de projecten, wordt er bekeken welke factoren van invloed zijn op verankering. Daarnaast wordt er in de praktijk echter ook gekeken naar wat de respondenten verwachten wat er nog meer van invloed is op verankering. Hieruit kan naast de theoretische status quo, kennis toegevoegd worden uit de praktijk, naast wat Royal HaskoningDHV al schreef over verankering.

Procesankering

Procesankering gaat erover of een vernieuwingsproces landt en beklijft in een organisatie. Het betreft hoe hulprelaties gesmeed worden, hoe verandering ingebed wordt in de organisaties en hoe vernieuwing al dan niet continuïteit krijgt. De indicatoren hierin zijn 1) hulprelaties die betrokken actoren in concrete trajecten aangaan, 2) de inbedding van dit soort trajecten in de organisatie en 3) continuïteit van de vernieuwing in de organisatie (Vermaak, 2009: p. 391).

Kijkend naar de transitiefiguur van Rotmans (2000, 2001) is verankering de stabilisatiefase. In het figuur lijkt verankering de laatste fase te zijn, maar het figuur van Royal Haskoning laat zien dat verandering zich in een dynamisch proces bevindt. Dit wordt dynamisch verankeren genoemd, waarbij resultaten van experimenten landen in nieuwe routines en ambities worden aangescherpt. Hierbij ontstaat volgens hen ruimte voor het volgende experiment.

3.7. Factoren die van invloed zijn op verankering

Wanneer de verandering is ingezet, is het van belang dat deze verankerd wordt. Er wordt verwacht dat daar zes factoren van op invloed zijn. 'Eigenaarschap bij de projectmedewerkers' en 'zichtbaarheid van de positieve verandering' zijn factoren die op zichzelf staan en individueel zijn ingebracht. De andere vier factoren waarvan wordt onderzocht of zij van invloed zijn op de verankering, zijn factoren die zijn geformuleerd door Royal HaskoningDHV. Deze vier factoren zijn 'het zoeken en vinden van aanlegplaatsen', 'verzameling van data en monitoren implementatieproces', 'routiniseren', en 'besluitvormingsproces gericht op verankering'.

Eigenaarschap bij projectmedewerkers

Het begrip eigenaarschap is al eerder beschreven en deze definitie wordt aangehouden.

De manier waarop dit begrip praktisch gezien wordt ingevuld in de verankeringsfase, zal echter anders zijn.

De mate van verankering zou kunnen worden verklaard door de mate waarin projectmedewerkers (dus de actoren die zich in het project bevinden en mogen meebeslissen over de verankering van duurzaamheid, zoals o.a. de Omgevingsmanager, de Technisch manager, Projectleider etc) duurzaamheid blijven

aankaarten. Het verband tussen deze twee variabelen wordt verondersteld aangezien het nodig is dat mensen zich eigenaar voelen van verduurzaming en het borgen hiervan. Er wordt verondersteld dat wanneer de projectmedewerkers duurzaamheid (constant) op het netvlies hebben staan en zich ervan bewust zijn dat er iets mee moet gebeuren, dit de mate van verankering van duurzaamheid hoger maakt. Dit gaat ervan uit dat 'mensen de verandering maken'.

Eigenaarschap kent veel raakvlakken met het psychologisch contract. Het gaat om de verwachtingen ten aanzien van werkzaamheden en carrière. Levinson et al. (1962) zien een psychologisch contract als "een serie van wederzijdse verwachtingen welke niet concreet zijn vastgelegd maar die de relatie tussen organisatie en medewerker vormgeven". Volgens Schein (1978) zijn deze verwachtingen niet alleen gericht op hoeveelheid werk of betaling maar gaan deze vooral over morele verplichtingen, privileges en rechten. Schein stelt verder dat ontevredenheid bij een werknemer voortkomt uit een gevoel van schending van het psychologisch contract.

In dit onderzoek zou het psychologisch contract en de voelbaarheid daarvan bij de projectmedewerkers of de besluitvormers een reden kunnen zijn waarom duurzaamheid 'gedragen' wordt. Duurzaamheid kan gezien worden als 'iets extra's' en de projectmedewerkers of bestuurders moeten het idee hebben dat het psychologisch contract op orde is, voordat zij 'hun nek durven uit te steken' en duurzaamheid durven aan te kaarten.

Zichtbaarheid van de positieve verandering

Er wordt verondersteld dat de positieve zichtbaarheid van de verandering van invloed is op verankering van de verandering. Dit heeft te maken met de manier waarop de verandering wordt gecommuniceerd. Hoe meer de verandering van het toepassen van duurzaamheid op een positieve manier gecommuniceerd wordt, hoe groter de kans dat de verandering wordt verankerd.

Dit komt overeen met het concept 'bloembakken plaatsen onderweg'. Dat betekent dat bij een langdurig traject tussentijds mijlpalen gezet moeten worden en de voortgang gevierd moet worden, omdat men anders het doel uit het oog kan verliezen gezien de lange tijd die over het project heen gaat.

Deze zichtbaarheid van de verandering kan zich manifesteren door het geven van media aandacht via een extern kanaal of het opnemen van duurzaamheid in interne nieuwsbrieven van het ministerie van IenM of Rijkswaterstaat via het interne kanaal. Ook het inzetten van enthousiaste 'ambassadeurs' binnen de organisatie, kan ervoor zorgen dat mensen geïnspireerd worden door het verhaal dat wordt verteld en dan met duurzaamheid aan de slag willen gaan in het project.

Aanleggen

Vier van de concepten uit het conceptueel model zijn gegrepen uit de theorie van Royal Haskoning op het gebied van programma management. Deze programma management theorie past omdat het gaat om projecten die van tijdelijke aard zijn en door verschillende fases heen lopen. Een programma is gericht op het realiseren van effecten in een afgebakend domein. Door Royal HaskoningDHV worden er vier elementen beschreven die ervoor zorgen dat de effecten van een programma worden verankerd in één of meer veilige havens. Deze vier punten zijn de volgende vier factoren.

Het zoeken en vinden van een 'aanlegplaats'

Het zoeken en vinden van aanlegplaatsen; het nadenken over waar in bestaande organisaties de werkwijze kan worden geïmplementeerd. Daarnaast kan het zijn dat de samenwerking binnen het programma verder geïnstitutionaliseerd kan worden, voor het oprichten van bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie die met uitkomsten aan de slag gaat, of dat uitkomsten m.n. gericht zijn op beïnvloeding van beleid of eigen beleidsvorming (Royal Haskoning). In dit onderzoek wordt er onderzocht of duurzaamheid op een bepaalde plaats is geborgd en of het vinden van een aanlegplaats van invloed is geweest op verankering.

Verzameling van data en monitoren van deelresultaten

Fernandez en Rainey (2006), leidende onderzoekers op het gebied van verandermanagement, onderkennen het belang van monitoren van deelresultaten en uitkomsten; bijvoorbeeld door voortgangsrapportages. Zij noemen dit als onderdeel van het institutionaliseren van de verandering. Hiervoor zijn op z'n minst indicatoren nodig en bij voorkeur een afwegingskader; hierdoor biedt het programma management ook mogelijkheden om het programma bij te sturen (Royal Haskoning, z.j.).

Judson (1991) legt ook de nadruk om het verzamelen van data en het monitoren van het implementatie proces om de managers bewust te maken van de mate waarin de organizationele leden de verandering hebben overgenomen. De inspanningen tot evaluatie en monitoren zouden door moeten gaan tot nadat de verandering volledig is overgenomen om er zeker van te zijn dat organisatieleden niet terugvallen in oude patronen (Judson, 1991).

Routiniseren: uitkomsten passend maken

Uitkomsten passend maken voor bestaande organisaties (routiniseren); Resultaten van projecten moeten worden vertaald in beleid of uit te voeren maatregelen. Er wordt verwacht dat als dit wordt gedaan, dit van invloed zal zijn op de verankering (Royal Haskoning, z.j.).

Besluitvormingsproces gericht op verankering

Een besluitvormingsproces gericht op verankeren van uitkomsten; de vertaalde uitkomsten en resultaten moeten zorgvuldig worden afgerond en overgedragen. Actoren en organisaties bepalen met elkaar wanneer een resultaat is afgerond. Daarna overleggen actoren samen wie welke verantwoordelijkheid voor verankering zal nemen en maken ze met elkaar afspraken (RoyalHaskoningDHV, z.j.: p. 28-29).

Er worden hierbij, naast de hierboven genoemde dingen die wél gedaan moeten worden, ook tips gegeven wat niet te doen:

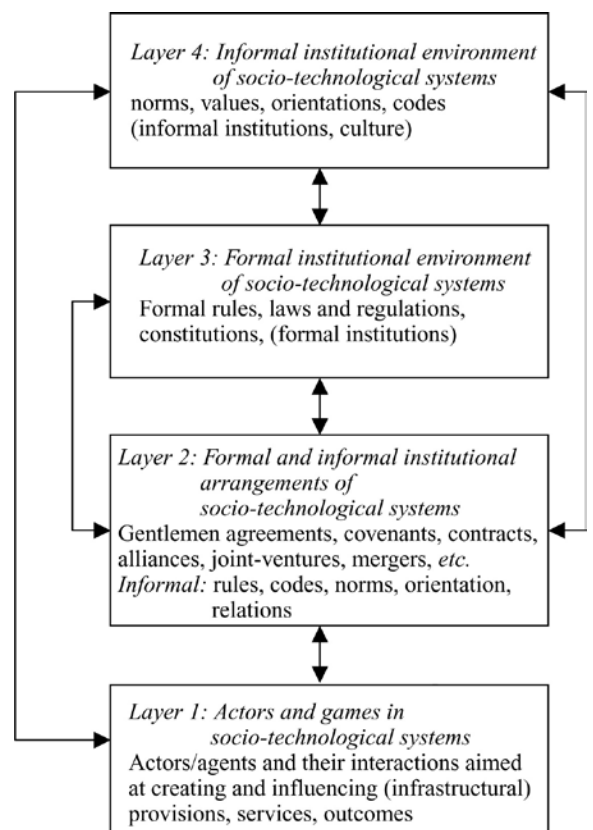
- Het programma op zichzelf institutionaliseren en daardoor niet afronden;
- Te laat beginnen met aanlegplaatsen te identificeren en voor te bereiden;
- Resultaten laten liggen bij de ontwikkelaars;
- Resultaten over de schutting gooien bij staande organisaties;
- Resultaten overnemen en de uitvoerders en eigenaren 'vergeten' (Royal HaskoningDHV, onbekend: p. 30)

3.8. Waaruit blijkt verankering?

4-lagenmodel van institutionalisering

Een ander woord voor 'verankering' is in dit onderzoek 'institutionalisering'. Om duurzaamheid te kunnen verankeren, moet het op enige manier geïnstitutionaliseerd worden.

Koppenjan en Groenewegen (2005) beschrijven een model waar in vier lagen van institutionalisering worden behandeld, naar aanleiding van het model van Williamson. De vier levels die zij benoemen, zijn van toepassing op het functioneren van complexe (technologische) systemen. Level 1 gaat over de individuele actoren en hun interacties in de context van een complex systeem of een complexe setting. Level 2 betreft de institutionele arrangementen, waarbij gedacht kan worden aan (informele) netwerken en convenanten. Level 3 behelst de formele 'regels van het spel', en bepaalt de legale positie van de spelers en de mechanismen die aanwezig zijn om de transacties



te coördineren. Level 4 gaat over de informele 'regels van het spel', zoals cultuur, waarden, normen en attitudes.

Dit model is een theoretische weergave van de manier waarop verankering toegepast zou kunnen worden in MIRT-projecten. Er wordt gekeken op welk level duurzaamheid aanwezig is. Dit model wordt in het gehele onderzoek gebruikt om te zien hoe duurzaamheid is verankerd. In de operationalisatie worden de aspecten van het vier-lagenmodel vertaald naar de instrumenten zoals deze binnen de MIRT-projecten voorhanden zouden kunnen zijn.

Level 1

Op level 1 gaat het om de actoren en de spellen die gespeeld worden. Het gaat hierbij erom dat de individuele actoren en hun interacties gericht zijn op het creëren en beïnvloeden van (infrastructurele) voorzieningen, services en resultaten (Koppenjan en Groenewegen, 2005). Deze laag kan namelijk betekenen dat verankering wordt doorgezet of geïnstitutionaliseerd door de actoren die zich in het project bevinden en de spellen die daarin gespeeld worden. Als één van de actoren namelijk een hoge mate van eigenaarschap ervaart om duurzaamheid te benadrukken binnen de besluitvorming rondom een project, dan zou dit een verklaring kunnen zijn voor verankering. De *front runner* die volgens de literatuur van Loorbach en Rotmans (2010) bekrachtigd zou moeten worden, is ook een voorbeeld van een actor die op level 1 van dit model wordt ingedeeld.

Het klinkt logisch dat verankering in personen de onderste laag is en zorgt voor de minste verankering. Wanneer duurzaamheid namelijk in personen verankerd zit en de 'trekker' of 'eigenaar' verlaat het project, dan wordt duurzaamheid automatisch meegenomen als het nergens anders opgenomen is. Aan de andere kant zou het kunnen het bijdragen als er individuen in het project zitten (op sleutelposities) in wie duurzaamheid verankerd is. Als de projectleider van een project bijvoorbeeld in eerdere projecten ook al met duurzaamheid in aanraking is gekomen en dat project op een duurzame manier heeft uitgevoerd, dan kan dat invloed kan hebben op de verankering van duurzaamheid.

Level 2

Level 2 betreft de formele en informele institutionele arrangementen van socio-technologische systemen. Koppenjan & Groenewegen (2005) beschrijven dat op dit niveau van de analyse, 'agents' in hun netwerken mechanismen ontwerpen om de transacties tussen hen te coördineren. Institutionele arrangementen, die vaak 'governance structuren' worden genoemd, zijn ontworpen om specifieke transacties te coördineren onder verschillende actoren. De contracterende actoren gebruiken lange termijn contracten, subcontracten, co-creatie, joint-ventures, strategische allianties, cartels en verticaal geïntegreerde hiërarchieën. Op netwerk-level worden ook arrangementen gecreëerd die het functioneren van het netwerk faciliteren, zoals intergouvernementele netwerken en publiek-private arrangementen.

Concretere voorbeelden die worden genoemd, zijn de gentlemen's agreements, convenanten, contracten, allianties, joint-ventures, fusies, etc. Deze kunnen gezien worden als 'zachte' regels. Dit level heeft ook informele implicaties, namelijk: regels, codes, normen, oriëntaties relaties (Koppenjan & Groenewegen, 2006).

Fernandez & Rainey (2006) claimen dat managers en medewerkers verandering effectief moeten institutionaliseren en verandering moeten inbedden door nieuw beleid te incorporeren in hun dagelijkse routines. Bijna alle organizationele veranderingen gaan over gedragsverandering van organizationele leden. Medewerkers moeten deze gedragingen leren en routinizeren op de korte termijn en leiders moeten dat institutionaliseren over de lange termijn zodat nieuwe patronen van gedraging de oude vervangen (Fernandes & Rainey, 2006).

Level 3

Level 3 betreft de formele 'rules of the game' en bepaalt formele positie van de spelers en de mechanismen die voorhanden zijn om de transacties te coördineren. Het zijn de 'hardere' maatregelen. Hiertoe behoren volgens Koppenjan en Groenewegen (2005) de formele regels, wetten en regels, condities en formele

instituties. Praktisch gezien betekent dit of duurzaamheid is opgenomen in de vaste lijsten met zaken die gedaan moeten worden bij het uitvoeren van het project, waarbij het een sterk bindend karakter heeft en ook wettelijk is vastgelegd.

Door in dit onderzoek een vergelijking te maken tussen projecten die maatregelen hebben uit respectievelijk level 2 of level 3, kan men zien hoe zwaar of streng verduurzaming is en dat zou ook kunnen impliceren hoe serieus of ernstig duurzaamheid wordt genomen.

Level 4

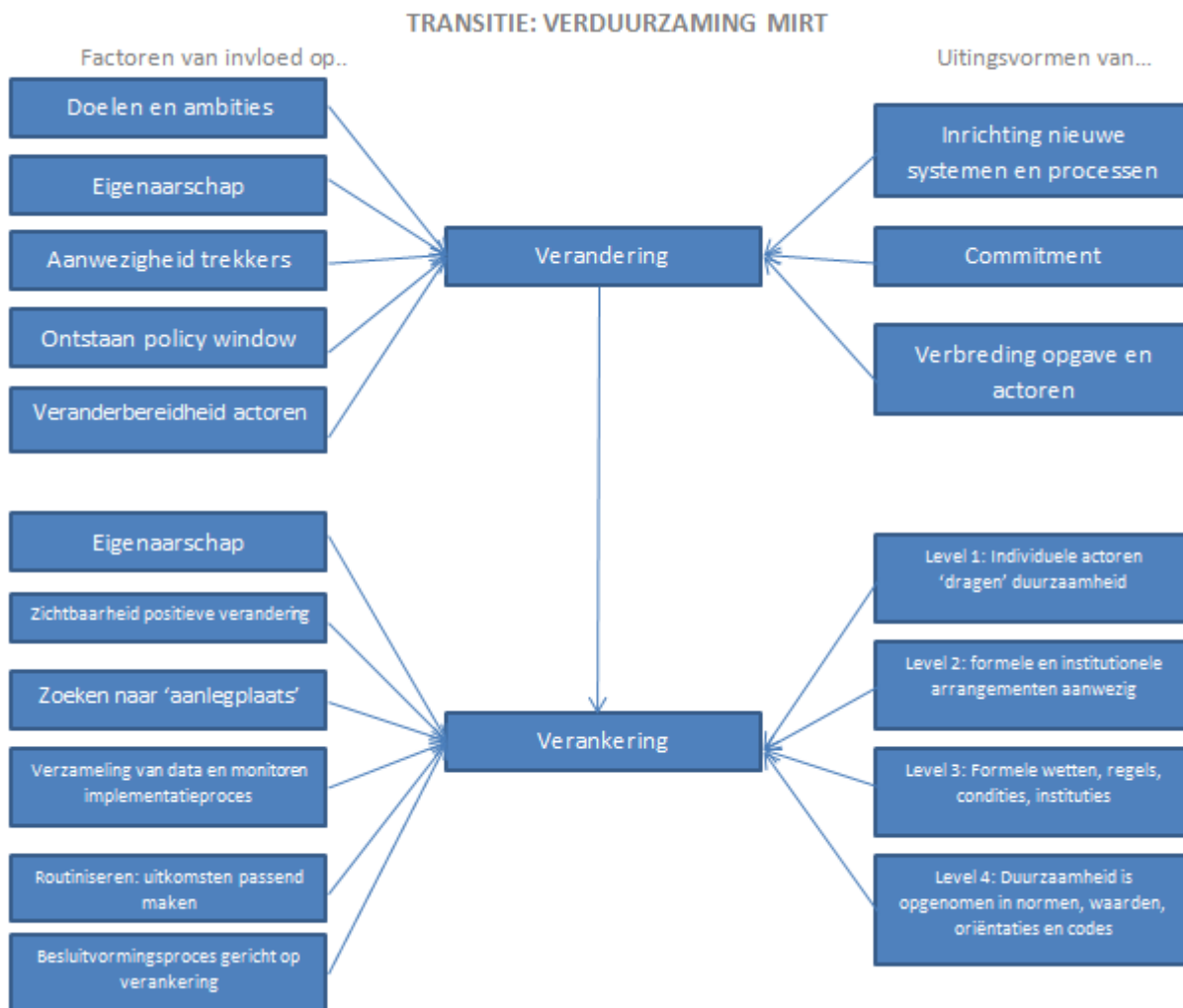
Level 4 gaat over informele institutionele omgeving: cultuur, waarden en overtuigingen. Hierbij spelen normen, waarden, oriëntaties, codes (informele instituties, cultuur) een rol. Kotter (1995), een bekende veranderwetenschapper, maakte een opmerking die erg goed past bij deze fase: *“Verandering beklijft als het ‘de manier waarop we het hier doen’ wordt en het wordt opgenomen in het spreekwoordelijke bloed van de organisatie”*.

Interessant is om naar aanleiding van dit level te onderzoeken in hoeverre het meenemen van duurzaamheid opgenomen is in de cultuur, waarden en overtuigingen binnen het project (Koppenjan & Groenewegen, 2005). Dit is in de praktijk wellicht minder goed zichtbaar, omdat het al onderdeel zou zijn van de werkwijze en dat het al zodanig in het bloed van de organisatie zit, dat het niet meer per se opvalt.

3.9. Conceptueel model

Het conceptueel model geeft een goed overzicht van de verwachtingen die er zijn na het bestuderen en structureren van de theorie. Er wordt in dit onderzoek gezocht naar de verbanden tussen de factoren en de invloed van de ene op de andere factor, die zijn aangegeven door middel van de pijlen.

Het conceptueel model dient van boven naar beneden en van links naar rechts gelezen te worden. De variabelen aan de linkerkant van het model worden verondersteld invloed te hebben op de afhankelijke variabelen en het doel is om de invloed van de variabelen op verandering en verankering te verklaren. De variabelen in het midden van het model zijn dus verandering en verankering en staan centraal in dit gehele onderzoek. De variabelen aan de rechterkant van het model worden gezien als uitingen van de afhankelijke variabelen; dus de manier waarop verandering of verankering waar te nemen is. De variabelen verandering en verankering zijn onderling ook verbonden, aangezien er überhaupt eerst een verandering moet plaatsvinden, voordat de verandering verankerd kan worden.



3.10 Operationalisatie

In de operationalisatie wordt de stap gemaakt van de theorie naar de praktijk. Dit gebeurt als opmaat naar de analysefase. De begrippen uit de theorie worden ‘meetbaar’ gemaakt. Dit betekent dat er wordt uitgelegd op welke manier het begrip terug te zien is, om te kunnen zeggen of en dat het begrip aanwezig was. De begrippen kunnen zo in de beleidsdocumenten terug gevonden worden en kunnen door de operationalisatie worden bevraagd tijdens de interviews.

Er wordt in de operationalisatie een onderscheiding gemaakt tussen 2 kolommen. In de eerste kolom staat het begrip en in de tweede kolom de indicator, de manier waarop er verwacht wordt dat het begrip wordt teruggezien.

Tabel 3: Operationalisatie		
Begrip	Definitie	Indicatoren
Begrippen van invloed op verandering		
Policy window	Bepaalde combinatie van problemen, oplossingen en politiek komen samen waardoor er een beslissing genomen kan worden (Cohen et al.)	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een probleem; - Er is een oplossing; - Er doet zich een politieke situatie voor waardoor duurzaamheid wordt geïntroduceerd. - Deze factoren doen zich tegelijkertijd voor waardoor de verandering naar duurzaamheid optreedt.
‘Trekkingen’ van verandering	(Er wordt ruimte gegeven aan) iemand die iets gedaan wil hebben, met een grote hoeveelheid energie en enthousiasme om de hordes in het regime te overbruggen, om beter de machtsspellen te spelen binnen het regime (Loorbach & Rotmans, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een trekker aanwezig, met een grote hoeveelheid energie en enthousiasme; - Er wordt ruimte gegeven om aandacht te besteden aan duurzaamheid in het project; - Er is iemand aanwezig in de belangrijke overleggen om duurzaamheid in te brengen
(Mentaal) Eigenaarschap	Het gevoel dat iemand ervaart jegens een object dat niet (juridisch) van hem is, maar welke wel wordt ervaren als eigendom en zo wordt behandeld (Rieuwerts, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Er zitten mensen in de organisatie die duurzaamheid belangrijk vinden en dat communiceren; - Het is bekend dat deze mensen duurzaamheid belangrijk vinden bij de andere medewerkers en projectleiding.
Doelen en ambities	Er zijn inspirerende visies, mensen met overtuiging en hoge ambities en deze zetten aan tot nadenken en prikkelen tot actie. Deze blijven ook leidend in de uitvoeringspraktijk.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn inspirerende visies op het gebied van duurzaamheid; - Er zijn mensen met overtuiging en hoge ambities op het gebied van duurzaamheid; - Deze ambities zetten aan tot nadenken en prikkelen tot actie - De ambities blijven ook leidend in de uitvoeringspraktijk
Veranderbereidheid	Een positieve gedragsverandering voor de implementatie van modificaties in een organisatiestructuur of werk- en administratieve processen, die resulteren in de inspanningen van de leden van de organisatie om het veranderproces te steunen of te versterken (Metselaar, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> - Steun bij het top management is aanwezig voor de verandering (Judson, 1991) - Medewerkers zijn bereid om verandering te implementeren
Waaruit blijkt verandering?		

<p>Verbreden opgave en actoren</p>	<p>Duurzaamheid vanaf het begin meenemen in elke MIRT-fase door opgaven en oplossingen met een brede blik te benaderen en samen met de gebiedspartners actief te zoeken naar meekoppelkansen, bijvoorbeeld door toepassing Omgevingswijzer</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is breder gekeken dan de opgave die was geformuleerd door het ministerie; - De gebiedspartners zijn betrokken in het proces en mochten ideeën inbrengen voor het project; - Er is gezocht naar meekoppelkansen, bestaande initiatieven of ideeën uit de buurt van het project waarbij aangesloten kon worden; - De Omgevingswijzer is toegepast.
<p>Inrichting nieuwe systemen en processen</p>	<p>Systemen en werkprocessen in de organisatie of het project worden opnieuw ingericht omdat verandering naar duurzaamheid werd ingevoerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De werkwijze van het project is opnieuw ingericht door het moeten invoegen van duurzaamheid; - Werkprocessen zijn opnieuw ingericht doordat duurzaamheid belangrijk wordt geacht; - Duurzaamheid is in de opdrachtschrijvingen opgenomen als nieuw criterium; - Er worden veranderingen aangebracht na het toepassen van de Omgevingswijzer;
<p>Commitment</p>	<p>Een kracht die een individu bindt aan de acties die nodig zijn voor de succesvolle implementatie van een verander initiatief.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Uit de acties van actoren valt er op te merken dat men achter de verandering naar duurzaamheid staat; - Er bestaat een verlangen bij de betrokkenen om een bijdrage te leveren aan de verandering naar duurzamer werken; - Er is erkenning bij de werknemer dat het hem iets kan kosten wanneer hij niet meewerkt aan de verandering naar duurzaamheid; - Een werknemer voelt zich verplicht om mee te werken aan de verandering naar duurzaamheid; - De werknemers komen met vragen en onduidelijkheden over de verandering naar de leidinggevende
<p>Factoren van invloed op verankering</p> <p>Positieve communicatie verandering</p>	<p>Er is positief gecommuniceerd naar de projectmedewerkers en de stakeholders over de manier waarop de verandering heeft plaatsgevonden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er heeft communicatie over de verandering plaatsgevonden; - De boodschap was al dan niet positief; - Het verspreiden van de boodschap heeft invloed gehad op de verankering.
<p>Zoeken naar aanlegplaatsen</p>	<p>Verankering van een programma in veilige havens (Royal Haskoning)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Er wordt nagedacht over waar in de bestaande organisaties de werkwijze kan worden geïmplementeerd. - De samenwerking binnen het programma wordt verder geïnstitutionaliseerd. - Een uitvoeringsorganisatie die met uitkomsten aan de slag gaat wordt opgericht. -Uitkomsten zijn m.n. gericht op beïnvloeding van beleid of eigen beleidsvorming.

Verzameling van data en monitoren implementatieproces	Monitoren van deelresultaten en uitkomsten om de verandering te kunnen managen en te kunnen bijsturen.	<ul style="list-style-type: none"> - Er worden data verzameld over de verandering; - Indicatoren en afwegingskader zijn aanwezig; - Het veranderproces wordt gemonitord; - Er wordt bijgestuurd waar dat nodig is. <p>Dit leidt uiteindelijk tot verankering</p>
Routiniseren	Uitkomsten passend maken voor bestaande organisaties (routiniseren)	- Er wordt op gericht om duurzaamheid in de werkprocessen- en systemen mee te nemen;
Besluitvormingsproces gericht op verankering	Een besluitvormingsproces gericht op verankeren van uitkomsten	<ul style="list-style-type: none"> - De vertaalde uitkomsten en resultaten moeten zorgvuldig worden afgerond en overgedragen. - Actoren en organisaties bepalen met elkaar wanneer een resultaat is afgerond. - Daarna overleggen actoren samen wie welke verantwoordelijkheid voor verankering zal nemen en maken ze met elkaar afspraken. - Al in het besluitvormingsproces wordt er vanuit gegaan dat de verandering uiteindelijk verankerd wordt;
Waaruit blijkt verankering?		
	Level 1: actoren en de spellen die gespeeld worden	<ul style="list-style-type: none"> - Iemand in het project wordt verantwoordelijk gemaakt voor duurzaamheid - Iemand in het project wordt afgerekend op de mate van duurzaamheid in het project;
	Level 2: Formele en institutionele arrangementen van socio-technologische systemen	- Er is een convenant gesloten waarin duurzaamheid zit
	Level 3: Formeel institutionele omgeving	- Duurzaamheid zit in de regels en procedures die volgens de wet gevolgd moeten worden.
	Level 4: informele institutionele omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Duurzaamheid zit in de normen, waarden, oriëntaties, codes- - Duurzaamheid is opgenomen in cultuur, waarden en overtuigingen binnen de opdrachtgevende organisatie en het project

Hoofdstuk 4: Verandering en verankering van duurzaamheid bij het Ministerie en RWS

Duurzaamheid in MIRT-projecten komt niet zomaar uit de lucht vallen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de opdrachtgever die de opdracht uitschrijft. Die opdracht moet Rijkswaterstaat vervolgens uitvoeren.

In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke manier duurzaamheid verankerd is binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de opdrachtgever van de MIRT-projecten en welke handvatten er door Rijkswaterstaat worden gegeven voor duurzaamheid.

4.1. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Binnen het ministerie is het Directoraat-Generaal Ruimte en Water verantwoordelijk voor het programma Vernieuwing MIRT, waar de Verduurzaming van het MIRT is ondergebracht.

Binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu is er op verschillende manieren getracht om duurzaamheid te verankeren. Deze manieren komen in het volgende gedeelte aan de orde. Dit wordt gedaan door de maatregelen die op papier terug te vinden zijn, op te sommen.

Bestuursconvenant

Door drie directeuren (D-G's) bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu is er een intentieverklaring ondertekend waarin gesteld wordt dat duurzaamheid belangrijk wordt gevonden en dat hier binnen en buiten de organisatie mee aan de slag wordt gegaan (Ministerie IenM, 2014b).

Concrete vormen van verankering zijn op de volgende manier terug te vinden in het convenant: *“Doel van de afspraak is te komen tot integrale opdrachten aan RWS, waar in ieder geval alle IenM beleidsdoelen in zijn meegenomen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een energieparagraaf in de opdrachten aan RWS vanuit DGB.”* Het opnemen van de energieparagraaf is een vorm van verankering. *“Dat duurzaamheid geen separaat beleidsterrein is, maar onderdeel van de reguliere samenwerking”* zou zorgen voor verankering op van level 4 van Koppenjan en Groenwegen, omdat het onderdeel zou zijn van de reguliere werkwijze. Er staat opgeschreven dat er *“voldoende capaciteit en budget en een goed monitoringssysteem”* nodig is. Dit monitoringssysteem is volgens de literatuur uit het theoretisch kader ook van invloed op de mate van verankering. Als laatste werd er door RWS, DGMI en DGRW capaciteit beschikbaar gesteld om *“input in de vorm van verdere concrete acties op het terrein van duurzaamheid in de begrotingsvoorbereiding van 2014”* te verzorgen (Ministerie van IenM, 2014b).

Beleidsdocument Verduurzaming MIRT

Naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris van IenM van maart 2014, de modernisering van het milieubeleid en het MIRT-projectenoverzicht is er een document geformuleerd door de beleidskern van het ministerie samen met Rijkswaterstaat en ProRail. Hierin staat onder andere opgenomen dat er qua duurzaamheid wordt gestreefd van *“beweging van “duurzaamheid als randvoorwaarde” naar “met duurzaamheid kwaliteit realiseren”* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a).

In het document valt ook te lezen *“Binnen het MIRT staan opgaven in de fysieke leefomgeving centraal, waarbij meerdere beleidssectoren elkaar raken en partijen op verschillende schaalniveaus elkaar nodig hebben. Integratie van duurzaamheid in het MIRT is dan ook een kansrijk middel voor Nederland om concreet actie te ondernemen om eigen beleidsdoelen (...) op het gebied van duurzaamheid te realiseren”*.

Interessant frasen en gedeeltes uit het beleidsdocument

Een opvallende opmerking in het beleidsdocument is *“uit praktijkvoorbeelden blijkt ook dat duurzaamheid IenM niet noodzakelijkerwijs extra geld kost. Andere partijen zijn bereid hiervoor te betalen. (...) En soms is een duurzame uitwerking duurder dan een niet-duurzame uitwerking maar goedkoper dan wanneer je apart duurzaamheid vormgeeft”*.

In het beleidsdocument staat ook opgenomen hoe duurzaamheid per fase ingevuld kan worden. Met betrekking tot de Verkenningfase en de Planuitwerkingsfase – die later voor de twee projecten specifiek worden geanalyseerd – staat opgenomen:

- In de Verkenning kan worden gekeken naar voorkeursalternatieven. Hierbij kunnen verschillende oplossingen in het gebied met de bijbehorende kansen van duurzaamheid aan bod komen. Neem bijvoorbeeld het plaatsen van een landtunnel of recreaduct bij de A13/A16.
- Bij de planuitwerking komen de optimalisaties in de voorkeursbeslissing aan bod. Denk bijvoorbeeld aan duurzame energie opwekking (zonnepanelen) of een energie neutrale brug (Ministerie IenM, 2014a).

Keuze projectleider om terug te gaan met de opdracht

In het beleidsdocument staat er verder dat de projectleider (die in dienst is van RWS) de keuze heeft om terug te gaan met de opdracht naar de opdrachtgever. *“Als er doelmatig meer waarde kan worden gerealiseerd met een iets grotere tijd- of geldinvestering dan heeft de projectleider de verantwoordelijkheid om dit aan de betrokken opdrachtgevers en bestuurders voor te leggen zodat zij een afgewogen besluit daarover kunnen nemen. Hetzelfde geldt voor gevallen waarin sprake is van voortschrijdend inzicht. (...) Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat voor elk wissel de scope gewijzigd wordt. De verwachting is dat dit slechts een enkele keer nodig is en ook minder vaak zal voorkomen naar mate in de vroege MIRT-fasen breder gekeken wordt (dit heeft namelijk ook effect op de opdrachten in de fasen daarna).”* (Ministerie IenM, 2014a)

Interessant om te zien in dit beleidsdocument is dat in de brief van de minister die werd verstuurd naar de Kamer over de Verduurzaming van het MIRT er vier doelen werden weergegeven, waarvan punt vier was **“veranker dit** in de opdracht, stem deze binnen de beleidskern met alle beleids-dg’s af en betrek ook Rijkswaterstaat, ProRail en de regio bij het formuleren van de opdracht.” (Ministerie van IenM, 2014a). In het beleidsdocument en ook in het verdere traject worden er slechts drie doelen weergegeven, waarvan het verankeringsdoel er niet langer één is. In het beleidsdocument staat het punt ‘veranker dit’ wel opgenomen, maar op een andere plaats. Het is onderdeel geworden van de randvoorwaarden. Er staat hierover *“Om duurzaamheid integraal en vanaf het begin mee te nemen in het MIRT, wordt duurzaamheid voortaan expliciet opgenomen in elke opdracht. Dit vraagt om een goede afstemming van de opdracht tussen de verschillende onderdelen van de beleidskern van IenM, met RWS en ProRail en andere overheden. Ook een goede overdracht tussen fasen is van belang. Tijdens de uitvoering van de opdracht blijft de beleidskern betrokken.”* (Ministerie van IenM, 2014a). De verankering van duurzaamheid is dus – bewust of onbewust - in plaats van een doel een randvoorwaarde geworden bij de uitwerking in het beleidsdocument

MIRT-projectenoverzicht

In het MIRT-projectenoverzicht is een pagina opgenomen over de Verduurzaming van het MIRT. Dit is dezelfde tekst als de brief die de minister in 2014 naar de Kamer stuurde om te communiceren over de Verduurzaming van het MIRT. Daarnaast wordt er in het MIRT Projectenoverzicht een link gegeven naar de modernisering van het Milieubeleid van maart 2014 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014f) . In dat document staat opgenomen dat ‘daar waar bereikbaarheidsopgaven de aanleiding vormen voor een MIRT-onderzoek, worden deze daarom in samenhang met andere opgaven in het gebied gezien. Het gaat om een integrale benadering van bereikbaarheid, leefbaarheid en ruimtelijke ordening(...) De brede MIRT-onderzoeken kijken in eerste instantie naar creatieve en slimme oplossingen, zoals: inzetten op gedragsverandering a la Beter Benutten, met gebruik van de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie en sturen op een slimme ruimtelijke kwaliteit en inrichting die leidt tot minder en meer duurzame vormen van mobiliteit (lopen, fiets, OV).’ Hier wordt aangegeven dat “investeren alleen in aanmerking komt als dit soort maatregelen geen soelaas biedt en er zicht is op financiering (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014f). Het MIRT projectenoverzicht wordt daarnaast aan de Kamer voorgelegd en op deze manier heeft de Kamer dit ook te zien gekregen. Dit betekent dat de politiek op de hoogte is of hoort te zijn van de duurzame ambities.

Programma Meer Bereiken

In het programma Meer Bereiken van het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt nagedacht over alternatieve oplossingen voor bereikbaarheidsproblemen. Het programma Meer Bereiken is een voorbeeld van het feit dat het ministerie verder kijkt dan slechts het aanleggen van een weg. Dit lijkt erop dat het ministerie niet slechts een verandering teweeg wil brengen 'binnen het systeem', maar ook op zoek gaat naar andere oplossingen die buiten de geplaveide wegen liggen.

Het programmateam is actief in de MIRT-onderzoeksfase, waarin achtereenvolgens de scope wordt bepaald en een probleem en een oplossing. Het is als het ware een operationalisering van de Vernieuwing MIRT in de opgave op het thema bereikbaarheid.

Het informatieboekje over het programma Meer Bereiken heeft de ondertitel 'door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsproblemen: anders kijken, anders denken, anders doen'. In het voorwoord staat beschreven door de minister dat we *'staan op de grens staan van een grote verandering. Een trendbreuk. Er is een andere manier van kijken, denken en handelen nodig (...) Als we Nederland bereikbaar willen houden, moeten we niet alleen uitgaan van 'meer' van hetzelfde, maar ook open staan voor 'anders'. Dus mobiliteitsvraagstukken niet alleen oplossen met meer infrastructuur, maar infrastructuur bijvoorbeeld ook beter benutten en meer gebruik maken van nieuwe technologie. Er liggen veel kansen om mobiliteitsvraagstukken anders op te lossen.'* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014e) Het programma is dus in het leven geroepen om omgevingspartijen te betrekken bij het probleem, in plaats van hen mee te laten denken over een oplossing die er al ligt. Hieruit spreekt dus de wil om een bredere blik te hanteren bij het kijken naar infrastructurele vraagstukken.

Organisatie programma Meer Bereiken

Het programma Meer Bereiken is onderdeel van de Vernieuwing van het MIRT, waar de Verduurzaming van het MIRT ook een onderdeel van is. In het programma Meer Bereiken zitten medewerkers van alle directoraten-generaal van het ministerie, dus ook van de directies Ruimte en Water, Milieu en Internationaal en Rijkswaterstaat. De trekkersrol is belegd bij de DG Bereikbaarheid, maar er wordt geprobeerd door middel van kruisbestuiving tussen de verschillende DG's tot oplossingen te komen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014e). In de praktijk zou dat echter lastig kunnen zijn omdat er problemen toch vooral vanuit de bereikbaarheid worden aangepakt en geïnitieerd en niet zozeer vanuit milieu of water.

Duurzaamheid in Meer Bereiken

Duurzaamheid wordt in de informatiebrochure gecategoriseerd als *'een maatschappelijke en technologische ontwikkeling die een andere aanpak van bereikbaarheidsopgaven nodig én mogelijk maakt'*. Andere ontwikkelingen die daarbij genoemd worden, zijn verstedelijking, ander gedrag, meer informatietechnologie en een grotere rol voor decentrale en private partijen. Over duurzaamheid zelf wordt geschreven *'voor burgers en bedrijven is duurzaamheid een belangrijke drijfveer om in beweging te komen. Bedrijven denken na over kosten en imago. Voor stedelijke distributie gaan ze bijvoorbeeld lading bundelen met andere bedrijven. Aandacht voor duurzaamheid leidt tot nieuwe initiatieven, zoals 'auto-delen'. Ook de auto-industrie is in beweging. Er komen steeds meer elektrische auto's. Een andere belangrijke ontwikkeling is de opmars van de elektrische fiets.'* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014 e)

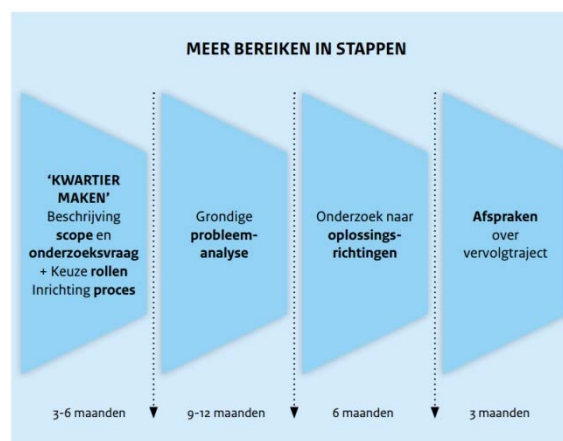
5 I's en kwartiermakersfase

In de brochure wordt aangegeven dat de nieuwe bereikbaarheidsopgaven een andere manier van denken vergen. Dit zorgt voor een shift van een technische oriëntatie op infrastructuur naar een gebiedsgerichte aanpak en een samenhangend bereikbaarheidssysteem.

Hierbij worden vijf I's gehanteerd; innoveren, informeren, in stand houden, inrichten en infrastructuur. Dit zijn de vijf I's die aan het begin van het proces, in de MIRT-onderzoeksfase, worden gebruikt. Innoveren en informeren zijn punten die zich vooral op de gedragskant richten. 'In stand houden' gaat over beheren wat er al is, net als 'inrichten', waarbij het gaat om het beter afstemmen van mobiliteitsmaatregelen en ruimtelijke keuzes, zoals flexibel kunnen werken. Interessant hierbij is dat de I van innovatie de laatste van de vijf I's is. Het aanleggen van een weg, gebeurt dus pas nadat er eerst breed is gekeken of er andere

manieren zijn om een bereikbaarheidsprobleem op te lossen. Er staat hierover opgeschreven ‘wanneer deze maatregelen het probleem voldoende oplossen, kan uitbreiding van infrastructuur aan de orde komen. Dus eerst kleine maatregelen nemen, en alleen infrastructuur aanleggen waar het rendement het grootst is (Ministerie van IenM, 2014e). De werkwijze die hierbij gehanteerd wordt, zou dus moeten zorgen voor duurzame oplossingen die niet per definitie binnen ‘het systeem’ zitten, maar ook ruimte bieden aan andere oplossingen. De respondent ziet hierin een verschuiving van oplossingsgericht denken naar meer pro-actief en preventief denken.

De werkwijze van Meer Bereiken is in stappen ingedeeld. De eerste stap is ‘kwartier maken’, waarin de beschrijving van de scope en de onderzoeksvraag en de keuze van de rollen en de inrichting van het proces worden gedefinieerd. Daarna volgen in elkaar opvolgende fasen een grondige probleemanalyse, een onderzoek naar de oplossingsrichtingen en de afspraken over het vervolgtraject (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014 e; p.23). Dit is een voorbeeld dat er ‘aan de voorkant’, dus voordat er een probleem en oplossing zijn gedefinieerd, wordt gekeken wat de onderzoeksvraag is. Omgevingspartijen worden op deze manier al vroeg in het proces betrokken en zo kan er bij het bepalen van de scope eventueel al gekeken worden met een ‘duurzame bril’ naar wat de scope is. Dit betekent dat er bij een bereikbaarheidsprobleem verder wordt gekeken dan het aanleggen van wegen, maar er ook naar alternatieven wordt gezocht buiten het bestaande systeem.



Samenwerking Verduurzaming MIRT en Meer Bereiken in de literatuur

In het beleidsdocument van de Verduurzaming MIRT staat ook opgenomen dat “Naar analogie van het Programma Meer Bereiken beginnen MIRT-onderzoeken en MIRT-verkenningen met een kwartiermakersfase. Het projectteam concretiseert kansrijke thema’s die in deze fase naar voren komen en legt ze voor aan bestuurders. Zij besluiten of deze thema’s een plek krijgen in de opdracht voor de vervolgfase. Hierbij is cruciaal dat elk thema een eigenaar heeft of krijgt.” Hierin staat ook beschreven dat ‘de werkgroep Verduurzaming MIRT een implementatieplan opstelt en dat daarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij lopende trajecten zoals het programma Meer Bereiken, (...) en de implementatie van de Omgevingswijzer (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a).

4.2. Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is een organisatie die van oudsher een uitvoerende mobiliteitsopdracht heeft. Er werkten veel ingenieurs die goed waren in het uitvoeren van de opdracht die zij kregen van het ministerie. Er werden vooral ééndimensionale opdrachten uitgevoerd, zoals wegen en dijken aanleggen.

Eerste aanleiding voor duurzaamheid

In 1989 al werd er door mevrouw Brundland een definitie gegeven voor duurzaamheid in haar VN-rapport. In 2009 pas begon Bert Keijts, de vorige directeur-generaal van Rijkswaterstaat in zijn nieuwjaarsrede over duurzaamheid. Er werd niet lang daarna de ambitie eraan gekoppeld dat Rijkswaterstaat de meest duurzame uitvoeringsorganisatie van de gehele overheid moest worden (informatie uit interview). Naar aanleiding daarvan werd in de organisatie op elke afdeling een pijlengroep Duurzaamheid en Veiligheid opgericht. Er kan verschil bestaan tussen de regio’s van Rijkswaterstaat, maar de pijlengroepen bestonden over het algemeen uit één sectordirecteur die hier onder de HID viel, een afdelingshoofd en daaromheen mensen die vanuit hun eigen belangstelling meer dan vanuit het werk daar wel iets mee wilden. Dat heeft een tijdje gedraaid en zij hadden vooral een focus op enerzijds duurzaam inkopen en anderzijds energie (besparing) (informatie verkregen uit interview). Nu wordt in het programma Rijkswaterstaat Duurzaam kennis gedeeld, worden er initiatieven gebundeld en wordt er intensief samengewerkt met de markt.

Pijlers voor duurzaamheid

De pijlers die hiervoor genoemd zijn, zijn leidend binnen Rijkswaterstaat als het aankomt op duurzaamheid. Op de website van Rijkswaterstaat is te lezen: *“Rijkswaterstaat heeft concrete duurzaamheidsambities geformuleerd. Deze liggen op het gebied van energiebesparing, energiewinning, duurzame gebiedsontwikkeling en duurzame inkoop. Op al deze vlakken willen we en kunnen we onszelf verbeteren. Duurzaamheid is daarbij een vast onderdeel van ons werk geworden. Niet omdat het ‘moet’, maar vooral omdat het meerwaarde oplevert.”* De doelen die zijn geformuleerd door Rijkswaterstaat Duurzaam, zijn 20% minder energiegebruik van de objecten (bruggen, tunnels, sluisen en waterkeringen) en 2% per jaar minder energiegebruik van gebouwen en faciliteiten (Rijkswaterstaat.nl, 2015). Daarnaast is in 2015 voor het eerst het onderwerp ‘duurzame leefomgeving’ toegevoegd aan de management contracten die worden gesloten tussen Rijkswaterstaat Centraal en Rijkswaterstaat Zuid-Holland.

Omgevingswijzer

Concreet gezien voor het MIRT, is om duurzaamheid in MIRT-projecten te kunnen bewerkstelligen de Omgevingswijzer ontwikkeld, die ook in het theoretisch kader benoemd is. Door het invullen van deze Omgevingswijzer met de gegevens uit het project, kan er op twaalf thema’s bekeken worden hoe duurzaam het project is en waar nog verbeterpunten mogelijk zijn. Het is in principe de bedoeling dat de Omgevingswijzer aan het begin van elke MIRT-fase wordt ingevuld. Het kan dat dit gebeurt door middel van het projectteam, maar er kunnen ook partijen in de omgeving aanwezig zijn. Binnen Rijkswaterstaat is er een groep van Omgevingswijzer experts die verantwoordelijk is voor het begeleiden van de sessies die in dit kader worden gehouden.

4.3. Tussentijdse conclusie

Door middel van de brief van de staatssecretaris van IenM van maart 2014, de modernisering van het milieubeleid, het MIRT-projectenoverzicht en het document Verduurzaming MIRT van de beleidskern is er een relatief stevige basis geconstrueerd binnen het ministerie voor de verduurzaming. Het is op een zo goed mogelijke manier intern verankerd. Het mist echter nog in de opdrachtomschrijving van de MIRT-projecten, wat de basis moet zijn. Het programma Meer Bereiken probeert hier wel op in te spelen en dit op te lossen. Uit dit programma spreekt ook de wil om een transitie te laten plaatsvinden door de 5 I’s die geformuleerd zijn. Infrastructuur aanleggen is pas de vijfde ‘I’, wat betekent dat er eerst naar andere oplossingen wordt gezocht naast het aanleggen van nieuwe infrastructuur. Rijkswaterstaat heeft duurzaamheid ook opgenomen in haar missie op een ambitieuze manier, door middel van de drie pijlers. Het toepassen van de Omgevingswijzer en de installatie van het Omgevingswijzerteam geven handvatten om meer over duurzaamheid in de projecten na te denken.

Of dat ook gebeurt, is de vraag. Het antwoord op die vraag en andere vragen, volgen in de komende hoofdstukken.

Hoofdstuk 5: Overzicht 21 MIRT-projecten

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven 21 MIRT-projecten op het gebied van verankering. Deze projecten komen uit het onderzoek dat Royal HaskoningDHV heeft uitgevoerd voor het ministerie van IenM. Het analyseren van deze projecten kan bijdragen aan het ondersteunen van uitspraken in de conclusie. Op die manier kan er gekeken worden welke uitingvormen er waren van verankering en wat verankering belemmerde. Hierdoor kan ook gekeken worden of uitingvormen van verankering op zichzelf staan of dat het factoren zijn die vaker voorkomen.

In de analyse van de 21 MIRT-projecten wordt er allereerst een algemeen beeld geschetst van de 21 MIRT-projecten; in welke fase de projecten zich bevonden en naar welke thema's en/of duurzaamheidsaspecten er in het project werd gekeken. Daarna wordt er gekeken welke uitingvormen er waren van verankering en welke factoren verankering van duurzaamheid in de weg stonden. Dit wordt gedaan door het plaatsen van de antwoorden van de respondenten in een tabel. In diezelfde tabel wordt er getoetst of er front runners aanwezig waren in het project, om te kunnen ondersteunen of er sprake was van trekkers van duurzaamheid in het project.

Vervolgens worden de gegevens uit de tabel gecategoriseerd in de verschillende levels van verankering die door Koppenjan en Groenewegen (2005) worden beschreven en worden hierbij reflecterende opmerkingen geplaatst. Het geheel eindigt met een overzicht van concrete vormen van verankering die zijn geëxtraheerd uit de interviewverslagen. Deze concrete vormen zijn handig om in de analyse van de twee cases verankering van duurzaamheid te kunnen herkennen.

5.1. Overzicht 21 projecten

In onderstaande tabel worden de 21 projecten getoond die door Royal HaskoningDHV zijn onderzocht. De projecten in het rood zijn afgefallen in de eigen analyse, aangezien daar niet goed op de indicatoren getoetst kon worden.

Tabel 4: 21 Omgevingswijzerprojecten

	Projecten	MIRT Fase
1.	Oost-Nederland	Gebiedsagenda
2.	A1 Zone	Verkenning
3.	Gebiedsagenda Zeeland	Gebiedsagenda
4.	N35	Verkenning
5.	Zuid-Willemsvaart	Planuitwerking/realisatie
6.	A27 Merwedebrug+ A27 Tracé ten zuiden van de Merwedebrug	Verkenning
7.	Verkenning A27 bedr terrein Gorinchem	Verkenning
8.	Verruiming Vaarweg Twentekanaal fase 2	Planuitwerking
9.	Gerrit Krolbruggen, vaarweg Lemmer-Delfzijl	Planstudie
10.	Grevelingen Volkerak- Zoommeer	Beheerdersvisie verkenningfase
11.	Overnachtingshaven Beneden-Lek	Planstudie
12.	Overnachtingshaven Merwedede	Verkenning
13.	Zeetoeegang IJmond	Verkenning
14.	Self Supporting River Systems	Eindfase Verkenning
15.	N309 't Harde (Provincie Gelderland)	Verkenning (externe toepassing OW)
16.	Traverse bij Dieren	Externe toepassing Omgevingswijzer (ProRail en Provincie Gelderland)
17.	Utrecht Stationsgebied	Externe toepassing Omgevingswijzer (gemeente Utrecht)
18.	Legerplaats Ermelo	Externe toepassing Omgevingswijzer (gemeente Utrecht)
19.	A13/A16	Verkenning/planuitwerking
20.	A6 Almere	Realisatie (contractvorming)
21.	Versterking Afsluitdijk	Planuitwerking

5.1.2. MIRT-fasen

Bij de MIRT-projecten, bevonden 2 projecten zich in de fase waarin een Gebiedsagenda werd geformuleerd, 11 van de 17 projecten bevonden zich in de Verkenningsfase. Twee projecten bevonden zich in de Planstudie fase. Een project was reeds bezig met de Planuitwerking en bij één project was de aanbestedingsprocedure gestart. Slechts één project bevond zich in de realisatiefase.

De meeste bevroegde projecten bevinden zich dus nog in de eerdere fasen van het project. Dit betekent dat er relatief weinig gezegd kan worden over verankering over meerdere fasen heen. Er wordt dus specifiek gekeken wat er op dat moment aan gedaan is om duurzaamheid in te brengen en te zorgen voor een verandering. Bij verankering in die fasen gaat het om de manier waarop duurzaamheid is vastgelegd.

5.1.3. Duurzaamheidsaspecten

Een veel gehoorde claim is dat duurzaamheid heel breed is en dat het moeilijk te definiëren is wat er onder wordt verstaan. In de 17 projecten is gekeken wat de aandachtsgebieden waren, de elementen waar in de opgaven aandacht werd besteed.

Bereikbaarheid was de belangrijkste opgave waaraan voldaan moest worden in de 17 projecten die bekeken zijn, maar liefst 12 van de 17 projecten hadden een bereikbaarheidsopgave. Dit schijnt logisch, aangezien het projecten zijn die door Rijkswaterstaat zijn uitgevoerd en er ook op de website te lezen is dat Rijkswaterstaat dagelijks werkt aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland (Rijkswaterstaat, 2015)

In 8 projecten was de categorie 'energie en materialen' belangrijk, evenals 7 projecten met water, 6 met ruimtelijke kwaliteit en 5 met het vestigingsklimaat voor de bevolking. Ecologie en biodiversiteit (4), vestigingsklimaat bedrijven (4), sociale relevantie (3), welzijn (3), investeringen (2) en bodem (2) waren in mindere mate belangrijk.

Gezien het feit dat het MIRT om infrastructurele projecten gaat, is het een voor de hand liggende observatie dat de meeste projecten bereikbaarheid in hun opgave hebben zitten. Dit zou echter, kijkend naar de andere aandachtsgebieden, ook een teken kunnen zijn dat de opdracht te nauw wordt ingestoken en er slechts op bereikbaarheid wordt gericht. Het is tekenend dat elementen als 'bodem', 'sociale relevantie' en 'welzijn' minder worden genoemd.

5.1.4. Overzichtstabel verankering en 'trekkers'

Onderstaand is de tabel weergegeven met de resultaten op het gebied van verankering van de projecten. Er zijn 19 projecten over, aangezien niet over alle 21 projecten informatie was. Dit had te maken met het niet willen meewerken van respondenten of het samenvoegen van projecten.

Een lege kolom met een streepje, betekent dat er geen informatie beschikbaar was op dat punt, of dat er geen verankering van duurzaamheid was of dat er geen sprake was van 'trekkers' van duurzaamheid.

Tabel 5: Verankering in Omgevingswijzerprojecten en aanwezigheid van 'trekkers'

Project	Uitingsvormen van verankering:	Factoren die verankering in de weg staan:	Trekkers
Oost-Nederland	Omgevingswijzerteam heeft input gegeven op conceptdocument; ook workshop gehouden (2)	Duurzaamheid i.e.i. niet in opdrachtformulering; geen duidelijk bestaand beleidskader vanuit het Rijk	Centrale ambitie van de drie P's ingebracht door de regio.
A1 Zone Verkenning	-Omgevingswijzer workshops gehouden (2) - Door overdracht naar de regio kon er een windmolen geplaatst worden - Duurzaamheid is tijdens de verkenning goed en breed opgepakt met alle actoren (2)	- Door overdracht van Rijk naar regio zijn sommige ambities afgefallen - De overdracht naar de regio voor volgende fasen leidde tot nieuwe keuzes, resultaten verkenning niet goed geborgd - Doorvertaling en uitwerking op elk schaalniveau is een dilemma.	Volledig getrokken door RWS-Oost, steun in de rug van het ministerie werd gemist
Gebiedsagenda Zeeland	- De omgevingswijzer is ingezet; (2) - Ambitie van de provincie, energie zat in provinciaal beleid en is dus ook in de Gebiedsagenda terecht gekomen(4)	In de opdrachtformulering is niet specifiek op duurzaamheid gestuurd.	Ambitie van de provincie droeg bij
N35	-	- Duurzaamheid stond niet in structuurvisie, moet breed in opdracht	- Rol van PL is belangrijk, zou dzh moeten coördineren

		staan verwoord - Verkenning sterk ingestoken op thema 'veiligheid' - Project is overgedragen naar de regio, waarna een sterke sturing vanuit gemeente plaatsvond: op 7 km 3 afslagen vanwege geplande industrieterreinen	- Door overdracht naar de regio, zijn door uitwerking naar lokale schaalniveaus beslissingen niet duurzaam
Verruiming Vaarweg Twentekanaal	- Oplossing is in zichzelf CO2-besparend, geen aanvullende verankering (4) - Gebruik Omgevingswijzer zorgde voor bewustwording van effecten van project (2)	Betrokken gemeenten niet vanaf begin betrokken, dit moet gerepareerd worden in de volgende MIRT-fase - Andere vormen van duurzaamheid zijn niet meegenomen, zoals duurzame energie of sociale cohesie - Evaluaties gericht op scope en budget	- Door wisselen van Omgevingsmanager is er geen continuïteit in het betrekken van de omgeving door de fasen heen
Gerrit Krolbruggen	Omgevingswijzersessie gehouden (2) Gevarieerde beleidsgroep, legt plannen voor aan bestuurders (2)	Duurzaamheid stond niet in de initiële opdracht: alleen bereikbaarheid - Achterliggende belangen: politieke gevoeligheid - Strakke planning en financieel plaatje	-
Grevelingen Volkerak-Zoommeer	- De opgave en oplossing dragen duurzaamheid in de kern, 'wateropgaven zijn altijd duurzaam' (4) - Door inzetten van regionale stuurgroep werden regionale doelen goed geborgd (2) - Door duurzaamheid als veiligheid te framen, werd er extra geld vrij gemaakt	(Het plan gaat niet door)	Ja, project was vernieuwend door grote integratie duurzame energie, regionale economie en natuur- waterkwaliteit
Overn. Haven Beneden-Lek	-m.e.r.-procedure is gevolgd (4) -LCC-analyse uitgevoerd (4) - Gekozen voor variant met minder beheer en onderhoud - Wel gezocht naar meekoppelkansen in de omgeving (2)	- Duurzaamheid stond niet bovenaan de lijst en niet in de scope - Financiën moeten eraan verbonden worden of mijlpaal moet verschoven worden - Er wordt niet gestuurd op duurzaamheid door het ministerie - 'Iemand moet het roepen' - 'Investerings' en 'beheer en onderhoud' zijn twee verschillende potten	
Overn Haven Merweddes	-LCC-analyse uitgevoerd (4)	Duurzaamheid was überhaupt geen onderwerp	
Zeetoeegang IJmond	Gunningscriteria (3) LCC (4) EMVI-criteria (4)	-Te smalle focus qua thema's -Dzh meenemen door focus op korte termijn vs. Lange termijn -Moet opgenomen worden in mgmt contracten, systemen, werkprocessen	Ja, maar moet opgenomen worden in criteria en budget moet eraan gewijd worden
SSRS	DBFM (4) Omgevingswijzer (2)	DBFM vaak al moeilijk genoeg zonder "duurzaamheid" te moeten verankeren.	Ja groep organisatie "Vrienden van SSRS"
N309 't Harde (Prov Gelderland)	GreenDeal (3) Dzh in Coalitieakkoord (2) Lefsessies (1) Omgevingswijzer en oppakken van de resultaten door de projectleider (2) - Iemand was verantwoordelijk voor het inbrengen van duurzaamheid (1)		Trekker van duurzaamheid aanwezig De gemeente is een voorloper
Traverse Dieren	- De projectleider kreeg de opdracht om duurzaamheid in de opdracht te verwerken (3) - Er is iemand aangenomen om met duurzaamheid aan de slag te gaan (1) Ambitieweb (2), sessies (1), LCA berekeningen (4) 1,5 miljoen extra vrij gemaakt	- Duurzaam plan afgeketst door 'te lange' terugverdientijd Groot gat tussen beleid en uitvoering	Projectleider nam iemand aan om dzh door te voeren, die was trekker van duurzaamheid - omdat respondent de enige trekker was, was hij er snel 'klaar mee'
Utrecht Stationsgebied	Structuurvisie (3) Ambitieweb sessie (2) Expert bijeenkomst (1)		Dzh coordinator, speciaal aangenomen
A13/A16	Expert sessies (1) GreenDeal Duurzame bouwlogistiek (3)	Verkenning van kansen nog aan de gang (work in progress)	Inspiratie gehaald uit kansenboek A6

A6 Almere	Bestuursconvenant (3)	Zou zijn: - geld - geen best steun	Keuze voor dzh en innovatie is door bestuur genomen, maar alle partijen waren front runner
	Inspiratiedocument (3)		
Versterking Afsluitdijk	Expertmeetings (1)	- Economische crisis - Afgeven van de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid aan de regio	Provincie Fryslân, Waddenvereniging
	Ambitieweb (2)		
	Omgevingswijzer (2)		
	Dzh in Tracébesluit (3)		
	Life Cycle Costs (4)		
	Bijeenkomsten met marktpartijen (1)		
Bestuursovereenkomst (3)			
	Voorkeursbeslissing		
	Structuurvisie (3)		

5.2. Manieren van verankering in de MIRT-projecten

De manieren waarop verankering van duurzaamheid terug te zien is, staan weergegeven in de eerste kolom van bovenstaande tabel. Om de bevindingen op een overzichtelijke manier te categoriseren, zijn ze ingedeeld in de vier levels van verankering van Koppenjan en Groenewegen (2005). Bij elk level wordt allereerst aangegeven op welke manier de verankering te zien was en wordt daarna een korte reflectie gegeven op de plaatsing van die uitingsvorm onder dat level. Dit zorgt ervoor dat er uiteindelijk per level een overzicht ontstaat.

5.2.1. Level 1

Een project wordt onder level 1 geplaatst wanneer het een individu is die zorgt voor de verankering van duurzaamheid.

In één project kreeg de projectleider specifiek de opdracht om met duurzaamheid aan de slag te gaan. In een ander project is er iemand aangenomen om met duurzaamheid aan de slag te gaan. Er is één keer genoemd dat er lefsessies zijn gehouden en in twee gevallen werd er genoemd dat er een expertbijeenkomst is gehouden. In één geval is er een regionale stuurgroep gehouden en in een ander project was er een gevarieerde beleidsgroep, die plannen voorlegt aan de bestuurders.

Deze concrete uitingsvormen van level 1 zijn in op dit niveau geplaatst omdat in de lefsessies en bijeenkomsten mensen zijn die duurzaamheid inbrengen. Dit blijft echter nog wel op het individuele niveau. Het karakter van de bijeenkomsten waarin duurzaamheid ingebracht kan worden, is nog lossier. De regionale stuurgroep is hier ook onder gecategoriseerd, omdat er dan nog steeds speciaal mensen aan tafel moeten zitten die duurzaamheid willen aandragen.

Wanneer er speciaal iemand is aangenomen om met duurzaamheid aan de slag te gaan, behoort dit, relaterend aan de literatuur, ook nog tot level 1. Dit lijkt in dit geval niet helemaal passend, want wanneer er iemand wordt aangenomen om duurzaamheid in te brengen, betekent dit wel dat er commitment is om iets met duurzaamheid te doen.

5.2.2. Level 2

De manier van verankering wordt onder level twee geplaatst op het moment dat er in een bepaalde sessie samen gezocht wordt naar een duurzame oplossing of er een (schriftelijke) afspraak wordt gemaakt op het gebied van duurzaamheid die een 'zacht' karakter heeft. Men trekt dan samen op naar hetzelfde doel. Het gaat dan om de 'gentlemens agreements' of de 'allianties' die door Koppenjan en Groenewegen (2005) worden benoemd.

Een goed voorbeeld van level 2 is (het gebruik van) de Omgevingswijzer, die op alle projecten is toegepast door de teams. Bij de Omgevingswijzer wordt er met meerdere personen nagedacht over duurzaamheid binnen het project en is het doel ook om duurzamer te werken.

De Omgevingswijzer is dus 19 keer toegepast. Daarnaast heeft er verankering op level 2 plaatsgevonden doordat het Ambitieweb is toegepast (3 keer). Verder is "duurzaamheid tijdens de verkenning goed en breed is opgepakt met alle actoren", was er bij één project een gevarieerde beleidsgroep die plannen voorlegde aan de bestuurders en werd bij een ander project door het inzetten van de regionale stuurgroep,

regionale doelen goed geborgd. Verder waren er meekoppelkansen in de omgeving (1 keer) en stond duurzaamheid éénmaal in het coalitieakkoord.

Bij alle 19 projecten is de Omgevingswijzer toegepast, aangezien de projecten in eerste instantie daarop zijn geselecteerd. Er zou dus gezegd kunnen worden dat duurzaamheid minimaal is verankerd op level 2. Er waren echter wel verschillen in de manier waarop het instrument was toegepast. In sommige projecten was de Omgevingswijzer aan het begin van het project ingevuld, in andere projecten was deze meer als checklist gebruikt om te zien of er duurzaam gewerkt was. In het tweede geval verliest het instrument zijn kracht. Het betekent namelijk ook niet dat er daadwerkelijk met de uitkomsten van de Omgevingswijzer aan de slag gegaan moet worden. De actoren die betrokken waren bij dit traject verschilden ook: in sommige projecten werd de Omgevingswijzer ingevuld met een grote groep betrokken actoren, waarbij ook actoren waren die niet werkzaam waren bij Rijkswaterstaat. Bij andere projecten, zoals bij de A13 A16, werd de Omgevingswijzer alleen met het projectteam ingevuld.

5.2.3. Level 3

In de praktijk kan verankering op level drie worden geplaatst wanneer het middel een formeel karakter heeft, maar nog geen onderdeel is van de werkwijze van de organisatie.

Voorbeelden van verankering op level 3, zijn het ondertekenen van een convenant (2 keer), een inspiratiedocument (1 keer) of als duurzaamheid is opgenomen in het Tracébesluit (1 keer).

Duurzaamheid in de gunningscriteria (1 keer), Structuurvisie (2 keer) of een paragraaf in de hoofdpogave (1 keer), zijn ook voorbeelden van level 3. Ook het ondertekenen van een GreenDeal, is verankering op level 3. De arrangementen in level 3 hebben een sterk bindend karakter en dienen absoluut gevolgd te worden, aangezien anders niet aan de officiële, formele procedure wordt voldaan. Door duurzaamheid in de gunningscriteria of de Structuurvisie op te nemen, wordt het formeel gezien verankerd.

Als duurzaamheid onderdeel is van iets dat een formeel karakter heeft, maar niet expliciet en zodanig over duurzaamheid gaat, wordt het door de onderzoeker op level drie gecategoriseerd. Het wordt ook onder level drie geplaatst op het moment dat het een formeel karakter heeft en wel over duurzaamheid gaat, maar niet een vast onderdeel is van de werkwijze van de organisatie, in dit geval Rijkswaterstaat.

5.2.4. Level 4

Wanneer duurzaamheid op level 4 verankerd is, betekent het dat 'de manier waarop wij het doen' is geworden. Hierbij wordt bijvoorbeeld een procedure gevolgd die in zichzelf altijd zorgt voor meer duurzaamheid. Level 4 is in de 21 projecten terug te zien in de standaard procedures die door Rijkswaterstaat gevolgd worden. Dit gebeurt in de vorm van het volgen van een m.e.r.-procedure (1 keer genoemd), het uitvoeren van een Life Cycle Costs (LCC) analyse (3 keer genoemd), het toepassen van de EMVI-criteria (1 keer genoemd) of het opnemen in de Structuurvisie (3 keer genoemd).

Interessant om te zien is dat de omgevingswijzer workshop nu een instrument is om duurzaamheid aan te kaarten, maar dit, gelegd naast de literatuur, slechts zorgt voor de verankering op level 1. In die fase is het volgens de literatuur slechts zo dat duurzaamheid door individuele actoren wordt gedragen. Er is ook naar aanleiding van de interviews naar voren gekomen dat wanneer in projecten niemand het onderwerp naar voren bracht, er ook niet aan gewerkt is.

Ook interessant is dat het volgen van de MER-procedure, waarin duurzaamheid is opgenomen, volgens de literatuur in te delen is bij level 4, omdat het al is opgenomen in de oriëntaties en codes. In de praktijk blijkt echter dat dit leidt tot minder verankering, omdat als het ware slechts het hokje wordt aangekruist dat die bepaalde procedure is gevolgd en er verder daadwerkelijk niks meer met duurzaamheid wordt gedaan.

5.2.5. Overzicht manieren van verankering

Door het bevragen van de manier waarop duurzaamheid concreet is verankerd, is er een overzicht ontstaan van de concrete mogelijkheden van verankering. Dit zal ondersteunend werken bij het vragen naar de

manier van verankering bij de cases waar dieper op de verankering ingegaan zal worden. Dit is tevens een praktische verdieping van de theorie van Williamson zoals deze in het theoretisch kader beschreven is.

Tabel 6: Levels van verankering	Concrete uitingsvormen
Level 1 Individuele actoren 'dragen' duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> - Lefsessies gehouden - Expertbijeenkomsten gehouden - Er is iemand aangenomen om duurzaamheid aan te kaarten - Bestuurlijke stuurgroep gehouden - Regionale stuurgroep gehouden
Level 2 Formele en institutionele arrangementen aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> - Omgevingswijzer Workshop - gehouden/toegepast - Ambitiweb gebruikt - Duurzaamheid in coalitieakkoord opgenomen - Energieafspraken gemaakt - Brief aan de Tweede Kamer
Level 3 Formele wetten, regels en instituties	<ul style="list-style-type: none"> - Paragraaf in hoofdpogave opgenomen - Duurzaamheid in gunningscriteria opgenomen - Duurzaamheid in Structuurvisie toegepast - Duurzaamheid in Tracébesluit - Bestuursconvenant gesloten - Inspiratiedocument opgesteld - GreenDeal ondertekend
Level 4 Normen, waarden, oriëntaties, codes	<ul style="list-style-type: none"> - Oplossing is in zichzelf CO2-besparend - Duurzaamheid zit in opgave en oplossing - MER-procedure is gevolgd - DBFM (Design Build Finance Maintenance) - EMVI-criteria toegepast

Interessant om te zien is dat van elk level de uitingsvorm ongeveer 7 keer voorkomt, als de Omgevingswijzer, die sowieso in alle 19 projecten wordt gebruikt, niet wordt meegerekend.

5.3. Factoren die verankering in de weg staan

Uit de interviewverslagen is ook geëxtraheerd wat ervoor zorgde dat duurzaamheid niet verankerd werd. Hoewel dit in feite conclusies zijn, biedt deze informatie ook een referentiekader als beginpunt van waaruit de twee projecten in de volgende hoofdstukken bekeken kunnen worden.

Er zijn drie globale categorieën waarin de factoren in te delen zijn die ervoor hebben gezorgd dat duurzaamheid niet verankerd werd. Deze worden hieronder beschreven, waarna er wordt genoemd waar wat de respondenten erover zeiden en door hoeveel respondenten iets werd gezegd.

Duurzaamheid zit niet in de opdrachtformulering

In zes projecten werd er aangegeven dat duurzaamheid niet in de opdrachtformulering zat. Daarnaast werd er bij drie projecten opgemerkt dat het sterk ingestoken was op één thema, zoals bereikbaarheid of veiligheid. Door één respondent werd er aangegeven dat er niet op gestuurd wordt vanuit het ministerie en in er een ander project werd er gezegd 'iemand moet het roepen'. In één project was duurzaamheid daarnaast überhaupt geen onderwerp. Verder is er één keer gezegd dat andere vormen van duurzaamheid niet zijn meegenomen, zoals duurzame energie en sociale cohesie.

Problemen bij overhevelen naar een ander schaalniveau

Daarnaast waren er problemen met duurzaamheid bij de overdracht van het Rijk naar de regiopartijen, zoals de gemeente of de provincie. In drie gevallen waren er door de overdracht van het Rijk naar de regio ambities afgevallen. Hierbij was de doorvertaling en uitwerking op elk schaalniveau een dilemma. Bij één project waren de resultaten van de Verkenning niet goed geborgd. Een voorbeeld waar het misging bij een project was dat toen het project is overgedragen naar de regio, er een sterke sturing vanuit de gemeente plaatsvond: op 7 kilometer kwamen er drie afslagen vanwege geplande industrieterreinen.

Scope, budget en afrekening

Vier respondenten gaven aan dat de evaluaties van de projecten gericht zijn op blijven binnen de scope en het budget niet te overschrijden. Er werd hierbij aangegeven dat er een te strakke planning was en het

financieel plaatje ook te krap was. Andere problemen met betrekking tot scope en budget, waren dat de investeringen voor beheer en onderhoud niet aan elkaar zijn gekoppeld. De aanleg van een project en het beheer en onderhoud worden niet van hetzelfde geld betaald, dus men wordt ook niet per definitie uitgedaagd om te zorgen dat een voorziening bijvoorbeeld minder stroom verbruikt. De opmerking die hierbij aansluit is dat duurzaamheid niet meegenomen werd door de focus op de korte termijn in plaats van de lange termijn en dat een duurzame oplossing afgeketst was door een 'te lange' terugverdientijd.

5.4. 'Trekkingen' in de MIRT-projecten

Er is gekeken of er sprake was van 'trekkingen' en wie dat dan waren. Hieronder worden de bevindingen beschreven, die gecategoriseerd worden.

De regio als dominante trekking

Interessant om te zien is dat in 6 van de 19 projecten de gemeente of provincie de trekking was van de duurzame ambities. In twee gevallen waren het individuen die de duurzame ambities trokken. In één geval was het Rijkswaterstaat en in een ander geval een organisatie geheten 'Vrienden van SSRS'. In vier gevallen is er geen informatie over beschikbaar.

Meerdere trekkingen

In enkele gevallen werd er aangegeven dat het moeilijk te zeggen was wie de kar had getrokken, aangezien er meerdere partijen eigenaar waren. Bij het project A6 Almere hadden de gemeente, het rijk en de provincie allemaal de intentieverklaring ondertekend, wat zou inhouden dat zij allemaal eigenaar waren van duurzaamheid binnen het project.

In een ander project is de keuze voor duurzaamheid door het bestuur genomen, maar alle partijen waren front runner. In een ander geval was er sprake geweest van front runners, maar werd er aangegeven dat eigenaarschap alleen niet de sleutel was van verankering, maar dat er ook institutioneel verankerd moest worden door middel van opname in de criteria, en dat er budget aan moet worden gewijd.

Speciaal aangenomen

In twee projecten waren er speciaal mensen in dienst te nemen die zich bezig houden met het invoeren van duurzaamheid, bijvoorbeeld door actoren breed te betrekken en kijken waar de duurzame meekoppelkansen liggen. Een interessant opmerking die door één van de trekkingen werd geplaatst, was dat omdat de respondent de enige trekking was, hij er al 'snel klaar mee' was.

Hoofdstuk 6: Versterking Afsluitdijk

De Afsluitdijk zou het perfecte voorbeeld moeten zijn als het gaat om het meenemen van duurzaamheid bij de opdracht. In 2009 wordt er reeds door de staatssecretaris benoemd dat de Afsluitdijk als icoon van integraal duurzaam waterbeleid wordt aangemerkt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). In de Ambitie Agenda die uitkwam in december 2011, wordt tevens gesteld: *“De Regio heeft een aantal ambities mede centraal gesteld bij de grootschalige versterking van de Afsluitdijk. Deze ambities richten zich op de verduurzaming van de Afsluitdijk, waarbij de Afsluitdijk een voorbeeld wordt van innovatieve duurzame maatregelen op het gebied van onder andere ecologie, energie, deltatechnologie en (eco-)toerisme. Het geheel aan duurzame ontwikkelingen draagt bij aan de sociaal-economische versterking van de regio’s aan weerszijden van de Afsluitdijk.”* (Provincie Noord-Holland et al, 2011).

In deze casus wordt beschreven wat er tot nu toe is gebeurd rondom de Afsluitdijk sinds deze is afgekeurd in 2006 en die rol van duurzaamheid hierin. Er wordt specifiek gekeken naar de Verkenningfase en de Planuitwerkingsfase, die zich uitstrekten over een tijdspanne van 2006 tot 2015. De reden hiervoor is dat er wordt verwacht dat dit de meest interessante fasen zijn om duurzaamheid in te brengen en deze fasen daarbij al afgerond zijn, waardoor er een duidelijk beeld geschetst kan worden. De gehele verkenning heeft een aantal jaar geduurd en gezien de ambitie om specifiek genoeg te zijn in dit onderzoek ligt de focus vooral op de Verlengde Verkenning. Daarnaast is er de reden dat het de fase is waarin de meeste institutionele verankering verwacht wordt, aangezien in die periode de meeste overeenkomsten zijn getekend. Daar komt bij dat de respondenten waarmee gesproken is, de meeste kennis hadden over dit gedeelte van de Verkenning.

De analyse van deze casus zal beginnen met een beschrijving van de casus en daarbij een beschrijving van het proces, door middel van het tonen van twee ‘foto’s’: van de Verkenningfase en van de Planuitwerkingsfase. De verschillen tussen deze fasen en de overgangen zullen worden beschreven. Daarna wordt de verandering naar duurzaamheid beschreven, waarbij in zal worden gegaan op de factoren die van invloed zijn op de verandering naar duurzaamheid en de uitingsvormen van de verandering naar duurzaamheid en welke factoren niet in het model zijn opgenomen, maar wel terugkwamen in deze casus. Daarna wordt hetzelfde proces gevolgd voor de verankering. Dit is dus een beschrijving van het verankeringsproces op zich, de aanwezigheid van de factoren die van invloed zijn op verankering en hoe verankering eruit ziet.

6.1.1. Beschrijving casus

In 2006 is vastgesteld dat de Afsluitdijk niet meer voldoet aan de vereisten voor de veiligheid tegen overstroming vanuit zee. Het kabinet heeft besloten de Afsluitdijk (dijklichaam en civieltechnische kunstwerken) een flinke opknappbeurt te geven. De veiligheid dient tot ten minste 2050 gegarandeerd te worden (eerste stap van de stapsgewijze aanpak tot 2100). Het heeft geleid tot de opgaven:

- 1) versterking van het dijklichaam volgens het principe van een overslagbestendige dijk, met groene vegetatie uitstraling;
- 2) renovatie en versterking van de bestaande kunstwerken Den Oever en Kornwerderzand (spui- en schutsluizen) (Rijkswaterstaat, 2013a).

In 2007 constateerde Tineke Huizinga, de staatssecretaris van Watertaken destijds, dat er veel partijen waren die hun eigen ambities op het gebied van recreatie en natuur wilden combineren met de dijkversterking. Rijkswaterstaat en de provincies hadden reeds de handen ineen geslagen om de versterking van de Afsluitdijk te verkennen. Tineke Huizinga bracht een watervisie uit, waar ook het kabinetsstandpunt in naar voren kwam. Dit standpunt is dat er gekeken zal worden of de opknappbeurt van de Afsluitdijk gecombineerd kan worden met duurzaamheidsdoelen en welke andere doelen dan ook (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). De eerste van deze doelen zijn terug te vinden in de Friese Vergezichten.

6.1.3. Foto 1: Verkenningfase

De Friese Vergezichten waren 'wilde' ideeën over hoe Friesland er uit zou zien in het jaar 2030. In dat document is een hoofdstuk opgenomen over de Afsluitdijk (Provincie Fryslân, 2007). Dit was tevens in het kader van het 75-jarig bestaan van de dijk.

In 2008 zijn er acht marktpartijen geselecteerd die hun visie op de Afsluitdijk mochten uitwerken. Er is een expert- en adviescommissie benoemd onder leiding van Ed Nijpels die advies moesten geven in het proces van trechtering. Uiteindelijk vielen vier van de acht visies af. In 2009 kwamen deze vier visie uiteindelijk terecht in het rapport "Dijk en Meer", samen met een voorlopig advies van de adviescommissie Afsluitdijk onder leiding van Ed Nijpels (Rijkswaterstaat, Provincie Fryslân, Provincie Noord-Holland, 2009). De kosten van de afzonderlijke visies varieerden van 1 tot 3 miljard. De financiële middelen waren hiervoor niet in toereikende mate aanwezig. Naast deze varianten werden er toen twee referentievarianten benoemd; een overslagbestendige dijk en een traditionele dijkverhoging- en versterking. Op deze varianten was veel kritiek van de marktpartijen. Zij werden namelijk eerder geprikkeld om creatief te zijn en hun voorstel werd vervolgens vergeleken met een 'kale' versterking.

Deze situatie, met 4 visies en 2 referenties, was het einde van de Verkenning. In 2009 begon er een Verlengde Verkenning, waarin uiteindelijk de Voorkeursbeslissing is vastgesteld. Hierin werden de 4 visies en 2 referentiemodellen nader beoordeeld conform het nieuwe MIRT-spelregelkader (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Vervolgens is er een Milieu Effect Rapportage gemaakt.

In deze periode brak de economische crisis uit. Het budget van het Rijk slonk aanzienlijk en het Rijk sprak uit dat zij slechts verantwoordelijk zou zijn voor de veiligheid op de dijk, het 'asfalt smeren', zoals dat ook wel wordt aangeduid. De duurzame ambities werden losgelaten en neergelegd bij de regiopartijen, zoals de provincie Fryslân en de andere partijen in de regio. Dit zorgde voor veel verontwaardiging en ontevredenheid bij de regiopartijen. Daarnaast was er al zeer veel geld geïnvesteerd in de Verkenningfase om de kansen te verkennen. Deze plannen werden niet meer gebruikt omdat er geen geld meer voor aanwezig was.

Er is een Kosten-Effectiviteitsanalyse gemaakt door het Centraal Planbureau, die normaliter een kosten-batenanalyse zou zijn. In dit geval was er een Kosten-Effectiviteitsanalyse gemaakt omdat de of-vraag niet meer relevant was, maar het belangrijk was welke variant het meest kosten-effectief was (Centraal Planbureau, 2011).

In juni 2011 heeft de adviescommissie o.l.v. Ed Nijpels advies gegeven, waaruit een Voorkeursbeslissing naar voren kwam. Dit behelsde een keuze voor een overslagbestendige dijk. In de Voorkeursbeslissing worden de verschillende overeenkomsten ook in perspectief gezet ten opzichte van elkaar: *"In aansluiting op de motie van de Tweede Kamer (TK 32500 A, nr. 40) gaat de structuurvisie uit van een integrale visie, die, samen met de bestuursovereenkomst, als masterplan kan fungeren, zodat er ruimte en tijd blijft voor het door ontwikkelen van kansrijke ambities, in een gezamenlijk proces tussen Rijk, regio, markt en kennisinstellingen."* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a).

De Bestuursovereenkomst Toekomst Afsluitdijk is getekend op 23 december 2011. Hierin zijn afspraken gemaakt over de bestuurlijke samenwerking, financiering, taken, rollen en verantwoordelijkheden tijdens de Planuitwerkingsfase van het Project Toekomst Afsluitdijk. Er werd 20 miljoen euro toegezegd door het Rijk voor het uitvoeren van de duurzame ambities (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b). Dit markeerde het einde van de Verkenningfase. Daarbij werd een Ambitie agenda uitgebracht door de regiopartijen waar de duurzame ambities in waren opgenomen (Provincie Noord-Holland, Provincie Fryslân, Gemeente Wieringen, Gemeente Sudwest-Fryslân, Gemeente Harlingen, 2011).

Op 17 oktober 2012 is in de Staatscourant het Convenant Wijzigingsovereenkomst op de Bestuursovereenkomst Toekomst Afsluitdijk, gepubliceerd (Staatscourant, 2011). Hierbij zijn afspraken vastgelegd over de 'Rijksbijdrage Ambities Afsluitdijk'

6.1.4. Foto 2: Planuitwerkingsfase

Er was sprake van een duidelijke scheiding tussen de twee fasen door het ondertekenen van de verschillende overeenkomsten. Daarnaast was het de bedoeling om in de Planuitwerkingsfase concreter te worden.

De Planuitwerkingsfase begon officieel met het startdocument Planuitwerking Afsluitdijk. In de Planuitwerkingsfase was de regio dus verantwoordelijk voor de duurzame ambities. De partij Energy Valley werd aangesteld als trekker en het programmabureau De Nieuwe Afsluitdijk werd in het leven geroepen. Beide acties werden uitgevoerd door de provincie Fryslân. Het programmabureau is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de duurzame ambities (Rijkswaterstaat, 2013).

Na het decentraliseren van de duurzaamheidsambities door het Rijk, is er door de Waddenvereniging ook de ambitie verder vormgegeven om een vismigratierivier aan te leggen. Het initiatiefdocument hiervoor is in 2012 opgesteld.

Andere acties die hebben plaatsgevonden zijn dat op 21 januari 2014 er een pre-sessie is gehouden, voorafgaand aan de Omgevingswijzer workshop. Hierin hebben specialisten van W+B samen met een specialist Omgevingswijzer RWS een scan uitgevoerd om te inventariseren waar duurzaamheidskansen binnen het project Afsluitdijk liggen. Op 3 maart 2014 vond de Omgevingswijzer workshop plaats. Er is toen onderscheid gemaakt tussen twee opgaven; de integrale opgave (de opgave voor de Afsluitdijk als geheel, inclusief regionale ambities, DNA) en de Rijksopgave in het beheer van Rijkswaterstaat. Dit laatste heeft als doel om “een sober en doelmatig ontwerp te maken voor de hoofdelementen waterveiligheid en waterbeheer van de Afsluitdijk” (Witteveen & Bos, 2014).

Tabel 7		Procesbeschrijving Project Afsluitdijk
2006		Afsluitdijk afgekeurd
2007		Publicatie Watervisie Tineke Huizinga Het idee ontstond om marktpartijen te betrekken
2008		8 marktpartijen werken hun visie uit over wat er met de Afsluitdijk kan gebeuren Ed Nijpels benoemt een expert- en adviescommissie
2009		Visies kwamen terecht in het rapport “Dijk en Meer”, samen met voorlopig advies van commissie Nijpels
		Verlengde Verkenning begon
2011		Kosten-effectiviteitsanalyse kwam uit Adviescommissie Ed Nijpels gaf advies, waaruit een Voorkeursbeslissing naar voren kwam
December 23 decem.		De Regionale Partners hebben de ‘Ambitie Agenda Afsluitdijk’ vastgesteld Bestuursovereenkomst Toekomst Afsluitdijk is getekend door Partijen Voorkeursbeslissing en Structuurvisie worden uitgebracht
		Overgang van Verkenningfase naar Planuitwerkingsfase
2012		Initiatiefdocument Waddenvereniging opgesteld
2013		Januari: Regionale Partners hebben het Uitvoeringsplan 2013-2016 ‘Beleef de Nieuwe Afsluitdijk’ vastgesteld
1 augustus: 25 nov:		Startdocument Planuitwerking Afsluitdijk Bestuurlijke Stuurgroep Afsluitdijk – hier zijn de randvoorwaarden voor het aanhaken bij projecten overeengekomen.
2014 21 jan.		Pre-sessie gehouden: specialisten van W+B met een specialist van RWS hebben een eerste scan uitgevoerd om te kijken waar duurzaamheidskansen liggen binnen het project.
3 maart:		Omgevingswijzer sessie geweest: (project)medewerkers van Rijkswaterstaat hebben samen met specialisten de Omgevingswijzer ingevuld
20 maart:		Sessie Ambitiweb met Rijkswaterstaat

11 juni:

De Bestuurlijke Stuurgroep neemt kennis van de projecten die de Regionale Partners in september 2014 willen laten aanhaken bij het Rijkscontract

6.1.5. Verschillen tussen de Verkenningfase en Planuitwerkingsfase

Van breed naar smaller

De verkenningfase is breed ingezet waarbij bewoners en marktpartijen zijn betrokken voor het ontwikkelen van ideeën. Hier ontstonden erg grote en ambitieuze ideeën voor de Afsluitdijk. Toen de economische crisis uitbrak, werd het ambitieniveau sterk teruggeschroefd, evenals de financiering. De duurzame ambities werden toen gedecentraliseerd naar de regio.

Van ongedefinieerd, naar regio, naar aangestelde trekker

In het eerste deel van de Verkenningfase was het eigenaarschap van duurzaamheid niet zozeer belegd bij een bepaalde actor. Als er een actor was die duurzaamheid inbracht, was het de provincie Fryslan. In het tweede gedeelte van de Verkenning is het belegd bij de regiopartijen door middel van het ondertekenen van de bestuursovereenkomsten en door het publiceren van de Ambitieagenda. In de Planuitwerkingsfasen zijn er doelbewust meerdere trekkers aangesteld, in de vorm van het programmabureau De Nieuwe Afsluitdijk en de organisatie Energy Valley.

Wisseling projectleider

Tussen de verschillende fasen is er gewisseld van projectleider. Yolande van der Meulen werd opgevolgd door Joost van de Beek. Er heeft een overdrachtsgesprek plaatsgevonden. De rol die duurzaamheid hierin had, was dat er werd gesproken over de wensen en ambities van de omgeving en hoe daar het beste mee omgegaan zou moeten worden.

6.2. Verandering naar duurzaamheid

De verandering naar duurzaamheid, een duurzame werkwijze en een duurzaam project is vooral gehaald uit de interviews met de respondenten. De manifestatie van de verandering kan namelijk ook subjectief zijn, omdat één ieder de verandering op een eigen manier kan waarnemen.

Om de antwoorden systematisch te kunnen analyseren, is aan de hand van de interviews gekeken in hoeverre de respondenten van mening waren dat de variabelen uit het conceptueel model aanwezig waren in het project en in hoeverre de variabelen van invloed waren op de verandering. In sommige gevallen zijn de indicatoren echter niet direct bevraagd, vanwege de bredere vraagstelling die is aangehouden, waardoor er niet een (één-op-één) antwoord voorhanden is. De analyse van de antwoorden en/of een verdere uitleg staan onderaan de tabel per indicator weergegeven. Respondent 1, 2 en 3 waren werkzaam bij Rijkswaterstaat en respondent 4, 5 en 6 bij een regiopartij.

Tabel 8: Variabelen van invloed op verandering naar duurzaamheid

	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4	Resp. 5	Resp. 6
Wat is duurzaamheid?	Werken met duurzame materialen 'De Componenten in de structuurvisie'	Duurzame energie, natuur, integrale visie	Dzh* is koepelbegrip In het project: Materiaalgebruik CO2-footprint	Ook 'meerwaarde voor je omgeving'	-	Ecologie
Ontstaan policy window	Niet ter sprake gekomen	Sluiten policy window door econ. crisis, maar window van Waddenvereniging opende	- Nieuwe staatssecretaris	Sluiten policy window	Mw. Huizinga's tour door het land en verankering in Watervisie	Momentum na loslaten ambities d het Rijk en bieden financiën
Doelen en ambities	Visie en stip op de horizon zijn nodig	'Geen hobbyisten in mijn team'	-	- Afsluitdijk als etalage/ kraamkamer van duurzaamheid, van innovatie -Dzh was één v/d doelstellingen van ons	Ambitie moet je in je hebben en niet opgelegd krijgen	Van ecologische ambitie bij het Rijk was niet veel te merken Eigen ambitie om ecologie in

Veranderbereidheid actoren	programma						Waddenzee te verbeteren 'Rijk was alleen verantwoordelijk voor waterveiligheid'
	'De provincie werkte niet altijd pro-actief mee'	-	Je moet een open blik hanteren. Je zult dingen anders moeten doen als je ze wilt incorporeren in het project en proces.	RWS zegt wel dat ze het is, maar is het niet	Rijk was alleen verantwoordelijk voor waterveiligheid		
	Eigenaarschap	-	- Eigenaarschap was diffuus in de verkenningsfase - Wil van de minister is belangrijk - 'Het gaat erom of je het belangrijk vindt of niet'	- Eigenaarschap is neergelegd bij regio Vismigratierivier was niet van de grond gekomen, als RWS het niet had afgestoten - eigenaar van waterveiligheid was de minister	Zegt wel dat het er was, maar in de vorm van trekkers	Regio was eigenaar van dzh Projectleider voorstander van blue energy	Eigenaarschap vechten voor vismigratierivier
	Trekkers	Waddenvereniging. 'Dat soort types heb je nodig' Mensen nodig met lef die durven te investeren	Vond zichzelf eigenaar van duurzaamheid en ook de Waddenvereniging	Kansrijke ambities benoemd, maar Rijk pakte ze niet op - Pro-actief meekijken	- Energy Valley is ingehuurd als officiële trekker van dzh	Geen trekker in verkenning Na Ambitieagenda besloten door regio dat Energy Valley trekker werd	Is zelf trekker gewoone Vismigratierivier
Extra	- Co-creatie - 'Gebrek' aan geld - Ankers vanuit de provincie - Ambtelijke en bestuurlijke commitment	- Financiën die voor lagen - voorwaarden-scheppend bezig zijn - mind set binnen RWS - Door duurzaamheid als icoon te bestempelen - 'Menukaart' aanbieden met mogelijkheden en kosten erbij	- Het geven van ruimte aan de partijen - expliciet maken	Extra doelstelling Ruimte voor innovatie	Ambassadeurs Fysieke aanwezigheid Laten zien dat er meerwaarde gecreëerd kon worden internationaal Faciliteren als tussenpersoon tussen Rijk en bedrijven		

*dzh staat voor duurzaamheid

6.2.1. Doelen en ambities

Er waren op meerdere bestuurlijke niveaus doelen en ambities voor duurzaamheid. Op nationaal niveau waren er ambities om de Afsluitdijk een duurzaamheidsicoon te maken. In een Catshuisoverleg van het kabinet is de Afsluitdijk bestempeld als een 'speerpuntproject duurzaamheid'. Bovendien heeft het InnovatiePlatform de Afsluitdijk geadopteerd (Instituut SMO, 2008). In de Verkenningsfase had de regio, in de vorm van de vertegenwoordigers van de provincie Fryslân, hoge ambities om iets met duurzaamheid te doen. Er zaten daarbij mensen aan tafel die per se iets met duurzaamheid wilden doen.

Algemeen werd er gezegd dat er een belang was om als overheid de doelen en ambities te formuleren. *"Het helpt voor het bedrijfsleven, om een stip op de horizon te hebben en niet een zweberende overheid die elke keer iets anders wil, dan willen ze op een gegeven moment wel financieren."* Op het moment dat het bedrijfsleven wil investeren, zorgt dit er ook voor dat duurzame ambities meer gerealiseerd kunnen worden. Dit zorgde volgens de respondent dus voor de verandering.

Verder: hoewel de projectmedewerkers wel door duurzaamheid in het project aangetrokken kunnen worden, werd er door de projectleider aangegeven dat hij geen 'hobbyisten' in zijn team wil. Er mag dus wel sprake zijn van enige ambitie, maar dit mag niet doorslaan naar de activistische kant. *"Je moet je volgens mij zorgen dat je de goede informatie aanlevert, dat je het onderbouwt en koppelt aan bestaande doelstellingen en dat je niet zegt 'ik vind het zelf wel leuk', want dan krijg je de afdeling 'proefballonnetjes'."*

6.2.2. Eigenaarschap bij bestuurders en projectleiders

Er werd aangegeven dat in het begin van de Verkenningsfase het eigenaarschap op natuur- en energie onderwerpen niet goed belegd was. Er werd gezegd dat er geen probleemeigenaar was, anders dan de provincie die graag iets wilde. Het gebrek aan duidelijkheid wie uiteindelijk de rekening zou betalen voor de duurzame ambities, droeg hier aan bij.

Het kabinet besloot toen in de Verlengde Verkenning om natuur te decentraliseren naar de provincies, zonder geld mee te geven. Heel veel van deze mooie plannen vielen af op het gebied van duurzaamheid; een vouwmeer centrale, zonne-energie, windenergie, blauwe energie. *“Wij hebben weinig steun vanuit het Rijk ervaren als het gaat om nieuwe innovaties op het gebied van duurzaamheid”*.

Hieruit blijkt dus dat eigenaarschap van invloed is op verankering, want als er genoeg eigenaarschap gevoeld werd bij het Rijk, hadden ze de verantwoordelijkheid niet bij de regio neergelegd en wat het project wellicht nog duurzamer geworden.

6.2.3. Aanwezigheid ‘trekkers’

In de Verkenningsfase hadden de regio en vooral provincie Fryslân een belangrijke rol bij het aankaarten van duurzaamheid. Dit werd zichtbaar doordat zij naar eigen zeggen vaak ‘aan tafel zaten’ en het onderwerp constant aankaartten. Aan de andere kant werd er door Rijkswaterstaat gezegd dat er sprake was van een diffuse trekkersrol tijdens de Verkenningsfase en dat de trekkersrol niet specifiek belegd was. Daar werd juist gezegd dat er door de regio een soort van ‘free rider’-principe gehanteerd werd. Er werd ook gezegd dat de discussie wie de rekening zou betalen vooruit werd geschoven.

Pas aan het einde van de Verkenning in de Rijksstructuurvisie is de governance tussen Rijk en Regio opgenomen. Hierin is afgesproken dat het Rijk (IenM) zich richt op de waterveiligheid en de waterbeheeropgave en de regio richt zich op de ambities op het gebied van duurzame energie, recreatie en toerisme en natuur, duurzaamheidsambities. Daar is toen door het Rijk nog wel een fonds van 20 miljoen beschikbaar gesteld.

Nadat de duurzaamheidsambities gedecentraliseerd waren door het Rijk, stond er een andere trekker op. Dit was de Waddenvereniging, samen met 4 andere initiatiefnemers heeft dit er uiteindelijk toe geleid dat er een vismigratierivier wordt gerealiseerd. Zonder de inspanning van de Waddenvereniging was dit op wereldschaal bijzondere project er niet geweest. *“Veel mensen hadden destijds het bijltje erbij neergegoid, wij zijn doorgedaan omdat we sterk het gevoel hadden dat dit het momentum was om in actie te komen. Deze kans laten lopen betekende dat je de komende decennia kansloos bent om iets aan natuurherstel te kunnen doen, op deze schaal. We hebben gelukkig een aantal partijen gevonden die vanaf het begin met ons samen zijn opgetrokken en de steun vanuit met name provincie Friesland was heel belangrijk en is dat nog steeds.”*

In de planuitwerkingsfase werden er specifiek trekkers aangesteld voor het onderwerp duurzaamheid. Dit gebeurde door het oprichten van het programmabureau De Nieuwe Afsluitdijk en door het aanstellen van de organisatie Energy Valley.

Ed Nijpels, de voorzitter van de onderzoekscommissie en Annemieke Nijhof, de hoogste ambtenaar van het ministerie destijds, hadden volgens één van de respondenten ook intrinsieke motivatie. Dit heeft ongetwijfeld bijgedragen aan het invoegen van duurzaamheid en is ook terug te zien in het rapport dat Ed Nijpels destijds gepubliceerd heeft, wat ook terugkomt in paragraaf 6.5, het onderdeel over verankering.

Wubbo Ockels, als ambassadeur voor duurzaamheid, zocht vaak media aandacht op en vertelde waar hij maar kon dat duurzaamheid belangrijk was. Volgens één van de respondenten was dat op een manier die af ten toe ook mensen in het verkeerde keelgat konden schieten, omdat het ‘nooit goed’ was.

Daarnaast heeft een mogelijk een rol gespeeld dat de staatssecretarissen in die tijd van Friese afkomst waren. Zij luisteren naar wat leefde in Friesland en voor hen zou het positief zijn als de Afsluitdijk zoveel mogelijk duurzame oplossingen in zich zou hebben.

6.2.4. Ontstaan policy window

Een policy window doet zich voor wanneer een probleem, een oplossing en een politieke gebeurtenis aan elkaar gekoppeld kunnen worden waardoor er een kans ontstaat.

Openen policy window

Er waren bij de Afsluitdijk vijf verschillende gebeurtenissen waardoor het policy window open ging: de veiligheid die niet meer voldoende gewaarborgd was, de dijk die 75 jaar oud was, de Friese vergezichten, een nieuwe (Friese) staatssecretaris en de mededeling dat Blue Energy de noordelijke provincies van energie kon voorzien.

In 2006 deed zich het probleem voor dat de Afsluitdijk afgekeurd werd. Vlak daarna waren er bij de provincie Fryslân de 'Friese Vergezichten' geweest. Dit zijn gesprekken en sessies geweest waarin de Friezen konden aangeven wat voor ambities zij zouden hebben voor Friesland en daar kwamen veel opties uit voor duurzame oplossingen op de Afsluitdijk.

Tegelijkertijd trok politica Tineke Huizinga het land in en constateerde dat veel partijen iets wilden doen met de Afsluitdijk en dijkversterking wilden combineren met andere ambities. Ze waren op zoek naar iconen en het nieuwe waterbeleid van de Afsluitdijk is als icoon neergezet. In 2007 resulteerde dit in een watervisie, waarin de ambitie werd geformuleerd om de opknopbeurt van de Afsluitdijk te combineren met onder andere duurzaamheidsdoelen. De Watervisie is ontwikkeld naar aanleiding van het beleidsprogramma en hierin is het volgende opgenomen aangaande duurzaamheid: *"Duurzame ontwikkeling vraagt om een samenhangende inzet op ontwikkeling van economie, sociale ontwikkelingen en zorgvuldig omgaan met de aarde. Duurzame ontwikkeling staat ook voor het rekening houden met de ontwikkelingen op de langere termijn en de gevolgen van ons handelen daarop. (...) Een innovatieve economie, kwaliteit van de leefomgeving, de sociale participatie en samenhang, een goed functionerende rechtsstaat en bestuur, in Nederland en in het buitenland, vormen samen de dragers van duurzame ontwikkeling."* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007).

Daarnaast werd de boodschap verspreid dat een Blue Energy Centrale, waar destijds al experimenten mee uitgevoerd werden, een zodanige capaciteit had dat het de provincies Friesland, Drenthe en Groningen van energie kon voorzien. Zoals later ook te zien is, zorgde dit voor extra bestuurlijke aandacht.

Een 'klapperend' policy window

Interessant om te zien in de casus van de Afsluitdijk, is dat het policy window op een gegeven moment ook weer dicht is gegaan of op een kier is gezet. Dit kwam door het aantreden van het kabinet Rutte-I met Henk Bleker als staatssecretaris van Milieu. De economische crisis zorgde dat er bezuinigd moest worden en werd er door de Rijksoverheid duidelijk gemaakt waar zij wel en niet verantwoordelijk voor was. Dit zorgde voor het afstoken van de natuurtaken bij het project van de Afsluitdijk naar de regio. Dit had niet alleen negatieve gevolgen. Het zorgde er ook voor dat de natuurverenigingen en de regiopartijen dit momentum aangrepen om zelf met duurzaamheid aan de slag te gaan, in de vorm van het initiëren van een vismigratierivier. Dit zorgde er dus voor dat het policy window weer open ging, alleen wellicht een ander raam. Het probleem was dus de vismigratie, die door het überhaupt aanleggen van de Afsluitdijk in eerste instantie een 'ecologische ramp' had betekend. De oplossing was het aanleggen van een vismigratierivier en het policy window opende door het loslaten van de ambities van het Rijk en daarbij zorgen voor financiering.

Een treffende quote bij het openen van het window voor de tweede keer is, *"Ik wil niet Henk Bleker gaan verheerlijken, maar het Rijk heeft vrij radicaal gezegd dat ze niks meer met natuur doen, is overal een soort van andere houding is ontstaan, zo van 'als niemand zich meer verantwoordelijk voelt, laten wij het dan maar trekken.'*

6.2.5. Veranderbereidheid bij de actoren

Bij het bevragen van de veranderbereidheid, stonden de Rijkspartijen en de regiopartijen recht tegenover elkaar.

De kant van het verhaal van RWS is dat er breed begonnen is met grote ambities, maar dat daar op een gegeven moment geen geld meer voor was en dat het Rijk deze ambities dus heeft losgelaten. Volgens hen werd 'de bal' toen als het ware bij de regiopartijen neergelegd en stonden zij vrij om deze op te pakken.

Door de regiopartijen werd dit echter gepercipieerd als dat het Rijk en daarbij Rijkswaterstaat de ambities volledig lieten vallen en niet bereid waren om met de duurzame ambities aan de slag te gaan en dus niet bereid waren om te veranderen. Daar komt bij dat er door één van de respondenten werd aangegeven dat Rijkswaterstaat aan de ene kant wel de ambitie uitspreekt om duurzaam te zijn, maar dat dat in de werkprocessen niet terug te zien is, want *"onder de streep gaat het nog altijd over geld."* Er werd aangegeven dat een nieuwe ontwikkeling, het energie kunnen laten opwekken door pompen, werd voorgesteld maar dat Rijkswaterstaat vond dat er een sluitende business case moest zijn. Er werd hierbij opgemerkt dat dit geen ruimte geeft voor innovatie, wat op het gebied van duurzaamheid in dit project juist wel heel belangrijk is.

6.2.6. Factoren die extra nodig waren

Co-creatie

Een andere factor die van invloed is op de verandering en die werd genoemd in de interviews, is co-creatie. Er werd hierover gezegd *"Uitvoering van duurzaamheid wordt alleen maar vergroot als je het niet alleen doet; want dat denk je binnen je eigen budget en eigen kaders 'dat moet ik realiseren'. Als je in de verkenningsfase al andere partijen betreft, realiseer je jouw hoofdpogave misschien net wat anders, waardoor er in de toekomst meer mogelijkheden zijn, waardoor je alles aan elkaar knoopt en het einde al vastzet ga je minder realiseren dan als je meer ruimte geeft."*

"Gebrek aan geld"

Een andere factor die volgens een respondent kan zorgen voor een verandering naar meer duurzaamheid, is een gebrek aan geld. Dit kan ervoor zorgen dat er efficiënter en op die manier duurzamer gewerkt kan worden. *"We zijn constant in het gesprek met het bedrijfsleven hoe we het slimmer, goedkoper en efficiënter kunnen doen: 'misschien wil jij de sinaasappel en ik de binnenkant van de sinaasappel'. Doordat we minder tijd hebben, moeten we wel keener en duurzamer gaan werken. Verminderen van tijd is niet slechter voor duurzaamheid."*

Aan ene kant kan dit kloppen, maar aan de andere kant is er vaak ook geld nodig om duurzame oplossingen uit te voeren. In het project van de Afsluitdijk is er ook te zien dat er uiteindelijk wel geld is gekomen voor duurzame oplossingen, want de in eerste instantie grootse ideeën op het gebied van duurzaamheid konden niet uitgevoerd worden, omdat het budget terug was gedrongen.

6.3 Uitingsvormen van verandering

Er is in de interviews gekeken op welke manier duurzaamheid terug te zien was. Het extraheren van deze factoren was redelijk moeilijk, aangezien het verschil klein lijkt met de factoren die van invloed zijn of kunnen zijn op verandering en de manier van verankering.

Inrichting nieuwe systemen en processen	Je hebt geen masterplan, maar bent een plan master	-	-	Het Rijk zit vast in systemen en processen	-	Verandering van rol vd Waddenvereniging van adviserend naar pro-actief
Commitment		I/d vorm van de Waddenvereniging	-	Was niet te zien bij Rijk	Rijk had geen commitment voor duurzame ambities.	Gestreden en gebruik gemaakt van momentum

6.3.1. Inrichting nieuwe systemen en processen

In de helft van de gesprekken is de vraag of er nieuwe systemen en processen werden ingericht niet zozeer ter sprake gekomen. In de andere helft werd er gezegd dat Rijkswaterstaat vast zit in haar eigen systemen en processen en dat zij daardoor niet goed kan veranderen.

Twee andere opmerkingen gingen over de verandering van rol waardoor de verandering naar duurzaamheid te zien is. De Waddenvereniging gaf aan dat haar rol was veranderd is het proces van adviserend naar proactief. Het ging niet langer om het 'langs de zijlijn 'boe'-roepen – zoals een andere respondent dat aanduidde – maar om daadwerkelijk actie ondernemen. Dat is in dit proces ook gedaan door de Waddenvereniging om door te gaan met het ontwikkelen van het project Vismigratierivier, toen het Rijk de duurzaamheidsambities had gedecentraliseerd.

Een andere verandering van rol was het opnieuw inrichten van een systeem om te zorgen dat de duurzame ambities alsnog ingevuld konden worden. Doordat de duurzame ambities flexibel opgenomen zijn in de Structuurvisie, konden deze in de tijd eraan geplakt worden en kon het steeds duurzamer worden.

6.3.2. Commitment

De commitment was op verschillende manieren al dan niet aanwezig. Er werd door de regiopartijen gezegd dat de commitment van het Rijk voor de duurzame ambities niet aanwezig was. Daarnaast werd er wel commitment gezien bij de Waddenvereniging.

De commitment is ook zeer goed waar te nemen is het aanwezig zijn bij vergaderingen en het daarbij inbrengen van duurzaamheid. Door één van de respondenten werd er gezegd: *“Het is gewoon heel belangrijk dat je zichtbaar bent en niet alleen op papier - in een stuk of in een visie - hebt opgeschreven dat het belangrijk is. Dan blijft het niet tussen de oren zitten. Iemand moet het persoonlijk vinden. Dat is van wezenlijk belang. Je kunt best als Rijkswaterstaat opschrijven dat je ernaar streeft dat het een icoon van duurzaamheid wordt. Als de regio niet betrokken was geweest en we een keer om de tafel hadden gezeten met een partij die het volgens hen had moeten trekken en deze partij dit vervolgens niet had gedaan, dan hadden ze gezegd “nou, we hebben een gesprek gehad met Energy Valley, maar die hebben aangegeven er verder niet veel in te zien, en klaar’. Energy Valley is later trekker geworden’.* De commitment is dus te zien in het daadwerkelijk aanwezig zijn en heb oppakken van de acties die eraan verbonden zijn.

De commitment die de betrokken actoren hadden voor het proces, werd goed duidelijk aan het einde van de Verkenningfase. Er werd toen een Ambitieagenda opgesteld waarin de duurzame ambities van de regio waren opgenomen. Er was veel commitment voor de punten die hierin waren opgenomen.

6.3.3. De opgave en actoren breed benaderen

In 2008 kwam de commissie Elverding met het advies om de Verkenning zo breed mogelijk in te zetten. In de Verlengde Verkenning was hier sprake van. Er is een heel breed participatief proces opgezet. *“Het is een heel breed participatief proces geweest in zowel de eerste ideeën fase als de marktverkenning; hier zaten alle grote ingenieursbureaus en een aantal grote aannemers, ANWB, schutte vaart, scheepvaart en visserij sector, alle belangenvereniging (vereniging IJsselmeer) etc. in. Iedereen heeft meegedacht en meegedaan. Zij hebben zich ingespannen om tot breed gedragen visies te komen. Er zijn vervolgens ook marktpellingen gedaan over hoe de gemiddelde burger er tegenaan keek. Op een brede manier zijn die afgewogen.”* Hier kwamen erg duurzame ideeën uit, ook op het gebied van *building-with-nature*.

Hier was echter achteraf geen geld voor beschikbaar en *“het Rijk heeft toen gezegd ‘wij zijn van waterveiligheid en de rest moet zich voegen of daarvoor wijken’. Dat is het moment waarop de politiek zou moeten zeggen dat je het integraal moet bekijken, maar die doen dat niet. Vraagstukken over duurzaamheid*

vallen dan echt van de tafel. Regionale overheden hebben dat weer opgevangen. Wij geven onze draai er weer aan en je merkt toenemende interesse bij het Rijk, maar je hebt soms conflicterende belangen als je het daarover hebt en dan gaat altijd de waterveiligheid weer voor. Dan denk ik: er ontstaat een soort ‘projectautisme’ en dat is niet goed.

Er werd echter betwijfeld in een gesprek of Rijkwaterstaat in staat was om zodanig breed te kijken: ‘Rijkswaterstaat zijn projectmachines en wat maar een beetje afleidt van asphalt, “weg ermee, hatsikee’. Het is meer een bedreiging bij wijze van spreken en lastig, het wordt er alleen maar duurder van, dan dat zij daar meerwaarde in zien.’ Daarnaast zouden er problemen kunnen bestaan in het zoeken naar de samenwerking met andere partijen: “Maar het zoeken naar wat die opgave is, betekent dat je breder moet kijken en dus ook over de schotten van je eigen doelstellingen kijken. Dat is mooi gezegd, maar het instrumentarium wordt niet aangeleverd.”

6.4. Factoren die bijdroegen aan verankering van duurzaamheid

De factoren waarvan wordt verwacht dat ze bijdragen aan verankering van duurzaamheid staan in onderstaande tabel weergegeven per respondent en zijn onder de tabel uitgewerkt.

Tabel 10: Factoren die bijdroegen aan verankering van duurzaamheid in project Afsluitdijk						
Eigenaarschap	Ja, het moet in de nieren en haarvaten zitten van de project-medewerkers en zo wordt het verankerd	- Wil van de minister en of het past bij RWS - ‘Op het moment dat je duurzaamheid verankert in personen, wordt het heel kwetsbaar’	De ‘eigenaar’ moet geld hebben om het te realiseren, anders houdt het snel op.	Trots door opening Blue Energy Centrale, eigenaarschap op Rijksniveau	Ambassadeurs zijn nodig	n.v.t.
Zichtbaarheid positieve verandering	Ja, enthousiasme, overtuigingskracht en positiviteit dragen bij	Het enthousiasmeren voor de vismigratierivier heeft gezorgd dat die er komt.	Blue Energy Centrale	Ja, d.m.v. Blue Energy centrale	Afsluitdijk is geframed als exportproduct en niet als klimaatverandering	Hoe meer mensen enthousiast zijn, hoe kansrijker dat het gaat lukken Onthulling Blijve Vis
Zoeken naar aanlegplaats	Betrokkenheid van nieuwe projectleider zorgde voor verankering	-	Tekenen van de overeenkomsten geïnitieerd	Ja	Jouw duurzaamheids wensen moeten bekend zijn	
Verzameling van data	n.v.t.	Menukaart: tonen van financiën voor duurzame oplossingen	n.v.t.	n.v.t.	Afgerekend worden op duurzaamheid helpt. Project zit in uitvoeringscyclus, dus dzh wordt gemonitord	n.v.t.
Routiniseren	Ja, maar als ze nog niet passend zijn, dan anders formuleren	n.v.t.	Druk gezet of initiatiefnemers om ambities uit te werken			n.v.t.
Besluitvormingsproces gericht op verankering	n.v.t.	Ja, in RIP en samenwerkingsovereenkomsten	Ja, in Voorkeursbeslissing, bestuursovereenkomst, structuurvisie en	Kan nodig zijn vanwege de organisatie, maar zorgt wel voor gebaande paden aflopen	-	Hield zich ver van het ambtelijke, liet dat over aan provincie
Extra nodig	-Ambities opnemen in concrete plannen, zodat het ook later uitgevoerd kan worden.	- Dubbeldoelstelling: nu is het werken aan duurzaamheid, maar binnen de kaders - Maximaal open gooien	Steen vanuit het Rijk Het moet een goede business case zijn	Ruimte voor innovatie en ook buiten het systeem kijken	Concreetheid van plannen Openheid naar de regio	Ambtelijke verankering van de vismigratierivier

-Goed en kritisch team	met plan van aanpak erbij
-Mensen die bij de bouw betrokken zijn, aan tafel hebben tijdens Verkenning	- Politieke steun

6.4.1. Eigenaarschap bij de projectmedewerkers

De vraag of eigenaarschap van invloed was op verankering, zorgde voor zeer wisselende antwoorden.

Eén respondent zei dat wat bijdroeg aan de verankering van duurzaamheid, was dat de nieuwe projectleider al in het project zat op het moment dat de andere projectleider vertrok. Er is een overdrachtsgesprek geweest, maar het meewerken in het project zorgde naar eigen zeggen al voor kennis van het project en een bepaalde mate van eigenaarschap. Er werd echter wel aangegeven dat het riskant is als er slechts wordt gestuurd op eigenaarschap die van invloed is op verankering, omdat verankering in één persoon kwetsbaar is, bijvoorbeeld als iemand bij het project zou vertrekken. Een opmerking van een andere respondent die hierbij aansluit is dat de belangrijke onderwerpen in de 'nieren en haarvaten' van de projecten zitten.

Een ander aspect van eigenaarschap dat genoemd wordt zijnde van invloed op de verankering, is de wil van de minister. Dit zou specifiek terug te zien zijn doordat rondom duurzaamheid meer gericht wordt op het duurzame energie aspect dan op natuur. Dit is omdat de minister altijd heeft gezegd 'Afsluitdijk energiedijk' en er vanuit natuur ook geen doelstelling is als Rijkswaterstaat. Als een bestuurder het onderwerp belangrijk acht, zorgt dit dus ook voor verankering volgens de respondenten.

6.4.2. Zichtbaarheid positieve verandering

De verandering is volgens de respondenten op verschillende momenten positief zichtbaar gemaakt. Er is veel aandacht besteed aan de opening van de Blue Energy centrale die is neergezet naar aanleiding van het project Afsluitdijk. Bij dat evenement is veel media aandacht gegenereerd, mede omdat de koning het is komen openen. Dit zorgde volgens de respondenten bij de bestuurders voor een gevoel van eenheid en trots en daardoor ook voor commitment.

Daarnaast is zeer recentelijk intern De Nieuwe Afsluitdijk geportretteerd. Op de voorkant van het magazine van februari 2015 voor de medewerkers, staat de projectleider van de Afsluitdijk afgebeeld, staande op de dijk. Als ondertitel staat er aangegeven 'Showcase voor innovatieve en duurzame waterbouw'. In het artikel aan de binnenkant staan de grootste duurzame initiatieven op de Afsluitdijk afgebeeld; de vismigratierivier en Blue Energy. Als quote van de projectleider staat opgenomen "*Voor onze buitenlandse gasten staat de Afsluitdijk symbool voor hoe wij in Nederland omgaan met waterveiligheid en landwinning. Die iconische waarde willen we met al onze ambities vergroten en vernieuwen. Zo willen we met de Nieuwe Afsluitdijk laten zien dat Nederland niet alleen goede dijken kan bouwen, maar ook hele slimme*" (Rijkswaterstaat, 2015). Hieruit blijkt dat er intern wordt uitgedragen dat de Afsluitdijk een duurzaam icoon is en dat het op een positieve manier wordt gecommuniceerd.

6.4.3. Zoeken naar aanlegplaats

Aan het begin van de Verlengde Verkenning zat de projectleiding, zoals gezegd door een van de respondenten, met de handen in het haar omdat ze niet wisten op welke manier zij verder moesten gaan. Er is toen aangestuurd op verankering, door middel van het ondertekenen van de Voorkeursbeslissing, de Bestuursovereenkomst en de Structuurvisie. In deze documenten zijn de verantwoordelijkheden duidelijk uitgewerkt, zoals dat de verantwoordelijkheid voor de duurzame ambities bij de regio ligt.

De nieuwe projectleider, die al langdurig onderdeel was van het team en de oude projectleider opvolgde, kan ook gezien worden als een aanlegplaats. Door hem aan te stellen, is er dus een aanlegplaats ingesteld.

6.4.4. Verzamelen van data

De respondenten hebben het niet specifiek gehad over het verzamelen van data, maar wel over de afrekeningssystematiek bij Rijkswaterstaat. Er werd aangegeven dat men niet afgerekend wordt op of er een duurzaam project wordt neergezet, maar dat de focus vooral ligt op tijd en geld. Wanneer er bij de beoordelingsgesprekken van de medewerkers van RWS op gefocust zou worden en men erop zou worden afgerekend, is er een grotere kans dat de verandering naar duurzaamheid ingezet wordt en dat dit uiteindelijk verankert volgens hen.

6.4.5. Routiniseren

Voorafgaand aan de Voorkeursbeslissing eind 2011 heeft RWS geboden om haast te maken met het uitwerken van bestaande ambities, omdat op die manier de samenwerking met initiatiefnemers gezocht kon worden of kon het worden meegenomen in het Rijkscontract.

Daarnaast was het de bedoeling om de duurzame mogelijkheden in de Structuurvisie te vermelden. Deze mogelijkheden waren echter nog niet concreet genoeg. Toen is er gekozen om de mogelijkheden te formuleren als 'ambities', waardoor er tijd ontstond om deze ideeën verder uit te werken.

Wanneer het gaat om het routiniseren van duurzaamheid werd er gewaarschuwd dat er moet worden opgepast dat het niet gaat om het zetten van een vinkje of het instrumentele verankeren. De instrumenten zorgen er wel voor dat je met elkaar een soort van minimumniveau definieert, maar er moet voor gewaakt worden dat een rapport niet in een la verdwijnt nadat er bijvoorbeeld met de Omgevingswijzer gewerkt is.

6.4.6. Besluitvormingsproces gericht op verankering

Vooraf bij Rijkswaterstaat werd er sterk op gestuurd om duurzaamheid te verankeren in de Structuurvisie en de Bestuursovereenkomst. Vanaf het begin van de Verlengde Verkenning was het de bedoeling om aan het einde van de Verkenningfase documenten te creëren (waarin duurzaamheid opgenomen stond).

Over verankering in het algemeen werd een kritische noot geplaatst. Hierover werd gezegd: *"Kennelijk werkt het in sommige organisaties niet als je het niet verankert. 'Gij zult iets aan duurzaamheid doen', dan helpt het wel, maar doe je dan ook echt iets aan duurzaamheid? Het is wel gebaande wegen aflopen. Door het op die manier in te bakken, gaan ze op de gebruikelijke dingen kijken of ze duurzaam zijn, door middel van zo'n Omgevingswijzer. Er zitten veel meer mogelijkheden aan"*.

6.4.7. Extra nodig

Betrekken van de contractmanager vanaf het begin... of niet?

Wat volgens één van de respondenten kan bijdragen aan extra duurzaamheid, is het betrekken van de contractmanager vanaf het begin van de Verkenningfase. "Je moet een contractmanager hebben die verstand heeft van contracten en echte uitvoering. Als zij je kunnen uitleggen dat een overslagbestendige dijk het niet wordt door de ondergrond (...) Tegen beheer en onderhoud loop je ook nog 100 jaar aan. Als je iets enigszins duurder aanlegt en je bespaart in het beheer en onderhoud. Daarom moet je die mensen vroeg aan tafel hebben. Daarmee voorkom je dat bij wisselingen in een team, er nieuwe discussies ontstaan omdat je die afwegingen zorgvuldig in een vroeg stadium hebt gemaakt." Een andere respondent weerlegde dit echter: "Daar heb ik nog nooit iets van gemerkt. Die gaat dan hooguit duurzaamheid als 'zo weinig mogelijk grondstoffen heen en weer slepen' zeggen".

Framing van duurzaamheid als regionaal-economisch vraagstuk

Verder is het project een regionaal economisch vraagstuk. Er zitten veel economische voordelen aan de aanleg van de Afsluitdijk die er ook voor zorgen dat duurzaamheid uiteindelijk verankerd wordt. Een Blue Energy centrale is een duurzame oplossing, maar zorgt tegelijkertijd ook voor energie en veel buitenlandse geïnteresseerden, wat geld oplevert.

6.5. Verankering van duurzaamheid

Tijdens de Verkenningfase en Planuitwerkingsfase is duurzaamheid op verschillende manieren verankerd. Een overzicht van deze verankering is hieronder te vinden in de tabel. Er wordt getoond wanneer deze verankering plaatsvond en hoe het document of de gebeurtenis heette waar de verankering in opgenomen was. Daarnaast wordt er weergegeven wat er aan duurzaamheid in stond en het level van verankering waar het toe gerekend kan worden. Er wordt per document onder de tabel nog een verdere uitleg gegeven per document.

Daarna wordt er beschreven onder welk level de verschillende manieren van verankering geplaatst kunnen worden en waarom. Per onderdeel wordt ook een verdere uitleg van de manier van verankering weergegeven.

Tabel 11: Waarneming van verankering en bijbehorende levels

Wanneer?	Naam	Van wie?	Wat staat erin aan duurzaamheid?	Level
2007 – mei	Friese Vergezichten	Provincie Fryslân, commissaris van de Koningin, Friezen	- Paragraaf 'In dienst van duurzame energie' opgenomen -> windturbines, getijdencentrale, expositiecentrum worden voorgesteld (1)	Level 1, slechts ideeën
2007	Watervisie	Staatssecretaris Rijkswaterstaat, Tineke Huizinga als kabinetsplan	Kader 'Meer doen met de Afsluitdijk' als onderdeel van paragraaf 'Klimaatbestendige lokale en regionale watersystemen'. - "In het IJsselmeergebied komen bijna alle actuele klimaatvraagstukken samen" - Het Rijk wil kijken in hoeverre die opknopbeurt te combineren is met andere initiatieven, plannen of wensen. (...) Voorbeelden zijn duurzame energiewinning, (...), transport over land en water, recreatieve ontwikkelingen, natuurontwikkeling, visserij en wonen. - Het Rijk gaat samen met de provincies, gemeenten, waterschappen en het bedrijfsleven verkennen wat er mogelijk is. (2)	Level 2, het staat in een plan/voorzicht
2008 - maart	Resultaten van een participatieve Verkenning	Instituut SMO, professor de Ridder in opdracht van RWS, Fryslan en Noord- Holland	Inventarisatie van projectvoorstellen voor de toekomst van de Afsluitdijk. (3)	Level 1, ideeën van mensen gebundeld
2008 – aug	Resultaten van een marktverkenning	RWS	8 alternatieven gepresenteerd waar duurzaamheid in zat (4)	Level 2, slechts plannen
2009	Rapport 'Dijk en Meer'	RWS, prov. Fryslan, prov. Noord-Holland	Het gehele rapport bezat 4 erg duurzame oplossingen. Uit het rapport wordt er geconcludeerd dat 'er met enige creativiteit meerwaarde kan worden behaald', waar duurzaamheid een onderdeel van is. De gemeenschappelijke deler van de vier visies ligt op het gebied van - Natuur en recreatie; - Duurzame energie (p. 23). (5)	Slechts plannen verankerd in advies- ze waren niet financieel haalbaar en zijn niet uitgevoerd.
2011 - juni	Eindadvies, Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk	Commissie Nijpels aan staatssecretaris	Paragraaf over duurzame energie, natuur, mobiliteit	Level 2, advies, niet bindend, maar autoriteit
2011 – juni	Plan MER/ Kosten –effectiviteitsanalyse CPB	Centraal Planbureau	Er is een scheiding gemaakt tussen kernen en componenten. Duurzaamheid behoorde tot de componenten, dus 'iets extra's'. Componenten zijn apart doorgerekend als KBA - Natuureffecten, landschap, recreatie, geluid en licht waren opgenomen in de 'kernen'. - In de componenten waren opgenomen 'duurzame energie, natuur, recreatie en ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit' (4)	Adviserend met financiële ondersteuning. Verplicht karakter, level 3.
2011 – 28 juni	Concept Voorkeursbeslissing	Staatssecretaris Atsma	" De structuurvisie biedt de mogelijkheid om (op termijn) duurzame energie, natuur en recreatie te ontwikkelen. De regio is aan zet om eigen middelen in te zetten voor de realisatie van de ambities, waar onder het gedecentraliseerde Waddenfonds. De regio kan daarnaast een beroep doen op bestaande subsidiemiddelen bij het Rijk." (5)	Bindend, level 3

2011 - December	Ambitie agenda Afsluitdijk	Provincies Noord-Holland, Friesland, gem. Wieringen, Sudwest-Fryslan en Harlingen	Uitgangspunten die bij de uitvoering gehanteerd worden zijn: 1) Duurzaamheid als basis voor alle maatregelen 2) Bereiken van een goede balans tussen ecologie en economie 3) De functie van het IJsselmeer als zoetwatervoorraad wordt niet bedreigd 4) Ambities moeten bijdragen aan de (economische) ontwikkeling van Noord-Nederland. (6)	Hét document waar dzh in is opgenomen, level 3
2011	Bestuurs- overeenkomst Afsluitdijk	Staatssecretaris IenM, gedeputeerde Fryslân, provincie Noord-Holland, gemeente Sudwest Fryslan en de gemeente Wieringen	De staat draagt zorg voor de uitwerking van: - mogelijke combinatie van de Ambitie duurzaamheidscentrum (fase 2, eerste fysieke stap) met een informatiecentrum en/of projectbureau De Regionale Partijen dragen zorg voor de uitwerking van de Ambities: - natuurlijke land/waterovergangen bij de koppen; - vispasseerbaarheidsmaatregelen en zoetzoutovergangen anders dan KRW-maatregelen van de Staat; - pilots duurzame energie (vervolgstappen voor - blue energy en zonne-energie en pilot getijdenenergie); - zilte teelt; - duurzaamheidscentrum (fase 2, eerste fysieke stap); - recreatieve voorzieningen op de knopen.	Bindend met externe partijen, level 2, maar zou eigenlijk 3 moeten zijn i.v.m. bindende karakter
2011 – dec	Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk	Ministerie van IenM	Er is een hele paragraaf opgenomen over duurzaamheidsinitiatieven in de beleidskeuzen. Hier staat in het begin over aangekondigd: Par. 4.5: Duurzaamheidsinitiatieven: - Ruimte voor pilots duurzame energie en zilte teelt; - Ruimte voor eerste stap duurzaamheidscentrum <i>Ontwikkelingsperspectieven:</i> - Uitbouw tot grootschalige productie - Uitbouw duurzaamheidscentrum	Level 3, wettelijk vastgelegd plan
2012 – feb	Marktconsultatiedag	Rijkswaterstaat	Document betreft vooral de keuze voor een contractvorm: Design en Build alleen of ook Finance en Maintain toegevoegd “Met DBFM meer ruimte voor life cycle benadering” “Overweeg om via EMVI het aspect robuustheid / duurzaamheid te waarderen: een kering die langer dan 2050 binnen de eis valt”	Level 3, keuze voor ‘duurzame’ contractvorm
2012	Initiatiefdocument Waddenvereniging opgesteld	Wadden- vereniging	Het initiatief op zich is duurzaam	Level 4
2013 - jan	Uitvoeringsplan 2013-2016 ‘Beleef de Nieuw Afsluitdijk’	Regionale partners	“Met deze werkwijze wordt commitment voor de lange termijn geborgd, maar blijft het tegelijkertijd een dynamisch geheel, met ruimte voor goede nieuwe ideeën en partners. De Regionale Stuurgroep Afsluitdijk en het projectbureau sturen op de samenhang tussen de projecten. Binnen de projectorganisatie zijn per ambitie trekkers benoemd. Deze zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van hun eigen ambitie en de samenhang tussen de projecten. Voor specifieke onderwerpen, zoals ruimtelijke kwaliteit, zijn werkgroepen ingesteld al dan niet samen met het Rijk.”	Level 2
2013 – 25 nov	Bestuurlijke Stuurgroep Afsluitdijk	Regio + RWS		Level 2
2014 – 21 jan	Duurzaamheidsscan in pre-sessie	Specialisten van W+B met een specialist van RWS		Level 1, kan bij adoptie leiden tot extra verankering
2014 – 3 maart	Omgevingswijzer-sessie		“beoordeling wordt uitgevoerd vanuit levenscyclus gedachte” (p2) “Daarbij zijn vooral de duurzaamheidskansen besproken, die nog niet uit de pre-sessie naar voren waren gekomen.” (p2) (zie uitleg verderop)	Level 2
2014	Ambitieweb sessie met RWS – 20 maart	RWS	-	Level 2

2014 – 11 juni	Bestuurlijke stuurgroep		Samenwerkingsovereenkomst duurzame energie Afsluitdijk is getekend Staat vol met duurzame oplossingen	
2015 – feb	Artikel in blad RWS	RWS	Afsluitdijk wordt neergezet als duurzame oplossing	Level 4

Van 2007 tot 2010 is er op verschillende manieren geprobeerd om de ideeën rondom duurzaamheid op te halen en duurzaamheid te verankeren in het proces. Documenten die hiervoor zijn gevormd, zijn de 'Friese vergezichten', de Participatieve Verkenning, de Resultaten van een Marktverkenning, het rapport 'Dijk en Meer' en de plan MER. Rondom het besluitvormingsproces die de overgang naar de Planuitwerkingsfase markeerde, legde het Rijk de duurzame ambities echter neer bij het Rijk, wat ook al eerder naar voren is gekomen. Er wordt daarom geen verdere analyse gemaakt van wat er precies in die documenten beschreven stond, omdat de grote kansen in deze documenten vanwege geldgebrek kleiner werden. De informatie daarover staat wel in bovenstaande tabel en kort in onderstaande gedeelte. Voor de rest van de verankering wordt er gefocust op de periode vanaf de kosten-effectiviteitsanalyse.

6.5.1. Level 1

Er is sprake geweest van verankering op level 1 in onderdeel van de Friese Vergezichten (Provincie Fryslân, 2007) en de Participatieve Verkenning (Instituut SMO, 2008) die is uitgevoerd. Deze onderdelen zijn ingevoegd onder level 1, omdat er in die settings sprake was van mensen die zelf ideeën omtrent duurzaamheid konden invoeren. Verankering bevindt zich dan nog op het individuele level.

6.5.2. Level 2

Er is sprake geweest van verankering op level 2 als men met het gezamenlijke doel om duurzaamheid in te voegen, samen komt of als er een document wordt uitgebracht met een niet-bindend karakter.

Eindadvies Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk

Het advies van de commissie Nijpels wordt gezien als verankering op level 2, omdat het een informeel karakter heeft. In het advies van de commissie Nijpels (2011) aan de staatssecretaris staan de waterveiligheidskansen beschreven met daarin de duurzame oplossingen, evenals de kansrijke voorstellen voor de middellange termijn en de voorstellen die onvoldoende kansrijk zijn.

Er wordt geadviseerd om eventueel zonnepanelen aan de Afsluitdijk toe te voegen en ruimte te bieden voor experimenteren met Blue Energy. Er wordt geadviseerd om geen besluit te nemen over grootschalige windmolenparken, maar die optie wel open te houden (p. 19). De commissie adviseert op het gebied van natuur een 'geleidelijke toevoer van zoet water', een brakwatermeer, bij de juiste randvoorwaarden, en om een vispassage in het ontwerp van de kunstwerken op te nemen. De commissie adviseert tevens de plannen voor een duurzaamheidscentrum verder te ontwikkelen. Zij adviseert ook pilots met zilte teelt afhankelijk te maken van private initiatieven. Wat zij afraadt, is vliegerenergie. Zij zegt dat een besluit over een valmeer moet worden genomen binnen een bredere discussie over de energieopslag. Zij adviseert ook om niet in te zetten op grootschalige energieproductie door getijdenenergie of stromingsenergie omdat het rendement naar verwachting te laag zal zijn om rendabele energieproductie mogelijk te maken. De commissie waarschuwt voor het feit dat een Blue Energy centrale ernstige gevolgen zal hebben voor de lokale fauna. Er staat opgeschreven *'Door zowel dit feit als de eerdergenoemde rendementverlaging door slib en de aanvoer van zout water verwacht de commissie dat een grootschalige centrale bij de Afsluitdijk ook op lange termijn onhaalbaar zal zijn. Indien een pilot tot andere inzichten leidt, ontstaat er een basis om ruimte te reserveren voor een grootschalige centrale (Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk, 2011) (p. 25). Interessant hierbij is dat, hoewel de commissie dit in eerste instantie heeft afgeraden, de pilot voor de Blue Energy centrale er toch is gekomen. Dit kan te maken hebben met het feit dat er eigenaarschap voor gevoeld werd. Zoals door één van de respondenten werd opgemerkt: 'Er was gezegd dat de Blue Energy centrale de huishoudens van de drie noordelijke provincies van energie kon voorzien. Dat bleef hangen in de hoofden van de bestuurders'. Daarnaast doet de commissie twee aanbevelingen met betrekking tot natuurbehoud (p. 27).*

Omgevingswijzer

Het toepassen van de Omgevingswijzer wordt gezien als verankering op level 2, omdat het gaat om meerdere mensen in een groep die samen als doel hebben te zoeken naar de duurzame oplossingen binnen het project. Daarnaast komt duurzaamheid op verschillende manieren terug in het verslag van de Omgevingswijzersessie die is toegepast in de planuitwerkingsfase.

Duurzaamheid wordt breed geïnterpreteerd, zowel qua sociale als qua financiële aspecten: *“Voor een duurzame ontwikkeling van ruimte, is het belangrijk dat de ontwikkeling een positief effect heeft op het sociaal welzijn van zijn gebruikers en omwonenden.”*

Daarnaast is er terug te zien doordat er in het verslag staat dat de *“beoordeling wordt uitgevoerd vanuit de levenscyclus gedachte”* (Witteveen en Bos, 2014: p. 2), wat duurzaamheid impliceert omdat erop gerekend wordt dat duurzaamheid op de lange termijn wordt meegenomen.

Duurzaamheid wordt ook op een meer financiële manier geïnterpreteerd. *“Een duurzame financiering van een opgave is nodig om ontwikkelingen op de korte maar ook de lange termijn mogelijk te maken. Door na te denken hoe het project voordeel kan bieden voor mogelijke betrokken partijen, kunnen ook de kosten evenredig worden verdeeld (meekoppelkansen). Door in te zetten op de bestaande kwaliteiten van het gebied is de haalbaarheid hiervan het grootste. Financiële baten komen direct of indirect ten gunste van het project en zijn gebruikers.”* (Witteveen en Bos, 2014).

Tijdens de afsluiting van de sessie is een kritische opmerking geplaatst. Er is opgemerkt dat op basis van de sessie Omgevingswijzer Duurzaam GWW Afsluitdijk een stap in de juiste richting is gemaakt naar een duurzame Afsluitdijk. Echter, door programmabureau De Nieuwe Afsluitdijk werd opgemerkt dat er naar de buitenwereld veelal wordt gesproken over de Afsluitdijk als een ‘duurzaamheidsicoon’. Deze icoon-gedachte is mager terug te zien in de Rijksopgave. DNA merkt op dat indien de Afsluitdijk het duurzaamheidsicoon wil worden, ook meer aandacht gegeven moet worden aan duurzaamheid binnen de Rijksopgave. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door de duurzaamheidsambities voor het project Afsluitdijk te vergroten. (Witteveen en Bos, 2014, p4)

6.5.3. Level 3

Een maatregel wordt geschaard onder level drie van verankering als het een formeel karakter heeft en niet per definitie onderdeel is van de vaste werkwijze van een organisatie, in dit geval vaak Rijkswaterstaat.

Concept Voorkeursbeslissing

De Voorkeursbeslissing is de voorloper op de Structuurvisie. In de concept Voorkeursbeslissing, in de brief die is geschreven naar de Kamer door staatssecretaris Joop Atsma, staat de boodschap dat de regio verantwoordelijk is voor het inbrengen van duurzaamheid: *“De regio is aan zet om eigen middelen in te zetten voor de realisatie van de ambities, waaronder het gedecentraliseerde Waddenfonds. De regio kan daarnaast een beroep doen op bestaande subsidiemiddelen bij het Rijk. Rijk en regio trekken samen op in het realiseren van het integrale plan voor de Afsluitdijk binnen de beschikbare middelen van rijk en regio.”* (Ministerie van IenM, 2011a). Omdat het een formele brief is die is geschreven aan de Tweede Kamer, wordt dit onder level 3 geplaatst.

Ambitie Agenda Regiopartijen

Door het formele en bindende karakter is de Ambitie Agenda een voorbeeld van verankering op level 3.

Luisterend naar de respondenten, wordt de Ambitie Agenda beschreven als hét document waar duurzaamheid in is opgenomen aan het einde van de (verlengde) Verkenningsfase. Na het afstoten door het Rijk van de opties die niet tot het thema ‘veiligheid’ behoorden, was dit hét document van de regio om de duurzame ambities te tonen. De doelstelling van het stuk was *“Gezamenlijke ambities vaststellen met de regionale partners en deze integraal en concreet uitwerken om afspraken te maken in de regio over samenwerking in de planvorming en uitvoering en op basis daarvan de samenwerking met het Rijk aangaan (BOK). Als thema of programma te kunnen dienen voor co-financiering bij het Waddenfonds, het landelijke topsectorenbeleid en Europese subsidieregelingen.”* (Provincie Noord-Holland, et al, 2011: p. 6) Hieruit kan

geconcludeerd worden dat hoewel het een plan was dat gezamenlijk door de regiopartijen werd opgezet, het wel degelijk ook zo ingestoken was om de samenwerking met het Rijk aan te gaan.

De Ambitie Agenda is daarnaast een concretisering van de regionale plannen en die op het gebied van duurzaamheid: *“de Agenda Ambitie Afsluitdijk is de vastgestelde regionale uitvoeringsagenda voor de ambities en projecten rond de Afsluitdijk, concreet uitgewerkt in acties, organisatie en financiële middelen met een verdeling over de partijen.”* (Provincie Noord-Holland, Provincie Fryslân, Gemeente Wieringen, Gemeente Sudwest-Fryslân, Gemeente Harlingen, 2011: p. 7).

Verder werd er in de Ambitie Agenda vermeld dat er een organisatie opgericht zou worden die verantwoordelijk zou zijn voor de duurzame thema's. Hierover valt verderop meer te lezen.

Tevens betekende het opstellen van dit document volgens één van de respondenten, dat de duurzaamheidsthema's werden verankerd op een dynamische manier. Door de duurzame oplossingen als ambities te benoemen, zorgde dit ervoor dat er tijd gecreëerd werd om de ambities in een latere fase te onderzoeken.

Bestuursovereenkomst

Er is een bestuursovereenkomst gesloten tussen verschillende partijen om de toekomst van de Afsluitdijk vast te leggen. De Bestuursovereenkomst is een bijlage bij de Structuurvisie, die bij het volgende punt besproken wordt. Door het formele en bindende karakter, wordt de bestuursovereenkomst gezien als verankering op level 3. Deze overeenkomst werd getekend door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de gedeputeerde van de provincie Fryslân, de provincie Noord-Holland, de gemeente Sudwest Fryslân en de gemeente Wieringen. Het doel hiervan was *‘het maken van afspraken over de bestuurlijke samenwerking, financiering, taken, rollen en verantwoordelijkheden tijdens de Planuitwerkingsfase van het Project Toekomst Afsluitdijk.’* Qua duurzaamheid wordt er in de overeenkomst overwogen dat de Afsluitdijk een icoon is *‘met toekomstpotentie voor duurzaamheid en innovatie’*, en *‘met als perspectief dat de Afsluitdijk zich kan ontwikkelen tot de drager van nieuwe Ambities voor duurzaamheidsinitiatieven, innovatie, recreatie & toerisme, natuur en bereikbaarheid en daarmee een economische impuls geeft aan de regio’* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b).

In de bestuursovereenkomst is het volgende opgenomen *“De samenhang tussen de basis van de Planuitwerking (artikel 3.5) en de Beleidskeuzen voor de Ambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, natuur, duurzaamheidsinitiatieven en recreatie en toerisme is een belangrijk aandachtspunt in de Planuitwerking. Het tempo voor het op orde brengen van de waterveiligheid is leidend voor de afweging of samenloop van de Beleidskeuzen voor de Ambities in de Planuitwerking en marktbenadering (ten behoeve van Realisatie) kan plaatsvinden.”* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b)

Structuurvisie

De structuurvisie wordt op level 3 gecategoriseerd omdat het een formeel document is en onderdeel is van de werkwijze van het ministerie en Rijkswaterstaat, maar dat het niet alleen over duurzaamheid gaat en het middel niet gericht is op het verankeren van duurzaamheid op zich. Er is op verschillende manieren over duurzaamheid gesproken.

Er wordt er allereerst over gesproken dat een overslagbestendige dijk op zich duurzaam is, door het (vrijwel) ontbreken van nieuw ruimtebeslag en het beperkte gebruik van schaarse grondstoffen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011c).

Daarnaast is er in de Structuurvisie een gehele paragraaf geweid aan duurzaamheidsinitiatieven. Hieronder wordt verstaan: energie, zilt en een duurzaamheidscentrum. De stapsgewijze uitbouw van een duurzaamheidscentrum wordt hierin beschreven, evenals de zelfvoorzienende energiedijk met pilots en demonstratieprojecten. De blue energy centrale, de getijde-energie en de zonne-energie zijn hier tevens in opgenomen. Ook een illustratie voor de zilte teelt is hierin opgenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011c).

Een opmerking die over verankering in Structuurvisie ging en interessant was, is *“In een Rijksstructuurvisie beschrijf je wat mogelijke plannen kunnen zijn. Je kunt daarin zeggen ‘de Afsluitdijk is een waterkering en een weg, meer niet’, dan gooi ik hem helemaal dicht. Dan is de Rijksstructuurvisie het verkeerde middel, als je hem helemaal versimpelt. Er zijn heel veel mogelijkheden in beschreven wat er kan en wat de mogelijkheden zijn die vanuit ruimtelijke ordening geschapen zijn. Dat kan dan ook gerealiseerd worden.”*

Samenwerkingsovereenkomst Noord-Hollands deel

In de Planuitwerkingsfase zijn er verschillende samenwerkingsovereenkomsten getekend bij het project Afsluitdijk. Er is één overeenkomst uitgelicht waar meer over beschreven wordt. Dit is de samenwerkingsovereenkomst voor het Noord-Hollandse deel.

De samenwerkingsovereenkomst is een voorbeeld van verankering op level 3, omdat het een afspraak is tussen verschillende actoren en het formeel is verankerd. Het besluit dat in de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen, wordt opgenomen in de Staatscourant, waarin het formele karakter terug te zien is.

In de samenwerkingsovereenkomst komt duurzaamheid twee keer voor. Het staat opgenomen als punt a) in de overwegingen: *“De Afsluitdijk is een icoon van verleden, heden en toekomst met toekomstpotentie voor duurzaamheid en innovatie. Bovendien is de Afsluitdijk een aantrekkelijk gebied om te komen en te zijn en een visitekaartje voor de Nederlandse Waterbouwtraditie”* (p. 3). Daarna staat er als punt d) *‘partijen hebben een gezamenlijke ambitie om de Afsluitdijk en omgeving vanuit een bredere optiek te ontwikkelen. Met als perspectief dat de Afsluitdijk zich kan ontwikkelen tot de drager van nieuwe Ambities voor duurzaamheidsinitiatieven, innovatie, recreatie & toerisme, natuur en bereikbaarheid en daarmee een economische impuls geeft aan de regio* (p. 3).

In deze samenwerkingsovereenkomst lijkt duurzaamheid dus één van de belangrijkste opgaven te zijn en duurzaamheid ‘te dragen’.

6.5.4. Level 4

Een maatregel wordt onder level 4 geschaard op het moment dat het een vast onderdeel is van de werkwijze van Rijkswaterstaat of als het ‘de manier waarop we het hier doen’ wordt.

Kosten-effectiviteitsanalyse

De kosten-effectiviteitsanalyse, ook wel de MER genoemd, was een verplicht analyse. Deze kan op level 4 gezet worden.

In de kosten-effectiviteitsanalyse zijn de vier varianten die door de markt ontwikkeld waren en de varianten die door het Rijk waren toegevoegd, doorgerekend. Hierin werd een scheiding gemaakt tussen de kernen en de componenten. In de kernen waren de ingrepen opgenomen die mogelijk waren voor het op zichzelf versterken van de dijk en het vergroten van de veiligheid. De duurzaamheidsthema’s waren opgenomen in de componenten en werden dus niet als de hoofdpodracht beschouwd, maar als ‘iets extra’s’ en er werd apart voor berekend wat voor baten die duurzame componenten zouden opleveren. Dit geeft enigszins de (gemiste) urgentie aan voor duurzaamheid (CPB, 2011).

Organisatie

Wanneer duurzaamheid wordt verankerd door het oprichten van een organisatie, wordt het ‘de manier waarop we het hier doen’. Daarom wordt het oprichten van de organisaties geschaard onder verankering op level 4. De basis hiervoor staat in de Ambitieagenda geformuleerd, die is geschreven door de regiopartijen.

Er staat opgenomen dat er een organisatie gevormd dient te worden ‘voor de samenwerking in de integrale planvorming van de Agenda Ambitie Afsluitdijk en het project renovatie Afsluitdijk (Provincie Noord-Holland et al., 2011). Dit wordt gezien als een manier van verankering van de duurzame ambities in de vorm van een organisatie die uitdrukking geeft aan die ambities.

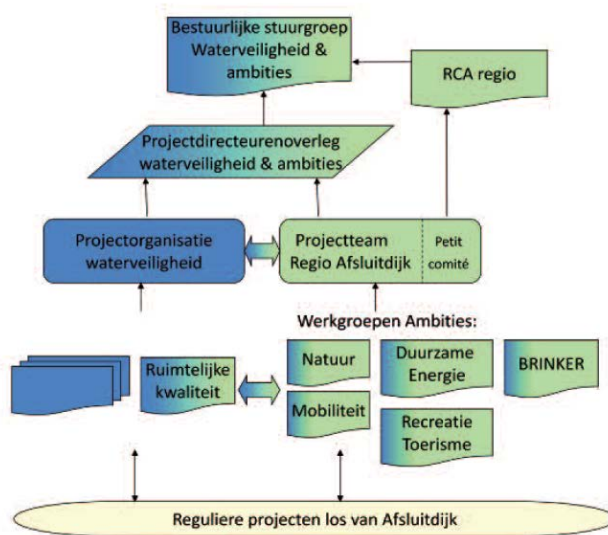
De uitgangspunten bij het vormen van de organisatie zijn dat *‘de regionale ambities voorbereid, gerealiseerd en bewaakt moeten worden, dat de ambities die afhankelijk zijn van het project Veiligheid Afsluitdijk door het rijk geborgd! moeten worden en dat er duidelijkheid geboden wordt in de rollen en verantwoordelijkheden*

naar bestaande organisaties en overlevormen.' Er wordt dus gezocht naar een aanlegplaats voor duurzaamheid in de vorm van een organisatie die wordt opgezet. Er staat ook in het document dat er de ambities geborgd moeten worden. Er is dus aandacht voor de verankering in dit document.

De organisatie wordt vormgegeven door middel van een organisatiestructuur, zoals die in onderstaande tabel is weergegeven. Er wordt op bestuurlijk niveau een stuurgroep gevormd met de bestuurders uit de Regionale Commissie Afsluitdijk (RCA) en de staatssecretaris. De Regionale Commissie Afsluitdijk bestaat uit alle partners uit de Ambitie Agenda. In het Projectdirecteurenoverleg heeft de regio direct sturing op de in te brengen

en ingebrachte ambities bij het Rijk. Het overleg bestaat uit de Projectdirecteur Veiligheid en de Projectdirecteur Ambitie. Het projectteam staat onder leiding van de Projectdirecteur Ambities vanuit de

provincie Fryslân. In het Projectteam nemen verder deel de trekkers/coördinator(en) uit de werkgroepen ambities. Deze werkgroepen zijn ingericht in zes ambities, op het gebied van natuur, mobiliteit, duurzame energie, recreatie en toerisme, Ruimtelijke kwaliteit en Zilte teelt. (Ambitie Agenda, pagina 26)



Programmabureau De Nieuwe Afsluitdijk
 Naast het oprichten van bovenstaande organisatie, is het programmabureau De Nieuwe Afsluitdijk opgericht, om de duurzame initiatieven rondom de Afsluitdijk met elkaar te verbinden. Het is een programma ter waarde van 600 miljoen, opgedeeld in een aantal fasen. De eerste fase is bijna afgerond en betreft de afspraak met het Rijk om aan te haken met hun projecten op het Rijksproject, zoals de vismigratierivier waarvoor samenwerking nodig is met Rijkswaterstaat. Een ander project is het creëren van een informatiecentrum op de dijk (Provincie Noord-Holland, Provincie Fryslan, Gemeente Wieringen, Gemeente Sudwest-Fryslan, Gemeente Harlingen,

2011).

Figuur 5: Structuur Regionale Commissie Afsluitdijk

DBFM contract

De Staat heeft besloten deze werkzaamheden aan te besteden in de vorm van een design, build, finance and maintain (DBFM) contract waarin naast ontwerp en realisatie ook financiering en onderhoud voor circa 25 jaar worden belegd (Rijksoverheid, 2012). Dit is moeilijk te duiden op een level van verankering, omdat het gaat om de contractmethode, maar het contract draagt in principe duurzaamheid in zich omdat er bij de aanbesteding ook wordt gekeken naar beheer en onderhoud. Dit wordt dan ook gezien als verankering op level 3. Wanneer een aannemer moet betalen voor het onderhoud, zou het kunnen zijn dat hij duurzame oplossingen invoegt om kosten te besparen. Daarnaast kan er in dat contract ook duurzaamheid opgenomen worden.

6.5.5. Externe vormen van verankering

De Rijksoverheid heeft ook andere doelen die een relatie hebben met dit gebied en de Afsluitdijk, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW), duurzame energie zoals opgenomen in de Green Deal Noord-Nederland en het economische Topsectorenbeleid van het ministerie van EL&I. De afspraken over de uitvoering en organisatie zijn vastgelegd in een Bestuursovereenkomst (BOK) tussen Rijk en Regio. De BOK vraagt om nadere uitwerking en concretisering van de ambities uit de Rijksstructuurvisie Toekomst Afsluitdijk en vraagt om afspraken over de gezamenlijke realisatie door Rijk en Regio. Deze Agenda Ambitie Afsluitdijk beschrijft

concreet de afspraken voor de onderlinge regionale samenwerking én de samenwerking met het Rijk (Provincie Fryslân et al., 2011).

Kernen en componenten

Eerder in het proces is er met een brede visie gekeken naar duurzaamheid, op het gebied van natuur, energie, toerisme etc. In het vervolgtraject is er echter een scheiding gemaakt in 'kernen' en 'componenten'. "De kernen zijn de harde opgaven, waar geld beschikbaar voor is en die absoluut moeten, zoals waterveiligheid. De componenten zijn de wensen daaromheen, daar zit veelal duurzaamheid in. "Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat aangezien duurzaamheid niet werd meegenomen in de harde eisen, maar in de wensen daaromheen, dit minder goed verankerd kon worden.

6.6. Conclusie project Afsluitdijk

Het project Afsluitdijk wordt een 'icoonproject' genoemd op het gebied van duurzaamheid en dat is anno 2015 ook wel terug te zien. Er is echter een periode geweest dat dit niet erg voor de hand lag. Toen het project begon, voor de economische crisis, was het veelbelovend met grootse ideeën en marktpartijen die werden betrokken. Door het uitbesteden van de duurzame ambities naar de regio en het aanzienlijk slinken van het budget, kwam er minder ruimte voor duurzame ambities. Door het opstaan van trekkers en het opkomen van initiatieven zoals de vismigratierivier, heeft het project zich toch weer op de kaart gezet als duurzaam project. Duurzaamheid is goed verankerd in bijvoorbeeld de Ambitieagenda en in het Programmabureau De Nieuwe Afsluitdijk.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het conceptueel model toegepast op de Afsluitdijk naar aanleiding van de analyse. Wanneer het hokje een groen of rood is, betekent dat dat een bepaalde factor aanwezig was in het project. Wanneer het hokje oranje is, betekent het dat er een meningsverschil was bij de respondenten of de factor al dan niet aanwezig was. Een plus of min geeft het verband aan tussen de twee factoren, dus de invloed van de factor op de variabele verandering of verankering. Interessant is om te zien dat er geen nieuwe systemen of processen zijn ingericht en dat er geen data is verzameld en dat het implementatieproces niet is gemonitord. Er is echter wel te zien dat er wordt verwacht dat het verzamelen van data en het monitoren van het proces een positieve invloed heeft op verankering. De respondenten dachten dat het hielp wanneer de projectmedewerkers afgerekend zouden worden bij hun voortgangsgesprekken op duurzaamheid of als het in de opdracht zou staan waar ze op afgerekend zouden worden. Verder worden veel van de verwachte verbanden bevestigd.

Wat betreft de levels van verankering zijn level 2 en 3 groen gekleurd en level 1 en 4 oranje. Er was op zeven momenten sprake van verankering op level 2 en op 6 momenten sprake van verankering op level 3. Op 3 momenten was er sprake van verankering op level 1 en op 2 momenten vond er verankering op level 4 plaats. Dit betekent dat er veel sprake is geweest van sessies en processen waarbij meerdere mensen aan de slag gingen met het inbrengen van duurzaamheid. Het betekent ook dat er veel niet-bindende (level 2) en bindende overeenkomsten werden opgesteld. Daarnaast betekent de grote mate van verankering op level 3 dat er duurzaamheid op een formele manier is verankerd door middel van arrangementen die nog niet in het vaste pakket van Rijkswaterstaat zitten.



Figuur 6: Conclusiefiguur project Afsluitdijk

Hoofdstuk 7: A13/A16

In dit hoofdstuk wordt dezelfde structuur aangehouden als bij de analyse van het project Afsluitdijk. Allereerst wordt er een globale beschrijving gegeven van de casus en het proces. Daarna worden de twee 'foto's' gepresenteerd, één van de Verkenningfase en één van de Planuitwerkingsfase en worden de verschillen tussen deze fasen benoemd. Vervolgens wordt er achtereenvolgens de verandering en de verankering geanalyseerd in het project A13/A16 en de manier waarop duurzaamheid daar in zat. Dit wordt gedaan door het structureren van de antwoorden van de respondenten op de factoren die van invloed kunnen zijn op verandering en verankering. Door de documentatie te analyseren en te kijken hoe duurzaamheid daarin terug te vinden is, wordt een overzicht gemaakt van levels van verankering en welke maatregelen daarbij hoorden.

7.1. Beschrijving casus

Wegens capaciteitsproblemen is de bereikbaarheid op de A20 tussen het Terbregseplein en het Kleinpolderplein ontoereikend. Er zijn problemen met de verkeersafwikkeling op het onderliggend netwerk en de kwaliteit van de leefomgeving langs de A13 en A20 voldoet niet. Maar liefst 4 knelpunten uit de File Top 50 kunnen opgelost worden wanneer het traject A13/A16 wordt aangepakt, onder andere nummer 2, 3 en 6 (Rijkswaterstaat, 2015b). De initiatiefnemer van het project is de minister van Infrastructuur en Milieu en het wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Er wordt nauw samengewerkt met Stadsregio Rotterdam, Gemeente Rotterdam, Gemeente Lansingerland en provincie Zuid-Holland.

Er zijn vier doelen geformuleerd binnen dit project die te maken hebben met onderliggende problemen. Deze doelen zijn als volgt:

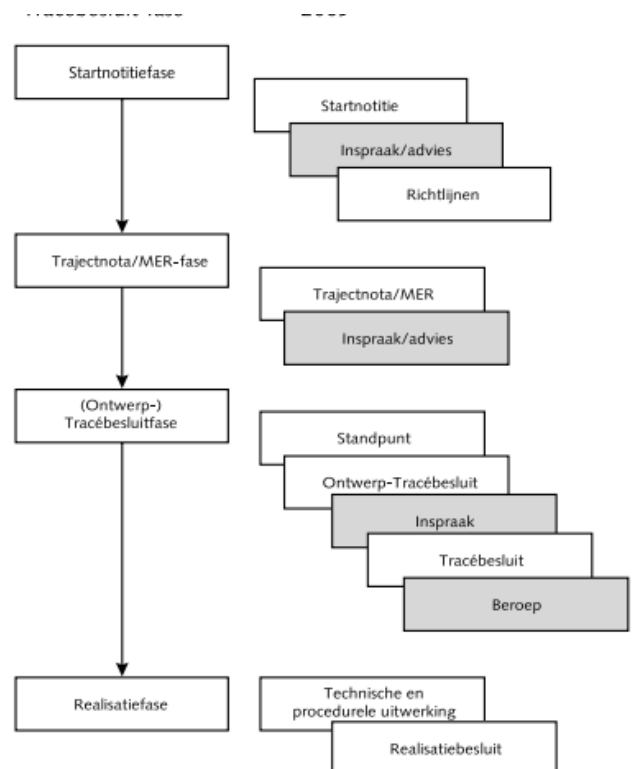
- 1) Zorgen voor betrouwbare en acceptabele reistijden op de A13-A20;
- 2) Zorgen voor goede bereikbaarheid Rotterdam-Centrum en regio;
- 3) Het verminderen van verkeersdruk op het omliggend wegennet;
- 4) Verbetering van de leefbaarheid A13-A20 Doenkade-Terbregseplein (Rijkswaterstaat, 2009).

De ideeën voor het aanleggen van een weg zijn er al sinds de jaren '90. Er is lang nagedacht over waar de weg geplaatst zou moeten worden en op welke manier deze ingepast zou moeten worden.

7.1.2. Foto 1: Verkenningfase

In 2005 is de startnotitie Nieuwe Rijksweg 13/16 gepubliceerd. Dit was een bevestiging voor het feit dat de weg er zou komen. Daarna is er een inspraakprocedure begonnen en de reacties en adviezen daarop zijn verzameld en onder meer verwerkt in het 'Advies voor de Richtlijnen voor de Trajectnota/MER Rijksweg 13/16 Rotterdam', van de commissie voor de milieueffectrapportage. Deze en andere reacties zijn meegenomen bij het opstellen van de Richtlijnen (Rijkswaterstaat, 2015c).

Overeenkomstig de Richtlijnen is er in 2006 een Variantennota opgesteld. In de variantennota staan de zes varianten opgenomen die mogelijk waren voor de aanleg van de weg. De trajectnota/MER verscheen in 2009 en hierdoor werd er door de minister en regio besloten om de variant van de weg die over het tracé bij het Lage Bergse Bos en tussen de Bergweg-Zuid en de HSL kruising gaat, nader te onderzoeken. De voorwaarde



die daarbij echter gesteld werd, was dat de regio bijdraagt aan eventuele extra kosten. Naar aanleiding van deze afspraak is intensief overleg gevoerd over de inpassing van de weg op de zojuist genoemde manier. Dit leidde in 2011 tot een bestuurlijk akkoord waarbij de stadsregio en de gemeente Rotterdam toezegden samen 100 miljoen euro bij te dragen aan de inpassing. Met dit geld wordt onder meer een landtunnel aangelegd in het Lage Bergse Bos (Rijkswaterstaat, 2015b). Andere delen van dit geld werden besteed aan – volgens de regio – duurzame oplossingen om lucht- en geluidshinder tegen te gaan.

7.1.3. Foto 2: Planuitwerkingsfase

In de planuitwerkingsfase zijn er Gebiedstafels gehouden waarin omwonenden rondom de weg en geïnteresseerden mee konden denken over de weg en de inpassing van het landschap.

Daarnaast zijn er binnen het project zelf door Rijkswaterstaat Kansensessies georganiseerd. Hiervoor waren medewerkers van programma's die binnen Rijkswaterstaat leven en innovatieve partijen uit de markt uitgenodigd. Deze sessies werden opgesplitst in vijf themagroepen: water en ecologie, ruimtelijke kwaliteit, energie en materialen, bouwlogistiek en hinderbeleving. Dit is expres 'vooraan' in het proces gedaan, in de planstudie, omdat sommige kansen die gedefinieerd worden van invloed kunnen zijn op het Ontwerptracébesluit.

Idee van tolweg niet gerealiseerd

In eerste instantie was het de bedoeling dat de aanleg van de A13/A16 door middel van een tolweg gefinancierd zou worden. Hierover was echter een verschil van mening tussen de minister van Infrastructuur en Milieu en de regio en er staat hierover opgenomen in het besluit van de minister:

“De Minister en de regio verschillen van mening over de wijze van dekking van een deel van de kosten door tolheffing. Zij hebben gezamenlijk vastgesteld dat de dekking van het Rijksaandeel in het project een verantwoordelijkheid is van de Minister en dat dit verschil van mening geen belemmering is voor de uitwerking van het project.” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013a). In november 2013 zag ze hier echter van af en de weg wordt daarom geen tolweg (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013b).

Project in de media en gemeenteraden

Er is tijdens deze fase een grote discussie geweest over het zogenaamde Saldo-0, die veel tentoonspreiding heeft gehad in regionale media. De gemeenteraden van de gemeentes Lansingerland en Rotterdam hadden in 2012 moties aangenomen met betrekking tot geluid- en luchtkwaliteit, wat er op neerkomt dat ze de A13 A16 niet wilden horen, zien of ruiken. In 2013 werd er naar aanleiding van het standpunt van de minister opnieuw een motie ingediend (VVD Lansingerland, 2014).

Omgevingswijzersessie

In het projectteam is er een Omgevingswijzer toegepast in de Planuitwerkingsfase. Aangezien er al veel gesprekken waren geweest met de Omgevingspartijen en er al financiering was toegezegd door de Stadsregio, was er sprake van terughoudendheid. Er was angst dat het toepassen van de Omgevingswijzer het project weer 'open' zou leggen. Daarom is er intern met een aantal medewerkers van het projectteam en het Omgevingswijzerteam gekeken naar twee verschillende varianten: 1) Een kale weg die strak voldoet aan de opdracht; een bak asfalt door het land waar zo nu en dan een kaal viaduct over heen gaat en hier en daar een geluidsscherm, waar dat door de wet verplicht is en dat zonder geluidsscherm, vormgeving of inpassing, of 2) de weg met een landtunnel door het Lage Bergse Bos, waar ook een langzaam verkeer verbinding aan was toegevoegd en die gepland was en waar bestuurlijke commitment uit de regio voor was.

Tijdens de planuitwerkingsfase is er ook een ingenieursbureau in de arm genomen. Er is gevraagd of zij breder kunnen kijken naar het onderwerp, wat ook duurzaamheid zal inhouden. Hen wordt gevraagd hoe het in het OTB terecht komt en hoe er om gegaan moet worden met de EMVI-criteria. Dat zorgt voor extra mankracht.

In onderstaande tabel is de procesbeschrijving en planning nogmaals overzichtelijk beschreven.

Tabel 12: Procesbeschrijving en planning A13/A16	
2005	Publicatie startnotitie en inspraak
2006	Publicatie richtlijnen trajectnota/MER
2007	Variantennota Rijksweg A13/A16 Rotterdam en rapport Onderbouwing van de keuze voor de nieuwe rijksweg A13/A16
2008	- Ministers kiezen de varianten die worden uitgewerkt in de trajectnota/MER - Onderzoek Rijkswaterstaat naar effecten, inspanningen en kosten van een aantal varianten voor de A13/A16
2009	Publicatie Trajectnota/MER en inspraak
2011	Bestuurlijk akkoord aanleg A13/A16 tussen regio en Rijk – 100 miljoen toegezegd door regio
2013	Start Planuitwerkingsfase Standpunt minister werd uitgesproken
Januari 2014	Eerste sessie gebiedstafels
Juli 2014	Tweede sessie gebiedstafels
2015	Ontwerptracébesluit (OTB) en ter visie leggen
2016	Tracébesluit (TB) en ter visie leggen
2017	Start realisatie
2021	A13/A16 open voor verkeer

Bron: Rijkswaterstaat, 2015b

7.1.4. Verschillen tussen de foto's

Onbewuste bekwaamheid

In de interviews met Rijkswaterstaat komt naar voren dat men in de Verkenningsfase nog niet zo zeer met duurzaamheid bezig was. Wel werd er aangegeven dat er bepaalde zaken werden opgepakt die onder de noemer duurzaamheid zouden kunnen vallen, zoals bereikbaarheid en de duurzame kanten van netwerkontwikkeling en gebiedsontwikkeling. De term 'onbewust bekwaam' werd in het kader hiervan genoemd om dat aan te geven. Door een andere respondent vanuit de regio werd juist gezegd dat de Verkenningsfase het moment was waarop de ambities uit de regio naar voren kwamen. In de Verkenningsfase heeft de regio 100 miljoen euro ingelegd om te weg stiller en onzichtbaarder te maken, waarbij ook geld was voor duurzame oplossingen.

Wisseling projectleiders

Er is in het proces een wisseling geweest van projectmanagers. Er werd gezegd dat de laatste projectleider meer open leek te staan voor het invoegen van duurzame oplossingen, hoewel dit ook kan liggen aan de fase waarin men zich bevond.

7.2. Verandering naar duurzaamheid in dit proces

In onderstaande tabel zijn de antwoorden van de respondenten op een overzichtelijke manier gepresenteerd. Aan de hand van deze antwoorden is er per indicator gekeken of deze al dan niet aanwezig was, hoe deze eruit zag en wat erover gezegd werd.

Tabel 13: Aanwezigheid van factoren van invloed op de verandering naar een duurzame werkwijze in het project A13 A16						
Wat is duurzaamheid?	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
	- Inpassing - Iets slim laten doen - door de markt - Houdbaarheid	12 punten Omg. wijzer Fijnstof en geluid Bereikbaarheid Inpassing	12 punten Omgevingswijzer	Bereikbaarheid Inpassing Natuur- en milieu eisen	Dzh is containerbegrip, het zijn visioenen en ambities	Inpassing in het landschap Duurzame doelstellingen: - leefbaarheid - werkgelegenheid Saldo 0

Ontstaan policy window	n.v.t.	n.v.t.	Omgevingswijzer gepromoot en gekeken naar bestaande plan	Had het idee dat je het pas in de Planuitwerkingsfase hard kon maken.	n.v.t.	Ja, bereidheid van de regiopartijen om geld te investeren
Doelen en ambities	Ja, er is iemand die ermee aan de slag wil gaan.	-Behoeft voor dzh ontstaan vanuit 'hobbyisme'- -Dzh wordt sneller ingevoerd bij enthousiaste werknemer - projectleiding ambitie laten uitspreken	Ambities moeten eerst goed verankerd worden bij het ministerie en RWS breed	De bewoners hebben zelf het onderwerp duurzaamheid niet aangekaart tijdens de Gebiedstafels	Uitgesproken op het gebied van 'Logistiek i/d bouw' Negatief hierover: 'je kunt mij jouw doel en ambitie vertellen, maar dat betekent niet dat je er iets mee doet'	Rotterdam heeft als ambitie om op termijn het onderliggend wegennet van zo stil mogelijk asfalt te voorzien
Veranderbereidheid actoren	Ja, en was van mening dat bereidheid PL belangrijk is voor verandering	n.v.t.	Projectmedewerkers waren terughoudend, Omgevingswijzer toegepast in interne setting	n.v.t.	- Mag niet teveel extra geld kosten - Efficiëntie moet worden aangetoond	Ideeën moesten door de regio uitgevoerd worden en worden niet beledigd bij het ministerie
Eigenaarschap	Hij voelde eigenaarschap, maar werkend binnen de kaders. Andere ministeries verantwoordelijk voor zonnepanelen.	Hij voelde eigenaarschap, maar voelde zich daar ook alleen in.	Ja, hijzelf. Dit werd niet expliciet uitgesproken	In de Verkenningfase hield men zich er niet echt mee bezig. De bewoners voelden geen eigenaarschap.	Intrinsieke motivatie is zeer belangrijk en Public Service Motivation – iets willen doen voor de stad	Ja, bij de regio.
Trekkers	Ja, projectmedewerker en hijzelf	Ja, hijzelf en projectleider	Ja, hijzelf d.m.v. invoeren Omg. wijzer	projectmedewerker	Zegt PM dat is	Bij de Gebiedstafels zijn een aantal trekkers aangeschoven
Extra nodig	Bestuurlijke commitment	- Missie vanuit de organisatie en vertaalslag - Duurzame ideeën moeten investeringswaardig zijn - Dzh in projectopdracht	Constante agendering van duurzaamheid Meekoppelen Samenwerken	Moet een rol spelen bij de opdrachtgever	Kennisdeling – open source Co-creatie	Bewustwording

7.2.1. Definitie van duurzaamheid

Inpassing was volgens de respondenten vooral de manier waarop het project duurzaam gemaakt werd. Het werd van belang geacht dat de weg paste in de omgeving en dat er zo min mogelijk overlast ervaren zou worden door de omwonenden.

Het onderwerp duurzaamheid werd veelal gedefinieerd aan de hand van de Omgevingswijzer. Uit de gesprekken bleek dat er bij het hanteren van de 3P's – people, planet, profit – werd onderkend wat de voordelen zijn op elk gebied. Een goede bereikbaarheid en doorstroming van het gebied waarbij mensen met elkaar worden verbonden, is goed voor de 'people'. Qua profit is het zo dat de aanleg van de weg goed is voor de economie. Hierbij werd gezegd: *"Puur door nog niks te doen, nog geen extra inspanning te leveren, maar puur door het project te zijn dat je bent, uitbreiding van infrastructuur, vul je al best wel een hoek in: twee grote punten: people en profit."* Er is wel gezegd dat op het gebied van planet nog wat te wensen over laat. *"Je ziet in je Omgevingswijzer, in je roos, dus dat je daar rood scoort, hoe kunnen we dat nou positief trekken? Dat is waar we vooral op insteken."* De mogelijkheid om Planet in te vullen, wordt vooral of gedeeltelijk bij de aannemer neergelegd. De aannemer wordt in het proces uitgedaagd om bijvoorbeeld met een energie neutrale weg te komen.

7.2.2. Doelen en ambities

Allereerst werden er opmerking geplaatst over doelen en ambities binnen het project. Volgens een van de respondenten heeft Rotterdam als ambitie om op termijn het onderliggend wegennet van zo stil mogelijk asfalt te voorzien.

Als het aankomt op de omgeving, zijn er geen ambities geweest bij de deelnemers aan de Gebiedstafels om duurzaamheid in te brengen. Dit onderwerp is niet ter sprake gekomen. Daarbij werd aangegeven doordat het zo was dat de doelen en ambities van de bewoners niet per se op duurzaamheid lagen. Het was namelijk voor de bewoners in eerste instantie belangrijk dat de weg zo stil en schoon mogelijk zou worden en dat hij op een goede manier zou worden ingepast. Omdat er werd geprobeerd dit in eerste instantie veilig te stellen, was er minder aandacht voor duurzaamheid en kwamen mensen bijvoorbeeld niet met de suggestie om zonnepanelen op te nemen in de geluidswanden.

Daarnaast werden er opmerkingen geplaatst over doelen en ambities in het algemeen: Er is gezegd dat duurzaamheid ontstaat vanuit 'hobbyisme' en dat duurzaamheid sneller wordt ingevoerd bij enthousiaste werknemers. Daarnaast is er tweemaal vermeld dat er op hoger niveau een ambitie moet worden uitgesproken. De ene zei dat wanneer de projectleider de duurzame ambitie uitspreekt dit kan zorgen voor de verandering en de ander zei dat de ambities eerst goed verankerd moeten worden bij Rijkswaterstaat en het ministerie.

7.2.3. Eigenaarschap

Er was sprake van een verschil in mening over wie er eigenaarschap had tussen Rijkswaterstaat en de regio. Rijkswaterstaat praat meer over het hebben van eigenaarschap binnen het eigen team en de gemeente meer over het grotere geheel.

Bij de regio was eigenaarschap te zien door het investeren van 100 miljoen in de inpassing van de weg en de financiering van de duurzame ideeën.

Binnen het projectteam zelf zorgde het feit dat de nieuwe projectmanager eerder projectmanager bij een ander MIRT-project was geweest voor meer eigenaarschap van duurzaamheid binnen het project. De projectmanager had in dit project al kunnen experimenteren met het begrip en de manier waarop dit het beste verankerd zou kunnen worden.

Dit voorbeeld geeft ook het verschil aan tussen het voelen van eigenaarschap voor duurzaamheid en het trekken van duurzaamheid. De projectmanager had een interesse voor het onderwerp, ook vanuit een vorig project. Hij ging er echter pas mee aan de slag nadat het door een projectmedewerker geïntroduceerd en aangedragen was en de Omgevingswijzer gebruikt werd.

7.2.4. Aanwezigheid 'trekkers'

Ook hier was er een verschil in perceptie tussen de projectmedewerkers van Rijkswaterstaat en de regio.

De regio vond dat zij de trekkers waren, omdat zij ook geld belegd hebben om met de duurzame ambities aan de slag te gaan.

Binnen Rijkswaterstaat was het naar eigen zeggen een projectmedewerker die de trekker was van duurzaamheid. In het begin van de Verkenningsfase was duurzaamheid niet expliciet opgenomen. Het zat nauwelijks verwoord in de opdracht, behalve in het begrip bereikbaarheid, waardoor er dus ook geen noodzaak gevoeld werd.

Toen aan het einde van de Verkenningsfase de projectmedewerker begon in het project, werd daarmee duurzaamheid ingebracht. Er is toen ook gezocht naar een trekker van het onderwerp. Deze werd in gezet in de vorm van een trainee. *"Filosofierend zaten we voor de inkoop: wat kunnen we met duurzaamheid doen en moeten we überhaupt iets met duurzaamheid doen? Toen hebben we een trainee het onderwerp gegeven; mensen die een half jaar op je project komen en van daaruit de organisatie kunnen leren kennen. (...)Hij heeft dus eigenlijk met de Omgevingswijzer ook de foto gemaakt; van waar sta ik."*

Verskillende en veranderende trekkers

Dit werd later versterkt door de komst van een nieuwe projectleider, die duurzaamheid hoog in het vaandel had staan en daar ook in een ander project mee in aanraking was gekomen. Daar kwam bij dat de begeleider van de Omgevingswijzer workshop voorstelde om duurzaamheid in het project te bekijken. Het is van belang dat er een trekker is voor duurzaamheid binnen het project, maar er dient wel steun te zijn van de projectmanager om het uit te voeren. Dat komt ook naar voren uit de volgende quote *“De projectmedewerker kan dat prima voor 80 of 90 procent allemaal zelf doen. Maar als ik zeg ‘ik zie het niet zitten’, dan heeft hij een onmogelijke taak.”*

Er werd aangegeven dat op het moment dat de trainee vertrok, er een stuk enthousiasme verdween voor het onderwerp.

In de planuitwerkingsfase is er een ingenieurbureau in de arm genomen. Deze heeft de trekkersrol gedeeltelijk op zich genomen.

De projectmedewerker met wie is gesproken, is van mening dat hij de enige in het project is, samen met de projectleider, die duurzaamheid belangrijk vindt. Een week later was er een gesprek met de begeleider van de Omgevingswijzer Workshops die zei dat hij persoonlijk verantwoordelijk was voor het inbrengen van duurzaamheid en als hij het niet had ingebracht, dat er dan geen duurzame oplossingen waren geweest. Dit zegt iets over de coördinatie van duurzaamheid in dit project en het feit dat ‘de trekkers’ elkaar in dit project ook niet goed weten te vinden. Een aanbeveling hierbij zou zijn dat men op zoek moet gaan naar elkaar en de duurzame ambitie moet uitspreken, zodat daar naar kansen gezocht kan worden.

Bij de Gebiedstafels die er zijn gehouden, zat er ook een expert op het gebied van duurzaamheid aan tafel.

7.2.5. Ontstaan policy window

Er waren tegenstrijdige geluiden tussen RWS en de regio bij de vraag of er sprake was geweest van een policy window.

Volgens de respondenten van Rijkswaterstaat is er geen sprake geweest van een policy window. Er werd gezegd dat er een bereikbaarheidsdoel was en de oplossing hiervoor een weg was. Er was volgens hen geen sprake van een politieke gebeurtenis, niet in het project zelf en ook niet op het gebied van duurzaamheid. Er werd gezegd dat duurzaamheid eigenlijk pas aan het einde van de Trajectnota/MER expliciet op tafel is gelegd. In de Omgevingswijzersessie werd er geconstateerd dat men in het project al best wel duurzaam bezig was.

Door de respondent van de gemeente Rotterdam werd er echter aangegeven dat er wel degelijk sprake was van een policy window. Dit gebeurde op het moment dat de regio toezegde om 100 miljoen neer te leggen voor duurzame ambities. Er werd beschreven dat er een moment kwam van besef bij de regio dat het Rijk wel verantwoordelijk was voor het aanleggen van een weg, maar dat wanneer er door de regio niks gedaan zou worden, dit ten koste zou gaan van de omgeving: *“Als je de achtertuin netjes wilt hebben, dan heb je daar zelf ook wel een stukje verantwoordelijkheid in naar je burgers toe.”*

7.2.6. Veranderbereidheid actoren

Als het aankomt op de veranderbereidheid van de werknemers, is er sprake van een intern verhaal binnen Rijkswaterstaat en een verhaal van de gemeente Rotterdam.

Toen er is voorgesteld om de Omgevingswijzer toe te passen aan het einde van de Verkenningsfase, waren de projectmedewerkers van Rijkswaterstaat terughoudend. Er had al veel afstemming plaatsgevonden met de regiopartijen en er was de angst dat het toepassen van de Omgevingswijzer weer alles open zou leggen. Er is toen in een intieme sessie met een beperkte groep mensen naar twee varianten gekeken, zoals ook eerder is beschreven. De conclusie hierbij was dat het project al redelijk duurzaam was volgens de termen van de Omgevingswijzer. Dit was van invloed op de verandering.

Door de gemeente werd er weinig veranderbereidheid gezien door het Rijk, omdat de regio zelf verantwoordelijk werd gesteld voor het uitvoeren van de duurzame ambities en het toeleggen van het geld daarbij.

Een ander punt wat betreft veranderbereidheid, is dat het wel mogelijk is om in latere fasen duurzaamheid nog in te voegen, maar dat er is sprake van een bepaalde padafhankelijkheid. De beslissingen die in het verleden zijn genomen, kunnen gedeeltelijk teruggedraaid worden, maar dat is vaak moeilijk: *“Je kunt bij wijze van spreken halverwege de uitvoering nog roepen dat je het duurzamer wilt, maar de helft van je project staat dan al of is in ieder geval ingekocht of besteld en dat is dan dus moeilijk terug te draaien. In ieder geval kun je zeggen dat je wilt dat je het duurzaam neerzet.”*

Tabel 14: Uitingsvormen van de verandering naar een duurzame werkwijze in het project A13 A16

Inrichting nieuwe systemen en processen	n.v.t.	n.v.t.	Er is een algemene verandering gaande, maar cultuuromslag is het belangrijkste	Het gaat bestuurlijk gezien om andere dingen, binnen het project zelf is er wel ruimte voor.	Niet ter sprake gekomen	-
Commitment	Commitment van de minister d.m.v. aanpassing plan en toezegging geld	Commitment projectleider is nodig	n.v.t.	Projectleider wilde het.	Niet ter sprake gekomen	Ja, meer bij projectmedewerkers dan bij bestuurders en volksvertegenwoordigers
Verbreding opgave en actoren	Ja, d.m.v. Gebiedstafels		Het best zo vroeg mogelijk zo breed mogelijk kijken	De bewoners hebben niks ingebracht m.b.t. duurzaamheid.	Niet ter sprake gekomen	Ja, door de Gebiedstafels

7.3. Uitingsvormen van verandering naar duurzaamheid

Hieronder worden de uitingsvormen van de verandering naar een duurzame werkwijze beschreven.

7.3.1. Inrichting nieuwe systemen en processen

Er is een verschil in het inrichten van nieuwe systemen en processen tussen te interne formele kaders en de afstemming met de gemeente Rotterdam en de interne politiek binnen het project. *“Als je puur kijkt naar de interne formele kaders en ook de afstemming met Rotterdam op bestuurlijk niveau, dan gaat het echt om andere dingen, maar in de dagelijkse praktijk, waarin je ook veel breder en genuanceerder kijkt, is er veel ruimte voor kwaliteit onder duurzaamheid. Maar dan is het wel afhankelijk – zeker in die Verkenningsfase – van individuele initiatieven.”* Intern zijn de systemen wel enigszins veranderd door het houden van de Kansensessies, maar naar buiten zijn ze nog hetzelfde.

7.3.2. Commitment

De commitment is hier terug te zien door het feit dat er trekkers waren die met duurzaamheid aan de slag gingen, zonder dat zij daar opdracht voor hadden gekregen. *“Je kunt als project ook zeggen ‘we hebben een scope, een doelstelling en elke extra is een bedreiging op het niet halen van het eindresultaat. In dit project is duurzaamheid ingebracht vanuit hobbyisme.”*

Door een respondent van de gemeente Rotterdam werd gezegd *“Ik vind dat je bij de mensen die dagelijks aan dat project werken de commitment meer ziet dan bij bestuurders en dan zeker bij volksvertegenwoordigers. Bij volksvertegenwoordigers is het nog meer van ‘wij geven ook geld, dus wij bepalen ook mee’. Dat is wat anders dan als je meebepaalt, ben je ook mede verantwoordelijk voor het totaal en niet alleen maar voor je deel.”*

7.3.3. De opgave en actoren breed benaderen

Vlak na het aantreden van de huidige projectleider van RWS, werd hij door ‘de trekker’ uit het projectteam benaderd met de vraag of er een sessie gehouden kon worden over duurzaamheid. Uit terughoudendheid voor het feit dat dit een interne sessie zou worden, heeft de projectleider de sessie uitgesteld. Op die manier

konden volgens hem de partijen breder betrokken worden en kon er ook brede aandacht gegeneerd worden voor het onderwerp. *“Ja, dat is een bewuste keuze geweest om daar toch even mee te wachten en toch eerst ook de andere kant, van ‘voor wie doen we het, wat gaat het opleveren, met wie gaan we het doen, hoe gaan we zorgen dat het dan ook uiteindelijk in dat totaalproject kan worden ingepast en meegenomen’. Dat was onvoldoende verankerd en daarom hebben we niet gezegd ‘we gaan het niet doen’, maar wel ‘we gaan het later doen’ om zeker te weten dat die andere punten ook goed zijn. Anders was ik in ieder geval bang dat we wel een verslag hadden of een boekje, maar voor de rest niks.”*

Volgens de respondent van Rijkswaterstaat kwamen deze sessies wel redelijk uit de lucht vallen. De regio was al veel met duurzaamheid bezig geweest.

In het project A13 A16 zijn er verder gebiedstafels gehouden om de bewoners van het gebied waarin de weg aangelegd wordt, te betrekken. Aan de ene kant kan dit worden gezien als duurzaamheid op zich, omdat de oplossingen bij de weg breed gedragen worden. Aan de andere kant is in de Gebiedstafels weinig van duurzaamheid terug te zien.

7.3.4. Aanvullende factoren van invloed op verandering en uiting van verandering

Een reden waarom de verandering naar duurzaamheid niet zou plaatsvinden, is omdat er zeer smal wordt gekeken naar het probleem, met een sterke focus op de bereikbaarheidsopgave. Door één van de respondenten werd er gezegd *“Wij zijn niet het ministerie van economische zaken en wij zijn ook niet het ministerie van gezondheid. Het is logisch dat bij ons de nadruk ligt op datgene waar wij primair voor zijn. Die Omgevingswijzer kun je wel gebruiken om te kijken of die andere dingen in voldoende mate meegenomen zijn. Je moet van ons geen initiatief verwachten om zonne-energie te stimuleren ofzo, daar is een ander ministerie voor”*

7.4. Factoren van invloed op verankering

In het onderstaande is er gekeken of de factoren waarvan wordt verwacht dat ze van invloed waren op de verankering van duurzaamheid, aanwezig waren.

Factor	Er moet iemand zijn die een extra stap wil zetten	Toen eigenaar wegging, verdween een stuk enthousiasme	Het wordt getrokken door individuele initiatieven.	Intrinsieke motivatie	Eigenaarschap is genomen door de regio	
Zichtbaarheid positieve verandering	Positief verband Dmv aansluiting bij GreenDeal Op afdeling	Successen vieren Intranet MIRT en markt Onderdeel van speech DG	‘Verkopen’ dat het project mooier en beter kan.	N.v.t.	Het geven van een podium: Een boekje, een website of workshop of lezing, een dag	-
Zoeken naar aanlegplaats	- Duurzame bouwlogistiek - In contract komt alles samen	In contract kan dzh worden opgenomen	Je moet de kansen uit het Kansendoek op verschillende plekken regelen.	n.v.t.	Niet ter sprake gekomen	Er is geprobeerd alle duurzame ambities te verankeren in de inpassingsovereenkomst
Verzameling van data	n.v.t.	Men wordt niet afgerekend op duurzaamheid	Men wordt niet afgerekend op duurzaamheid	Voldoen aan milieueisen	Niet ter sprake gekomen	-
Routiniseren	Nog niet i.v.m. gebrek aan capaciteit	In contract	n.v.t.	Kan vastgelegd worden in het contract	Zorgen dat de werkwijze van de koplopers de standaard wordt	Werk in uitvoering
Besluitvormingsproces gericht op verankering	Besluiten worden genomen op verschillende niveaus. Dzh zit daar ook in.	N.v.t.	n.v.t.	Onbewust bekwaam	Niet ter sprake gekomen	Ja, duurzaamheidsaspecten borgen in de inpassingsovereenkomst
Extra nodig			Cultuurverandering	Dzh voldoende concreet op	- Het moet implementeerbaar	

een checklist	zijn
- niet alleen	- Zoek naar
afrekenen op	voorbeelden en
tijd en geld	draag ze uit
-	
enthousiasme	
van de	
bewoners	

7.4.1. Eigenaarschap

Er is een aantal opmerkingen gemaakt over de manier waarop eigenaarschap van invloed is op de verankering.

Toen de trainee wegging uit het project, zorgde dit volgens een respondent van RWS voor een vermindering van de verankering vanwege het enthousiasme dat verankerd was in die persoon.

Verder werd er gezegd dat er doordat het project A13 A16 is geadopteerd als pilot project in het kader van de GreenDeal Duurzame Bouwlogistiek, dit gedeeld eigenaarschap creëert en zorgt voor verankering *“Dan zie je weer het belang om het met de regio gedaan te hebben, want anders was het ons speeltje geweest en nu zijn zij erbij betrokken geweest en kennen het ook en hebben lang geleden geroepen dat er misschien dingen uitkomen die we kunnen gebruiken.”*

7.4.2. Tonen van de positieve verandering

Zowel intern als extern is de positieve duurzame verandering uitgedragen volgens de respondenten. Het uitnodigen van mensen voor de sessies die moeten resulteren in het Kansendoek, heeft ervoor gezorgd dat zij het positieve verhaal uitdragen. Op deze manier kwam het ook terecht in de speech van de Directeur-Generaal. Het is ook uitgedragen via een interne presentatie, op intranetsites, er is meegewerkt aan MIRT en Markt (waarbij marktbenaderingsmogelijkheden worden gepresenteerd). Dit alles zorgt voor positieve exposure en draagt volgens de respondenten bij aan verankering.

Verder zijn tijdens de Omgevingswijzerworkshop de medewerkers van het project in een intieme setting aan de slag gegaan met het invullen van de Omgevingswijzerroos. Deze ‘roos’ heeft verschillende vlakken, die na het invullen een groene of rode kleur kregen. Tijdens de sessie ontstond er ‘een frustratie’ over het feit dat er nog rode gedeeltes te zien waren. Dit sloeg om in een wil om de rode vlakken ook zoveel mogelijk groen te krijgen. Het mechanisme hiervoor was het invoeren van duurzame oplossingen, anders zou de roos niet van kleur veranderen. Door duurzaamheid dus te framen als een uitdaging en niet iets wat ‘moeilijk’ is of tijd kost, is gezorgd voor verankering van duurzaamheid binnen dat project volgens één van de respondenten.

7.4.3. Zoeken naar aanlegplaats

Het initiëren van het creëren van een Kansendoek is een manier van het zoeken naar een aanlegplaats voor duurzame oplossingen, wat van invloed is op de verankering. Daarbij werd er opgemerkt dat alle kansen die in het kansendoek staan, op de juiste plek in het project moeten worden geregeld. Daarnaast komt uit de verschillende interviews naar voren dat het contract de plaats zal zijn waarin de duurzame oplossingen bij elkaar kunnen komen. De aannemer kan daarbij worden uitgedaagd om duurzaam te gaan werken.

Er wordt ook over nagedacht waar in het project bepaalde zaken geborgd moeten worden. *“Sommige dingen moet je in je OTB regelen, andere dingen moet je in je project regelen als harde eis en er zijn ook dingen die je niet zo goed in dat die projecteisen kwijt kunt en dan moet je de aannemer meer uitdagen, bijvoorbeeld door EMVI-criteria toe te passen.”*

Door de regio is er gezocht naar het verankeren van de duurzaamheidsambities in de inpassingsovereenkomst. Deze wordt tegelijkertijd met het OTB ten inspraak voorgelegd.

7.4.4. Verzameling van data en monitoren implementatieproces

In het project wordt men niet afgerekend op duurzaamheid, waardoor er volgens de respondenten dus ook geen data is verzameld over de duurzame verandering. Terug redenerend zou dit dus betekenen dat wanneer er wel op duurzaamheid afgerekend zou worden, het verzamelen van data dus wel van invloed zou zijn op de verankering.

7.4.5. Routiniseren: uitkomsten passend maken

De uitkomsten zijn nog niet passend gemaakt in het project, omdat daarvoor de benodigde mankracht ontbrak. Het Kansendoek zal de manier worden waarop duurzaamheid wordt geroutiniseerd en dat kan bijdragen aan verankering. Doordat er nog niet is geroutiniseerd, kunnen er ook geen conclusies getrokken worden of routiniseren van invloed is op verankering van duurzaamheid.

7.4.6. Besluitvormingsproces gericht op verankering

Men is gezamenlijk van mening in het project dat de duurzame ambities verankerd zullen worden in het contract voor de aannemer. Dit wordt dan ook gezien als dat de besluitvorming gericht op verankering en dat is dus van invloed op verankering.

De inpassingsovereenkomst is daarnaast het document waarin de duurzame ambities belegd zullen worden. Deze wordt in de zomer van 2015 afgemaakt.

7.4.7. Andere factoren die bijdragen aan verankering

Volgens de respondenten zijn er ook andere factoren die kunnen bijdragen aan de verankering.

Het zoeken naar meekoppelkansen kan positief bijdragen aan de verankering van duurzaamheid, door op strategisch niveau te zoeken naar andere projecten of programma's waarbij aangesloten kan worden. De A13/A16 is een pilotproject geworden in het kader van de GreenDeal. Dit zorgt ervoor dat het project extra in de spotlight staat en wat zorgt voor 'gratis support en steun', wat weer zorgt voor extra verankering.

Je kunt bepaalde dingen binnen het project verankeren, maar er spelen ook andere zaken buiten het project die bij kunnen dragen aan de verankering. Zo is er sprake van het project Noordas, waarin duurzame oplossingen zaten op het gebied van natuur, waar tot nu toe weinig mee gedaan was. Door het project A13/A16 kwam hier aandacht voor.

7.5. Wijze van verankering

In de volgende paragraaf wordt er chronologisch aangegeven op welke manier duurzaamheid is verankerd. Dit wordt gedaan door het de naam van het document te geven, wie de schrijver was, te benoemen wat erin staat qua duurzaamheid en aan welk level van verankering dat toe te schrijven is.

Wanneer	Naam	Van wie?	Wat staat erin aan duurzaamheid?	Level
2005	Opdracht omschrijving	Ministerie van IenM	Bereikbaarheid en leefomgeving	3
2005	Startbeslissing	Ministerie van IenM	"Tussen de kruising met HSL en de Bergweg-Zuid zullen inpassingsmaatregelen worden uitgevoerd, te weten 'recreaduct, groene geluidswallen en een langzaam verkeersverbinding'"	3
2009 – augustus	Trajectnota/ MER	Rijkswaterstaat	Hoofdstuk gewijd aan 'meest milieuvriendelijke alternatief'	4
2011 – 7 dec	Bestuurlijke principe afspraken	Min IenM Portefeuillehouder Verkeer en Vervoer Rotterdam	- "extra inpassingsmaatregelen worden doorgevoerd, te weten een recreaduct, groene (geluids)wallen en een langzaam verkeersverbinding" Sectie Inpassingen: - tunnel op maaiveld - recreaduct en groene geluidswallen - tussen Rotte en Terbregseplein inpassing qua geluid - 100 miljoen ter beschikking gesteld hiervoor	3
2013 – 24 mei	Standpunt minister	Minister	Ruimtereservering In de komende fase zal ik een nadere analyse laten verrichten naar de exacte verkeerskundige gevolgen en de milieuconsequenties van de A13/16 (2011)	2

2013 – juni	Startnota inpassing en samenhang	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	In aanloop naar het OTB wordt er onderzoek gedaan naar “- de effecten ten aanzien van de natuur en het watersysteem en de vaststelling van de noodzakelijke compenserende maatregelen. Dit voordeel kan worden aangewend ter verbetering van de milieukwaliteit (geluid en lucht)	4
2014 – oktober	Thema middagen	RWS	Duurzame ideeën konden ingebracht worden. Tijdens eerste bijeenkomst breed gekeken en daarna specifiek gemaakt. Themagroepen: - water en ecologie - ruimtelijke kwaliteit - welzijn - energie en materialen - bouwlogistiek of hinderbeleving	1, in de mensen.
2014	Omgevingswijzerworkshop	RWS	Omgevingswijzer toegepast binnen projectteam	2
2014	GreenDeal logistiek id bouw	Gemeente Rotterdam en RWS	Project A13 A16 staat hierin opgenomen als pilotproject	3
2015	Kansenboek	RWS	Ideeën van de themamiddagen zijn uitgewerkt	2, niet juridisch
2015	OTB	RWS	<i>Moet nog gepubliceerd worden. Bevat waarschijnlijk vooral bereikbaarheids- en inpassingsoplossingen.</i>	4, vaste werkwijze
2015 juli	Inpassings-overeenkomst	Regiopartijen	De allocatie van de 100 miljoen die door de regio geïnvesteerd wordt. Hierin worden de duurzame ambities vormgegeven.	3, in doc

7.5.1. Level 1

Een project wordt onder level 1 geschaard op het moment dat er een individu verantwoordelijk was voor het inbrengen van duurzaamheid.

Plan Noordas Rotterdam

Er was een plan Noordas geformuleerd waarin veel ambities stonden op het gebied van duurzaamheid. De plannen daarin werden amper gerealiseerd, totdat het project A13 A16 kwam. Hierdoor konden ideeën van individuen die in dit plan stonden, uitgewerkt worden.

Themamiddagen

Tijdens de themamiddagen is er met 5 thema's aan de slag gegaan. Deze thema's waren: water en ecologie, ruimtelijke kwaliteit, energie en materialen, bouwlogistiek en hinderbeleving. Volgens de theorie is dit verankering op level 1, aangezien tijdens de middagen individuen duurzaamheid kunnen invoegen.

Gebiedstafels

De gebiedstafels en de resultaten daaruit vormen volgens het informatieboekje over de Gebiedstafels speciaal voor bewoners, 'een belangrijke rol in de besluitvorming' (Rijkswaterstaat, 2014a).

Toch wordt het houden van Gebiedstafels slechts gezien als verankering van duurzaamheid op level 1, omdat het ging om individuen die duurzaamheid konden inbrengen en de resultaten die eruit kwamen in eerste instantie niet bindend waren.

7.5.2. Level 2

Omgevingswijzerworkshop

Met het projectteam is er een workshop geweest om te kijken op welke punten van de Omgevingwijzer er nog verbeteringen mogelijk waren. Dit zorgt voor verankering op level 1 als het verankerd is in individuen, maar voor level 2 als de resultaten hiervan op papier worden gezet.

Kansenboek

Naar aanleiding van de themamiddagen die er worden georganiseerd, wordt er een kansenboek gecreëerd. In dit kansenboek staan de duurzame ideeën die uitgevoerd kunnen worden in het project. Vanwege het 'informele' karakter van dit Kansenboek, wordt dit gezien als verankering op level 2.

7.5.3. Level 3

Opdrachtomschrijving

In de opdrachtomschrijving zit duurzaamheid verankerd in de bereikbaarheidsopgave en het verbeteren van de leefomgeving. Dit is verankering op level 3, aangezien dit een juridisch bindend karakter heeft en een formele 'rule of the game' is. Duurzaamheid komt echter maar zeer beperkt hierin voor en de definitie die wordt gebruikt is ook vrij smal, want die beperkt zich tot bereikbaarheid en leefomgeving.

Startbeslissing

In de Startbeslissing is een dubbele doelstelling opgenomen, waarbij naast bereikbaarheid, ook het verbeteren van de leefomgeving centraal staat. Daarnaast zit duurzaamheid in de aspecten natuur en recreatie. Er staat in opgenomen dat 'de ecologische en recreatieve waarden in de nabijheid van het project Rijksweg 13/16 Rotterdam tenminste op het huidige niveau dienen te blijven en indien mogelijk versterkt te worden'. Er wordt aangegeven dat binnen de oplossingen het Meest Milieuvriendelijke alternatief zal worden onderzocht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005).

Bestuurlijke principeafspraken

De manier waarop duurzaamheid terug komt in de bestuurlijke principeafspraken, is met de woorden "extra inpassingsmaatregelen worden doorgevoerd, te weten een recreaduct, groene (geluids)wallen en een langzaam verkeerverbinding". De inpassingen die hiermee bedoeld worden, zijn (1) een tunnel op maaiveld (2) een recreaduct en groene geluidswallen, (3) tussen Rotte en Terbregseplein inpassing qua geluid en er wordt (4) 100 miljoen ter beschikking gesteld hiervoor. Vanwege het formele karakter worden de bestuurlijke principeafspraken gezien als verankering op level 3 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011c).

Standpunt minister

In het standpunt van de minister wordt er aangegeven dat "In de komende fase zal ik een nadere analyse laten verrichten naar de exacte verkeerskundige gevolgen en de milieuconsequenties van de A13/16". Een standpunt is de mate van verankering op level 3. Het is een formele maatregel. Op het moment dat de minister zich er niet aan houdt, moet zij verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013a).

7.5.4. Level 4

Trajectnota/MER

De Trajectnota/MER is een vast onderdeel van de werkwijze van Rijkswaterstaat waarin ook wordt gezocht naar duurzame oplossingen. Zo is in de Trajectnota MER het Meest Milieuvriendelijk Alternatief uitgewerkt. De kosten hiervoor bedroegen 1.300 miljoen euro.

Startnota

In de Startnota aan het begin van de Planuitwerkingsfase, staat "In aanloop naar het OTB wordt er onderzoek gedaan naar de effecten ten aanzien van de natuur en het watersysteem en de vaststelling van de noodzakelijke compenserende maatregelen. Dit voordeel kan worden aangewend ter verbetering van de milieukwaliteit (geluid en lucht)". Met duurzaamheid wordt dus vooral lucht en geluid bedoeld in de Startnota. De Startnota kan gezien worden als verankering op level 4, aangezien het een onderdeel is van de officiële werkwijze van Rijkswaterstaat. Duurzaamheid staat hier wel in mindere mate in.

Conclusie

Het project A13 A16 gaat om de aanleg van een weg. Er kan gezegd worden dat het aanleggen van een weg op zich niet duurzaam is. Er is echter een beslissing gemaakt dat de weg er moest komen. Dit is ook vanwege

de belangrijkste componenten op het gebied van duurzaamheid in het project. Dit waren bereikbaarheid, inpassing in de omgeving en het voldoen aan de eisen op het gebied van lucht en geluid. Duurzaamheid in dit project was pas concreet zichtbaar aan het einde van de Verkenningfase. Dit werd duidelijk door de aanwezigheid van trekkers voor het onderwerp. Het is belangrijk als er trekkers aanwezig zijn binnen het project voor het onderwerp duurzaamheid en in het project A13 A16 is het wel duidelijk dat één trekker redelijk ver kan komen. Daar is echter wel de steun voor nodig van de projectleider, die hier een sleutelrol in speelt. Op het moment dat de projectleider niet achter de verandering staat, is de trekker kansloos. Dit is mede omdat er op strategisch niveau nog andere partijen aan gekoppeld dienen te worden. Dit project liep niet over van de duurzame ambities, maar de wil was wel in toenemende mate aanwezig en er werd toegewerkt naar het verankeren van duurzaamheid uiteindelijk in het contract, door de aannemer uit te dagen met duurzame oplossingen te komen. Een ander component van duurzaamheid, dat niet per se zo gezien werd, was het betrekken van de bewoners bij de Gebiedstafels. In deze sessies werd duurzaamheid echter niet aangekaart.

Onderstaand ingevuld conceptueel model geeft een goed beeld van de factoren die bij het project A13 A16 van invloed waren op verandering en verankering en of er sprake was van een manifestatie. De groene of rode kleur van een hokje betekent in dit geval dat de factor wel of niet aanwezig was. Slechts een randje in die kleur betekent dat het in beperkte mate aanwezig was. Een oranje kleur betekent in dit geval dat er een nuance in zat.

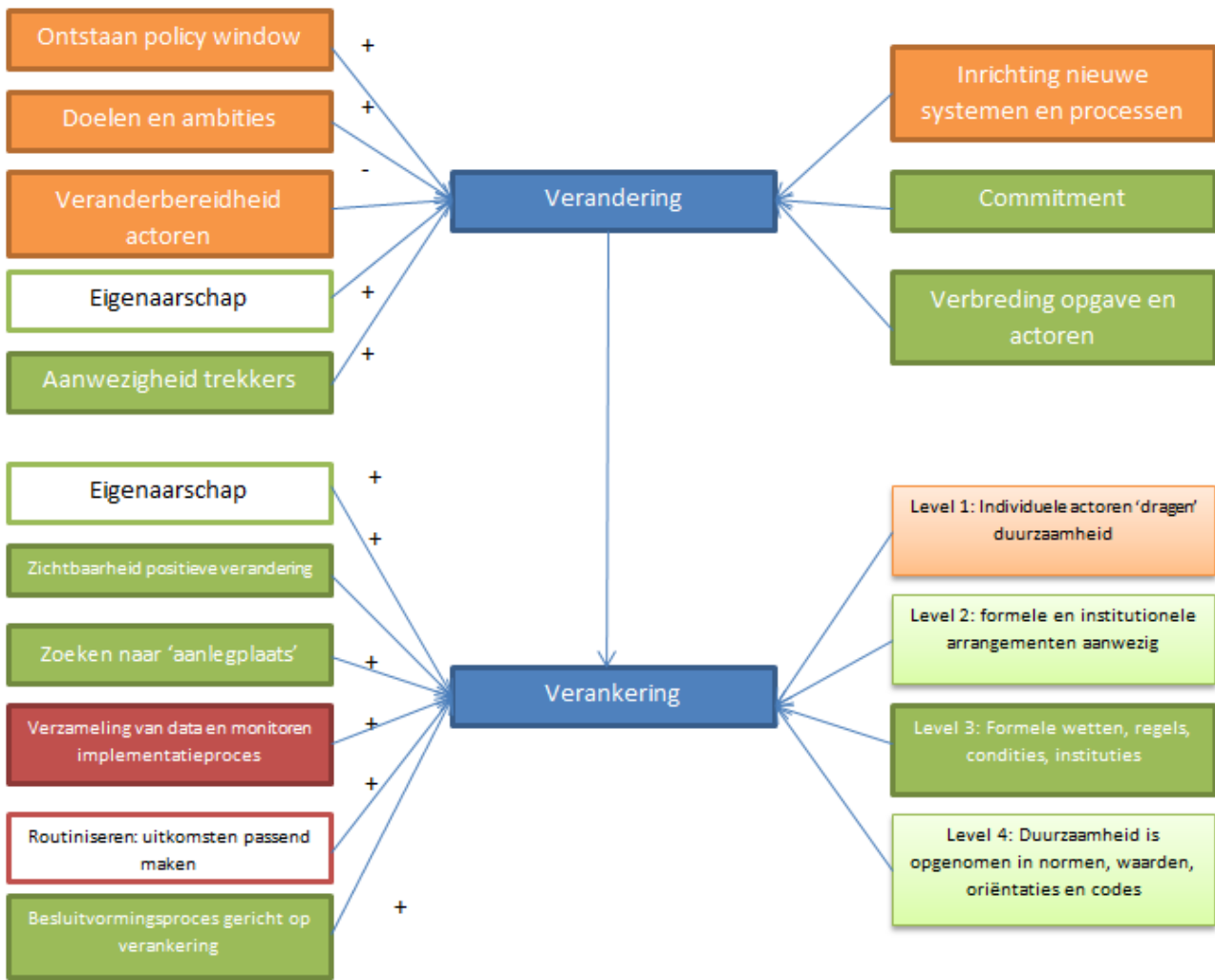
Nu volgt een toelichting van de opvallende gekleurde vlakken. Er was geen sprake van een policy window, dus er kan ook geen verband met de verandering waargenomen worden. Er was geen sprake van doelen en ambities op het gebied van duurzaamheid, behalve op het gebied van bereikbaarheid, inpassing en leefomgeving. Er was geen groot enthousiasme voor de duurzame verandering, maar de verandering is ook niet tegengehouden. Dit zorgt voor een oranje gekleurd hokje. Er was enige mate van eigenaarschap, vandaar de groene rand. Er werd wel onderkend dat eigenaarschap belangrijk was. De systemen en processen waren binnenin de organisatie veranderd, maar buiten de organisatie niet.

Er is geen data verzameld en de verandering is ook niet gemonitord. Ook hier wordt er wel onderkend dat als met op duurzaamheid wordt afgerekend, dat van invloed is op de verankering. Het routiniseren is wel gepland maar moet nog gedaan worden. Dit is de reden waarom het hokje een rode rand heeft gekregen.

Op het gebied van verankering is het zo dat verankering op level 3 het meest dominant was (5 keer). Dit betekent dus dat er veel is gezocht naar verankering op een formele manier. Met die reden is de box groen ingekleurd. Level 2 en 4 kwamen allebei drie keer voor en hebben daardoor een lichtgroene kleur gekregen. Level 1 kwam slechts eenmaal voor en is daarom lichtoranje gekleurd.

De momenten waarop er extra is gezocht naar duurzame oplossingen, is bijvoorbeeld bij de Kansensessies, door middel van samenwerking in de GreenDeal en bij de Gebiedstafels.

Het project is een goed voorbeeld van een overgangproject, waarbij er enkele voorvechters zijn van duurzame oplossingen en de omgeving werd betrokken, maar waar het nog niet 'de manier waarop we het hier doen' is.



Figuur 7: Conclusiefiguur project A13/A16

Hoofdstuk 8: Verschillen tussen projecten A13/A16 en Afsluitdijk

In dit stadium zal er allereerst gekeken worden wat over het algemeen opvallende verschillen waren tussen de twee projecten. Daarna zal er systematisch geanalyseerd worden welke verschillen er waren met betrekking tot de aanwezigheid van de factoren. Dit wordt gedaan door het naast elkaar leggen van de conclusietabellen van de twee projecten en dan te kijken waar de verschillen zich bevinden. Deze verschillen zullen toegelicht worden.

8.1. Wat waren de verschillen over het geheel?

Er is een verschil tussen een droog project van de A13/A16 en een nat project in de vorm van de Afsluitdijk. Dit zorgt per definitie voor een verschil in de manier waarop duurzame oplossingen toegepast kunnen worden en de mate van duurzaamheid. Het is namelijk praktisch onmogelijk om een spuisluis aan te leggen onder een weg of een tunnel over de Afsluitdijk. Daarnaast is er een verschil tussen het opwaarderen van een bestaande voorziening, een icoon waarvan gezegd werd dat het niet meer voldeed aan de eisen en het volledig aanleggen van een nieuwe weg.

De rol van de omgeving speelt in beide projecten een andere rol. In het project A13 A16 was de bewonersgroep een belangrijke groep, aangezien er dichtbij bestaande huizen aangelegd zou gaan worden. De Afsluitdijk ligt redelijk afgeschermd van de bewoonde wereld en hoefde daar dus minder rekening mee te houden, hoewel de Friese Vergezichten, de toekomstvisie die is ontstaan uit sessies met de bewoners, toch ook ruimte gaf voor inbreng van de omgeving.

Invulling begrip duurzaamheid

De manier waarop het begrip duurzaamheid is ingevuld, is anders bij de twee projecten. In het project A13 A16 lag de definitie vooral op het vlak van het indammen van lucht en geluid en duurzame bouwlogistiek. Ook het betrekken van de bewoners was een uiting van de verandering naar een duurzame werkwijze. Bij de Afsluitdijk ligt de nadruk bij het toepassen van duurzaamheid meer op natuur en recreatie en het toepassen van duurzame oplossingen, zoals een Blue Energy centrale en het aanleggen van een vismigratierivier.

Fase

Bij het project Afsluitdijk lag het ontwikkelen van duurzame ideeën vooral op de Verkenningsfase, die ook erg lang duurde. Er werd daar door de respondenten aangegeven dat je vanaf het begin zo breed mogelijk moet kijken om te zien welke duurzame kansen er mogelijk zijn. Bij het project A13 A16 lag de focus van Rijkswaterstaat vooral op de Planuitwerkingsfase. Dit werd gedaan door middel van de Kansensessies die werden georganiseerd en door de Omgevingswijzerworkshop. De duurzame ontwikkelingen worden pas naar aanleiding van het Kansensboek ingevoegd. Volgens de regio werden de duurzame kansen echter al tijdens de Verkenningsfase ingevoegd, met het Inpassingsplan met de Stadsregio Rotterdam als eigenaar.

Ruimte om te experimenteren

Er was verschil tussen projecten in de ruimte om te experimenteren. In het project Afsluitdijk was er sprake van duurzame oplossingen die in de prototype fase zaten en nog verder ontwikkeld moesten worden. Deze projecten zijn dynamisch verankerd in de Structuurvisie, waardoor daar ruimte voor werd gegeven. In het project A13 A16 was er minder ruimte om te experimenteren, aangezien er een hoge druk staat op het verkeer en de bereikbaarheid belemmerd zou worden als er sprake is van experimenten. De ruimte om te experimenteren is belangrijk, aangezien er een sterke samenhang is tussen duurzaamheid en innovatie.

Bestuurlijke commitment

Er was een verschil in bestuurlijk commitment tussen het project Afsluitdijk en de A13 A16. Wanneer een project als een 'icoonproject voor duurzaamheid' wordt gelabelled, zou het makkelijker moeten zijn om duurzaamheid in te brengen. Dit voordeel had het project A13 A16 niet zo zeer, hoewel er wel werd aangegeven in de interviews dat het een project was dat al bovengemiddeld bezig was met duurzaamheid.

8.2. Verschillen met betrekking tot de factoren

Ontstaan policy window

In het project Afsluitdijk was er duidelijk sprake van het ontstaan van een policy window, door vijf verschillende gebeurtenissen in dezelfde periode. Bij de casus A13 A16 was er een verschil van mening tussen de gemeente en RWS of er een policy window was ontstaan. Bij het tweede project ontstond het policy window volgens de respondent doordat er door de regio geld werd toegezegd voor de duurzame ambities.

Doelen en ambities

Bij het project Afsluitdijk was er wel degelijk sprake van doelen en ambities. Er was in dat project ook een duidelijk en sterk verband aanwezig tussen doelen en ambities en de verandering. Het kwam in dat project specifiek door het 'opstaan voor duurzame initiatieven' met gerichte doelen en ambities, dat de verandering naar duurzaamheid werd ingezet. Bij het project A13 A16 waren deze doelen en ambities minder aanwezig.

Eigenaarschap

Het was interessant om te zien dat vrijwel alle respondenten zich enigszins eigenaar voelden van duurzaamheid. Toch werd in beide projecten de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid vooral bij de regio neergelegd. In het project A13 A16 werd er eigenaarschap gevoeld door de regio en in het project Afsluitdijk door de regio en de initiator van de vismigratierivier.

Inrichting nieuwe systemen en processen

Bij het project A13 A16 werden er geen nieuwe systemen en processen ingericht. Bij het project Afsluitdijk werd er gezegd dat de systemen belemmerend kunnen werken voor het inbrengen van duurzaamheid. Een andere opmerking was dat door het systeem op een bepaalde manier te 'manipuleren', door duurzame ideeën die nog niet uitgewerkt zijn als ambities te framen en te verankeren in een bepaald document, dat ze daardoor alsnog opgenomen kunnen worden in een later stadium.

Commitment

In het project A13 A16 was de commitment terug te zien doordat er mensen mee aan de slag gingen aan wie het eigenlijk niet gevraagd was. Er werd ook een opmerking geplaatst dat je de commitment voor de verandering naar duurzaamheid beter zag bij de projectmedewerkers dan bij de bestuurders zelf. Bij het project Afsluitdijk werd door de regio de commitment van het Rijk niet zozeer gezien, hoewel er wel 20 miljoen euro was meegegeven voor de duurzame ambities. Omdat dit zoveel minder geld was dan in eerste instantie, werd dit als minder positief gezien. De commitment voor de duurzame ambities was daarnaast duidelijk geworden bij het ondertekenen van de Ambitie agenda.

Eigenaarschap van invloed op verankering

Er was een verschil tussen de mate van eigenaarschap, die als van invloed wordt verondersteld op de verankering. In het project Afsluitdijk was deze sterk aanwezig en was er ook een sterk positief verband aanwezig tussen het feit of er eigenaarschap was voor de duurzame verandering en de verankering van duurzaamheid. In het project A13 A16 was dit minder aanwezig, kijkend naar de interviews die gehouden zijn.

Routiniseren

Het passend maken van de uitkomsten, was bij de A13 A16 nog niet gedaan in verband met het gebrek aan capaciteit. Bij het andere project was er slim omgegaan met de routinisatie van de uitkomsten in de Structuurvisie. De ambities op het gebied van duurzaamheid waren nog niet voldoende uitgewerkt toen de Structuurvisie opgesteld moest worden. Met die reden zijn de duurzame ideeën erin vermeld als 'ambities',

waardoor er tijd gewonnen werd om de ideeën verder uit te werken en ze in een later proces concreter in te voegen. Door deze 'dynamische verankering' werd er een mogelijkheid geboden aan duurzaamheid.

Verankering

Er is een verschil tussen de levels waarop er verankerd is. In het project A13 A16 heeft er vooral verankering plaatsgevonden op level drie, dus door middel van formele arrangementen. In het project van de Afsluitdijk vond er vooral verankering plaats op level 2, wat een teken was dat er veel bijeenkomsten zijn georganiseerd. De grote mate van verankering op level 3 betekent dat er duurzaamheid op een formele manier is verankerd door middel van arrangementen die nog niet in het vaste pakket van Rijkswaterstaat zitten. In het project Afsluitdijk werd daarnaast een volledig nieuwe organisatie opgericht, De Nieuwe Afsluitdijk, die onder andere verantwoordelijk was voor het borgen van de duurzaamheidsambities van de regio. Daarnaast werd de samenwerking opgezocht met uitvoeringswerkzaamheden van het Rijk.

Hoofdstuk 9: Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de deelvragen, die samen een antwoord vormen op de hoofdvraag. De verschillende vragen zullen systematisch afgelopen worden, maar er wordt wel getracht om, kijkend naar het ministerie, Rijkswaterstaat, de 21 projecten en de 2 specifieke projecten, algemene conclusies te trekken.

9.1. Hantering begrip duurzaamheid

In het theoretisch kader is het begrip duurzaamheid beschreven vanuit de twaalf categorieën die centraal staan in de Omgevingswijzer. In de praktijk is er te zien dat het begrip duurzaamheid toch in een groot aantal gevallen nog vanuit de bereikbaarheidscomponent wordt benaderd of vanuit waterveiligheid. Aan de ene kant is dat niet vreemd, omdat de meeste infrastructurele vraagstukken in zichzelf de bereikbaarheid moeten stimuleren. Aan de andere kant is het ook een component waar men zich achter verschuilt: ‘we hebben wel degelijk duurzame projecten uitgevoerd want ze zijn goed voor de bereikbaarheid en de economische ontwikkeling.’ Door duurzaamheid vanuit de bereikbaarheidskant in te steken, werden van de drie P’s de onderwerpen people en profit al snel gedekt, hoewel de ingrepen in zichzelf niet goed waren voor het milieu bijvoorbeeld.

Energie en materialen, water en ruimtelijke kwaliteit waren ook componenten uit de Omgevingswijzer die veel voor kwamen. In het project van de Afsluitdijk zat duurzaamheid vooral in de grote voorbeelden als de vismigratierivier en de Blue Energy centrale. In het project A13 A16 was de belangrijkste definitie van duurzaamheid de inpassing, dus of de weg paste in de bestaande omgeving. Verder werd duurzaamheid daar in het materialistische gezocht, zoals het toepassen van duurzame bouwlogistiek. Dit werd gezien als een grote aanpassing van en oplossing in het project. Het toepassen van duurzame bouwlogistiek, betekent volgens de onderzoeker echter niet dat het project gelijk duurzamer is.

9.2. Inrichting ministerie en Rijkswaterstaat

Het ministerie is verantwoordelijk voor het formuleren van de opdracht. Het ministerie van IenM doet haar best om duurzaamheid te verankeren binnen de organisatie. Het programma Meer Bereiken is hier een voorbeeld van. Ook het feit dat ze Royal HaskoningDHV hebben gevraagd voor het uitvoeren van een onderzoek, toont het belang dat zij hechten aan het feit dat duurzaamheid wordt ingevoerd in MIRT-projecten. Toch schort het nog aan een aantal zaken waardoor de verandering naar duurzaamheid niet op een optimale manier gebeurt.

Bestuurlijke commitment

De bestuurlijke commitment lijkt nog niet overal aanwezig te zijn. Zo is het eerste opvallende dat er een convenant is getekend door de directeuren van het ministerie waarin duurzaamheid staat, maar dat de handtekening van de Directeur Bereikbaarheid hier niet onder staat. Dit kan schadelijk zijn vanwege een aantal redenen. Ten eerste hebben de meeste opdrachten in essentie een bereikbaarheidsopgave in zich. Op het moment dat de ‘hoogste baas’ van die pijler duurzaamheid niet steunt, kan er ook niet verwacht worden dat duurzaamheid in de opdracht terecht komt, die wordt geformuleerd door de mensen die ‘onder’ hem werken. Daarnaast hangt het programma Meer Bereiken, die juist ook moet zoeken naar duurzame oplossingen, onder de DG Bereikbaarheid. Op het moment dat de DG zelf niet de bestuurlijke commitment heeft getoond dat hij erachter staat om naar duurzame oplossingen te laten zoeken, zal duurzaamheid dan ook niet snel ingevoerd worden.

Reflectie op beleid Verduurzaming MIRT

Er staat in het beleidsdocument van de Verduurzaming van het MIRT dat beleidssectoren elkaar raken en partijen op verschillende niveaus elkaar nodig hebben. Dit ‘elkaar nodig hebben’ om te kunnen samenwerken, zorgt dat er een onderlinge afhankelijkheid moet worden onderkend en uitgesproken moet worden. Dit vergt dat beide partijen zich ‘kwetsbaar’ moeten opstellen. Dit is echter erg moeilijk bij partijen waarvan uit de analyse blijkt dat zij af en toe lijnrecht over elkaar staan. Dit kwetsbaar opstellen betekent in de praktijk dat de ene partij (Min IenM) zegt ‘daar zijn wij niet van’ en de andere partij, de regio, dan een zak

geld meekrijgt om 'er iets leuks mee te doen' of zelf op zoek te gaan naar financiering. Dit heeft er ook mee te maken dat het eigenaarschap niet goed belegd is. Het 'samen willen doen', zorgt in de praktijk voor een diffuse verantwoordelijkheid voor duurzaamheid. Daarnaast staat er aangegeven: *“uit praktijkvoorbeelden blijkt ook dat duurzaamheid IenM niet noodzakelijkerwijs extra geld kost. Andere partijen zijn bereid hiervoor te betalen.”* De context hierbij is dat IenM in het projectbudget alleen ruimte heeft voor wettelijke inpassing en dit minimaal is. Voor aanvullende wensen zijn aanvullende middelen nodig. Deze opmerking laat zien dat de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid bij een andere partij wordt neergelegd. Het inbrengen van duurzaamheid lijkt daarbij ook nog erg veel van het toeval af te hangen en of het ministerie benaderd wordt door mensen met duurzame en innovatieve ideeën. Wanneer er bij de Gebiedstafels, die bij het project A13/A16 werden gehouden er namelijk geen mensen waren met duurzame ideeën, is de kans klein dat men dan uit zichzelf iets opneemt.

In het beleidsdocument staat er verder *“Als er doelmatig meer waarde kan worden gerealiseerd met een iets grotere tijd- of geldinvestering dan heeft de projectleider de verantwoordelijkheid om dit aan de betrokken opdrachtgevers en bestuurders voor te leggen zodat zij een afgewogen besluit daarover kunnen nemen. Hetzelfde geldt voor gevallen waarin sprake is van voortschrijdend inzicht. (...) Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat voor elk wisselasje de scope gewijzigd wordt. De verwachting is dat dit slechts een enkele keer nodig is en ook minder vaak zal voorkomen naar mate in de vroege MIRT-fasen breder gekeken wordt (dit heeft namelijk ook effect op de opdrachten in de fasen daarna).”* In de praktijk blijkt, dat de opdrachtnemer RWS, niet snel terug gaat naar de opdrachtgever. Er is daar nog veel terughoudendheid in. Dit lijkt echter logisch, kijkend naar de historie van RWS als opdracht nemende organisatie, die daar erg goed en soms iets té goed in is. Deze 'angst' om terug te gaan heeft onder andere te maken met de ervaring die werd genoemd dat men bij een scopewijziging niet met open armen werd ontvangen door de beleidskern van het directoraat-generaal Bereikbaarheid. Daarnaast lijkt er onduidelijkheid te zijn tussen wanneer iets daadwerkelijk een belangrijke scopewijziging is waarmee teruggegaan kon worden, of dat het een 'wisselasje' is.

Samenwerking tussen Verduurzaming MIRT en Meer Bereiken

Meer Bereiken wordt gezien als een vernieuwende werkwijze binnen het ministerie. Door het breder kijken naar de opdracht, zouden er andere oplossingen aangewend kunnen worden, zoals bijvoorbeeld het mijden van de spits, wat een duurzame oplossing is buiten het systeem van wegen aanleggen. De ambitie om meer samenwerking te coördineren tussen de Verduurzaming van het MIRT en het programma Meer Bereiken wordt enigszins uitgevoerd in de MIRT-onderzoeken, maar er is nog weinig samenspraak tussen het programma Meer Bereiken en de beleidskern van het ministerie die de opdrachtschrijvingen formuleert. Er blijven dus kansen liggen binnen het ministerie tot samenwerking.

Rijkswaterstaat

Hoewel Rijkswaterstaat onderdeel is van het ministerie van I en M, lijkt zij toch als een onafhankelijke organisatie te opereren met eigen regels en een eigen cultuur.

Rijkswaterstaat doet haar best om zo duurzaam mogelijk te werken en draagt deze boodschap ook uit naar de buitenwereld. Desalniettemin kwamen in verschillende interviews met buitenstaanders, andere geluiden naar voren. Door hen wordt gezegd dat Rijkswaterstaat opgesloten zit in het eigen systeem en het moeilijk vindt om zich te conformeren aan de brede aanpak die steeds meer wordt gevraagd. Er wordt gezegd dat Rijkswaterstaat vaak te smal kijkt en zich vooral richt op het feit of een project op tijd en binnen het budget opgeleverd wordt. Zij worden gezien als een risicomijdende organisatie, terwijl het invoegen van duurzaamheid juist gaat om het pakken van kansen en het lopen buiten de geplaveide paden. Dit gedrag ontstaat volgens Rijkswaterstaat zelf, aangezien duurzaamheid nu nog maar minimaal verankerd is in de opdrachtschrijvingen. Hier komt ook de dynamiek naar voren tussen het ministerie en Rijkswaterstaat. RWS geeft aan dat duurzaamheid minimaal uitgevoerd wordt omdat het niet in de opdracht zit. Tegelijkertijd wordt er bij het ministerie aangegeven dat RWS niet bevreesd moet zijn om terug te komen met de opdracht om de opdrachtgever er kritisch op aan te spreken.

Naast deze diffuse rolverdeling, is er sprake van nog een andere diffuse rolverdeling. Er werd door een respondent bij I en M gezegd dat de regiopartijen zelf moeten weten waar zij verantwoordelijk voor zijn. Het is de bedoeling dat de regiopartijen zelf de duurzaamheidsdoelen oppakken, zoals ook in de projecten is gedaan. Uit de projecten kwam echter naar voren dat dat niet van tevoren op een duidelijke manier gecommuniceerd is naar de regiopartijen, waardoor de vraag wie voor de duurzame plannen ging betalen, niet werd gedefinieerd.

Duurzaamheid als weeskind

Deze dynamiek resulteert erin dat het thema duurzaamheid een weeskind wordt; het ministerie is van mening dat zij alleen verantwoordelijk is voor de bereikbaarheidsopgave en andere opgaven, zoals waterveiligheid, die er in de MIRT-projecten zit en dat de regio de behoeften aan duurzaamheid zelf moet invullen en daar ook financiering voor moet zoeken. Het Rijk wil dat de regiopartijen empowered worden, maar gaan dat zelf niet doen. Rijkswaterstaat zit als opdrachtnemer en interface tussen het ministerie en de regiopartijen in een benarde positie. Het is van nature een uitvoeringsorganisatie en is 'te goed' in het uitvoeren van haar opdracht. Zij zal niet snel naar haar opdrachtgever teruggaan om duurzame oplossingen voor te stellen. Dit resulteert erin dat de regiopartijen de verantwoordelijkheid op zich nemen, terwijl zij niet altijd de financiële middelen hebben. Duurzaamheid valt dus tussen wal en schip. Het is van belang dat er een trekker aangewezen wordt voor het onderwerp duurzaamheid, zodat er geen twijfel kan bestaan wie er verantwoordelijk is voor het onderwerp. Op die manier kan die partij erop aangesproken worden en kunnen ook de duurzame ideeën daar worden ingebracht.

Lessen voor Rijkswaterstaat als interface

Zoals uit de alinea's hiervoor duidelijk wordt, heeft Rijkswaterstaat een ingewikkelde rol als interface tussen het ministerie en de regiopartijen. Gezien het feit dat ongeveer de helft van de gesprekken plaats hebben gevonden met medewerkers van Rijkswaterstaat, is het ook van belang om lessen te trekken over deze rol. Uit de gesprekken bij Rijkswaterstaat wordt de noodzaak voor het hebben van een trekker in het team duidelijk. Er moet iemand aanwezig zijn in het project om een minimaal niveau van duurzaamheid te garanderen, als het niet in de opdracht staat opgenomen. Deze trekker heeft echter wel commitment nodig van de projectleider, anders kan deze trekkersrol niet tot nauwelijks vervuld worden. Hierbij zit dan ook het gevaar dat 'hobbyisten' niet gewenst zijn. Er moet dus gebalanceerd worden tussen het uiten van intrinsieke motivatie en het zijn van een 'hobbyist'. De scheidslijn tussen het aangaan van deze twee 'rollen' is erg dun. Rijkswaterstaat is in principe ook niet aangewezen om met duurzaamheid aan de slag te gaan. Dit zorgt er ook voor dat als er dan een bijeenkomst wordt georganiseerd, er het idee is dat deze redelijk 'uit de lucht' komt vallen.

Teruggaan naar de opdrachtgever met de opdracht als duurzaamheid niet opgenomen is, moet niet bevreesd worden, aangezien deze heeft aangegeven dat het bevorderlijk kan zijn om over duurzaamheid in de opdracht in gesprek te gaan.

Rijkswaterstaat kan daarnaast goed gebruik maken van zijn rol als interface en deze op een andere manier invullen. Hierover staat meer bij de aanbevelingen in paragraaf 9.9.

9.3. Conclusies projecten

Voordat er in een project überhaupt aan duurzaamheid gedacht kan worden, moet er tijd en geld vrij gemaakt worden en moet het opgenomen worden in de opdrachtschrijving. Dit zijn lastige punten, aangezien de verantwoording van de projecten op bestuurlijk en hoog-ambtelijk niveau primair op geld, tijd en de realisatie van de oplossing zit. De projectleiders worden 'afgerekend' op het feit of zij het project met het beschikbare geld en binnen de beschikbare tijd afronden. Dit wordt belangrijker geacht dan of zij een duurzaam project afleveren. Dit zorgt voor problemen omdat het duurzaam willen werken tijd kost, bijvoorbeeld door met actoren in de omgeving te gaan praten.

Het feit dat duurzaamheid niet in de opdrachtomschrijving opgenomen zit, zorgt voor een dynamiek waarin het afhankelijk wordt van andere factoren of duurzaamheid een belangrijk onderwerp wordt. Het gaat dan om de factoren die hieronder zijn beschreven.

Policy window

Een factor waaraan daarbij gedacht kan worden, is het ontstaan van een policy window. Een policy window lijkt moeilijk te beïnvloeden, omdat de politiek niet te sturen lijkt. Toch is er in het project A13 A16 een policy window gecreëerd door het toekennen van geld vanuit de regio voor de duurzame ambities. Het policy window bij de Afsluitdijk opende zich in tweede instantie doordat er een trekker opstond voor de vismigratierivier. Het is dus van belang dat er iemand opstaat die aan de slag gaat met de situatie en gebruik maakt van het openstaande raam, voordat het zich wellicht weer sluit. Als er geen gebruik was gemaakt van het moment, was het er niet gekomen.

Eigenaarschap

Interessant is dat vrijwel alle respondenten zichzelf eigenaar vonden van duurzaamheid. De respondenten zijn wel uitgekozen op het feit dat ze zodanig bij het proces betrokken waren dat ze iets van duurzaamheid wisten, maar eigenaarschap voor duurzaamheid werd dus door velen gevoeld. Het kan positief uitwerken als meerdere partijen begaan zijn met het onderwerp, maar het is wel erg belangrijk dat het eigenaarschap goed belegd wordt. In dit onderzoek wordt dat onderscheiden als de trekkersrol.

Trekkers

De aanwezigheid van een trekker voor duurzaamheid is erg belangrijk.

Er ontstonden vaak problemen bij de overdracht van het Rijk naar de regio, als de trekkersrol werd overgegeven. Er werden in de uitwerking naar het lokale schaalniveau dan beslissingen gezien die niet congruent waren met beslissingen die eerder genomen waren. Zo kon bijvoorbeeld een focus op ruimtelijke kwaliteit waarvoor in een verkenning gekozen was uiteindelijk 'verdampen'. Ditzelfde geldt voor de overdracht naar andere betrokkenen en projectleiders, onder andere bij de overgang naar een andere fase. Het is dus zeer van belang dat de trekker van duurzaamheid wordt aangewezen en dat daar ook duidelijk over gecommuniceerd wordt. Het inrichten van een programmabureau dat bij de Afsluitdijk is gedaan (DNA) is een erg goede vorm van verankering. Er is een organisatie op zichzelf verantwoordelijk voor het invoegen van duurzame oplossingen en doordat er dagelijks mensen aan werken, is dit erg goed verankerd.

De aanwezigheid van trekkers is daarnaast zeer belangrijk wanneer het aankomt op het op de agenda zetten van en inbrengen van duurzaamheid. Dit komt omdat het erg belangrijk is gebleken dat er iemand 'aan tafel' zat tijdens belangrijke bijeenkomsten. Het gaat er daar om dat als je 'iets roept', bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, dat je dan kans hebt dat het in het plan terecht komt. Dit is willekeurig. Het zou betekenen dat er een soort lobby-rol aangenomen moet worden, wil duurzaamheid ingebracht worden. De 'trekkers' kwamen vooral van de kant van de regiopartijen.

Een voorwaarde voor het kunnen trekken van de duurzaamheidsambitie is de commitment van de projectleider. Wanneer de projectleider het niet eens is met de ambities van een bepaalde projectmedewerker of deze ambities teveel overkomen als 'hobbyisme', kan dit gedwarsboomd worden, waardoor duurzaamheid minimaal in het project terug komt. Sommige respondenten gingen hier verder in en waren van mening dat de projectleider de trekker zou moeten zijn van duurzaamheid, ook omdat duurzaamheid niet goed is verankerd in de projectmanagementrollen. Er is een Omgevingsmanager aangesteld, die verantwoordelijk is voor het 'managen' van de mensen in de omgeving. Deze heeft echter niet de verantwoordelijkheid om duurzaamheid aan te kaarten, net als dat de projectleider en de technisch manager niet op dat aspect worden afgerekend. Wanneer deze trekkersrol echter wel bij één van de managers belegd zou zijn, zou dit kunnen zorgen voor meer verankering.

Het Omgevingswijzerteam heeft ook een trekkersrol. Het is over het algemeen het team dat als rol heeft om met de projectleden te kijken wat de duurzame mogelijkheden zijn binnen het project. Zij zijn wat dat betreft 'trekkers' van duurzaamheid binnen de projecten. Hoewel er signalen gegeven worden dat er op dit moment verandering in komt, schortte het in de projecten aan pro-activiteit. Bij de Omgevingswijzer is het van belang dat deze in een zo vroeg mogelijk stadium wordt ingezet en niet pas achteraf al een checklist gebruikt wordt, aangezien het dan zijn kracht verliest. In de twee projecten is het instrument echter vrij laat ingezet. Uit de Omgevingswijzeranalyses kwam toen bijvoorbeeld dat het project A13/A16 al wel 'goed bezig' was, maar wanneer de Omgevingswijzer eerder pro-actief was ingezet en het projectteam daar ook mee had ingestemd, had er nóg meer aan duurzaamheid kunnen worden ingevoerd.

Veranderbereidheid

De veranderbereidheid van de actoren is enigszins van belang. In de twee cases waren de partijen van elkaar van mening dat het schortte aan de veranderbereidheid bij de andere partij, maar is duurzaamheid uiteindelijk toch een onderwerp geworden. Dit zegt dan iets over de veranderbereidheid, maar ook over de toedeling van de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid. Er is meerdere malen gezegd door actoren van het Rijk 'wij hebben toen duidelijk gemaakt dat wij daar niet van zijn en we hebben gezegd dat als de regio het wilde oppakken, ze dat mochten doen, maar dan wel met eigen middelen'. Dat werd als duidelijkheid gepercipieerd door die actoren zelf, maar wordt door de regiopartijen gezien als een manier van de handen van het onderwerp aftrekken en dus een lage veranderbereidheid. Het is van belang dat de verantwoordelijkheden duidelijk worden gecommuniceerd en dat wanneer het Rijk van mening is dat duurzaamheid niet haar verantwoordelijkheid is, er wel motivatie voor het onderwerp wordt uitgesproken, zodat de regiopartijen er dan makkelijker mee aan de slag kunnen gaan en zich gesteund voelen door het Rijk, in plaats van dat het de handschoen oppakt die overboord is gegooid.

Commitment

Commitment is gebleken een subjectief begrip te zijn dat goed aangaf hoe de ene partij dacht over de ander. In allebei de projecten werd er door de regiopartijen gedacht dat het Rijk en Rijkswaterstaat niet genoeg commitment hadden voor de duurzame ambities, waardoor je soms die verankering niet terug zag. Commitment was terug te zien in het toekennen van geld aan de duurzame ambities door het Rijk en de regiopartijen. Een gebrek aan bestuurlijke commitment, vertaalt zich vaak in financiële commitment voor de duurzame ambities en is dus ook van belang voor de levensvatbaarheid van duurzame initiatieven.

Actoren breed betrekken

Door de Verduurzaming van het MIRT heeft de organisatie de opdracht gekeken om breder te kijken. Uit dit onderzoek blijkt dat dat in eerste instantie ook wel gedaan wordt, door het organiseren van bijeenkomsten met marktpartijen bij de Afsluitdijk en door het organiseren van Gebiedstafels, bij het project A13 A16, maar dat er qua verankering toch nog dingen misgaan. Management van verwachtingen speelt hierin een belangrijke rol. Bij het project Afsluitdijk was het niet duidelijk waar het eigenaarschap voor de duurzame ambities belegd zou worden, waardoor deze uiteindelijk af zijn gevallen. Bij het project A13 A16 werden de bewoners wel gehoord, maar er werd niet geluisterd. Er is veel media-aandacht geweest over het feit dat Rijkswaterstaat de wensen niet inwilligde. Een gedeelte hiervan is ongegrond of ongeverifieerd, maar het zorgt wel voor de les dat er verankering moet plaatsvinden na het betrekken van de actoren. Het geeft ook de les dat wanneer de bewoners worden betrokken, er genoeg financiële middelen voor moeten zijn om zoveel mogelijk in de behoeften te kunnen voorzien.

9.5. Conclusies over verankering

Positief tonen van de verandering

Het framen van de verandering naar duurzaamheid op een positieve manier, is van erg grote invloed op de verankering van duurzaamheid. Aangezien er een overgangsfase bezig is binnen het ministerie, Rijkswaterstaat en de verschillende projecten, zijn er veel voorbeelden nodig over wat er gebeurt in de projecten, waar het goed gaat en wat er wordt toegepast. Het organiseren van evenementen om de

successen die worden gehaald te vieren, dragen bij aan een gevoel van gedeeld eigenaarschap. Dit was te zien bij de opening van de Blue Energy Centrale.

Daarnaast moet duurzaamheid niet worden getoond als 'iets moeilijks' of een add-on. Het zou een onderdeel moeten zijn van de werkwijze en hier moeten geen financiële getallen aan worden gehangen. Een rake quote hierbij was 'als er een gebouw wordt ontworpen, wordt er ook niet uitgerekend wat alle brandtrappen kosten'. Duurzaamheid moet iets vanzelfsprekends zijn en ook op die manier gecommuniceerd worden.

Monitoren van deelresultaten

Het verzamelen van data over de duurzame verandering gebeurt op dit moment nog erg weinig en dit is sterk van invloed op de verankering van duurzaamheid. Zowel in de 21 MIRT-projecten als in de twee losse projecten, werd men niet afgerekend op de mate van duurzaamheid binnen het project. Er werd veel door de respondenten aangegeven dat dit één van de belangrijkste redenen was waarom duurzaamheid niet verankerd werd, omdat men afgerekend werd op tijd en geld en niet op duurzaamheid. Het is dus zeer van belang dat dit gebeurt als men wil dat duurzaamheid wordt verankerd.

'Aanleggen' en besluitvormingsproces gericht op verankering

Het van tevoren bepalen waar in het project de duurzame ambities gaan landen, draagt bij aan de uiteindelijke verankering ervan, evenals het besluitvormingsproces inrichten op verankering. In dit onderzoek werd er weinig verschil tussen deze twee punten ervaren. Door ernaar te streven om de duurzame ambities ergens op te nemen, wordt men gedwongen om erover na te denken en ze concreet te maken. Dit is erg van invloed op de mate van verankering. Het is hierbij wel van belang dat er nagedacht wordt in wat voor document duurzaamheid verankerd zal worden. Sommige standaard documenten van Rijkswaterstaat geven namelijk minder ruimte voor duurzaamheid. Er kan dan aan gedacht worden om te sturen op een document voor verankering op zich, dat tegelijkertijd wordt gepubliceerd met een 'standaard' document. Denk hierbij aan de Inpassingsovereenkomst van de A13 A16 die tegelijkertijd wordt gepubliceerd met het Tracébesluit van de A13 A16 en zo ook wordt voorgelegd ter inspraak.

9.6. Reflectie op levels van verankering

Wanneer het aankomt op de levels van verankering, is het zeer van belang dat er verankerd wordt op level 3, dat duurzaamheid staat opgenomen in de opdrachtomschrijving en dat het zit in documenten die de overgang markeren van de ene naar de andere MIRT-fase. Dit is omdat er in MIRT-projecten vaak van managers wordt gewisseld of de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid wordt overgeheveld. Daarnaast is het van belang als er in bijeenkomsten wordt gekeken hoe duurzaamheid in het project een plek krijgt, dus verankering op level 2. Level 1, verankering in personen, is kwetsbaar, hoewel het wel van belang is dat er een probleemeigenaar is. Verankering op level 4 betekent dat het een onderwerp is dat in de vaste werkwijze zit, maar het gevaar hierbij is dat het niet top-of-mind blijft. Hieronder worden de conclusies over de levels verder uitgewerkt.

Level 1

Level 1 hoeft niet per se altijd als de minste mate van verankering gezien te worden. Als er iemand wordt aangenomen om duurzaamheid in te brengen en op zoek te gaan naar duurzame oplossingen, dan spreekt daaruit een bepaalde commitment die bijvoorbeeld verder kan gaan dan het houden van een Omgevingswijzersessie, die zich op level 2 bevindt. Verankering van duurzaamheid in een persoon op level 1, is echter wel kwetsbaar. Ten eerste neemt deze persoon namelijk de kennis over duurzaamheid 'mee', wanneer hij of zij ziek wordt of het team verlaat, als het slechts in die persoon zelf verankerd is en niet op papier staat. Daarnaast kan iemand zich alleen voelen in het onderwerp, of er 'snel klaar mee zijn', wat ook in één van de 21 MIRT-projecten gebeurde.

Level 2

Verankering op level 2 komt relatief gezien veel voor in dit onderzoek omdat het gebruik van de Omgevingswijzer onder dat level valt. De andere uitingsvormen van level twee komen minder aan de orde.

Duurzaamheid bevindt zich eerder op het individuele vlak (level 1) en als er iets verankerd wordt, wordt dit meestal op een formele manier gedaan en minder snel op een informele manier. Het aantal bijeenkomsten dat is gehouden met als specifiek doel duurzaamheid, is ook gering. Verankering op level 2 is echter wel belangrijk, omdat er dan samen gezocht wordt naar duurzame oplossingen en er zo gedeeld eigenaarschap ontstaat voor het onderwerp.

Level 3

Verankering op level 3 lijkt de belangrijkste manier van verankering te zijn. Het gaat er dan om dat duurzaamheid in de opdrachtbeschrijving zit, waardoor men erop afgerekend kan worden. Vooral uit de interviews lijkt het alsof het opnemen van duurzaamheid in de opdrachtoomschrijving de hoogste mate van verankering is. Door duurzaamheid in de Structuurvisie en de gunningscriteria op te nemen, wordt het ook verankerd.

In de praktijk blijkt echter dat de duurzame ambities niet worden opgenomen in de opdrachtoomschrijving, maar dat er een apart document wordt gecreëerd waarin de ambities staan opgenomen, zoals de Ambitie Agenda bij het project van de Afsluitdijk en de Inpassingsovereenkomst bij het project A13 A16. Het is de vraag of door het apart opnemen van deze ambities in een apart document, het juist zorgt voor meer verankering omdat er apart de nadruk op wordt gelegd, of minder omdat het nog geen vast onderdeel van het systeem is.

Level 4

Er kan getwijfeld worden aan het feit of verankering op level 4, dat het in de normen en codes van de organisatie zit, meer verankering oplevert dan verankering op level 1, 2 of 3. Dit heeft ermee te maken dat veel van de maatregelen die in dit onderzoek worden gezien als verankering op level 4, al vaste systemen en processen zijn. Door Koppenjan en Groenewegen wordt dat gezien als iets positiefs en 'de manier waarop we het hier doen', maar in de praktijk heeft dat echter een negatief effect. Bij Rijkswaterstaat zijn er veel verschillende procedures die een project moet doorlopen, zoals EMVI, MER, etc. Dit staat opgenomen in de zogeheten Werkwijzer aanleg. Bij duurzaamheid is het belangrijk dat het top-of-mind blijft en dat er constant mensen zijn die het inbrengen (level 1 of 4), in plaats van dat het een hokje is dat aangekruist kan worden als de Omgevingswijzer gebruikt is. Het opnemen van een 'duurzaamheidsdocument' in de stapel met lijsten die al doorgelopen moeten worden, kan zorgen voor een mindere mate van verankering dan als het bij één persoon verankerd is. Ditzelfde geldt voor duurzaamheid verankering op level 3, door het in een document op te nemen dat niet standaard bij de werkwijze hoort, waardoor het top-of-mind blijft. De worsteling tussen level 3 en 4 is dus het gevaar tussen inkapseling en afstoting van duurzaamheid.

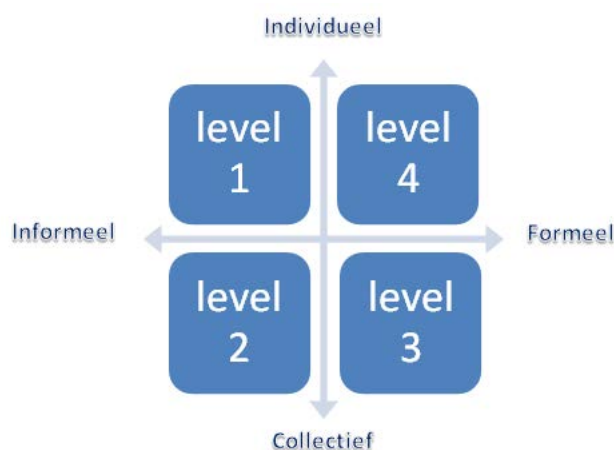
Je kunt zien dat naar mate de fasen vorderen, het level van verankering hoger wordt. Het begint dus met een idee van een individu, dit wordt dan ingebracht in een bijeenkomst. Daarna wordt dat uitgewerkt in een bijeenkomst specifiek gericht op het onderwerp duurzaamheid, zoals een omgevingswijzersessie. Aan het einde van de fase wordt het formeel gezien verankerd op level 3 en wordt er, zoals de algemene regels het voorschrijven, verankering verzorgd op level 4.

9.7. Verankeringskwadrant

In het model van Williamson et al. wordt er uitgegaan van een model met 4 levels, waarbij elk level omhoog, een hogere mate van verankering betekent. In dit onderzoek is echter gebleken dat verankering niet zozeer in verschillende levels ingedeeld kan worden, omdat deze gradaties niet lijken te kloppen. Zo zorgt verankering op level 4 niet per definitie voor meer duurzaamheid dan verankering op level 3. Verankering op level 1 is daarnaast soms krachtiger dan verankering op level 2. De aanwezigheid van trekkers (level 1) kan meer invloed hebben dan het achteraf gebruiken van een instrument zoals de Omgevingswijzer.

Het figuur dat hieronder wordt gepresenteerd, is een combinatie van een herinterpretatie van de levels en hun betekenis en de resultaten uit dit onderzoek. Dit biedt een alternatief voor de huidige bestaande literatuur van Koppenjan en Groenewegen om aan te geven hoe verankering eruit ziet.

In het kwadrant is er een scheiding tussen individueel-collectief op de X-as en informeel-formeel op de Y-as. De verschillende arrangementen en procedures die er zijn, kunnen op deze as uiteen gezet worden. Verankering op level 1 komt voor als individuen in een vaak informele setting, zoals in een Kansensessie of aan een Gebiedstafel, duurzaamheid inbrengen. Verankering op level 2 is veelal door middel van Omgevingswijzersessies, als er collectief en informeel met duurzaamheid aan de slag wordt gegaan om tot een duurzaam project te komen. Op level drie hebben de afspraken of arrangementen een formeel karakter en gaat het vaak om afspraken maken met elkaar, dus collectief. Op level 4 is het formeel verankerd omdat het zit in de standaard processen van de organisatie, waardoor er een soort individuele verankering ontstaat omdat het niet top-of-mind is.



Figuur 8: verankeringskwadrant

9.8 Discussie

De wereld is niet zwart-wit. Bepaalde zaken in dit onderzoek hebben meerdere kanten die in overweging genomen kunnen en moeten worden.

9.8.1. Opmerkingen over het onderzoek

Dit onderzoek geeft een vereenvoudigde versie van de werkelijkheid. Duurzaamheid is een onderwerp waarover ook wetten en regels zijn opgenomen in Europese en nationale richtlijnen waaraan het ministerie en Rijkswaterstaat zich moeten houden. Deze richtlijnen zijn zo min mogelijk meegenomen in dit onderzoek, om het onderzoek zo afgebakend mogelijk te houden. Er is sec gekeken naar wat er in projecten zelf is gedaan om duurzaamheid te verankeren.

Verankering van duurzaamheid wordt in dit project afgebeeld als een eindpunt, maar de verankering markeert ook weer een beginpunt. Juist als duurzaamheid verankerd is, zorgt dit dat er uiteindelijk iets mee gedaan wordt. Juist omdat het dan ergens 'inzit' om 'mee te wapperen', zorgt dit voor het duurzamer worden van het project.

Hierbij sluit aan dat de factoren die van invloed zijn op verandering en verankering en de uitingsvormen van verandering en verankering in dit onderzoek uit elkaar worden getrokken. In de praktijk is het echter niet zodanig gedifferentieerd. Factoren als commitment en het breed betrekken van actoren, die in dit onderzoek worden beschreven als uitingsvormen van verandering, kunnen op hun beurt ook factoren zijn die van invloed zijn op de verandering.

Wat betreft de variabelen 'doelen en ambities' en 'trekkers' is het zo dat de twee factoren niet zonder elkaar kunnen bestaan. Doelen en ambities zijn zaken die in iemand zelf zitten, die de trekkersrol heeft.

Het is de vraag of op basis van de twee cases op zichzelf iets gezegd kan worden over de status van de cases over het algemeen. Het project Afsluitdijk en de A13/A16 zijn juist voorbeelden van projecten waarin duurzaamheid relatief veel voorkomt. Met deze reden zijn de projecten namelijk in eerste instantie ook uitgekozen. Tussen de 21 MIRT-projecten zaten ook andere cases waar überhaupt niks met duurzaamheid is gedaan, behalve het uitvoeren van een Life Cycle Costs-analyse, wat al een standaard onderdeel is van de werkwijze van Rijkswaterstaat. Er was ook een ander project dat heel veel duurzame oplossingen in zich had en vele manieren van verankering van duurzaamheid had toegepast, maar dat uiteindelijk niet gecontinueerd is. Deze projecten hadden ook gekozen kunnen worden voor een grondige analyse, zoals bij de Afsluitdijk en de A13/A16 is gedaan, maar dan was het een korte analyse geworden.

In dit onderzoek wordt er gekeken of de twee specifieke projecten voldoen aan de normen voor de Verduurzaming van het MIRT. De twee projecten zijn echter al begonnen ver voordat de Verduurzaming van het MIRT aan de orde was. Beide projecten die worden bekeken hebben in 2005 of 2006 de Startbeslissing gekregen. In die tijd stond duurzaamheid nog minder op de radar van het ministerie en was zij er nog niet mee bezig. Daar komt bij dat ten tijde van de Verkenningsfasen van het project Afsluitdijk de Omgevingswijzer nog niet bestond en het dus logisch is dat deze daar alleen in de planuitwerkingsfase is uitgevoerd. Het onderzoek wordt dus retrospectief uitgevoerd.

Als het gaat om het zoeken naar duurzame oplossingen, is het moeilijk om dit te kunnen waarnemen. Als een knelpunt namelijk om een andere manier is opgelost door middel van een innovatieve oplossing, waardoor het juist géén project is geworden, is dat niet te zien.

Dit onderzoek vindt plaats in een veranderende context. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is zich bewust van de problemen die er spelen en probeert deze op dit moment ook al aan te passen. Dit kan ervoor zorgen dat aanbevelingen die in dit onderzoek wordt genoemd, al geïmplementeerd zijn tegen de tijd dat zij gepresenteerd worden.

Daarnaast zijn de respondenten van de interviews naar eigen zeggen vaak enigszinds ongenueanceerd gesproken. Hierdoor kan het dan bepaalde tegenstellingen harder zijn neergezet dan dat zij in werkelijkheid zijn.

9.8.2. Vervolgonderzoek

Binnen het ministerie wordt er gewerkt aan de Verduurzaming van het MIRT en om ook in de nieuwe projecten breed te kijken naar de opgaven die er liggen. Hierbij wordt geprobeerd om niet specifiek te focussen op slechts het thema bereikbaarheid. De projecten die in dit onderzoek belicht werden, waren van de 'oude stempel'. Een nieuw onderzoek kan zich focussen op projecten die zijn ontstaan toen de Verduurzaming van het MIRT al op de agenda stond, om te zien of de beleidsmaatregelen daadwerkelijk doeltreffend zijn.

9.9. Aanbevelingen

Er is een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden om duurzaamheid zo goed mogelijk te verankeren. De aanbevelingen zijn aan verschillende actoren gericht. Uit de formulering van de aanbevelingen valt op te maken voor wie ze bedoeld zijn. In de aanbevelingen is sprake van een chronologische volgorde met betrekking tot aan welke voorwaarden voldaan moet worden.

Eerst de opgaven breed verkennen

Voordat er een project wordt uitgeschreven, moet het eerst zeker zijn dat er geen andere oplossingen zijn buiten het systeem die de bereikbaarheid verbeteren, zoals Spitsmijden of het goedkoper maken van het openbaar vervoer. Hierin speelt het programma Meer Bereiken een belangrijke rol. Het beste project is in dat geval géén project.

Duurzaamheid moet in de opdracht zitten

Wanneer er dan toch overgegaan wordt op het uitvoeren van een opdracht, is het ten eerste van belang dat duurzaamheid in de opdracht opgenomen wordt. De beleidskern van het ministerie is ervoor verantwoordelijk om duurzaamheid in de opdracht op te nemen. Zij moet hierbij voldoen aan de richtlijnen die er zijn gegeven voor het formuleren van een opdracht. In die richtlijnen moet duurzaamheid als criterium opgenomen worden.

Wanneer duurzaamheid niet in de opdracht zit, is het heel ingewikkeld om dat later nog in te voegen. Aangezien Rijkswaterstaat werkt volgens de opdrachtoomschrijving en afgerekend wordt op de voortgang aan de hand van de opdracht die is geformuleerd, is het opnemen van duurzaamheid daarin de allerbelangrijkste stap. Het kan op een flexibele manier ingevoegd worden, maar het is van belang dat er iets in staat.

Governance

In dit onderzoek is duurzaamheid omschreven als weeskind, omdat het niet goed is belegd bij één van de actoren en omdat er geen afrekeningsystematiek bestaat bij Rijkswaterstaat.

De aanbeveling is om de Omgevingsmanager binnen het IPM-team te laten fungeren als coördinator van duurzaamheid, die ook erop wordt afgerekend. De Omgevingsmanager gaat op zoek naar trekkers in de regio waar nauw mee samengewerkt wordt. Deze trekkers worden

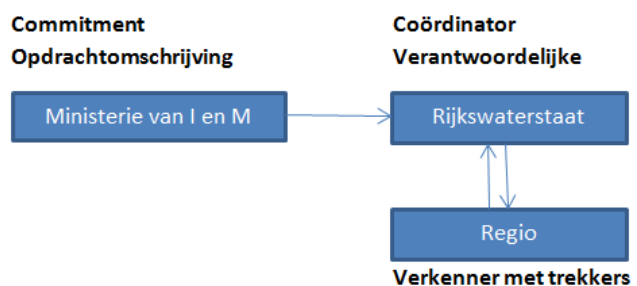
expliciet aangewezen en er wordt gecommuniceerd dat zij verantwoordelijk zijn voor het vinden van de duurzame ambities en oplossingen. De rol van Rijkswaterstaat wordt expliciet gezien als die van een interface. Rijkswaterstaat kan deze rol het beste invullen door de nadruk te leggen op co-creatie t.a.v. partijen uit de regio. Het gemeenschappelijke doel van duurzaamheid dient uitgelegd te worden, waardoor er gedeeld eigenaarschap wordt gecreëerd. Aangezien in het verleden onduidelijkheid over financiering ervoor heeft gezorgd dat duurzaamheid niet in projecten werd verankerd, is het ook van belang om duidelijk te communiceren met de partijen over wie er kan of gaat betalen. Indien nodig, kan er samen met de partijen waarmee samengewerkt wordt, op zoek worden gegaan naar het financieren van de duurzame opties. De Omgevingsmanager kan zo bijvoorbeeld de regiopartijen helpen om in contact te komen met Economische Zaken, waar zich bijvoorbeeld subsidies bevinden voor het financieren van een onrendabele top.

De Omgevingsmanager wordt daarin ondersteund door een trainee, die elk jaar aangenomen wordt om te werken op het onderwerp duurzaamheid. Deze trainee heeft verdeeld over 4 perioden achtereenvolgens een standplaats bij de beleidskern van IenM, bij het programma Meer Bereiken, op de duurzame afdeling van RWS en bij een MIRT-project. Deze trainee kan fungeren als een extra paar handen en kan door zijn of haar overkoepelende blik meer inzicht geven in de manier waarop duurzaamheid gecoördineerd wordt.

Bij dit alles is het van belang dat er bestuurlijke commitment wordt uitgesproken door het ministerie voor de duurzame ambities en dat als de Omgevingsmanager goede ideeën aandraagt, het ministerie daar ook open voor staat en wil helpen met het zoeken naar financiering daarvoor. Deze commitment moet ook vastgelegd worden door middel van een bestuursovereenkomst met handtekeningen van de betrokken overheden en bijbehorende bestuurders.

Verankering

Op duurzaamheid zo optimaal mogelijk te verankeren, moet in elke fase de Omgevingswijzer ingevuld worden. Hierbij moeten de partijen in de omgeving breed betrokken worden om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Het is zeer van belang om de omgeving of de bewoners te betrekken. Hierbij moet duidelijk



Figuur 9: Governance duurzaamheid MIRT-projecten

'management van verwachtingen' worden toegepast. Er moet duidelijk gemaakt worden dat iedereen wordt gehoord, maar dat niet overal geldt voor is.

Aan het einde van elke fase moet duurzaamheid verankerd worden op level 3, dus in de vorm van een formeel document waarin de duurzaamheidsambities zijn opgenomen. Er moet vanaf het begin al gestuurd worden op het feit dat er verankering van duurzaamheid gaat plaatsvinden. Het document, zoals een ambitie agenda, kan het beste tegelijkertijd met een bestaand arrangement, zoals een Tracébesluit, gepubliceerd worden, zodat bewoners ook kunnen zien wat 'de overheid' voor moeite doet om duurzame projecten af te leveren. Duurzaamheid kan dynamisch verankerd als de innovatie nog niet ver genoeg is op dat moment, maar in de toekomst wel zal zijn. Hierover werd gezegd *"Het woord 'verankeren', dat bevriest al. Hoe ga je het dan met innovatie doen? Ga je dan innovatie verankeren? 'Gij zult innoveren', dat ga je niet verankeren."* Er wordt in dit onderzoek ervan uitgegaan dat verankering van duurzaamheid een doel op zich is en dat dat ervoor zorgt dat er duurzame oplossingen worden aangedragen. Duurzaamheid hangt in grote mate samenhangt met innovatie en innovatie laat zich moeilijk verankeren, omdat het door de tijd heen steeds weer verandert. Door een meer losse benadering te hanteren en duurzaamheid juist niet te verankeren, komt er meer duurzaamheid in de projecten. Verankering van duurzaamheid in MIRT-projecten is dus een paradox die je door dynamische verankering kunt bedwingen.

De Omgevingswijzer in de Werkwijzeraanleg

De Omgevingswijzer moet opgenomen worden in de Werkwijzer aanleg, aangezien Rijkswaterstaat een organisatie is die graag volgens de regels werkt en bepaalde processen moet doorlopen. Hierbij bestaat wel het gevaar dat het 'één van de' documenten wordt, dat na het gebruik ervan afgevoerd kan worden. Om te zorgen dat dat niet gebeurt, dient het Omgevingswijzerteam proactief aan de slag te gaan door te communiceren met de Omgevingsmanager als coördinator.

Duurzaamheid framen als kwaliteit

Er is uit dit onderzoek gebleken dat wanneer de verandering naar duurzaamheid op een positieve manier wordt getoond, dat dat van invloed is op de verankering van duurzaamheid. Het meenemen van duurzaamheid in het project kan door mensen bij Rijkswaterstaat als 'iets moeilijks' worden ervaren. Het gaat er dus om dat het positief geframed wordt. Er is hierover gezegd *"Het gaat vooral om uitdagingen en mensen verder te laten denken dat hun verantwoordelijkheden, van hun werk en verplicht stellen om daarover te rapporteren, dat wanneer men het op een bepaalde manier zou doen, het mes aan twee kanten snijdt."* Duurzaamheid moet dus geframed worden als kans en niet als belemmering. Daarnaast moet het op den duur 'normaal' worden en moet er niet gelijk een prijskaartje aan gehangen worden. Men vraagt zich immers bij het neerzetten van een nieuw gebouw ook niet af hoe duur de brandtrap is.

Literatuurlijst:

Allen, N. J. and Meyer, J. P. (1990), "The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization", *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 63, pp. 1-18.

Centraal Plan Bureau. (2011). *Een kosteneffectiviteitsanalyse naar de toekomstige inrichting van de Afsluitdijk*. Verkregen op 23 februari 2015, van <http://www.cpb.nl/publicatie/een-kosteneffectiviteitsanalyse-naar-de-toekomstige-inrichting-van-de-afsluitdijk>

Cohen, M.D., J.G. March and J.P. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice, in: *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25.

Gestel, van N., Beer, de P., Meer, van der M. (2010). Het hervormingsmoeras: Het steeds weer vastlopen van de hervorming van de verzorgingsstaat. *Sociaal Bestek*, jrg. 72 nr.1, januari 2010, p. 6-10

Fernandez, S., Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice *Public Administration Review*, 66(2), 1-25.

Gusfield, J.R. (1981). *The Culture of Public Problems; drinking-driving and the symbolic order*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Higgs, M., & Rowland, D. (2005). All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership. *Journal of Change Management*, 5(2), 121-151.

Instituut SMO. (2008). *Resultaten van een participatieve verkenning*. Verkregen op 1 februari, 2015, van <http://publicaties.minienm.nl/documenten/toekomst-afsluitdijk-resultaten-van-een-participatieve-verkennin>

Judson, A. S. (1991). *Changing behavior in organization: Minimizing resistance to change*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Koppenjan, J. & Groenewegen, J. (2005). Institutional design for complex technological systems. *Int. J. Technology, Policy and Management*, Vol. 5, No. 3, pp.240-257.

Kotter, J.P. (1995) "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail", *Harvard business review*, vol. 73, pp. 59-59.

Levinson et al. (1962) *Seasons of a man's life*. New York: Knopf

Loorbach, D., Rotmans, J. (2010). The practice of transition management: Examples and lessons from four distinct cases. *Futures*, 42: 237-246.

Metselaar, E. E. (1997). Assessing the willingness to change: Construction and validation of the DINAMO. (Doctoral dissertation, Free University of Amsterdam).

Milieudefensie. (2014). *Luchtvervuiling, de feiten*. Verkregen op 15 maart 2015, van <https://milieudefensie.nl/publicaties/factsheets/informatieblad-luchtvervuiling-de-feiten>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011c). *Bestuurlijke principeafspraken*. Verkregen op 23 januari, 2015, van http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Bestuurlijke%20principeafspraken%20A13-A16_tcm174-312005.pdf

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011a). *Concept Voorkeursbeslissing*. Verkregen op 23 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/28/concept-voorkeursbeslissing-toekomst-afsluitdijk.html>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011b). *Bestuursvereenkomst Toekomst Afsluitdijk*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/12/23/bestuursvereenkomst-toekomst-afsluitdijk.html>]. 23 februari 2015.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011c). *Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk*. Verkregen op 1 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/12/23/structuurvisie-toekomst-afsluitdijk.html>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *75 jaar snelweg*. Verkregen op 15 maart 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/04/17/75-jaar-snelweg.html>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Portefeuillehouder Verkeer en Vervoer Rotterdam. (2011). *Bestuurlijke principeafspraken*. Verkregen op 26 februari 2015, van http://www.a13a16rotterdam.nl/Documenten/downloads_getfilem.aspx?id=364608.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013a). *Standpunt A13/A16*. Verkregen op 23 januari, 2015, van [http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Standpunt%20minister%20A13-A16%20\(24%20mei%202013\)_tcm174-344608.pdf](http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Standpunt%20minister%20A13-A16%20(24%20mei%202013)_tcm174-344608.pdf).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013b). *Besluitvorming tol NWO, A13/16 en ViA15*. Verkregen op 26 februari 2015, van http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Besluitvorming%20tol%20NWO%20-%20A13-16%20en%20ViA15_tcm174-352374.pdf

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014a). *Verduurzaming MIRT*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014b). *Deal uitvoering en beleid: samen werken aan duurzaamheid*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014d). *MIRT-projectenboek 2014*. Verkregen op 1 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/begrotingen/2013/09/17/mirt-projectenboek-2014/mirt-2014.pdf>.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014^e). *Programma Meer Bereiken*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014f). *Modernisering Milieubeleid*. Verkregen op 13 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/10/modernisering-milieubeleid.html>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2007). *Nederland veroveren op de toekomst: kabinetsvisie op het waterbeleid – Watervisie*. Verkregen op 23 februari 2015, van <file:///C:/Users/Sophie/Downloads/watervisie.pdf>.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008a). *MIRT Spelregelkader*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/12/10/20085190-mirt-spelregelkader.html>]. 3 december 2014.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009). *Nederland veroveren op de toekomst: kabinetsvisie op waterbeleid*. Verkregen op 8 januari 2015, van http://stive51.home.xs4all.nl/detalinks/Watervisie_tcm195-194740.pdf. 08-01-2015

Meyer, J.P., Allen, N.J., & Gellatly, I.R. (1990). Affective and continuance commitment to the organization: evaluation of measures and analysis of concurrent and time-lagged relations. *Journal of Applied Psychology*, 75, 710-720.

Nijpels, E.H.T.M. (2011, juni). *Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk: eindadvies*. Verkregen op 24 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/01/eindadvies-adviescommissie-toekomst-afsluitdijk.html>

Omgevingswijzer.org. (2014). *Omgevingswijzer*. Verkregen op 1 november 2014, van omgevingswijzer.org.

Provincie Fryslân. (2007). *Provincie Fryslân*. Verkregen op 23 februari 2015, van <http://www.lanterfant.nl/Fryskefiersichten2030.pdf>

Provincie Noord-Holland, Provincie Fryslan, Gemeente Wieringen, Gemeente Sudwest-Fryslan, Gemeente Harlingen. (2011). *Ambitie Agenda Afsluitdijk*.

Rieuwerts, S. (2014). *Een eigen huis of een fijn thuis? Over mentaal eigenaarschap bij huurders van woningcorporaties in Nederland*. TU Delft.

Rijksoverheid. (2012). *Markt denkt mee over PPS aanpak Afsluitdijk*. Verkregen op 15 maart 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/04/24/markt-denkt-mee-over-pps-aanpak-afsluitdijk.html>

Rijksoverheid. (2014a). *Vernieuwing MIRT in één oogopslag*. Verkregen op 15 maart 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/09/09/vernieuwing-mirt-in-een-oogopslag/kernboodschap-vernieuwing-mirt-juni-2014.pdf>.

Rijkswaterstaat. (2009). *Trajectnota/MER Rijksweg 13/16 Rotterdam: hoofdrapport*. Verkregen op 25 februari 2015, van http://www.rijkswaterstaat.nl/images/TN-MER_Hoofdrapport_tcm174-267546.pdf

Rijkswaterstaat. (2013). *Startdocument Planuitwerking Afsluitdijk*.

Rijkswaterstaat, Provincie Fryslân, Provincie Noord-Holland. (2009). *Dijk en Meer: Eindrapportage Verkenning Toekomst Afsluitdijk*.

Rijkswaterstaat, Provincie Fryslân, Provincie Noord-Holland, gemeente Sudwest-Fryslan, gemeente Hollands-Kroon, gemeente Harlingen. (2014). *Samenwerkingsovereenkomst Noord-Hollands deel*.

Rijkswaterstaat. (2014a). *Informatie Gebiedstafels A13 A16*. Verkregen op 24 januari, 2014 van http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/a13/a13_a16_rotterdam/documenten/

Rijkswaterstaat. (2015a). *Duurzaam*. Verkregen op 11 februari, 2015, van <http://rws.nl/zakelijk/duurzaam/>.

Rijkswaterstaat. (2015b). *Plannen en projecten*. Verkregen op 17 februari, 2015, van http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/a13/a13_a16_rotterdam/planning/

Rijkswaterstaat. (2015c). *Procedure*. Verkregen op 23 januari 2015, van http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/a13/a13_a16_rotterdam/planning/procedure/index.aspx

Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M., Geels, F., Verbong, G. and Molendijk, K. (2000) "Transities & Transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening", (Transitions and transition management. The case of a clean energy system, final report of study "Transitions and Transition management" for the 4th National Environmental Policy Plan (NMP-4) of the Netherlands, October 2000, ICIS & MERIT, Maastricht.

Rotmans, J., Kemp, R. and van Asselt, M. (2001) "More Evolution than Revolution. Transition Management in Public Policy", *Foresight* 3.1: 15-31.

Royal Haskoning Strategie en Proces. (z.j.). *Nieuwe ruimte: veranderprincipes voor vernieuwing in het ruimtelijk domein*. Hardenberg: Verenigde Offset-bedrijven bv.

Schein, E.H.(1978) *Career Dynamics: matching individual and organizational needs*. Reading, Mass, Addison Wesley

Stapel, W. (2015). *Eigenaarschap*. Verkregen op 18 februari 2015, van <http://www.royalhaskoningdhv.com/nl-nl/blog/water/eigenaarschap/4157>

Staatscourant. (2012, 17 oktober). *Convenant wijzigingsovereenkomst op de Bestuursovereenkomst Toekomst Afsluitdijk*. Verkregen op 1 maart, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-20959.html>

Thiel, van S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Tummers, L. (2011). *International Review of Administrative Sciences: Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework*.

United Nations Sustainable Development Knowledge Platform. (onbekend). *What is sustainability*. Verkregen op 9 februari, 2015, van <http://www.un.org/en/sustainablefuture/sustainability.shtml>.

United Nations Economic Commission for Europe. (2005). *Sustainable Development: concept and action*. Verkregen op 7 januari, van [http://www.unece.org/oes/nutshell/2004-2005/focus_sustainable_development.html]

Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken: werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Boom Lemma.

VVD Lansingerland. *Motie A13/A16 Saldo 0*. Verkregen op 26 februari 2015, van www.vvdlansingerland.nl/docs/55513/download.doc

Witteveen & Bos. (2014). *Sessie Omgevingswijzer Duurzaam GWW Afsluitdijk*. Referentie RW1929-5-201/139

Bijlagen

Sjabloon Interviews Royal HaskoningDHV

Op de interviews die door Royal HaskoningDHV zijn gehouden, is een bepaald sjabloon gelegd om de aanwezigheid van indicatoren te vinden. De vragen die daarbij horen, zijn hieronder te vinden.

1. In welke fase bevindt het project zich?

- Gebiedsagenda
- MIRT-Verkenning
- MIRT-onderzoek
- MIRT-beheer
- MIRT-onderhoud
- Plan-uitwerking

2. Welke elementen van duurzaamheid spelen een rol in uw project?

- Water
- Bodem
- Energie en materialen
- Ecologie en biodiversiteit
- Ruimtegebruik
- Ruimtelijke kwaliteit
- Sociale relevantie
- Welzijn
- Bereikbaarheid
- Investerings
- Vestigingsklimaat voor bedrijvigheid
- Vestigingsklimaat voor de bevolking

3. Op welke manier is duurzaamheid geborgd in uw project?

- Juridisch
- Contractueel
- Cognitief

4. Hoe is dit praktisch gezien terug te zien?

- In een convenant
- In de gunningscriteria
- Door een onderlinge afspraak
- Er is een paragraaf in het Programma van Eisen opgenomen
- Door het toepassen van de EMVI-criteria
- Door het aannemen van een duurzaamheidscoördinator
- Anders, nl...

5. Kunt u aangeven in welke mate er sprake was van *front runners*? (Een *front runner* is een iemand die iets gedaan wil hebben, met een grote hoeveelheid energie en enthousiasme om de hordes in het regime te overbruggen. Zij hebben hulp en vooral ruimte nodig voor hun innovatieve activiteiten.)

- Erg het geval
- Enigszins het geval
- Niet het geval

6. Waar lag het aan als duurzaamheid niet goed verankerd is?

Interviewvragen

Op dit moment schrijf ik in het kader van mijn master Publiek Management van Bestuurskunde mijn masterscriptie bij Royal HaskoningDHV. Ik doe onderzoek naar verankering van duurzaamheid in MIRT-projecten en mijn hoofdvraag is "op welke manier duurzaamheid is verankerd in het project Afsluitdijk en welke lessen daaruit te trekken zijn?".

Kunt u voor mij kort schetsen hoe de Verkenningfase eruit zag?

Wat zorgde ervoor dat de verandering naar duurzaamheid werd ingezet in het project Afsluitdijk? Was er een bepaalde gebeurtenis waardoor duurzaamheid werd ingebracht?

- 1) Hoe was deze verandering in werkwijze naar duurzaamheid terug te zien in het project? En hoe specifiek in de Verkenningfase?
- 2) Wat was er van invloed op de verankering van duurzaamheid in het project?
- 3) Op welke manier is duurzaamheid in het project verankerd? Wat is er gedaan om duurzaamheid te verankeren in de Verkenningfase? Welke documenten zijn er opgesteld zodat duurzaamheid geborgd werd?
- 4) Is er een overdrachtsgesprek geweest tussen Joost van de Beek, de nieuwe projectleider en u? In hoeverre kwam in dat gesprek duurzaamheid naar voren?
- 5) Wat had er extra gedaan kunnen worden om duurzaamheid te verankeren in de Verkenningfase? En in het algemeen?
- 6) Zijn er lessen te trekken uit het verankeringstraject?

(Doelen en ambities)

- 1) Waren er mensen met een inspirerende visie of overtuiging op het gebied van duurzaamheid in het project of mensen die zich persoonlijk hard maakten voor duurzaamheid? Wie waren dit? Hoe was hun eigenaarschap te zien en hoe zagen hun doelen en ambities eruit?
- 2) Wat zou er gebeuren als deze actoren weg zouden vallen? Zou het dan nog aangekaart worden? Blevden de ambities op het gebied van duurzaamheid ook duidelijk toen men ermee aan de slag moest gaan?
- 3) Hoe hebben de doelen en ambities verandering veroorzaakt?

(Veranderbereidheid)

- 4) Was er steun aanwezig bij de opdrachtgever voor de verandering op het gebied van duurzaamheid?
- 5) Waren de bestuurders en projectmedewerkers bereid om de verandering naar duurzaamheid door te voeren?

(Commitment/eigenaarschap bij projectmedewerkers)

- 6) Had u het idee dat er commitment was binnen het team of het management, voor de implementatie van de verandering?
- 7) Was er weerstand tegen de verandering?
- 8) Hadden werknemers vragen of onduidelijkheden over de verandering?
- 9) Zijn er veranderingen opgetreden op het gebied van duurzaamheid in de werkwijze of is duurzaamheid in de opdrachtomschrijvingen opgenomen als nieuw criterium?

(Zichtbaarheid van de positieve verandering)

- 10) Is er gecommuniceerd over de voortgang van de verandering? Op welke manier is deze boodschap verspreid? Was deze communicatie positief?
Heeft het verspreiden van deze boodschap volgens u impact gehad op de manier waarop het verankerd is?

(Zoeken naar aanlegplaats)

- 11) Is er nagedacht waar in de bestaande organisatie of documentatie de vernieuwde werkwijze van het MIRT op het gebied van duurzaamheid kan worden geïmplementeerd?
12) Is de samenwerking binnen het programma op het gebied van duurzaamheid verder geïnstitutionaliseerd? Is er bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie die met de uitkomsten aan de slag gaat, opgericht?
13) Zijn de uitkomsten vooral gericht op beïnvloeding van beleid of eigen beleidsvorming?

(Verzameling van data en monitoren implementatieproces)

- 14) Worden er data verzameld over de verandering? Is het veranderproces gemonitord?
- Wordt de duurzame verandering bijgestuurd waar dat nodig is?
- Hebt u het idee dat het monitoren van resultaten van invloed is op de verankering?

(Routiniseren)

- 15) Zijn de resultaten van het project op het gebied van duurzaamheid vertaald in beleid of uit te voeren maatregelen?

(Besluitvormingsproces gericht op verankering)

- 16) Werd er al in het besluitvormingsproces vanuit gegaan dat de verandering uiteindelijk verankerd wordt?
17) Is er afgesproken door de actoren wie verantwoordelijkheid zal nemen voor de verankering en de bijbehorende afspraken?

(levels van verankering)

- 18) Op welke manier is duurzaamheid verankerd in de Verkenningsfase/planuitwerkingsfase?
- Zijn er convenanten, contracten getekend waarin duurzaamheid verankerd is?
- Is duurzaamheid opgenomen in de codes of normen?
- Is verduurzaming een onderdeel van de formele regels?
- Zit duurzaamheid in de vaste waarden van het project?