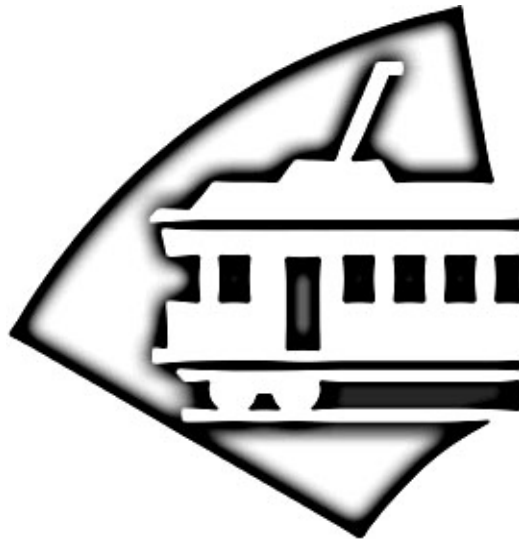


TECHNISCH-COMPLEXE PROJECTEN

OP DE RAILS

Een case-study naar het management van de uitvoering
in een complexe omgeving:

het project RandstadRail



E.L.M. de Vos
Studentnummer 197898
Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam, augustus 2005

Eerste lezer: drs. R.G. Scalzo
Tweede lezer: dr. J. Edelenbos

Voorwoord

De voor u liggende scriptie is geschreven ter afronding van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek, waar deze scriptie op is gebaseerd, is verricht tijdens een stage bij het projectbureau RandstadRail, onderdeel van de RET.

Omdat mij deze mogelijkheid tot onderzoek geboden is, wil ik de medewerkers van het projectbureau RandstadRail, en met name Wim den Adel, bedanken. Verder wil ik degenen bedanken die mij tijdens mijn stage te woord hebben willen staan, en bij wier overleggen ik aan mocht schuiven, zodat ik mij een breder beeld kon vormen van de problematiek.

Richard Scalzo, wiens steun, motivatie, vertrouwen en bovenal vriendschappelijkheid een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het leerproces dat het schrijven van een scriptie heet: mijn dank is groot. Ook Jurriën Edelenbos wil ik bedanken voor zijn kritische blik, waardoor de laatste loodjes zo zwaar niet waren.

Ik wil mijn ouders bedanken voor liefde en kansen. Mijn zussen voor het goede voorbeeld, ieder op haar eigen manier. Mijn opa en oma omdat ze het mij zo gunnen. De jongens van TOGR voor de broodnodige ontspanning, die helaas dit seizoen op sportief en lichamelijk vlak weinig voorspoed bracht. KamMai, Kris, Laurens, Ralf en andere vrienden die er zorg voor droegen dat de gehele studietijd een tijd om met plezier op terug te kijken is geworden, en die er hopelijk voor zorgen dat de tijden die gaan volgen hetzelfde lot beschoren zijn. Geert omdat ik weet dat hij dat waardeert. Maarten, Mark, Sung-Wook, Jeroen, Erik en Bas voor de jarenlange vriendschap. En Marius, Rikkert en Jurjen voor het leren klaverjassen.

Maar mijn meeste dank gaat uit naar Xamara: wat Richard voor mijn afstudeertraject heeft betekend, betekenen jij voor mij in het algemeen. Jij bent mijn steun en toeverlaat in alles wat ik doe, en als het moet zelfs privé-verpleegster. Dank je.

Gido de Vos
Augustus 2005

Inhoudsopgave

Voorwoord

1

Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling.....	6
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Leeswijzer	8

2

Theoretisch kader.....	10
2.0 Inleiding.....	10
2.1 Technisch-complexe projecten.....	10
2.2 De omgeving: hiërarchieën of netwerken?	12
2.2.0 Inleiding.....	12
2.2.1 Perspectieven op de omgeving	13
2.2.1.1 Welke bril is adequaat?.....	14
2.2.1.2 Besluitvorming: fases of rondes?	15
2.2.1.3 Netwerken: op naar een definitie	16
2.2.1.4 Conclusie	16
2.3 Uitvoering in het netwerkperspectief	16
2.3.1 Uitvoering: een nieuwe ronde?.....	16
2.3.2 Arena's	18
2.3.2.1 De technische arena	19
2.3.2.2 De sociale arena	19
2.3.2.3 De bestuurlijke arena	19
2.3.2.4 Conclusie	20
2.3.3 Openheid en geslotenheid	20
2.3.3.1 Open en gesloten systemen	20
2.3.3.2 Het dilemma van openheid en geslotenheid	21
2.3.3.3 Typeringen	21
2.3.3.4 Conclusie	22
2.4 Management van de uitvoering: het managen van open- en geslotenheid	22
2.4.0 Inleiding.....	22
2.4.1 Een instrumentele en een interactieve benadering	22
2.4.2 De instrumentele benadering	23
2.4.3 De interactieve aanpak	24
2.4.4 Beide niet zalmakend	24
2.4.5 Op naar een samenvoeging	25
2.5 Conclusie	26

3

Aanpak van het onderzoek	27
3.1 Methodologie.....	27
3.2 Methoden en technieken	28
3.3 Empirische afbakening	28
3.4 Operationalisatie	28

4

Het projectbureau en haar omgeving	30
4.0 Inleiding.....	30
4.1 Het project RandstadRail	30
4.1.1 Voorgeschiedenis.....	30
4.1.2 Het project RandstadRail	32
4.2 Het projectbureau RandstadRail	33
4.3 Het netwerk	37
4.3.1 Relaties met andere projecten	38
4.4 Metrostation CS.....	39
4.4.1 Voorgeschiedenis.....	39

4.4.2	Verloop van de uitvoering	40
4.5	Station Blijdorp	48
4.5.1	Voorgeschiedenis.....	48
4.5.2	Verloop van de uitvoering	49
5		
Analyse	.....	54
5.0	Inleiding.....	54
5.1	Metrostation CS.....	54
5.1.1	Technische arena.....	54
5.1.2	Sociale arena	57
5.1.3	Bestuurlijke arena	59
5.2	Station Blijdorp	61
5.2.1	Technische arena.....	61
5.2.2	Sociale arena	63
5.2.3	Bestuurlijke arena	65
5.3	Conclusie	66
6		
Conclusie	.....	70
6.0	Inleiding.....	70
6.1	Terugblik	70
6.1.1	Onderzoek	70
6.1.2	Analyse	71
6.2	Conclusie	72
6.3	Aanbevelingen	74
Literatuur	.....	76
Bijlage 1	.....	79
Bijlage 2	.....	81

Inleiding

1.1 Aanleiding

De beheersing van (semi-)infrastructurele projecten zoals de Betuwelijn en de HSL blijkt een probleem. Er wordt een ander resultaat opgeleverd dan beoogd, of er vinden overschrijdingen van budget en tijd plaats. Deze situatie ontvangt steeds meer kritiek vanuit de samenleving, maar ook vanuit de politiek: de inzet van publieke middelen lijkt immers niet efficiënt.

Projecten als de Betuwelijn en de HSL kunnen onder de noemer technisch-complexe projecten geschaard worden. Deze technisch-complexe projecten worden in toenemende mate gerealiseerd. Opvallend is dat de beheersing ervan desondanks een probleem blijft. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de karakteristieke kenmerken van dergelijke projecten. Een technisch-complex project is een project dat gekenmerkt wordt door een grote omvang, ondeelbaarheid, innovatie, een lange doorlooptijd en bestuurlijke complexiteit. Deze kenmerken leiden er toe dat een technisch-complex project geconfronteerd wordt met beheersingsproblemen.

Het management van een technisch-complex project staat voor de opgave deze beheersingsproblemen tot een minimum te beperken. Echter, hier is een belangrijk onderscheid van belang. Een project kan tot stand komen in een gesloten of in een open omgeving. In een gesloten omgeving is de realisatie van een project een autonoom proces, dat zonder bemoeienis van buitenaf tot stand komt. De beheersing ervan is relatief eenvoudig. Een project dat gerealiseerd wordt in een open omgeving heeft echter te maken met een onvoorspelbare omgeving waarmee het continu in wisselwerking staat. Technisch-complexe projecten komen steeds vaker in een open omgeving tot stand. Een omgeving die als complex en dynamisch is te omschrijven, en die het project beïnvloedt.

De beheersing van een technisch-complex wordt, doordat deze in een dynamische en complexe omgeving gerealiseerd wordt, gecompliceerder. Dit vormt een uitdaging voor het management van het project. Maatschappelijk worden de oorzaken voor deze beheersingsproblematiek over het algemeen gezocht in de besluitvorming. Ook in de wetenschappelijke literatuur aangaande deze materie wordt er grosso modo van uitgegaan dat de oorzaken hier terug te vinden zijn. De laatste jaren wordt met name gewezen op interactieve elementen waarvan in de besluitvorming gebruik gemaakt zou moeten worden: burgers, het bedrijfsleven en partijen uit het maatschappelijke middenveld moeten in het besluitvormingsproces betrokken worden teneinde de beheersingsproblematiek te verminderen. Het management van de besluitvorming heeft namelijk vaak een technisch karakter. (WRR, 1994) Eerst wordt de besluitvorming in besloten kring tot in details voorbereid, en vervolgens worden uitvoeringsbeslissingen genomen die passen binnen de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden. Deze gesloten aanpak kan leiden tot politiek-maatschappelijke weerstanden in een later stadium van het project. Het gemis aan draagvlak in de besluitvorming vormt zo een belangrijke faalfactor. (Rijnveld en Koppenjan, 1997)

Besluitvorming in een dynamische omgeving is inmiddels een breed verkend terrein. Opvallend is dat de uitvoering van een technisch-complex project in veel mindere mate in ogenschouw wordt genomen: zij is kennelijk aan de aandacht van de onderzoekers ontsnapt. De nadruk op interactieve elementen lijkt exclusief op de besluitvorming van toepassing. Zelfs in publicaties die zich nadrukkelijk richten op het management van publieke projecten gaat verreweg de meeste aandacht uit naar besluitvormingsmanagement en wordt nauwelijks ingegaan op de consequenties van interactieve managementwijzen voor managementvraagstukken in de uitvoering van projecten. (De Bruijn et. al., 1996)

Er mag dan weinig bekend zijn over de rol van de uitvoering van een technisch-complex project in de beheersingsproblematiek, toch is het interessant hier de aandacht op te vestigen. Kennelijk is de

mening dat nadat op interactieve wijze over complexe problemen is besloten, de uitvoering vervolgens probleemloos kan verlopen. De uitvoering wordt nog regelmatig gezien als een gegeven, een vastgestelde procedure die doorlopen dient te worden. Het zou enkel de technische uitwerking van een politiek besluit zijn, een onderdeel van het project waarvan de randvoorwaarden in documenten vastliggen, waardoor de uitvoering beheersbaar lijkt. Een technisch-complex project wordt echter geconfronteerd met globalisering (en meer specifiek de Europese eenwording), de vernetting van de samenleving en de neiging steeds meer belangen bij de realisatie van een project te betrekken. De Europese eenwording heeft gezorgd voor toenemende aandacht voor de nationale ontwikkelingskansen, en de vestigingscondities die hieraan bijdragen. Met de vernetting van de samenleving wordt bedoeld dat de samenleving steeds minder hiërarchisch is opgebouwd en steeds meer kenmerken van een netwerk vertoont. Er is bij samenwerking sprake van afhankelijkheden. Dit heeft zijn weerslag op technisch-complexe projecten: enerzijds verhoogt het de complexiteit van projecten in het algemeen, met als gevolg een toename van het aantal projecten dat als technisch-complex geclassificeerd kan worden, anderzijds maakt het de uitvoering van technisch-complexe projecten lastiger. Een project staat immers niet los van de samenleving. De neiging steeds meer belangen bij de realisatie van een project te betrekken, wordt door de vernetting van de samenleving veroorzaakt. (Joustra, 2003)

Een technisch-complex project komt steeds vaker tot stand in een open, complexe omgeving. De organisatie die de uitvoering ter hand neemt is in deze netwerkachtige situatie afhankelijk van andere actoren. Dit maakt gezamenlijke implementatie onvermijdelijk. In de uitvoering wordt het management hierdoor geconfronteerd met de beperkte beleidsruimte die er na het politieke besluit nog bestaat en de eisen uit de omgeving waarbinnen het project moet worden gerealiseerd. Eisen die gesteld worden door actoren waarvan de uitvoeringsorganisatie afhankelijk is. Daarnaast lijken de kenmerken van een technisch-complex project om een andere vorm van management te vragen als de kenmerken van een dynamische en complexe omgeving. Indien de uitvoeringsorganisatie zich geen rekenschap geeft van deze situatie, en zijn management hier niet op inricht, kan de uitvoering geblokkeerd raken door onder andere protestacties, juridische procedures en non-coöperatie van andere overheidsorganisaties. De uitvoering van een technisch-complex project lijkt hierdoor garant te staan voor spanningen, die kunnen leiden tot overschrijding van budget en doorlooptijd, of tot een verlies aan kwaliteit.

Het terrein voor management van de uitvoering van een project in een open en complexe omgeving is nog redelijk onontgonnen. Toch lijken ook hier oorzaken voor de beheersingsproblematiek van technisch-complexe projecten gevonden te kunnen worden. Dit maakt het tot een interessant onderwerp voor een onderzoek. Het project RandstadRail leent zich als technisch-complex project goed voor een dergelijk onderzoek. Dit project behelst het realiseren van een lightrailverbinding tussen Rotterdam en Den Haag, een lightrailverbinding tussen Den Haag en Zoetermeer en een hoogwaardige busverbinding tussen Rotterdam en Zoetermeer, teneinde de stedelijke openbaar vervoersnetwerken van Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer met elkaar te verbinden en het gebied ertussen te ontsluiten. (Bestuurlijke rapportage RandstadRail, 1^e kwartaal, 2004; Projectplan RandstadRail, concept 04, 2003) Binnen dit project is onderzoek gedaan naar het management van de uitvoering in twee deelprojecten die in de uitvoering waren aanbeland, te weten het deelproject Metrostation CS en het deelproject station Blijdorp. De empirische bevindingen, die tijdens de stage zijn gedaan, zijn in deze scriptie als casus opgenomen. In deze scriptie wordt vooral ingegaan op de spanning die er bestaat tussen de kenmerken van een technisch-complex project en de kenmerken van een dynamische en complexe omgeving, en de vraag welke wijze van management toegepast kan worden teneinde deze spanningen te beheersen. Niet zozeer het interne management van een uitvoeringsorganisatie is hierbij object van onderzoek, maar de wijze waarop een organisatie die de uitvoering ter hand neemt het project tracht te realiseren en beheersen in haar omgeving.

1.2 Probleemstelling

Technisch-complexe projecten zijn onderhevig aan beheersingsproblemen. Het in de hand houden ervan blijkt, ondanks een toenemende realisatie, qua budget, planning en doelstellingen op problemen te stuiten. Dit resulteert in overschrijdingen van het vooraf gereserveerde budget en de doorlooptijd, of in een ander eindresultaat dat aanvankelijk was beoogd. Deze situatie ontvangt steeds meer kritiek vanuit de samenleving en de politiek. Er dient dan ook naar een verbetering van deze situatie gestreefd te worden.

Veelal wordt om de beheersingsproblemen te kunnen verklaren de vinger, niet geheel ten onrechte, op problemen in de besluitvorming gelegd. Aan de uitvoering van een project wordt weinig aandacht besteed. Echter, indien een technisch-complex project tot stand komt in een open en complexe omgeving, zoals dat bij het project RandstadRail het geval is, blijkt dat ook en juist in de uitvoering beheersbaarheidproblemen kunnen voordoen. De omgeving waarin een technisch-complex gerealiseerd wordt is te omschrijven als een netwerk, waarin sprake is van wederzijdse afhankelijkheden. De uitvoeringsorganisatie is afhankelijk van andere actoren voor de realisatie.

De vooronderstelling van dit onderzoek is dat beheersingsproblemen in de uitvoering veroorzaakt worden door de spanning die er bestaat tussen de kenmerken van een technisch-complex project en die van een complexe omgeving, en de spanningen die vrijkomen door de wisselwerking tussen beide. Vanuit zijn behoefte aan beheersing wordt een technisch-complex project vaak projectmatig aangepakt. Projectmanagement draait om de vijf beheersaspecten: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. Deze dient het management van een project in de hand te houden wil het het project tot een succesvol einde brengen.

Een complexe omgeving is echter te omschrijven als een netwerk. Projectmanagementtechnieken lijken onvoldoende aan te sluiten op het complexe karakter van technisch-complexe projecten en de vernetting van de samenleving. De omgeving is heterogeen en weerbarstig, wat een barrière vormt voor de beheersbaarheid van de vijf beheersaspecten. In de praktijk blijkt traditioneel projectmanagement regelmatig tekort te schieten.

De vooronderstelling in dit onderzoek is dat technisch-complexe projecten kampen met beheersbaarheidproblemen, veroorzaakt door spanning tussen de inzichten uit het traditioneel projectmanagement en het daadwerkelijk realiseren van een project in een dynamische, open omgeving. Het project kan met andere woorden binnen zijn omgeving niet optimaal beheerst worden. Het projectmanagement biedt onvoldoende instrumenten die het mogelijk maken de omgeving te beïnvloeden en te sturen. Het is nuttig te bekijken welke vorm van management dit wel doet. Wellicht kunnen antwoorden worden gevonden bij het netwerkmanagement, in een dergelijke omgeving een bewezen methode om te komen tot sturing en controle. Netwerkmanagement is de wijze waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de uitkomsten van een netwerk bewust trachten te beïnvloeden. (Koppenjan, De Bruijn, Kickert e.a., 1993) Het is in tegenstelling tot projectmanagement niet zozeer gericht op het bereiken van bepaalde uitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, een goed interactieverloop en zorg voor de relaties tussen actoren. (Hupe en Klijn, 1997, p.31) Door de inzichten van het projectmanagement en het netwerkmanagement naast elkaar te leggen, en zo te putten uit een groter arsenaal, kan het mogelijk zijn waargenomen spanningen tussen projectmanagement en de dynamische omgeving te verminderen.

1.3 Vraagstelling

Naar aanleiding van het voorgaande is de volgende onderzoeksvraag te formuleren:

“Op welke wijze verloopt het management van de uitvoering van een technisch-complex project in een complexe omgeving?”

Deze centrale vraagstelling wordt uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoe is een technisch-complex project te typeren?
2. Hoe kan een complexe omgeving getypeerd worden?
3. Welke effecten hebben de theoretische kenmerken van een technisch-complex project enerzijds en een complexe omgeving anderzijds op het verloop van de uitvoering?

Bovenstaande deelvragen zijn theoretisch van aard. Bekeken wordt vanuit welke theoretische inzichten de in de centrale vraagstelling genoemde begrippen omschreven kunnen worden. Vervolgens wordt bekeken wat vanuit de aangedragen theoretische inzichten de invloed is van de

kenmerken van deze begrippen op het verloop van de uitvoering van een technisch-complex project. Deze vragen worden behandeld in hoofdstuk 2 van deze scriptie.

4. Op welke wijze verloopt (het management van) de uitvoering in de deelprojecten metrostation Centraal Station en station Blijdorp, beide onderdeel van het project RandstadRail? Wat zijn verschillen dan wel overeenkomsten?

Deze deelvraag, die in hoofdstuk 4 behandeld wordt, is beschrijvend van aard. Aan de hand van twee casus wordt het verloop van zowel de uitvoering als het management ervan beschreven, en worden overeenkomsten en verschillen benoemd.

5. Hoe is het verloop van het management van de uitvoering te verklaren?

Deelvraag 5 gaat in op de relatie tussen de derde en de vierde deelvraag. In hoofdstuk 5, waarin deze deelvraag behandeld wordt, wordt ingegaan op de vraag wat vanuit de theoretische inzichten over de effecten van de kenmerken van technisch-complexe projecten enerzijds en die van een dynamische, open (complexe) omgeving anderzijds op het verloop van de uitvoering, gezegd kan worden over het beschreven verloop ervan zoals dat heeft plaatsgevonden in de onderzochte casus.

6. Hoe kan het management van de uitvoering van een technisch-complex verder verbeteren?

Deze deelvraag is gericht op het doen van aanbevelingen, teneinde het management van de uitvoering van een technisch-complex project te verbeteren. In hoofdstuk 6 wordt op deze vraag nader ingegaan.

Het blootleggen van de managementwijze en de wisselwerking tussen het project en haar omgeving gebeurt aan de hand van een aantal wetenschappelijke bronnen, overheidspublicaties en interne en externe correspondentie. De informatie uit de secundaire literatuur tracht ik in te kleuren door de interviews die ik heb afgenomen. De gehanteerde theoretische benaderingen en de gemaakte methodologische keuzes worden beschreven in hoofdstuk 2 en 3.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoek voor deze scriptie is op te splitsen in verschillende delen. De verschillende delen zijn:

1. *Introductie tot het onderzoek: theorie en wijze van onderzoek*

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de theoretische inzichten, waarvan in het onderzoek gebruik gemaakt zal worden. Er wordt nader ingegaan op de eerste drie deelvragen. Hiervoor wordt ingegaan op theorievorming omtrent technisch-complexe projecten, netwerken, de uitvoering in een netwerkperspectief en het management van de uitvoering. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze van onderzoek en operationalisatie. De methoden voor onderzoek en de technieken voor dataverzameling worden beschreven.

2. *Praktijkbevindingen: de casus*

De praktijkbevindingen, die uit de twee casus naar voren zijn gekomen, worden in hoofdstuk 4 beschreven. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het project RandstadRail, het projectbureau RandstadRail en de beide deelprojecten. Van zowel het deelproject Metrostation CS als het deelproject station Blijdorp wordt daarnaast een beeld geschetst van de uitvoering en het management van de uitvoering. Bekeken wordt welke actoren betrokken zijn, en welke activiteiten deze actoren ontplooiën.

3. *Analytische verdieping, conclusie en aanbevelingen*

In het derde deel van dit onderzoek worden de in het tweede deel beschreven praktijkbevindingen geanalyseerd. Deze analyse, die in hoofdstuk 5 plaatsvindt, wordt gedaan aan de hand van de theoretische bevindingen die in deel 1 aan de orde zijn gekomen. In hoofdstuk 6 wordt teruggeblikt op

het onderzoek, waarna tot enkele conclusies wordt gekomen. Tenslotte worden enkele aanbevelingen gedaan om het management van de uitvoering van een technisch-complex project en daarmee de aanpak van de beheersingsproblematiek bij dergelijke projecten verder te verbeteren.

Theoretisch kader

2.0 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische inzichten uiteengezet, die in het onderzoek gebruikt worden. De onderzoeker meet zich een bril aan, waarmee hij de empirie bekijkt. Allereerst wordt ingegaan op de kenmerken van technisch-complexe projecten. Vervolgens wordt bekeken hoe de omgeving van een dergelijk project gezien kan worden. Na de beschrijving van twee perspectieven op de omgeving in de besluitvorming, hiërarchieën en netwerken, wordt een keuze gemaakt voor een adequaat perspectief: de netwerkbenadering. Vervolgens wordt bekeken of dit perspectief ook toegepast kan worden op de uitvoering van een technisch-complex project in een complexe omgeving. Deze complexe omgeving bestaat uit verschillende arena's, die zich rond dominante percepties formeren: een technische, een sociale en een bestuurlijke arena. De relatie tussen de complexe omgeving en de uitvoering van een technisch-complex project kan beschreven worden aan de hand van de begrippen openheid en geslotenheid. Deze begrippen zijn de uiteinden van een continuüm, waardoor de keuze ertussen de vorm aanneemt van een dilemma. Het management van de uitvoering wordt voor de opgave gesteld hiermee om te gaan. Zowel het managen van openheid, wat overeenkomt met een interactieve benadering, als het managen van geslotenheid, wat overeenkomt met een instrumentele benadering, dient door een uitvoeringsorganisatie beheerst te worden. Het gebruik van een van de benaderingen is afhankelijk van de context.

2.1 Technisch-complexe projecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag wat een technisch-complex project is en wat de belangrijkste kenmerken zijn.

Project

Om aan te kunnen geven wat een technisch-complex project is, moet eerst duidelijk zijn wat een project is. Projecten zijn aan de orde van de dag. Voorbeelden zijn het bouwen van een huis, het doorvoeren van een cultuurverandering in een organisatie of het organiseren van een feest voor de voetbalclub. Projecten zijn tijdelijke activiteiten die een organisatie uitvoert. Een project wordt beëindigd als het beoogde resultaat bereikt is. *De term project wordt gebruikt voor min of meer afgebakende, incidentele werkzaamheden die herkenbaar zijn aan de projectnaam.* (Licht en Nuiver, 1997, p.5) Een project is een antwoord op een definieerbaar probleem, en mondt uit in een eveneens definieerbaar resultaat. Dit gewenste resultaat bevat veel nieuwe elementen. Het verloop naar het eindresultaat is uniek en complex. Om tot het eindresultaat te komen wordt een tijdelijke organisatiestructuur geformeerd, waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgesteld. Deze organisatiestructuur beschikt over een compleet beheersinstrumentarium. In een project leidt de projectleider als het ware een eigen bedrijf. Hij maakt hiervoor gebruik van een projectmatige werkwijze. (Licht en Nuiver, 1997) Een projectmatige werkwijze is gericht op beheersing. Er wordt een strategie opgesteld hoe het tevoren gedefinieerde resultaat bereikt kan worden. Ook wordt gespecificeerd welke middelen nodig zijn, en hoeveel tijd. Onzekerheid wordt buitengesloten: activiteiten worden afgebakend en daarmee beheersbaar gemaakt. Het opblazen van de ballonnen voor het feest dient bijvoorbeeld door 2 personen te gebeuren, het mag maximaal 15 minuten duren en het moet om 16.45u gereed zijn.

Samenvattend heeft een project de volgende kenmerken:

- Er doet zich een definieerbaar probleem voor, evenals een definieerbaar resultaat;
- Het gewenste resultaat bevat veel nieuwe elementen;

- Een project kent een uniek verloop en heeft een eindige, gedefinieerde levensduur;
- Er wordt eenmalig een prestatie geleverd;
- Er wordt een gedefinieerd product opgeleverd;
- Er is een verzameling activiteiten om dit product te realiseren;
- Er is een tijdelijke organisatiestructuur, met een compleet beheersinstrumentarium;
- Er is sprake van een projectmatige werkwijze. (Licht en Nuiver, 1997; Koning en Van Onnen, 2003)

Technisch-complexe projecten

De Bruijn et. al. (1996) beschrijven het concept technisch-complexe projecten. Deze projecten worden vaak omschreven als 'mega-projecten', en onderscheiden zich met name van 'normale' projecten door een opvallende technische component. Kenmerkend zijn een grote omvang, het gebruik van geavanceerde technieken, een lange doorlooptijd, maatschappelijke relevantie en bestuurlijke complexiteit. (Joustra, 2003) Wanneer over technisch-complexe projecten gesproken wordt, worden ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, bestuurlijke projecten, automatiseringsprojecten, civiel- of militair-technologische projecten, projecten op het terrein van de energievoorziening of infrastructurele werken bedoeld.

De kenmerkende eigenschappen van technisch-complexe projecten kunnen gecategoriseerd worden aan de hand van drie overkoepelende thema's. Ten eerste zijn het technische projecten, waardoor er sprake is van technische complexiteit. Ten tweede zijn het projecten met een grote maatschappelijke relevantie, wat sociale complexiteit tot gevolg heeft. Ten derde hebben de projecten te maken met bestuurlijke complexiteit.

• **Technische complexiteit**

De naam zegt het al. Technisch-complexe projecten zijn bovenal technische projecten. Ofwel zijn ze uniek, ofwel wordt er gebruik gemaakt van nieuwe technieken en materialen. Hierdoor is er vanzelfsprekend veel aandacht voor technische studies en ontwerpen: nieuw betekent immers onbekend, en de risico's die dit met zich meebrengt moeten geminimaliseerd worden. Belangrijk is hierbij dat een technisch-complex project onderhevig is aan technische onzekerheid en technische dynamiek. Technische onzekerheid houdt in dat in sommige gevallen pas in een later stadium van een project aan eerder gestelde ontwerpeisen kan worden voldaan, omdat er nog innovaties of nieuwe toepassingen van bestaande technieken noodzakelijk zijn. Indien deze innovaties of nieuwe toepassingen niet tijdig gerealiseerd zijn heeft dit gevolgen voor het project als geheel. Technische dynamiek wordt veroorzaakt doordat er zich tijdens de ontwikkeling van een project nog nieuwe technische mogelijkheden voordoen die van grote betekenis kunnen zijn voor het verloop van het gehele project. Deze mogelijkheden zijn onvoorzien en er is bij de ontwerpeisen dan ook geen rekening mee gehouden. Tenslotte is een belangrijk kenmerk van een technisch-complex project de ondeelbaarheid ervan. Technisch-complexe projecten bestaan in hun geheel. Opdeling in deelprojecten is weliswaar noodzakelijk wegens de grootschaligheid ervan, maar deze deelprojecten hebben geen betekenis als ze als op zichzelf staande projecten gerealiseerd worden. Daarnaast kennen ze een sterke onderlinge afhankelijkheid: niet alleen heeft het ontwerp van het ene deelproject gevolgen voor het volgende deelproject, ook heeft een kenmerk (bijvoorbeeld de keuze van een voertuig) gevolgen voor een ander kenmerk (bijvoorbeeld de lengte van het perron). De volgende stelregel gaat op: hoe groter het project, hoe groter de faalkansen. Een groot project is onderhevig aan meer dynamiek, kent meer interdependenties en krijgt met meer onzekerheden te maken dan een klein project. De opdeling van een project kan in combinatie met technische dynamiek en technische onzekerheid dan ook tot problemen leiden, wat de mogelijkheden om een project in meerdere, te onderscheiden fasen op te delen beperkt. Dit wordt technische complexiteit genoemd. Vaak is een lange doorlooptijd het gevolg. (De Bruijn et. al., 1996)

• **Sociale complexiteit**

Technisch-complexe projecten zijn niet alleen technische projecten, ze zijn vaak een reactie op een maatschappelijk vraagstuk. Wanneer er behoefte is aan extra werkgelegenheid, kan een 'megaproject' tot de mogelijkheden behoren. Dijkdoorbraken in Limburg hadden een hernieuwde aandacht voor veiligheid tot gevolg, wat tot landelijke dijkverhogingen heeft geleid. Hiernaast draagt de grote omvang van technisch-complexe projecten bij aan de zichtbaarheid ervan. (Joustra, 2003) Technisch-

complexe projecten werken kortom zichtbaar in op de samenleving. Dit heeft tot gevolg dat dergelijke projecten legitimiteit verlenen aan maatschappelijk draagvlak en politieke steun. Een project is nu eenmaal niet los te zien van zijn omgeving. Deze omgeving bestaat uit een omvangrijk aantal betrokken partijen, waartussen een onderlinge afhankelijkheid bestaat. Dit zijn niet alleen technische partijen, maar ook actiegroepen, omwonenden, ondernemers, politici, media enzovoort. De verschillende partijen representeren afwijkende belangen. Wanneer een project maatschappelijk draagvlak en politieke steun wil verkrijgen, dienen deze afwijkende belangen in ogenschouw te worden genomen. Dit wordt sociale complexiteit genoemd. (De Bruijn et. al., 1996) Als dit verbonden wordt met (gepercipieerde) risico's, is er een potentieel maatschappelijk 'kruitvat'. De verschillende partijen zullen immers deze risico's in hun eigen voordeel benutten. In het uiterste geval kunnen tegenstanders van een project de risico's uitvergroten, waar de voorstanders van een project ze zullen bagatelliseren. Daarnaast beschikken niet alle partijen over gelijke informatie, omdat ze niet in dezelfde mate betrokken zijn. Dit kan tot onwetendheid leiden, en als er sprake is van een maatschappelijke discussie tot polarisatie. Door de impact van een technisch-complex project op zijn omgeving en de onzekerheid en onwetendheid over risico's krijgen de projecten vaak een controversieel karakter, opgeluisterd met strijd en conflicten tussen de verschillende partijen. (De Bruijn et. al., 1996)

- **Bestuurlijke complexiteit**

Tenslotte kennen technisch-complexe projecten bestuurlijke complexiteit. Dit wordt veroorzaakt door de grote omvang van dergelijke projecten en het grote aantal betrokken partijen met afwijkende belangen. De organisatie van het project wordt door deze verstrengeling van technische en sociale complexiteit zelf ook complex. Deze vorm van complexiteit neemt toe naarmate het project ambitieuzer en grootschaliger, de doorlooptijd langer, de projectorganisatie gebrekkiger en de tijdsdruk groter is. (Joustra, 2003; De Bruijn, 1996) Dit heeft immers tot gevolg dat de organisatie van het project met meer dynamiek en onzekerheid te maken heeft, wat afstemming en sturing tussen de autonome partijen complex maakt. Dergelijke complexiteit probeert de overheid te ondervangen door wetgeving en regulering, wat vele wetten en planstelsels tot gevolg heeft. Publieke partijen die een technisch-complex project uitvoeren hebben dan nog te maken met de spelregels van het openbaar bestuur, en met het feit dat zij het vaak niet alleen af kunnen. Hierdoor moeten overheden regelmatig onderling of met anderen samenwerken om het project tot een goed einde te brengen. Dit vraagt om een groot aantal arrangementen en coördinatiemechanismen. (De Bruijn et. al., 1996)

Conclusie

De kenmerkende eigenschappen van technisch-complexe projecten kunnen weergegeven worden aan de hand van de drie complexiteiten: technische, sociale en bestuurlijke complexiteit. Technisch-complexe projecten onderscheiden zich met name van 'normale' projecten door de dominante technische component. Dit heeft gevolgen voor de verschillende complexiteiten.

2.2 De omgeving: hiërarchieën of netwerken?

2.2.0 Inleiding

In paragraaf 1.1 is aangegeven dat een technisch-complex project niet los te zien is van zijn omgeving. Deze omgeving heeft enkele specifieke kenmerken, die het tot een complexe omgeving maakt: er is sprake van dynamiek, van verschillende partijen met afwijkende belangen, van onderlinge afhankelijkheden en van complexe sturing. Deze begrippen zijn binnen de netwerkbenadering terug te vinden: de omgeving kan gezien worden als een netwerk. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) hebben de totstandkoming van besluitvorming binnen een netwerk omgeving beschreven. Dit onderzoek gaat echter in op het management van de uitvoering, en de rol die de omgeving daarbij speelt. Hierover is in de literatuur aanmerkelijk minder terug te vinden. Daarom wordt na de beschrijving van de netwerkbenadering bekeken of de omgeving waarmee het management van de uitvoering te maken heeft ook omschreven kan worden als een netwerk.

2.2.1 Perspectieven op de omgeving

Om een goed beeld te krijgen van netwerken, worden deze afgezet tegen het perspectief van hiërarchieën. Deze beelden worden gebruikt om te kijken naar besluitvorming.

Hiërarchieën

In een hiërarchie is sprake van een leidinggevende actor, die aan de top staat van deze hiërarchie en ondergeschikten aanstuurt. Deze bovengeschikte actor beschikt hierbij over zowel de informatie als de macht, die nodig is voor een effectieve sturing. Het bekendste voorbeeld is de klassieke staf-lijn organisatie. Zuiver hiërarchische structuren bestaan er echter niet in de moderne samenleving. Toch is het hiërarchisch denken nog altijd invloedrijk: het is vaak impliciet aanwezig bij veel vormen van management en veel structuren zijn nog altijd gematigd hiërarchisch. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) Het voordeel van deze hiërarchische modellen is dat zij de complexiteit van inter- of intra-organisatorische vraagstukken terugbrengen tot een overzichtelijk geheel. (Rosenthal, 1988) Hiermee suggereert een hiërarchisch model overzicht en beheersing. Dit is aantrekkelijk voor een actor die zichzelf als bovengeschikt aan andere actoren beschouwt. De andere actoren kunnen door hem aangestuurd worden, als ware het marionetten. Achter dit perspectief gaan een aantal assumpties schuil:

- Uniformiteit: tussen actoren bestaat een zekere uniformiteit. Als er te grote verschillen zijn, dan zijn deze actoren bijna niet aan te sturen;
- Boven- en ondergeschiktheid: ondanks de aanwezigheid van onderhandelingsrelaties zijn er toch op cruciale momenten duidelijke momenten van boven- en ondergeschiktheid waar te nemen. Deze relaties zijn niet alleen een formeel gegeven, ze doen zich ook in de werkelijkheid voor;
- Openheid: de aan te sturen actoren staan open voor interventies van een sturende actor. Zij zijn gericht op of ontvankelijk voor de stuursignalen die een bovengeschikte actor afgeeft;
- Stabiliteit: De structuur is redelijk stabiel. Er komen geen organisaties bij, er verdwijnen er geen, de onderlinge verhoudingen wijzigen zich niet en de omgeving van de actoren kent geen of weinig dynamiek. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999)

Netwerken

Tegen de hiërarchische modellen wordt het beeld van het netwerk afgezet. Een netwerk kenmerkt zich niet door uniformiteit maar door pluriformiteit (of variëteit). Er is geen sprake van boven- en ondergeschiktheid, maar van wederzijdse afhankelijkheden. In plaats van openheid doet geslotenheid zich voor. En de idee van stabiliteit wordt vervangen door de idee van dynamiek. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) Hierdoor is de omgeving in de netwerkbenadering te omschrijven als complex.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Boven- en ondergeschiktheid	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit	Dynamiek

Fig. 1: Kenmerken hiërarchie en netwerk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p.30)

-Pluriformiteit

Een belangrijk kenmerk van een netwerk is dat er sprake is van pluriformiteit. De actoren die tezamen een netwerk vormen zijn talrijk en kennen onderlinge verschillen. Zo hebben zij verschillende belangen en beschikken zij over verschillende middelen. Belangrijk is dat de verschillende actoren een verschillende perceptie van de werkelijkheid kunnen hebben. Een project wordt door de ene actor gezien als een antwoord op ruimtelijke problematiek, door de ander als middel om werkgelegenheid te verschaffen, door weer een ander als milieuvervuiling en door een volgende als volstrekt onverantwoord. Wat voor de ene actor een probleem is, is het voor de ander niet. Wat voor de een de oplossing is, is voor de ander een nieuw probleem. Wat voor de een objectieve informatie is, is voor de ander aanvechtbaar. 'Het' project bestaat niet, net zomin als 'het' besluit, 'het' probleem of 'de'

oplossing bestaat. Elke actor heeft hier een eigen beeld van, omdat de werkelijkheid door verschillende actoren verschillend wordt waargenomen. Door gebruik te maken van percepties brengt een actor zijn eigen begrenzingen aan, om zo orde te brengen in de complexiteit en dynamiek waar hij door omgeven wordt. (Esselbrugge, 2003) Sturing van deze pluriformiteit vergt kennis en expertise, waarover een enkele actor vrijwel nooit zal beschikken.

-Wederzijdse afhankelijkheid

Er is binnen een netwerk dan ook geen sprake van een permanente boven- en onderschikking. Als er op een bepaald moment al één actor bovengeschiedt is, omdat hij op dat moment over onmisbare middelen beschikt, kan dat later een ander zijn. Waar binnen een hiërarchisch model een machtsmonopolie bestaat (de bovengeschiedte actor beschikt over zowel de informatie als de macht en kan hierdoor middelen die in het bezit zijn van anderen eenvoudig voor zijn eigen doeleinden gebruiken), wordt binnen een netwerk gesproken van een 'vervlochten machtsoligopolie'. Individuele actoren kunnen niet over alle benodigde middelen beschikken, gezamenlijk kunnen zij dit wel. Belangrijk is het te beseffen dat de relaties in een netwerk niet vrijblijvend en vluchtig zijn. Er vindt een zekere institutionalisering plaats. Actoren komen elkaar regelmatig tegen, omdat zij op zoek zijn naar middelen waar anderen over beschikken, om zo hun eigen doeleinden te kunnen realiseren. Deze relaties kunnen omschreven worden als asymmetrische relaties: er is een ongelijksoortige verdeling van middelen, wat actoren van elkaar afhankelijk maakt. Sommige middelen zijn nu eenmaal exclusief verbonden aan specifieke actoren. De relaties hebben hiermee een dwangmatig karakter: binnen het machtsoligopolie is men tot elkaar veroordeeld. Dit is het concept van wederzijdse afhankelijkheid: organisaties hebben beperkte mogelijkheden om hun doelen te verwezenlijken, en proberen daarom onmisbare middelen, waar anderen over beschikken, te verkrijgen. (Teisman, 1992)

-Geslotenheid

Wederzijdse afhankelijkheid heeft tot gevolg dat actoren in een netwerk niet per definitie gevoelig zijn voor stuursignalen van buiten: ze kenmerken zich door geslotenheid. Actoren merken stuursignalen niet op, of verzetten zich juist. Actoren weten immers dat zij beschikken over middelen die voor andere actoren van belang zijn. Wil één van de actoren in een netwerk bijvoorbeeld een project realiseren, dan kan hij dit niet alleen. Hij heeft andere actoren nodig. Deze actoren weten dat, en zullen enkel hun medewerking verlenen als er voordelen voor hen aan verbonden zijn. Dit heeft ook te maken met het referentiekader van actoren. Dit wordt gevormd door de kernwaarden van een actor: waarden die diep zijn geworteld in bijvoorbeeld een organisatie en die het handelen van een organisatie voor een belangrijk deel bepalen. Een milieuorganisatie zal een ander referentiekader hebben dan een vervoersbedrijf. Een actor is gevoeliger voor samenwerking als het doel van deze samenwerking aansluit op het eigen referentiekader. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) Is dit niet het geval, dan zal de oplossing gevonden moeten worden in onderhandeling en overleg.

-Dynamiek

Netwerken zijn altijd in beweging: niet alleen stromen actoren in en uit, ook kunnen het referentiekader van deze actoren, hun percepties, de pluriformiteit van het netwerk en de wederzijdse afhankelijkheden veranderen. De posities van actoren in een netwerk bijvoorbeeld wisselen voortdurend: men kan aanvankelijk geen rol spelen, om later in het proces van cruciaal belang te zijn. Dit vraagt keer op keer om een nieuwe afweging over hoe om te gaan met de actoren. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999)

2.2.1.1 Welke bril is adequaat?

De vier assumpties die schuilgaan achter de hiërarchische modellen komen niet met de werkelijkheid overeen. Ze suggereren dat de sturingsbehoefte van de samenleving en het algemeen belang te kennen zijn en dat het optimale sturingsprogramma bestaat. (Teisman, 1992) Zowel binnen als tussen organisaties doen zich talloze verschijnselen voor, die vanuit een hiërarchisch perspectief niet kunnen worden benoemd, laat staan verklaard. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) Het beeld van de netwerken blijkt meer realistisch. Technisch-complexe projecten hebben zoals aangegeven in de inleiding van deze paragraaf te maken met dynamiek, verschillende partijen met afwijkende belangen en onderlinge afhankelijkheden. Dit zijn begrippen die door gebruik te maken van de netwerkbenadering te benoemen en verklaren zijn.

2.2.1.2 Besluitvorming: fases of ronden?

De omgeving waarin een technisch-complex project tot stand komt is te omschrijven als een netwerk. De keuze voor de netwerkbenadering heeft gevolgen voor de wijze waarop naar besluitvorming gekeken wordt.

Besluitvorming bestaat binnen de hiërarchisch modellen uit een gefaseerde reeks stappen op weg naar het besluit en ten behoeve van de uitvoering ervan. (Teisman, 1992) Het verloopt onder invloed van een hiërarchisch bovengeschiedte actor rationeel en volgtijdelijk. Besluitvorming volgt het traject van de probleemformulering, de vaststelling van doelstellingen, het uiteenleggen van het probleem in deelproblemen, het verzamelen van informatie, het nemen van een besluit, het uitvoeren ervan en tenslotte de evaluatie. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p.44) Dit wordt het fasenmodel genoemd.

Het fasenmodel is echter niet van toepassing wanneer besluitvorming plaatsvindt in de reeds geschetste complexe omgeving. De kenmerkende eigenschappen van netwerken maken het fasenmodel onmogelijk. Er is geen permanent bovengeschiedte actor die vooraf bepaalt wanneer de besluitvorming start, wanneer het eindigt en hoe dit proces van start tot einde verloopt. Voor zowel een centrale overheid als andere actoren is het niet mogelijk besluitvorming naar de hand zetten. Omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid zijn er altijd verschillende actoren betrokken, die verschillende belangen hebben. Deze dienen samen te werken om de eigen doelstellingen te kunnen realiseren: een besluitvormingsproces is alleen effectief indien de besluitvorming gezamenlijk plaatsvindt. Er is sprake van de gedachte van vervlechting: verscheidene actoren komen in onderlinge samenwerking en strijd tot een eindresultaat. (Teisman, 1992) Daarnaast is de veronderstelling achter het fasenmodel dat er gesproken kan worden over één agenda en één besluit onhoudbaar. De pluriformiteit van de actoren, en met name van hun percepties wordt niet onderkend. Besluiten van de ene organisatie gelden bijvoorbeeld als input voor besluitvorming van andere organisaties. (Teisman, 1992) De pluriformiteit van actoren heeft ook tot gevolg dat de samenwerking tussen bepaalde actoren niet vanzelfsprekend is. Bepaalde actoren zullen in het geheel niet openstaan voor interactie. Al deze kenmerken zijn onderhevig aan dynamiek. De kenmerken van netwerken veroorzaken een grillig en ongestructureerd verloop van besluitvormingsprocessen. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999)

Teisman omschrijft besluitvorming dan ook als een kluwen van reeksen van beslissingen over een specifiek issue. Een reeks van beslissingen kan door één actor worden genomen, maar ook gemeenschappelijk. Er is sprake van meer dan één besluitvormingseenheid, meer dan één besluit en meer dan één besluitvormingsproces. Doordat de ene reeks de andere beïnvloedt ontstaat een kluwen. (Teisman, 1992) Deze kluwen kan vergeleken worden met het beeld van ronden. (Teisman, 1992; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002) Een ronde wordt afgesloten met een beslismoment. Elke ronde kent winnaars of verliezers, die in een eventuele volgende ronde nieuwe kansen hebben. In een nieuwe ronde willen zij compensatie voor het verlies in een eerdere ronde, koppelen zij op het oog irrelevante zaken aan de ronde, vertonen zij strategisch gedrag, dragen zij oplossingen zonder probleem aan of laten zij hun blokkademacht pas gelden als de beslissing tastbaar wordt. Tevens doen nieuwe actoren hun intrede en kunnen actoren op hun besluiten terugkeren. (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002) Dit wordt het rondenmodel genoemd.

Het netwerkperspectief doet het meest recht aan besluitvorming bij technisch-complexe projecten in een complexe omgeving. (De Bruijn, De Jong, Korsten en Van Zanten, 1996) In het fasenmodel is besluitvorming een rationeel proces, waarbij vooraf gedefinieerde fases elkaar opvolgen. Er wordt uitgegaan van een bovengeschiedte actor die autonoom het hoe, wanneer, waarom en wie van het gehele proces bepaalt. Vooraf is met andere woorden bekend wat er in welke fase gebeurt, welke middelen worden ingezet, welke actoren betrokken zijn en voor welk probleem welke oplossing voorhanden is. In de netwerkbenadering gaat dit niet op. De besluitvorming verloopt volgens ronden, die afgesloten worden met een beslismoment. Een ronde kan geïnitieerd worden door een actor die een project wil realiseren, maar net zo goed door de tegenstander van dit project. Het is per ronde aan de actoren in het netwerk om te beslissen of zij eraan deelnemen, en als dit het geval is of zij akkoord gaan met de uitkomst. Is dit niet zo, dan kunnen ook zij weer een nieuwe ronde initiëren. Elke ronde kent zo zijn winnaars en verliezers. De actoren in een netwerk kunnen zelf beslissen wanneer zij het proces instappen of uittreden, en in elke ronde zal deze afweging gemaakt worden. Daarom is het onderscheid tussen fasen en ronden van belang: in het fasenmodel is het script al geschreven, in het

rondenmodel worden vele scripts geschreven, herschreven, weggegooid en weer opgepakt: het echte script schrijft uiteindelijk zichzelf.

2.2.1.3 Netwerken: op naar een definitie

De omgeving van een technisch-complex project bestaat uit een netwerk. De besluitvorming vindt plaats in dit netwerk en verloopt volgens rondens. De tijd is aangekomen om tot een passende definitie van het begrip netwerk te komen. Er bestaan vele definities van netwerken. Allen hebben zij gemeenschappelijk dat de term netwerk kan worden toegeschreven aan een omgeving waarin diverse organisaties aan elkaar verbonden zijn door afhankelijkheidsrelaties. De Bruijn en Ten Heuvelhof omschrijven een netwerk als *“een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar opstellen”*. (1999, p.32) Deze definitie benoemt de kenmerken van een netwerk, maar geeft geen reden waarom deze actoren bij elkaar horen.

Bulder, Flap en Leeuw (1995) omschrijven een netwerk als volgt: *“netwerken zijn groepen van actoren die samen relaties onderhouden, waardoor algemene en groepsbelangen behartigd worden in complexe stelsels van interacties en communicatie tussen partijen, die op een of andere manier bij bijvoorbeeld een project betrokken zijn”*. Deze definitie is interessant omdat de term project om de hoek komt kijken. Echter, er ontbreken tal van kenmerken en de vrijblijvendheid van de relaties komt niet overeen met het geschetste beeld van netwerken.

Klijn en Teisman omschrijven netwerken vervolgens als *“veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele”*. (1992, p.32-51). Ook deze omschrijving heeft voor- en nadelen. De reeksen van besluitvormingsspele zijn interessant, maar er ontbreken enkele belangrijke kenmerken.

Aan de hand van bovenstaande definities wordt de volgende definitie van netwerken geformuleerd, die in dit onderzoek van toepassing is:

Netwerken bestaan uit veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren (die onderling variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar opstellen), die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door rondens.

2.2.1.4 Conclusie

Het netwerkperspectief op de omgeving blijkt het meest waarheidsgetrouwe perspectief. Consequentie van het uitgaan van netwerken is dat complexiteit het uitgangspunt is. Er zijn geen willoze actoren die hun bijdrage verlenen aan het beleid en dit uitvoeren, alle actoren zijn in staat tot beïnvloeding. (Teisman, 1992) De complexe omgeving wordt gekenmerkt door pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek. Besluitvorming is vanuit deze netwerkbenadering een uitkomst van de interactie tussen diverse partijen in een netwerk. Deze interactie neemt de vorm aan van een kluwen van reeksen van beslissingen. Dit kluwen bestaat uit verschillende rondens.

2.3 Uitvoering in het netwerkperspectief

Is bovenstaande conclusie ook toe te passen op de uitvoering van een technisch-complex project? In de literatuur die ingaat op hiërarchische modellen wordt regelmatig aangegeven dat de uitvoering van beleid of een project een nieuwe fase is. In de literatuur over de netwerkbenadering is opvallend weinig aandacht voor de uitvoering. Kan de netwerkbenadering gebruikt worden om het proces van de uitvoering te beschrijven?

2.3.1 Uitvoering: een nieuwe ronde?

Binnen de hiërarchische modellen is het beeld helder. Besluitvorming verloopt rationeel en gefaseerd. Dit proces start met de probleemformulering en de vaststelling van de doelstellingen, om vervolgens

deelp Problemen op te stellen. Om tot een goed besluit hierover te komen moet informatie verzameld worden. Als dit heeft plaatsgevonden, wordt op basis van die informatie een besluit genomen. Dit besluit wordt vervolgens uitgevoerd, waarna evaluatie plaatsvindt. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) De uitvoering is hier een neutrale fase, die volgt op het besluit. Het idee is dat dit besluit inhoudelijk zo sterk is, dat de uitvoering ervan geen problemen op zal leveren. Als dat wel zo is, dan is het besluit een gepasseerd station, want niet meer is te herroepen. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999)

In de literatuur over de netwerkbenadering is zoals gezegd geringe aandacht voor de uitvoering. Zelfs in publicaties die zich nadrukkelijk richten op het management van publieke projecten gaat de meeste aandacht uit naar besluitvormingsmanagement, en niet naar het management van de uitvoering. Vaak blijkt het fasenmodel toch van toepassing wanneer het op de uitvoering aankomt. Als de politieke beslissing is genomen dat, in dit geval, een infrastructurele voorziening er moet komen, wordt de uitvoering ervan gezien als een technische aangelegenheid. (Koppenjan en Joldersma, 1997)

Dit beeld doet onrecht aan het beeld van de complexe omgeving en van rondes, en komt niet overeen met de werkelijkheid. Uitvoering is meer dan een technisch gebeuren. Vaak strandt het project nog of loopt het vertraging op. (Teisman, 1992) Het politieke besluit wordt nog op tal van punten uitgewerkt aan de hand van nadere beslissingen, die van cruciaal belang kunnen zijn voor belanghebbenden. (Koppenjan en Joldersma, 1997) In de uitvoering worden conflicterende doelen van verschillende actoren zichtbaar. Keuzen die bij de voorbereiding en vaststelling van plannen omzeild zijn, dienen in de uitvoering alsnog te worden gemaakt. De plannen van diverse partijen moet aan elkaar worden gekoppeld. Dit vereist heroverweging, aanpassing en vernieuwing van deze plannen. De uitvoering is dan het beste te zien als beleidsuitvoering, -ontwikkeling en -aanpassing tegelijkertijd. Een indeling in fasen heeft nog maar weinig nut. (Teisman, 1992) De uitvoering dient dan ook gezien te worden als een nieuwe ronde. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) In deze ronde moet de uitvoeringsorganisatie een nieuwe afweging maken hoe het om moet gaan met de actoren in het netwerk. In de netwerkbenadering wordt een besluit gerelativeerd (na een besluit volgt een nieuwe ronde met nieuwe kansen en nieuwe besluiten), wat als consequentie heeft dat ook de idee dat een besluit wordt uitgevoerd relativering vergt. Wat in een rationele, gefaseerde benadering onder uitvoering wordt verstaan, is in een netwerkbenadering een reeks van besluiten, die soms wel en soms niet beïnvloed worden door een eerder genomen besluit. Waar binnen het gefaseerde besluitvormingsmodel sprake is van een gepasseerd station, kan hier een station nogmaals aangedaan worden. In de ronde die uitvoering heet beschikken de belanghebbenden over mogelijkheden om de realisatie te beïnvloeden. (Koppenjan en Joldersma, 1997)

Conclusie

De uitvoering blijkt dus geen technische aangelegenheid, geen neutrale fase. Er zijn juist problemen te verwachten als betrokken actoren de uitvoering als probleemloos zien. (Teisman, 1992) Het proces houdt niet op als de uitvoering start. (Van Gunsteren, 1976; Bovens et. al., 1985) Ten eerste vindt de uitvoering net zoals de besluitvorming plaats in een netwerk. De uitvoeringsorganisatie moet om kunnen gaan met pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek. Gezamenlijke uitvoering is hierdoor onvermijdelijk. (Koppenjan en Joldersma, 1997) Ten tweede is de uitvoering een nieuwe ronde. Deze kan omschreven worden als de ronde die start na het uitvoeringsbesluit, en eindigt bij de ingebruikname. Deze nieuwe ronde heeft als gevolg dat nieuwe actoren hun intrede kunnen doen, actoren terug kunnen komen op eerder genomen besluiten, ze hun blokkademacht kunnen laten gelden, ze compensatie willen voor het verlies in een eerdere ronde, ze op het oog irrelevante zaken koppelen aan de ronde, kortom, dat ze strategisch gedrag vertonen. Besluiten die gezamenlijk met in de besluitvorming actieve actoren uit het netwerk gemaakt zijn, worden in de uitvoering aangevochten door actoren die nu pas hun intrede doen. Een nieuwe strijd kan losbarsten.

Dit heeft consequenties voor het management van de uitvoering. Waar er voorheen vaak van uitgegaan werd dat de uitvoering een puur technische aangelegenheid was, blijkt nu dat ook de uitvoering plaatsvindt in een complexe omgeving. (Koppenjan en Joldersma, 1997)

Dit roept een aantal vragen op. Wat is nu precies die complexe omgeving waarmee de uitvoeringsorganisatie te maken heeft? En hoe dient de uitvoeringsorganisatie hiermee om te gaan? Antwoorden kunnen gevonden worden door gebruik te maken van de theoretische inzichten arena's en open- en geslotenheid.

2.3.2 Arena's

Eerst de vraag hoe die complexe omgeving er nu precies uitziet. In een netwerk gaan actoren relaties aan. Deze relaties worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door rondes. Het netwerk is de omgeving van de actor, en bestaat uit actoren die afwisselend actief en passief zijn in de opeenvolgende rondes. Actoren kunnen gedurende het gehele proces actief zijn, maar zij kunnen ook enkel bij de uitvoering betrokken zijn. Tevens komt het voor dat actoren in de ene ronde weinig inbreng hebben, om later een leidende rol te spelen. Het netwerk is onderhevig aan dynamiek. Als het netwerk de omgeving is van een actor, dan vindt een ronde plaats in een beperktere relevante omgeving. Deze bestaat uit waarneembaar handelende actoren. Dit geactiveerde deel van het netwerk wordt een arena genoemd. Een arena heeft meer dichtheid dan een netwerk, omdat het alleen de waarneembaar handelende actoren in zich huisvest. (Teisman, 1992)

Een arena wordt in de literatuur gedefinieerd als een tijdelijk platform voor interacties. (Teisman, 1992) Deze interacties richten zich op een bepaald project, waarbij de samenstelling en interacties een zekere continuïteit kennen. Een arena zal zich niet bezighouden met het gehele project, maar met specifieke onderdelen. Een project komt zo tot stand in een reeks van arena's, die naast elkaar en opeenvolgend bestaan. Deze arena's kunnen al geformeerd zijn in eerdere rondes, of actoren kunnen specifiek voor een ronde samenkomen. Arena's variëren onderling. Zij kennen een verschillende samenstelling, een verschillende agenda en eigen spelregels. (Teisman, 1992) Een actor kan binnen de ene arena kansen aangrijpen, en ze in een andere missen.

In dit onderzoek hebben arena's een andere grondslag: zij zijn namelijk gebaseerd op percepties. Een project heeft immers te maken met pluriformiteit. Dat houdt onder andere in dat er verschillende percepties bestaan die het handelen van actoren bepalen. Arena's kunnen gezien worden als dát deel van een netwerk, waarin overkoepelende thema's van percepties dominant zijn. Zij kunnen worden vergeleken met configuraties. (Termeer, 1993) Karakteristiek voor een configuratie is de aanwezigheid van intensieve interacties tussen actoren, waarvan de werkelijkheidsdefinities met elkaar overeenkomen. Grenzen van configuraties lopen dwars door eenheden als organisaties en netwerken heen. Ook lopen zij door rondes heen. Als de uitvoering van een project als een ronde gezien wordt, bestaat deze ronde uit één of meerdere arena's. Termeer geeft aan dat actoren zich nooit exclusief in de werkelijkheidsdefinities van één configuratie zullen herkennen, zij zullen zich ook kunnen herkennen in andere werkelijkheidsdefinities. Ook de interacties beperken zich niet tot een configuratie. Dit beeld is terug te zien in de arena's, waar gesproken wordt over dominante percepties. Deze dominante percepties zijn te vergelijken met dominante werkelijkheidsdefinities. Actoren zullen op basis van deze dominante percepties onder één of meerdere van deze arena's geschaard worden, terwijl de mogelijkheid blijft bestaan dat zij interacteren met actoren uit andere arena's op basis van overige gedeelde werkelijkheidsdefinities.

De uitvoeringsorganisatie die een technisch-complex project moet uitvoeren, doet dit in een omgeving die bestaat uit deze arena's. De relatie tussen de uitvoeringsorganisatie en de arena's wordt gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid. De uitvoeringsorganisatie moet zich bewust zijn van de verschillende percepties en hiermee om kunnen gaan. De arena's koppel ik aan de drie thema's die technisch-complexe projecten kenmerken: technische, sociale en bestuurlijke complexiteit. Hierdoor wordt het feit dat de omgeving complex is benadrukt, maar is het tegelijkertijd mogelijk deze omgeving in een bepaalde ronde te rangschikken.

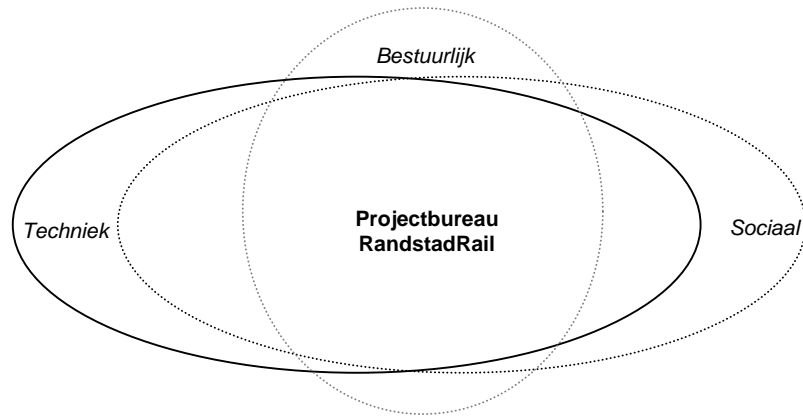


Fig.2: Arena's

2.3.2.1 De technische arena

Actoren in de technische arena richten zich op de technische aspecten van een technisch-complex project. Binnen deze arena komen technische kwaliteitseisen naar voren. Interessant is de spanning die kan ontstaan tussen technische professionaliteit en de managersattitude. Vanuit de technische professies is een centrale waarde dat het project voldoet aan heersende technische standaarden, vanuit het management zijn waarden als beheersing, commerciële exploitatie en externe legitimatie belangrijk. Ook komt technische onzekerheid voor, wat inhoudt dat gedurende de uitvoering van een project nog innovaties of nieuwe toepassingen van bestaande technieken noodzakelijk zijn om aan de ontwerpeisen van het project te voldoen. Dit brengt met zich mee dat er vaak meerdere, concurrerende mogelijkheden zijn om een doelstelling te realiseren. Dit kan een bron van conflict opleveren tussen de bij het project betrokken actoren. Tenslotte kennen projecten technische dynamiek. Tijdens de ontwikkeling van een project kunnen zich bij deelprojecten nieuwe technische mogelijkheden voordoen die van grote betekenis zijn voor het verloop van het project als geheel. Technische dynamiek kan gevolgen hebben voor de politieke waardering van een project. De opdeling van een project in deelprojecten kan in combinatie met technische dynamiek en onzekerheid tot problemen leiden. Dit beperkt de mogelijkheden om een project in meerdere, te onderscheiden fasen op te delen. Vaak komen binnen deze arena (technische) kwaliteitseisen naar voren, die anders zijn dan de kwaliteitseisen die gesteld worden binnen de sociale of de organisatorische arena.

2.3.2.2 De sociale arena

Technisch-complexe projecten zijn niet alleen technisch, ze handelen in de praktijk vaak over een maatschappelijk vraagstuk. Dit houdt onder meer in dat voor een project een maatschappelijk draagvlak en politieke steun nodig zijn. De sociale arena richt zich hierop: de invloed van het project op de naaste omgeving en de invloed van de naaste omgeving op het project. Omgeving moet hier gezien worden als een fysieke term, en duidt op omwonenden en ondernemers in de nabije omgeving. De burger wil nadrukkelijk betrokken zijn bij het overheidsoptreden dat zijn belang raakt. Ook de politiek, op elk overheidsniveau, behoort tot deze arena, als vertegenwoordiger van de kiezer. Een technisch-complex project krijgt door de maatschappelijke impact en onzekerheid over risico's en andere gevolgen vaak een controversieel karakter met veel strijd en conflict. Wanneer partijen teveel nadruk leggen op techniek, kan dit leiden tot verwaarlozing van andere belangen en doelstellingen van andere organisaties. Hierop kunnen sterke reacties komen, aangezien binnen de sociale arena vaak sprake is van hindermacht, bijvoorbeeld in het inspraaktraject. Actoren hebben in deze arena behoefte aan informatie en betrokkenheid. Knelpunten hierbij zijn dat de informatie lijdt onder de dynamiek van een project en dat met betrokkenheid altijd de vragen blijven: wanneer en wie.

2.3.2.3 De bestuurlijke arena

De bestuurlijke arena kan opgevat worden als een bestuurlijk - juridische arena. Een project is sterk gebonden aan toestemming vanuit het bestuur en aan procedures, bepalingen, vergunningen en wet- en regelgeving. Ook de opdrachtgever van een project, en subsidieverleners, stellen middels

voorwaarden en eisen een bestuurlijk - juridisch kader. De bestuurlijke dimensie is in de praktijk vaak zo belangrijk dat deze de traditionele beheersfactoren overheerst. Het bestuurlijk perspectief waarin de traditionele beheersfactoren geplaatst moeten worden, betekent voor 'kwaliteit' en 'organisatie' dat draagvlak verworven en opgebouwd moet worden, desnoods ten koste van vertraging of kostenstijging. Dit kan bereikt worden door de samenstelling van de projectorganisatie een goede afspiegeling te laten zijn van de bestuurlijk betrokken partijen, te meer omdat de uitvoering van het ontwikkelde beleid vaak voor een belangrijk deel in handen is van lokale overheden. Een eenzijdige samenstelling geeft voeding aan onderling wantrouwen, ontnemt niet-betrokken partijen de mogelijkheid mee te groeien met het denkproces en leidt tot verlies aan relevante informatiebronnen. (De Heer en Van Alphen, 1996) Het bestuurlijk perspectief vergt ten aanzien van de factor 'tijd' een ruimere planning. De getrapte projectorganisatie kan de voortgang van de werkzaamheden sterk vertragen. Deelnemers moeten immers de gelegenheid hebben binnen de eigen organisatie terug te koppelen. Elke deelnemer heeft zijn eigen interne besluitvormingsprocedure, en het totale proces verloopt zo snel als de procedure van de langzaamste deelnemer. Dit moet vooraf worden doorgenomen en afgestemd. Een extra complicatie vormt de vakantieperiode. (De Heer en Van Alphen, 1996) Verder zijn bestuurlijke accordering, juridische trajecten, artikel 19 procedures en het aanvragen van de benodigde vergunningen belangrijke en tijdrovende bezigheden, die vatbaar zijn voor beïnvloeding.

2.3.2.4 Conclusie

Arena's zijn een nuttig hulpmiddel om de complexiteit van de omgeving van een uitvoeringsorganisatie weer te geven. Deze omgeving van een uitvoeringsorganisatie wordt gekenmerkt door meervoudigheid en door de kenmerken van een netwerk: pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek. De arena's kennen ieder een eigen samenstelling, een eigen agenda en eigen spelregels. Daarnaast hebben zij eigen percepties, doelstellingen, problemen en oplossingen. Binnen een ronde doen zich meerdere arena's voor. Door gebruik te maken van de drie belangrijkste kenmerken van technisch-complexe projecten kunnen drie arena's geformeerd worden: een technische, een sociale en een bestuurlijke. Binnen deze arena's bestaan dominante percepties die het handelen van actoren bepalen. Het project is een speelbal, tussen en binnen arena's en van de belangen die bij een project spelen. Actoren duwen en trekken aan de probleemstelling, de doelstelling, de organisatie en de uitvoering van een project. Het management van de uitvoering moet erop ingesteld zijn met deze omgeving om te gaan.

2.3.3 Openheid en geslotenheid

De tweede vraag die gesteld werd in subparagraaf 2.3.1 is hoe de uitvoeringsorganisatie met de complexe omgeving om kan gaan. Ik zal voor de beantwoording ingaan op open en gesloten systemen, en vervolgens op het dilemma van open- en geslotenheid.

2.3.3.1 Open en gesloten systemen

Er bestaan open en gesloten systemen. Een gesloten systeem houdt in dat het project intern in de projectorganisatie gecreëerd wordt, zonder bemoeienis van de omgeving. De randvoorwaarden zijn hierdoor redelijk te beheersen. Het project resulteert relatief eenvoudig in een product met een goede technische kwaliteit. Het draagvlak moet na beëindiging van het project verkregen worden. In een open systeem is het product juist een resultante van een voortdurende interactie met de omgeving. Het project kenmerkt zich door een complexe ontwikkeling. Het resultaat is een product, waarbij een optimum bereikt is tussen technische kwaliteit en draagvlak. (Licht en Nuiver, 1997)

Technisch-complexe projecten kunnen niet in een volstrekt gesloten systeem ontwikkeld en uitgevoerd worden. Daarvoor spelen er te veel belangen. Het open systeem heeft als belangrijkste kenmerk de interactie met de omgeving. Deze omgeving is geen passief en homogeen 'iets', een eenvoudig te sturen en te beïnvloeden geheel. De omgeving is te omschrijven als een netwerk, gekenmerkt door pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid ten opzichte van elkaar en dynamiek. Vrijwel ieder project speelt in een complex maatschappelijk en politiek krachtenveld, dat niet buiten de deur gehouden kan en mag worden, omdat het effect uiteindelijk in dat krachtenveld bereikt moet worden. (Licht en Nuiver, 1997) De eerder omschreven arena's komen overeen met deze krachtenvelden. In een project dat gerealiseerd wordt in een gesloten systeem is het onmogelijk draagvlak te realiseren. Het is noodzakelijk dat projecten in een open systeem uitgevoerd worden, ook al neemt de

beheersbaarheid af als iedereen zich met het project mag bemoeien. Open betekent tot op zekere hoogte onvoorspelbaar. Het beheersen van een project is vooral het regisseren van het krachtenveld gedurende het hele proces. (Licht en Nuiver, 1997)

2.3.3.2 Het dilemma van openheid en geslotenheid

Bovenstaande geeft een te eenvoudig beeld. Het management zou definitief kunnen kiezen voor openheid of voor geslotenheid. Elke nieuwe ronde vraagt echter om een nieuwe afweging. Esselbrugge geeft een genuanceerder beeld: de keuze tussen openheid en geslotenheid is van de context afhankelijk, en open- en geslotenheid wisselen elkaar gedurende een proces af.

De complexe omgeving in de uitvoering bestaat uit verschillende arena's. Binnen deze arena's bestaan verschillende percepties over het 'probleem', de 'oplossing', 'besluiten' en het 'project'. Een uitvoeringsorganisatie zal zich voor deze percepties open moeten stellen. Wil het immers een project realiseren, dan is zij voor de effectiviteit en legitimiteit van haar functioneren sterk afhankelijk van de steun van actoren in de verschillende arena's. Het is de taak van een uitvoeringsorganisatie het management dusdanig in te richten dat actoren deze steun verlenen en tot samenwerking bereid zijn. Indien hier niet in wordt geïnvesteerd kan het gevolg zijn dat doelstellingen en randvoorwaarden onhaalbaar blijken en dat kansen om het project optimaal in de omgeving in te passen worden gemist. Interactie wordt echter enkel aangegaan wanneer een actor zich voor het behartigen van de eigen belangen afhankelijk acht van deze interactie. (Esselbrugge, 2003) Als actoren voordelen zien in samenwerking, en dus de acceptatie van afhankelijkheid, stellen zij zich hier voor open. Als zij het als bedreigend ervaren, zullen zij zich afsluiten. Dit verklaart waarom binnen netwerken samenwerking en conflicten hand in hand gaan. (Teisman, 1992) Actoren zullen met andere woorden enkel hun medewerking verlenen wanneer hier wat tegenover staat. (Esselbrugge, 2003) Doordat het proces te maken heeft met meervoudigheid is deze 'tegenprestatie' niet eenvoudig te kennen.

"De uitvoeringsorganisatie is afhankelijk van andere actoren. Dit vraagt om openheid."

Helaas is de beleidsruimte die na het genomen uitvoeringsbesluit nog bestaat vaak niet voldoende om alle eisen vanuit de omgeving in te kunnen willigen. Niet alle 'tegenprestaties' kunnen worden verleend, wil het project binnen de gestelde randvoorwaarden worden uitgevoerd. Dit vraagt om een zekere mate van geslotenheid ten opzichte van de omgeving.

"De uitvoeringsorganisatie moet een project binnen gestelde randvoorwaarden realiseren. Dit vraagt om geslotenheid."

De uitvoeringsorganisatie wil een sterke regie uitoefenen, en tegelijkertijd de betrokkenheid van burgers en instellingen vergroten. De keuze voor open- of geslotenheid is door meervoudigheid van processen (het 'besluit', de 'oplossing', het 'probleem' en het 'project' zijn constructen) niet gemakkelijk. (Esselbrugge, 2003, p.28) De keuze kan beschreven worden in termen van een dilemma. Het begrip dilemma verwijst naar de keuze tussen twee gelijkwaardige en dus even nastrevenswaardige waarden, die echter niet gelijktijdig op dezelfde plaats in een proces toegepast kunnen worden. Om de spanning tussen de open- en geslotenheid scherp te houden wordt het dilemma ideaaltypisch neergezet. In de praktijk echter bestaan mengvormen. (Esselbrugge, 2003) Kenmerkend voor het dilemma is dat er voor- en tegenstanders zijn van zowel openheid als geslotenheid. Voor geslotenheid geldt dat het de snelheid vergroot in de besluitvorming binnen de participerende groep. Dit is ook voor de uitvoering van belang, omdat de uitvoering evengoed uit een reeks van beslissingen bestaat. Tegen geslotenheid pleit het feit dat het verzet genereert buiten de participerende groep waardoor besluitvorming verzandt zodra deze 'buitenstaanders' alsnog het proces binnendringen. Het voordeel van openheid is dat het aantal deelnemers uitgebreid is, wat de kwaliteit en draagvlak van beslissingen ten goede komt. Het nadeel is dat het zorgt voor veel en continue wijzigingen van plannen waardoor de besluitvorming stroperig verloopt. In de praktijk zal zich in het proces dynamiek voordoen. De keuze voor openheid of geslotenheid is een continue afweging tussen kosten en baten, en altijd van de context afhankelijk. (Esselbrugge, 2003, p.39)

2.3.3.3 Typeringen

Esselbrugge (2003, p.38) hanteert de volgende conceptuele typering van open- en geslotenheid. Open- en geslotenheid hebben drie verschillende verschijningsvormen, die besproken worden als

ware alle drie een continuüm met open- en geslotenheid als ideaaltypische uitersten. Er doet zich op het continuüm speelruimte voor, waar gebruik van kan worden gemaakt. Ten eerste de participatie van actoren. Wanneer er sprake is van geslotenheid zullen niet alle actoren die willen participeren tot het proces worden toegelaten. Wanneer er sprake is van openheid zullen alle actoren die willen participeren betrokken worden. Ten tweede de percepties die in het proces domineren en bespreekbaar zijn. Indien geslotenheid voorkomt zal er één dominante probleemdefinitie zijn, met een vastliggend areaal aan oplossingsrichtingen. Bij openheid krijgen ook andere probleemdefinities en oplossingen toegang. Ten derde het gebruik van procesbronnen. Procesbronnen verwijzen naar de vaardigheden, deskundigheid, ervaring en informatie die individuen inzetten om de eigen doelen te bereiken. Indien er sprake is van geslotenheid zullen één of meerdere deelnemers aan het proces de toegang tot sommige procesbronnen beletten. Bij openheid hebben alle procesbronnen die deelnemers willen gebruiken toegang tot het proces.

Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat bepaalde actoren toegelaten worden tot het proces, maar hun percepties niet. Per verschijningsvorm van open- en geslotenheid kunnen voordelen en nadelen geformuleerd worden.

Belangrijk is dat de participanten in het proces weten om te gaan met de spanning tussen en de combinatie van openheid en geslotenheid. Vanwege de meervoudigheid van processen en de arena's waarmee een uitvoeringsorganisatie rekening probeert te houden, geldt dat elke gekozen koers voor- en nadelen heeft. De opgaven voor het management is de dilemma's te onderkennen en strategieën te ontwikkelen die hiermee om kunnen gaan. (Esselbrugge, 2003)

2.3.3.4 Conclusie

Het management van de uitvoering heeft te maken met het dilemma van openheid en geslotenheid. Dit dilemma heeft drie verschijningsvormen: actoren, percepties en bronnen. In deze drie verschijningsvormen is de keuze voor openheid of geslotenheid gebonden aan de context. In elke ronde dient een nieuwe afweging gemaakt te worden over de mate van open- en geslotenheid. Het is aan het management om strategieën te ontwikkelen die hiermee om kunnen gaan.

2.4 Management van de uitvoering: het managen van open- en geslotenheid

2.4.0 Inleiding

Over hoe meervoudige processen, waarin vele partijen opereren en talloze interacties optreden, en daarmee samenhangend openheid en geslotenheid in de uitvoering vallen te managen, zijn in de literatuur vele aanpakken verkend. (Esselbrugge, 2003) Twee reflexen, die het uiteinde van een continuüm vormen, zijn de volgende. Een uitvoeringsorganisatie kan proberen interacties te beheersen en te beperken, door het project als los van de omgeving te zien. De aandacht is hierbij intern gericht en gaat uit naar de inhoud van het project, en veel minder naar de context waarbinnen die inhoud tot stand komt. Een uitvoeringsorganisatie kan echter ook samen met actoren in de omgeving betekenis geven aan het project in de omgeving. De omgeving wordt gezien als een dominante factor, die niet los gezien kan worden van het project.

2.4.1 Een instrumentele en een interactieve benadering

Dit komt neer op een instrumentele en een interactieve benadering van het managen van de uitvoering. De instrumentele benadering kenmerkt zich onder andere door een gesloten planvoorbereiding, strakke tijdschema's, de nadruk op technische expertise en het centraal stellen van de eigen projectdefinitie. Daar tegenover staat een interactieve benadering die gekenmerkt wordt door openheid, hoor en wederhoor en afweging van belangen. (Koppenjan en Joldersma, 1997) De instrumentele benadering komt overeen met de inzichten uit het projectmanagement. Beide corresponderen met het managen van geslotenheid. De interactieve benadering komt op haar beurt overeen met inzichten uit de netwerkbenadering. Beide corresponderen met het managen van openheid. (Esselbrugge, 2003, p. 62-64) Het projectmanagement is in de praktijk de meest gangbare managementwijze, maar de inzichten uit het netwerkmanagement dienen eveneens grondig bekeken te worden.

2.4.2 De instrumentele benadering

Zowel interactief als instrumenteel management van de projectuitvoering stelt eisen aan de projectorganisatie, het management en de projectmanager. Indien de uitvoering als een technische uitwerking gezien wordt, zal bij de uitvoeringsorganisatie de neiging bestaan het project zoveel mogelijk in eigen huis, binnen de daar geldende hiërarchische verhoudingen uit te werken en daarbij de nadruk te leggen op het mobiliseren van de juiste deskundigheid. De beheersing van het uitvoeringsproces staat centraal: de factoren tijd, geld en kwaliteit (de drie zogenaamde 'traditionele beheersfactoren') en informatie en organisatie dienen binnen de vooraf afgesproken kaders te blijven. Deskundigheid staat centraal en het management is gericht op beheersing. Het personeel bestaat uit de juiste deskundigen. De kwaliteit wordt gespecificeerd en gecontroleerd vanuit de eigen interpretatie van een politiek besluit. Informatie staat in het teken van controle of voorlichting. Het budget is strikt opgebouwd uit ramingen, allocatie en controle. De tijd wordt beheerst door een planning op basis van kritische stappen. De projectleider is inhoudelijk en intern gericht. (Koppenjan en Joldersma, 1997)

De instrumentele benadering komt overeen met het projectmanagement. Dit richt zich op een eenmalig doelgericht proces, dat uit een aantal activiteiten bestaat, dat binnen de gegeven randvoorwaarden moet worden uitgevoerd. (Kemenade en Cornelissen, 1999) Iets wordt projectmatig aangepakt als de werkzaamheden eenmalig zijn en niet op een beproefde manier worden gerealiseerd. (De Heer en Van Alphen, 1996) In een project zal een projectmatige aanpak noodzakelijk zijn om tot een beheerste uitvoering te komen. (Licht en Nuiver, 1997) Dit is terug te zien in de eerder vermelde omschrijving van de term project: een project wordt op projectmatige wijze uitgevoerd. Kenmerkend voor projectmatig werken is de sterke gerichtheid op het systeem, de structuur en de procedures van het project. Het is een vorm van planmatig werken waarbij volgens een bepaalde systematiek een vooraf gekozen resultaat wordt nagestreefd. De nadruk van het management ligt op controle en beheersing. Projectmatig werken behelst een methode van werken en organiseren die de onzekerheden waarmee een project is omringd beheersbaar maakt. (Scalzo en Ten Heuvelhof) Bos et. al. (1998, p.5) noemen de volgende stappen bij een projectmatige aanpak. Ten eerste het definiëren van de probleemstelling, de doelstelling en het beoogde resultaat. Dit houdt tevens in dat afgebakend wordt wat wel en wat niet tot het project behoort. Ten tweede het structureren van het project door deelresultaten en specifieke activiteiten af te leiden van het einddoel en deze vervolgens onder te brengen in deelprojecten of andere logische structuren. Ten derde het beslissen wanneer tijdens het afleggen van de weg naar het einddoel met de opdrachtgever afgestemd moet worden en wat de kritische beslispunten zijn. Deze drie stappen worden vroegtijdig in het proces genomen. De vierde stap, het beheersen van de beheersfactoren tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie teneinde het project overzichtelijk en beheersbaar te houden, is in de uitvoering relevant. Deze beheersfactoren roepen de volgende vragen op (Licht en Nuiver, 1997, p.8):

- Hoe lang mag het project duren? De factor tijd wordt beheerst door zorg te dragen voor het op tijd uitvoeren van de projectactiviteiten, zodat het eindresultaat op het geplande tijdstip klaarkomt.
- Wat mag het kosten? De factor geld wordt beheerst door het zorgdragen voor een financieel verantwoorde uitvoering van activiteiten.
- Wat zijn de kwaliteitseisen? De factor kwaliteit wordt beheerst door het zorgdragen voor de kwaliteit van hetgeen wordt uitgevoerd.
- Wie weet wat op welk moment? De factor informatie wordt beheerst door het zorgdragen voor een eenduidige uitvoer van activiteiten en door het beheren van de informatiestromen binnen en rondom het project.
- Wie is waarvoor verantwoordelijk? De factor organisatie wordt beheerst door het zorgdragen voor het uitvoeren door de juiste personen.

Het management vindt plaats vanuit overeengekomen kaders, vaak in de vorm van een contract. Veranderingen in de omgeving worden met behulp van procedures getoetst aan de in het contract geformuleerde uitgangspunten. Management wordt gezien als een vorm van beheersing. Is het beleid eenmaal vastgesteld, dan wordt de uitvoering als een relatief mechanisch proces gezien dat van bovenaf kan worden bestuurd. (Esselbrugge, 2003) Een uitvoeringsorganisatie voert een project binnen de gestelde kaders succesvol uit als de vijf beheersfactoren worden beheerst.

Als de uitvoering op een van de beheersaspecten niet conform plan verloopt, heeft dat consequenties voor de andere aspecten. Als onderdelen van het project uitlopen, vertraagt het hele project en zijn er wellicht meer middelen nodig of andere kwaliteitseisen. Als er een betere kwaliteit bereikt moet

worden, gaat het project langer duren of moet er meer capaciteit besteedt worden. Een gebrekkige organisatie kost meer energie en dus geld. Als informatie niet tijdig wordt doorgespeeld, blijken activiteiten overbodig of moeten ze overgedaan worden. (Licht en Nuiver, 1997)

2.4.3 De interactieve aanpak

Bij een interactieve aanpak geeft de uitvoeringsorganisatie andere partijen een plaats in de organisatie die recht doet aan hun belang en die ervoor zorgt dat hun informatie, kennis en steun voor het project gemobiliseerd worden. De factoren tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie worden benut teneinde een gezamenlijk resultaat te bereiken. Natuurlijk gelden daarbij de randvoorwaarden die bestuurlijk zijn vastgelegd, maar de bestaande beleidsruimte zal in een onderhandelingsproces met belanghebbenden worden benut om een voor iedereen zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken. Bovendien zullen mogelijkheden aangewend worden om waar nodig die randvoorwaarden aan te passen. Participatie staat centraal en het management is gericht op mobilisatie, deskundigheid, steun en medewerking. De inhoud is het onderwerp van onderhandelingen. Het personeel bestaat uit belanghebbenden. De kwaliteit wordt gespecificeerd vanuit verschillende waarden. Er is tweezijdige informatie-uitwisseling, die ook is gericht op de projectinhoud. Binnen het budget worden mogelijkheden tot reallocatie overwogen. Tijd is de inzet van onderhandelingen: men zoekt naar versnellingen. De projectleider is een bemiddelaar en een onderhandelaar. (Koppenjan en Joldersma, 1997, p.3-4)

De interactieve aanpak komt overeen met het netwerkmanagement. Dit is in een complexe omgeving een bewezen methode om te komen tot sturing en controle. Binnen de netwerktheorie wordt het probleem van sturing van de omgeving centraal gezet. Sturing is hier het geven van impulsen om veranderingen van gedrag te bewerkstelligen; gedrag van individuen, organisaties of constellaties van organisaties in de omgeving. Netwerkmanagement is de wijze waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de uitkomsten van een netwerk bewust trachten te beïnvloeden. (Koppenjan, De Bruijn, Kickert e.a., 1993) Netwerkmanagement is niet zozeer gericht op het bereiken van bepaalde uitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, een goed interactieverloop en zorg voor de relaties tussen actoren. Het kan door alle actoren in een netwerk uitgevoerd worden. Succes hangt samen met de middelen die de actor tot beschikking staan. Netwerkmanagement wordt als succesvol beschouwd indien de interacties tussen betrokken organisaties leiden tot integrale acties. Dit houdt in dat interacties niet stagneren, maar uitmonden in resultaten die voor de betrokken organisaties bevredigend zijn. (Hupe en Klijn, 1997)

Verschillende instrumenten kunnen toegeschreven worden aan het netwerkmanagement: regulerende instrumenten (bijvoorbeeld wetten, overeenkomsten en contracten), financiële instrumenten (bijvoorbeeld subsidies en heffingen) en communicatieve instrumenten, gezamenlijk ook wel 'de zweep, de wortel en de preek' genoemd. Actoren kunnen aan de hand van deze instrumenten sturen. Het betrekken van een actor, of deze juist uitsluiten, is het inzetten van een regulerend instrument, evenals het vastleggen van relaties en afhankelijkheden. Middels een financieel instrument kunnen relaties versterkt worden door de toename van afhankelijkheid, waardoor samenwerking kan plaatsvinden die niet direct voor de hand ligt. Communicatieve instrumenten dienen er onder andere voor de perceptie van actoren te beïnvloeden.

Netwerkmanagement besteedt aandacht aan het begeleiden van interacties, discussies en onderhandelingen tussen belanghebbenden. Er is aandacht voor de facilitering van onderhandelingen tussen de verschillende belanghebbenden. Belangrijke activiteiten zijn het zoeken naar overeenstemming tussen organisaties, het selecteren van organisaties en het creëren en behouden van communicatiekanalen tussen actoren.

2.4.4 Beide niet zaligmakend

Er is de nodige kritiek op de gedachten achter de instrumentele benadering. Het richt zich op het realiseren van een concreet doel en doet er alles aan om het proces van doelrealisatie te beheersen door middel van de beheersfactoren. Het gaat sterk uit van een inhoudelijke benadering. Deze nadruk op de inhoudelijke elementen van de voorgestelde oplossingen leidt er toe dat management voornamelijk bestaat uit opdeling en fasering van het project, met als doel de realisatie van de gedefinieerde 'objectief' beste oplossing. De acceptatie van deze oplossing door andere partijen wordt hierbij met name verondersteld afhankelijk te zijn van de kwaliteit van de voorgestelde oplossing en de

overtuigingskracht van diegene die het voorstel doet. Belangen zijn wel aan de orde, maar worden voornamelijk rationeel en fasegewijs beschouwd en afgehandeld. De strategie die vaak wordt toegepast als reflex op de complexe omgeving is dat eerst een beslissing wordt genomen, vervolgens wordt deze aan de partijen bekend gemaakt en vervolgens verdedigd, waarbij de discussie zich voornamelijk richt op de inhoudelijke elementen van de oplossing. Het inzicht dat de omgeving bestaat uit arena's en dat de uitvoering de vorm aanneemt van een ronde leert echter dat het zinnig is actoren bij het proces te betrekken. Een zuiver instrumentele aanpak schiet tekort, de strategie dient afgestemd te zijn op betrokkenheid en medewerking gedurende niet alleen de uitvoering, maar het gehele proces. (Joustra, 2000, p.40)

De instrumentele benadering schiet tekort als een project in een maatschappelijk en politiek-bestuurlijk geladen context verkeert, omdat het te sterk is gericht op inhoudelijke doelen, resultaten en beheersing. De veronderstelde doelrationaliteit en beheersbaarheid blijken dan slechts ten dele werkelijkheid te zijn. Juist voor het proces van interactie, communicatie, onderhandeling en besluitvorming is aandacht nodig. (De Heer en Van Alphen, 1996) Elementen die terug te vinden zijn in het netwerkmanagement.

Echter, ook op het netwerkmanagement zijn enkele aanmerkingen. Behalve dat netwerkmanagement goed aansluit bij de netwerkomgeving van een project, bevat dezelfde netwerkomgeving ook een aantal bedreigingen voor netwerkmanagement. Wanneer veel partijen betrokken zijn, zijn ook de mogelijkheden tot dwarsliggen groot. Daarnaast zullen lang niet alle partijen zonder meer actief willen deelnemen. Op deze wijze wordt het project dat uitsluitend plaatsvindt via netwerkmanagement gemakkelijk verlamd door strategisch gedrag van partijen in het netwerk. Het betrekken van meerdere partijen kan ook tot oplossingen van verminderde kwaliteit leiden. Dit kan verschillende oorzaken hebben. De overeengekomen oplossingen kunnen verworden tot een halfslachtig compromis dat aan zoveel mogelijk eisen en randvoorwaarden tegemoet komt. Ook probeert elke partij punten te scoren, waarbij willekeurige punten worden uitgeruild zonder dat de consistentie van de aldus overeengekomen oplossing wordt bewaakt. Als in situaties waar deze spanningen optreden toch geprobeerd wordt vast te houden aan netwerkmanagement als enige managementtechniek, heeft dit tot gevolg dat het project uiterst traag en moeizaam zal vorderen.

2.4.5 Op naar een samenvoeging

Eerder is betoogd dat openheid en geslotenheid elkaar afwisselen en min of meer tot elkaar verordeeld zijn. Dit houdt in dat het management van deze openheid en geslotenheid dit ook zijn. Het verband tussen projectmanagement en netwerkmanagement ligt in de toepassing ervan binnen de omgeving. Daar waar netwerkmanagement gericht is op de beïnvloeding van de interacties tussen deelnemers aan het netwerk, is projectmanagement erop gericht de juiste doelstellingen te formuleren om het eindresultaat te verwezenlijken, en dit te beheersen binnen de gestelde randvoorwaarden. Er is sprake van vervlechting. De verhouding tussen netwerkmanagement en projectmanagement spitst zich toe op de afhankelijkheidsrelaties in de omgeving van het project. Hieruit volgt dat een uitvoeringsorganisatie in het belang van een project op zowel projectmatige wijze als middels technieken ontleend aan het netwerkmanagement moet optreden. (Papamarkou, 1998) Esselbrugge (2003) spreekt in dit verband over het *management van openheid en geslotenheid*. Dit richt zich op de voordelen van beide alternatieven, en tracht tegelijkertijd de nadelen ervan hanteerbaar te maken. De opgave voor het management ligt in het combineren van openheid en geslotenheid. De daadwerkelijke toepassing van technieken uit de interactieve dan wel de instrumentele benadering is afhankelijk van de context. (Esselbrugge, 2003) Helaas expliciteert Esselbrugge deze context niet.

De vervlechting tussen de beide managementtechnieken wil ik weergeven door gebruik te maken van beheersvoorwaarden. Binnen het projectmanagement is er sprake van de vijf beheersfactoren tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. Deze zijn reeds beschreven. Door de randvoorwaarden te expliciteren is een probleem goed af te bakenen en is ook duidelijk in welke situatie de gekozen oplossing geldt en in welke niet. In een netwerkbenadering is het stellen van randvoorwaarden problematisch. Ze kunnen in een netwerk alleen een rol spelen als de partijen het erover eens zijn. Tevens moeten zij onderwerp kunnen blijven van onderhandeling. Harde randvoorwaarden verhouden zich slecht met netwerkmanagement. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999)

Dit houdt echter niet in dat er binnen het netwerkmanagement geen beheersfactoren terug te vinden zijn. Gesteld kan worden dat ook deze vorm van management bepaalde beheersaspecten heeft:

communicatie, steun en participatie. Communicatie is anders dan informatie, omdat het tweezijdig is. Informatie zal worden verschaft volgens het principe van need-to-know: alleen de informatie die noodzakelijk is voor de probleemoplossing is voor een actor relevant. Dit houdt tevens in dat deze informatie door alle partijen als voldoende objectief ervaren wordt. In een netwerkbenadering is dit geen vanzelfsprekendheid. Daarnaast is informatie een machtsmiddel, waar strategisch mee omgegaan kan worden. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p.76-77)

Onder steun wordt de bereidheid van anderen verstaan om zich met het projectresultaat te verbinden en het 'in eigendom' te nemen. Het hangt af van die bereidheid of het projectresultaat in de praktijk de beoogde effecten zal bereiken en zo de doelstelling van het project dichterbij kan krijgen. Dat betekent dat zorgvuldig relaties opbouwen met diegenen, die het projectresultaat mede moeten dragen, en deze relaties beheren, daarmee even belangrijk zijn als het beheersen van het werkproces, dat tot het gewenste projectresultaat leidt. (Bos en Harting (red.), 1998) Steun is niet alleen belangrijk voor het eindresultaat, maar gedurende het hele proces. Het verzorgt de legitimiteit van een project. Steun wordt verkregen via draagvlakvorming. Dit verloopt niet voor elke doelgroep hetzelfde, maatschappelijke steun wordt anders verkregen dan politieke steun. (Koppenjan en Rijnveld, 1997)

Participatie wordt bereikt door het activeren van actoren. Participatie is te onderscheiden van steun, omdat het de actieve variant is. Partijen steunen het project concreet: actoren zijn bereid hun hulpbronnen ten behoeve van het project aan te wenden. Participatie van een actor kan in elke ronde gebeuren. Problematisch is dat veel actoren pas laat in het proces participeren. Vaak liggen dan de nodige beslissingen vast. Hierdoor is er geen volwaardige rol voor ze weggelegd, of stellen zij zich wantrouwend en defensief op. (Edelenbos, 1998) Het activeren van actoren is een bewuste keuze, waar steun enkel in de hand gewerkt kan worden. Het niet activeren van actoren is dit net zo.

Aan de hand van deze beheersfactoren kan bekeken worden op welke wijze het management van de uitvoering plaatsvindt. Door per arena te bekijken wat er rond de beheersfactoren gebeurt, wordt inzicht verkregen in de wijze van management in een complexe omgeving. Tevens scheidt het de mogelijkheid aanbevelingen te doen.

2.5 Conclusie

De omgeving van een uitvoeringsinstantie bestaat uit een netwerk, en wordt gekenmerkt door pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek. Dit maakt de omgeving complex. Deze kenmerken maken gezamenlijke uitvoering onvermijdelijk. De uitvoering kan gezien worden als een ronde, die start na een uitvoeringsbesluit, en eindigt bij de ingebruikname van het gerealiseerde product. Deze nieuwe ronde heeft als gevolg dat nieuwe actoren hun intrede kunnen doen en anderen strategisch gedrag zullen vertonen. Actoren doen dit binnen arena's, waarin vanuit de perceptie die de arena kenmerkt naar het project gekeken wordt. Deze arena's zullen vanuit hun eigen werkelijkheid trachten de uitvoering van het project te beïnvloeden. Een uitvoeringsorganisatie dient dit te onderkennen. Deze twee zaken, netwerken en rondes, hebben consequenties voor het management van de uitvoering. Het roept vragen op over openheid en geslotenheid. Dit blijkt de vorm van een dilemma aan te nemen: de keuze is van de context afhankelijk en aan dynamiek onderhevig. Open- en geslotenheid zijn tot elkaar veroordeeld. Het management van open- en geslotenheid is dit dus ook. Dit maakt het noodzakelijk dat zowel de inzichten uit het management van openheid als de inzichten uit het management van geslotenheid door een uitvoeringsorganisatie gebruikt worden. Wil een project binnen gestelde randvoorwaarden gerealiseerd worden, terwijl het tegelijkertijd optimaal past binnen de omgeving waarin het gerealiseerd wordt, moeten er acht beheersfactoren in ogenschouw genomen worden: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie enerzijds en communicatie, steun en participatie anderzijds.

Aanpak van het onderzoek

3.1 Methodologie

Bij de uitvoering van technisch-complexe projecten zijn vaak verschillende publieke en private organisaties met uiteenlopende doelen en meningen betrokken. Deze betrokken actoren hebben verschillende opvattingen over de werkelijkheid. Er is sprake van een intersubjectieve werkelijkheid. Zo komt een project niet louter tot stand door rationale processen, maar meer door zingevingprocessen tussen participanten. Samenwerking komt tot stand daar waar deze participanten het eens worden over de werkelijkheid en de problemen.

Aan de hand van de bovenstaande redenering komt de interpretatieve benaderingswijze in aanmerking voor dit onderzoek. De onderzoeker tracht hierbij de werkelijkheid te interpreteren. Binnen deze benaderingswijze staat de opvatting centraal dat er geen 'objectieve werkelijkheid' voorhanden is in de menswetenschappen. Menselijk gedrag wordt bepaald door eigen opvattingen en interpretaties van de werkelijkheid. Het object is afhankelijk van zijn waarnemer. Begrijpen van gedrag betekent het onderzoeken van sociaal gedeelde interpretatiekaders die aan dat gedrag ten grondslag liggen. (Hakvoort, 1996, p.39)

Meer specifiek maakt de onderzoeker gebruik van een subjectivistische onderzoeksbenadering. De onderzoeker heeft immers interesse in de interactieprocessen van actoren. (Hakvoort, 1996, p.47) Binnen deze onderzoeksbenadering wordt gekozen voor de interactiebenadering. In deze benadering is de veronderstelling dat beleid het resultaat is van interactie. De werkelijkheid is een constructie: zij is niet objectief, maar subjectief. De werkelijkheid komt tot stand door individuele personen die informatie, contexten en situaties verwerken op basis van persoonlijke waardensystemen, inzichten, normen en waarden. (Hakvoort, 1996, p.98)

De toepassing van de interpretatieve en de interactiebenadering sluit aan op de in het theoretisch kader vermelde arenabenadering: het management van de uitvoering wordt bekeken vanuit verschillende arena's. Er is geen sprake van 'het' project, vanuit de verschillende arena's wordt er verschillend naar gekeken. Om tot samenwerking te komen moeten deze verschillende percepties onderkend worden, en moet gezocht worden naar sociaal gedeelde interpretatiekaders en een gezamenlijke 'werkelijkheid'.

De keuze voor de interpretatieve benadering heeft gevolgen voor de onderzoeksstrategie. Om het gedrag van mensen als zinvol gedrag te kunnen bestuderen moet de onderzoeker de objecten zien zoals deze actoren hen zien. Dit houdt in dat de onderzoeksprocedure zo open mogelijk moet zijn: het moet gericht zijn op het directe contact met de werkelijkheid. Participerende observatie en de casestudy zijn daarom geschikte onderzoeksmiddelen. (Hakvoort, 1996, p.128)

Het gebruik van de casestudy heeft daarnaast meerwaarde in onderzoek naar problemen rond de uitvoering van besluiten, en in toegepast wetenschappelijk onderzoek. Bij de casestudy wordt een huidig verschijnsel in zijn 'real-life' context onderzocht. Er wordt meer dan één bron voor bewijsmateriaal gebruikt. (Hakvoort, 1996, p.132) Voor het middel casestudy is verder gekozen omdat de sociale interactie tussen deelnemers aan het proces, hun 'denkkader' en de wisselwerking daartussen centraal staat. (Baarda en De Goede, 1990)

3.2 Methoden en technieken

Door de interpretatieve benaderingswijze die in dit onderzoek wordt toegepast, wordt in de materiaalverzameling gekozen voor een minder gestructureerde meetprocedure. Hierdoor heeft de dataverzameling, maar ook de analyse, een sterk kwalitatief karakter. (Hakvoort, 1996, p.130)

In dit onderzoek wordt van meerdere technieken van dataverzameling gebruik gemaakt. Dit wordt ook wel aangeduid met triangulatie. In de eerste plaats wordt documentanalyse verricht. Hierbij moet gedacht worden aan het onderzoeken van nota's, rapporten, contracten, overeenkomsten, verslagen van vergaderingen, informatiemateriaal en interne en externe correspondentie. Vervolgens wordt door middel van participerende observatie onderzoek gedaan: de onderzoeker neemt deel aan de dagelijkse praktijk in de uitvoeringsorganisatie en woont vergaderingen en overleggen bij. Materiaal wordt verzameld door vanuit een positie in de uitvoeringsorganisatie (de actor die actief is in elke arena) de activiteiten en interacties van actoren in de verschillende arena's te aanschouwen en min of meer systematisch vast te leggen. (Hakvoort, 1996, p.142) Door gebruik te maken van deze vorm van observatie wordt inzicht vergaard in mogelijke verschillen in gezichtspunten die er bestaan tussen de uitvoeringsorganisatie en de actoren in de verschillende arena's. Tenslotte worden interviews afgenomen. Hierbij is allereerst gekozen voor het vrije interview, dat volledig ongestandaardiseerd is. Hierdoor kan de onderzoeker bekend worden met de materie. Vervolgens wordt gebruik gemaakt van het kwalitatieve interview, dat semi-gestructureerd is. Aan de hand van een lijst met te bespreken onderwerpen worden personen ondervraagd. Het doel van deze interviews is om na te gaan wat iemand van een bepaalde situatie vindt. De gesprekken zullen plaatsvinden met een bewuste selectie van respondenten: met werknemers van de uitvoeringsorganisatie, en met representanten uit de verschillende arena's. Dit gebeurt door 'face-to-face' contact.

Voor de verwerking van de gegevens die door bovenstaande methoden en technieken verzameld worden, wordt gebruik gemaakt van de besluitvormingsreconstructiemethode. Ook hier valt op dat de uitvoering (of implementatie) in wetenschappelijke publicaties ondergewaardeerd wordt: deze methode is namelijk ook van toepassing op de uitvoering. De methode is gericht op de verhoudingen tussen de deelnemende actoren in een proces. De aandacht is sterk gericht op de relatieve plaats van actoren ten opzichte van elkaar. Het strategisch gedrag van actoren en de interactie die ontstaat in arena's zijn van belang. De onderzoeker maakt bij deze methode gebruik van 'ronden': in dit geval de ronde 'uitvoering'. (Hakvoort, 1996, p.168-169)

3.3 Empirische afbakening

Het onderzoek beperkt zich tot de bestudering van het management van de uitvoering van een technisch-complex project. Daarom wordt het onderzoek uitgevoerd bij de uitvoeringsorganisatie van een dergelijk project. Vanwege de belangstelling van de onderzoeker is gekozen voor een infrastructureel project: het project RandstadRail. Het onderzoek zal dan ook gebeuren bij het projectbureau RandstadRail, verantwoordelijk voor de uitvoering van het Rotterdamse deel van dit project. In dit onderzoek zullen slecht twee casus onderzocht worden: de twee deelprojecten bekeken: metrostation CS en station Blijdorp. Voor deze beide deelprojecten is gekozen omdat deze in uitvoering zijn. Enkele andere deelprojecten zijn nog in de ontwerpfase. Daarnaast is de uitvoeringsorganisatie in beide deelprojecten dezelfde, maar is de omgeving dit niet. Het metrostation CS kent een meer dynamische en diverse omgeving, waarin andere belangen en percepties spelen, dan het station Blijdorp, te realiseren in een rustige, monumentale wijk. Door gebruik te maken van de twee verschillende casestudies is het mogelijk een completer beeld te krijgen.

3.4 Operationalisatie

Voordat overgegaan wordt naar de beschrijving van de beide casus en de bevindingen zullen hier de gehanteerde aandachtspunten behandeld worden.

Allereerst wordt stilgestaan bij de omgeving waarin de deelprojecten tot stand komen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de netwerkbenadering en van het middel arena's. Om inzicht te krijgen in de opbouw van het netwerk waarin de uitvoeringsorganisatie de deelprojecten dient te realiseren wordt documentanalyse verricht. Vervolgens wordt door gebruik te maken van documentanalyse, het houden van interviews met actoren die deel uitmaken van de uitvoeringsorganisatie of die behoren tot

de omgeving waarin de deelprojecten worden gerealiseerd en het bijwonen van overlegvormen inzicht verkregen in de totstandkoming van samenwerking, en in eventuele knelpunten in de samenwerking. Vragen die in dit kader relevant zijn, zijn vragen als: welke opvattingen hebben de respondenten over de uitvoering? Welke opvattingen hebben zij over het project? Welke opvattingen hebben zij over de relatie tussen de uitvoeringsorganisatie en de actoren in de omgeving waar een deelproject wordt gerealiseerd? Ervaren de respondenten spanningen?

Vervolgens wordt de aandacht gericht op de wijze van het management van de uitvoering binnen de beide deelprojecten. Getracht wordt aan de hand van de verschillende beheersfactoren inzichten in de verschillende wijzen van het management van de uitvoering te verkrijgen. In welke mate en op welke wijze maakt de uitvoeringsorganisatie gebruik van de vijf beheersfactoren die uit het projectmanagement naar voren komen, en in welke mate van de drie beheersfactoren wier oorsprong ligt in het netwerkmanagement? Welke wijze van management past het projectbureau in de verschillende arena's toe? Teneinde deze vragen te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van documentanalyse, het houden van interviews en het bijwonen van overlegvormen. Daarnaast wordt aan de hand van de beheersfactoren naar het resultaat van het management van de uitvoering gekeken, evenals naar de waardering hiervan. Hiertoe worden interviews gehouden en overlegvormen bijgewoond, maar tevens wordt gebruik gemaakt van de indrukken die voortkomen uit de eerder gestelde vragen omtrent de wijze van samenwerking in het kader van de netwerkbenadering.

Nadat inzicht is verschaft in de omgeving waarin de uitvoeringsorganisatie opereert, en de wijze van management die de uitvoeringsorganisatie toepast, kan de hoofdvraag beantwoord worden, en kunnen indien nodig aanbevelingen gedaan worden.

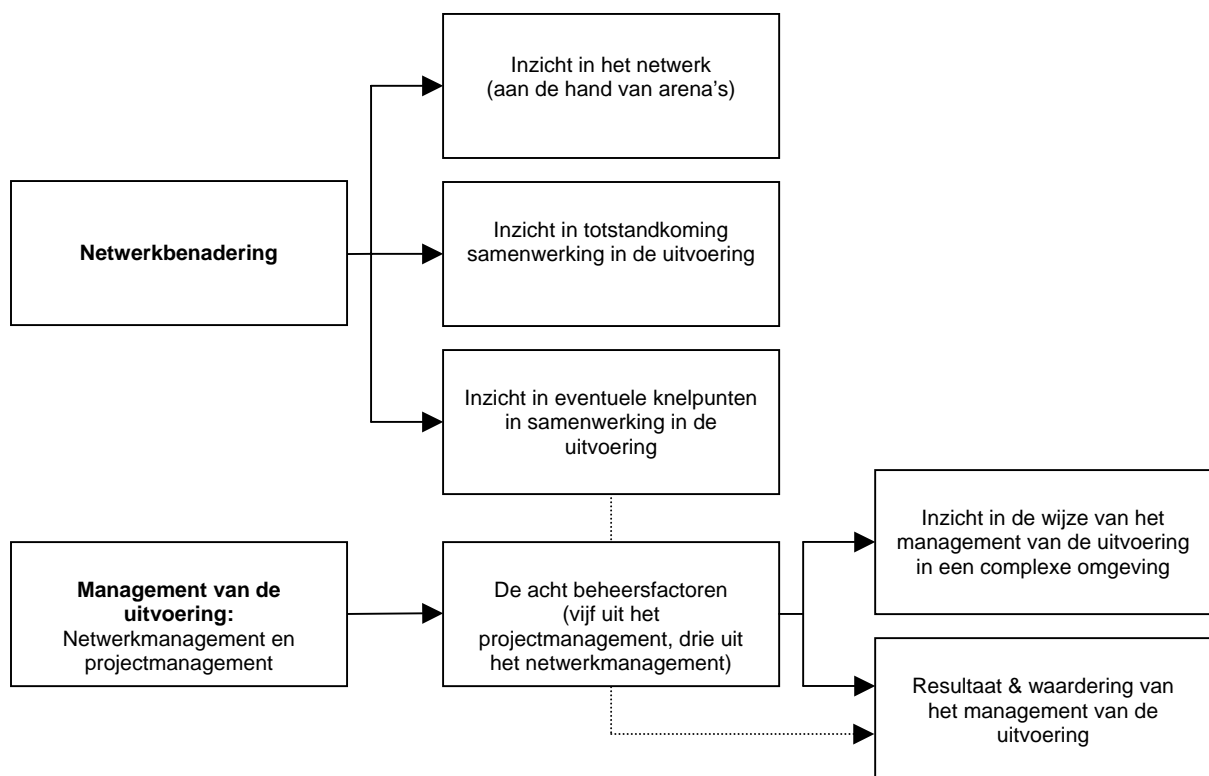


Fig. 3: Operationalisering

Het projectbureau en haar omgeving

4.0 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beargumenteerd dat de omgeving waarin het projectbureau RandstadRail het project RandstadRail uitvoert bestaat uit een netwerk. De omgeving is als complex te omschrijven, omdat deze wordt gekenmerkt door geslotenheid, dynamiek, wederzijdse afhankelijkheid en pluriformiteit. De uitvoering is te omschrijven als een ronde, waarin nieuwe actoren hun intrede kunnen doen en andere actoren strategisch gedrag zullen vertonen. Beschreven is hoe actoren dit doen binnen arena's: een technische, een sociale en een bestuurlijke. Arena's worden gekenmerkt door een dominante perceptie, waarbij actoren zich aansluiten. Dit heeft als gevolg dat vanuit elke arena een eigen werkelijkheid ervaren wordt, een eigen probleem, een eigen oplossing, een eigen project. Het projectbureau RandstadRail dient dit als uitvoeringsorganisatie te onderkennen. Het project kan gezien worden als een speelbal tussen de arena's: het komt tot stand door strijd en interactie tussen hen. Dit alles heeft zoals aangegeven gevolgen voor het management van de uitvoering. Dit management heeft te maken met het dilemma van openheid en geslotenheid. De keuze tussen beide is van de context afhankelijk en aan dynamiek onderhevig, en zal nooit een volledige keuze worden. Openheid en geslotenheid zijn immers tot elkaar veroordeeld. Het management van openheid en geslotenheid is dit dus ook. In het vorige hoofdstuk is betoogd dat het management gebruik moet maken van zowel de inzichten uit het projectmanagement als het netwerkmanagement.

In dit hoofdstuk wordt allereerst uiteengezet wat het project RandstadRail inhoudt, en welke voorgeschiedenis het kent. Vervolgens wordt het projectbureau RandstadRail, verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, beschreven. Hierna worden kort de relevante actoren benoemd die de omgeving van het project vormen. Na een beschrijving van de voorgeschiedenis van de deelprojecten Metrostation C.S. en station Blijdorp wordt een beeld van de uitvoering van de beide deelprojecten geschetst.

4.1 Het project RandstadRail

4.1.1 Voorgeschiedenis

Al sinds de jaren '80 van de vorige eeuw zijn er voor RandstadRail plannen in de maak. Er groeide toen om redenen van bevolkingsgroei en een stijgende vraag naar openbaar vervoer een vervoerskundige noodzaak voor een hoogwaardig vervoerssysteem op middellange afstanden in de zuidvleugel van de Randstad. Deze discussie werd vanuit verschillende zijden gevoed. De provincie Zuid-Holland had bepaalde ideeën over de verbinding Zoetermeer-Rotterdam; de gemeente Rotterdam was bezig met het 3M-plan, waarin drie metro's tot in de regio zou moeten worden doorgetrokken, en waarin ook de Hofpleinlijn een functie zou krijgen; het Rijk had een studie verricht naar een intensiever gebruik van de Hofpleinlijn; en de RET en HTM tenslotte hadden plannen ter verbetering van het openbaar vervoer in de Rotterdamse en Haagse agglomeraties: TramPlus en AggloNet. Uiteindelijk werd besloten een aantal samenhangende projecten op te starten: de RandstadRail. Aanvankelijk hielden de vervoersbedrijven zich hiermee bezig, maar dit leverde geen goede resultaten op door een gebrek aan samenwerking. In de jaren 1995 en 1996 werd de taak overgenomen door de Sturingsorganisatie RandstadRail, waarin het Stadsgebied Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de regionale directie van het ministerie van V&W hebben samengewerkt. Dit had tot gevolg dat het project RandstadRail in 1996 door de minister in de

verkenningfase van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 2002-2006 opgenomen werd.

Na de opname in het MIT startte de Verkenningstudie 'RandstadRail; de sprong naar hoogwaardig openbaar vervoer'. In deze studie zijn de ruimtelijke en de verkeerskundige situaties geanalyseerd en zijn een aantal varianten om het openbaar vervoer te verbeteren ontwikkeld. In die studie is voorgesteld om de Hofpleinlijn aan Rotterdamse zijde te koppelen aan de metro, de Hofpleinlijn aan Haagse zijde te koppelen aan het AggloNet en een opgewaardeerde lijn naar Scheveningen en de Zoetermeerlijn eveneens aan te sluiten op het AggloNet. De kosten van deze voorstellen werden echter geraamd op 3 tot 6 miljard gulden. De studie riep in Rotterdam verschillende discussies op. Eén ging over de wijze waarop het project versoberd kon worden, zodat het zou passen binnen de financiële mogelijkheden van de diverse overheden. Een tweede discussie ging over de wijze waarop de verbinding tussen het Rotterdamse metronet en de Hofpleinlijn vorm moest krijgen. Moest dit gebeuren via een fysieke koppeling (waardoor niet overgestapt hoeft te worden) of via een functionele koppeling (waardoor wel overgestapt moest worden)? In het verlengde hiervan lag de vraag waar deze koppeling plaats diende te vinden. Tenslotte moest besloten worden van welk vervoersmiddel gebruik gemaakt zou gaan worden: de tram of de metro.

In november 1998 is door de diverse regionale partijen de Planstudie RandstadRail vastgesteld. In de planstudie zijn de resultaten van de verkenningstudie nader uitgewerkt. Bovendien wordt er ingegaan op de discussie over de functionele en fysieke koppeling. De conclusie luidt dat de fysieke koppeling vervoerskundig beter scoort qua vervoerswaarde (meer reizigers) en qua kostendekkingsgraad. Verder wordt er uitgegaan van een onderscheid in twee fasen. In de eerste fase zouden de Hofpleinlijn en de Zoetermeerlijn als light-railverbindingen moeten worden geëxploiteerd, en werd de Hofpleinlijn bij NS-station Rotterdam Hofplein functioneel gekoppeld aan het stedelijk vervoersnet. In de tweede fase zou een doorkoppeling in de steden gecreëerd worden. Tevens zou de aanleg van een light-railverbinding Zoetermeer-Rotterdam aan de orde zijn.

De minister van Verkeer en Waterstaat nam de eerste fase van het project in de planstudietabel van het MIT op, en reserveerde er een bedrag voor. Echter, wegens de samenhang met het project Rotterdam Centraal en de 'aanlanding' van de HSL nam de minister op verzoek van de inmiddels geformeerde stuurgroep RandstadRail geen besluit over de planstudie. Wel heeft de planstudie de basis gevormd voor een marktconsultatie waarin is nagegaan in hoeverre private partijen een rol zouden kunnen vervullen bij de aanleg, het beheer, het onderhoud en de exploitatie van RandstadRail. De conclusie hiervan hield in dat een publiek-privaat samenwerkingsverband onhaalbaar was. De marktpartijen gaven nog wel als wijze raad mee dat zij het kunnen doorrijden tot in het hart van de steden als een van de belangrijkste succesfactoren beschouwden. Dit gegeven sterkte de stuurgroep RandstadRail, niet geheel tevreden met de conclusies van de planstudie, in haar overtuiging dat de functionele koppeling in Rotterdam niet strookte met de ambitie van het project. Een aanvullend onderzoek was het gevolg, wat onder andere tot de voor het Rotterdamse deel van het project belangrijke conclusie leidde dat er voor de koppeling aan het Rotterdamse metronet een tunnel onder Rotterdam-Noord geboord zou moeten worden.

De minister nam hierop in 2000, bij brief, een projectbesluit met nadere voorwaarden overeenkomstig de resultaten van de aanvullende planstudie. Aansluitend op deze brief hebben SGH en SRR voorstellen gedaan ter invulling van de door de minister gestelde voorwaarden. De minister accepteerde een nieuwe kostenraming echter niet, waardoor de fysieke koppeling in Rotterdam niet in aanmerking zou komen voor ministeriële subsidie. Desondanks hebben de regionale partijen en de minister na bestuurlijk overleg een procesovereenkomst RandstadRail ten behoeve van uitwerking van diverse aangelegenheden afgesloten. Tevens verstrekke de minister subsidie aan de regio's, te gebruiken voor gedeeltelijke dekking van de voorbereidingskosten van het project. De gemeenteraad van Rotterdam stelde hierop in 2001 het voorontwerp van RandstadRail vast. In het najaar van 2001 wordt er door de regio's en het Rijk onderhandeld over de resulterende verschillen, om te komen tot een definitieve subsidieaanvraag voor het gehele project. Inmiddels is er extra geld beschikbaar gekomen, waardoor de geboorde tunnel alsnog gerealiseerd kon worden. In december 2001 werd door de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgebied Haaglanden en de minister van Verkeer en Waterstaat na een lange vertraging een bestuurlijke overeenkomst gesloten inzake de aanleg en wijze van financiering van het project RandstadRail, waarmee een eerste vastlegging van het bestuurlijk kader van het project plaatsvindt. Het Rotterdamse college van Burgemeester en Wethouders is hier

eveneens mee akkoord gegaan. Het Rijk stelt 800 miljoen euro beschikbaar, de betrokken gemeenten uit het Stadsgebied Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam tezamen ongeveer 140 miljoen euro.

Vanaf dan komt het project in een stroomversnelling. In april 2002 wordt tussen de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgebied Haaglanden een coördinatieovereenkomst gesloten, waarbij met name van belang is dat beide partijen ieder verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en realisatie van de deelprojecten voor zover het hun eigen grondgebied betreft. In mei van datzelfde jaar wordt tussen de Stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam een uitvoeringsovereenkomst gesloten, waarin de gemeente de opdracht van de Stadsregio aanvaardt het project te realiseren. Het college van Burgemeester en Wethouders delegeert in juli 2002 het opdrachtgeverschap van RandstadRail naar de RET. In december 2002 geeft de minister uiteindelijk de beschikking af aan de Stadsregio Rotterdam, zodat het project daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Dit stond nog op losse schroeven door de budgettaire crisis bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Om toch op tijd te kunnen starten is budget vrij gemaakt door zowel de Haagse als de Rotterdamse regio aan te laten geven welke projecten in hun regio op de lange baan geschoven konden worden.

4.1.2 Het project RandstadRail

Het in de bestuurlijke overeenkomst overeengekomen project RandstadRail moet een verbetering opleveren van het openbaar railvervoer in de driehoek Den Haag, Zoetermeer en Rotterdam. Doel is het aanbieden van frequent, stipt, comfortabel en betrouwbaar vervoer, in een gebied waar er door toenemende verstedelijking en de toename van het aantal Vinex- en bedrijvenlocaties steeds meer behoefte aan is. In het projectplan RandstadRail Rotterdam wordt de doelstelling van het project als volgt omschreven: *“RandstadRail is het hoogwaardige openbaarvervoerssysteem in de zuidvleugel van de Randstad dat de stedelijke openbaarvervoersnetwerken van Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer met elkaar verbindt en het gebied ertussen ontsluit, inclusief de nieuwe Vinex-locaties. RandstadRail maakt gebruik van bestaande railinfrastructuur en biedt de reizigers snel, veilig en comfortabel, frequent regionaal openbaar vervoer”*. (Projectplan RandstadRail Rotterdam, 2003, p.7)

De doelstelling is overigens niet geheel juist. RandstadRail maakt immers niet alleen van bestaande infrastructuur gebruik, wel voor een groot deel: de Hofpleinlijn tussen Den Haag en Rotterdam en de Zoetermeerlijn tussen Den Haag en Zoetermeer, zogenaamde ‘heavy rail’-trajecten (treinvervoer) die geschikt gemaakt worden voor ‘light rail’-exploitatie (RandstadRail-voertuigen). Hiernaast wordt echter nieuwe infrastructuur gerealiseerd. Niet de gehele Hofpleinlijn wordt gevolgd, maar het traject station Den Haag CS - station Rotterdam Kleiweg. Vanaf hier wordt het traject langs het zogenaamde Statenwegtracé fysiek verbonden met het metrostation Rotterdam CS en de Erasmuslijn van het Rotterdamse metronet. Het Statenwegtracé zal grotendeels lopen door een nieuw aan te leggen tunnel, die circa 3 kilometer (waarvan circa 2,4 kilometer geboord) lang zal worden. Zo kan vanuit Den Haag doorgereden worden naar metrostation Slinge in Rotterdam. De verbinding tussen Zoetermeer en Rotterdam zal voorlopig uit een busverbinding bestaan, de zogenaamde Zo-Ro lijn.

In deze scriptie worden twee deelprojecten onderzocht die deel uitmaken van het Rotterdamse deel van RandstadRail, namelijk de deelprojecten metrostation Rotterdam CS en station Blijdorp. Het Rotterdamse deel van het project bestaat uit het traject dat loopt vanaf metrostation Rotterdam CS tot de regiogrens nabij Pijnacker. Daarnaast valt de Zo-Ro lijn onder het Rotterdamse deel. Binnen het Rotterdamse deel wordt grofweg onderscheid gemaakt tussen het deelproject Boortunnel en het Overig deelproject Rotterdam. Het deelproject Boortunnel omvat de ontwikkeling, de bouw en de ingebruikname van het nieuwe Statenwegtracé. Naast de aan te leggen tunnel zal er een nieuw ondergronds station aangelegd worden: station Blijdorp. De boortunnel betekent overigens een primeur, omdat nog niet eerder een boortunnel in stedelijk gebied is aangelegd. Voor het Statenwegtracé is gekozen omdat zo niet onder bebouwing hoeft te worden geboord, maar onder de weg. Het tracé bestaat uit twee geboorde tunnelbuizen, die vanaf Rotterdam Centraal onder het NS-emplacement door lopen en voor een belangrijk deel het stratenpatroon van de Statenweg volgen. Direct ten noorden van de Stadhoudersweg is dan het station Blijdorp gelegen. Vervolgens lopen de tunnelbuizen richting de Gordelweg, waarbij het Noorderkanaal, het Schieplein en de Goudse Lijn ondergronds gekruist worden. Bij het St. Franciscus Gasthuis wordt de tunnel ondieper, om vlak voor de Kleiweg bovengronds op de bestaande Hofpleinlijn aan te sluiten. Het Overig deelproject Rotterdam omvat alle andere benodigde activiteiten op het grondgebied van de Stadsregio Rotterdam. Het gaat hier onder andere om de ombouw van bestaande NS-haltes tot RandstadRail-stations en de

bouw van nieuwe RandstadRail-stations. Ook de noodzakelijke aanpassingen aan het reeds bestaande metrostation CS maken hier deel van uit.

4.2 Het projectbureau RandstadRail

De projectorganisatie

De algehele organisatie van het project RandstadRail is in handen van de projectorganisatie RandstadRail. De projectorganisatie beslaat een groot veld van actoren. Omdat het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam verantwoordelijk zijn voor het deel van het project dat op het eigen grondgebied gerealiseerd wordt, bestaat er zowel aan Haagse als aan Rotterdamse zijde een opdrachtgevers- en een opdrachtnemersorganisatie. De opdrachtgeversorganisatie in Rotterdam bestaat uit de stuurgroep RandstadRail, voorgezeten door de projectwethouder; de directieraad RandstadRail, voorgezeten door de projectdirecteur RET en het projectbureau RandstadRail.

De stuurgroep RandstadRail is een regulier overleg waarin de projectwethouder geïnformeerd wordt over het project en afstemming plaatsvindt over te nemen besluiten in het college en in de raad. Een en ander wordt voorbereid in de directieraad RandstadRail. Tevens bereidt de stuurgroep besluiten voor die de gemeente Rotterdam moet nemen. Er worden knelpunten en politiek gevoelige aangelegenheden betreffende het project besproken, waar vervolgens besluiten over worden genomen. De stuurgroep ziet toe op de juiste uitvoering van het project en op de naleving van de subsidievoorwaarden. De directieraad is een afstemmingsoverleg van projectaangelegenheden tussen de directeuren van de bij het project betrokken gemeentelijke diensten. De raad adviseert de stuurgroep en het college van Burgemeester en Wethouders, en daarnaast de stuurgroep en de directieraad van het project Rotterdam Centraal inzake te nemen beslissingen. Verder beoordeelt de directieraad door de projectorganisatie ingediende voorstellen en wijzigingen in het Programma van Eisen, de scope en de planning.

De volgende organisaties zijn in de opdrachtgeversorganisatie verenigd. Ten eerste de stadsregio Rotterdam (SRR), die samen met het Stadsgewest Haaglanden (SGH) de bestuurlijke opdrachtgever is voor de uitvoering van RandstadRail. Zij zijn de bestuurlijke organen waarlangs de subsidie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat binnenkomt. Iedere regio is verantwoordelijk voor de uitvoering van en loopt het financieel risico voor zijn eigen deel. Tevens verstrekken de stadsregio's de concessies aan de toekomstige exploitanten. SRR is in de uitvoering minder prominent in beeld: ze komt onder andere in actie als het Programma van Eisen aangepast moet worden, en dient aanvullende financiering te verzorgen wanneer, op last van SRR, getreden wordt buiten de scope van het project. Middels een op 30 mei 2002 gesloten uitvoeringsovereenkomst tussen SRR en de gemeente Rotterdam is de uitvoering van de bestuurlijke overeenkomst met de lusten en lasten neergelegd bij de gemeente Rotterdam. Zij draagt hierdoor het financieel en uitvoeringsrisico. De gemeente dient zorg te dragen voor het goed uit laten voeren van het project binnen de in de bestuurlijke overeenkomst gestelde kaders, voor afstemming met andere projecten en voor (het inrichten van) een adequate projectorganisatie. De wethouder Verkeer en Vervoer van de gemeente Rotterdam is projectwethouder en ziet in die hoedanigheid toe op de goede uitvoering van het project. Hij is namens het college van Burgemeester & Wethouders verantwoordelijk voor het project en houdt toezicht op de voortgang. Tevens stemt hij te nemen besluiten af in het college van Burgemeester en Wethouders en in de gemeenteraad. De gemeente Rotterdam heeft de uitvoering gedelegeerd aan de RET waarbij het financieel risico bij de gemeente blijft liggen. Hiermee is de RET met ingang van 1 juli 2002 gedelegeerd opdrachtgever voor de verschillende deelprojecten van RandstadRail binnen de regio Rotterdam. De directeur RET heeft hiervoor het projectbureau RandstadRail ingesteld dat opereert binnen de afdeling Directie Strategische Projecten. Het projectbureau voert de dagelijkse aansturing uit. Hiermee nam DSP de rol over welke tot op dat moment door dS+V werd vervuld. Het projectbureau RandstadRail heeft de verantwoordelijkheid het project binnen de gestelde kaders te realiseren. Tevens verzorgt het bureau de opdrachten aan de opdrachtnemers en ziet het toe op een goede uitvoering daarvan.

Onder het projectbureau hangt de opdrachtnemersorganisatie, die zich bezig houdt met ontwerp, directievoering en toezicht. De Rotterdamse opdrachtnemersorganisatie bestaat uit onder andere particuliere aannemers. Voorbereiding, ontwerp en begeleiding van de uitvoering van het project

worden echter in belangrijke mate gerealiseerd door Rotterdamse diensten. De RET, dS+V, GWR en OBR zijn belangrijke opdrachtnemers.

In Den Haag bestaat er een vergelijkbaar systeem. Om tot afstemming tussen beide delen te komen zijn er een gezamenlijke stuurgroep, een gezamenlijke directieraad en een projectmanagementteam Haaglanden en Rotterdam. Daarnaast maken nog enkele andere organisaties deel uit van de projectorganisatie. Ten eerster het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij is subsidieverlener van het project. Er is sprake van een vast subsidiebedrag, maar de projectorganisatie moet wel door middel van een voortgangsrapportage per kwartaal verantwoording afleggen over de voortgang, de mijlpalen en de besteding van de gelden. Wanneer benodigd zal een aanvullende financiering met het ministerie besproken worden. Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland is door de minister van Verkeer en Waterstaat belast met het toezicht op de goede uitvoering van de bestuurlijke overeenkomst. Declaraties worden bij de directie ingediend. De projectorganisatie legt verantwoording af middels kwartaalrapportages en een driemaandelijks overleg. Verder zijn de gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk, de deelraad Centrum en de deelgemeenten Noord en Hillegersberg/Schiebroek, verschillende taakorganisaties van ProRail en de toekomstige vervoerder betrokken.

Stadsregio Rotterdam (SRR)	Bestuurlijke opdrachtgever
Gemeente Rotterdam	Door SRR belast met de uitvoering. Draagt het financieel en uitvoeringsrisico
Projectwethouder	Namens het college van B&W verantwoordelijk voor het project. Houdt toezicht op de voortgang. Zit de stuurgroep RandstadRail voor
Stuurgroep RandstadRail (o.a. projectwethouder, projectdirecteur, projectmanager)	Regulier overleg waarin de projectwethouder wordt geïnformeerd en afstemming plaatsvindt over te nemen besluiten in het college van B&W en de gemeenteraad
Rotterdamse Elektrische Tram (RET)	Gedelegeerd opdrachtgever
Projectdirecteur	Ambtelijk verantwoordelijk voor de goede uitvoering van het project. Voorzitter van de directieraad RandstadRail
Directieraad RandstadRail	Afstemmingsoverleg van projectaangelegenheden tussen de directeuren van de betrokken gemeentelijke takken van diensten. Adviseert de stuurgroep en het college van B&W
Projectbureau RandstadRail	Belast met de dagelijkse uitvoering van het project

Fig. 4: De opdrachtgeversorganisatie Stadsregio Rotterdam

Gezamenlijke stuurgroep Haaglanden & Rotterdam (o.a. beide projectwethouders)	Houdt toezicht op de voortgang van het project als geheel en op de uitvoering van de coördinatieovereenkomst
Gezamenlijke directieraad Haaglanden & Rotterdam (o.a. beide projectdirecteuren, beide projectmanagers)	Geeft leiding aan het projectmanagementteam en de uitvoering van de coördinatie-overeenkomst
Projectmanagementteam Haaglanden & Rotterdam (o.a. beide projectmanagers)	Bereid de besluiten van de gezamenlijke directieraad voor en voert de besluiten van de gezamenlijke directieraad en/of stuurgroep uit

Fig. 5: Afstemming Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam

Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Subsidieverlener
Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland	Door het ministerie belast met het toezicht op de goede uitvoering van de bestuurlijke overeenkomst
Gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk (3-B gemeenten)	Vergunninghouders voor de bouw en aanleg van RandstadRail binnen de gemeentegrenzen
Deelraad Centrum en deelgemeenten Noord en Hillegersberg/Schiebroek	Dienen medewerking te verlenen aan de projectorganisatie t.a.v. de realisatie van de plannen. Moeten de eigen plannen die een relatie met het project hebben afstemmen op de plannen voor het project. Zorgdragen voor de aanvraag en afhandeling van vergunningen. Het verlenen van medewerking aan de communicatie met bewoners en bedrijven (Al het bovenstaande geldt overigens ook voor de 3-B gemeenten)
Taakorganisaties ProRail	Vergunningverlener bij werken onder en naast de spoorbaan, huidige eigenaar van de Hofpleinlijn, beheerder van het spoor
Toekomstige vervoerder	Voor Rotterdam is dit de RET

Fig. 6: Overige organisaties

dS+V	Het (laten) verzorgen van de inrichtingsplannen. Het verzorgen van de ruimtelijke ordeningsprocedures
GWR	Het verzorgen van de benodigde vergunningen. Het ingenieursbureau (IGWR) verzorgt de engineering, architectuur en directievoering van de tunnels en stations
OBR	Belast met het verwerven en vrijkomen van gronden en uitplaatsingen van onroerend goed
RET	(o.a.) Verzorgt de gebruiksvergunning bij de brandweer. Verzorgt de goedkeuring bij de inspectie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. RET-Infra verzorgt het Programma van Eisen voor de spoortechnische zaken
Overige aannemers etc.	

Fig. 7: Opdrachtnemersorganisatie

Het projectbureau

Hierboven zijn reeds de taken en verantwoordelijkheden van het projectbureau beschreven. Hieronder wordt ingegaan op de invulling die het projectbureau daaraan geeft. Op het moment van onderzoek bestond het projectbureau uit de volgende functies. De projectmanager is verantwoordelijk voor de algehele projectleiding (hij geeft de dagelijkse leiding aan de projectorganisatie en leiding aan het projectbureau) en legt direct verantwoordelijkheid af aan de projectdirecteur. Hij is verantwoordelijk voor de goede uitvoering van het project, signaleert problemen bij de uitvoering en neemt de geëigende maatregelen. Ook ziet hij toe op de juiste uitvoering van de opdrachtnemende partijen binnen de gegeven randvoorwaarden. Hij draagt zorg en is verantwoordelijk voor de afstemming tussen betrokken partijen, de rapportage aan de directie, projectwethouder, raadscommissies, SRR en de subsidieverlener, de juiste besteding van de gelden, de uitvoering van een goed budgetbeheer en de toepassing van het kwaliteitshandboek DSP. Tijdens de uitvoering bewaakt hij de zorg voor de voortgang van het project en de risico's, kwaliteit, tijdigheid en kosten van de uitvoering en hij rapporteert hierover aan de opdrachtgever. De projectcontroller is gezamenlijk met de administrateur en de planner verantwoordelijk voor de projectcontrol. Zij zijn belast met de controletaken van geld en tijd en de administratieve afhandeling. Er is een projectsecretaris, die met het secretariaat de secretariële ondersteuning levert. Hij is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de vergaderingen van onder andere de stuurgroep en de directieraad. Tevens zorgt hij voor de afstemming, opvolging van acties, voorbereiding van de besluitvorming, agendaposten, raadstukken e.d. Hij is verder verantwoordelijk voor de afhandeling van bestuurlijke zaken. Hij vervangt de projectmanager inzake bestuurlijke aangelegenheden en ondersteunt de projectdirecteur bij de uitvoering van diens taken. De projectjurist levert de juridische ondersteuning en advisering. Hij adviseert bij juridische aangelegenheden en bekijkt de af te sluiten contracten. Verder is er de projectcommunicatie, waar de projectcommunicatieadviseur (verantwoordelijk voor het interne en externe communicatiebeleid en de afstemming van mediaaangelegenheden met andere partijen zoals de RET, SRR en Rijkswaterstaat), de projectbegeleider / omgevingsmanager (verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten tussen de projectorganisatie en de projectomgeving) en medewerkers van het infracentrum (het voorlichtingscentrum van het project) onder vallen. Verder zijn er deelprojectmanagers: de projectmanager veiligheid, de projectmanager beveiliging, de projectmanager Tijdelijke Maatregelen Stationsplein en de projectmanager bovengrondse haltes (die tevens projectmanager kwaliteit is, wat inhoudt dat hij verantwoordelijk is voor het beheer van het Programma van Eisen en de ontwerpen en bestekken moet toetsen op kwaliteitsaspecten). (Projectplan RandstadRail Rotterdam, p.22-25) Overigens worden niet alle functies full time uitgeoefend.

Het projectbureau maakt overigens gebruik van een projectmatige werkwijze. Dit is terug te vinden in het procedurehandboek Directie Strategische Projecten: *“de opdrachten die door Directeur RET aan DSP worden gedelegeerd worden projectmatig aangepakt.”* (Procedurehandboek DSP, Versie 1.2a, 2004, p.11) Daarnaast heeft het projectbureau verwoord hoe zij wil opereren in haar omgeving. Om te beginnen geeft het procedurehandboek DSP aan dat de projecten die zij uitvoert vele belanghebbende partijen kennen. Er wordt betoogd dat de communicatie over de gevolgen van het project voor deze belanghebbenden cruciaal is voor de voortgang en realisatie van het project binnen de daarvoor geldende kaders. Verder probeert de projectorganisatie bij de voorbereiding en uitvoering van het project zorgvuldig rekening te houden met de omgeving, en de overlast voor omwonenden en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. Zo is in het geval van het project RandstadRail voordat begonnen wordt met het boren van de tunnel en het bouwen van stations een uitgebreid bouwkundig

onderzoek uitgevoerd. Ook tijdens de werkzaamheden worden metingen uitgevoerd. Indien schade wordt veroorzaakt, kent RandstadRail schaderegelingen voor verschillende soorten schades.

De projectorganisatie RandstadRail heeft een groot deel van haar aandacht voor de omgeving samengevat onder de noemer projectbegeleiding. Dit is gericht op omwonenden en bedrijven die direct invloed ondervinden van het project, met als doel begrip te kweken voor de uit te voeren werkzaamheden. De projectbegeleiding is erop gericht tijdig informatie te verschaffen over wat er gaat gebeuren, redelijke wensen van omwonenden en bedrijven naar vermogen te honoreren en het nakomen van afspraken met aannemers af te dwingen. Een onderdeel is de bewonersparticipatie, die plaats moet vinden in zogenaamde klankbordgroepen en begeleidingscommissies. Een klankbordgroep wordt in de overgang naar de uitvoering omgevormd tot een begeleidingscommissie. Hierin zijn bewoners, ondernemers en betrokkenen uit de directe omgeving vertegenwoordigd, naast werkvoorbereiders en uitvoeringsleiders van het project. Adviezen en voorstellen uit de begeleidingscommissie worden voorgelegd aan de projectleiding. De terugkoppeling vindt plaats in de commissie. De commissie heeft recht op vroegtijdige informatie over alle onderwerpen die het project betreffen, uitgezonderd de informatie uit contractonderhandelingen. Tevens heeft de commissie het recht gevraagd en ongevraagd advies te geven. Voor omwonenden worden verder informatieavonden georganiseerd. Omwonenden worden in bewonerskranten geïnformeerd, en de komende bouwactiviteiten worden vermeld in bewonersbrieven. Tenslotte is bekend waar men terecht kan met klachten.

Een ander onderdeel van de strategie is dat naast de bovengenoemde tijdige, juiste en complete aankondiging van werkzaamheden het belangrijk is dat er continuïteit zit in de communicatie naar de omgeving. Ook als er een periode niets gebeurt, bijvoorbeeld als het wachten is op procedures en besluitvorming, is het van belang toch te communiceren over de stand van zaken en de wegen die bewandeld gaan worden. Daarnaast moet voor alle partijen helder zijn dat wanneer het gaat om informatie over RandstadRail, het projectbureau degene is die dit initieert. Dit betekent dat het projectbureau alert moet zijn op informatiebehoefte en communicatiemomenten. Tenslotte moet duidelijk zijn wie de afzender is, en waar men terecht kan voor vragen, klachten en schademeldingen. Op deze manier wordt draagvlak verworven onder de omwonenden.

Het Concept Communicatieplan RandstadRail (2003) geeft duidelijk aan wat het projectbureau wil:

- Voortzetting van een interactief proces

De strategie bestaat uit het in open dialoog staan met alle betrokkenen die met RandstadRail te maken krijgen of hebben, zodat het benodigde draagvlak, medewerking en begrip zo groot mogelijk zijn.

- Van kennisoverdracht naar acceptatie

Uitgangspunt is dat kennis leidt tot beter begrip en acceptatie van de werkzaamheden en de mogelijke hinder die hieruit voortvloeit. Mensen kunnen daarnaast ook meedenken over oplossingen, in een open dialoog. De te gebruiken taal is helder, realistisch en concreet. Uitgelegd wordt waarom de maatregelen noodzakelijk zijn. Mensen zijn voor rede vatbaar, mits ze de context begrijpen.

- Draagvlak creëren (projectbegeleiding)

Niet alleen betrokkenheid van en communicatie met bewoners en toekomstige reizigers zijn van groot belang voor het slagen van de constructie van RandstadRail, ook de betrokkenheid van bestuurders en beslissers uit de (deel)gemeenten, omliggende bedrijven, marktpartijen en vervoerders is wenselijk om een breed draagvlak voor het proces te bewerkstelligen.

- Perspectief schetsen

Van belang is om in de communicatie niet alleen te focussen op de overlast maar ook het perspectief te schetsen over 5-7 jaar en de voordelen van de komst van RandstadRail zodat iedereen weet waarvoor er overlast is. De overlast is de keerzijde en slechts tijdelijk van aard. Uiteraard is het niet zo dat voor iedereen het eindresultaat voordelig is of dit zo ziet. In deze gevallen betekent het aangeven hoe de eindinrichting eruit gaat zien.

- Visualisatie

Waar mogelijk worden zaken zoveel mogelijk gevisualiseerd, bijvoorbeeld door tijdens gesprekken of presentaties gebruik te maken van een plattegrond met transparant van de nieuwe situatie.

- Pro-activiteit

Zoveel mogelijk zal worden gekozen voor een pro-actieve communicatiestrategie in plaats van een reactieve aanpak. Op deze manier is de communicatie optimaal te regisseren.

4.3 Het netwerk

Het projectbureau RandstadRail is belast met de dagelijkse uitvoering van het project RandstadRail. De uitvoering van een project kan niet los gezien worden van haar omgeving. Wat nu is de omgeving waarin het projectbureau RandstadRail opereert? In deze paragraaf zal ik de actoren die het netwerk rond de deelprojecten station Metrostation CS en station Blijdorp vormen benoemen. Ook de actoren die in paragraaf 4.3 beschreven zijn behoren hier toe. In deze paragraaf worden enkele daarvan nogmaals weergegeven, maar dit gebeurt alleen wanneer zij ook vanuit een andere rol bij het project betrokken zijn. Zo is de RET niet alleen toekomstig vervoerder en opdrachtnemer, maar heeft deze organisatie ook belangen als vervoersorganisatie tijdens de uitvoering.

Belangrijke actoren in het netwerk zijn de burgers. Het gaat hier om de omwonenden aan de noord- en zuidzijde van het Centraal Station, en de bewoners van de Statenweg en nabije omgeving. Zij ervaren de werkzaamheden, en de overlast die dit met zich meebrengt, het meest intens. Zij moeten daarnaast het project legitimatie verschaffen. Hiervoor is draagvlak nodig. Ook de ondernemers zijn belangrijk, omdat hun belangen door de werkzaamheden in het geding kunnen komen. Een aantal moet gedwongen verhuizen, een aantal zal worden uitverkocht. Daarnaast worden er werkzaamheden op hun grondgebied, of in de directe nabijheid uitgevoerd. Dit heeft gevolgen voor zaken als bereikbaarheid. Ondernemers moeten daarnaast zelf vergunningen aanvragen wanneer er werkzaam aan hun pand of op hun grondgebied verricht worden. Dit brengt een zekere machtspositie met zich mee. De ondernemers op en om het Stationsplein zijn te verdelen in grote en kleine spelers. Grote spelers zijn bedrijven als Nationale Nederlanden, het Groothandelsgebouw en grand café Engels. Zij zijn invloedrijk. Kleine spelers zijn bijvoorbeeld mobiele verkooppunten en snackbars, de ondernemers in het NS-station en het huidige metrostation. Dit neemt niet weg dat ook hun medewerking vereist is. De ondernemers op en rond de Statenweg zijn veelal kleine zelfstandigen. Zij kunnen te maken krijgen met bereikbaarheidsproblemen, wat gevolgen kan hebben voor het aantal klanten.

De politiek op met name gemeentelijk en deelgemeentelijk niveau behoort eveneens tot het netwerk. Zij tracht de belangen van de burgers en ondernemers te behartigen. Wat opvalt, is dat er binnen de politiek, gevoed door de tijdgeest, veel aandacht voor sociale veiligheid. Dit geldt voor beide stations. Station Blijdorp is een nieuw station in een rustige wijk. De komst van een ondergronds station brengt altijd overlast met zich mee. De politici zullen deze overlast willen minimaliseren. Station Rotterdam Centraal en haar omgeving zijn onder het huidige beleid van de gemeente Rotterdam veiliger geworden. Deze situatie zal men niet op willen geven. De burgemeester en de wethouder Veiligheid zijn politiek verantwoordelijk voor het behalen van de collegeprioriteiten ten aanzien van veiligheid. Niet alleen politici en bestuurders in de deelgemeente Noord, de Centrumraad en de gemeente Rotterdam, maar ook de politie, de spoorwegpolitie, de brandweer, de dienst Stadstoezicht, de stuurgroep Veilig, het Bestuurlijk-Juridisch Overleg, de RET, de NS en de stadsmarinier houden zich hier mee bezig.

Voor vooral het deelproject metrostation CS, maar ook voor het deelproject station Blijdorp, geldt dat de gebruikers van tram, bus, metro en trein (de reizigers), de vervoersbedrijven en bijvoorbeeld de taxibranche een rol spelen. De werkzaamheden op en in de omgeving van het Stationsplein brengen ook voor deze actoren overlast met zich mee: locaties van haltes veranderen, de toegankelijkheid neemt af enzovoort.

Op het Stationsplein zijn nog een aantal actoren betrokken. Namens de projectorganisatie is dit bijvoorbeeld de Task Force. Deze is in het leven geroepen voor het coördineren dan wel uitvoeren van

de tijdelijke maatregelen op het Stationsplein en omgeving, waaronder het verleggen van tramsporen, het functievrij maken van het plein en de omgeving, en de inrichting ervan. Daarnaast zijn de combinatie Saturn (verantwoordelijk voor de aanleg van de boortunnel), (onder)aannemers, de RET, GWR en dS+V hier actief met werkzaamheden. Ook de NS en ProRail kunnen hier genoemd worden.

De RET is overigens op vele manieren betrokken is. Al eerder is aangegeven dat RET-Infra opdrachtnemer is. Daarnaast is uiteraard het projectbureau RandstadRail er ondergebracht. De RET is tevens beoogd vervoerder, en maakt daarom samen met de Stadsregio Rotterdam afspraken over de 'raakvlakken' tussen infrastructuur en exploitatie, zoals sociale en brandveiligheid. Als vervoerder bestaat de RET uit verschillende divisies, ondergebracht in de moederorganisatie. Als vervoerder benadrukt de RET bijvoorbeeld dat het Centraal Station een knooppunt is voor het openbaar vervoer, en dat daarin past dat alle vormen van openbaar vervoer een vooraanstaande plaats hebben. Daaraan mogen geen concessies worden gedaan. De divisies hebben oog voor de eigen belangen: tram, bus en metro. Tenslotte heeft de RET het belang van de reiziger in het oog te houden. Hier spelen dus vele belangen binnen één (moeder)organisatie.

Het netwerk kan op de volgende wijze weergegeven worden. Hierbij worden de verschillende actoren in de te verwachten arena's geplaatst. (Afbeelding invoegen)

4.3.1 Relaties met andere projecten

Naast de arena's zijn er min of meer autonome processen. Een project blijkt in de praktijk vrijwel onbeheersbaar als er geen rekening is gehouden met het geldende beleid of met andere ontwikkelingen. Deze autonome processen beïnvloeden het project en kunnen omgekeerd ook door het project zelf beïnvloed worden. Onder deze processen kunnen we bijvoorbeeld het project Rotterdam Centraal scharen. Deze processen vallen buiten de reikwijdte van het projectbureau RandstadRail, maar de processen beïnvloeden het project net als dat het project de processen beïnvloedt. Hieronder volgt een beschrijving van enkele belangrijke autonome processen beschrijven.

Metrostation CS is lang opgehouden door de vertraging in het project Rotterdam Centraal. Daarmee is dit laatste project lange tijd bepalend geweest voor het project RandstadRail. Pas toen besloten werd een horizontale fasering toe te passen, kon het laatste project zelfstandig beginnen. Dat wil overigens niet zeggen dat de invloed van project Rotterdam Centraal daarmee verdwenen is, wat onder andere blijkt uit het functioneren van de Task Force. Ook de Weenatunnel is een project dat in de omgeving van Rotterdam Centraal extra aandacht met zich meebrengt, net zoals de mogelijke realisatie van de Kruispleingarage. Het verleggen van tramsporen en halteplaatsen kan hierdoor bijvoorbeeld een verhaal zonder einde worden.

Ook in de omgeving van het station Blijdorp speelt zich het nodige af. Een voorbeeld is het invoeren van betaald parkeren in de wijk Blijdorp. Dit liep samen met de start van de werkzaamheden aan de Statenweg, wat al de nodige overlast met zich meebracht, waaronder het verdwijnen van parkeerplaatsen. Ook de maatregelen die voortkomen uit de bezuinigingen bij de RET hebben invloed: tramlijn 3 verdwijnt uit de wijk. Wat voor beide stations geldt, is de invoering van tourniquets, waartoe de scope van het project RandstadRail zelfs gewijzigd moest worden. Zelfs de komst van enkele Europese ministers in het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie naar Rotterdam, brengt zijn consequenties met zich mee. Enkelen zullen overnachten in het Westin Hotel, wat betekent dat 's nachts geen geluidsoverlast gewenst is op het Stationsplein, waardoor de aannemer voor problemen komt te staan.

Nu en in de toekomst zijn er nog andere werkzaamheden in de omgeving van het Stationsplein. De Westkruiskade en de Nieuwe Binnenweg worden heringericht, het Hofplein is opgeknapt, de Calypso, de Pauluskerk en de Holiday Inn worden gesloopt, de Weenapoint wordt verder ontwikkeld, het oude Luxor wordt gesloopt en in haar plaats tenslotte komt de Coolsingeltoren.

Het probleem bij dit soort processen is dat voor de neutrale buitenstaander de verdeling van projecten niet altijd duidelijk is: een bouwput is een bouwput, of die nu voor RandstadRail dient, voor Rotterdam Centraal, of voor de herinrichting van het Kruisplein. Ook zagen de bewoners van de wijk Blijdorp het verdwijnen van parkeerplaatsen gepaard gaan met de invoer van betaald parkeren. Dit zijn zaken die vanuit de overheid een duidelijke scheiding lijken te hebben, maar voor de burger ligt dit vaak anders.

4.4 Metrostation CS

In deze paragraaf wordt de voorgeschiedenis van het deelproject Metrostation CS geschetst. Vervolgens wordt het verloop van de uitvoering beschreven.

4.4.1 Voorgeschiedenis

Op dit moment is Rotterdam Centraal een belangrijk en zeer omvangrijk openbaar vervoersknooppunt. Met 140.000 reizigers per dag verwerkt het station evenveel reizigers als luchthaven Schiphol. Vanaf 2007 moeten ook de treinen van de HSL en de lightrailvoertuigen van RandstadRail het station aan gaan doen. Het aantal reizigers zal gaan toenemen tot ongeveer 400.000 reizigers per dag. Om deze reizigersstromen in goede banen te leiden, zal het station een ingrijpende vernieuwing moeten ondergaan, wat het project Rotterdam Centraal genoemd wordt. Door de toename van het aantal reizigers en de komst van RandstadRail moet ook het metrostation CS worden aangepast. RandstadRail zal immers aansluiten op de huidige Erasmuslijn, en om het mogelijk te maken dat de reizigers niet meer hoeven over te stappen wordt een fysieke verbinding gerealiseerd. De projectorganisatie RandstadRail laat hiertoe het huidige tweesporige metrostation ombouwen tot een driesporig station met twee eilandperrons. Tijdens deze verbouwing zal het metroverkeer doorgang blijven vinden. Het nieuwe metrostation zal 100 meter westelijker, in de Conradstraat, gelegen zijn dan het huidige.

Op, onder en nabij het Stationsplein “ontmoeten” de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail elkaar. Dit uit zich fysiek in de koppeling die gemaakt moet worden tussen het RandstadRail-station metrostation CS en alles wat zich daarboven gaat afspelen. Deze koppeling is om een groot aantal redenen van plantechische, organisatorische, procedurele en commerciële aard buitengewoon complex. Het samenwerkingsverband met vele in- en externe partijen en omgevingsinvloeden is dat al evenzeer. (Concept relatie RandstadRail – Rotterdam Centraal, 2003) Aanvankelijk was het de bedoeling dat beide projecten tegelijkertijd gerealiseerd zouden worden. Echter, de vertragingen in het project Rotterdam Centraal waren zodanig, dat RandstadRail het zich niet kon veroorloven dit uitgangspunt langer te omarmen. Beide projecten bevonden zich in 2003 in een zeer verschillend stadium. De RandstadRail-boortunnel was besteksgereed, en medio 2008 zou het Rotterdamse deel van RandstadRail volgens bestuurlijke afspraken moeten gaan functioneren. Het project Rotterdam Centraal daarentegen bevond zich door allerlei vertragingen nog aan het begin van de Programma van Eisen fase, waardoor het nog een aantal stappen te doorlopen had, zoals bestuurlijke besluitvorming, inspraak en onderhandelingen met diverse partijen. (Concept relatie RandstadRail – Rotterdam Centraal, 2003)

Deze situatie werd onhoudbaar. Het project Rotterdam Centraal had nog geen bestuurlijke status, en daarmee geen ‘titel’. Ook was er geen budget. RandstadRail had dit alles wel, en kon na de reeds opgelopen vertraging niet langer wachten. Verschillende scenario’s werden opgesteld om te komen tot een werkbare uitkomst. De meest optimale situatie was een volledige afstemming van beide projecten, waarbij RandstadRail medio 2008 volledig in exploitatie kon worden genomen en waarbij Rotterdam Centraal haar plannen kon realiseren zonder beperkingen vanuit RandstadRail. Dit werd het optimumscenario genoemd, maar was onhaalbaar. Alle andere scenario’s waren per definitie niet ideaal. Er was het CS-scenario, waarbij RandstadRail zou moeten wachten tot de plannen rondom Rotterdam Centraal zodanig waren uitgekristalliseerd, dat op basis van een nieuw vast te stellen integrale planning in één keer de OV-terminal en de RandstadRail-verbinding gerealiseerd konden worden. RandstadRail zou dan zo lang als nodig gebruik maken van het “oude” Hofpleinstation als eindstation en pas volledig kunnen worden geëxploiteerd na 2008. Ook was er het RandstadRail-scenario, met absolute prioriteit voor RandstadRail. De nieuwe aansluiting zou gebouwd worden zonder met de nog niet bekende plannen van Rotterdam Centraal rekening te houden, maar met een “best guess” oplossing. Inpassing van de definitieve plannen van Rotterdam Centraal zou slechts voor zover mogelijk gebeuren tijdens de uitvoering van RandstadRail. De exploitatie in 2008 werd hiermee veilig gesteld. In het “bestaand station” scenario zou de boortunnel uitgevoerd worden tot aan het bestaande metrostation. Voor RandstadRail zou een tijdelijk kopstation ontstaan met een functionele overstap, die bovengronds zou plaatsvinden. Hierdoor bleef de exploitatie van RandstadRail en de Rotterdamse metro gescheiden. Later in de tijd zou het nieuwe metrostation tegelijk met de OV-terminal gebouwd worden. Volledige exploitatie van RandstadRail zou na 2008 gaan plaatsvinden. In het “bouwfasering” scenario zou het toekomstige metrostation gefaseerd gebouwd worden en volledig afgebouwd worden op basis van de plannen van Rotterdam Centraal. Mogelijke subscenario’s zijn het

verticaal of horizontaal “knippen”. De verticale knip zou halverwege het nieuw te bouwen metrostation gebeuren, buiten het Stationsplein. Dit biedt flexibiliteit voor de plannen van Rotterdam Centraal, waardoor een optimale integratie van het metrostation met de OV-terminal kan plaatsvinden. Hierdoor zou ook de overlast op het Stationsplein beperkt worden. De voorziene bouwput zou in twee delen moeten worden uitgevoerd, door een verticaal scherm dwars op de bestaande metrobuïs aan te brengen. Hierdoor is een gescheiden exploitatie van RandstadRail en de Rotterdamse metro gedurende de spitsuren mogelijk, met een ondergrondse overstap tussen de metro en RandstadRail. In dit scenario kan een volledige exploitatie pas na 2008 plaatsvinden. De horizontale knip houdt in dat de scheiding tussen de twee projecten plaats zou gaan vinden op maaiveld (0-niveau). Op niveau -2 was spoortechnisch duidelijk wat er moest komen. Indien Rotterdam Centraal geen zware randvoorwaarden aan de bouwputcontour zou stellen, kon op 0-niveau een knip gemaakt worden. De lijnverbinding zou op -2 niveau aangelegd worden met een station op -1 niveau, waardoor RandstadRail medio 2008 volledig in exploitatie kon gaan. In dit scenario wordt alles onder maaiveld dus in één keer aangelegd. Belangrijk in dit scenario was het uitgangspunt dat er om de ontwerprijheid voor de OV-terminal te behouden ter plaatse van de geprojecteerde OV-terminal een tijdelijke vloer op maaiveldniveau diende te worden gemaakt, terwijl er op de niveaus -2 en -1 gebouwd zou worden. (Concept relatie RandstadRail – Rotterdam Centraal, 2003)

De twee laatste scenario's werden het meest haalbaar geacht. Voorwaarden waren onder andere dat de exploitatie van de metro zo min mogelijk diende te worden verstoord en dat gestreefd werd naar een volledige exploitatie van RandstadRail medio 2008. In het najaar van 2003 wordt besloten tot de innovatieve horizontale knip, waardoor de exploitatie van RandstadRail niet vertraagd zal worden. Ook zijn de extra kosten die de verticale knip kent beduidend hoger dan de extra kosten die gepaard gaan met de horizontale knip. Een voordeel is dat Rotterdam Centraal geen eisen stelt aan het -2 en het -1 niveau, zodat deze reeds in de definitieve eindsituatie gebouwd kunnen worden. Door bij de uitvoering een plaatconstructie toe te passen, wordt de overlast op het Stationsplein beperkt en kunnen de bouwactiviteiten van Rotterdam Centraal in eigen tempo met beperkte hinder van RandstadRail doorgang vinden. (Relatie RandstadRail – Rotterdam Centraal, september 2003)

Als gevolg van deze ontwikkeling heeft het deelproject metrostation CS te maken met enkele, deels onverwachte, technische uitdagingen. Een belangrijk aandachtspunt vormt de aansluiting van het metrostation op de eveneens nieuw te bouwen OV-terminal, en de aansluiting van de werkzaamheden aan beide projecten. Ook de aansluiting van de boortunnel op het metrostation vormt een uitdaging. De bouw van een ondergronds railsysteem stelt voorts bijzondere eisen aan de brand- en railveiligheid, en de sociale veiligheid. Het ontwerp van het metrostation CS dient hiertoe aan strikte eisen te voldoen. Ook het moeten doorgaan van de exploitatie van de metro is een complexe factor. Het in goede banen leiden van de verkeersstromen is dit eveneens.

Interessant is het tenslotte aan te geven dat naast dat er nog functies later in het proces opgestart worden, er gebruik wordt gemaakt van functies die in feite vallen onder het project Rotterdam Centraal. Dit werd veroorzaakt door de vertragingen in het project Rotterdam Centraal. Vanuit het project RandstadRail werden enkele taken overgenomen, waar het project Rotterdam Centraal echter ook baat bij had. Vanuit dat project zijn dan ook medewerkers betrokken.

4.4.2 Verloop van de uitvoering

In deze subparagraaf wordt het verloop van de uitvoering van het deelproject Rotterdam Centraal geschetst.

-Een tijdgedreven project

De projectorganisatie RandstadRail heeft meerdere malen aangegeven wat in de uitvoering het zwaarst weegt. De eis dat in 2008 de exploitatie van RandstadRail gereed moet zijn is een allesoverheersende eis. Alle uit te voeren activiteiten zijn ondergeschikt gemaakt aan deze einddatum. Hetzelfde geldt voor het budget. Dit is terug te vinden in bijvoorbeeld deze passage in een verslag van het projectteam RaRa: (de projectorganisatie RandstadRail neemt het standpunt in) “dat als maar verder gegaan kan worden, we wat het geld betreft wel zullen zien”. (Verslag Projectteam RaRa 30-03-2004) Overigens is dit een begrijpelijke houding, omdat het project vooralsnog binnen het beschikbaar gestelde budget gerealiseerd zal worden.

Maar geld biedt geen garanties: om in 2008 te kunnen starten met de exploitatie van RandstadRail moeten de nodige mogelijkheden tot vertragingen overwonnen worden. Om een deel van deze bedreigingen voor wat betreft het deelproject Rotterdam Centraal aan te pakken is de Task Force ingesteld. Dit orgaan, in theorie onderdeel van het project Rotterdam Centraal, in de praktijk vehikel van de projectorganisatie RandstadRail, tracht op integrale wijze knelpunten te voorkomen of te verhelpen betreffende het functievrij maken van het Stationsplein en omgeving. In de Task Force hebben namens het projectbureau de algemeen projectmanager, de projectmanager Tijdelijke Maatregelen en de afdeling communicatie zitting. Verder maken vertegenwoordigers van de RET, het OBR, dS+V en GWR er op permanente basis deel van uit. Dit geldt ook voor een veiligheidsadviseur. Naast deze permanente vertegenwoordiging is er ook voor andere partijen ruimte om aan te schuiven, al gebeurt dit enkel op uitnodiging. Door de Task Force wordt tegen diverse problemen aangelopen. Hierbij moet gedacht worden aan moeilijkheden betreffende de sloop van delen van het huidige NS-station, het aanvragen van de juiste vergunningen, het verleggen van tramhaltes, de coördinatie van aannemers die van elkaar afhankelijk zijn en het uitkopen of verplaatsen van ondernemers.

Om de strakke planning vast te blijven houden die gehanteerd wordt om '2008' te kunnen halen moeten tientallen van dergelijke processen doorlopen worden. De planning, opgesteld en bijgehouden door een planner van GWR, is echter sterk technisch georiënteerd en ver opgedeeld, teneinde het project beheersbaar te houden. Door het hanteren van een dergelijke planning is een kleine vertraging al snel reden om een activiteit op het kritische pad te plaatsen, wat inhoudt dat deze activiteit een bedreiging kan vormen voor het behalen van de gestelde einddatum. Daarnaast is de planning met name door toedoen van GWR intern gericht, wat in combinatie met de nadruk op techniek niet optimaal is. Een technisch goede planning is immers weinig waard zonder betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Het projectbureau heeft te maken met actoren die weinig of minder waarde aan de planning hechten. Activiteiten waarbij deze partijen betrokken zijn laten zich moeilijk plannen. Medewerking is vereist. Op deze wijze is het eenvoudig voor actoren die (onderdelen van) het project een minder warm hart toedragen van deze afhankelijkheid in machtsmiddel te maken. Voor een planner zijn juridische procedures, het aanvragen van vergunningen en inspraakmogelijkheden geen vrienden. Dit zijn activiteiten die kritisch in de planning liggen. De projectleider tram, bus en metro van de RET, vanuit het project Rotterdam Centraal in de Task Force actief, meent in dit licht dat overheden bij grote technisch-complexe projecten "middels onnodige procedures voor de meeste vertraging verantwoordelijk zijn".

-Geld als lapmiddel

Zoals reeds beschreven is het budget ondergeschikt gesteld aan de einddatum. Ook is bekend dat dit niet problematisch hoeft te zijn, omdat het project RandstadRail binnen het beschikbaar gestelde budget gerealiseerd kan worden. Maar moet gestreefd worden naar het niet overschrijden van het budget of naar minimale kosten? Is het doel het realiseren van het project binnen het gestelde budget of het realiseren van het project tegen zo weinig mogelijk kosten?

Geld wordt, binnen de gestelde kaders, door het projectbureau gebruikt als 'lapmiddel'. Dit houdt in dat indien voor een activiteit extra budget nodig blijkt om de einddatum te kunnen halen, dit geld vrijgemaakt wordt en voorhanden is. Dit lijkt mooi. Er schuilt echter een addertje onder het gras: het moet namelijk niet betekenen dat alles kan en mag. Daar lijkt het soms echter wel op. Respondenten schetsen het beeld dat functionaliteit absolute prioriteit heeft, zonder dat de vraag wat het mag kosten in ogenschouw wordt genomen.

Deze houding wordt nog versterkt door de spanning tussen de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal. Deze projecten zouden zoals beschreven in subparagraaf 4.4.1 tegelijk gerealiseerd worden. Dit bleek onmogelijk, omdat ze in verschillende fases waren aanbeland. Besloten werd dat RandstadRail niet zou wachten, maar juist het initiatief zou nemen, en aan zou vangen met de realisatie van het metrostation CS. Daartoe diende echter wel het Stationsplein en omgeving functievrij en bouwrijp gemaakt te worden. Het project Rotterdam Centraal beschikte nog niet over een budget, waardoor de projectorganisatie RandstadRail deze kosten voor zou schieten. Echter, hierover is de nodige onenigheid ontstaan. Vanuit de projectorganisatie RandstadRail is de stellingname: wij schieten het bedrag voor. Voor de projectorganisatie Rotterdam Centraal ligt dit anders. De problemen spitsen zich met name toe op het spoorse deel van het project Rotterdam Centraal. Hiervoor is ProRail verantwoordelijk, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor het stadse deel van het project is officieel het OBR verantwoordelijk, in de praktijk echter heeft GWR het

commando overgenomen (overigens niet geheel zonder wrijvingen). De spanning tussen de beide projecten is als het over het budget gaat het grootst tussen de Rotterdamse diensten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Respondenten geven aan dat in Rotterdam een traditie bestaat van zo realistisch en veilig mogelijk ramen. Het ministerie van V&W raamt echter vaak laag, en is gewend om vervolgens extra budget te krijgen. Het ministerie beschikt daardoor nu over een beperkt budget voor het project, en wil hierom de meerkosten minimaliseren. Extra geld zal voorlopig niet beschikbaar komen, ook door de recente ervaringen die de landelijke overheid met grote projecten heeft. ProRail probeert hierdoor als opdrachtnemer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als gevolg hiervan de kosten bij een andere partij neer te leggen, in dit geval bij de gemeente Rotterdam. Wanneer dan de projectorganisatie het standpunt inneemt dat “het wat geld betreft wel zal zien”, valt nog te bezien of het bij voorschieten blijft. Het is nu onduidelijk waar de kosten voor het functievrij maken van het Stationsplein en omgeving uiteindelijk neergelegd zullen worden. Het budget is een spelbal geworden tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam is immers met de lusten en lasten van het project RandstadRail belast. Mocht er uiteindelijk budget overblijven, dan kan de gemeente hier gebruik van maken. Lopen de kosten van het project echter de spuigaten uit, dan moet de gemeente hiervoor opdraaien. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zit krap bij kas, en is door onder andere de Tweede Kamer op de vingers getikt over de vele kostenoverschrijdingen. Er zal het ministerie veel aan gelegen zijn geen extra kosten te moeten maken voor het project Rotterdam Centraal.

Niet alleen hier is de wat losse houding ten opzichte van de financiën terug te zien. Dit blijkt ook uit de contractering van opdrachtnemers en leveranciers. Uit interviews blijkt dat over het algemeen niet wordt gezocht naar de optimale verhouding tussen geld en kwaliteit, maar naar de bekende weg. Aannemers en opdrachtnemers zijn bekend, en een selecte groep heeft kans een opdracht binnen te halen. Diensten worden veelal ingekocht bij andere gemeentelijke takken van dienst, terwijl de aandacht voor geld – kwaliteit verhoudingen ontbreekt. De markt wordt amper een kans gegeven. Er is geen incentive om bedrijfsmatig te werken, doelmatigheid wordt niet gekoesterd. Vaker wordt uitgegaan van ‘de losse pols’. Dit hoeft geen grote problemen op te leveren zolang het project binnen de gestelde budgettaire kaders gerealiseerd wordt. Toch kan het geen kwaad te bedenken dat het gemeenschapsgeld is, waarmee zorgvuldig omgesprongen dient te worden. Nu leidt dit beleid volgens een respondent tot autonome kostenverhogingen. Hij wijt de losse houding aan de cultuur van de betrokken organisaties. In zijn ogen zouden organisaties bijvoorbeeld trots moeten zijn op besparingen, iets wat nu niet het geval is.

-Een “Rotterdamse aanpak”

In Rotterdam zijn grote projecten bijna aan de orde van de dag. Dat is ook het beeld dat bij het aanschouwen van het ‘Manhattan aan de Maas’ vaak aangehaald wordt: in Rotterdam wordt altijd gewerkt. Bij veel van deze projecten zijn de gemeentelijke diensten nauw betrokken. Dit houdt logischerwijs in dat de gemeentelijke diensten over ervaring en kennis beschikken. Tevens zijn zij bekend met elkaar. Vele respondenten spreken dan ook over een kenmerkende “Rotterdamse aanpak”. Deze aanpak heeft verscheidene voordelen. Ten eerste bestaat er een groot informeel netwerk. Door de langdurige traditie van samenwerking kent men elkaar. Er bestaan vele verbanden tussen dS+V, RET, GWR, OBR en andere diensten van de gemeente Rotterdam. De algemeen projectmanager van het project RandstadRail is net zoals de omgevingsmanager lange tijd werkzaam geweest bij GWR. De stadsmarinier in het centrum heeft bij het OBR en eveneens GWR gewerkt. Door dit soort informele verbanden beschikken de actoren over eigen directe ingangen bij andere organisaties. Ook zijn zij bekend met het reilen en zeilen in andere organisaties. Een tweede voordeel is het verschijnsel dubbelfuncties. Personen die betrokken zijn bij het project RandstadRail, zijn dit vaak ook bij het project Rotterdam Centraal. Afstemming vindt zo gemakkelijker plaats. Het laatste voordeel is reeds geschetst: de betrokken organisaties beschikken over de nodige ervaring.

Een plek waar de Rotterdamse aanpak concreet samenkomt is de reeds beschreven Task Force. In dit orgaan heerst een sterk wij-gevoel. Er is een duidelijke, gezamenlijke doelstelling. Indien daarvan individueel afgeweken wordt, wordt dit door de groep niet positief ontvangen. Als het OBR, belast met het uitkopen dan wel verplaatsen van ondernemers, een langdurig traject moet ingaan om een onderneming uit te kunnen kopen, zorgt dit voor spanning in de planning. Dit werkt al snel op de zenuwen van de andere aanwezigen. De vertegenwoordiger van het OBR is daarnaast regelmatig afwezig, wat leden binnen de Task Force opvatten als een gebrek aan betrokkenheid. Dat niet alle actoren dezelfde prioriteit aan het project toekennen, is niet voor alle actoren gemakkelijk te

accepteren. Een gebrek aan prioriteit wekt bij actoren die het project de topprioriteit toekennen ergernis.

Juist in dit concrete voorbeeld van de Rotterdamse aanpak laat de aanpak overigens zijn zwakte zien: niets lijkt afgedwongen te kunnen worden. Afwezigheid heeft geen consequenties, een gebrek aan betrokkenheid kan niet verholpen worden. Indien een actor niet bij het overleg aanwezig is, worden zijn taken naar de week daarop geschoven, ook al is eerder overeengekomen dat die taken voor dit overleg uitgevoerd hadden moeten worden. Indien een persoon op vakantie is, is er geen plaatsvervanger. Als er in die periode een belangrijke beslissing genomen moet worden, of een crisis zich voordoet, kan dit gebrek aan continuïteit in vertegenwoordiging een probleem zijn. Wanneer afspraken zijn gemaakt en deze niet worden nagekomen, blijven gevolgen uit. Kennelijk worden zij niet afgedwongen. Dit lijkt een negatieve uitwas van het principe 'ons kent ons'. Dat principe zit hier in de weg van het principe opdrachtgever – opdrachtnemer. Het projectbureau kan gezien worden als de opdrachtgever, omdat zij gebruik maakt van de diensten van de RET, het OBR, GWR en dS+V, die hiervoor een vergoeding krijgen. Zij zijn opdrachtnemers. Normaal gesproken bepaalt degene die betaalt: het projectbureau is uiteindelijk 'de baas'. Wanneer een opdrachtnemer zijn overeengekomen activiteiten niet uitvoert, kan hij hierop door de baas worden aangesproken. Ook kunnen er consequenties aan verbonden worden: de baas ontbindt het contract of gaat niet langer met die partij in zee. In dit geval echter gebeurt dit alles niet. Opdrachtnemers zien zichzelf als gelijk aan de opdrachtgever, en gedragen zich ook zo. Het projectbureau lijkt hierin te berusten. Dit hoeft geen problemen op te leveren, maar wanneer het gevolgen heeft voor de voortgang en de kwaliteit van het project, dient er opgetreden te worden. Een concreet voorbeeld. Het 'ons kent ons' principe veroorzaakt problemen wanneer bijvoorbeeld offertes door de bekende opdrachtnemers ingediend dienen te worden. Deze offertes laten namelijk zeer lang op zich wachten. De afdeling Infrastructuur van de RET bijvoorbeeld heeft begin 2003 een offerte toegezegd. Ondanks herhaaldelijk aandringen is begin maart 2004, een jaar na dato, nog altijd geen offerte ontvangen. Het projectbureau geeft aan dit ontoelaatbaar te vinden, onder andere omdat deze afdeling zo stuurloos wordt. In een brief wordt de afdeling nog 14 dagen de tijd gegeven, anders zal naar andere wegen worden gezocht, bijvoorbeeld uitbesteden. In andere documenten is terug te vinden dat ook dS+V, OBR en GWR langzaam offeren. Dit sluit aan bij de eerder genoemde losse houding ten opzichte van het financiële gedeelte: de bekende partners komen er mee weg. De markt wordt als dreigmiddel gebruikt, niet als een nuttig alternatief. Het projectbureau dwingt afspraken niet af, en de opdrachtnemers weten dit. Het gevolg kan zijn dat het projectbureau zijn grip op het proces verliest, zoals het zelf aangeeft: afdelingen worden stuurloos.

Ook de eerdergenoemde spanning tussen de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail is deels terug te leiden tot de Rotterdamse aanpak. Uit de gehouden interviews blijkt dat binnen de Rotterdamse diensten het beeld bestaat dat wanneer in plaats van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een Rotterdamse gemeentelijke dienst verantwoordelijk zou zijn voor het spoorse deel van Rotterdam Centraal de samenwerking beter zou verlopen. De problemen zijn immers terug te voeren op de verhouding met het spoorse deel (door de respondenten overigens als een landelijk probleem omschreven). Wanneer de partner waarmee de diensten moeten werken niet één van de gemeentelijke diensten is, verloopt de samenwerking kennelijk moeizamer. Er zijn duidelijke cultuurverschillen waar te nemen. Dat partners die niet tot de gemeentelijke diensten behoren, sceptisch worden ontvangen, deed zich overigens ook voor toen vertegenwoordigers van NS en ProRail in de Task Force zitting namen.

Opmerkelijk tenslotte is de rol van GWR, die door een geïnterviewde treffend omschreven wordt als een 'eigengereide opdrachtnemer'. Dit wordt door vrijwel alle betrokken partijen beaamd. De GWR probeert een dominante en bepalende rol te spelen, omdat zij gewend is deze te hebben bij dergelijke projecten. Daarnaast blijkt GWR behendig in het creëren van werk voor zichzelf: aan recente projecten en werkzaamheden weet zij regelmatig andere projecten te koppelen. Projecten worden verbonden met allerlei op het eerste gezicht autonome processen. Dit zet de beheersing van een project als RandstadRail door het projectbureau onder druk. Zo was GWR een groot voorstander van de aanleg van een boortunnel onder stedelijk gebied, een alternatief waartoe uiteindelijk besloten werd. GWR vond medestanders in de bewoners van de deelgemeente Noord. Een meer recent voorbeeld is de mogelijke aanleg van de Kruispleingarage, die GWR wil koppelen aan de realisatie van de Weenatunnel. GWR staat hierbij sterk, omdat ze zoals ze zelf aangeven "winst maken voor de gemeente Rotterdam". Voor het projectbureau RandstadRail betekent het echter een extra complicerende factor, omdat het de werkzaamheden en activiteiten die zij uitvoert op het Stationsplein

frustreert. Het heeft belangrijke gevolgen voor de planning, maar ook heeft het gevolgen voor bijvoorbeeld de relatie met de sociale omgeving. Ondernemers en bewoners weten niet direct waar ze aan toe zijn, omdat de werkzaamheden zich als een olievlek uitbreiden.

-Vastleggen kan geen kwaad: de andere kant van de medaille

De 'ons kent ons' – sfeer heeft onder andere tot gevolg dat het vastleggen van afspraken niet plaatsvindt. Dit wordt gezien als onnodig, of als een teken van wantrouwen ten opzichte van de andere partij. Er zijn echter redenen om dit wel te doen. De vele dubbelfuncties bij de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail bijvoorbeeld zorgen weliswaar in bepaalde gevallen voor een informele afstemming, maar doen dit niet structureel of consequent. Dit heeft als gevolg dat afstemming niet altijd plaatsvindt. Een gevolg hiervan kan het verrichten van dubbel werk zijn. Dit doet zich vooral voor op een specialistisch niveau, waar men sterk intern gericht is (bijvoorbeeld het terrein van veiligheid). Dit verdient de nodige aandacht, omdat dubbel werk voorkomen dient te worden. Daarnaast is ook de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer gebaat bij duidelijke contracten en harde afspraken. Kennelijk worden immers gemaakte afspraken niet afgedwongen, waardoor er geen verantwoording plaats kan vinden.

-Wat is kwaliteit?

De technische kwaliteit van het deelproject ligt inmiddels grotendeels vast. Hierin zijn geen aanzienlijke wijzigingen meer te verwachten. Voorheen is met name veel aandacht besteed aan de optimale inpassing van de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail. IGWR is binnen dit aandachtsgebied een ervaren en technisch sterke organisatie, die een sterke stempel drukt op de technische kwaliteit. Technische eisen worden dan ook bijna altijd door de projectorganisatie gehonoreerd. Dit heeft voor een groot deel te maken met de noodzaak ertoe, maar ook met het feit dat veel actoren in het projectbureau en de projectorganisatie een sterk technische achtergrond hebben. De techniek lijkt dominant.

Maar technische kwaliteit is slechts een aspect van de term kwaliteit. Uiteraard zijn reizigers gebaat bij een voldoende technische kwaliteit, maar voor hen reikt het begrip verder. Want wat heeft men aan een technisch perfect station, als er binnen en rondom het station een gevoel van onveiligheid heerst? Wat hebben de ondernemers aan zo een station, als de klanten hun onderneming niet meer zonder obstakels kunnen bereiken? En daarnaast is niet alleen de kwaliteit van het eindproduct van belang, maar ook de kwaliteit van de uitvoering.

Het gemeentebestuur, ondernemers, reizigers en de media hebben elk veel nadruk gelegd op sociale veiligheid. Dit geldt voor het eindresultaat, maar zeker ook voor de tijdelijke maatregelen en de tijdelijke situaties die uit deze maatregelen voortkomen. Er mag verondersteld worden dat deze wensen bij het projectbureau bekend zijn. Opvallend is dat, ondanks deze nadruk, de aanzetten tot een sociaal veilige situatie op het Stationsplein en in de omgeving veelal voortkomen uit de omgeving, en niet vanuit het projectbureau zelf. De stadsmarinier geeft aan dat hij de nodige input heeft gehad bij het ontwerp van de bouwput en de situaties die tijdens de bouwwerkzaamheden ontstaan, omdat het niet voldoende sociaal veilig was. Het projectbureau heeft deze input in haar plannen verwerkt.

-Externe partijen: confrontatie of coöperatie?

Het projectbureau heeft te maken met externe partijen als de NS, ondernemers op het Stationsplein, politici en omwonenden. Deze maken geen deel uit van de projectorganisatie, maar zijn toch invloedrijk. Zij hebben recht op informatie of willen hun stem laten horen. Van anderen is het projectbureau simpelweg afhankelijk. Deze partijen willen iets van het projectbureau, of het projectbureau wil iets van hen. Zo zijn er de bewoners, waaronder het projectbureau draagvlak wil creëren. De omwonenden zijn op te delen in bewoners aan de zuid- en aan de noordzijde van het station. In de uitvoeringsfase van het project RandstadRail zijn de bewoners aan de zuidzijde van belang. Toch is het nuttig het onderscheid tussen beiden aan te geven, omdat er interessante verschillen zijn. De bewoners aan de noordzijde, woonachtig in de Provenierswijk, verenigden zich spoedig na de eerste plannen voor RandstadRail in een werkgroep RandstadRail. Deze verzette zich actief, en met succes, tegen de plannen van toen, en droeg alternatieven aan. De Provenierswijk kan omschreven worden als een zeer actieve wijk, met bewoners die lang in de wijk blijven wonen. Er is een infrastructuur voor overleg waarop kan worden voortgebouwd. Bewoners aan de zuidkant van het

station vertonen veel minder betrokkenheid. Vaak gaat het om relatief jonge huurders met doorgroeimogelijkheden, waardoor er een groot verloop is. Zij worden regelmatig geïnformeerd en hebben inspraakmogelijkheden, maar vertonen weinig wil tot commitment. Ook kan dit een teken zijn dat zij het project kennelijk in grote meerderheid steunen.

De politici laten eveneens weinig van zich horen. In de voorgeschiedenis hebben zij zich over het algemeen coöperatief opgesteld. De plannen voor RandstadRail zijn goedgekeurd door de gemeenteraad, en daarmee lijkt de kous voor de raadsleden af. De uitvoering laten zij (voorlopig) voor wat het is. Van de Centrumraad wordt overigens in het geheel niets vernomen. De ondernemers daarentegen gedragen zich meer assertief. Zij verlangen dat zij bereikbaar zijn en blijven, een minimum aan overlast en willen bovenal weten waar ze aan toe zijn. Verder willen zij ook actief betrokken zijn en initiatieven aan kunnen dragen. Deze ondernemers zijn vaak invloedrijke, grote spelers. Zij zijn al lang in Rotterdam gehuisvest, en hebben vaak belangrijke kantoren in Rotterdam gevestigd. Deze partijen ervaren dat ze onvoldoende betrokken worden. Er wordt contact met hen opgenomen wanneer er in hun nabije omgeving werkzaamheden zullen plaatsvinden, maar er is geen wisselwerking. Gelijkwaardige overlegvormen komen niet voor. Als het gaat om op het oog 'onbelangrijke' zaken als het organiseren van verkeersstromen, het plaatsen van afvalcontainers enabri's of het ontwerpen van looproutes kan hun inbreng echter al nuttig zijn.

Dit beeld is terug te zien in de bezetting van de Task Force. Hierin zijn vooral technische partners actief, en daarnaast de afdeling communicatie, die de geplande werkzaamheden mede mag delen aan de omgeving. De taakstelling van de Task Force is het functievrij en bouwrijp maken van het Stationsplein, wat niet impliceert dat enkel technische partners betrokken moeten worden. Het voordeel van het betrekken van externe partners bleek toen vertegenwoordigers van de NS en ProRail, overigens pas laat in het traject, aanschoven. Deze organisaties zijn om meerdere redenen relevant. ProRail is als organisatie actief rond het station, en daarnaast trekt het het spoorse deel van het project Rotterdam Centraal. De NS bestaat uit verschillende zelfstandige onderdelen: NS Vastgoed, NS Reizigers, NS Stations, NS Commercie. Dit cluster bestaat uit verschillende ondernemingen, is eigenaar van het station, waar ook weer ondernemers zijn gehuisvest, moet de treinen rijdende houden en heeft de belangen van de reizigers in het achterhoofd. Beide organisaties zijn betrokken bij de problematiek waar de Task Force zich mee bezig houdt, als (probleem)eigenaar, als gebruiker en als stakeholder. Tijdens de overleggen waaraan deze actoren deelnamen is gebleken dat het introduceren van een nieuwe partner nieuwe inzichten voort kan brengen, een andere kijk en een ander geluid. Onder ondernemers bestaat zoals vermeld de behoefte om betrokken te worden. Nu lijkt het erop dat in de Task Force, en eigenlijk in de gehele projectorganisatie, hun belangen en die van de bewoners vertegenwoordigd worden door de afdeling communicatie.

In het kader van de relatie van het projectbureau met externe partijen is het volgende van groot belang. De houding die de omgeving heeft ten opzichte van het project RandstadRail kan niet los gezien worden van de houding die het heeft ten opzichte van het project Rotterdam Centraal. Veel partijen willen of kunnen de beide projecten niet los van elkaar zien. Wanneer zij beide wel los willen zien, zijn er pogingen om de beide projecten tegen elkaar uit te spelen. De projecten zijn, ook al bestaat er een organisatorisch onderscheid, onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit geeft externe partijen de kans om strategische posities in te nemen. Een voorbeeld is de houding van de NS, met name terug te zien op het hogere niveau in de organisatie. Hier stelt men zich niet coöperatief op in het contact met het projectbureau. Dit is opmerkelijk, omdat ook de belangen van de NS in het geding zijn. Deze houding is echter te verklaren. Een eerste reden is terug te vinden in de geschiedenis van het bedrijf. Voorheen was de NS een monopolist, tegenwoordig handelt zij er in de praktijk nog steeds naar. De NS wil enkel haar medewerking aan het project RandstadRail verlenen als in contracten wordt vastgelegd dat zijzelf geen enkel risico loopt. Verder dienen de zaken te verlopen volgens de wensen van de NS. Dit is lastig samenwerken. Een andere reden voert echter terug op het hierboven beschrevene: de NS wil de beide projecten niet los zien. In haar ogen kan de NS door de problematiek rond het project Rotterdam Centraal niet beschikken over een helder toekomstbeeld van het station en de omgeving. Als dan voor project RandstadRail een deel van het station gesloopt moet worden, laat zij haar akkoord afhangen van de ontwikkelingen bij het project Rotterdam Centraal. Zolang niet bekend is wat het eindresultaat van dat project zal zijn, is het voor de NS onduidelijk wat er met haar station staat te gebeuren. Daardoor dient bijvoorbeeld voor elke wijziging die aan het huidige NS-station wordt aangebracht, juridisch vastgelegd te worden dat deze wijziging ongedaan gemaakt kan worden, en dat de kosten hiervoor bij diegene liggen die de wijziging heeft aangebracht. De NS heeft haar eisenpakket vastgelegd in een zogenaamde '10-punten brief'. Wanneer het

projectbureau hiermee akkoord zou gaan, zou de NS haar medewerking verlenen. Hierover is na behoorlijke discussie een akkoord bereikt. In de tussentijd echter waren er al de nodige ontwikkelingen. Het aanschuiven van de NS bij de Task Force bewees ook hier haar nut: de aangeschoven personen zijn spelers op een lager, tastbaar, niveau, waarmee concrete zaken besproken kunnen worden. Over de 'grote' problemen werd op een hoger niveau onderhandeld, terwijl er op een lager niveau voortgang was door 'details' aan te pakken die los stonden van de 'grote' problemen, maar desalniettemin van groot belang voor de voortgang van het project.

-Pro-actief of reactief informeren?

De uitwisseling van informatie tussen de projectorganisatie en de opdrachtnemersorganisatie en de informatieverschaffing naar de omgeving toe zijn voor het project RandstadRail van groot belang. Het projectbureau besteedt hier dan ook veel aandacht aan, voornamelijk via de afdeling communicatie. Hiervoor is zij sterk afhankelijk van haar partners. Bij de verschillende opdrachtnemers moet duidelijk zijn wie waar en wanneer werkzaam is. Door gebruik te maken van een strikte planning en van een 'stripverhaal', waarin de werkzaamheden visueel zijn weergegeven, wordt overzicht nagestreefd. Dit middel zorgt ervoor dat knelpunten voor de projectorganisatie zichtbaar worden, en is hierdoor uiterst nuttig.

Om de afdeling communicatie van dienst te zijn, en in het belang van de voortgang van het project, moeten de opdrachtnemers het projectbureau informeren over hun werkzaamheden in de aan hen toegewezen periode, en of deze periode voldoende is. Dit is relevant voor de informatievoorziening naar de omgeving toe, en voor de afstemming met andere opdrachtnemers. Het projectbureau verwerkt de informatie en probeert dit tijdig en begrijpelijk aan de omgeving bekend maken. Dit gebeurt middels de omgevingsmanager, de media, flyers, de website, huis-aan-huis bladen, informatiebrieven, informatieavonden enzovoort. Uit interviews blijkt dat deze intenties gewaardeerd worden, en dat de functie van een omgevingsmanager een positieve bijdrage is aan het project.

Echter, intenties alleen zijn niet voldoende. De uitvoering ervan verloopt niet naar ieders tevredenheid. Er is een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen het projectbureau en de opdrachtnemers. Door de laatstgenoemden wordt regelmatig nagelaten de effecten van de door hen uit te voeren activiteiten op de omgeving te benoemen. Ook wordt de afdeling communicatie regelmatig (te) laat op de hoogte gebracht van werkzaamheden of wijzigingen daarin. Het is hierdoor niet mogelijk de omgeving tijdig te informeren. De afdeling communicatie beklagt zich er openlijk over dat de informatie vanuit de projectorganisatie (waar de opdrachtnemers toe behoren) te laat beschikbaar komt. Het gevolg van enerzijds het onvoldoende aangeven wat de effecten van werkzaamheden op de omgeving zijn en anderzijds het nalaten de afdeling communicatie van het projectbureau tijdig te informeren over het moment waarop werkzaamheden plaatsvinden en wat deze werkzaamheden precies inhouden is dat de informatievoorziening reactief in plaats van pro-actief verloopt. Een reactieve informatievoorziening houdt in dat er uitgelegd wordt, dat een maatregel die al heeft plaatsgevonden of op het punt staat uitgevoerd te worden verdedigd wordt tegenover de omgeving. Pro-actief houdt juist in dat er ruimte is voor inspraak, dat er overleg plaatsvindt, dat de maatregel nog niet een vaststaand feit is. Reactief handelen roept weerstand op, wat ook uit enkele interviews naar voren kwam. Actoren willen niet verrast worden, zij willen overzicht. Door reactief te informeren weten degenen die de informatie ontvangen niet waar zij aan toe zijn. Zij krijgen geen beeld van wat hen te wachten staat. Het is van belang dat de opdrachtnemers beseffen dat een project sterk afhankelijk is van een goede informatievoorziening en communicatie.

Er doen zich echter niet alleen in de relatie tussen het projectbureau en de opdrachtnemers problemen voor. Ook de relatie tussen de grote ondernemingen en het projectbureau behoeft de nodige aandacht. Aan de kant van de ondernemers bestaat over deze relatie enige ergernis. De directie van het Groothandelsgebouw heeft zelfs de gemeente Rotterdam voor de rechter gedaagd, omdat zij tekort zou schieten in informatieverschaffing over de komende ontwikkelingen. Van deze rechtszaak is uiteindelijk afgezien, omdat de gemeente volledige openheid toezegde. Dit lijkt echter nog niet het geval te zijn, onder andere veroorzaakt door de gebrekkige informatievoorziening van de opdrachtnemers naar het projectbureau. Ook de relatie van het project RandstadRail met het project Rotterdam Centraal, en dan met name de onzekerheid die uit het laatste project voortkomt, zorgt ervoor dat de afdeling communicatie moeite heeft overzicht te verschaffen. Als gevolg hiervan klagen de ondernemers dat de informatie te beperkt is. De informatie is sterk gericht op bepaalde actuele kwesties, en is vaak reactief. Het is voor betrokkenen niet mogelijk verbanden tussen de geschieden

delen informatie te leggen. Elke nieuwe maatregel kan hierdoor weerstand oproepen. Daarnaast is de informatie die de afdeling communicatie verschaft te veel gericht op hoofdlijnen. Voor de betrokken actoren is vaak juist het microniveau relevant. Zoals een lid van de directie van het Groothandelsgebouw het verwoordde: "Men kijkt nu eenmaal bij voorkeur niet verder dan de eigen stoep voor de deur".

Maar ook bij deze afdeling zelf liggen er problemen. Het enkel informeren van partijen als grand café Engels, het Groothandelsgebouw en Nationale Nederlanden blijkt niet voldoende. Deze partijen hebben behoefte aan overzicht, omdat zij (langdurig) geconfronteerd worden met werkzaamheden. Het verlangde overzicht wordt echter niet verkregen. Deze partijen zijn in de positie om eisen te stellen, omdat ze een grote betekenis hebben voor de stad. Ook voor het project zijn zij van belang: zij moeten medewerking verlenen bij het aanvragen van vergunningen, en bij voorkeur niet dwarsliggen bij inspraakgelegenheden. Dit zijn processen die al snel kritisch in de planning liggen, en een goede relatie met dergelijke partijen is voor de voortgang van het project belangrijk. Om overzicht te verkrijgen bieden de één-op-één gesprekken in de praktijk onvoldoende mogelijkheden. Zij komen neer op het informeren op specifieke punten, in plaats van het communiceren met elkaar. Het eerder genoemde stripverhaal zou van pas kunnen komen: het kan ingezet worden als informatiemiddel. Enkele ondernemers die het stripverhaal hebben ontvangen zijn er zeer tevreden mee, en verbazen zich erover dat zij dit niet eerder onder ogen hebben gekregen. De reden hiervoor is onduidelijk. Bijkomend voordeel van het onder de aandacht brengen van het stripverhaal in deze kringen is dat knelpunten voorkomen kunnen worden die door de projectorganisatie over het hoofd gezien worden. (Zie het voorbeeld van de examens van de school)

Niet alleen de onzekerheid die het project Rotterdam Centraal met zich meebrengt zorgt voor problemen, maar ook de communicatie tussen de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal en de extra werklust die dit voor de afdeling communicatie van het projectbureau RandstadRail doen dit. Beiden komen voort uit de stap om de projecten niet langer gelijktijdig uit te voeren. Dit had als gevolg dat het communicatietraject twee sporen ging volgen. Dit heeft voor veel onduidelijkheid gezorgd. Na ingrijpen van de wethouders Hulman en Pastors werd een communicatiestop afgekondigd, om uiteindelijk met een gezamenlijke communicatie naar buiten te komen. Dit zou onder verantwoordelijkheid van de projectorganisatie Rotterdam Centraal moeten gebeuren. De werkzaamheden op en rond het Stationsplein vielen echter onder het project RandstadRail. Er zijn hierdoor nog altijd spanningen waar te nemen tussen de afdelingen communicatie van de twee projecten. De coördinator van de RET omschreef de houding ten opzichte van elkaar zelfs als 'af en toe kinderachtig'. Een recent gezamenlijke project, de verplaatsing van de bushaltes, is echter uiterst succesvol verlopen. Te hopen is dat dit de voorbode is van een succesvolle continuering. Maar niet alleen de communicatie tussen de beide projecten zorgde voor problemen. Voor de afdeling communicatie RandstadRail betekende de splitsing van beide projecten bovendien extra werklust. Aanvankelijk zou namelijk de communicatie in handen zijn van het project Rotterdam Centraal. Omdat dit uitgesteld werd, moest de afdeling communicatie van het project RandstadRail haar bijdrage verlenen. Alhoewel door de wethouders is besloten dat de communicatie onder verantwoordelijkheid van het project Rotterdam Centraal zou vallen, verzorgt de afdeling communicatie van het project RandstadRail, waarvoor de meeste werkzaamheden uitgevoerd worden, een grote bijdrage. Dit betekende extra werk, waar de afdeling communicatie aanvankelijk niet op berekend was. Dit zorgt ervoor dat de afdeling achter de feiten aan loopt.

Een ander probleem is dat de informatie die het projectbureau aan de omgeving verschaft niet altijd overeenkomt met de activiteiten. Meerdere malen is aan bewoners en ondernemers meegedeeld dat met de werkzaamheden op het Stationsplein begonnen werd. Deze werkzaamheden werden echter weer uitgesteld, onder andere door de vertragingen in het project Rotterdam Centraal. De verschaft informatie kreeg hiermee geen gevolg, terwijl actoren in de omgeving zich op de werkzaamheden instelden. Daarnaast worden niet alle actoren bereikt: de ondernemers in het NS-station zijn tijdenlang over het hoofd gezien.

De opdrachtgevers en de bestuurlijke partners tenslotte worden door het projectbureau ingelicht via voortgangsrapportages en overlegvormen. Dit verloopt naar tevredenheid van de partners. Echter, het is onduidelijk wat de consequenties zijn die verbonden worden aan de gepresenteerde informatie. Het projectbureau dient bepaalde mijlpalen te halen, en 2008 is een bepalende einddatum. Wat er echter gebeurt wanneer deze mijlpalen niet behaald worden, is onduidelijk. Een mijlpaal is bereikt wanneer is aangetoond dat de opdracht voor een aan de mijlpaal gekoppelde cluster van activiteiten is

geplaatst. Het behalen van een mijlpaal wordt 'beloond' met het ontvangen van een met de mijlpaal samenhangend deel van het subsidiebedrag. Alle mijlpalen moeten uiteraard voor de ingebruikname in 2008 behaald worden. De kans lijkt echter klein dat wanneer deze mijlpalen niet tijdig gehaald worden, het project niet afgerond zal worden. Het project RandstadRail is inmiddels tot een denderende trein verworpen, die niet zomaar tot stilstand kan komen.

-Over- of uitleggen?

De afdeling communicatie dient zich zoals de naam al zegt niet alleen bezig te houden met informatieverschaffing, maar ook met communicatie. De relatie projectbureau – omgeving is echter voor wat dit deelproject betreft een eenzijdige, die neerkomt op het voornamelijk informeren van de omgeving. Communicatie vindt enkel plaats wanneer het projectbureau hier zelf behoefte aan heeft. Zaken worden vooral uitgelegd, en in veel mindere mate overlegd. Enerzijds komt dit omdat bepaalde groepen in de omgeving geen grote betrokkenheid vertonen. Dit geldt voornamelijk voor de bewoners aan de zuidzijde van het station, die weinig wil tot inspraak vertonen, terwijl er de nodige mogelijkheden geweest zijn. De klankbordgroep aan de Conradstraat is bijvoorbeeld nooit echt van de grond gekomen. Degenen die echter wel betrokkenheid vertonen, of in ieder geval de behoefte voelen in overleg te treden, stuiten op een gebrek aan behoefte bij het projectbureau zelf. De groep bewoners aan de zuidzijde vormt immers maar een deel van de omgeving. Met name de ondernemers laten een ander geluid horen. De communicatie tussen het projectbureau en de ondernemers verloopt enkel plichtmatig. Vanuit de beide kampen wordt informatie medegedeeld, maar er wordt geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om in overleg te treden. De contacten zijn er wel, maar dit alleen omdat er sprake is van afhankelijkheid: het moet wel. Dat is de kern van het probleem: communicatie wordt gezien als een 'moeten' in plaats van een 'willen', als een hindernis in plaats van een mogelijkheid.

De communicatie gaat hierdoor niet verder dan het hoognodige, iets wat ook bij de informatievoorziening te zien is. De ondernemers bijvoorbeeld worden niet actief en permanent betrokken. Er wordt vanuit het projectbureau contact gezocht als het projectbureau iets wil bereiken bij een onderneming. Deze onderneming gaat hiermee akkoord of stelt een tegeneis, waarop een discussie volgt. Een tegeneis wordt namelijk vaak als lastig ervaren. De discussie kan een slepende vorm aannemen, omdat het projectbureau tegenspraak als lastig ervaart, terwijl de ondernemers de eenzijdige en tijdelijke informatie en communicatie dezelfde kwalificatie geven. Ruimte voor inbreng op andere fronten dan hetgeen door het projectbureau in gang is gezet, is er niet. Veel ondernemers hebben hier echter wel behoefte aan.

4.5 Station Blijdorp

In deze paragraaf wordt de voorgeschiedenis van het deelproject station Blijdorp geschetst. Vervolgens wordt ook hier het verloop van de uitvoering beschreven.

4.5.1 Voorgeschiedenis

Station Blijdorp is een nieuw te bouwen ondergronds station, gevestigd in stedelijk gebied. Het station wordt gerealiseerd ten noorden van de drukke kruising Statenweg – Stadhoudersweg op 18 meter diepte, halverwege het Statenwegtracé. De bouw van een ondergronds railsysteem stelt, zoals reeds vermeld in de voorgeschiedenis van deelproject Metrostation CS, bijzondere eisen aan zaken als brandveiligheid en de sociale veiligheid. Het ontwerp van onder andere het station Blijdorp dient hiertoe aan strikte eisen te voldoen. Het deelproject kan hierdoor gezien worden als een technische uitdaging. Een zeer belangrijk uitgangspunt bij het ontwerp van station Blijdorp was dat zowel het station als de werkzaamheden niet ten koste mochten gaan van het groene karakter van de wijk Blijdorp. De architect van het station, werkzaam bij het IGWR heeft bij zijn ontwerp sterk rekening gehouden met de wensen van de bewoners. Daarom wordt het station boven maaiveld zo klein en zo laag mogelijk gehouden. Op stationsniveau is alleen het stationsgebouw met de hoofdentree te zien. Omdat het perron zo diep ligt, zijn er drie roltrappen nodig om dit te bereiken. Het ontwerp van het station kenmerkt zich door het gebruik van glas en lichtgroen gepolijst natuursteen. Andere materialen zijn roestvrij staal, beton en tegels. Ook staat de veiligheid hoog in het vaandel. Het station dient als vluchtroute bij eventuele calamiteiten. Om te voorkomen dat bij brand het vuur en de rook overslaan naar de andere tunnelbuis, worden de twee perrons gescheiden door een wand. Behalve met

brandveiligheid is ook sterk rekening gehouden met sociale veiligheid. Het gebruik van glas zorgt voor licht en overzicht. Verder is het station open en ruim opgezet, zonder veel hoeken.

Binnen het deelproject is ook nog aandacht voor enkele andere punten. Belangrijk is de aansluiting van het station op de tunnel. Verder wijzigt de verkeerssituatie drastisch, omdat het station op een bestaande weg komt te liggen. Ook is overeengekomen dat enkele monumentale platanen behouden worden, wat zijn gevolgen heeft voor de uitvoering. Het openbaar vervoer zal als gevolg van de bouw anders functioneren dan voorheen. De grootste uitdaging echter voor de actoren in deze arena vormt wellicht de inpassing van het station en van de werkzaamheden aan dat station in de omgeving.

4.5.2 Verloop van de uitvoering

In deze subparagraaf is vergelijkbaar met subparagraaf 4.4.2, maar nu wordt de uitvoering van het deelproject station Blijdorp bekeken. Wat al snel opvalt, is het verschil tussen de omgeving waarin beide deelprojecten tot stand komen. Waar metrostation CS als visitekaartje voor de stad moet dienen, en in een omgeving tot stand komt waar velerlei actoren actief zijn, komt station Blijdorp in een rustige, monumentale wijk met een eigen karakter tot stand.

-Een eveneens tijdgedreven deelproject

Ook dit deelproject heeft te maken met de harde einddatum van 2008. Het station Blijdorp is in sterke mate afhankelijk van de realisatie van de boortunnel. Het project RandstadRail als geheel is hier eveneens sterk van afhankelijk. Voor de realisatie is de Combinatie Saturn, na een turbulente periode waarin de gunning moest worden verleend, verantwoordelijk. Al een maand na het verstrekken van de opdracht aan de combinatie geeft deze aan enkele afgesproken mijlpalen niet te kunnen halen. Het projectbureau gaat hier deels wel, en deels niet mee akkoord. De voorgestelde verschuivingen zijn echter niet dermate dat de einddatum daardoor in gevaar zou komen. Wel blijkt het belangrijk de vinger aan de pols te houden. De voorbereidende werkzaamheden op het bouwterrein hebben al wel tot vertraging geleid. De aannemer heeft het werk een tijd stil moeten leggen, omdat de gebruikte boren niet geschikt waren om de bodem te penetreren. Dit is opmerkelijk, omdat de bodemgesteldheid als bekend verondersteld mag zijn en de aannemer wist waar hij aan begon. Uiteindelijk is men met een oplossing gekomen, die zelfs een versnelling zou opleveren. Zo blijkt dat in 'tijden van nood' creatieve en innovatieve oplossingen aangeboord kunnen worden. Procedures en vergunningen blijken hier overigens niet voor problemen te zorgen.

-Geld binnen de marges

In tegenstelling tot het deelproject Metrostation CS is het budget hier voorlopig veel minder een speelbal. Als het budget al onderwerp van discussie is gaat het voornamelijk om marginale kosten, zoals het luxe bouwhek dat door de ondernemers aan de Statenweg aangevraagd werd. In het bestek Statenweg waren eenvoudige bouwhekken opgenomen. Aangezien het projectbureau RandstadRail van mening was dat de bouwhekken minimaal dezelfde uitstraling moesten hebben als de bouwhekken die voor de Beneluxlijn waren gebruikt, zou het bedrag hoger uitkomen. Voor de Statenweg is echter toegezegd met "fraaie" hekken te komen. Dit laatste hek zou, overal toegepast, een meerprijs betekenen van € 30.000,- Dit was geen probleem. Voor het versmalde gedeelte van de Statenweg, waar een zeer nauwe looppassage ontstaat tussen de aanwezige winkels en het hek, werd vervolgens voorgesteld een met keramische platen voorzien hekwerk toe te passen. Bij toepassing voor dit specifieke deel wordt de meerprijs € 56.000,-. Dit blijven kleine bedragen, maar omwille van het principe, en met precedentwerking in het achterhoofd, is het onderdeel geweest van discussie. Omdat de Statenweg lang in de bouwhekken zal staan en de passage langs de winkels zeer smal wordt is besloten het voorstel te honoreren. Dit zijn echter geen discussies die een gevaar vormen voor het project als geheel.

-De inpassing van het station in de omgeving: een grondige voorbereiding

De technische kwaliteit van het deelproject ligt vast. Echter, in een omgeving als deze is zeker ook de kwaliteit van het omgaan met de omgeving van belang. Er is door het projectbureau bijzonder veel aandacht besteed aan de inpassing van het station Blijdorp in de omgeving. De deelgemeente Noord, de omwonenden en de ondernemers zijn hier overigens ook sterk voor opgekomen. Het bovengronds ontwerp van het station is mede in samenspraak met bewoners en ondernemers tot stand gekomen.

De klankbordgroep heeft hier een belangrijke rol gespeeld: deze fungeerde als adviesorgaan en werd in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de ontwikkelingen en hierover te adviseren. Na het gereedkomen van de werkzaamheden zal het station als bebouwing en als zichtbare ingreep in de omgeving resteren. Het ontwerp van het bovengrondse deel van het station is bewust zo klein mogelijk geworden. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg heeft dan ook aangegeven er van uit te gaan dat de feitelijke technische uitwerking van het tracé geen nadelige gevolgen zou hebben voor de monumentale omgeving. Maar niet alleen voor het eindproduct is rekening gehouden met de omgeving. Dit geldt namelijk evengoed voor de uitvoering. De uitvoerders hebben te maken met veel maatregelen die gericht zijn op zo min mogelijk overlast. Zo heeft het projectbureau een maximale inspanning en inzet toegezegd om beeldbepalende platanen aan de Statenweg te behouden. Vrachtwagens dienen al op het bouwterrein schoongespoten te worden zodat onnodige vervuiling voorkomen wordt. Heldere afspraken moeten worden gemaakt over werktijden en stilte-uren. Er is aandacht voor maatregelen om woningen en winkels bereikbaar te houden. In de uitvoering wordt rekening gehouden met een goede verlichting van de omgeving van de bouwput. Overigens mag deze verlichting zelf weer niet overlast zorgen. Het bouwterrein moet goed worden ingericht en beheerd, en degelijk en afdoende afgesloten. Onoverzichtelijke (verkeers)situaties moeten voorkomen worden, de bouwlocatie en directe omgeving schoon gehouden en schade en de gevolgen van vandalisme moeten direct hersteld worden. Door zowel de deelgemeente als de bewoners en ondernemers is dringend verzocht veel aandacht te besteden aan sociale veiligheid, waar de projectorganisatie gehoor aan heeft gegeven. Zowel in de uitvoering als voor het eindproduct geldt dat hier aandacht voor is. Voor ondernemers in de naaste omgeving tenslotte is een compensatieregeling opgesteld.

Al eerder in de besluitvorming hebben de deelgemeente en de bewoners een belangrijke rol gespeeld en vaak ook mogen spelen. De tracékeuze, en de precieze locatie van het station, is sterk door hen beïnvloed. De bewoners van de deelgemeente Noord hebben zich hevig verzet tegen een eerste tracévoorstel, en uiteindelijk werd besloten tot het boren van de tunnel. Hierin vonden zij een partner in het GWR, die de uitdaging van het boren onder stedelijk gebied graag aanging. Vervolgens werd besloten tot de huidige locatie van het station, overigens ook niet zonder slag of stoot.

Uit het voorgaande blijkt dat er bijzonder veel aandacht is geweest voor de inpassing in en omgang met de omgeving, wat door de betrokken partijen als zeer positief wordt ervaren.

-Vooraf overeengekomen afspraken en de uitvoering

In de praktijk blijkt echter dat in de uitvoer niet altijd aan de hierboven beschreven uitgangspunten wordt voldaan. Enkele voorbeelden zullen dit onderstrepen. Voordat daadwerkelijk kon worden begonnen met de bouw van het station, moesten kabels verlegd worden. Hiervoor moesten sleuven gemaakt worden. Daarnaast moest in deze periode het collecteurriool vernieuwd worden. Ook moesten er verkeersmaatregelen genomen worden om tijdens deze werkzaamheden een veilige verkeerssituatie te kunnen garanderen. Er was echter een gebrek aan coördinatie tussen en supervisie op de verschillende uitvoerders. Dit had overlast tot gevolg. Er ontbraken loopplanken, en tegels die er nog lagen, lagen veelal scheef. Als gevolg hiervan zijn een aantal ondernemers (waaronder bijvoorbeeld de apotheker) lange tijd nauwelijks bereikbaar geweest. In de wijk Blijdorp wonen veel ouderen, voor wie dit voor aanzienlijke problemen zorgt. Verder moesten de genomen verkeersmaatregelen gewijzigd worden, omdat de situatie nog altijd onveilig was. Een bushalte die in het kader van de werkzaamheden door de RET verplaatst moest worden, had na vele verzoeken, die zelfs vanuit het projectbureau kwamen, nog altijd geenabri gekregen. Ook blijkt de bomenwachter af en toe in te moeten grijpen. Kennelijk kennen de uitvoerders de gemaakte afspraken niet, en zijn zij niet op de hoogte gesteld. Meer aannemelijk is dat zij ze wel kennen, maar dat zij zich er gewoonweg niet aan houden. Er zijn namelijk een aantal overlegvormen waarbij de uitvoerders tekst en uitleg krijgen. Hoe dan ook, het projectbureau kan op deze wijze haar beloftes niet nakomen, en mag dit dus niet accepteren. Het projectbureau is overigens niet blind is voor deze onvolkomenheden, die zelf waargenomen worden of via klachten onder de aandacht gebracht worden, en probeert deze te verhelpen. Het geeft echter aan dat het projectbureau de leiding af en toe kwijt is, en achter de feiten aan loopt. Er is aandacht nodig voor de relatie projectbureau – aannemer. In een optimale situatie liggen gemaakte afspraken vast in een tussen het projectbureau en de uitvoerders gesloten overeenkomst, waardoor zaken afgedwongen kunnen worden. Ook is er aandacht nodig voor de afstemming tussen afnemers onderling. Ook bij andere projecten komt het voor dat de linkerhand niet weet wat de rechter doet, wat overlast tot gevolg heeft.

In de voorbereiding is veel aandacht geweest voor de kwaliteit als het gaat om de inpassing in en omgang met de omgeving. Dit werd en wordt door alle partijen als zeer positief ervaren. In de praktijk wordt geprobeerd om aan de verwachtingen te voldoen, maar dit is niet altijd succesvol. Hierdoor zijn er alsnog wanklanken te horen.

-Een actieve omgeving vs. een actieve projectbegeleiding

De omwonenden zijn in de vorm van een klankbordgroep, en later een begeleidingscommissie, nauw bij het project betrokken. Alleen in het gebied van de Statenweg is een klankbordgroep, en nu een begeleidingscommissie actief (geweest). De leden van de klankbordgroep zijn na de installatie van de begeleidingscommissie, opvolger van de klankbordgroep in de uitvoering, automatisch de leden van deze commissie. Zij kunnen zelf beslissen of zij hun deelname willen voortzetten. Nieuwe deelnemers kunnen zich gedurende de gehele bouwperiode aanmelden. Deelname geschiedt op basis van vrijwilligheid. De commissie komt 1 maal in de 4 à 6 weken bijeen. De commissie en de klankbordgroep zijn een succes te noemen. De klankbordgroep is eigenlijk een voortzetting van de actieve bewoners, die zich ten tijde van de eerste concrete plannen voor RandstadRail, gefaciliteerd door de deelgemeente Noord, verenigden in actiegroepen. De klankbordgroep is zoals vermeld nauw betrokken geweest bij het ontwerp van het station. In de uitvoering is de invloed en het belang van de begeleidingscommissie echter afgenomen. Dit neemt niet weg dat de rol en de invulling door de overige actoren over het algemeen als zeer positief wordt ervaren. De leden zelf beoordelen de relatie met het projectbureau als positief. Uit interviews is echter gebleken dat er stemmen op gaan dat de begeleidingscommissie zich inmiddels té gecommitteerd voelt aan het projectbureau. De kritische benadering is verdwenen. Opgepast moet worden dat er niet andere initiatieven, buiten de geïnstitutionaliseerde kaders, komen die de rol van kritische volger op zich nemen. Geluiden in die richting waren er te horen na een door het projectbureau georganiseerde informatieavond, waarin meegedeeld werd dat er minimaal een half jaar lang op zaterdag gewerkt zou gaan worden. De leden van de begeleidingscommissie, die overigens hiervan niet vooraf op de hoogte gesteld waren, kwamen op voor het project. Het viel echter niet bij alle andere bewoners goed. Het is voor het projectbureau van belang dat zij de begeleidingscommissie als instrument blijft gebruiken, dat zij mensen actief aanspreekt deel te nemen en dat zij de begeleidingscommissie inspraak geeft in de voorstellen. Dit was hier niet het geval. Mogelijke kritiek of tegenstand kan door gebruik te maken van de begeleidingscommissie in een vroeg stadium opgemerkt worden. Door deze kritiek of tegenstand te proberen te incorporeren, welke functie de begeleidingscommissie kan vervullen, kan vanuit een zekere mate van betrokkenheid tot een oplossing gekomen worden. Er is een gezamenlijke basis en een infrastructuur voor overleg.

Bewoners zijn niet alleen actief in de begeleidingscommissie, ook zijn er enkele verenigd in de Bewonersorganisatie Blijdorp (BOB). Deze organisatie is opgericht ten tijde van de eerste plannen van RandstadRail. In de ruimte van de bewonersorganisatie vindt een inloopuur plaats. Hierbij is de omgevingsmanager aanwezig. De omgevingsmanager is vanuit de projectorganisatie aangesteld als aanspreekpunt voor omwonenden. Zijn rol wordt zowel door de omwonenden als door ondernemers en de deelgemeente als positief ervaren. Hij komt op voor de belangen van de ondernemers en omwonenden, bijvoorbeeld door te proberen de aannemer de afspraken na te laten komen. In het inloopuur luistert hij naar kritiek, beantwoordt hij vragen, en onderneemt hij indien mogelijk direct actie. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt dit duidelijk aangegeven. Het inloopuur wordt echter niet goed bezocht, wat te maken kan hebben met het tijdstip (donderdagmiddag van 12.00 tot 13.00 uur). De omgevingsmanager wordt hier geconfronteerd met een zekere onwelwillendheid bij de opdrachtnemers, die zich zoals eerder beschreven niet aan gemaakte afspraken houden. Ook het eerder benoemde bouwhek is weken na de aanvang van de werkzaamheden nog niet geplaatst, terwijl dit voor de ondernemers een belangrijke en met enige moeite afgedwongen voorziening was. Maar ook de RET stelt zich niet altijd coöperatief op. Zoals de projectleider tram, bus en metro aangeeft, ziet de RET, hier in de relatie moederorganisatie (RET) – projectorganisatie (DSP), de meerwaarde van het project RandstadRail niet in. De gedachte is: "het is nu eenmaal besloten, daarom gebeurt het". Van harte gaat de samenwerking niet, zoals gezien kan worden in het niet plaatsen van deabri bij de bushalte. Dit kan te maken hebben met de spanning tussen DSP en de RET, die veroorzaakt wordt door de twee verschillende culturen (flexibiliteit vs. hiërarchie) en belangen die bij de organisaties heersen.

-Een aanwezige deelgemeente

De deelgemeente Noord heeft zich aanvankelijk sterk en succesvol verzet tegen een vroege tracékeuze (het zogenaamde Spooringseltracé), en vervolgens de precieze tracékeuze en locatie van het station sterk beïnvloed. Nadat hier definitieve besluiten over zijn gevallen, besloot de deelgemeente zich coöperatief op te stellen. Gezamenlijk met de omwonenden en de ondernemers heeft zij zich gericht op de inpassing van het station in de omgeving. Dit deed zij door de volgende randvoorwaarden te stellen, die bepalend waren voor de coöperatieve houding van de deelgemeente. Ten eerste diende het monumentale karakter van de wijk versterkt te worden. Het volledige ontwerp van het station is voorgelegd aan de Commissie voor Welstand en Monumenten. Deze heeft positief geadviseerd over het plan, en was van oordeel dat het station kan worden ingepast in de omgeving. Het bestemmingsplan is tevens voor advies toegezonden aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Een tweede randvoorwaarde is samen te vatten als 'de mens centraal'. Dit houdt in dat zoveel mogelijk rekening gehouden dient te worden met de omwonenden en de ondernemers. De laatste randvoorwaarde is een veilig station in een veilige omgeving, zowel in de realisatiefase als in de eindsituatie. De deelgemeente heeft zich aan het project gecommitteerd, maar laat het commitment wel afhangen van deze randvoorwaarden.

De relatie tussen het projectbureau en de deelgemeente is als goed te omschrijven. Er vindt regelmatig afstemming plaats. De deelgemeente heeft zich duidelijk opgesteld. Na aanvankelijk tegen de plannen te ageren, ging men nadat de gemeente akkoord ging met de tracékeuze over van een obstructieve houding naar een meedenkende en coöperatieve houding. De deelgemeente heeft een grote rol gespeeld bij de vorming van de klankbordgroep, wat al eerder beschreven is. Aanvankelijk onderschatte het projectbureau de betrokkenheid van de burgers, en zag het daarom geen heil in het mobiliseren en betrekken van bewoners in de deelgemeente Noord. De deelgemeente heeft deze taak op zich genomen, en bewoners bijeen geroepen. Uiteindelijk leidde dit tot de vorming van de klankbordgroep. Dit heeft geleid tot actieve betrokkenheid. Het projectbureau is hier uiteindelijk ook zeer tevreden mee. Verder stelde de deelgemeente de hierboven omschreven randvoorwaarden op, waar het vol op inzette. Nu hieraan is voldaan, stelt de deelgemeente zich bewust op in de achtergrond. Wel is nog op verzoek van de deelgemeente de naam van het station gewijzigd: het station heette aanvankelijk station Statenweg.

De relatie tussen de deelgemeente en de burgers en ondernemers is eveneens als goed te omschrijven. Veel omwonenden en ondernemers weten hun weg naar de deelgemeente te vinden, waar zij hun belangen behartigd weten. De deelgemeente kreeg overigens naar aanleiding van de parkeerproblematiek in de wijk Blijdorp wel enige kritiek vanuit de omgeving. Door de inrichting van het bouwterrein gingen een aantal parkeerplaatsen verloren. Deze werden op een andere, verder gelegen, locatie gecompenseerd. Door de deelgemeente werd echter in dezelfde periode het betaald parkeren ingevoerd. De omwonenden hebben dit als een dubbele achteruitgang ervaren. Wellicht had dit beter op elkaar afgestemd moeten worden.

-Informatie: een zorgenkindje

Omwonenden worden op allerlei manieren geïnformeerd. Op bouwboarden is informatie te vinden over de aard en de duur van de werkzaamheden, en er wordt verwezen naar de website en het Infracentrum. In bouwkranten, die huis-aan-huis verspreid worden, wordt de voortgang van het project beschreven. Informatiebrieven, eveneens huis-aan-huis verspreid, worden gebruikt als het gaat om detailinformatie over werkzaamheden, of werkzaamheden die pas kort van tevoren worden aangekondigd. Ook worden bewoners en ondernemers zo op de hoogte gesteld van werkzaamheden die buiten de normale werktijden worden uitgevoerd. Er worden informatieavonden voor bewoners en bedrijven georganiseerd als blijkt dat er behoefte is aan nadere uitleg. Deze worden goed bezocht. Uitgangspunt is dat speciale aandacht aan overlastgevendende activiteiten wordt geschonken vòòrdat deze plaatsvinden.

Maar ook in dit deelproject blijkt dat informatie een lastig punt is. De informatie bereikt regelmatig te laat de ontvanger. Brieven worden verstuurd als de werkzaamheden al zijn gestart, of zeer kort daarvoor. Soms wordt als reden hiervoor gegeven de technische noodzaak, soms krijgt het de afdeling communicatie zelf te laat de informatie. Een voorbeeld is de, overigens als positief ervaren, informatieavond, waarin meegedeeld werd dat op korte termijn minimaal een half jaar op zaterdagdoorgewerkt zou worden. Dit viel niet bij iedereen in de omgeving goed. Ten eerste was de

informatieavond gericht op het uitleggen van een door de projectorganisatie genomen maatregel. Omwonenden zullen hier weliswaar hinder van ondervinden, maar het projectbureau probeerde door een grondige (technische) uitleg de omwonenden te overtuigen. Het gaf aan zelf alle mogelijke alternatieven doorlopen te hebben, en vervolgens de juiste keuze gemaakt te hebben. Deze was in ieders belang. De omgeving had echter geen invloed meer op de keuze. Daarnaast was er weliswaar begrip voor het argument dat de maatregel technische noodzaak was, maar aan de andere kant was men bang dat dit argument elke ingreep die hinder zou veroorzaken zou vergoelijken. Ook was er weerstand, omdat in het voortraject niet over werken in het weekend gesproken is. Het projectbureau gaf aan dat dit pas laat bekend werd. Deze maatregel was dus niet voorzien. Dit is opmerkelijk, omdat in het bestek duidelijk staat aangegeven wat dient te gebeuren. Een stappenplan door de aannemer hoe dit uit te voeren zou al snel dit knelpunt aan moeten tonen. Een ander probleem is dat nadat dit meegedeeld was, de aanvang van het werken op zaterdag weer uitgesteld werd. Bewoners weten op deze manier niet waar ze aan toe zijn.

Zowel bewoners als ondernemers als de deelgemeente geven in interviews aan dat er behoefte is aan een duidelijk stappenplan met wat er wanneer staat te gebeuren. Een stappenplan dat voor iedereen in te zien is, op basis van de planning en het bestek. Ook is er behoefte aan bewonersavonden met een zekere frequentie, een soort voortgangsavonden. Nu wordt er namelijk enkel geïnformeerd als er iets, al dan niet gepland, te gebeuren staat. Maar ook in de perioden dat er geen werkzaamheden zijn, is er behoefte aan informatie: waarom gebeurt er niets, wanneer gebeurt er weer wel iets, wat gaat er gebeuren. Het projectbureau heeft overigens in het door haar toegepaste communicatieplan dit voornemen opgenomen, maar maakt er geen gebruik van.

5.0 Inleiding

In de analyse worden de gegevens die zijn vergaard door het verrichten van bronnenonderzoek en het afnemen van interviews geanalyseerd aan de hand van in het theoretisch kader beschreven inzichten. In dit hoofdstuk worden de managementwijze en de wisselwerking tussen het project en haar omgeving blootgelegd aan de hand van wetenschappelijke bronnen, overheidspublicaties en interne en externe correspondentie. Deze informatie is verder ingekleurd door de afgenomen interviews.

Door gebruik te maken van de arena's wordt de empirie hier aan de hand van verschillende verhalen gereconstrueerd. Aan de hand van deze verhalen kan bekeken worden welke invloed de arena's hebben op de uitvoering van het project RandstadRail, en op welke wijze het management het project tracht te beheersen binnen deze krachtenvelden.

5.1 Metrostation CS

Vanuit de drie arena's wordt binnen deze paragraaf het verloop van de uitvoering van het deelproject metrostation CS bekeken. Om een helder beeld te kunnen schetsen wordt gebruik gemaakt van de in het theoretisch kader genoemde beheersfactoren. Aan de hand van deze beheersfactoren wordt bekeken welke vorm van management (instrumenteel en/of interactief) het projectbureau binnen een arena hanteert om het deelproject uit te voeren.

5.1.1 Technische arena

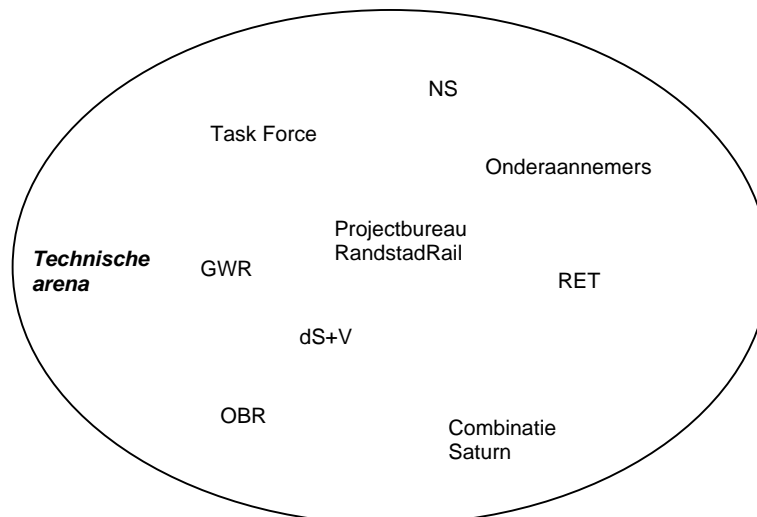


Fig. 8: Globaal overzicht actoren technische arena – metrostation CS

Wat sterk uit de empirie naar voren komt is dat het project RandstadRail een tijdgedreven project is. De beoogde einddatum, 2008, is voor het projectbureau het te behalen doel. Hiermee is de beheersfactor tijd dominant ten opzichte van de overige beheersfactoren. Dit geldt voor het gehele project, en dus ook voor het deelproject Metrostation CS. Theoretisch wordt er binnen het projectmanagement gesproken over een (tot op zekere hoogte) onderlinge uitwisselbaarheid tussen de drie beheersfactoren tijd, geld en kwaliteit. Deze drie beheersfactoren, de zogenaamde 'traditionele

beheersfactoren', vormen de uitersten van een driehoek: 'de verraderlijke driehoek tijd, geld en kwaliteit' genoemd. De uitersten van deze driehoek vormen een evenwicht. Wanneer één van de uitersten een verhoogde prioriteit krijgt, moet compensatie gevonden worden bij (één van) de twee andere uitersten. Een roep om meer aandacht voor kwaliteit zal betekenen dat er meer tijd en/of een groter budget aan een project besteed moet worden. Bij een tijdgedreven project als RandstadRail zouden er hieruit volgend gevolgen moeten zijn voor dan wel de beheersfactor geld, dan wel de beheersfactor kwaliteit, dan wel beide. In de besluitvorming is omwille van de tijd gekozen voor een niet-optimale inpassing van het metrostation CS in de nieuwe OV-terminal. De beheersfactor kwaliteit is hier als compensatie gebruikt: in de optimale variant worden de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal immers gelijktijdig gerealiseerd, wat nu niet het geval is. Dit neemt niet weg dat de kwaliteit hoog in het vaandel bleef staan: de gekozen oplossing is innovatief, en levert weinig overlast. In de uitvoering liggen de technische kwaliteitseisen echter grotendeels vast: rail- en brandveiligheidseisen bijvoorbeeld zijn niet voor discussie vatbaar. Waar in de besluitvorming compensatie in de kwaliteit werd gevonden, dient in de uitvoering de beheersfactor geld als compensatie voor de dominantie van de beheersfactor tijd. In het vorige hoofdstuk viel in dit licht de volgende opmerking op: "Wat geld betreft, zullen we wel zien." Geld fungeert binnen dit deelproject als een lapmiddel, om zo in 2008 de eerste RandstadRail-voertuigen te kunnen laten rijden. Dit vormt overigens geen bedreiging voor het project als geheel, omdat het project (vooralnog) binnen het budget gerealiseerd wordt. Het overschrijden van de einddatum heeft echter wel de nodige financiële gevolgen, wat binnen de bestuurlijke arena een belangrijke rol speelt.

Dat het project voornamelijk binnen de gestelde financiële marges uitgevoerd wordt, is als positief te beoordelen. Toch is het van belang kritisch naar de houding van het projectbureau ten opzichte van het budget te kijken. Naast er naar te streven binnen de marges te blijven, moet ook gestreefd worden naar reële kostprijzen, een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit. Het projectbureau ontbeert incentives om bedrijfsmatig te werken. Het project wordt weliswaar binnen het budget uitgevoerd, maar er is binnen de marges nog winst te behalen.

Opvallend is de rol van GWR binnen deze arena. Alhoewel zij opdrachtnemer is, is zij een leidende actor. Dit heeft te maken met haar ervaring en kwaliteit: GWR voert regelmatig technisch-complexe projecten in Rotterdam uit. Dan echter heeft zij de rol die het projectbureau nu heeft. Deze (voor het GWR onbekende) ondergeschiktheid gecombineerd met de leidende rol die GWR binnen deze arena vervult zorgt af en toe voor spanningen in de samenwerking. Dit wordt versterkt doordat GWR gemakkelijk opereert in de bestuurlijke arena: zij creëert voor zichzelf werk (van RandstadRail naar de Weenatunnel naar de parkeergarage). Dit levert keer op keer nieuwe situaties met nieuwe beheersproblemen op. De spanningen zijn echter niet van dien aard dat het een bedreiging voor realisatie vormt.

De Task Force is in de periode dat de uitvoering onderzocht is een belangrijke, wekelijkse ontmoetingplaats voor betrokken actoren uit de technische arena. Ondanks het positieve beeld dat hier ontstaat (wekelijkse bijeenkomst, veel betrokken partijen) zijn er de nodige kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste heerst er onder een deel van de betrokken actoren in de Task Force een sterk wij-gevoel. Zij delen een duidelijke, gezamenlijke doelstelling. Echter, niet alle partijen vertonen dezelfde mate van betrokkenheid. Dit wordt door de overige actoren niet positief gewaardeerd. Wat daarnaast opvalt, is dat er ondanks het sterke wij-gevoel in de samenwerking weinig afgedwongen kan worden: als afspraken niet worden nagekomen, heeft dit geen gevolgen. In de Task Force wordt verder uitgegaan van aanwezige personen in plaats van aanwezige partijen: afwezigheid van een persoon zorgt zo voor stagnatie. De Task Force is hierdoor een vrijblijvend overlegorgaan geworden, terwijl het een coördinerende rol speelt binnen dit deelproject en de formele verhoudingen binnen de Task Force duidelijk zijn. De instrumentele beheersfactor organisatie is onvoldoende ingericht. Ook kan in het kader van de interactieve beheersfactor steun worden gezegd dat deze in de technische arena niet optimaal is. Een kanttekening van andere orde is dat in de Task Force, verantwoordelijk voor het functievrij maken van het Stationsplein, vooral technische partijen actief zijn, terwijl er de nodige aandachtspunten verankerd zijn in de sociale arena. Door enkel de opdrachtnemers te betrekken (overigens niet alleen in de Task Force) kunnen niet alle knelpunten ondervangen worden. Participatie vanuit de sociale arena gebeurt in deze arena weinig.

Voor de beheersfactor informatie is in de besluitvorming veel aandacht geweest vanuit het projectbureau, met name vanuit de afdeling communicatie. In de uitvoering is hier onvoldoende sprake van. De informatie komt vanuit de opdrachtnemersorganisatie regelmatig te laat beschikbaar,

waardoor de informatievoorziening naar partijen in andere arena's toe reactief verloopt in plaats van pro-actief. Het projectbureau raakt hierdoor de regie kwijt, en loopt achter ontwikkelingen aan. Niet alle partijen in de technische arena zijn doordrongen van het feit dat het project sterk afhankelijk is van een goede informatievoorziening. Bij (dominante) partijen als GWR wordt door een interne, technische visie regelmatig nagelaten de effecten op de omgeving te benoemen. Aan de andere kant kan gesteld worden dat het projectbureau op dit gebied te weinig druk op deze partijen legt, waardoor zij zelf de basis legt voor het verlies aan regie.

Een strikte planning en een stripverhaal zorgen binnen de technische arena voor een intern overzicht van wie wanneer en waar wat doet. Beide zijn sterk technisch georiënteerd. Door het project op te knippen en verantwoordelijkheden duidelijk te beschrijven, tracht de projectorganisatie de tijd te beheersen. Er doen zich echter ook knelpunten voor in andere arena's, knelpunten die niet voorkomen in de planning en het stripverhaal. Knelpunten ook die onvoorspelbaar kunnen zijn, en die zich niet door een dergelijke planning laten sturen. Toch zijn deze van belang voor de actoren in de technische arena, en is het waardevol ze te kennen. Het is nuttig de planning en het stripverhaal open te stellen voor andere arena's, om zo tot een completer beeld te komen. Enerzijds kan zo input verkregen worden waarmee mogelijke struikelblokken, voortkomend uit andere arena's, tijdig ondervangen kunnen worden, anderzijds is het een goed informatiemiddel naar de partijen in andere arena's toe.

Niet alleen de informatievoorziening verloopt gebrekkig, ook voor de communicatie binnen deze arena is dat het geval. Door een tijdige en regelmatige communicatie tussen de opdrachtnemers, het projectbureau en actoren uit de andere twee andere arena's kunnen echter knelpunten voorkomen worden.

De partijen binnen de technische arena zijn betrokken middels contractering. Dat de beheersfactor participatie op deze wijze wordt ingevuld (omdat men moet, en niet zozeer omdat men wil) heeft gevolgen voor de beheersfactor steun. Niet alle actoren kennen dezelfde prioriteit aan het project toe. Opmerkelijk is dat dit niet door het projectbureau afgedwongen kan worden, ondanks de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Door de "Rotterdamse aanpak", waarbij sprake is van gedeelde ervaring, bekendheid met elkaar en een groot informeel netwerk lijkt de formele relatie er minder toe te doen. Het voor deze aanpak kenmerkende "ons kent ons" – gevoel wringt met de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Het projectbureau moet zich indien nodig boven de partijen opstellen, en uitdragen dat zij opdrachtgever is: gemaakte afspraken moeten indien nodig vastgelegd worden, net zoals dat vastgelegde afspraken afgedwongen moeten worden. De formele structuur komt niet overeen met de informele werkwijze.

Beheersfactoren	Technische arena
Tijd	Dominante beheersfactor. Tijdgedreven project. Nadruk op deze beheersfactor leidt tot innovatieve oplossingen
Geld	Geen incentive om bedrijfsmatig te werken. Zoeken naar bekende weg
Kwaliteit	In besluitvorming noodgedwongen gekozen voor niet-optimale oplossing. In uitvoering is technische kwaliteit geen onderwerp van discussie. GWR is leidend
Informatie	Intern overzicht door gebruik planning en stripverhaal. Informatievoorziening van opdrachtnemersorganisatie naar projectbureau is gebrekkig. Actoren in andere arena's worden hierdoor niet optimaal geïnformeerd
Organisatie	Er is sprake van een "Rotterdamse aanpak". De Task Force is in de uitvoering het concrete samenwerkingsverband. Binnen de relatie projectbureau - opdrachtnemersorganisatie kan echter niets afgedwongen worden: de formele structuur en de informele werkwijze komen niet overeen
Communicatie	Er is een gebrek aan communicatie tussen de opdrachtnemersorganisatie en het projectbureau
Steun	Voldoende. De verschillende actoren kennen echter niet dezelfde prioriteit aan het project toe. Hangt samen met de "Rotterdamse aanpak": betrokkenheid omdat het moet, niet omdat de partijen het willen. Gepaard met de vrijblijvendheid van de Task Force levert dit spanningen op
Participatie	Vindt plaats middel contracten. "Rotterdamse aanpak"

Fig. 9: Beheersfactoren technische arena – metrostation CS

5.1.2 Sociale arena

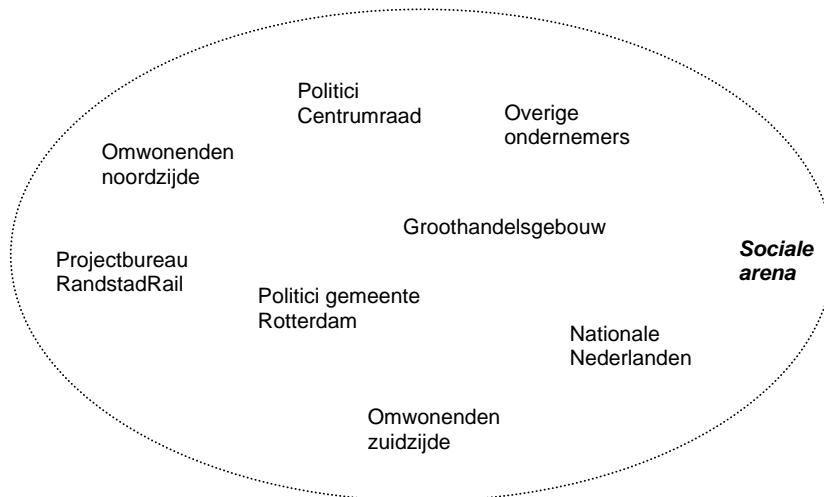


Fig. 10: Globaal overzicht actoren sociale arena – metrostation CS

De actoren wier belangen in de onderzochte periode in deze arena het meest geraakt werden, zijn de bewoners en de ondernemers. De bewoners aan de zuidzijde van het Centraal Station vertonen desondanks weinig interesse in het project. Dit kan opgevat worden als stilzwijgende steun. De ondernemers laten een ander beeld zien. Zij willen betrokken worden, maar krijgen hiertoe onvoldoende mogelijkheden. Ook worden zij gebrekkig geïnformeerd. De steun van de ondernemers aan het project is hierdoor eveneens gebrekkig. Onder politici in de gemeenteraad is er voldoende steun: zij hebben immers de plannen voor RandstadRail goedgekeurd. De Centrumraad toont geen enkele betrokkenheid.

In de sociale arena valt op dat geld als lapmiddel gebruikt wordt. De beheersfactor geld wordt ingezet om de beheersfactor tijd ruim baan te geven. Als procedures te veel tijd kosten, kunnen ondernemers worden uitgekocht. Om actoren in de bestuurlijke arena tegemoet te komen worden fietsenstallingen geplaatst en kosten noch moeite gespaard om grand café Engels parkeerplaatsen te kunnen garanderen. Er is hier minder aandacht voor interactieve beheersfactoren als communicatie en participatie.

Teneinde de dominante beheersfactor tijd te kunnen beheersen maakt de projectorganisatie zoals beschreven gebruik van een sterk technisch georiënteerde en opgedeelde planning. Vanuit de sociale arena zijn er echter processen die beduidend moeilijker te beheersen dan wel op te delen zijn. Er is sprake van afhankelijkheden die niet in contracten en dergelijke ondervangen kunnen worden. Ondernemers moeten verplaatst dan wel uitgekocht worden, ondernemers moeten aanvragen voor vergunningen indienen (wat een grote machtsfactor is) et cetera. Deze processen zijn bedreigingen voor de planning, omdat ze het idee van beheersing ondergraven: ze kunnen niet afgedwongen worden. Het projectbureau tracht dit toch te doen door gebruik te maken van de instrumentele beheersfactor geld, terwijl theoretisch de inzet van elementen van interactief management hier ook op zijn plaats zou zijn.

Waar het projectbureau binnen deze arena de beheersfactor tijd prioriteit geeft, en de beheersfactor geld als middel gebruikt om de tijd te beheersen, gaat de aandacht van de overige actoren in deze arena (met name de ondernemers op en nabij het Stationsplein, maar ook bewoners en reizigers) grotendeels uit naar de beheersfactor kwaliteit. Niet zoals binnen de technische arena naar de technische kwaliteit, maar naar kwaliteit in termen van bereikbaarheid en sociale veiligheid. En dit geldt niet alleen voor het eindproduct, maar ook voor de uitvoering.

Opvallend is dat het projectbureau hier het gebruik van interactieve managementtechnieken in de uitvoering, in tegenstelling tot de besluitvorming, niet initieert. Het projectbureau wacht af welke initiatieven er uit de arena voortkomen, en indien zij deze initiatieven van belang acht, stelt zij er zich voor open. Het projectbureau sluit zich niet geheel af voor inbreng van externe partijen, maar organiseert het zelf ook bijna niet. Vanuit de sociale arena blijken vooral de ondernemers hier echter

wel behoefte aan te hebben. Door een gebrek aan aandacht voor de interactieve beheersfactoren, en een afwachtende houding aan te nemen ten opzichte van wellicht bruikbare inbreng ontstaat het risico dat het projectbureau reactief optreedt in plaats van pro-actief. Dit houdt een verlies van regie en dus beheersing van het project in.

Binnen de projectorganisatie is voor wat betreft het deelproject metrostation Rotterdam Centraal de afdeling communicatie de representant van de sociale arena. Er is in tegenstelling tot het deelproject station Blijdorp geen begeleidingscommissie of klankbordgroep actief, en ook de ondernemers hebben geen vaste plaats. Het projectbureau heeft moeite in de omgang met met name de grote spelers tussen de ondernemers: deze zijn in de positie om eisen te stellen aan hun medewerking. Ook zijn zij minder gevoelig voor de "macht van het geld". Deze vorm van wederzijdse afhankelijkheid wordt als lastig ervaren. De afdeling communicatie is de tegenhanger voor de vele technische actoren. De medewerkers van de afdeling communicatie hebben om de belangen te kunnen behartigen contacten in de sociale arena. Maar de afdeling communicatie blijft onderdeel van het projectbureau, en de actoren in de sociale arena blijven 'outsiders'.

Door het gebrek aan participatie van actoren uit de sociale arena, maar ook door een gebrekkige communicatie tussen deze actoren en de projectorganisatie ontstaan er spanningen tussen de actoren uit deze arena en de actoren uit de technische arena. Het projectbureau, met uitzondering van de afdeling communicatie, behoort hierbij overigens tot de technische arena. Deze spanningen houden onder meer in dat processen die zich in de sociale arena voordoen, niet (tijdig) worden opgemerkt door de projectorganisatie. Omdat het projectbureau zich richt op de voortgang van het project, wordt de grote lijn in ogenschouw genomen. Binnen de sociale arena is weliswaar aandacht voor het eindproduct, en de weg daar naar toe, maar de meeste aandacht gaat uit naar de zaken die de rechtstreekse belangen van de actoren zelf raken. Dit zijn binnen het 'grote plaatje' slechts details. Voor actoren in de sociale, maar ook in de bestuurlijke, arena zijn dit echter juist de zaken die er toe doen.

Onder andere omdat het projectbureau en de projectorganisatie de grote lijn voor ogen hebben, verloopt de informatievoorziening niet goed. Actoren uit de sociale arena komen regelmatig voor verassingen te staan. Maar de inzet van de beheersfactoren informatie, en communicatie, blijken niet alleen hierdoor tekort te schieten. Actoren in de technische arena informeren het projectbureau onvoldoende, waardoor het projectbureau gedwongen is actoren in de sociale arena reactief te informeren: er wordt achter de feiten aan gelopen. Het projectbureau heeft moeilijkheden de regie te behouden, en moet oppassen hierdoor geen steun te verliezen.

Aan de beheersfactor communicatie wordt binnen deze arena weinig aandacht besteed. Indien er sprake is van communicatie is dit in sterke mate afgedwongen door afhankelijkheid. Hierdoor verloopt de communicatie geforceerd en gaat het niet verder dan hetgeen het projectbureau voor ogen heeft. Er is geen ruimte voor inbreng op andere fronten, terwijl hier wel behoefte aan bestaat. Het is echter niet alleen belangrijk omdat deze actoren hier veel waarde aan hechten. Ook voor het project en het projectbureau is het van belang. Knelpunten in de planning kunnen eerder ondervangen worden. De inbreng van andere actoren kan daarnaast verfrissend werken en vastgelopen verschillen van inzicht 'losser' maken. Tenslotte is het belangrijk voor het creëren en behouden van steun.

De oorzaak voor de gebrekkige informatievoorziening en communicatie is niet enkel te wijten aan de opdrachtnemersorganisatie. Ook het projectbureau zelf heeft een verantwoordelijkheid. De informatie die zij verschaft is gericht op een bepaalde actuele kwestie. Betrokkenen hebben echter behoefte aan overzicht op lange termijn en verbanden tussen de gescheiden delen informatie. Er is een duidelijk verschil tussen vraag en aanbod. Het stripverhaal zou hier een rol kunnen spelen.

Tenslotte is ook de afstemming en communicatie tussen de afdelingen communicatie van de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail niet optimaal. Hierdoor is er onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is, met een verlies van regie als gevolg.

In het verlengde hiervan valt nog te vermelden dat het onderscheid tussen de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail organisatorisch van groot belang is. Voor de actoren in de sociale arena echter is het onderscheid tussen de projecten niet altijd duidelijk, en is er zelfs geen behoefte aan duidelijkheid. Zij willen en/of kunnen de projecten niet los zien. De nadruk leggen op het onderscheid is binnen de bestuurlijke arena belangrijk, maar in de sociale arena veel minder.

Beheersfactoren	Sociale arena
Tijd	Sterk technisch georiënteerde planning. In de sociale arena zijn echter mogelijke struikelblokken die zich niets van de planning aantrekken
Geld	Geld is een lapmiddel. Het budget wordt ingezet teneinde de tijd te kunnen beheersen
Kwaliteit	Veel aandacht voor zaken als sociale veiligheid en bereikbaarheid, ook in de uitvoering. Wat voor het projectbureau details zijn, zijn dit voor actoren in deze arena vaak niet
Informatie	De intenties van het projectbureau worden gewaardeerd, maar worden in de uitvoering niet waargemaakt. De informatie is beperkt, gericht op hoofdlijnen en biedt de ontvanger geen overzicht. Daarnaast blijkt informatie alleen vaak niet voldoende
Organisatie	De scheiding tussen de projecten RandstadRail en Rotterdam is binnen deze arena niet voor alle actoren van belang
Communicatie	Wordt beperkt tot het hoognodige. Inbreng op andere fronten is niet gewenst. De nadruk ligt daarnaast op uitleggen, niet op overleggen. De communicatie tussen en door de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal verloopt moeizaam
Steun	Gemeenteraadsleden zijn akkoord gegaan met de plannen. Er is geen actieve bemoeienis van de Centrumraad. Bewoners aan de zuidzijde van het station zijn inactief, wat kan worden opgevat als steun. De steun is gebrekkig onder ondernemers
Participatie	Het projectbureau biedt de bewoners meer mogelijkheden tot participatie dan de ondernemers. De bewoners hebben hier echter geen behoefte aan. Ondernemers willen meer participeren dan het projectbureau toelaat. Het projectbureau heeft moeite met de wederzijdse afhankelijkheid binnen deze arena

Fig. 11: Beheersfactoren sociale arena – metrostation CS

5.1.3 Bestuurlijke arena

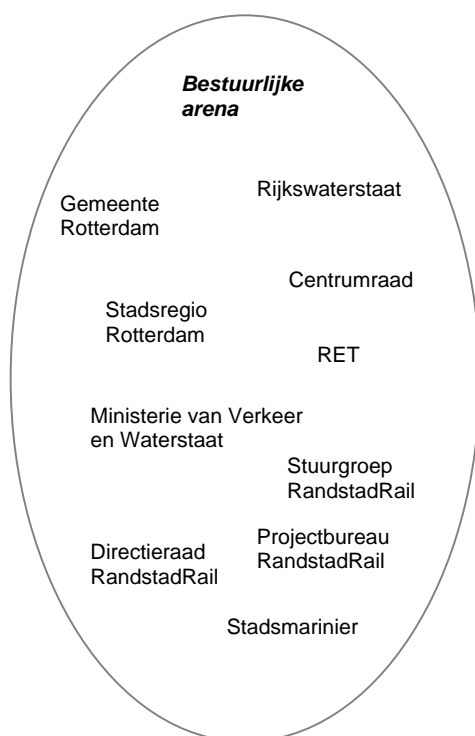


Fig. 12: Globaal overzicht actoren bestuurlijke arena – metrostation CS

De relatie van het projectbureau met de bestuurlijke partners ligt duidelijk en helder vast. Participatie vindt voornamelijk plaats middels overeenkomsten, convenanten en contracten waarin de onderlinge relaties vastliggen. De bestuurlijke actoren zijn op basis van hun bevoegdheden en posities betrokken. De samenwerking verloopt volgens de betrokken partijen goed.

Vanuit de opdrachtgeversorganisatie, waarin belangrijke actoren uit de bestuurlijke arena (de gemeente Rotterdam, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Stadsregio Rotterdam) verenigd

zijn, ligt de nadruk voor het gehele project op de beheersfactor tijd. Het projectbureau deelt als gedelegeerd opdrachtgever deze visie.

Opmerkelijk is dat dezelfde actoren verantwoordelijk zijn voor een grote druk op de beheersfactor tijd. Ten eerste zijn zij verantwoordelijk voor tijdrovende procedures, die de planning onder druk zetten en soms elkaar zelfs tegenwerken. Daarnaast vormt het aanvragen van vergunningen een belangrijk machtsmiddel voor actoren uit de sociale arena. Tevens creëert de gemeente Rotterdam keer op keer nieuwe projecten, wat coördinatieproblemen met zich meebrengt. Dit heeft zijn weerslag op de steun van actoren voor een specifiek project. De bestuurlijke arena is dus verantwoordelijk voor regels over regels, en werk over werk.

De actoren die binnen deze arena op een decentraal niveau opereren, de deelgemeenten, hebben geen financieel belang. Er is binnen dit deelproject, anders dan in het deelproject station Blijdorp, weinig inbreng op dit niveau. De Centrumraad speelt geen rol, en de deelgemeente Noord kan slechts een marginale rol spelen, omdat de uitvoering voor maar een klein deel op haar grondgebied plaats heeft.

Daarnaast opereren in deze arena actoren die een juridisch traject volgen, zoals het Groothandelsgebouw dat een aanklacht tegen de gemeente Rotterdam indiende en het projectbureau dat op haar beurt dreigde met juridische stappen tegen het Groothandelsgebouw. Dit zijn stappen die partijen niet snel ondernemen, en die wanneer gekeken wordt naar het conflict tussen het projectbureau en het Groothandelsgebouw voortkomen uit een onderling wantrouwen. Voor burgers en ondernemers is het een mogelijkheid om aan te geven dat zij niet akkoord gaan met de gang van zaken: zij beschikken over hindermacht. Hier wordt overigens slechts zeer beperkt gebruik van gemaakt, wat aangeeft dat er sprake van samenwerking is.

De gemeente Rotterdam legt uiteraard niet alleen nadruk op de beheersfactor tijd, alhoewel deze voor de gemeente zeker de belangrijkste beheersfactor is. Het gemeentebestuur heeft ook veel druk uitgeoefend op het aspect sociale veiligheid, een onderdeel van de beheersfactor kwaliteit. Dit hangt uiteraard samen met het vigerende beleid van de gemeente: veiligheid is hét thema van dit college van Burgemeester en Wethouders.

Een voor dit deelproject belangrijk probleem komt voort uit de bestuurlijke arena: de spanning in de samenwerking tussen de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal. Het is niet gelukt deze projecten gelijktijdig uit te voeren, en er zijn problemen met de overstap naar de uitvoering van twee projecten in plaats van één. Het gevolg hiervan is dat niet duidelijk is welke projectorganisatie waarvoor verantwoordelijk is. Deze spanning legt een grote druk op de beheersfactor geld: het is een speelbal geworden tussen de beide projecten.

In deze arena blijkt dat de gemeentelijke diensten in Rotterdam problemen hebben in de samenwerking met actoren die niet uit het 'Rotterdamse' voortkomen, of tot de "Rotterdamse aanpak" behoren. De problemen met het "spoorse" deel van het project Rotterdam Centraal hangen hier mee samen. Dergelijke autonome processen, die een directe invloed hebben op (de planning van) het project RandstadRail, maar worden uitgevoerd door partijen van buiten de gemeente Rotterdam, zijn moeilijk te beïnvloeden door het projectbureau. In tegenstelling tot projecten die ook gekenmerkt worden door de "Rotterdamse aanpak" is hier geen sprake van de voordelen die een dergelijke aanpak met zich medebrengt: een groot informeel netwerk, persoonlijke ingangen om bureaucratie te kunnen vermijden enzovoort. De Rotterdamse diensten geven aan hier moeite mee te hebben.

Een laatste aandachtspunt in deze arena is de informatieverschaffing. Deze verloopt via voortgangrapportages en overlegvormen. De vraag is echter wie er daadwerkelijk consequenties verbindt aan de gepresenteerde (tussen)resultaten.

Beheersfactoren	Bestuurlijke arena
Tijd	Voortgang is belangrijk. Door de arena geëiste procedures en vergunningen zijn echter knelpunten
Geld	Dominantie tijd komt voort uit financiële overwegingen binnen deze arena. Budget is een speelbal tussen de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal. Het credo van het projectbureau luidt: "wat geld betreft zullen we wel zien". Voorlopig binnen de marges
Kwaliteit	Deze arena speelde een grote rol bij de scheiding van de twee projecten. Met name vanuit het gemeentebestuur is veel aandacht voor sociale veiligheid
Informatie	Verloopt via voortgangsrapportages en overlegvormen. De bestuurlijke partners laten zich informeren. Onduidelijk wat consequenties zijn bij tegenvaller
Organisatie	Relaties liggen vast in contracten en overeenkomsten. Verloopt volgens betrokkenen goed. "Rotterdamse aanpak" heeft ontegenzeggelijk voordelen, maar er is aandacht nodig voor de nadelen
Communicatie	Voldoende communicatie tussen de betrokken partners. Communicatie tussen projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail niet optimaal
Steun	Binnen de bestuurlijke arena is er voldoende steun voor het project. In dit deelproject zijn namelijk de opdrachtgevers betrokken
Participatie	Vindt plaats middels contracten, overeenkomsten en convenanten waarin de onderlinge relaties vastliggen. De bestuurlijke actoren zijn op basis van hun bevoegdheden en posities betrokken

Fig. 13: Beheersfactoren bestuurlijke arena – metrostation CS

5.2 Station Blijdorp

In deze paragraaf zal ik hetzelfde doen als in paragraaf 5.1, maar nu voor de omgeving van station Blijdorp. Wat al snel opvalt, is het verschil tussen de omgeving waarin beide deelprojecten tot stand komen. Waar metrostation CS als visitekaartje voor de stad moet dienen, en in een omgeving tot stand komt waar velerlei actoren actief zijn, komt station Blijdorp in een rustige, monumentale wijk met een geheel eigen karakter tot stand.

5.2.1 Technische arena

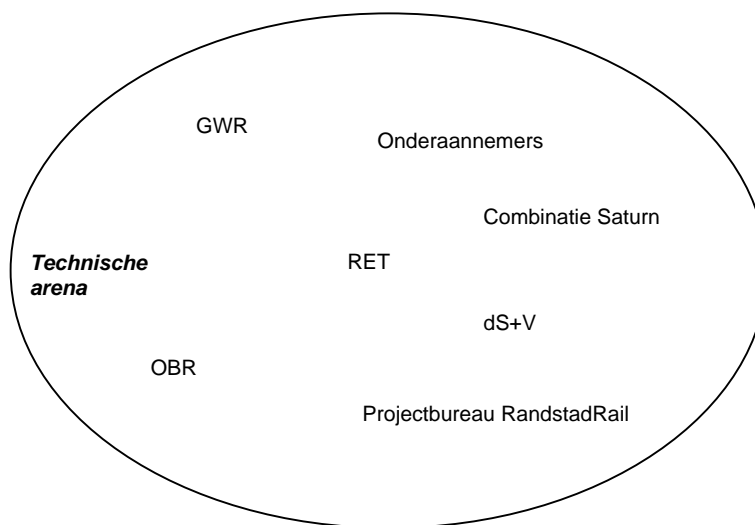


Fig. 14: Globaal overzicht actoren technische arena – station Blijdorp

Techniek wordt binnen het project gezien als een te beheersen onderdeel. De technische kwaliteit van een project ligt dan ook grotendeels vast. Techniek is echter ook een onzekere factor voor een tijdgedreven project, veroorzaakt door technische onzekerheid en dynamiek. Aan de andere kant komen in 'tijden van nood' creatieve en innovatieve oplossingen boven drijven. Het projectbureau, evenals de actoren in de technische arena, weten de technische dynamiek en onzekerheid onder andere hierdoor goed te ondervangen. Het projectbureau geeft hiertoe de ruimte aan partijen als GWR. Dit heeft ook te maken met de persoonlijke geschiedenis van een aantal personen in het projectbureau, die zich deels heeft afgespeeld bij GWR. De leden van het projectbureau hebben veel affiniteit met de actoren in de technische arena.

Binnen de technische arena die zich rondom het deelproject station Blijdorp geformeerd heeft zijn er echter problemen met de beheersfactor organisatie. De relatie opdrachtgever (projectbureau) – opdrachtnemer (de uitvoerders) behoeft meer aandacht. De afspraken die de opdrachtgever gemaakt heeft met actoren in de sociale en de bestuurlijke arena worden onvoldoende nagekomen. Dit wordt veroorzaakt door een gebrek aan toezicht van het projectbureau op de opdrachtnemers, en door een tekort aan communicatie tussen de betrokkenen.

Vanuit de technische arena is in het ontwerp van het station veel aandacht gehad voor de inpassing van het station in de omgeving. Ook aan de wijze waarop het project op een goede wijze uitgevoerd kan worden binnen die omgeving is veel aandacht besteed. Deze lovenswaardige initiatieven worden in de uitvoering echter niet in daden omgezet. Er is aandacht nodig voor de houding van de uitvoerder ten opzichte van de omgeving. Ook dient er meer aandacht te zijn voor de coördinatie tussen de verschillende uitvoerders.

De informatievoorziening van de opdrachtnemersorganisatie naar het projectbureau toe verloopt ook in deze arena gebrekkig. Het projectbureau is niet altijd op de hoogte van de werkzaamheden die worden uitgevoerd. Ook is de communicatie tussen de opdrachtgeverorganisatie en de opdrachtnemersorganisatie niet optimaal. Door een gebrekkige organisatie en communicatie kunnen toezeggingen vanuit het projectbureau aan actoren in andere arena's niet worden nagekomen. Dit wordt ook veroorzaakt doordat actoren uit de technische arena het projectbureau hierin onvoldoende steunen. Niet alle actoren kennen dezelfde prioriteit aan het project toe, terwijl de betrokkenheid van actoren in deze arena vastligt in contracten, en prioriteitstelling dus afgedwongen kan worden.

Beheersfactoren	Technische arena
Tijd	Techniek lijkt het te beheersen onderdeel van het project, maar ook hier doen zich vertragingen voor. In tijden van nood doen zich echter regelmatig creatieve en innovatieve oplossingen voor
Geld	Zorgt niet voor spanning
Kwaliteit	Bijzonder veel aandacht gewijd aan de inpassing van (de werkzaamheden aan) het station in de omgeving. In de praktijk blijkt dat de uitvoering in de omgeving niet met de intenties overeenkomt, omdat de actoren in de technische arena hier onvoldoende aandacht aan besteden
Informatie	De informatievoorziening tussen de verschillende uitvoerders en van de opdrachtnemersorganisatie naar het projectbureau is gebrekkig
Organisatie	De relatie tussen de uitvoerders en het projectbureau moet aangehaald worden. Ook is er aandacht nodig voor de houding van de opdrachtnemersorganisatie ten opzichte van de sociale omgeving. De coördinatie van de verschillende werkzaamheden kan beter
Communicatie	De communicatie tussen de opdrachtgevers- en de opdrachtnemersorganisatie is niet optimaal, waardoor de coördinatie dit ook niet is
Steun	Er is voldoende steun voor het project. Echter, voor het gebruik van interactieve beheersfactoren door het projectbureau in andere arena's geldt dit naarmate de uitvoering vordert in mindere mate
Participatie	De juiste technische actoren lijken actief: de "Rotterdamse aanpak" doet ook hier haar werk. Participatie ligt vast in contracten. Er is ruimte voor ondernemers en bewoners (geweest) om te participeren in deze arena

Fig. 15: Beheersfactoren technische arena – station Blijdorp

5.2.2 Sociale arena

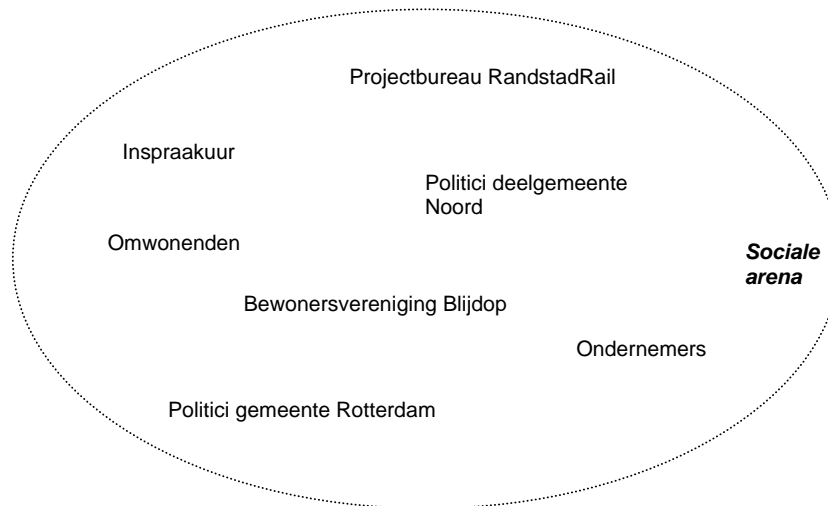


Fig. 16: Globaal overzicht actoren sociale arena – station Blijdorp

De actoren uit de sociale arena spelen in dit deelproject een veel grotere rol dan in het deelproject metrostation CS. Het projectbureau heeft geïnvesteerd in een actieve projectbegeleiding. Dit doet zij door gebruik te maken van interactieve managementtechnieken, met name in de besluitvorming en bij het ontwerp van het deelproject. De actoren uit deze arena hebben, ondersteund door de deelgemeente Noord, veel druk uitgeoefend op het projectbureau en de actoren in de technische arena om aandacht te besteden aan de inpassing van het station Blijdorp en de werkzaamheden daaraan in de omgeving. De vele aandacht die dit tot gevolg had vanuit de technische arena voor de kwaliteit als het gaat om de inpassing in en omgang met de omgeving werd door de partijen als zeer positief ervaren.

Er vond, en vindt, regelmatig afstemming plaats tussen het projectbureau en actoren binnen de sociale arena: er is voornamelijk veel contact met de begeleidingscommissie, maar ook met de bewonersorganisatie. De rol en de invulling van de klankbordgroep en later de begeleidingscommissie worden door het projectbureau, de deelgemeente en de ondernemers en bewoners als zeer positief ervaren. Ook het inloopuur is een goede inspanning om de band met de omgeving positief in te vullen, alhoewel dit op een ongelukkig tijdstip plaatsvindt. Het gewenste resultaat blijft hierdoor uit. De rol van de projectbegeleider tenslotte wordt door bewoners, ondernemers en de deelgemeente als positief ervaren. Het projectbureau maakt in het management van dit deelproject duidelijk gebruik van de interactieve beheersfactoren participatie en communicatie. Het projectbureau heeft daarnaast bepaalde intenties uitgesproken op het gebied van informatievoorziening, en aandacht gehad voor verschillende informatiekanalen. Ook dit wordt door de betrokkenen als positief ervaren.

Opvallend is echter dat in de uitvoering het gebruik van de interactieve managementtechnieken afneemt. Voor wat betreft de beheersfactor participatie is dit terug te zien als gekeken wordt naar de begeleidingscommissie. Zij wordt minder betrokken. Zowel de intensiteit van de bijeenkomsten als de invloed van de begeleidingscommissie is afgenomen. Daarnaast doet zich hier iets anders voor. De leden van de begeleidingscommissie dreigen vervreemd van hun achterban te raken. Opgepast moet worden dat zij niet té gecommiteerd aan het project worden. Aan de ene kant moeten de banden met de begeleidingscommissie dus aangehaald worden: het projectbureau moet de leden weer betrekken bij beslissingen en de leden moeten hun invloed kunnen laten doen gelden, waardoor steun gegenereerd wordt. Aan de andere kant moet het projectbureau de leden van de begeleidingscommissie stimuleren kritisch te blijven (dit kan onder andere door haar meer invloed te geven), zodat het niet een instrument zonder achterban wordt. Op deze manier houdt het projectbureau namelijk de regie in eigen hand: wanneer er alternatieve groepen ontstaan die zich niet vertegenwoordigd voelen en inbreng willen, is dit niet het geval.

De invulling van de beheersfactor communicatie komt niet overeen met de intenties die het projectbureau heeft uitgesproken. Het projectbureau heeft in deze arena de overstap gemaakt van

overleggen naar uitleggen. Dit wordt onder andere door een gebrekkige informatievoorziening van de opdrachtnemers naar het projectbureau toe veroorzaakt: het projectbureau wordt gedwongen reactief te informeren. Er is geen gelegenheid voor communicatie of pro-actieve informatievoorziening. De beslissing is binnen de technische arena genomen, en de werkzaamheden worden op korte termijn (of al) uitgevoerd. Er is geen tijd meer om andere actoren bij de beslissing te betrekken. De gemaakte beslissing is de enige juiste, en hoeft enkel nog goed uitgelegd te worden aan de actoren in de sociale arena.

Verder zorgt de beheersfactor organisatie voor spanning. De relatie van het projectbureau met de opdrachtnemersorganisatie behoeft aandacht. De afspraken tussen actoren uit de sociale arena en het projectbureau worden door de uitvoerders niet altijd nagekomen. Ook kan de functie van projectbegeleider onvoldoende worden ingevuld doordat deze niet afdoende gesteund wordt door de actoren in de technische arena. Hij is van hen afhankelijk voor zijn functioneren.

Ondanks alle intenties en initiatieven blijkt dat ook in dit deelproject informatie een zwak punt is: aan de intenties kan in de uitvoering onvoldoende gevolg worden gegeven. Er is spanning waar te nemen tussen de technische en de sociale arena: de informatievoorziening vanuit de actoren in de technische arena naar het projectbureau is onvoldoende, waardoor de informatievoorziening naar de actoren in de sociale arena dit eveneens is. Ook de mogelijkheden tot communicatie en participatie nemen hierdoor af. De relatie tussen het projectbureau en de actoren in deze arena is hierdoor een eenzijdige relatie, die neerkomt op het reactief informeren van de actoren. Ook het projectbureau heeft te weinig aandacht voor de informatievoorziening: de beslissingen in de technische arena zijn dominant.

In de besluitvorming en in het voortraject van de uitvoering is echter voldoende steun verworven, waardoor de verminderde aandacht voor participatie en communicatie (nog) geen negatieve gevolgen heeft voor het deelproject.

Beheersfactoren	Sociale arena
Tijd	Zorgt niet voor spanning
Geld	Zorgt niet voor spanning. Wordt op kleine schaal ingezet als lapmiddel
Kwaliteit	Veel druk uitgeoefend om tot een optimale inpassing van het station te komen. Ook veel aandacht voor uitvoering, teneinde minimale overlast te ervaren. Het projectbureau ging hierin mee, maar in de uitvoering verloopt dit niet zoals beloofd
Informatie	Er is veel geïnvesteerd in informatievoorziening. Echter, ook hier blijkt dat in de uitvoering de intenties niet altijd kunnen worden waargemaakt. Vanuit de technische arena is er te weinig aandacht voor dit punt. Het projectbureau gaat hierin mee. De omgeving heeft behoefte aan overzicht, wat niet geboden wordt
Organisatie	Met name de afdeling communicatie houdt zich actief bezig met de actoren in deze arena. Het projectbureau is afhankelijk van de opdrachtnemersorganisatie, die het projectbureau hierin onvoldoende ondersteunt
Communicatie	Er is geïnvesteerd in communicatiemogelijkheden. Dit wordt gewaardeerd. Het projectbureau is echter in de uitvoering overgestapt van overleggen naar uitleggen
Steun	Door een goede projectbegeleiding in de besluitvorming en de ontwerpfase is er voldoende steun voor het deelproject. Opgepast moet worden dat dit niet verloren gaat door verminderde participatie, reactieve informatie en gebrekkige communicatie
Participatie	De bewoners en ondernemers worden mogelijkheden geboden te participeren. De bewoners maken hier meer gebruik van dan de ondernemers. In de uitvoering wordt er door het projectbureau minder gebruik gemaakt van deze beheersfactor dan in de besluitvorming

Fig. 17: Beheersfactoren sociale arena – station Blijdorp

5.2.3 Bestuurlijke arena

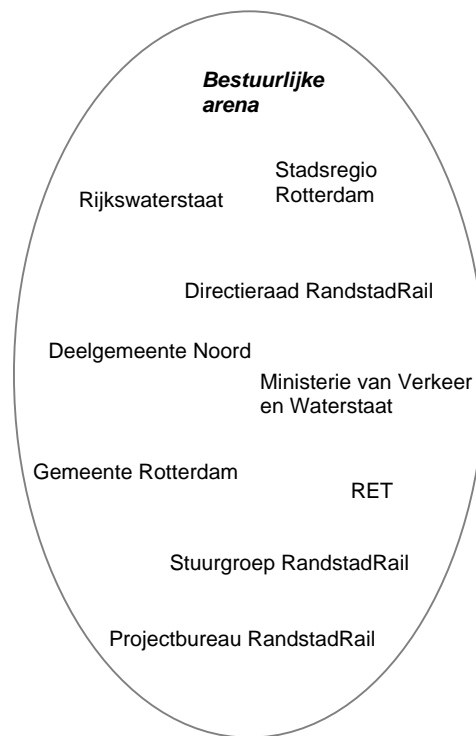


Fig. 18: Globaal overzicht actoren bestuurlijke arena – station Blijdorp

In de bestuurlijke arena is er een duidelijk onderscheid tussen een centraal en een decentraal niveau. Op centraal niveau heeft voor de opdrachtgevers in het gehele project de beheersfactor tijd absolute prioriteit, en hiermee indirect de beheersfactor geld. Op decentraal niveau is er in dit deelproject veel aandacht voor de interactieve beheersfactoren.

In het deelproject metrostation CS is er vanuit de bestuurlijke arena directe druk op de beheersfactor geld, veroorzaakt door de spanning tussen de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal. Voor het deelproject station Blijdorp geldt dit niet.

De deelgemeente Noord heeft, net als de actoren in de sociale arena, in het voortraject een belangrijke rol gespeeld. Aanvankelijk heeft zij zich hevig tegen de plannen voor RandstadRail verzet. Na een aantal wijzigingen is de deelgemeente vervolgens overstag gegaan, en heeft ze zich coöperatief opgesteld. Door aan deze samenwerking een aantal randvoorwaarden te verbinden is zij sterk voor de inpassing van het station in de omgeving opgekomen. Daarnaast is zij een grote voorstander van een interactieve werkwijze: dit is onder andere terug te zien in het mobiliseren en faciliteren van bewoners.

De relatie tussen het projectbureau en de deelgemeente is als goed te omschrijven: er vindt regelmatig afstemming plaats. De deelgemeente heeft in de besluitvorming een aanzienlijke rol gespeeld en is door het projectbureau betrokken, onder meer bij de vorming van de klankbordgroep. In de uitvoering stelt de deelgemeente zich bewust in de achtergrond op. De relatie tussen de deelgemeente enerzijds en bewoners en ondernemers anderzijds is eveneens positief te beoordelen. De weg naar de deelgemeente wordt gevonden.

Er is, net zoals in de sociale arena, binnen de bestuurlijke behoefte aan overzicht. De informatie is verbrokkeld, waardoor elke nieuwe maatregel als verrassing komt. De actoren hebben anders als de projectorganisatie geen duidelijk stappenplan voor ogen.

Binnen deze arena heeft het projectbureau veel steun gegenereerd. Op een centraal niveau wordt er weinig invloed uitgeoefend op de gang van zaken binnen het deelproject, omdat hier geen aanleiding toe is.

Beheersfactoren	Bestuurlijke arena
Tijd	Op centraal niveau ligt hier voor wat betreft het gehele project druk op. Is niet als spanning terug te zien in dit deelproject
Geld	Binnen de opdrachtgeversorganisatie geldt dat de dominantie van de beheersfactor tijd voortkomt uit financiële overwegingen. Op decentraal niveau zijn geen spanningen waar te nemen
Kwaliteit	Er is opgekomen voor de inpassing van het deelproject in de omgeving, vooral door de deelgemeente Noord
Informatie	De deelgemeente wordt regelmatig geïnformeerd. Er is echter behoefte aan overzicht
Organisatie	De relatie tussen de deelgemeente en het projectbureau is goed: er vindt regelmatig afstemming plaats. In de uitvoering stelt de deelgemeente zich bewust in de achtergrond op
Communicatie	Binnen de arena verloopt de communicatie goed
Steun	De deelgemeente heeft zich nadat het tracébesluit is genomen, geëngageerd aan dit besluit en daarmee aangegeven dat er steun bestaat. Dit neemt niet weg dat de deelgemeente het project zal monitoren en aan de hand daarvan de continuering van de steun bepalen. Op centraal niveau is er voldoende steun
Participatie	Vooraf in de besluitvorming heeft de deelgemeente een grote rol gespeeld (en mogen spelen). Zij heeft medewerking toegezegd, op voorwaarde dat aan enkele voorwaarden voldaan werd en wordt. De deelgemeente heeft een grote rol gespeeld in de participatie van andere actoren

Fig. 19: Beheersfactoren bestuurlijke arena – station Blijdorp

5.3 Conclusie

In deze conclusie wordt aan de hand van de beheersfactoren bekeken op welke wijze het projectbureau in de twee onderzochte deelprojecten gebruik maakt van de twee verschillende managementwijzen: interactief en instrumenteel management.

-Tijd

Het project RandstadRail is tijdgedreven, wat inhoudt dat tijd de dominante beheersfactor is. De bestuurlijke arena is hierin leidend: degene die betaalt, bepaalt. Opvallend is dat in het deelproject metrostation CS vanuit dezelfde arena tegelijk veel druk op deze beheersfactor wordt uitgeoefend. Dit is in het deelproject Blijdorp niet het geval. In de technische arena blijkt in beide deelprojecten dat techniek een moeilijk te beheersen onderdeel is, ondanks het opknippen van het project en de technisch georiënteerde planning. Onder druk van de beheersfactor tijd blijken actoren in deze arena echter in beide deelprojecten ook tot innovatieve en creatieve oplossingen te komen. Om deze beheersfactor te kunnen beheersen maakt het projectbureau gebruik van een strikte planning, die echter enkel technisch georiënteerd is. Processen vanuit de sociale en bestuurlijke arena zijn niet opgenomen, terwijl zij wel degelijk van invloed zijn.

-Geld

De nadruk op de beheersfactor tijd vanuit de bestuurlijke arena komt voort uit financiële motieven, en is dus eigenlijk bedoeld om het budget te kunnen beheersen. Daarnaast wordt de beheersfactor geld in de uitvoering gebruikt ter compensatie voor de dominantie van de beheersfactor tijd, met name in de sociale, maar ook in de bestuurlijke arena. Dit gebeurt in beide deelprojecten, maar in het deelproject metrostation CS op aanzienlijk grotere schaal dan in het deelproject station Blijdorp. Opvallend is dat dit middel vooral van nut kan zijn wanneer het gaat om bewoners en kleine ondernemers. Grote ondernemers zijn er minder gevoelig voor en onderstrepen de wederzijdse afhankelijkheid die er tussen het projectbureau en hen bestaat.

Dat geld de drijvende kracht is achter de druk op de beheersfactor tijd, en dat de beheersfactor geld ingezet wordt om de tijd te kunnen beheersen lijkt tegenstrijdig, maar is dit niet zolang het project binnen de gestelde financiële kaders gerealiseerd wordt. Dit was ten tijde van het onderzoek het geval. Er kan echter naar minder hoge kosten gestreefd worden. De incentive om bedrijfsmatig te werken ontbreekt binnen het projectbureau.

-Kwaliteit

De minimale technische kwaliteit van het eindproduct van de deelprojecten ligt vast, en is geen onderwerp van discussie. Boven deze minimale kwaliteit is er echter speling. De beheersfactor kwaliteit is in het deelproject metrostation CS als compensatie voor de beheersfactor tijd gebruikt, namelijk in de uiteindelijke, suboptimale, beslissing om het metrostation CS eerder te realiseren dan de OV-terminal. In het deelproject station Blijdorp is de beheersfactor kwaliteit ingezet in een interactieve managementwijze. Vanuit zowel de sociale als de bestuurlijke arena is er om aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de uitvoering en de inpassing van het station. Het projectbureau heeft deze actoren betrokken en samen is gekomen tot een ontwerp en afspraken omtrent de uitvoering. Helaas worden deze afspraken niet altijd nagekomen. Dit wordt veroorzaakt door spanningen in de beheersfactor organisatie.

-Informatie

De beheersfactor informatie zorgt in beide deelprojecten voor problemen, ondanks dat het projectbureau hier veel in heeft geïnvesteerd. In de projectorganisatie wordt intern overzicht geboden door een planning en het stripverhaal. Beide zijn sterk technisch geïntendeerd, waardoor struikelblokken vanuit andere arena's niet goed ondervangen kunnen worden. Ook is de informatievoorziening van de opdrachtnemersorganisatie naar het projectbureau toe onvolledig, waardoor de informatievoorziening van het projectbureau naar de andere arena's toe reactief verloopt en er weinig ruimte is voor communicatie. Daarnaast is de informatie beperkt en gericht op hoofdlijnen. Onder actoren in de sociale arena is er hierdoor een gebrek aan overzicht.

-Organisatie

De projectorganisatie bestaat uit de opdrachtgeversorganisatie en de opdrachtnemersorganisatie. De opdrachtgeversorganisatie is goed ingericht met duidelijke relaties en verantwoordelijkheden. De organisatie van de opdrachtnemersorganisatie behoeft verbetering. Ten eerste blijken de actoren in de opdrachtnemersorganisatie sterk intern gericht. Daarnaast is er sprake van de "Rotterdamse aanpak". Dit heeft voordelen, maar ook nadelen. Een belangrijk nadeel is dat de formele organisatiestructuur niet overeenkomt met de informele werkwijze. De relatie opdrachtgever – opdrachtnemer komt hierdoor niet uit de verf. Bovenstaande heeft tot gevolg dat het projectbureau weinig af kan dwingen in de samenwerking, wat onder andere terug is te zien in de problematische informatievoorziening en in het niet nakomen van door het projectbureau met andere actoren gemaakte afspraken. Ook worden onderlinge afspraken weinig of gebrekkig vastgelegd, wat niet voor problemen zorgt als het project succesvol verloopt, maar wel als dit niet het geval is.

De samenwerking met actoren die niet tot de "Rotterdamse aanpak" behoren vertoont spanningen, omdat deze aanpak specifieke kenmerken heeft. Het projectbureau, maar ook de Rotterdamse gemeentelijke diensten, heeft (hebben) moeite met actoren die zich niet volgens deze kenmerken gedragen.

-Communicatie

In de technische arena is er een gebrek aan communicatie tussen de uitvoerders onderling, waardoor de coördinatie belemmerd wordt, en tussen de uitvoerders en het projectbureau. Door een gebrekkige informatievoorziening is het projectbureau niet tijdig op de hoogte van werkzaamheden. Daarnaast is in de uitvoering de technische (intern gerichte) arena leidend, en worden de beslissingen dan ook daar genomen. Er is hierdoor geen ruimte meer voor communicatie met actoren uit andere arena's: de beslissing is immers al genomen. Het projectbureau heeft een overstap gemaakt van overleggen naar uitleggen. Dit is met name terug te zien in het deelproject station Blijdorp. In het deelproject metrostation CS wordt er in de sociale arena überhaupt minder gebruik gemaakt van deze beheersfactor. De communicatie wordt hier beperkt tot het hoognodige. De afname van communicatie staat haaks op de intenties die het projectbureau hierover heeft uitgesproken.

-Steun

In de opdrachtnemersorganisatie is er minder steun dan aan mag worden genomen in een dergelijke samenwerking. In het deelproject station Blijdorp heeft het projectbureau door het gebruik van

interactieve beheersfactoren in de besluitvorming en het ontwerp van het station veel steun gegenereerd in de sociale arena, en bij de deelgemeente. In de uitvoering lijkt deze minder te worden, dit heeft echter nog geen gevolgen. In het deelproject metrostation CS is er minder steun gegenereerd in deze arena, het projectbureau bedient zich hier echter ook van een andere aanpak. Ze zet minder in op interactieve elementen. De steun in de bestuurlijke arena is zolang binnen de gestelde kaders gebleven wordt aanwezig.

-Participatie

Participatie in de bestuurlijke en de technische arena vindt veelal plaats middels contracten en overeenkomsten. In de sociale arena ligt dit anders. In het deelproject metrostation CS vertonen de omwonenden van het Centraal Station geen interesse om te participeren, terwijl het projectbureau hier wel de mogelijkheden voor biedt. De ondernemers doen dit wel, maar hen wordt geen gelegenheid geboden. Het projectbureau heeft moeite met de wederzijdse afhankelijkheid die bestaat tussen haar en met name de grote spelers onder de ondernemers.

Het deelproject station Blijdorp schetst een ander beeld. Actoren mogen en kunnen een actieve rol spelen. Dit deed zich voornamelijk voor in de besluitvorming en bij het ontwerp van het station. Omwonenden vertonen hier overigens meer wil om te participeren dan ondernemers. Deze wil tot participatie is aangemoedigd en gefaciliteerd door de deelgemeente Noord.

	Metrostation C.S.	Station Blijdorp
Projectmanagement		
<i>Tijd</i>	In dit deelproject wordt vanuit de bestuurlijke arena veel druk uitgeoefend op deze beheersfactor. In de technische arena blijkt de dominantie van deze beheersfactor tot innovatieve oplossingen te leiden. Het projectbureau maakt in de projectorganisatie gebruik van een technisch georiënteerde planning, waarin meer aandacht nodig is voor sociale en bestuurlijke processen	Er is binnen dit deelproject weinig druk op de beheersfactor tijd. Ook hier blijkt dat de dominantie van deze beheersfactor in de technische arena tot innovatieve oplossingen kan leiden
<i>Geld</i>	In de technische arena zijn er geen incentives om bedrijfsmatig te werken. Het projectbureau zoekt net als de andere actoren in deze arena naar de bekende weg. In de sociale arena wordt het budget gebruikt als lapmiddel, teneinde de tijd te kunnen beheersen. In de bestuurlijke arena valt op dat het budget een speelbal is tussen de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal	Er is weinig tot geen druk op deze beheersfactor vanuit de verschillende arena's. In de sociale arena wordt het budget op kleine schaal als lapmiddel gebruikt
<i>Kwaliteit</i>	In de uitvoering is de technische kwaliteit geen onderwerp van discussie. In de sociale arena is er veel aandacht voor sociale veiligheid en bereikbaarheid, ook tijdens de uitvoering. Het projectbureau moet hier niet enkel de grote lijnen in ogenschouw nemen. De bestuurlijke arena is bepalend geweest door de scheiding tussen de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail	Vanuit de sociale en de bestuurlijke arena's is opgekomen voor de inpassing van het project in de omgeving. Het gaat hierbij om zowel de uitvoering als het eindresultaat. De technische arena heeft hier onder leiding van het projectbureau veel aandacht aan besteed. In de uitvoering kunnen de beloften echter niet allemaal worden ingelost, wat met name veroorzaakt wordt door de gebrekkige aandacht van de opdrachtnemersorganisatie voor deze afspraken
<i>Informatie</i>	Intern is het overzicht sterk technisch georiënteerd, waardoor actoren in de technische arena voor verrassingen komen te staan. De informatievoorziening tussen de opdrachtnemersorganisatie en het projectbureau is gebrekkig. Het projectbureau informeert onder andere hierdoor actoren in de andere arena's onvoldoende en laat. De bestuurlijke arena wordt geïnformeerd middels voortgangrapportages	Ook hier verloopt de informatievoorziening van de opdrachtnemersorganisatie naar het projectbureau gebrekkig. Er is in de sociale arena veel in deze beheersfactor geïnvesteerd. Helaas blijkt dat de intenties niet altijd worden waargemaakt. Zowel het projectbureau als de actoren in de technische arena besteden hier te weinig aandacht aan. De informatievoorziening verloopt reactief. Het projectbureau biedt daarnaast geen overzicht

<i>Organisatie</i>	De technische arena wordt gedomineerd door de "Rotterdamse aanpak". Dit heeft voordelen, maar ook nadelen. Binnen de relatie projectbureau - opdrachtnemersorganisatie kan niets afgedwongen worden: de formele structuur en de informele werkwijze komen niet overeen. De projectbegeleider heeft weinig draagvlak in de projectorganisatie, waardoor zijn functioneren bemoeilijkt wordt	De relatie tussen de uitvoerders en het projectbureau heeft aandacht, evenals de houding van de uitvoerders ten opzichte van de omgeving. Het projectbureau is voor een goede projectbegeleiding afhankelijk van haar opdrachtnemers, die het projectbureau hierin onvoldoende ondersteunen. De relatie met de deelgemeente is als goed te omschrijven
Netwerkmanagement		
<i>Communicatie</i>	Er is een gebrek aan communicatie tussen de opdrachtnemersorganisatie en het projectbureau. De communicatie tussen het projectbureau en actoren in de sociale arena wordt beperkt tot het hoognodige. De nadruk ligt daarbij op uitleggen in plaats van op overleggen. De communicatie tussen de projecten Rotterdam Centraal en RandstadRail kan eveneens beter. Binnen de bestuurlijke arena verloopt de communicatie goed	Ook hier is de communicatie tussen de opdrachtnemersorganisatie en het projectbureau niet optimaal, waardoor de coördinatie dit ook niet is. Het projectbureau heeft aanvankelijk veel gecommuniceerd met de actoren in de sociale arena, in de uitvoering is echter de overstap gemaakt van overleggen naar uitleggen. Binnen de bestuurlijke arena verloopt de communicatie goed
<i>Steun</i>	Er is binnen de technische arena minder steun dan mag worden aangenomen. De opdrachtnemers kennen niet allen dezelfde prioriteit aan het project toe. In de sociale arena laten de politici en de bewoners weinig van zich horen. De steun onder de ondernemers is gebrekkig. Binnen de bestuurlijke arena is er voldoende steun voor het project	Er is binnen de technische arena steun voor het project, maar beduidend minder voor de inzet van interactieve beheersmiddelen. In de sociale arena is door een goede projectbegeleiding in de besluitvorming en de ontwerpfase er veel steun gegenereerd. Het projectbureau moet oppassen dit niet te verliezen door verminderde participatie, reactieve informatie en gebrekkige communicatie. Binnen de bestuurlijke arena is er voldoende steun
<i>Participatie</i>	Participatie vindt binnen de technische arena plaats middels contracten. In dit deelproject worden de bewoners meer mogelijkheden tot participatie geboden dan de ondernemers, terwijl de bewoners hiervoor veel minder interesse vertonen dan de ondernemers. Het projectbureau heeft moeite met de wederzijdse afhankelijkheid in haar relatie met de grote ondernemers. De bestuurlijke actoren zijn op basis van hun bevoegdheden en posities betrokken middels convenanten en contracten	Ook hier vindt participatie van technische actoren plaats middels contracten. Er is binnen de technische arena voor actoren uit andere arena's ruimte geweest om te participeren. Hier is gebruik van gemaakt. In de uitvoering is deze ruimte aanmerkelijk gekrompen. De deelgemeente Noord heeft eerst geparticipeerd, en stelt zich nu op de achtergrond op. Zij heeft een grote rol gespeeld bij de participatie van actoren in de sociale arena

Fig. 20: De beheersfactoren in de beide projecten

Conclusie

6.0 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de wijze waarop het management van een technisch-complex project een dergelijk project in de uitvoering tracht te beheersen in een complexe omgeving. De omgeving bestaat uit drie arena's, van waaruit het project, evenals de wijze van management, bekeken kan worden.

6.1 Terugblik

In deze scriptie stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

“Op welke wijze verloopt het management van de uitvoering van een technisch-complex project in een complexe omgeving?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onder meer documentanalyse verricht over de relatie tussen het projectbureau en haar omgeving. Hierbij is ingegaan op de deelprojecten metrostation Rotterdam Centraal en station Blijdorp. Hiernaast zijn er interviews afgenomen met betrokkenen. Verder heeft de onderzoeker aan enkele overlegvormen deelgenomen, die betrekking hebben op het onderzoek.

6.1.1 Onderzoek

Theorie

Technisch-complexe projecten worden in toenemende mate gerealiseerd. Dit wordt veroorzaakt door globalisering, de vernetting van de samenleving en de neiging steeds meer belangen bij de realisatie van een project te betrekken. Deze redenen voor een toenemende realisatie zijn er tevens voor verantwoordelijk dat de beheersing van een dergelijk project inmiddels een maatschappelijk probleem vormt. Een technisch-complex project wordt gerealiseerd in een complexe omgeving, die omschreven kan worden als een netwerk en wordt gekenmerkt door pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek.

De uitvoeringsorganisatie van een technisch-complex project is afhankelijk van andere actoren voor de realisatie van een project. Deze actoren hebben verschillende belangen, prioriteiten en percepties. Zij zijn geen willoze actoren die hun bijdrage verlenen aan vigerend beleid, zij zijn in staat tot beïnvloeding. In de uitvoering van een technisch-complex project wordt het management van een dergelijk project geconfronteerd met de beperkte beleidsruimte die er na het politieke besluit tot realisatie nog bestaat en de eisen uit de omgeving waarbinnen het project moet worden gerealiseerd.

De uitvoering is dus geen puur technische aangelegenheid. Het vindt plaats in een netwerk; een gezamenlijke uitvoering is onvermijdelijk. Daarnaast is de uitvoering een nieuwe ronde in het proces die loopt vanaf de eerste planvorming tot de ingebruikname of implementatie. In deze ronde kunnen actoren terugkomen op eerder genomen besluiten, compensatie willen voor het verlies in eerdere ronden en op het oog irrelevante zaken koppelen aan een ronde. Zij zullen met andere woorden strategisch gedrag vertonen. Ook kunnen nieuwe actoren hun intrede doen. De uitvoering is een nieuwe ronde, met nieuwe kansen en mogelijkheden.

In dit licht bezien zijn arena's een nuttig hulpmiddel om de complexiteit van de omgeving van een uitvoeringsorganisatie weer te geven. Actoren formeren arena's rondom dominante percepties. Door gebruik te maken van de drie belangrijkste kenmerken van technisch-complexe projecten kunnen de volgende drie arena's geformeerd worden: een technische, een sociale en een bestuurlijke. Het project is een speelbal tussen en binnen deze arena's. Actoren duwen en trekken vanuit hun eigen werkelijkheid aan de doelstelling, probleemstelling, organisatie en uitvoering.

Een uitvoeringsorganisatie moet erop ingesteld zijn met een dergelijke omgeving om te gaan. Zij moet strategieën ontwikkelen waarmee zij het project tracht te beheersen, wat vraagt om geslotenheid, maar waarmee zij eveneens open staat voor de verschillende arena's, wat vraagt om openheid. Deze keuze neemt de vorm aan van een dilemma. Het management van open- en geslotenheid is tot elkaar veroordeeld. Een uitvoeringsorganisatie dient gebruik te maken van inzichten uit zowel het management van openheid als het management van geslotenheid. In het onderzoek wordt gesproken over een instrumentele en een interactieve aanpak, die overeenkomt met respectievelijk projectmanagement en netwerkmanagement. Wil een project binnen gestelde randvoorwaarden gerealiseerd worden, terwijl het tegelijkertijd optimaal past binnen de omgeving waarin het gerealiseerd wordt, moeten er de volgende acht beheersfactoren in ogenschouw worden genomen: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie enerzijds en communicatie, steun en participatie anderzijds.

Casus

Het onderzoek is uitgevoerd bij de uitvoeringsorganisatie van een technisch-complex project, namelijk het project RandstadRail. Deze organisatie is het projectbureau RandstadRail. Twee deelprojecten van dit project zijn onderzocht: het deelproject metrostation CS en het deelproject station Blijdorp. Beide bevonden zich in de periode van onderzoek in de uitvoering. Opvallend is het verschil in de omgeving tussen de beide deelprojecten. Het metrostation CS kent een meer dynamische en diverse omgeving dan het station Blijdorp.

Het projectbureau heeft kenbaar gemaakt het project te trachten te beheersen door gebruik te maken van projectmanagementtechnieken: de aandacht gaat uit naar de beheersfactoren tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. Echter, omdat het project gerealiseerd wordt binnen de arena's lijkt het noodzakelijk dat het projectbureau ook gebruik maakt van netwerkmanagementtechnieken, door zich te richten op de beheersfactoren steun, participatie en communicatie. Het projectbureau is zich hier bewust van, en heeft dit met name aangegeven in documenten waarin de wijze waarop het projectbureau om wil gaan met haar omgeving beschreven is.

6.1.2 Analyse

Dit bewustzijn wordt in de uitvoering niet in daden omgezet. Per beheersfactor is bekeken op welke wijze het projectbureau er gebruik van maakt, en op welke wijze de actoren in de verschillende arena's hier invloed op proberen uit te oefenen.

Het project RandstadRail blijkt een sterk tijdgedreven project te zijn. Door de sterke nadruk op tijd is de technische arena dominant. De bestuurlijke arena echter is de bepalende factor arena, omdat deze actoren een financieel belang hebben bij het voor de deadline realiseren van het project. Tegelijkertijd oefent deze arena veel druk uit op deze beheersfactor, bijvoorbeeld door tijdrovende procedures. De sterke nadruk op de beheersfactor tijd heeft tot gevolg dat er compensatie gevonden moet worden in de beheersfactoren kwaliteit en/of geld. In de besluitvorming is dit gebeurd in de beheersfactor kwaliteit door te kiezen voor een suboptimale oplossing. In de uitvoering echter ligt de minimale kwaliteit vast. In de uitvoering tracht het projectbureau in de sociale arena, maar ook in de bestuurlijke arena, en dan vooral in het deelproject metrostation CS, processen te versnellen door gebruik te maken van de beheersfactor geld. Dit is effectief onder burger en kleine ondernemers, maar veel minder onder grote ondernemers.

Binnen het projectbureau is er geen incentive om bedrijfsmatig te werken. Er wordt te vaak gezocht naar de bekende weg, en niet naar de optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit. Dit hangt samen met de "Rotterdamse aanpak". Deze aanpak heeft voordelen, maar zoals blijkt ook nadelen. Een ander nadeel is dat de samenwerking met actoren die niet tot deze aanpak behoren spanningen vertoont. Daarnaast komt de formele organisatiestructuur niet overeen met de informele werkwijze. De

relatie opdrachtgever – opdrachtnemer is niet helder. Dit heeft gevolgen voor de beheersfactor informatie, maar ook voor de interactieve beheersfactoren.

De informatievoorziening van de opdrachtnemersorganisatie naar het projectbureau toe is onvolledig, met als gevolg dat de informatievoorziening vanuit het projectbureau naar actoren in andere arena's toe dit eveneens is. Ook heeft dit gevolgen voor de communicatie. Omdat door de dominantie van de beheersfactor tijd de technische arena leidend is, worden de beslissingen ook in deze arena genomen. Vanuit deze arena is er beduidend minder aandacht voor actoren uit andere arena's: de beslissing is genomen, en hoeft enkel nog worden uitgelegd. Het projectbureau is hierdoor overgestapt van overleggen naar uitleggen.

Het projectbureau kan zo de door haar uitgesproken intenties op het gebied van informatie en communicatie niet waarmaken. Dit wordt dus deels veroorzaakt door de houding van de actoren in de technische arena. Maar ook het projectbureau is hiervoor verantwoordelijk. De informatie die zij verschaft is vaak beperkt en gericht op hoofdlijnen, terwijl er onder de ontvangers behoefte is aan overzicht en voor hen relevante details. Ook kan zij de actoren in de technische arena niet ertoe brengen meer aandacht te hebben voor wat speelt in andere arena's.

Ondanks dat het projectbureau er niet in slaag haar intenties waar te maken, is de steun voor het project in alle arena's voldoende. Er is in de technische arena minder steun voor bepaalde managementtechnieken van het projectbureau dan verwacht mag worden. En de steun in met name de sociale arena die zich rond het deelproject station Blijdorp heeft gevormd wordt onder druk gezet door de nieuwe invulling die het projectbureau geeft aan haar management. Maar in eerdere rondes heeft het projectbureau voldoende steun gegenereerd, waardoor de voortgang van het project vooralsnog niet in de problemen komt.

6.2 Conclusie

Aan de hand van de analyse van de in deze scriptie beschreven cases kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Als naar de afzonderlijke arena's gekeken wordt vallen een aantal zaken op.

De actoren in de technische arena hanteren een projectmatige werkwijze. De in deze arena door het projectbureau betrokken organisaties zijn bekend met deze werkwijze, omdat deze aansluit bij de inmiddels als bekend veronderstelde "Rotterdamse aanpak". Er doen zich twee zaken voor die spanningen veroorzaken. Ten eerste is er aandacht nodig voor de beheersfactor organisatie. De formele relatie tussen het projectbureau en de opdrachtnemers komt niet overeen met de informele werkwijze. Er is geen sprake van een wil om samen te werken, het is meer een "moeten". Het gevolg van deze houding in combinatie met de "Rotterdamse aanpak" is een zekere mate van vrijblijvendheid. Onder de participerende actoren is de steun dan ook niet volledig, wat negatieve gevolgen heeft voor de beheersfactoren informatie en communicatie. Hoewel de actoren in de technische arena gebruik maken van instrumenteel management, lijkt het dat het projectbureau voor de onderlinge samenwerking binnen de arena gebruik maakt van een interactieve werkwijze, een werkwijze die niet positief uitvalt. Ten tweede blijkt dat, wanneer actoren niet behoren tot de kern van Rotterdamse diensten die deel uitmaken van de "Rotterdamse aanpak", er spanningen optreden in de samenwerking. Dit heeft deels te maken met de houding van deze partijen (zoals de NS, die zich als een monopolist opstelt, en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die te krap ramen), maar ook met de wijze waarop het projectbureau met hen omgaat. Door geen of weinig gebruik te maken van interactieve elementen als communicatie en participatie, worden de spanningen niet verholpen. Aan de ene kant is het projectbureau hier te mild tegenover de gemeentelijke diensten in deze arena, aan de andere kant dient zij zich meer coöperatief, dus juist 'milder', op te stellen ten opzichte van meer externe partijen. Een heroverweging tussen een interactieve en een instrumentele benadering van het management van de uitvoering lijkt hier op zijn plaats.

Binnen de sociale arena vallen de interactieve initiatieven in de besluitvorming op. Deze worden door alle actoren gewaardeerd en hebben steun gegenereerd onder actoren in deze arena. In de uitvoering blijken deze initiatieven, ondanks de uitgesproken intenties, echter niet waargemaakt te kunnen worden. Dit wordt veroorzaakt doordat deze initiatieven deel uitmaken van een project-overkoepelende projectmatige strategie. Het procesmatige is in deze arena verdisconteerd in het projectmatige, en is daarmee van ondergeschikt belang. Verder valt het verschil tussen de sociale

arena's in de beide deelprojecten op. De interactieve elementen werden en worden in het deelproject station Blijdorp aanzienlijk meer ingezet dan in het deelproject metrostation Rotterdam Centraal. In het laatste deelproject maakt het projectbureau in de uitvoering meer gebruik van de instrumentele beheersfactor geld dan van interactieve beheersfactoren. Dit verloopt redelijk succesvol onder kleine ondernemers. Onder de grote spelers onder de ondernemers blijkt het echter minder nuttig. Door voor de daadwerkelijke, fysieke, uitvoering van het station Blijdorp wel gebruik te maken van interactieve elementen, heeft de projectorganisatie steun gecreëerd voor het project. Dit biedt de ruimte om in de uitvoering terug te vallen op instrumentele technieken.

Binnen de bestuurlijke arena tenslotte is het beeld in de uitvoering betrekkelijk rustig. Er is sprake van een nadruk op projectmatige managementtechnieken. In de besluitvorming was deze arena leidend, in de uitvoering is zij veel minder actief. De gestelde eisen liggen vast in allerlei contracten. Wat de opdrachtgever verwacht is duidelijk omschreven. Wat de gemeente wil eveneens. Buiten invloedrijke scopewijzigingen, zullen enkel nog marginale wijzigingen op last van deze actoren worden aangebracht. Pas indien het ter beschikking gestelde budget dreigt te worden overschreden, bijvoorbeeld door het niet behalen van de deadline, komt dit deel van de arena weer volop in beweging. In de uitvoering heeft zij een controlefunctie. Echter, dezelfde actoren die de nadruk leggen op het tijdig realiseren van het project zijn ook verantwoordelijk voor autonome processen als de Weenatunnel, de Kruispleingarage en het invoeren van betaald parkeren. Middels deze ingrepen oefent de bestuurlijke arena juist veel druk uit op de beheersfactor tijd. Op het decentraal niveau, dat van de deelgemeenten, geldt de nadruk op de beheersfactor tijd in mindere mate. De deelgemeente Noord heeft geijverd voor de inzet van interactieve elementen in de sociale arena.

Uit de cases blijkt dat het projectbureau in de praktijk niet enkel gebruik maakt van inzichten uit de instrumentele benadering van het management (wat overeenkomt met projectmanagement). Indien zij dit zelf nodig acht maakt het projectbureau tevens gebruik van inzichten uit de interactieve benadering van het management (wat overeenkomt met netwerkmanagement). Dit was echter voornamelijk in de besluitvorming het geval. Uit het onderzoek blijkt dat het projectbureau de overstap heeft gemaakt van een meer netwerkachtige benadering naar een meer projectmatige werkwijze in de uitvoering. Dit is een te verklaren stap, omdat het projectbureau in de uitvoering meer geconfronteerd wordt met technische dynamiek en onzekerheid dan in de besluitvorming. In de besluitvorming wordt het projectbureau door de sterke afhankelijkheid van actoren in de bestuurlijke arena gedwongen gebruik te maken van netwerkmanagementtechnieken. Daarnaast is het projectbureau bovenal zelf ook een technische actor. In de uitvoering is de technische arena dominant. De actoren in deze arena hebben een interne, technische visie, met beperkte aandacht voor de sociale omgeving. Tenslotte is het project sterk tijdgedreven: de overige beheersfactoren (met name de interactieve) zijn hieraan ondergeschikt gemaakt.

Concluderend kan gesteld worden dat het projectbureau gebruik maakt van een instrumentele benadering van het management van de uitvoering. Zij investeert weliswaar in interactieve beheersfactoren, maar doet dit altijd in het belang van de instrumentele benadering. Het netwerkmanagement is verdisconteerd in het projectmanagement.

Deze verdiscontering levert echter spanningen op. Binnen de arena's kan het projectbureau zich redelijk handhaven. In de sociale arena maakt zij gebruik van meer interactieve elementen. In de overige arena's ligt de nadruk op een projectmatige werkwijze. Deze werkwijzen leveren in de interacties met actoren binnen de arena's geen grote spanningen op. In de interactie tussen (actoren uit verschillende) arena's doen zij dit echter wel. Deze spanningen komen voort uit de dominantie van de beheersfactor tijd, en daarmee samenhangend de dominantie van de technische arena. Naarmate de deadline van het project nadert, wordt de relatie tussen het projectbureau en de actoren in de technische arena intenser en meer exclusief.

Het projectbureau maakt in de uitvoering minder gebruik van interactieve managementtechnieken. Als in de technische arena een beslissing genomen wordt, wordt deze enkel nog uitgelegd in de andere arena's, waar er eerder sprake was van overleg. In de uitvoering wordt verondersteld dat binnen de technische arena de voor alle actoren, in alle arena's, beste beslissing genomen is. Deze moet enkel nog goed uitgelegd worden. Waar de beslissingen die binnen de technische arena genomen worden steeds minder voor discussie vatbaar zijn, stuiten beslissingen vanuit de sociale en de bestuurlijke arena binnen de technische arena op weerstand. Aanvankelijk stonden actoren binnen de verschillende arena's open voor interactie met actoren uit andere arena's. De technische arena echter

sluit zich naarmate de uitvoering vordert. Het projectbureau trekt zich naarmate het project vordert eveneens meer terug in deze arena. Wanneer actoren uit de sociale arena problemen ondervinden of kritiek uiten, zet het projectbureau regelmatig de beheersfactor geld in als oplossing, in plaats van de inzet van interactieve beheersfactoren. De projectorganisatie lijkt hier rekening mee gehouden te hebben, omdat het project vooralsnog binnen het budget gerealiseerd wordt.

Dit leidt tot een interessante conclusie. Dit onderzoek begon met de vooronderstelling dat het gebruik van enkel projectmanagementtechnieken in de uitvoering niet afdoende zou zijn, en dat dit beheersingsproblematiek tot gevolg zou hebben. De inzet van interactieve managementtechnieken zou een noodzakelijke aanvulling zijn op de wijze van management. In deze casus blijkt dat in de uitvoering minder gebruik gemaakt wordt van interactieve managementtechnieken dan in eerdere ronden. Het project werd in de onderzochte periode echter niet alleen binnen het budget uitgevoerd, ook kon de einddatum nog behaald worden en werd aan de kwaliteitseisen voldaan. In de uitvoering blijkt een dominantie van instrumenteel management in de beide casus geen beheersingsproblemen tot gevolg te hebben.

Aannemelijk is het te veronderstellen dat de dominantie van één managementwijze pas problematisch wordt wanneer zich fixaties voordoen. In de onderzochte casus was dit niet het geval. Het projectbureau lijkt gedurende het project verschillende managementwijzen af te kunnen wisselen.

Beantwoording van de onderzoeksvraag

De in hoofdstuk 1 gestelde hoofdvraag luidde als volgt:

“Op welke wijze verloopt het management van de uitvoering van een technisch-complex project in een dynamische, open omgeving?”

De uitvoeringsorganisatie projectbureau RandstadRail maakt gebruik van een instrumentele benadering om de deelprojecten metrostation CS en station Blijdorp ten uitvoer te brengen, en legt hierbij de nadruk op de traditionele, instrumentele, beheersfactoren tijd, geld en kwaliteit. Voor de instrumentele beheersfactoren organisatie en informatie heeft het projectbureau minder aandacht, waardoor deze niet goed zijn ingericht. Het projectbureau zet weliswaar interactieve beheersfactoren in als middel, maar deze technieken uit het netwerkmanagement zijn ondergeschikt aan de projectmatige werkwijze. Door al voor de uitvoering steun te vergaren in de sociale en bestuurlijke arena door interactieve beheersfactoren in te zetten, en in de uitvoering gebruik te maken van de beheersfactor geld als lapmiddel, heeft dit geen negatieve gevolgen van het project: het project RandstadRail wordt volgens de stand van zaken ten tijde van het onderzoek binnen de gestelde kaders van tijd, geld en kwaliteit uitgevoerd. De werkwijze die het projectbureau heeft toegepast blijkt als naar de grote lijnen gekeken wordt een succesvolle werkwijze. Dit strookt niet met het beeld dat de laatste jaren in de theorievorming geschetst wordt: hierin wordt geroepen om meer interactieve elementen. Dit lijkt met name in een eerder stadium van het project van belang. Door hier steun te genereren middels inspraak, participatie, overzicht en communicatie kan de uitvoering met succes op een projectmatige wijze uitgevoerd worden.

Dit neemt niet weg dat de werkwijze voor verbetering vatbaar is. In de uitvoering doen zich spanningen voor in de interactie tussen de verschillende arena's. Zolang er geen input vanuit andere arena's in een arena doordringt, verloopt de interactie tussen het projectbureau en de actoren uit die arena redelijk succesvol en is het project te beheersen. Indien echter deze input wel doordringt tot andere arena's, zijn er spanningen waar te nemen. Deze spanningen zijn te beperken door een zorgvuldiger afweging tussen de inzichten uit een instrumentele en een interactieve managementwijze te maken.

6.3 Aanbevelingen

Alhoewel beheersingsproblemen, veroorzaakt door een gebrek aan interactieve managementelementen, zich niet op grote schaal voordoen in de onderzochte periode, kunnen toch een aantal aanbevelingen worden gedaan teneinde het management van de uitvoering van een technisch-complex project, en meer concreet het project RandstadRail, te kunnen verbeteren.

- Het projectbureau heeft in de sociale, maar ook in de bestuurlijke, arena rond het deelproject station Blijdorp in de besluitvorming voldoende steun gegenereerd. In de uitvoering driegt deze steun te verminderen. Het projectbureau moet er rekening mee houden dat de actoren in deze arena, in beide deelprojecten, behoefte hebben aan een duidelijk en overzichtelijk stappenplan. Volledig overzicht is door technische dynamiek en onzekerheid niet aanwezig, maar de afdeling communicatie moet de omgeving op grote lijnen een toekomstperspectief schetsen, en tevens rekening houden met specifieke microniveaus.
- Actoren in de sociale arena moeten op reguliere basis geïnformeerd worden. Een oplossing kan zijn dat de bewonersavonden met een zekere frequentie plaatsvinden. Zij fungeren dan als voortgangsavonden. Daarnaast moet het projectbureau de actoren blijven betrekken. De begeleidingscommissie bijvoorbeeld moet actiever betrokken worden in de uitvoering. Indien de projectorganisatie een afhankelijkheidsrelatie heeft met partijen uit de technische arena, worden deze betrokken middels overlegvormen. Deze overlegvormen zouden meer open kunnen staan voor partijen uit andere arena's.
- Een goede communicatie is een voorwaarde voor het goede verloop van het project. Het tijdig communiceren met externe actoren kan knelpunten voorkomen. Zaken die niet binnen het bereik van het projectbureau vallen, maar toch hun weerslag hebben op de planning en de werkzaamheden, worden zo eerder duidelijk. Daarnaast kweekt communicatie begrip en draagvlak. Tevens kan het nieuwe inzichten opleveren. De inbreng van actoren buiten de gevestigde orde van de 'Rotterdamse aanpak', in alle arena's, kan verfrissend werken, en vastgelopen verschillen van inzicht 'losser' maken.
- Het projectbureau moet aandacht besteden aan de afweging die zij heeft gemaakt in de technische arena tussen interactief en instrumenteel management. De samenwerking die als de "Rotterdamse aanpak" omschreven is lijkt in de beide deelprojecten meer gebaseerd op dwang dan op wil. Het projectbureau hanteert in deze samenwerking een meer interactieve werkwijze. De combinatie tussen de min of meer gedwongen samenwerking, de interactieve managementwijze in de samenwerking en de dominantie van de technische arena leidt tot de nodige spanningen. De relatie tussen het projectbureau en de opdrachtnemersorganisatie is een relatie tussen een opdrachtgever en meerdere opdrachtnemers, die in contracten vastligt. Deze relatie moet gerespecteerd worden, en afgedwongen. Een meer instrumentele aanpak is hier op zijn plaats.

Literatuur

Literatuur

- Aldrich, H.A. (1979)
Organizations and environments.
Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede (1990)
Basisboek methoden en technieken: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek.
Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese
- Bos, J., E. Harting (1998)
Projectmatig creëren.
Schiedam: Scriptum Books
- Bosch, F. van de (1996)
Stakeholders en management: een case studie.
In: Holland/Belgium Management Review, nr. 47, p.24-31
- Bruijn, H. de, G.T. Teisman (2004)
Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen.
Utrecht: Lemma BV
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten, W. van Zanten (1996)
Grote projecten: besluitvorming & management.
Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1999)
Management in netwerken.
Utrecht: Lemma BV
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld (2002)
Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming.
Schoonhoven: Academic Service
- Directie Strategische Projecten (2003)
DSP Procedure Handboek.
- Directie Strategische Projecten (2003)
Projectplan RandstadRail.
- Esselbrugge, M. (2003)
Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren.
Delft: Eburon
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius en W. Rothengatter (2003)
Megaprojects and risk. An anatomy of ambition.
Cambridge: Cambridge University Press
- Hakvoort, J.L.M. (1996)
Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek.
Delft: Eburon
- Joustra, M.D., (1998)
Project- en procesmanagement binnen het C2000 project.
Onderzoeksrapport voor TetraNed
- Kampfraath, A.A., W.J. Marcelis (1981)
Besturen en organiseren: bestuurlijke opgave als instrument voor organisatie-analyse.
Deventer: Kluwer
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (1997)
Managing complex networks: strategies for the public sector.
London: SAGE Publications Ltd.
- Klaassen, H.L. (1995)
Besluitvorming in afhankelijkheid: over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten.
Delft: Eburon

- Klijn, E.I., G.R. Teisman (1991)
Effective policy making in a multi-actor setting: networks and steering.
 In: In 't Veld et. al.: Autopoiesis and configuration theory: new approaches tot societal steering,
 Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Koning, A., M. van Onnen (2003)
De kleine Prince 2.
 Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers
- Koppenjan, J.F.M., F. Joldersma (1997)
De aanleg van Rijksweg 73-Zuid.
 In: Bestuurskunde, nr. 8, p. 384-394
- Licht, H., H. Nuiver (1996)
Projecten en beleidsontwikkeling: doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld.
 Assen: Van Gorcum en Comp. BV
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Stadsgebied Haaglanden – Stadsregio Rotterdam
Bestuurlijke overeenkomst inzake de aanleg en wijze van financiering van RandstadRail.
- Otten, M.H.P. (2000)
Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn totstandkwamen.
 's-Gravenhage: VNG Uitgeverij
- Papamarkou, J.P.P. (1998)
Projectmanagement in de relatie tot "de omgeving"; een onderzoek naar de relatie tussen projectmanagement en de omgeving binnen de afdeling projectmanagement van de dienst Gemeentewerken Rotterdam.
 Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Projectbureau RandstadRail (2003)
Bestuurlijke rapportage, 3^e kwartaal 2003.
 Rotterdam: RET/Projectbureau RandstadRail
- Projectbureau RandstadRail (2003)
Bestuurlijke rapportage, 4^e kwartaal 2003.
 Rotterdam: RET/Projectbureau RandstadRail
- Projectbureau RandstadRail (2003)
Communicatieplan Statenweg.
- Projectbureau RandstadRail (2004)
Contourennota projectcommunicatie bouwgeraad maken Rotterdam Centraal
- Rosenthal, U. (1988)
Van sturing tot toeval.
 In: W.C.M. van Lieshout et. al.: Bestuur en meesterschap, Den Haag
 Stadsgebied Haaglanden – Stadsregio Rotterdam
Coördinatieovereenkomst Stadsgebied Haaglanden – Stadsregio Rotterdam.
- Suykerbuyk, C.J.M. (2003)
Relatie RandstadRail – Rotterdam Centraal; Aansluitingsscenario's (concept)
- Teisman, G.T. (1992)
Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.
 's-Gravenhage: VUGA
- Termeer, C.J.A.M. (1993)
Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk.
 's-Gravenhage: VUGA
- Transtec Transport and Technology Consulting BV (2004)
Veiligheidsconcept RandstadRail; Rotterdamse deel; concept versie 2.0.
 Amsterdam: Transtec
- Van Hulzen Projectcommunicatie (2003)
Concept Communicatieplan aanleg RandstadRail.
 Voorschoten
- Van Hulzen/Muylert Communicatie (2002)
Notitie betreffende fase 1 communicatieplan bouw RandstadRail.
- Verschuren, P.J.M. (1986)
De probleemstelling voor een onderzoek.
 Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum BV

Werkgroep Communicatie (2004)

Algemeen Werkkader Communicatie Fase 1: Voorlopig ontwerp OV-terminal.

WRR (1994)

Besluitvorming over grote projecten.

Den Haag

Websites

www.bestuurskunde.nl

www.bezuidenhout.nl

www.minvenw.nl

www.randstadrail.nl

www.rotterdamsdagblad.nl

www.stadhuis.rotterdam.nl

www.stadsregio.rotterdam.nl

Bijlage 1

Respondenten en overlegvormen

Interviews

- Projectbureau RandstadRail:
 - Projectdirecteur RandstadRail
 - Projectmanager RandstadRail
 - Projectmanager Tijdelijke Maatregelen Stationsplein
 - Omgevingsmanager
 - Projectsecretaris
 - Projectmanager Veiligheid
 - Projectcontroller

- Technische actoren:
 - Vertegenwoordiger RET
 - Vertegenwoordiger GWR
 - Vertegenwoordiger dS+V

- Sociale actoren
 - Vertegenwoordiger ondernemers Statenweg
 - Vertegenwoordiger Groothandelsgebouw

- Bestuurlijke actoren
 - Vertegenwoordiger SRR
 - Vertegenwoordiger Deelgemeente Noord
 - Vertegenwoordiger Bestuursdienst
 - Stadsmarinier Centrum

Overlegvormen

- Informatieavond
- Inloopuur

-Task Force

-Werkoverleg Projectbureau RandstadRail

Bijlage 2

Vragenlijst

In de interviews is globaal gebruik gemaakt van onderstaande vragen. De vragen verschilden enigszins per gesprek. Onderstaande vragen dienen dan ook als basis voor een gesprek gezien te worden.

- Hoe is uw organisatie betrokken bij het project RandstadRail? Wat is uw specifieke betrokkenheid bij het project RandstadRail?
- Wat betekent RandstadRail voor uw organisatie?
- Wat is volgens u RandstadRail? Wat houdt het project RandstadRail in?
- Wat is de aanleiding er toe geweest? Op welk probleem is RandstadRail het antwoord?
- Wie heeft het initiatief genomen voor RandstadRail?
- Wie is verantwoordelijk voor het project?

- In hoeverre bent u betrokken (geweest) bij de totstandkoming van de stations Metrostation CS en Blijdorp?
- Wat is de betrokkenheid van uw organisatie hierbij?

- Bent u bekend met de beheersaspecten van projectmanagement? Op- of aanmerkingen?
- Wat ziet u als uw rol (de rol van uw organisatie) binnen het krachtenveld?
- Wie ziet u als belangrijke actoren? Als aanspreekpunt?
- Wat ziet u als knelpunten, kritieke punten? Toegespitst op de vijf beheersaspecten: knelpunten in geld, kwaliteit, tijd, informatie en organisatie.
- Wat is de invloed van het krachtenveld op de vijf beheersaspecten?

- Bent u naar uw gevoel op tijd betrokken / geïnformeerd? Heeft uw organisatie voldoende invloed?
- Waarbij bent u betrokken geweest?
- Heeft u in overlegvormen deelgenomen, en zo ja, in welke?

- Wat is de rol van het projectbureau? Ziet u die rol ook zo of liever anders? Wordt de rol goed ingevuld?

- Lukt het projectbureau het de beheersaspecten te beheersen?
- Verloopt het project succesvol? Ziet u de meerwaarde?
- Wat ziet u als positief en wat als negatief aan het project?

- Hoe kijkt u aan tegen deze autonome processen, en hun invloed op het project RandstadRail?
- Is het goed te overzien wie waarvoor verantwoordelijk is?

- Zijn er spanningen of knelpunten in de samenwerking te constateren?
- Wat zou u zelf voor aanbevelingen doen?