

“Procesontwerp: de ideale methode voor een adequate procesgang?”

Studie naar de procesgang rond het Trekvliettracé waarvan de uitkomsten zijn verwerkt in een procesontwerp



Master thesis

Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek

Auteur:

Jos Huisman
Studentnummer 289465

Begeleiders:

Dr. V.M.F. Homburg
Dr. J. Edelenbos

Westland, augustus 2006

Inhoudsopgave

Overzicht figuren en tabellen	4
Gebruikte afkortingen	4
Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Onderzoeksdesign.....	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Het Trekvliettracé	7
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Werkwijze	10
1.5 De leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2 De netwerkanalyse: het hoe en wat?.....	12
2.1 Inleiding	12
2.2 De netwerkanalyse: definitie, kenmerken en kritiek.....	12
2.3 Op welke wijze kan een netwerk in kaart gebracht worden?.....	14
2.9 Conclusie.....	20
Hoofdstuk 3 Het netwerk in kaart	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Huidige situatie Trekvliettracé.....	21
3.3 Actoren analyse.....	24
3.4 “Game” analyse	32
3.5 Netwerkanalyse.....	41
3.6 De belangrijkste uitkomsten van de netwerkanalyse	43
3.7 Conclusie.....	45
Hoofdstuk 4 Het procesontwerp: het hoe en wat?	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Procesontwerp, het wat	46
4.3 Algemene ontwerpmethodologie, het hoe	47
4.4 Concrete invulling van procesontwerpen, de kernelementen	52
4.5 Procesmanagement	56
4.6 Legitimiteit van publieke besluitvorming.....	57
4.7 Ontwerpmethodologie voor de Trekvliettracé casus	59
4.8 Conclusie.....	61
Hoofdstuk 5 Een casestudie	62
5.1 Inleiding	62
5.2 Onderzoeksmethode casestudie	62
5.3 Case I: Provinciale weg N 470.....	63
5.4 Case II: N14 Noordelijke Randweg Haaglanden.....	68
5.5 Analyse cases	72
5.6 Invulling ontwerpelementen	74
5.7 Conclusie.....	75

Hoofdstuk 6	Procesontwerp en aanbevelingen.....	77
6.1	Inleiding	77
6.2	Invulling procesontwerp Trekvliettracé in retroperspectief.....	77
6.3	Uitgangspunt van het procesontwerp.....	78
6.4	Het herontworpen procesontwerp	79
6.5	Aanbevelingen procesontwerp Trekvliettracé	84
Hoofdstuk 7	Conclusie	86
7.1	Inleiding	86
7.2	Invulling onderzoeksdesign	86
7.3	Beantwoording centrale vraag	89
7.4	Chronische complicaties bij de adequate vervaechting van belangen.....	91
7.5	Aanbevelingen procesgang infrastructurale projecten.....	92
Nawoord.....		96
Literatuurlijst.....		98
Bijlage.....		100
Bijlage A:	Interviewlijst ten behoeve van de netwerkanalyse.....	100
Bijlage B:	De vragenlijst netwerkanalyse	101
Bijlage C:	Gespreksverslagen interviews actor analyse.....	102
Bijlage D:	Vragenlijst ten behoeve van de casestudie.....	119
Bijlage E:	Gespreksverslagen interviews casestudie	121
Bijlage F:	Case beschrijvingen	127
Bijlage G:	Politiek perspectief Trekvliettracé, de heer B. Bruins	138

Overzicht figuren en tabellen

Voorkant	Afbeeldingen afkomstig uit de presentatie folder Trekvliettracé, gemeente Den Haag, december 2000
Figuur 1.1	Introductie ligging Trekvliettracé (eveneens folder december 2000)
Tabel 2.1	Indeling belang en vervangbaarheid van middelen
Figuur 3.1	Onderzochte varianten MER Trekvliettracé
Tabel 3.1	Overzicht middelen per actor
Figuur 3.2	Issues en arena's Trekvliettracé netwerk
Figuur 3.3	Tijdbalk Trekvliettracé proces
Tabel 4.1	Technische complexiteit in relatie met beheersbaarheid
Tabel 4.2	Sociale complexiteit in relatie met beheersbaarheid
Tabel 4.3	Dilemmabox gesloten- en open benadering
Tabel 4.4	Overzicht ontwerpprincipes kernelementen
Figuur 4.1	Overzicht tracé N 470
Figuur 4.2	Overzicht projectdelen NoRaH
Tabel G.1	Overzicht procesgang N 470
Figuur G.2	Dubbelgrondgebruik door middel van “holle dijk”
Figuur G.3	Belangrijkste contractuele relaties Sijtwende
Tabel G.2	Overzicht procesgang NoRaH

Gebruikte afkortingen

BBLF	Bedrijvenvereniging Binckhorst Laakhaven Fruitweg
BDU	Brede Doel Uitkering
BOR	Bereikbaarheids Offensief Randstad
BOT	Bewonersvereniging Omwonenden Trekvliet
DSO	Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag
HMC	Haags Milieu Centrum
KBG	Klankbordgroep
MER	Milieu Effect Rapportage
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
NoRaH	Noordelijke Randweg Haaglanden
NIMBY	Not in my backyard
(H)OV	(Hoogwaardig) Openbaar Vervoer
PPS	Publiek Private Samenwerking
RNM	Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden
RWS	Rijkswaterstaat, agentschap van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)
SGH	Stadsgewest Haaglanden
SRR	Stadsregio Rotterdam
TVT	Trekvljettracé
VLW	Verlengde Landscheidingsweg
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Voorwoord

Het verrichten van onderzoek en het schrijven van een master thesis is een proces op zich. Een boeiend en leerzaam proces, soms gekenmerkt door stilstand en dan weer door inspiratie en hoopgevende voortgang.

Daarbij heb ik zelf het dilemma van openheid en geslotenheid ervaren. Na verloop van tijd bevind je je als onderzoeker in een zelf gecreëerde cocon waarin je jezelf afgeschermd hebt van de omgeving. Vanuit die gesloten positie probeer je zonder invloed van buiten je verhaal op papier te zetten. In die periode ben je doof voor feedback en nuttige inbreng vanuit de omgeving. Echter door de vasthoudendheid van die omgeving heb ik uiteindelijk de onmisbare aanvullingen kunnen te verwerken in dit eindrapport.

Toen ik op dinsdag 17 januari 2006 startte met mijn stage bij het Stadsgewest Haaglanden had ik niet een strak omljnd idee van wat ik moest verwachten van een onderzoek naar de procesgang rondom het Trekvliettracé. Tijdens mijn voorstelrondje over de gangen werd mij meerdere malen “nou, succes jongen” toegewenst. Uiteindelijk heb ik een leerzame tijd gehad en heb ik me met plezier vastgebeten in de Trekvliettracé casus.

De resultaten van dit onderzoek zijn zeker niet alleen mijn eigen verdienste. Hoewel het noemen van namen altijd het risico oplevert mensen te kort te doen, waag ik toch een poging.

Ten eerste de begeleiding vanuit de Erasmus Universiteit, in de eerste plaats mijn directe begeleider de heer Vincent Homburg en ook de tweede lezer de heer Jurian Edelenbos. Zij hebben getracht mijn cocon te doorbreken en zonder hun input was dit verhaal niet zo op papier gekomen.

Dit onderzoek had ook niet kunnen plaatsvinden zonder de uitmuntende medewerking en begeleiding vanuit het Stadsgewest Haaglanden. Daar hebben de heer Boris Crijnen en de heer Ewald Borkens mij geholpen aan informatie en kritische feedback gegeven op verschillende deelversies. Daarbij ben ik het Stadsgewest Haaglanden dank verschuldigd voor het verlenen van een stageplaats.

Ten slotte zijn er drie mensen die mij al heel lang begeleiden gedurende mijn ‘onderwijs carrière’ namelijk het thuisfront. Gekscherend wordt er wel eens opgemerkt dat ik mijn vader John moet bedanken voor zijn financiering, mijn moeder Nelleke voor haar verzorging en mijn ‘zusje’ Anne voor het feit dat zij mij is voorgegaan. Iedere grap bevat een kern van waarheid en deze dus ook. Zonder jullie steun was mijn carrière niet op deze uiterst voorspoedige wijze verlopen, waarvoor mijn dank!

Rest mij niets meer dan alle geïnteresseerde lezers plezier te wensen bij het doorspitten van dit onderzoeksrapport naar de procesgang rond het Trekvliettracé.

Jos Huisman, augustus 2006

Hoofdstuk 1 Onderzoeksdesign

1.1 Inleiding

In mei 2001 werd de eerste Tracé mail uitgegeven, een informatiekraant over het Trekvliettracé. Het Trekvliettracé is een nieuwe (auto) verbindingsweg tussen de A4 en de Centrale Zone van de gemeente Den Haag. Deze vier pagina's tellende folder werd uitgegeven door de gemeente Den Haag in samenwerking met de gemeente Rijswijk, Leidschendam-Voorburg en het Stadsgebied Haaglanden.¹ De folder presenteerde het Trekvliettracé als “*een onmisbare schakel voor een efficiënte afwikkeling van het grootstedelijk verkeer.*”² Volgens de planning en fasering in de folder wordt ernaar gestreefd om in het voorjaar van 2009 het tracé open te stellen voor het verkeer. Nu, vijf jaar na de uitgave van de folder, is er nog steeds geen definitief besluit betreffende de aanleg en wordt duidelijk dat het tijdstip van de geplande openstelling moet worden bijgesteld.

De procesgang en vertragingen van infrastructurele projecten is al langer onderwerp van onderzoek. Een extreem en overduidelijk voorbeeld is de aanleg van Rijksweg 19, ook wel verlengde A4 Midden-Delfland genoemd. Het oorspronkelijke plan dateert uit 1965 en zou in 1977 opgeleverd worden. Eind juni 2006 is er dan uiteindelijk alsnog overeenstemming bereikt over de aanleg van de 7 km nieuwe autoweg.³ Daarmee krijgt het zandlichaam, met de bijnaam “*Duurste zandbak van Europa*”⁴ na 40 jaar alsnog een vervolg.

Daarnaast is er in 2005 een parlementaire enquête geweest naar infrastructurele projecten, de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, onder leiding van PvdA kamerlid Adri Duivesteijn. Directe aanleiding daarvoor was de procesgang rond de Betuweroute en de hoge snelheidslijn (HSL). Hoewel dit rapport in het bijzonder gericht was op de politieke controle en besluitvorming door de Tweede Kamer, heeft het ook inzichten opgeleverd in de procesgang rond infrastructurele projecten.

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WWR) heeft ook onderzoek verricht naar het verloop van infrastructurele projecten. Zij publiceerde in 1994 het rapport “Besluiten over grote projecten.” In dit rapport schrijft De Raad het volgende over de vertraging bij infrastructurele projecten: “*Veel problemen blijken voort te komen uit de wijze waarop grote projecten worden aangepakt. Met name de gewoonte zo'n project te beschouwen als een technische realisatie, die eerst in besloten kring tot in details wordt voorbereid en pas daarna wordt blootgesteld aan een – dan veelal zeer defensief gevoerde – politiek-maatschappelijke discussie, wekt onnodig weerstanden en is oorzaak van vertraging.*”⁵ Verder exploratie van deze processen en analyse van hoe dergelijke processen verlopen is bestuurskundig relevant, omdat onderzoek nieuwe inzichten kan opleveren, die bruikbaar blijken voor de politiek-bestuurlijke handelingspraktijk.

¹ Het SGH is een samenwerkingsverband van negen gemeenten: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer

² 1^{ste} Tracé mail, mei 2001, Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag

³ Persberichtoverheidsinformatie: http://www.overheidsinformatie.nl/asp/artikel.asp?artidt=Art_021017

⁴ Esselbrugge M. (2003) *Open en geslotenheid: een kwestie van combineren*. Delft: Eburon, blz. 1

⁵ “Besluiten over grote projecten”, 1994, WRR, Sdu Uitgeverij, Den Haag, blz. 7

Binnen dit onderzoek staat de problematiek rond de procesgang van het Trekvliettracé en de mogelijke oplossing daarvan centraal. De beschreven gang van zaken door de WRR geldt ook voor de casus van het Trekvliettracé. Ook daar voerde de technische realisatie in het begin de boventoon (dit zal gedurende dit onderzoek blijken). Dit onderzoek vertrekt vanuit de gedachte dat met een procesontwerp en het gebruik van procesmanagement de beschreven problematiek verminderd kan worden. Daarmee zou een procesontwerp een methode kunnen zijn voor een adequate procesgang en de problematiek hanteerbaar maken. De inzet van een procesontwerp en het hanteren van procesmanagement heeft tot gevolg dat er meer aandacht komt voor de maatschappelijke- en organisatorische context, naast alleen de technische realisatie van het project.

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op wat het Trekvliettracé precies omvat (paragraaf 1.2). De probleemstelling van dit onderzoek wordt vervolgens uiteengezet, met daarbij aandacht voor de doel- en vraagstelling (paragraaf 1.3). Hoe op de probleemstelling antwoord gaat worden gegeven komt aan de orde in de werkwijze (paragraaf 1.4). Ten slotte zal de verdere opbouw en inhoud van deze scriptie worden belicht in de leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.2 Het Trekvliettracé

*“Het Trekvliettracé is een verbindingsweg tussen het knooppunt Ypenburg en de centrumring van de gemeente Den Haag, waarmee de bereikbaarheid van de Centrale Zone (A4/A13) van Den Haag verbeterd wordt.”*⁶ De Centrale Zone van de gemeente Den Haag zal zich in de komende jaren steeds verder ontwikkelen als centraal stedelijk gebied. Vooral het Binckhorst gebied speelt daarin een belangrijke rol. De Utrechtse Baan is momenteel de hoofdverkeersader richting de Centrale Zone. Het aanbod van autoverkeer is echter te groot en congestievorming is eerder regel dan uitzondering. De ontwikkeling van het Trekvliettracé zou daar een verkeerstechnische oplossing voor kunnen bieden.

In 1998 zijn de eerste plannen ontwikkeld door de Dienst Stedelijk Ontwikkeling (DSO) van de gemeente Den Haag. In 2001 werd er in opdracht van de Stuurgroep Trekvliettracé (ambtelijk overlegorgaan tussen Rijswijk, Voorburg en Den Haag) een technische haalbaarheidsstudie uitgevoerd.⁷ De technische haalbaarheidsstudie bevatte slechts één variant, een tunnel onder het water van de Trekvliet door. Vandaar dat het project de naam Trekvliettracé kreeg. Na de technische studie werd door de gemeente Den Haag zelfstandig ook een nut en noodzaak studie verricht.

Beide studies leidden er toe dat de gemeente Den Haag tot de volgende conclusie kwam voor het Trekvliettracé: *“Het Trekvliettracé is een onmisbare schakel in de oplossing van de bereikbaarheidsproblematiek van de Haagse regio. De aanleg van het Trekvliettracé geeft hiermee de noodzakelijke ruimte aan de economische continuïteit en groei. Daarnaast draagt het, door onder andere minder verkeer door woonwijken, in hoge mate bij aan verbetering van de leefbaarheid.”*⁸ Figuur 1.1 laat de geplande ligging van het Trekvliettracé zien. Vanaf de A13, onder het water van de

⁶ Startnotitie MER Trekvliettracé, Stadsgewest Haaglanden, Den Haag, 23 maart 2005, blz. 3

⁷ Uitgevoerd door Royal Haskoning i.o. van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag

⁸ Persbericht gemeente Den Haag “Doorbraak in planontwikkeling Trekvliettracé” 15 september 2004

Trekvljet door, uitkomend in de Centrale Zone (Binckhorstlaan) van de gemeente Den Haag.



Figuur 1.1 Introductie ligging Trekvljettracé

Het bovenstaande citaat beschrijft de visie van de gemeente Den Haag in 2001 en is een eenzijdige blik op het Trekvljettracé. In de afgelopen vijf jaar is gebleken dat er ook andere visies op de oplossing van de bereikbaarheidsproblemen mogelijk zijn. Daarbij is discussie ontstaan over aangetoond nut en noodzaak van het tracé. Waarover ook in de gemeenteraden van Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk, nog geen consensus is. Verder zijn er verschillende varianten van het tracé ontworpen en zijn er ook andere oplossingen bedacht. Zoals verbeterd openbaar vervoer en betere benutting van het huidige wegennet. Alle mogelijkheden als oplossing voor de problemen op de Utrechtse Baan en de bereikbaarheid van de Centrale Zone van de gemeente Den Haag. Dit alles heeft geleid tot een stagnatie in het proces waarbij verschillende actoren invloed proberen uit te oefenen en de uitkomsten te sturen.

1.3 Probleemstelling

De relatief lange geschiedenis van het Trekvliettracé geeft aanleiding tot het verrichten van bestuurskundig onderzoek. In deze scriptie staan twee thema's centraal: (1) het begrijpen en verklaren van de lange geschiedenis en (2) hoe hiermee omgegaan kan worden door middel van een procesontwerp.

De procesgang, vanaf het eerste ontwerp uit 1998, wordt in kaart gebracht aan de hand van een netwerkanalyse. In de netwerkanalyse worden de betrokken actoren in beeld gebracht. De nadruk ligt daarbij op de gehanteerde perspectieven, probleemdefinities en de daaruit volgende handelingen. De volgende vragen komen aan bod: Welke actoren zijn er betrokken geweest en hoe verhouden die zich in het netwerk? Welke verschillen zijn er tussen de gehanteerde probleempercepties, probleemdefinities en oplossingen van de actoren en wat zijn daarvan de gevolgen voor de procesgang?

Na de beschrijving, analyse en verklaring van het netwerk worden de belangrijkste uitkomsten geconfronteerd met de sociaal wetenschappelijke ontwerpmethodologie. Onderzocht wordt of de beschreven procesgang rond het Trekvliettracé, in het bijzonder de vertraging, verminderd en voorkomen kunnen worden door het hanteren van een procesontwerp. Het formuleren van een procesontwerp is het tweede thema van deze scriptie. Om een basis te creëren voor het procesontwerp wordt er binnen dit onderzoek ook een casestudie verricht naar twee vergelijkbare regionale projecten. De lessen getrokken uit die projecten worden zoveel mogelijk verwerkt in het procesontwerp.

De probleemstelling binnen de scriptie is het uitgangspunt voor het onderzoek en valt uiteen in een doelstelling en een vraagstelling met deelvragen.

Binnen deze scriptie gaat het niet alleen om verklarend onderzoek maar juist ook om toekomst gericht bestuurskundig ontwerpend onderzoek. Dit vertaalt zich naar de volgende doelstelling en de verdere opzet van de gehele scriptie waarin de netwerkanalyse, case studies en procesontwerp literatuur een plek krijgen.

Doelstelling:

Het opstellen van [aanbevelingen voor] een procesontwerp (op basis van een actor analyse en casestudie) voor procesmanagement, die een positieve bijdrage levert aan de vervlechting van doelstellingen van actoren betrokken bij het besluitvormingsproces rond het Trekvliettracé.

Deze doelstelling is vertaald naar de volgende *vraagstelling*:

Op welke wijze kan het proces rond het Trekvliettracé worden ontworpen en ingericht zodat belangen van betrokken actoren adequaat kunnen worden afgewogen en waar mogelijk met elkaar worden vervlochten?

De uitdaging binnen dit onderzoek ligt opgesloten in deze vraagstelling, het vervlechten van doelstellingen en het formuleren van een procesontwerp zal waarschijnlijk een ingewikkelde taak blijken. Om te komen tot een evenwichtig en afdoend antwoord zijn er zes verschillende deelvragen geformuleerd. Deze vormen het skelet van de verdere inhoud.

Deelvragen

1. Op welke wijze kan een netwerk in kaart gebracht worden?

Alvorens concreet naar de praktijk gekeken kan worden zal eerst beschreven moeten worden op welke wijze een netwerk in kaart gebracht kan worden. Wat zijn de belangrijkste kenmerken en welke factoren geven het meeste inzicht in de mogelijkheden tot vervlechting van belangen? Deze deelvraag levert uiteindelijk een aanpak voor de netwerkanalyse op.

2. Welke inzichten komen voort uit de analyse van het netwerk rond het Trekvliettracé?

Deze deelvraag betreft een feitelijke uitvoering van de netwerkanalyse en geeft een beeld van de betrokken actoren bij het proces rond het Trekvliettracé. De inzichten die voortkomen uit de actor analyse vormen de basis voor het procesontwerp.

3. Wat is een procesontwerp en op welke wijze wordt dit opgesteld?
Om te komen tot een procesontwerp worden eerst de bestaande theoretische uitgangspunten verkend en weergegeven. Tevens is het belangrijk te inventariseren welke stappen er genomen moeten worden wanneer men een procesontwerp opstelt.

4. Welke lessen over procesontwerp en procesmanagement kunnen geleerd worden uit twee voorgaande infrastructurele wegprojecten?
Het is verstandig om van gemaakte fouten te leren. Het uitvoeren van een casestudie zal de nodige informatie opleveren over wat de belangrijkste valkuilen zijn van een procesontwerp en hoe men oplossingen heeft gevonden voor de belangrijkste knelpunten gedurende het proces. De uit te voeren casestudie vormt een onderbouwing van het te maken procesontwerp.

5. Hoe ziet het procesontwerp eruit dat op een verantwoorde wijze het proces rond het Trekvliettracé kan laten verlopen?
Deze deelvraag is de uiteindelijke beantwoording van de probleemstelling. Hierin zal getracht worden de inzichten uit de actor analyse en casestudie te verwerken in de basiselementen van procesontwerp. In deze paragraaf komen alle antwoorden op voorgaande vragen samen.

6. Welke aanbevelingen komen uit het onderzoek met betrekking tot het procesontwerp voor het Trekvliettracé?
De aanbevelingen zijn een beantwoording van de eerder gestelde doelstelling. De aanbevelingen worden gedaan richting het Stadsgewest Haaglanden die deze mogelijk zou kunnen toepassen in het verdere proces rond het Trekvliettracé of bij de totstandkoming van toekomstige infrastructurele projecten.

1.4 Werkwijze

In de probleemstelling is aangegeven dat het doel van dit onderzoek is, te komen tot een procesontwerp, dat kan worden gebruikt bij de vervlechting van belangen en doelstellingen van betrokken actoren binnen het proces rondom het Trekvliettracé. Om te komen tot een degelijk procesontwerp worden binnen dit onderzoek, drie stappen genomen: (1) het uitvoeren van een netwerkanalyse, (2) het bestuderen van de wetenschappelijke literatuur over ontwerpmethodologie en (3) het verrichten van een casestudie.

De eerste stap is het in kaart brengen van het netwerk rond het Trekvliettracé. Door middel van een netwerkanalyse wordt duidelijk in welke context het procesontwerp gebruikt gaat worden en met welke omgevingsfactoren rekening gehouden dient te worden. De netwerkanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van het stappenplan van Koppenjan en Klijn.

Vervolgens wordt in de tweede stap wetenschappelijke literatuur over procesontwerpen bestudeert. Hieruit volgen de belangrijkste bestaande inzichten en mogelijk een ontwerpmethodiek die gevolgd kan worden voor het Trekvliettracé. Basis hiervoor is het werk van Van Heffen, Maassen en Rip. Hun bijdrage wordt aangevuld met het werk van Ten Heuvelhof, In 't Veld en De Bruin over kernelementen van een procesontwerp en procesmanagement.

In de derde en tevens laatste stap worden dan, om het op te stellen procesontwerp nog meer binding met de praktijk te geven, twee relevante cases onderzocht. Van twee regionale infrastructurele projecten wordt in kaart gebracht wat de belangrijkste lessen zijn.

Op basis van theorie, empirie en analyse wordt dan uiteindelijk het procesontwerp opgesteld. Binnen deze beschreven werkwijze blijft een aantal aspecten rond het Trekvliettracé (al dan niet bewust) onderbelicht: de politieke en technische rationaliteit. Deze twee invalshoeken worden wel in beperkte mate verwerkt in de actor analyse, maar ze vormen niet het vertrekpunt. Nadruk ligt op de procesgang en het procesontwerp. Politieke spelletjes en coalities in de gemeenteraad of technische mogelijkheden blijven op de achtergrond.

Doelstelling is juist om een bijdrage te kunnen leveren aan de ontwerpmethodologie binnen de sociale wetenschappen. Mogelijk kan er een gefaseerd verloop van het proces rond een infrastructureel project beschreven worden, waarbij wordt aangegeven op welke elementen van een procesontwerp de nadruk moet liggen. Op deze wijze kan er meer aandacht en ruimte gegeven worden aan de omgevingsfactoren. Dat deze meer aandacht verdienen binnen dergelijke processen bleek eerder al uit het onderzoek van de WRR.

1.5 De leeswijzer

De opzet van dit rapport volgt in grote lijnen de deelvragen die eerder aan bod kwamen in de probleemstelling. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van een netwerk en de theoretische vereisten voor een netwerkanalyse. Hoofdstuk 3 is een uitvoering daarvan en brengt de constellatie van betrokken actoren rond het Trekvliettracé in kaart. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de procesontwerp methodologie in kaart gebracht en de belangrijkste kernelementen van het procesontwerp op zich. Hoofdstuk 5 is een verzameling van de belangrijkste inzichten uit twee cases die onderzocht worden. Welke lessen kunnen uit het verleden getrokken worden? In hoofdstuk 6 komen alle inzichten samen en wordt het procesontwerp opgesteld en aangevuld met concrete aanbevelingen voor het Stadsgebied Haaglanden. Ten slotte wordt dit onderzoek afgesloten met een eindconclusie waarin de centrale vraagstelling beantwoord wordt.

Hoofdstuk 2 De netwerkanalyse: het hoe en wat?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de netwerkanalyse centraal. Aan de orde is de beantwoording van de eerste deelvraag: *Op welke wijze kan een netwerk in kaart gebracht worden?* Met de beantwoording van deze deelvraag wordt de werkwijze beschreven waarmee de constellatie van actoren rond het Trekvliettracé in kaart gebracht wordt.

In paragraaf 2.2 wordt er ingegaan op de netwerkanalyse zelf, het gebruik van de methode wordt beargumenteerd en verder komen definities en kenmerken aan bod. De netwerkanalyse bestaat uit drie onderdelen: (A) het in kaart brengen van de actoren (paragraaf 2.3.1), (B) het benoemen van de “games” die gespeeld worden (paragraaf 2.3.2) en (C) het analyseren van de interactiepatronen en procesregels (paragraaf 2.3.3).

Om deze drie onderdelen zorgvuldig in kaart te brengen moeten acht stappen doorlopen worden. Deze worden allemaal kort beschreven waarbij per stap wordt aangegeven wat de beoogde uitkomsten zijn en aan de hand van welke werkwijze deze te achterhalen zijn. Paragraaf 2.4 bevat de conclusie van dit hoofdstuk en daarmee het antwoord op de eerste deelvraag.

2.2 De netwerkanalyse: definitie, kenmerken en kritiek

De netwerkanalyse vormt de eerste stap in dit onderzoek om uiteindelijk te komen tot een procesontwerp. De netwerkanalyse is essentieel om inzichtelijk te maken hoe de constellatie van actoren in elkaar steekt. Een helder zicht op de actoren en alle aspecten die een rol spelen in het netwerk vormen de casus waarbinnen het procesontwerp moet worden ingezet.

Koppenjan en Klijn schrijven over de netwerkanalyse het volgende: *“The policy network perspective distinguishes itself from other, more rational, approaches to problem solving and uncertainty by using the multi-actor nature of problem situations and the presence of diverging and sometimes conflicting perceptions, objectives and institutions as the starting point for the analysis.”*⁹ De netwerkanalyse is bij uitstek geschikt om de verschillen tussen actoren in kaart te brengen. De verschillen in probleempercepties, belangen en middelen tussen actoren vormen de complexiteit om te komen tot een adequate vervlechting van belangen en doelstellingen in een proces. Binnen de netwerkanalyse is voldoende aandacht voor de omgeving rond het netwerk en de organisatie binnen het netwerk. Hiermee wordt voorkomen dat de fout gemaakt wordt, dat het procesontwerp teveel vanuit een technische realisatie context wordt opgesteld. Dat dit veelvuldig gebeurt bij infrastructurele projecten, is gebleken uit het onderzoek van de WRR naar besluitvorming rond grote infrastructurele projecten.

2.2.1 Netwerkdefinitie en kenmerken

De Bruin en Ten Heuvelhof formuleren de volgende definitie: *“Een netwerk is een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.”*¹⁰ Aanvullend op de definitie van De Bruin en Ten Heuvelhof formuleert Klijn het volgende over netwerken: *“min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen*

⁹ Koppenjan J., Klijn E-H., (2004) *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, blz. 11

¹⁰ Bruijn, J.A, de & E. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma, blz. 15

wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen.”¹¹

Deze twee definities combineren op verschillende manieren dezelfde elementen die te onderscheiden zijn binnen netwerken, namelijk:¹²

- de wederzijdse afhankelijkheid van een veelheid van actoren die allen hun eigen belangen en middelen hebben;
- de complexiteit en verwevenheid van doeleinden die de interactieprocessen tussen de actoren kenmerken;
- het duurzame karakter van de interactiepatronen tussen actoren.

Deze elementen zullen nu gekoppeld worden aan de casus van het Trekvliettracé om daarmee aan te tonen dat het hier gaat om een netwerk en dat met de netwerkelementen rekening gehouden moet worden bij het procesontwerp.

Binnen het Trekvliettracé zijn minimaal acht actoren te onderscheiden, deze variëren van gemeenten tot belangenpartijen. Allemaal zijn zij vanuit een eigen visie en belang betrokken bij de bereikbaarheidsproblematiek rond de Centrale Zone in Den Haag. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de aanpak en mogelijk de oplossing van de bereikbaarheidsproblematiek. Het Haags Milieu Centrum daarentegen is weer betrokken om de schending van milieubelangen te voorkomen. De betrokken actoren zijn tot elkaar veroordeeld om te komen tot een oplossing, geen enkele actor kan zelfstandig zijn doelstellingen volledig verwezenlijken. Ze zijn van elkaar afhankelijk. De wederzijdse afhankelijkheid van de actoren komt grotendeels voort uit het bezit en omvang van de beschikbare middelen. De gemeente Den Haag is een groot voorstander van de aanleg van het Trekvliettracé, dit kan echter niet zonder de instemming van de twee randgemeenten. De bedrijvenvereniging Binckhorst Laakhaven Fruitweg wil graag een betere bereikbaarheid van het bedrijventerrein, maar zij heeft niet de middelen en de bevoegdheden om zelf het Trekvliettracé aan te leggen.

Binnen het netwerk wordt geprobeerd om deze verschillende doelstellingen met elkaar te vervlechten en om de middelen van alle actoren te benutten. Om dit te bereiken is er een patroon van interacties ontstaan. Hierin proberen actoren nader tot elkaar te komen en een oplossing te bereiken die voor iedereen aanvaardbaar is. De mobiliteit in de regio Haaglanden zal met 2 procent per jaar toenemen. Dit betekent dat er continue aan de bereikbaarheid van de regio Haaglanden gewerkt zal moeten worden. De negen gemeenten, verenigd in het Stadsgewest Haaglanden, hebben de inspanning voor de komende 15 jaar vastgelegd in de Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden (RNM). Zij zullen elkaar ook in de toekomst nog veelvuldig nodig hebben voor het bereiken van de doelstelling: “*Haaglanden beter bereikbaar, verkeersveiliger en meer leefbaar in 2020.*”¹³

Concluderend: binnen de Trekvliettracé casus zijn de benoemde elementen allemaal terug te zien, en is er sprake van een netwerk zoals omschreven in de verschillende definities en afgeleide kenmerken.

¹¹ Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing en netwerken. De invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Delft: Eburon, blz. 47

¹² Ibid, blz. 40

¹³ Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden, Stadsgewest Haaglanden, vastgesteld op 29 juni 2005

2.2.2 *Kritiek*

Christopher Pollitt beschrijft in zijn boek *The Essential Public Manager* onder andere het volgende bezwaar aangaande de netwerktheorie en analyse.¹⁴

De netwerkanalyse bevat methodologische zwakheden. Vaak zijn onderzoeken slechts gebaseerd op enkele cases op basis waarvan generalistische conclusies getrokken worden. En verder bestaan er binnen de netwerktheorie geen algemene oplossingen die op iedere willekeurige case kan worden toegepast.

De kern van deze kritiek is niet zozeer het ontkennen van het bestaan of het onderschatten van het belang van de netwerktheorie, maar richt zich op het belang dat gehecht wordt aan de netwerktheorie. Pollitt is van mening dat netwerken niet nieuw zijn en dat deze al veel langer bestaan. Daarbij argumenteerd hij dat netwerken niet te tellen zijn en dat niet aangetoond kan worden dat ze in aantal toenemen. En slechts door deze toename zou de relevantie van de netwerktheorie stijgen. De kritiek van Pollitt kan worden samengevat in de notie dat hij moeite heeft met de dominantie van de netwerktheorie en dat alles in termen van netwerken opgelost zou kunnen worden.

Ondanks de terechte kritiek van Pollitt kan de netwerkanalyse wel gebruikt worden voor dit onderzoek. Hoewel ook hier sprake is van slechts één case die onderzocht wordt, zullen op basis daarvan geen algemene uitspraken gedaan worden. Het procesontwerp dat volgt uit deze studie is een maatwerkoplossing, die alleen geschikt is voor het Trekvliettracé proces. Het ontwerp kan niet zomaar op andere casussen worden toegepast. De kritiek dat er geen algemene oplossingen volgen vanuit de netwerktheorie, toont wederom de complexiteit van netwerken aan en de soms moeizame procesgang daarbinnen.

2.3 Op welke wijze kan een netwerk in kaart gebracht worden?

Koppenjan en Klijn omschrijven het doel van de netwerkanalyse als volgt: “*The actors, game and network analysis must provide an overview of the conditions and circumstances under which complex decision making processes of wicked problems take place.*”¹⁵ Dit citaat geeft aan wat zij beogen als opbrengst van het uitvoeren van de opeenvolgende stappen, namelijk inzicht verwerven in de complexiteit rond besluitvorming. Deze opbrengst wordt ook beoogd binnen deze studie; de uitkomsten kunnen verwerkt worden in het op te stellen procesontwerp.

De netwerkanalyse bestaat uit drie onderdelen: (A) de actoranalyse, (B) de spelanalyse en (C) de netwerkanalyse. Deze onderdelen worden door middel van acht concrete stappen in kaart gebracht.

Stap 1 Huidige situatie en afbakening

Voorafgaand aan de actor analyse wordt eerst het Trekvliettracé verder geïntroduceerd. Aangegeven wordt welk probleem opgelost zou moeten worden door de realisatie van het Trekvliettracé. Daarnaast laat de huidige stand van zaken zien in welke fase het proces zich momenteel bevindt.

Op basis van een inventarisatie van de verzamelde literatuur worden de volgende punten beschreven van het netwerk rond het Trekvliettracé:

- Introductie van het Trekvliettracé en een beschrijving van de huidige situatie.

¹⁴ Pollitt C. (2003) *The Essential Public Manager*. Berkshire: Open University Press, blz. 65, 66

¹⁵ Klijn E-H., Koppenjan J., (2004) *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, blz. 133

- Wat is het probleem waarvoor het Trekvliettracé een oplossing zou moeten bieden?

2.3.1 A: Actor analyse

Na een introductie en afbakening van het Trekvliettracé start de actor analyse. De volgende aspecten komen aan bod: (stap 2) wie zijn de betrokken actoren, (stap 3) wat zijn hun percepties en wat is hun definitie van het probleem en (stap 4) hoe is de verdeling van middelen en de afhankelijkheid.

Stap 2 Inventarisatie van de betrokken actoren

Nadat de eerste concept probleemdefinitie geformuleerd is, kunnen de betrokken actoren in kaart gebracht worden. Het selecteren van de actoren dient zorgvuldig te gebeuren, er moeten afwegingen gemaakt worden welke actoren wel en niet betrokken worden in de analyse. In het algemeen wordt gesteld dat een te brede selectie van actoren de analyse weliswaar kan verrijken aan kennis en informatie maar ook compliceren door het toevoegen van extra belangen. In deze netwerkanalyse worden acht actoren onderzocht. Met deze selectie zijn de belangrijkste actoren, invalshoeken en belangen vertegenwoordigd. Binnen het netwerk zijn drie gemeenten betrokken: Den Haag, Rijswijk en Leidschendam-Voorburg. Zij hebben een belangrijke positie vanuit hun publieke functie en daaruit voortvloeiend de verantwoordelijkheid en bevoegdheden voor de aanpak van de mobiliteitsproblematiek. Een vierde publieke actor is het Stadsgewest Haaglanden, zij is binnen het netwerk de coördinator en de benoemde initiatiefnemer van het MER onderzoek. De laatste publieke actor is het ministerie van Verkeer & Waterstaat, Rijkswaterstaat (RWS) Zuid-Holland.¹⁶

Naast de publieke actoren en zijn er drie belangenorganisaties opgenomen in de analyse. Ten eerste de Bewonersvereniging Omwonenden Trekvliettracé (BOT). In deze verenging hebben bewoners zich verenigd om hun belangen te verdedigen. Ten tweede spelen milieuafwegingen een belangrijke rol bij de aanleg van nieuwe autowegen. Daarom de selectie van het Haags Milieu Centrum (HMC). Ten derde worden de verenigde ondernemers op de bedrijventerreinen Binckhorst Laakhaven Fruitweg (BBLF) meegenomen in het onderzoek. Over deze actoren wordt de volgende vraag beantwoord:

- Vanuit welke positie zijn de actoren betrokken bij het proces?

Stap 3 Inventarisatie van de probleempercepties en oplossingen

Binnen de derde stap staat de inventarisatie van de probleempercepties en oplossingen centraal. Percepties kunnen als volgt omschreven worden: *“Perceptions are the images, which actors have of their environment and of the problems and opportunities within it.”*¹⁷

De betrokken actoren kunnen allemaal een verschillende visie op het probleem, de oorzaken ervan en ook op de oplossing hebben. Grote verschillen in deze aspecten maken het complex om te komen tot resultaten binnen het proces.

De probleemperceptie wordt meestal niet uitgebreid beschreven in documenten maar bestaat in de gedachten van de actoren en vormt het uitgangspunt voor het handelen. Een analyse van de perceptie is daarom essentieel voor de analyse. Het is bijvoorbeeld

¹⁶ Afwisselend wordt de naam van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) of de afkorting RWS van Rijkswaterstaat gehanteerd.

¹⁷ Klijn E-H., Koppenjan J., (2004) *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, blz. 48

interessant om te bepalen waarom de gemeente Den Haag het Trekvliettracé wil aanleggen en waarom het Haags Milieu Centrum andere alternatieven ziet. Van de betrokken actoren binnen het netwerk rond het Trekvliettracé worden de volgende onderdelen per actor uitgewerkt: hun visie op het probleem, de oorzaken en de mogelijke oplossingen ervan. Daarnaast wordt getracht in kaart te brengen wat de verschillende belangen zijn die binnen het netwerk meespelen.

Stap 4 Analyse van de middelen en afhankelijkheden

De afhankelijkheid tussen actoren wordt gebaseerd op de middelen die de actoren afzonderlijk bezitten. Een middel wordt op twee aspecten beoordeelt: het belang van het middel (groot of klein) en de vervangbaarheid van het middel (hoog of laag). Een actor die middelen heeft die van groot belang zijn voor het proces en die moeilijk vervangbaar zijn heeft een lage afhankelijkheid binnen het netwerk. Zijn positie is daarmee sterk omdat zonder het gebruik van zijn middelen het proces niet door kan gaan. De beschreven indeling leidt tot het volgende schema:¹⁸

<i>Belang van het middel</i>	<i>Vervangbaarheid van het middel</i>	
	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

Tabel 2.1 Indeling belang en vervangbaarheid van middelen.

Koppenjan en Klijn onderscheiden vijf categorieën middelen die bepalend zijn binnen een netwerk:

- Financiële middelen

Het beschikbaar hebben of stellen van geld is vaak een belangrijk middel voor andere actoren. Meestal wordt gesteld: “wie betaalt die bepaalt”. Het is van belang om de financiële verhoudingen in kaart te hebben. Wie de aanleg van het Trekvliettracé gaat betalen heeft een belangrijke stem in de besluitvorming.

- Productiemiddelen

Productiemiddelen kunnen uit verschillende soorten bestaan, het kan daadwerkelijke productie zijn maar ook bezittingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de oplossing. Binnen het Trekvliettracé netwerk is het belangrijkste productiemiddel grondbezit. De onderzochte varianten van het Trekvliettracé kunnen over het grondgebied van drie verschillende gemeenten lopen. Het is van belang in beeld te brengen of de gemeenten het gebruik van hun grondgebied zullen toestaan.

- Competenties met betrekking tot de besluitvorming

Dit middel gaat vooral over de formele positie die een actor heeft en dan voornamelijk rond de besluitvorming. Wie is formeel verantwoordelijk en vooral ook bevoegd om besluiten te nemen. De besluitvorming rond het Trekvliettracé ligt hoofdzakelijk binnen de gemeenteraden maar door middel van inspraakprocedures hebben belangengroepen competenties met betrekking tot de besluitvorming.

- Kennis

Niet alleen geld is een belangrijk middel, vaak wordt ook gesteld: “kennis is macht.” Het bezit en toegang hebben tot relevante informatie kan de positie van een actor aanzienlijk versterken. Binnen het Trekvliettracé netwerk zijn onderzoeken naar het nut en de noodzaak en de effecten op het verkeer belangrijke bronnen. Met deze

¹⁸ Klijn E-H., Koppenjan J., (2004) *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, blz. 47

studies kunnen argumenten voor of tegen de aanleg van het tracé onderbouwd worden.

- Legitimiteit

In het bijzonder bij publieke besluitvorming is het verkrijgen van legitimiteit, brede acceptatie en draagvlak, belangrijk en gewenst. Dit middel is misschien minder direct aanwijsbaar maar zeker geen te onderschatten factor. Vooral belangengroeperingen kunnen met hun stem legitimiteit vergroten of juist ter discussie stellen. Het aanklaarten van bepaalde knelpunten of twijfel over effecten via de media valt hier ook onder.

De inventarisatie van de afhankelijkheden en middelen is de laatste stap van de actor analyse. Van de geselecteerde actoren wordt aangegeven: welke middelen zij hebben, hoe groot het belang daarvan is en of ze vervangbaar zijn. Op basis daarvan wordt inzichtelijk welke actoren bepalend zijn voor het proces en het wordt duidelijk welke actoren op basis van hun middelen relatief sterk of zwak zijn.

2.3.2 B: “Game” analyse

Na de actor analyse volgt onderdeel B: de “game” analyse (of spel analyse). Daarin wordt duidelijk welke issues en arena’s van belang zijn in het Trekvliettracé proces (stap 5). En vervolgens wordt het proces gereconstrueerd (stap 6). Bij de reconstructie zullen de handelingen van de actoren geanalyseerd worden en getracht te koppelen aan een strategie. In reconstructie is er ook aandacht voor momenten waarop vertraging is ontstaan binnen het proces.

Stap 5 Welke arena’s zijn van belang en welke issues spelen er?

Een belangrijk kenmerk van netwerken is complexiteit, dit komt vooral naar voren in de analyse van issues en arena’s. De uitkomsten van een proces worden niet op één plek bepaald maar op verschillende plekken worden tegelijkertijd verschillende aspecten van het proces vorm gegeven. Hierdoor is het complex om de uitkomsten te sturen en het proces richting te geven. Klijn en Koppenjan schrijven: “*Complex policy games are played in various different arenas at the same time and most actors will participate in only some of these arenas, and possibly certain parties (or interest) will not be represented in any arena.*”¹⁹ In kaart wordt gebracht in welke arena’s de actoren zich verzameld hebben en over welke issues gediscussieerd wordt.

Dit inzicht is belangrijk omdat rondom deze issues en in de arena’s deelbeslissingen genomen worden die van invloed zijn op de algehele voortgang van het proces. Koppenjan en Klijn schrijven hierover: “*The game of problem solving takes place in an arena where actors present their strategies. The arena is the place or field where actors meet and play their game. It is the place where a specific group of actors make choices on the basis of their perceptions of problems, solutions and each others’ strategies.*”²⁰ De keuzes die gemaakt worden in de arena’s zijn gebaseerd op de probleempercepties en –definitie en de strategie van andere actoren.

Na een eerste analyse worden de volgende drie issues benoemd binnen het netwerk rond het Trekvliettracé, deze indeling wordt gedurende dit onderzoek gehanteerd:

- Basisontwerp;

¹⁹ Klijn E-H., Koppenjan J., (2004) *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, blz. 56

²⁰ Ibid, blz. 50

Een belangrijk deel van de discussie rond het Trekvliettracé gaat natuurlijk over inhoudelijke zaken, zoals: het nut en de noodzaak van het tracé, uitvoeringsvarianten, aanlegtechnieken en effecten op basis van verkeersprognoses.

- Financieringskwestie;

De gemeente Den Haag voert al enige jaren overleg met Rijkswaterstaat over de financiering van het Trekvliettracé. Via het Stadsgewest Haaglanden heeft de gemeente al meerdere pogingen ondernomen om het Trekvliettracé in begrotingen opgenomen te krijgen.

- Politieke besluitvorming

Tenslotte is een belangrijk thema de politieke besluitvorming. De drie betrokken gemeenten moeten uiteindelijk onafhankelijk van elkaar een beslissing nemen omtrent het al dan niet aanleggen van het Trekvliettracé.

De drie benoemde issues worden in de volgende arena's besproken.

- Ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen de gemeenten.

Hierin worden de thema's basisontwerp en besluitvorming besproken. De gemeenten proberen eerst op ambtelijk niveau consensus te bereiken voordat er een uitspraak van de gemeenteraden gevraagd wordt.

- Overleg Stadsgewest Haaglanden, ministerie V& W en de gemeente Den Haag
Deze drie actoren houden zich bezig met de financieringskwestie van het Trekvliettracé.

- De klankbordgroep Trekvliettracé

De klankbordgroep is een verzameling van vertegenwoordigers van belangenorganisaties die beïnvloed worden door het Trekvliettracé project. Hierbij zijn vooral bewonersorganisaties en milieugroeperingen van belang. Daarnaast zijn er ook bedrijven vertegenwoordigd. Vooral het thema basisontwerp komt hier aan bod.

- Gemeenteraden

De gemeenteraden houden zich primair bezig met de politieke besluitvorming. Zij beoordelen het Trekvliettracé hoofdzakelijk op haar kosten en baten voor de samenleving. De vraag voor hen is of de investering van publieke middelen verantwoord is voor de effecten die het Trekvliettracé zal opleveren.

Stap 6 Reconstructie van het proces: strategie en stagnatie

In de vorige stap zijn de verschillende arena's waarin issues spelen in kaart gebracht. De stap 6 bevat een reconstructie van het proces binnen die arena's en daaruit volgend een onderzoek naar mogelijke stagnaties. Een belangrijk verklaringsmechanisme voor stagnaties is strategie. De gedragingen en acties van actoren vormen de strategie. De strategie is er op gericht om doelstellingen te verwezenlijken en die zijn weer gebaseerd op de probleemperceptie en de gewenste oplossing. Wanneer de doelstellingen in grote mate van elkaar verschillen kunnen de strategieën van actoren leiden tot stagnaties. Er zijn voor actoren vijf verschillende strategieën mogelijk:²¹

- “Go-alone” strategie

Dit houdt in dat een actor een eigen oplossing heeft bedacht voor het probleem en probeert deze ingevoerd te krijgen. Binnen deze strategie houdt een actor dan geen rekening meer met de afhankelijkheid binnen het netwerk. Ongeacht zijn positie binnen het netwerk en zijn middelen probeert de actor toch zijn oplossing geaccepteerd te krijgen. Deze strategie kan twee uitwerkingen hebben:

- 1. de actor krijgt zijn zin en zijn oplossing wordt gekozen;

²¹ Klijn E-H., Koppenjan J., (2004) *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, blz. 49

Dit zou bijvoorbeeld kunnen wanneer het een zeer sterke actor is met een bepaalde hoeveelheid middelen tot zijn beschikking. Hij kan dan anderen zijn wil opleggen of het voor de overigen aantrekkelijk maken om zijn voorstel te steunen.

- 2. de overige actoren vertonen weerstand en vormen een blokkade.

De voorgestelde oplossing is niet acceptabel voor de overige actoren en deze zullen dan gezamenlijk proberen de oplossing tegen te houden.

Binnen het Trekvliettracé proces zou het voorkomen/blokkeren van de aanleg van het tracé ook een doel/strategie kunnen zijn.

- “Conflictual” strategie

Deze strategie houdt in dat er door actoren voorkomen wordt dat een oplossing gekozen wordt die slechts door één actor geprefereerd wordt. Actoren met deze strategie proberen een oplossing te kiezen die zo breed mogelijk gedragen wordt en zij zullen zich daar dan ook voor inzetten.

- “Avoidance” strategie

Bij deze strategie vertonen actoren een passieve houding en proberen conflicten te voorkomen. Er bestaat eigenlijk niet echt een wezenlijke voorkeur of weerstand tegen een bepaalde oplossing. Actoren met vooral een uitvoerende taak kunnen deze strategie hanteren, voor hen is het verder niet interessant zich met andere zaken te bemoeien. Voor hen staat voorop dat het project door gaat en daar zullen zij hun medewerking aan verlenen.

- “Coöperatieve” strategie

Wanneer actoren de wederzijdse afhankelijkheid erkennen en alles doen om anderen te winnen voor hun plannen, is hun strategie als coöperatief te benoemen. Met een maximale inzet proberen zij voor hen een zo goed mogelijk resultaat te halen. Deze strategie is er op gericht om “zieltjes” te winnen voor een bepaalde oplossing, zodat die met een meerderheid kan worden aangenomen.

- “Facilitating” strategie

Doel van deze strategie is om bij alle actoren een zekere mate van coöperatie te bewerkstelligen. Dit is nodig om samen met alle partijen een zo goed mogelijk resultaat te bereiken. De strategie komt tot uiting in het faciliteren van bijvoorbeeld het bij elkaar krijgen van actoren in een overleg of het bemiddelen in conflicten. Actoren met deze strategie staan redelijk neutraal in het proces en spelen een soort intermediair tussen de meest extreme partijen in het proces. Actoren met deze strategie hebben echter wel de doelstelling om het project te realiseren en vandaar dat zij zich op deze wijze inspinnen.

2.3.3 C: *Netwerkanalyse*

De netwerkanalyse is de afsluiting van het in kaart brengen van de constellatie van actoren.²² Binnen dit laatste onderdeel wordt ingegaan op de interactiepatronen (stap 7) en de regels die binnen het netwerk rond het Trekvliettracé gelden (stap 8).

Stap 7 Analyse van de interactiepatronen

Aan de hand van een analyse van het interactiepatroon kan er nog meer duidelijkheid ontstaan over welke actor een centrale rol speelt binnen het proces. Tevens kan daaruit worden afgeleid hoe de verhoudingen tussen actoren zijn binnen het netwerk. Belangrijk daarbij is niet alleen welke actoren veel contact met elkaar hebben, maar ook welke actoren vooral niet met elkaar willen of kunnen communiceren. Van het

²² Hoewel verwarrend heet het laatste onderdeel van de netwerkanalyse echt ook netwerkanalyse

netwerk rond het Trekvliettracé wordt in kaart gebracht welke overlegorganen er zijn, hoe vaak die bij elkaar komen (frequentie) en wie daarin participeren. De uitkomsten hiervan zijn belangrijk om te verwerken in het procesontwerp. Om te komen tot vooruitgang in het proces is interactie een vereiste.

Stap 8 Analyse van regels (informeel en formeel) binnen het netwerk

Binnen het netwerk bestaan regels, zowel formele als informele. Ook binnen het netwerk rond het Trekvliettracé hebben actoren afspraken gemaakt over welke regels zij zullen hanteren binnen het proces. Een belangrijk deel van hoe het proces zal verlopen, is vastgelegd in de procesregels. Vaak zijn regels voor een deel wettelijk voorgeschreven en voor een deel zelf in te vullen. De hoeveelheid middelen die een actor bezit is ook weer bepalend voor zijn invloed op de formatie van de regels.

2.9 Conclusie

Dit hoofdstuk is begonnen met het beargumenteren waarom een netwerkanalyse gepast is als eerste stap binnen dit onderzoek. De netwerkanalyse geeft inzicht in hoe de actoren zich tot elkaar verhouden en vormt het uitgangspunt van het verdere onderzoek. Een gefundeerd en gestructureerd inzicht in het netwerk is essentieel om uiteindelijk te kunnen komen tot een procesontwerp en aanbevelingen over de procesgang. Vervolgens zijn de belangrijkste elementen van een netwerk beschreven: afhankelijkheid, complexiteit en duurzaamheid. Deze zijn vervolgens benoemd binnen het Trekvliettracé proces waarmee werd aangetoond dat het om een netwerk gaat.

Vervolgens is het stappenplan van Koppenjan en Klijn beschreven waarmee op gedetailleerde wijze het netwerk rondom het Trekvliettracé in kaart gebracht kan worden. De netwerkanalyse omvat de volgende onderdelen die in acht stappen doorlopen kunnen worden: (A) de actor analyse (probleempercepties en oplossingen en middelen), (B) de spelanalyse (issues en arena's en reconstructie proces) en de (C) netwerkanalyse (regels en interactie). Daarmee is een antwoord gegeven op de deelvraag die centraal stond in dit hoofdstuk, namelijk: Op welke wijze kan een netwerk in kaart gebracht worden? Het stappenplan is de basis voor hoofdstuk 3 waarin dit plan wordt uitgevoerd en de uitkomsten geanalyseerd.

Hoofdstuk 3 Het netwerk in kaart

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op empirische basis het netwerk in kaart gebracht. Centraal staat de beantwoording van de tweede deelvraag: *Welke inzichten komen voort uit de analyse van het netwerk rond het Trekvliettracé?*

Deze vraag houdt in dat de in hoofdstuk 2 beschreven werkwijze van de netwerkanalyse wordt uitgevoerd en dat de uitkomsten hier per stap beschreven worden. Begonnen wordt met de eerste stap: een beschrijving van de huidige situatie rond het Trekvliettracé (paragraaf 3.2).

De actor analyse bestaat uit een beschrijving van: (2) introductie en betrokkenheid, (3) gehanteerde probleemperceptie en – definitie en (4) afhankelijkheden en middelen (paragraaf 3.3).

Vervolgens vind de “game” analyse plaats: (5) inventarisatie van de arena’s en issues en (6) reconstructie van het proces en gehanteerde strategieën (paragraaf 3.4).

Het laatste onderdeel van de analyse bestaat uit een inventarisatie van het netwerk: (7) analyse interactie patronen en (8) procesregels en procesontwerp (paragraaf 3.5).

De belangrijkste uitkomsten van de netwerkanalyse, vormen het uitgangspunt van het procesontwerp, deze worden apart beschreven (paragraaf 3.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de behandelde deelvraag beantwoord wordt (paragraaf 3.7).

Werkwijze verzamelde empirie

De netwerkanalyse is grotendeels gebaseerd op interviews, met elk van de betrokken actoren is een kwalitatief diepte-interview afgenomen. Zo is er bijvoorbeeld gesproken met gemeenteambtenaren, de voorzitter van het BOT enzovoort. De politieke arena wordt grotendeels buiten beschouwing gelaten, omdat binnen het kader van dit onderzoek deze niet volledig en gedetailleerd genoeg in kaart gebracht kan worden. Wel is er een interview afgenomen met de voormalig wethouder Verkeer van de gemeente Den Haag, de heer Bruins. Zijn perspectief dient vooral ter ondersteuning van de gemeente Den Haag en soms voor aanvullende inzichten. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst. In hoofdstuk 2 is al toegelicht dat met deze selectie van actoren de belangrijkste belangen vertegenwoordigd zijn. Het overzicht van de personen, de vragenlijst en de gespreksverslagen zijn te vinden in de bijlagen A, B, C en G. Verder zijn diverse bronnen geraadpleegd: krantenartikelen, websites, beleidnota’s en publicaties voor feiten en achtergrondinformatie.

3.2 Huidige situatie Trekvliettracé

In de inleiding is het Trekvliettracé al gedeeltelijk geïntroduceerd. De weergave was zoals het Trekvliettracé oorspronkelijke ontworpen is, door de gemeente Den Haag. Gedurende het proces zijn steeds meer actoren betrokken geraakt bij het Trekvliettracé en zijn er verschillende visies ontstaan op de oorzaken en de oplossing van de bereikbaarheidsproblematiek van de Centrale Zone in de gemeente Den Haag.

Momenteel bevindt het proces zich in de MER fase, het Stadsgewest Haaglanden is daarvan de initiatiefnemer. De MER procedure *“is een belangrijk hulpmiddel bij de besluitvorming over projecten, bedoeld om het milieubelang – tussen alle andere belangen – een volwaardige rol te laten spelen.”*²³ Binnen de MER studie worden de verschillende varianten van het tracé onderzocht op hun gevolgen op: verkeer en vervoer, woon- en leefmilieu, ecologie en landschap en bouwtechnische aspecten. De MER is een belangrijke stap in het proces, *“omdat de MER richting gaat geven aan het besluit over het definitieve tracé, loopt deze voor op de bestemmingsplan-procedure. Maar uiteindelijk zijn MER en bestemmingsplan onlosmakelijk met elkaar verbonden.”*²⁴ De uitkomsten van de MER zijn in grote mate bepalend voor het verdere besluitvormingsproces. Een nevendoeel van de MER procedure is het aantonen van het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé. Dit op basis van verkeersprognoses modellen en opdat besluiten genomen kunnen worden. Met het starten van deze procedure hopen de initiatiefnemers met empirische data: nut, noodzaak en effecten aan te tonen. De volgende hoofddoelstelling is in de startnotitie voor de MER geformuleerd over het Trekvliettracé: *“het verbeteren van de bereikbaarheid van de Haagse regio, met name de Centrale Zone en de Binckhorst, door het realiseren van een nieuwe verbindingsweg tussen de Centrumring van Den Haag t.p.v de Binckhorstlaan / Mercuriusweg en het Rijkswegennet t.p.v. het knooppunt Ypenburg.”*²⁵ De commissie voor de MER heeft de initiatiefnemers van de MER het advies gegeven om deze doelstelling te verbreden en niet alleen te zoeken naar een verbindingsweg. Door de verbreding van de doelstelling zijn ook andere alternatieven zoals openbaar vervoer opgenomen in het onderzoek.²⁶

Hieruit volgt dat binnen het MER onderzoek veel meer varianten onderzocht worden dan het ene tracé dat in eerste instantie ontworpen was. De gemeente Den Haag sprak in haar eerste plannen over een tunnel onder de Trekvliet door van het knooppunt Ypenburg richting de Centrale Zone in Den Haag. In de nu uitgevoerde MER studie worden maar liefst 10 verschillende varianten onderzocht. Deze gaan veel verder dan alleen een tunnel onder het water van de Trekvliet door. Ook het ondertunnelen van de Prinses Beatrixlaan in de gemeente Rijswijk wordt als alternatief onderzocht. Daarnaast is er ook een benuttingalternatief (gaat uit van alleen bestaande wegen) en een verbeterd openbaar vervoer alternatief. De heer Bruins geeft over de MER studie aan dat nu alle varianten in één klap kunnen worden afgewogen en weggestreept zodat verdere vertraging hopelijk voorkomen kan worden. Alle onderzochte alternatieven zijn weergegeven in figuur 3.1. Het verwarrende van het geheel is dat alle varianten nog steeds onder de noemer Trekvliettracé vallen, ook al hebben sommige geen enkele overeenkomst meer met het eerste ontwerp dat Trekvliettracé wordt genoemd.

Het Stadsgewest Haaglanden is initiatiefnemer van de MER en heeft twee onafhankelijke onderzoeksbureaus ingehuurd. DHV²⁷ verricht het MER onderzoek in samenwerking met de gemeenten en het Stadsgewest Haaglanden. Naast de MER studie wordt er ook een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd, dit onderzoek wordt verricht door Desicio. *“Het doel van de MKBA is primair om*

²³ Startnotitie MER, Trekvliettracé, 23 maart 2005, Stadsgewest Haaglanden, Den Haag, blz. 3

²⁴ Ibid, blz. 3

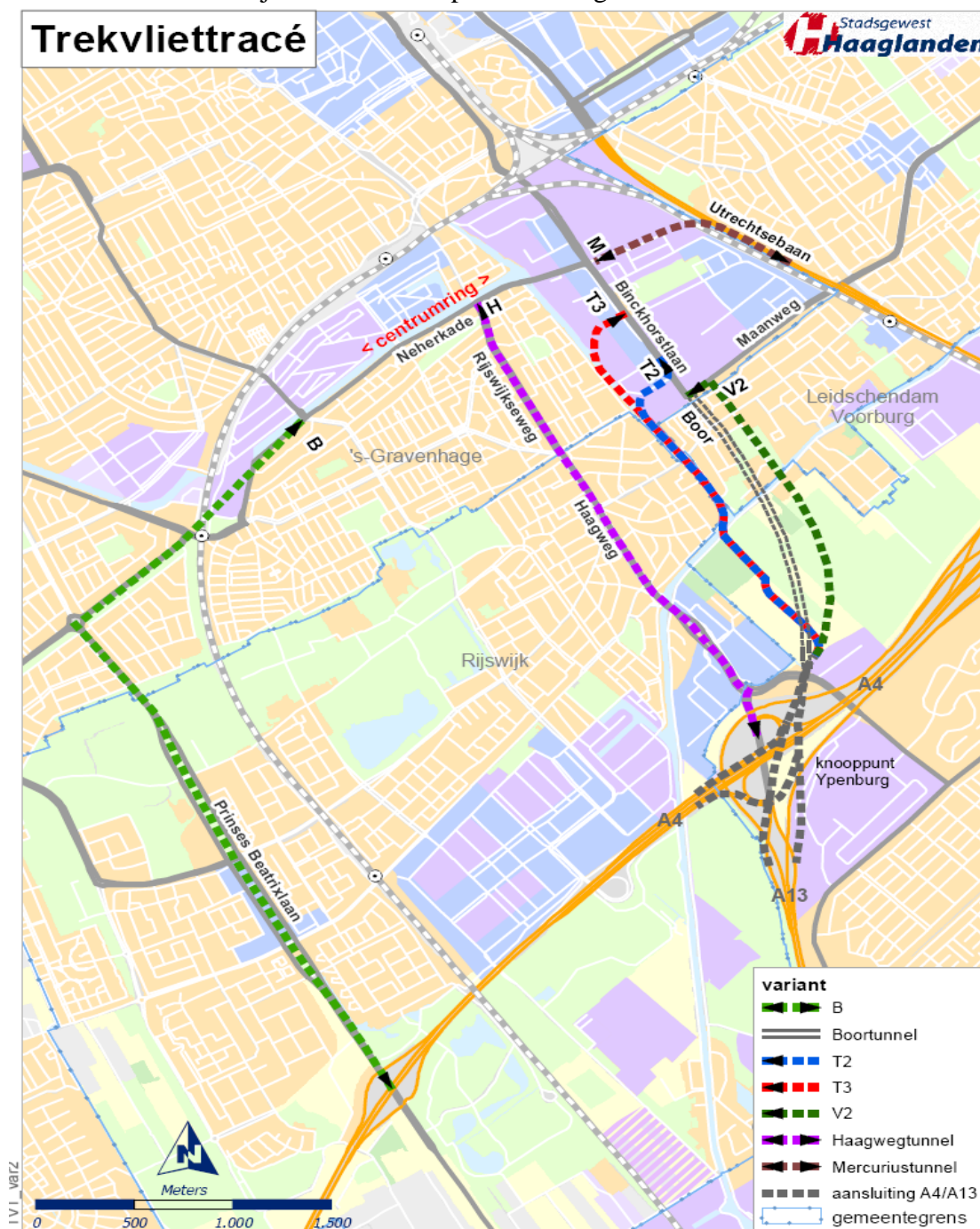
²⁵ Ibid, blz. 12

²⁶ Advies van de commissie voor de MER, reactie op het Plan van Aanpak MER Trekvliettracé, juli 2005, Den Haag, blz. 3

²⁷ De letters DHV zijn afkomstig van de namen Dwars, Henderik en Verhey

inzicht te krijgen in de Kosten Baten verhouding van de verschillende alternatieven. Secundair is de analyse bedoeld om gevoel te krijgen voor de vraag of de maatschappelijke baten opwegen tegen de kosten van het project. Dit inzicht kan worden gebruikt bij een besluit medio 2006 over een voorkeursalternatief.”²⁸

In de zomer 2006 zullen de resultaten van deze beide studies bekend zijn. Dan zal overgegaan worden tot de bestuurlijke besluitvorming. Dit houdt in dat er besloten wordt welke variant de voorkeur krijgt, en zal blijken of daarvoor voldoende financiële middelen zijn en voldoende politiek draagvlak.



Figuur 3.1 Onderzochte varianten MER Trekvljettracé

²⁸ Offerte uitvraag MKBA Trekvljettracé, december 2005, Stadsgewest Haaglanden, blz. 2

3.3 Actoren analyse

In deze paragraaf worden de stappen 2, 3 en 4 genomen uit de netwerkanalyse. Centraal staan hier de actoren, deze worden geïntroduceerd en aangegeven wordt waarom zij betrokken zijn bij het Trekvliettracé (paragraaf 3.3.1). Vervolgens wordt ingezoomd op de probleempercepties en probleemdefinities van de actoren (paragraaf 3.3.2). De verschillen hierin kunnen bepalend zijn voor het proces, omdat fundamentele afwijkingen hierin onoverkomelijke kloven kunnen veroorzaken. Als laatste wordt beschreven welke middelen actoren ter beschikking hebben en in hoeverre en in welke mate zij van elkaar afhankelijk zijn (paragraaf 3.3.3).

3.3.1 Introductie actoren

De gemeente Den Haag is de voornaamste actor. Zij is de ontwerper, de animator en de initiatiefnemer van het Trekvliettracé. Eind jaren '90 introduceerde zij de eerste plannen. De gemeente heeft deze plannen ontwikkeld vanuit haar publieke functie als gemeente waaruit voortvloeit dat zij de verantwoordelijkheid heeft voor de bereikbaarheid en de economische ontwikkeling van de gemeente Den Haag. Boegbeeld van dit standpunt is de heer Bruins geworden, die de ambitieuze doelen daadkrachtig naar buiten heeft gebracht. Hij heeft getracht het besluitvormingstraject in zijn periode als wethouder (zes jaar) af te ronden.

De gemeente Leidschendam-Voorburg²⁹ is de tweede publieke actor die betrokken is bij het Trekvliettracé. Deze gemeente is in eerste instantie betrokken omdat enkele van de tracévarianten over haar grondgebied lopen. De gemeente is autonoom in haar zeggenschap over haar grondgebied. Omdat er geen snelweg kan / mag worden aangelegd zonder haar toestemming is zij betrokken bij het Trekvliettracé proces. Verder is het zo, net als bij de gemeente Den Haag, dat Leidschendam-Voorburg als publieke actor verantwoordelijk is voor de bereikbaarheid van de eigen gemeente.

De gemeente Rijswijk verkeert min of meer in een zelfde positie als de gemeente Leidschendam-Voorburg. Ook over het grondgebied van de gemeente Rijswijk lopen enkele van de tracévarianten. En ook daardoor geldt dat er aan de gemeente Rijswijk toestemming moet worden gevraagd voor de aanleg van een tracé. Verder heeft de gemeente Rijswijk een verantwoordelijkheid ten aanzien van de bereikbaarheid van de eigen gemeente.

Het Stadsgewest Haaglanden is een regionaal samenwerkingsverband van negen gemeenten, te weten: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Afstemming en coördinatie van regionale belangen is één van haar kerntaken, daarnaast vertegenwoordigd zij de gemeenten richting de hogere overheden. Vanuit deze positie is zij betrokken bij het Trekvliettracé proces. Ten eerste om de afstemming tussen de drie eerder genoemde gemeenten te coördineren en ten tweede omdat zij voor de gemeente Den Haag subsidieaanvragen heeft ingediend bij het ministerie van V&W.

Het ministerie van Verkeer & Waterstaat, agentschap Rijkswaterstaat, regio Zuid-Holland is de laatste publieke actor die betrokken is bij het Trekvliettracé. Rijkswaterstaat is de verantwoordelijke instantie voor het hoofdwegennet en de

²⁹ De gemeente Leidschendam-Voorburg is op 1 januari 2002 ontstaan vanuit een gemeentelijke herindeling tussen Leidschendam en Voorburg

doorstroming daarop. Aangezien het Trekvliettracé een aansluiting zou inhouden bij het knooppunt Ypenburg op het hoofdwegennet is RWS betrokken. Daarnaast speelt het ministerie een belangrijke rol in de financiering van het project.

Naast de vijf publieke actoren worden in deze netwerkanalyse drie belangenorganisaties onderzocht.

Ten eerste de Belangenvereniging Omwonenden Trekvliet (BOT), dit is een vereniging van omwonenden van de Trekvliet. De bewoners hebben zich sinds juli 2001 verenigd om hun belangen gezamenlijk te verdedigen. Hun betrokkenheid komt voort uit het feit dat zij vrezen dat de aanleg van het Trekvliettracé negatieve gevolgen zal hebben voor hun directe woon- en leefomgeving.

Aangezien de aanleg van een nieuwe autoweg allerlei gevolgen voor het milieu met zich meebrengt, speelt het Haags Milieu Centrum (HMC) een belangrijke rol in het proces. Het HMC is een milieu adviesorganisatie gesubsidieerd door de gemeente Den Haag. Zij is in het leven geroepen om de gemeente gevraagd en ongevraagd te voorzien van advies over allerlei milieu zaken.

De derde en tevens laatste belangengroepering die onderzocht wordt is de bedrijvenvereniging Binckhorst Laakhaven Fruitweg (BBLF). De ondernemers, gevestigd op de drie bedrijventerreinen, hebben zich verenigd en proberen via hun vereniging hun belangen zo goed mogelijk behartigd te krijgen. Het Trekvliettracé is onder andere bedoeld voor een betere bereikbaarheid van de bedrijventerreinen. Daarnaast kan de aanleg van het Trekvliettracé ook gevolgen hebben voor hun grondgebied.

3.3.2 *Probleemperceptie en probleemdefinitie*

In deze paragraaf wordt stap 3 van de netwerkanalyse in beeld gebracht. Centraal staan hier de probleemperceptie, probleemdefinitie en probleemoplossing van de actoren. Het is interessant om mogelijke verschillen tussen de actoren in beeld te krijgen, dit omdat deze mogelijk oorzaak zijn van conflicten en stagnaties.

Voordat ingezoomd zal worden op de posities van de verschillende actoren wordt gesteld dat in het algemeen alle actoren de bereikbaarheidsproblematiek rond de gemeente Den Haag erkennen. Dit kwam naar voren tijdens de interviews met alle betrokken actoren. Tijdens die gesprekken werden de files op de Utrechtse Baan en de problemen rond het knooppunt Prins Clausplein keer op keer bevestigd. De heer Bruins heeft in vele interviews over het Trekvliettracé het voorbeeld van de Utrechtse Baan aangehaald.

De gemeente Den Haag heeft het Trekvliettracé ontwikkeld als *de* oplossing. Hiermee creëren zij een extra “inprikker” richting de Centrale Zone naast de Utrechtse Baan. Een voorloper van het Trekvliettracé is in de jaren '30 al ontworpen onder de naam Rotterdamse Baan, en omvatte ongeveer dezelfde oplossing. Eind jaren '90 is het Trekvliettracé door de dienst stedelijke ontwikkeling van de gemeente Den Haag ontworpen en serieus naar voren geschoven als oplossing voor de bereikbaarheidsproblematiek van de Centrale Zone. In de ogen van de gemeente Den Haag is het Trekvliettracé de “onmisbare schakel in het Haagse wegennet.” De

gemeente hecht aan de realisatie van het Trekvliettracé extra waarde gezien de geplande economische ontwikkeling rondom het Binckhorst gebied. De gemeente Den Haag schrijft daarover: *“De aanleg van deze nieuwe ontsluitingsweg [Trekvljettracé] is van groot belang voor de mogelijke ontwikkeling van de Binckhorst en de rest van de Centrale Zone waaronder het gebied rond het Centraal Station en de binnenstad.”*³⁰

Over deze ontwikkelingen heeft de gemeente Den Haag een nota uitgebracht onder de titel “Gebiedsvisie plus Binckhorst.” Daaruit blijkt dat voor het Binckhorst gebied een enorme ontwikkeling gepland staat. Daarbij is de doelstelling om te komen tot “5.000 woningen, 85.000 m² kantoorruimte en tot 15.000 extra arbeidsplaatsen.”³¹ De voorgenomen ontwikkeling van dit gebied moet een impuls geven aan de economische positie van Den Haag. De gemeente Den Haag heeft daarmee naast de mobiliteitskant ook een economisch motief voor het Trekvliettracé. Bij de overige actoren is het economische motief veel minder sterk of zelfs helemaal niet aanwezig.

De gemeente Leidschendam-Voorburg ondervindt veel hinder van de problemen op de Utrechtse Baan. Er is vooral in Voorburg-West veel sluipverkeer dat verkeersoverlast en milieuschade veroorzaakt. De oplossing van dit probleem staat voor de gemeente Leidschendam-Voorburg voorop. Daarvoor is het Trekvliettracé niet de enige oplossing. De gemeente zou er ook voor kunnen kiezen om de problemen binnen de eigen gemeentegrenzen aan te pakken door verkeerstechnische maatregelen te treffen. De aanleg van een Trekvliettracé variant kan alleen de steun van de gemeente Leidschendam-Voorburg krijgen als aangetoond wordt dat de problemen binnen haar gemeente significant verminderd of opgelost zullen worden. De suggestie van de gemeente Den Haag dat ook Leidschendam-Voorburg kan profiteren van de economische bedrijvigheid die een impuls kan krijgen door het Trekvliettracé is iets dat niet direct gedeeld wordt. In het interview met de ambtenaar van de gemeente Leidschendam-Voorburg kwam naar voren dat de economische effecten van het Trekvliettracé niet zwaar meewegen in de beoordeling. Hij benadrukte nogmaals dat de verkeersoverlast en milieuhinder de probleempceptie bepalen.

De gemeente Rijswijk heeft haar eigen visie op de problematiek. Als algemene doelstelling geeft zij aan, de bereikbaarheid van de gehele regio voorop te stellen maar daarbij heeft de gemeente natuurlijk wel haar eigen Rijswijkse voorkeuren. Binnen de MER wordt nu een alternatief onderzocht (ondertunneling Prinses Beatrixlaan) dat primair een Rijswijkse oplossing is. In het nieuw gepresenteerde collegeprogramma 2006 – 2010 van de gemeente Rijswijk wordt niets vermeld over het Trekvliettracé. De geïnterviewde vertegenwoordiger van de gemeente Rijswijk geeft aan, dat in de discussie rond de bereikbaarheid, de ontsluiting van het bedrijfengebied Plaspoelpolder een belangrijk punt is voor de gemeente. De MER studie kreeg alleen een goedkeuring binnen de gemeenteraad van Rijswijk wanneer het alternatief van de ondertunneling van de Prinses Beatrixlaan werd meegenomen. De gemeente Rijswijk heeft ook een economische drijfveer in haar perceptie op het Trekvliettracé. Opvallend is echter wel dat dit een ander bedrijfengebied is dan dat de gemeente Den Haag voor ogen heeft en dat dit ook alleen kan worden verwezenlijkt

³⁰ Brief wethouder Economie en Personeel, mr. Drs. G.A.A. Verkerk, Aan de voorzitter van de commissie Verkeer, Economie en Monumenten, 2 juli 2004, gemeente Den Haag.

³¹ Persbericht ondertekening intentie verklaring tussen de gemeente Den Haag, Rabobank Vastgoed en BPF Bouwinvest BV, 22 februari 2006

via een ander alternatief. De ondertunneling van de Prinses Beatrixlaan is een project dat de gemeente Rijswijk zelfstandig niet rond kan krijgen en via dit proces rond het Trekvliettracé ziet de gemeente mogelijkheden om dit project op de (bestuurlijke) kaart te krijgen.

Een andere gedeelde motivatie van de twee randgemeenten om aan het proces deel te nemen ligt ook in het feit dat men zo een “betere grip” houdt op de gemeente Den Haag. Het is voor de randgemeenten makkelijker om Den Haag “in te perken” tijdens het proces, dan bij de presentatie van eventuele uitkomsten die Den Haag zelfstandig zou bereiken. Deze drijfveer laat zich enigszins samenvatten onder de noemer “If you can’t beat them, join them.” Deze conclusie wordt door de onderzoeker zelf getrokken en is moeilijk te staven met concrete bronnen. Alleen in de interviews is dit zijdelings naar voren gekomen, en dan vooral tussen de regels door.

Het Stadsgewest Haaglanden is zoals eerder gesteld een samenwerkingsorgaan van negen gemeenten. Haaglanden is pas in een later stadium betrokken geraakt bij het Trekvliettracé proces, namelijk bij de start van de MER procedure. De regionale belangen staan voorop bij haar positiebepaling. Het Trekvliettracé moet een regionale functie hebben en meerdere knelpunten binnen de regio op kunnen lossen. Het Stadsgewest Haaglanden baseert haar positie rond het Trekvliettracé grotendeels op de studie “Netwerken voor Haaglanden.” Hieruit kwam naar voren dat een extra ontsluiting van de A4 richting de gemeente Den Haag en haar Centrale Zone gewenst is. Een verbetering van de economische positie van de gemeente Den Haag is een drijfveer. Een sterke economische positie is iets waarvan de gehele regio kan profiteren.

Rijkswaterstaat ziet de bereikbaarheid van de Centrale Zone in de gemeente Den Haag vooral als een Haags en regionaal probleem. De oplossing hiervan vindt zij een regionale aangelegenheid. Het Trekvliettracé zou met een aansluiting op het hoofdwegennet wel de doorstroming daarop kunnen beïnvloeden, aangezien RWS de verantwoordelijkheid hierover heeft, is zij toch enigszins betrokken bij het Trekvliettracé. De beoordeling van het Trekvliettracé en de positie van RWS worden grotendeels bepaald door de effecten en consequenties van het Trekvliettracé op het hoofdwegennet. Daarbij houdt zij bij de beoordeling van het Trekvliettracé geen rekening met de geplande economische ontwikkelingen op het Binckhorst gebied. Rijkswaterstaat geeft duidelijk aan, in de verzonden brieven, dat de beoordeling vooral zal plaats vinden op grond van de effecten op de doorstroming van het autoverkeer op het hoofdwegennet (A12/A4 richting Utrecht en Rotterdam/Amsterdam).

De genoemde belangenorganisaties benaderen en beoordelen het Trekvliettracé logischerwijs vooral vanuit het belang dat zij vertegenwoordigen.

De Bewonersvereniging Omwonenden Trekvliet claimt een brede regionale visie te hebben op het bereikbaarheidsprobleem van de Centrale Zone in de gemeente Den Haag. Feit is echter wel dat de belangrijkste voorgestelde oplossing, het Trekvliettracé, onder hun “achtertuint” doorgaat. Toen dit bekend werd, zijn zij zich meer gaan verdiepen in de problematiek rond de bereikbaarheid en de oplossing ervan. Het BOT heeft ten eerste twijfels over het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé. In de vele reacties die zij hebben gepubliceerd wordt dit keer op keer

aangegeven. Zo zijn er op de site³² van het BOT reacties te vinden op het regionaal structuurplan (RSP) van het Stadsgebied Haaglanden en op het verkeersplan van de gemeente Den Haag. Tevens is er op de site een rapport gepubliceerd met daarin een “second opinion”, een onderzoek door het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam. Dit behelst een kritisch onderzoek naar het Trekvliettracé, waarbij vraagtekens geplaatst worden bij zowel de technische haalbaarheid als het nut en de noodzaak van het gehele project.

Het BOT stelt een andere visie op het probleem aan de orde. In plaats van een “parallel” baan naast de Utrechtse Baan aan te leggen ziet het BOT meer in de ontwikkeling van andere varianten (zoals verbeterd openbaar vervoer of de Beatrixlaan). Het BOT heeft deze visie pas ontwikkeld toen de plannen rond het Trekvliettracé bekend werden. De visie is voortgekomen uit de gedachte dat er een alternatief voor het Trekvliettracé moest komen. Een alternatief dat niet door hun achtertuin zou lopen. Daarbij geeft de voorzitter van het BOT in het interview aan dat in hun visie het Trekvliettracé niet meer is dan een “luxe” ontsluiting van de VINEX locatie Ypenburg. De geclaimde verbetering en daadwerkelijke ontlasting van het hoofdwegennet en daarmee een verbeterde bereikbaarheid van de Centrale Zone en het Binckhorst gebied wordt niet erkend.

Het Haags Milieu Centrum heeft naast inhoudelijke bezwaren tegen het Trekvliettracé, over het nut en de noodzaak, ook de basishouding dat het aanleggen van nieuwe zware infrastructuur in open groen gebied niet gewenst is.³³ Dit is een kernwaarde van het HMC bij het beoordelen van infrastructuur projecten. Het Trekvliettracé zou een tunnel kunnen worden in de nog onaangetaste Vlietzone en is daarmee ongewenst. Om deze houding te verdedigen maakt het HMC zich sterk voor onderzoek naar allerlei alternatieven, die iets anders inhouden dan de aanleg van nieuwe zware infrastructuur. Daarnaast is de verkeerskundige visie van het HMC dat een parallel baan aan de Utrechtse Baan niet de juiste oplossing is. Daarover schrijven zij: *“Het HMC is daarom ook van mening dat er, naast een Verkeerscirculatieplan, ook een ingreep dient te worden gedaan in het omliggende wegennet van Den Haag. Natuurlijk níet door een Trekvliettracé aan te leggen, vrijwel parallel aan de Utrechtse Baan.”*³⁴ Vervolgens is het HMC van mening dat *“de aanleg van dit tracé borg staat voor veel extra problemen, zoals de verdere verslechtering van de luchtkwaliteit en de geluidsbelasting voor de omwonenden.”*³⁵

Een echte oplossing ziet het HMC meer in de ontwikkeling van een Zuidelijke Hoofdroute (prinses Beatrixlaan) en andere aanvullende verkeerstechnische maatregelen. Zoals de verbetering van verbindingen in Den Haag door middel van het Mercuriustracé en de Schenkboog. De ontsluiting van het Binckhorst gebied moet geschieden door middel van hoogwaardig openbaar vervoer. *“Dit totale pakket met vanuit het oogpunt van bereikbaarheid en leefbaarheid effectieve maatregelen, vergt een investering die vergelijkbaar is met de reeds gereserveerde bedragen voor de nu geplande infrastructurele uitbreidingen.”*³⁶

³² Website BOT, www.trekvliettrace.nl, onder publicaties

³³ Meerjarenplan HMC 2003 – 2006, *“Samen werken aan een duurzame stad aan zee”*

³⁴ Inspreektekst HMC over Verkeerscirculatieplan, 2e termijn, 11 januari 2006

³⁵ Notitie HMC *“Dertien voor duurzaamheid”* wensen en verlangens gestuurd naar alle raadsleden van de gemeente Den Haag, 7 maart 2006

³⁶ Ibid

De ondernemers op de bedrijventerreinen Binckhorst Laakhaven en Fruitweg ondervinden dagelijks hinder van de verkeersproblemen. Dit is een belangrijk punt dat in het interview met de afgevaardigde van de vereniging naar voren kwam. De bedrijventerreinen zijn slecht bereikbaar voor zowel het eigen personeel als voor de klanten. Aanpak van deze problematiek is de basis voor het standpunt van de BBLF. De ondernemers verenigd in de bedrijvenvereniging hebben het standpunt dat zij kunnen profiteren van de aanleg van het Trekvliettracé en daarom zijn zij een voorstander. Hun voordeel komt voor uit een verbetering in de bereikbaarheid van het bedrijvengebied.

3.3.3 Afhankelijkheden en middelen

Als laatste onderdeel van de actor analyse wordt stap 4 uitgevoerd en geanalyseerd. Dit omvat een inventarisatie en analyse van de middelen per actor en de afhankelijkheden die daaruit voort komen. De vijf categorieën middelen zijn in hoofdstuk 2 al beschreven. Deze paragraaf levert niet alleen informatie over welke actor welke middelen bezit, maar belangrijker is dat daaruit volgt welke actor dominant (sterk) is en welke een meer afhankelijke positie (zwak) inneemt.

De gemeente Den Haag is niet alleen de initiatiefnemer van het Trekvliettracé maar is ook een actor met vele middelen. Zo heeft de gemeente Den Haag een groot ambtelijk apparaat dat zich inhoudelijk bezig houdt met het Trekvliettracé, zij bezit dus een zekere mate van kennis. Daarnaast stelt de gemeente ook financiële middelen ter beschikking voor de aanleg van een eventueel tracé. De heer Bruins geeft aan in het interview dat hij met de minister de ‘deal’ heeft gesloten bij de plaatsing van tolpoorten in ruil voor extra financiële middelen. Hij heeft toen voorgesteld deze middelen gedeeltelijk vrij te maken voor het Trekvliettracé. Vrijwel alle onderzochte varianten lopen ten dele over het grondgebied van de gemeente Den Haag. Daarom beschikt zij ook over productiemiddelen. Tenslotte bezit de gemeente Den Haag nog een competentie omtrent de besluitvorming, instemming van haar gemeenteraad is onmisbaar om te komen tot een aanleg. Met een dergelijk besluit wint het Trekvliettracé ook aan legitimiteit, door de steun van de gekozenen uit de raad. Op basis van de middelen van de gemeente Den Haag leidt dit tot de conclusie dat de gemeente Den Haag een cruciale actor is binnen het netwerk. Maar daarbij moet wel gesteld worden dat de gemeente niet voldoende middelen bezit om zelfstandig te komen tot de aanleg. Zij is daarvoor afhankelijk van andere actoren, dit in overeenstemming met de definitie en kenmerken van een netwerk.

De gemeente Leidschendam-Voorburg bezit dezelfde categorieën middelen als de gemeente Den Haag alleen dan in een veel kleinere mate/hoeveelheid. Zo heeft ook de gemeente Leidschendam-Voorburg een ambtelijk apparaat dat zich bezig houdt met het Trekvliettracé, dit is echter qua omvang vele malen kleiner. Met de inzet van dit ambtelijke apparaat zijn ook financiële middelen gemoeid, die ook beschikbaar gesteld worden. Zoals eerder vermeld zou het Trekvliettracé over het grondgebied van de gemeente kunnen lopen, waaruit productiemiddelen voortkomen en de competentie betreffende de besluitvorming. Om te komen tot de aanleg over het grondgebied van de gemeente Leidschendam-Voorburg is een beslissing van de gemeenteraad vereist. Ondanks de beperkte omvang van de middelen is de gemeente Leidschendam-Voorburg wel een cruciale actor, zonder haar medewerking wordt de aanleg van een Trekvliettracé over haar grondgebied onmogelijk. En in zekere zin is de gemeente

Leidschendam-Voorburg voor de oplossing van de problemen in Voorburg-West in mindere mate afhankelijk van andere actoren.

De positie van de gemeente Rijswijk, ten aanzien van de beschikbare middelen, is vergelijkbaar met die van de gemeente Leidschendam-Voorburg. En daaruit volgt een vergelijkbare mate van afhankelijkheid. De oplossing die de voorkeur heeft van de gemeente Rijswijk is er één die zij niet alleen kan verwezenlijken en waarvoor zij afhankelijk is van de steun van andere partijen. Over de gemeente Rijswijk kan geconcludeerd worden dat zij op basis van haar beschikbare middelen (financiële bijdrage, inzet ambtelijk apparaat, besluitvormingscompetenties gemeenteraad en bezit grondgebied) een cruciale actor binnen het netwerk is.

Het Stadsgewest Haaglanden heeft een bijzondere positie binnen het netwerk, dit komt mede door het wettelijke kader waarbinnen zij functioneert en de samenstelling van haar bestuur. Binnen het Stadsgewest Haaglanden worden de beslissingen genomen door het dagelijks en algemeen bestuur (AB & DB), dit bestaat uit vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten. Haaglanden kan zelfstandig geen besluiten nemen over de aanleg van nieuwe infrastructuur omdat hiervoor de instemming vereist is van de betrokken gemeenten. Maar daar tegenover staat wel dat zij een belangrijke actor is bij de financiering, subsidies worden vanuit de landelijke overheid gedelegeerd via stadsregio's naar decentrale overheden, zo ook bij Haaglanden. Het Stadsgewest Haaglanden kan een bijdrage tot 50 % van de totale investering aan subsidie verlenen. Verder vervult Haaglanden een belangrijke rol als coördinator van de regionale belangen en formele initiatiefnemer van de MER. Bij deze positie komen ook de middelen zoals kennis en vergroten van de legitimiteit van besluiten. Haaglanden is echter wel sterk afhankelijk van de medewerking van de aangesloten gemeenten om haar doelstellingen te bereiken. Er is een bijzondere dubbele positie bij het Stadsgewest Haaglanden en dat is dat zij zowel de initiatiefnemer van de MER is en dat de uitkomsten van de MER ook de basis zijn voor de subsidieaanvragen die ook weer beoordeeld worden door Haaglanden zelf. De MER studie onder haar leiding is de input voor de subsidieaanvragen.

Rijkswaterstaat is door haar bevoegdheid en zeggenschap over het hoofdwegennet en financiële mogelijkheden een sterke actor binnen het netwerk. RWS bezit zowel financiële middelen als besluitvormingscompetenties. Daarnaast heeft zij ook kennis en ervaring op het gebied van infrastructuur en zou door haar steun aan het Trekvliettracé te verlenen het geheel aan legitimiteit kunnen doen winnen. RWS heeft op basis van haar middelen een sterke positie en is daarbij ook nog eens in geringe mate afhankelijk van de andere actoren. Echter voor de doorstroming op het hoofdwegennet is een goed onderliggend stedelijk wegennet van belang en hiervoor heeft RWS de regio wel nodig. Opvallend is dat RWS tot op heden een relatief afwachtende houding heeft aangenomen binnen het proces, ondanks haar sterke positie.

De meeste belangenverenigingen binnen dergelijke netwerken laten zich kenmerken door slechts een gering aantal middelen. Dit leidt dan tot een relatief zwakke positie ten opzichte van de andere actoren en een grotere afhankelijkheid. De andere actoren binnen het netwerk zijn in mindere mate afhankelijk van de middelen van de belangengroeperingen. Echter, het zou een onjuiste inschatting zijn om de overige drie

actoren te negeren en links te laten liggen. In de komende beschrijvingen zal blijken dat de belangenverenigingen wel degelijk een rol van betekenis (kunnen) spelen.

De vereniging van omwonenden (BOT) stelt geen financiële middelen beschikbaar die van belang zijn voor de realisatie van het Trekvliettracé. Zij beschikt bovendien ook niet over doorslaggevende besluitvormingscompetenties.

De kracht van het BOT ligt in de legitimiteit verlening en haar, zij het geringe, invloed op de besluitvorming. Het BOT kan door felle protesten en het maximaal benutten van de media mogelijkheden de publieke opinie beïnvloeden en daarmee het Trekvliettracé aan draagvlak doen verliezen. Ook probeert het BOT invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming door te lobbyen bij gemeenteraadsfracties. Daarnaast kan het BOT gebruik maken van formele inspraak mogelijkheden die verbonden zijn aan de procedures die doorlopen moeten worden. In een uiterste geval kunnen er zelfs gerechtelijke stappen genomen worden. In het interview met de voorzitter van het BOT is niet duidelijk naar voren gekomen of men bereid is tot het doen van gerechtelijke stappen. Op de site van het BOT geven zij zelf aan onder haar acties: “En waar nodig: het voeren van administratieve en civiele procedures.”

Of met eventuele gerechtelijke procedures de aanleg van het Trekvliettracé voorkomen kan worden is de vraag. Feit is wel dat het in ieder geval voor ernstige vertragingen zal zorgen. Wanneer het MER onderzoek aan alle eisen betreffende zorgvuldigheid voldoet, hetgeen wordt beoordeeld door de commissie voor de MER, is de kans op juridisch succes klein voor het BOT. Uit het bovenstaande blijkt, dat de positie van het BOT gezien de middelen zwak is, maar dat zij wel degelijk een rol van betekenis kan spelen.

Het Haags Milieu Centrum verkeert in een soortgelijke positie als het BOT. Ook zij heeft slechts een geringe hoeveelheid middelen. Zij bezit geen financiële middelen die vereist zijn voor de aanleg van het Trekvliettracé en heeft geen doorslaggevende stem in de besluitvorming. Echter ook het HMC kan het proces wel degelijk beïnvloeden door het bespelen van de publieke opinie en door maximaal gebruik te maken van haar adviesrol aan de gemeenteraad van Den Haag. Het HMC probeert te lobbyen bij de diverse gemeenteraadspartijen om haar geluid te laten horen. Het HMC is een belangrijk expertisecentrum en heeft kennis in huis omtrent de effecten van de aanleg van nieuwe wegen op het milieu en de leefomstandigheden. Concluderend wordt gesteld dat het HMC geen cruciale actor binnen het netwerk is en dat zij de aanleg van het Trekvliettracé niet kan blokkeren. Maar dat zij wel kan bijdragen aan het draagvlak en legitimiteit van de mogelijke aanleg van het Trekvliettracé.

De bedrijvenvereniging (BBLF) is geen bepalende actor binnen het netwerk. Zij bezit geen doorslaggevende middelen en de overige actoren zijn niet afhankelijk van de BBLF. Het enige middel dat de ondernemers bezitten is de mogelijkheid tot het vergroten van de legitimiteit van het besluit. De bedrijvenvereniging zou van belang kunnen zijn wanneer zij acties zouden ondernemen ter ondersteuning van de aanleg van het Trekvliettracé. Echter de harde middelen zoals financiering, grondbezit of besluitvormingscompetenties bezit zij niet. Daarmee is geen enkele andere actor binnen het netwerk afhankelijk van de BBLF. Maar de bedrijvenvereniging is wel volledig afhankelijk van de initiatiefnemende actoren om het Trekvliettracé gerealiseerd te zien worden.

De bovenstaande beschrijving over middelen en afhankelijkheden worden samengevat in de onderstaande tabel.

Actor/Middelen	Financiële middelen	Productie middelen	Competenties	Kennis	Legitimiteit
Gemeente Den Haag	X	X	X	X	X
Gemeente Leidschendam - Voorburg	X	X	X	X	X
Gemeente Rijswijk	X	X	X	X	X
Stadsgewest Haaglanden	X		X	X	X
Min. V&W, RWS Zuid-Holland	X	X		X	X
Belangenvereniging Omwonenden Trekvlittracé				X	X
Haags Milieu Centrum				X	X
Bedrijven vereniging					X

Tabel 3.1 Overzicht van de middelen per actor

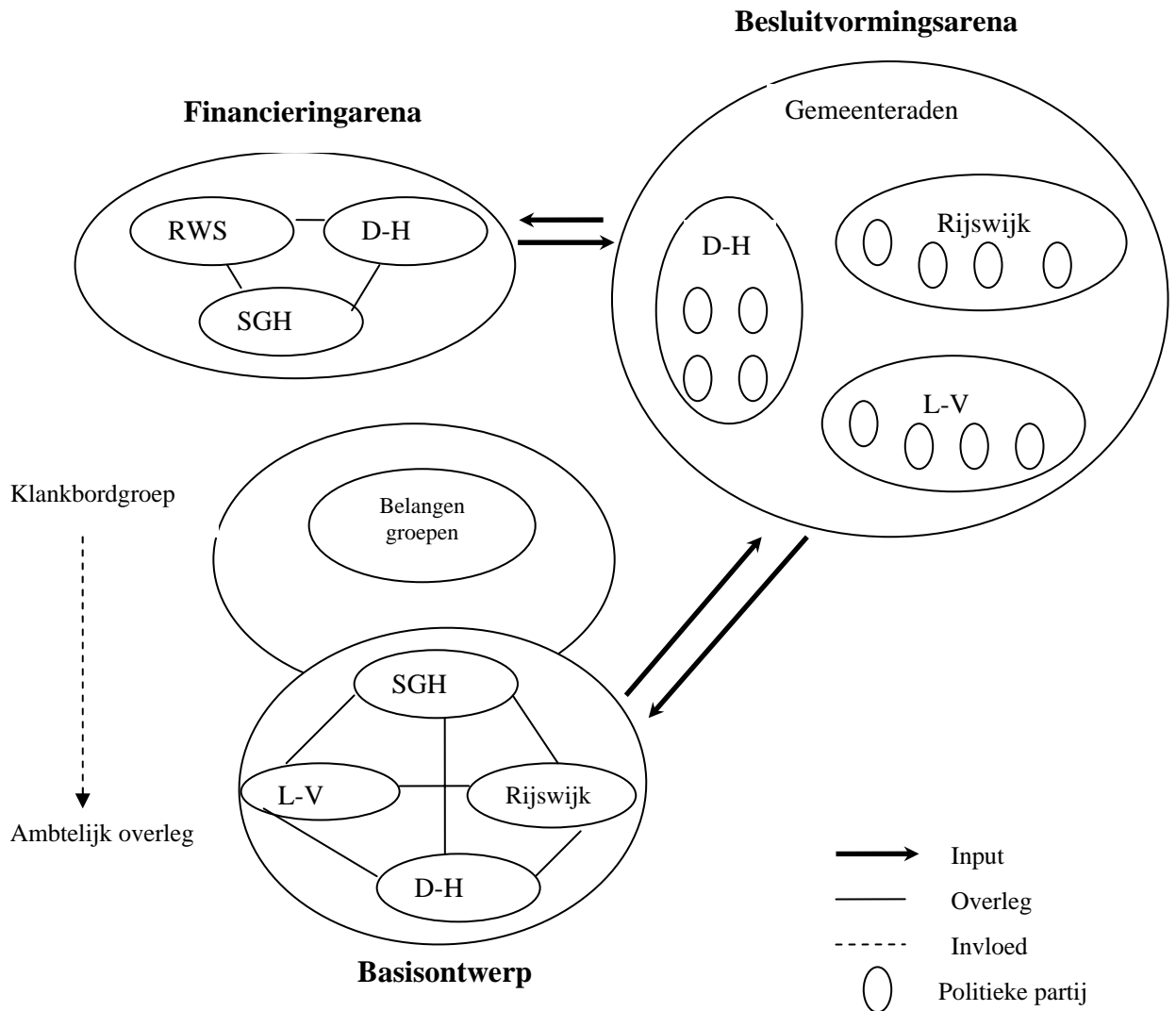
3.4 “Game” analyse

Nadat de belangrijkste aspecten van de actor analyse in kaart zijn gebracht, beschreven en geanalyseerd, is het tweede onderdeel van de netwerkanalyse aan de orde. De game analyse omvat stap 5 en 6 uit de beschreven methode. Deze paragraaf zal ingaan op de “spelen” die binnen het netwerk gespeeld worden. Dit valt uiteen in een analyse van de belangrijkste issues die spelen en in welke arena’s die aan bod komen (paragraaf 3.4.1) en een reconstructie van het proces tot op heden met daarbij specifiek aandacht voor de strategie van actoren (paragraaf 3.4.2).

3.4.1 Beschrijving issues & arena’s

In paragraaf 2.3.2 is al aangegeven welke issues en arena’s er binnen het gehele netwerk rondom het Trekvlittracé geanalyseerd zouden worden. In deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan. De issues worden beschreven en tegelijkertijd wordt aangegeven in welke arena’s de issues besproken worden.

In figuur 3.2 is grafisch inzichtelijk gemaakt hoe de issues en arena’s eruit zien.



Figuur 3.2 Issues en arena's in het Trekvljettracé netwerk

- **Basisontwerp;**

Onder het basisontwerp vallen onderwerpen als: nut en noodzaak van het tracé, uitvoeringsvarianten, aanlegtechnieken en effecten op basis van verkeersprognoses. Het verloop van het proces rond het basisontwerp levert drie constatering op. Ten eerste is een belangrijke constatering dat rond het basisontwerp en de discussie rondom het Trekvljettracé een *inhoudelijke verbreding* heeft plaatsgevonden. In de beschreven situatie (eind jaren '90) in de inleiding was er alleen sprake van het Trekvljettracé, momenteel (2006) worden er in de MER studie 10 varianten onderzocht. Gedurende het proces door de input van de verschillende betrokken actoren zijn steeds meer varianten toegevoegd aan het onderzoek. De toegevoegde oplossingsvarianten zijn ingebracht door een actor wiens belang beter terug komt in die oplossingsrichting. De gemeente Rijswijk heeft zich hard gemaakt voor het betrekken van de ondertunneling van de Prinses Beatrixlaan bij het onderzoek omdat dit gewenste project door haar zelfstandig niet te realiseren is. Het Haags Milieu Centrum heeft het benutting- en het verbeterd openbaar vervoer alternatief naar voren geschoven, deze varianten zijn gunstiger voor het milieubelang. Het BOT en de

klankbordgroep hebben de boortunnel variant aangedragen, deze oplossing zou uiteindelijk de minste aantasting van de direct leefomgeving van de omwonenden inhouden. Door het toevoegen van al deze oplossingsvarianten zijn alle actoren enigszins tevreden over de opzet van de MER studie omdat ze allemaal een deel van hun input terug zien. Tevens is het nog steeds mogelijk dat de door hen gewenste variant als beste uit het onderzoek komt en dus het voorkeursalternatief zal worden. De tweede constatering is dat er over het gehele Trekvliettracé project een blijvende *twijfel over het nut en de noodzaak* heerst. Deze discussie blijft voortdurend in het proces doorklinken. Vooral het BOT blijft dit punt consequent aandragen en vindt dat zonder het aantonen van nut en noodzaak verdere stappen in het proces achterwege zouden moeten blijven. Voor het BOT is dit een punt waarop zij in conflict is met de initiatiefnemende partijen. Verder komt dit punt ook naar voren in het overleg rond de financiering tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Den Haag. Ook Rijkswaterstaat heeft haar twijfels over de effecten van het tracé en daarmee de nut en noodzaak. Voordat zij toezegging zullen doen over subsidies willen zij hierover eerst duidelijkheid. Duidelijkheid die volgens de gemeente Den Haag al voldoende is aangetoond met hun nut en noodzaakstudie.

Derde constatering is dat de inhoudelijke issues rond het basisontwerp momenteel met name worden vormgegeven in het *MER onderzoek*. Het MER onderzoek is een gezamenlijke studie van de publieke actoren. Zij hebben afgesproken dat eerst de resultaten van het onderzoek worden afgewacht voordat verder stappen genomen worden. Vervolgens kan worden overgegaan tot het bepalen van een voorkeursalternatief. Voordat de MER studie is gestart, is de startnotitie die daar aan ten grondslag ligt door alle actoren beoordeeld en voorzien van commentaar. De belangengroepen HMC en BBBF hebben inzage gekregen via de klankbordgroep en hebben daar hun input kunnen geven. Het BOT heeft via de formele inspraak procedure gereageerd op de MER studie. Zij is van mening dat er geen MER onderzoek kan plaatsvinden, omdat het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé nog niet is aangetoond. Opvallend daaraan is echter wel dat ze wel een alternatief (boortunnel) hebben aangedragen dat meegenomen zou moeten worden in het onderzoek. De onafhankelijke commissie heeft de MER startnotitie bekeken en voorzien van verbeterpunten. Het uiteindelijke resultaat heeft geleid tot richtlijnen, die door de gemeenteraden afzonderlijk zijn goedgekeurd.³⁷

Het basisontwerp komt aan bod in twee arena's, namelijk: in de klankbordgroep Trekvliettracé en in het ambtelijk/bestuurlijk overleg tussen de gemeenten. De klankbordgroep wordt geïnformeerd over de voortgang in het proces en mag daar gevraagd en ongevraagd advies over uitbrengen. Het Stadsgewest Haaglanden coördineert het overleg tussen de gemeenten. Op ambtelijk niveau wordt er gewerkt aan de plannen welke dan bestuurlijk worden afgestemd. Wanneer er consensus is wordt dat in de gemeenteraden gebracht en in de klankbordgroep.

- Financiering;

Voor de financiering van het Trekvliettracé zijn niet alle benoemde actoren van belang, dit is vooral een kwestie tussen de gemeente Den Haag, het Stadsgewest Haaglanden en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De gemeente Den Haag is wettelijk verplicht om via het Stadsgewest Haaglanden subsidie aan te vragen bij de

³⁷ Instemmingbesluiten: Gemeente Den Haag, raadsbesluit op 15 december 2005, vergaderstuk RV 218, gemeente Leidschendam-Voorburg raadsbesluit op 20 december 2005, besluit nr. 31364, gemeente Rijswijk, raadsbesluit op 20 december 2005, nr. RVS050071/DGZ

landelijke overheid. Het overleg tussen de drie actoren verloopt erg moeizaam. Van een conflict is niet echt sprake maar RWS is erg terughoudend in haar toezeggingen. Vooral de visies op het project lopen uiteen. RWS ziet het vooral als een regionaal project en heeft twijfels over de effecten van het tracé. De gemeente Den Haag is van mening dat het Trekvliettracé ook positieve gevolgen heeft voor het hoofdwegennet en is overtuigd van de nut en noodzaak. Mogelijk dat na het afronden van de MER studie er op basis van concrete gegevens verder overlegd kan worden en dat RWS dan iets meer toezeggingen zal doen.

Een financiële bijdrage zou kunnen volgen uit Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, volgens de spelregels van het (MIT)³⁸ moet een regio de eerste €225 miljoen van het project zelf financieren voordat rijkssubsidie aan de orde kan zijn. Het Trekvliettracé is momenteel niet opgenomen in het MIT, officieel is er geen geld gereserveerd in het infrastructuur fonds van het ministerie van V&W.

- **Finale besluitvorming**

Tenslotte is een belangrijk thema de finale politieke besluitvorming, hierin vormen de drie gemeenteraden de arena's. De gemeenteraden zijn niet direct vanaf het allereerste begin betrokken bij het proces, zij volgen het grotendeels op een afstand. Meestal worden de gemeenteraden pas betrokken bij de besluitvorming nadat er tussen de gemeenten op ambtelijk/politiek niveau overeenstemming is bereikt. Deze overeenstemming is meestal een compromis waarin de belangen van alle drie de gemeenten op een redelijke wijze vertegenwoordigd worden. Belangrijkste moment van besluitvorming in de gemeenteraden is tot op heden het goedkeuren van de richtlijnen van de MER geweest. Deze richtlijnen zijn pas aangeboden nadat de gemeenten daar onderling overeenstemming over hadden bereikt (zie voetnoot 37). De raden hebben er wel op aangedrongen dat het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé door de MER studie onderbouwd moeten worden. De finale besluitvorming is met name een politieke aangelegenheid binnen de gemeenteraden. De belangrijkste belangengroepen proberen hier hun stem te laten horen door te lobbyen bij de diverse politieke partijen.

Belangrijke conclusie uit de weergave van de issues en de arena's is, dat er sprake is van wederzijdse beïnvloeding. Wanneer consensus bereikt is op het inhoudelijke vlak, wat zou resulteren in een voorkeurstracé, dan is dat de input voor de financiering en politieke besluitvormingskwesitie. Het is dan de vraag of dat voorkeurstracé wel gefinancierd kan worden en of er voldoende politieke steun voor is. Mocht dit niet het geval zijn dan moet er weer inhoudelijk overlegd worden. Een dergelijke redenering kan ook worden opgezet uitgaande van de financiering of de politieke besluitvorming.

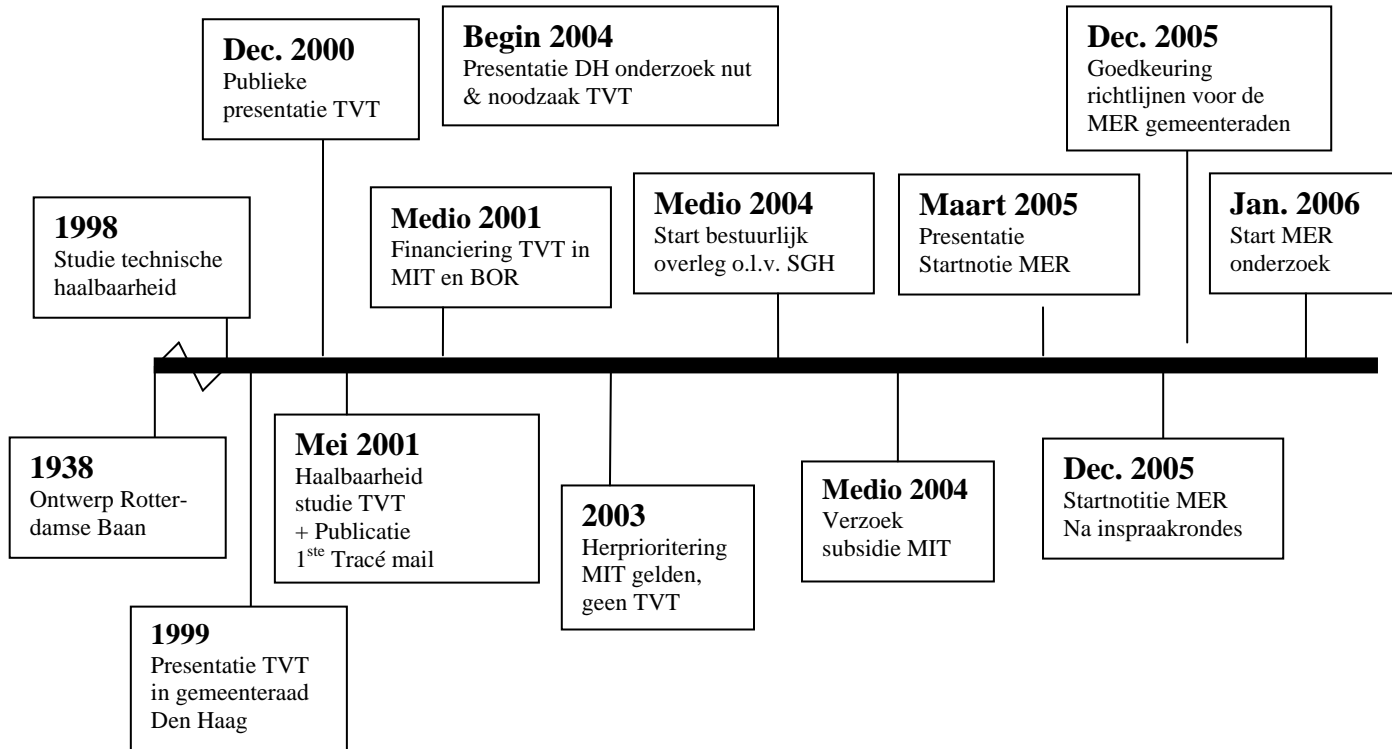
3.4.2 Reconstructie proces en strategie

De reconstructie van de procesgang en de mogelijke stagnaties daarin zullen per issue worden weergegeven. Dit houdt in dat in een chronologische volgorde de belangrijkste momenten van de issues worden beschreven.

³⁸ Het MIT is een jaarlijks overleg tussen de stadsregio's en het ministerie van V&W omtrent het de financiering van projecten. Omvangrijke projecten in de regio met een nationaal belang worden gedelegeerd naar decentrale overheden en voorzien van een financiële bijdrage.

Reconstructie proces

De reconstructie van het proces begint met een presentatie van de belangrijkste feiten, weergegeven in een tijd balk. De gepresenteerde data en feiten komen terug in de beschrijving per issue.



Figuur 3.3 Tijdbalk Trekvljettracé proces

1. Basisontwerp:

Medio 1998 werd het eerste ontwerp van het Trekvljettracé gepresenteerd, in de vorm van een studie naar de technische haalbaarheid. Eigenlijk is 1998 geen juiste startdatum van de reconstructie omdat er al tientallen jaren over een zogenaamde “Rotterdamse Baan” werd gesproken. Echter in 1998 ondernam de gemeente Den Haag de eerste serieuze activiteiten in de vorm van een studie naar de technische haalbaarheid. Hierbij werden ook de toenmalige gemeenten Voorburg en Rijswijk betrokken.

In december 2000 resulteerde dit in een presentatie van het Trekvljettracé in een folder met als titel “Een onmisbare aansluiting van de Haagse Regio op het Rijkswegennet, Het Trekvljettracé.” Deze folder werd uitgegeven door de gemeente Den Haag.

In mei 2001 volgde een nota “Haalbaarheidsstudie Trekvljettracé” door de gemeente Den Haag in samenwerking met de gemeente Rijswijk en Voorburg. Deze nota was ook de basis voor de “Tracé Mail” die ook in mei 2001 werd uitgegeven. Na de publicatie van de haalbaarheidsstudie is het BOT opgericht en actief geworden in een reactie op de publicaties. Mede door hun aandringen is er een second opinion onderzoek uitgevoerd, deze studie was negatief en de uitkomst kwam pas in 2003 naar buiten.

Vervolgens werden de activiteiten op een laag pitje gezet en werd de bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten beëindigd. Het is lastig om concreet aan te geven

wat hiervoor de oorzaken waren, waarschijnlijk de twijfel omtrent het nut en de noodzaak van het tracé, de complexe samenwerking tussen de betrokken gemeenten en de financiering van het totale project.

Begin 2004 werd door de gemeente Den Haag een nota “*Nut en Noodzaak Trekvliettracé*” gepresenteerd. Den Haag heeft deze nota autonoom opgesteld en hierin zijn de andere partijen niet gekend. Onder andere de inspanning van de heer Bruins, die een voorstander is van het Trekvliettracé, heeft het proces weer op gang gebracht.

Het proces kwam verder in een stroomversnelling toen de bestuurlijke contacten in 2004 weer werden opgepakt. De randgemeenten Rijswijk en Leidschendam-Voorburg hebben nadrukkelijk het Stadsgewest Haaglanden naar voren geschoven om de coördinatie en rol van procesmanager op zich te nemen.

De vernieuwde samenwerking leidde in maart 2005 tot de presentatie van de startnotitie MER. Deze werd in december 2005 vastgesteld na een advies van de Commissie van de MER. In januari 2006 werd er gestart met het uitvoeren van de MER en in februari van dat zelfde jaar met de MKBA.

Opvallendste aspect in deze reconstructie is de pauze van twee à drie jaar en het onderbreken van de bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten. Een direct concrete verklaring is hiervoor niet te geven, in deze periode is de gemeente wel bezig geweest met annexatie van grondgebied van de randgemeenten. Er kan echter niet worden aangetoond dat die actie een directe relatie heeft met het Trekvliettracé. Een aanleg op volledig Haags grondgebied is wel veel eenvoudiger te realiseren omdat dan de randgemeenten geen stem meer hebben in de besluitvorming.

2. Financiering

Na het opstellen van de technische haalbaarheidstudie van het Trekvliettracé is de gemeente Den Haag doorgeslagen met het opstellen van een sluitende begroting. In 2001 werd het Trekvliettracé opgenomen in het MIT, dit na een verzoek van de gemeente Den Haag, via het Stadsgewest Haaglanden.³⁹ Ongeveer gelijktijdig werd het Bereikbaarheid Offensief Randstad (BOR) fonds gevormd. Dit ontstond uit een “deal” tussen het ministerie van V&W en de vier stadsregio’s naar aanleiding van het invoeren van rekeningrijden en het plaatsen van tolpoortjes. Het fonds moest dienen ter compensatie. De regio’s brachten fl. 250 miljoen in en het Rijk verdubbelde dit. In beide fondsen werd het Trekvliettracé opgenomen. In het BOR zoals eerder vermeld voor €90 miljoen.

In 2003 vond een herprioritering plaats van de MIT projecten. In de regio Haaglanden werd de nadruk gelegd op de aanleg van RandstadRail en de opknappbeurt van Centraal Station. Dit ging toen ten koste van de gelden die gereserveerd waren voor het Trekvliettracé.

In 2004 heeft de gemeente Den Haag nog een poging ondernomen om het Trekvliettracé weer in het MIT opgenomen te krijgen, maar aan dat verzoek is tot op heden geen gehoor gegeven. Mede ook omdat RWS nog grote vraagtekens heeft bij het nut en de noodzaak van het tracé en de effecten op het hoofdwegennet.

De huidige situatie is dat de gemeente Den Haag de volgende begroting hanteert, dit zou volgens de heer Bruins voldoende moeten zijn voor de aanleg van de eerste fase. Hij gaat er vanuit dat voor de tweede fase het Rijk ook mee zal betalen en dat een

³⁹ Brief Stadsgewest Haaglanden 28 mei 2001 aan Ministerie van Verkeer en Waterstaat, verzoek opname Trekvliettracé in het MIT

volledige aanleg dus mogelijk is. De cijfers zijn ontleend aan een notitie van de gemeente Den Haag.

- Mobiliteitsfonds Stadsgewest Haaglanden	€42 miljoen
- Bereikbaarheidsloftensief Randstad:	€90 miljoen
- Begroting gemeente Den Haag:	<u>€35,7 miljoen</u>
Totaal	€167,7 miljoen inclusief BTW

De volgende constateringen rond de financiering van het Trekvliettracé zijn verder van belang.

Een aanleg van het Trekvliettracé kan geschieden in twee fasen, de eerste fase is zonder aansluiting op het hoofdwegennet en de tweede fase bestaat dan uit een volledige aansluiting op het hoofdwegennet. Voor de aansluiting op het hoofdwegennet is de toestemming van RWS vereist omdat zij de formele wegbeheerder is. Zij heeft echter aangegeven eerst meer inzicht in de effecten op het hoofdwegennet te willen hebben voordat daar toestemming voor gegeven wordt. De gepresenteerde begroting is alleen voldoende voor een aanleg van de eerste fase. De realisatie van de tweede fase zou minimaal nog een investering van dezelfde omvang vergen. Voor een aansluiting op het hoofdwegennet is niet alleen de toestemming van RWS nodig, maar ook een financiële bijdrage. Daarom zijn de regels van het MIT ook van cruciaal belang. Daarin staat dat voor regionale projecten geldt dat boven een grens van €225 miljoen een beroep gedaan kan/mag worden op het Rijk. Mogelijk zou het Trekvliettracé in deze structuur passen. Bij de beoordeling door het Rijk wordt echter uitgegaan van de meest kosteneffectieve variant. Met andere woorden: voor de goedkoopst mogelijke uitvoering wordt subsidie verleend. Extra mitigerende maatregelen moeten door de regio zelf betaald worden, waardoor de eigen bijdrage van de regio wel eens hoger dan €225 miljoen zou kunnen zijn.

3. Finale besluitvorming

De finale politieke besluitvorming vindt plaats in vier verschillende arena's, te weten: de drie gemeenteraden van: Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk en later het Dagelijks Bestuur van het Stadsgewest Haaglanden.

De gemeenteraad van Den Haag is al vanaf juli 1999 op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek naar het Trekvliettracé.⁴⁰

De andere raden zijn pas voor het eerst betrokken geraakt bij het vaststellen van de startnotitie voor de MER. Zoals bij de inhoudelijke aspecten al is aangegeven, hebben de raden een vrij kritische houding ten opzichte van het tracé en moet het MER onderzoek veel duidelijkheid verschaffen. De raden spreken zich na de MER uit over het voorgestelde voorkeursalternatief.

Het Stadsgewest Haaglanden speelt in de financiële besluitvorming een rol, haar Algemeen Bestuur zal een uitspraak doen over de subsidie aanvraag, die door de gemeenten zal worden ingediend. Dit is echter pas nadat de gemeenteraden een besluit hebben genomen over het voorkeursalternatief.

Bij de afbakening van dit onderzoek is aangegeven dat de politieke rationaliteit grotendeels buiten beschouwing gelaten wordt. Dit vanwege de complexiteit van de gemeenteraden en het politieke spel dat daar gespeeld wordt. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 is de samenstelling van de raden weer

⁴⁰ Cie vergadering Verkeer Binnenstad Beschermd Stadsgewest (2-06-1999) Voortgangsrapportage haalbaarheidsstudie Mercurius/Trekvljettracé, door wethouder Meijer

ingrijpend gewijzigd. Dit zal zeker consequenties hebben voor de besluitvorming rond het Trekvliettracé.

Analyse strategieën

Het laatste onderdeel van de “spel” analyse bevat het onderzoeken van de strategieën van de actoren. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.2 zijn de vijf mogelijke verschillende strategieën al vanuit de theorie beschreven. Per actor wordt aangegeven welke strategie er uit het gedrag en handelingen is af te leiden.

De gemeente Den Haag is ruim acht jaar bezig met het Trekvliettracé. Den Haag is verantwoordelijk voor de belangrijkste initiatieven en voor de publicatie van de meeste nota's omtrent het Trekvliettracé. De nut en noodzaak studie is waarschijnlijk de belangrijkste notitie en deze is door de gemeente Den Haag alleen opgesteld. De meeste kritiek die op deze nota is gekomen bestaat uit het feit dat de gemeente Den Haag vanuit een eenzijdig perspectief naar het Trekvliettracé heeft gekeken. Teveel vanuit alleen een technische realisatie, zoals vaker gebeurt wat blijkt uit het WRR rapport. De gemeente Den Haag had maar weinig oog voor de omgevingscontext en redeneerde teveel vanuit een eigen visie. Opvallend is, dat de heer Bruins deze gesloten houding enigszins bevestigt in het interview. Hij geeft aan dat er in die periode hard gewerkt is aan studies en dat er toen maar weinig informatie naar buiten gebracht kon worden. Deze “go alone” strategie is sinds 2004 langzaam aan het veranderen. Er is meer aandacht gekomen voor de omgeving en voornamelijk voor de input van de randgemeenten, dit blijkt vooral uit het feit dat het bestuurlijk overleg onder leiding van het Stadsgewest Haaglanden in 2004 is hervat. De gemeente Den Haag heeft zich hiervoor opengesteld en de regie enigszins uit handen gegeven door Haaglanden een nadrukkelijker rol te laten spelen, zeker bij de uitvoering van de MER studie. Het gedrag van de gemeente Den Haag is minder dominant en overheersend omdat zij niet meer alles alleen probeert te bereiken, de strategie van de gemeente Den Haag is coöperatiever. De heer Bruins geeft aan dat het nimmer de bedoeling geweest is om het Trekvliettracé in de spreekwoordelijke achterkamertjes te realiseren.

De beide randgemeenten hebben zich gedurende het proces altijd kritisch maar meewerkend opgesteld. Medewerking is nooit ontzegd aan de plannen en aan de overleggen is altijd deelgenomen. De gemeente Rijswijk en Leidschendam-Voorburg verlenen hun ambtelijke medewerking, maar er is steeds de controle door de gemeenteraden. Beide gemeenten baseren hun strategie op het behalen van hun eigen doelstellingen. Rijswijk wil meer aandacht voor de ondertunneling van de Prinses Beatrixlaan en Leidschendam-Voorburg wil een oplossing voor de overlast in Voorburg-West. Voor beide gemeenten staat een oplossing van de verkeersproblematiek voorop. De economische ontwikkeling en effecten daarvan worden minder nadrukkelijk meegenomen in de beoordeling. Daarbij is al eerder de opmerking geplaatst dat zij gedacht hebben dat het gemakkelijker is om tijdens het proces de gemeente Den Haag te sturen dan naderhand een conflict te krijgen.

Het Stadsgewest Haaglanden is de actor die het proces in belangrijke mate faciliteert. Zij is de aangewezen initiatiefnemer van de MER studie en vervult daarin een centrale rol. Het Stadsgewest Haaglanden brengt de gemeenten bijeen en coördineert het bestuurlijk overleg tussen hen. Daarnaast maakt het Stadsgewest Haaglanden het voor de gemeente Den Haag mogelijk om subsidie voor het Trekvliettracé aan te vragen bij

de landelijke overheid. Het Stadsgewest Haaglanden is bij uitstek de actor die de “facilitating” strategie hanteert.

Het ministerie van V&W (rijkswaterstaat) heeft een afwachtende houding aangenomen gedurende het proces. Zij houdt zich nadrukkelijk afzijdig ondanks haar eerder geconstateerde sterke positie. Dit blijkt vooral uit het feit dat zij in geen enkel overleg vertegenwoordigd is en dat de contacten met de overige actoren alleen via formele communicatie verlopen. Dat wil niet zeggen dat het ministerie van V&W geen belang hecht aan het Trekvliettracé. Waarschijnlijk zal ze in een later stadium nadrukkelijker aanwezig zijn omdat een aansluiting op het hoofdwegennet niet zonder haar toestemming mogelijk is. Voorlopig lijkt het gedrag en de handelingen van het ministerie het meeste in een “avoidance” strategie te passen. Deze strategie komt voort uit het feit dat zij het Trekvliettracé vooral zien als een regionaal probleem. De afzijdige houding werd ook geconstateerd door de heer Bruins die dat opvallend vond omdat ook voor RWS voordelen zijn te behalen met een betere doorstroming op het Prins Clausplein.

Uit de acties en handelingen van het BOT valt het duidelijkste een strategie af te lezen, zij is nadrukkelijk tegen de aanleg van het Trekvliettracé. Uit de eerste publicaties van het BOT in juli 2001 blijkt dit al en dit blijft in ieder stuk terug komen. Het BOT heeft op ruime schaal gebruik gemaakt van haar inspreekrecht bij raads- commissievergaderingen en heeft bezwaar aangetekend bij de inspraak-procedure voor de MER studie.⁴¹ In de gemeenteraden van Leidschendam-Voorburg en Rijswijk hebben leden van het BOT deze bezwaren aangedragen. Het BOT grijpt alles aan om haar protesten en bezwaren tegen het Trekvliettracé kracht bij te zetten. Omdat het BOT vooral op externe ontwikkelingen inspeelt en niet zo sterk vanuit een eigen visie redeneert, is de strategie vooral te typeren als een “conflictual” strategie.

De acties van het HMC zijn duidelijk terug te koppelen naar hun perceptie op mobiliteit. Het HMC is duidelijk in haar visie dat ze tegen de aanleg is van nieuwe zware infrastructuur in open groene gebieden is. Daarbij ontwikkeld zij alternatieven zoals: verbeterd openbaar vervoer. Deze visie wordt consequent breed uitgedragen. Bijvoorbeeld door zitting te nemen in de klankbordgroep Trekvliettracé, stukken te publiceren op haar eigen website, actief te lobbyen bij de gemeenteraad van de gemeente Den Haag en in te spreken bij commissies en raadsvergaderingen. Het HMC heeft daarom een “go alone” strategie omdat zij redeneert vanuit een eigen visie die zij onveranderd en consequent uitdraagt.

De ondernemers van de bedrijventerreinen zijn uitgesproken voorstanders van de aanleg van het Trekvliettracé, zij verwachten hiervan profijt te hebben. Dit standpunt proberen zij waar mogelijk uit te dragen. Belangrijkste punt waarin dit naar voren komt is hun deelname aan de klankbordgroep Trekvliettracé. Daarin wordt ook nadrukkelijk hun positieve houding ten opzichte van het Trekvliettracé uitgedragen. De acties van de BBLF passen binnen een “coöperatieve” strategie.

⁴¹ Op de site van het BOT is een standaard bezwaarbrieff te downloaden die meer dan 100 keer is ontvangen door het Stadsgewest Haaglanden.

3.5 Netwerkanalyse

Het laatste onderdeel van deze netwerkanalyse bestaat uit de “netwerkanalyse” hierin worden de laatste stappen 7 en 8 genomen. Hierbij komt in de eerste plaats een analyse van het interactiepatroon aan bod (paragraaf 3.5.1) en vervolgens wordt geanalyseerd of er sprake is van een procesontwerp en welke procesafspraken er zijn gemaakt. (paragraaf 3.5.2)

3.5.1 Analyse interactiepatroon

Uit de reconstructie van het proces is gebleken welke actoren betrokken zijn geweest en welke onderwerpen er binnen de verschillende arena's besproken werden. In deze paragraaf staan de interacties die binnen het netwerk hebben plaats gevonden centraal. De afstemming tussen de gemeenten is pas sinds 2004 duidelijk in kaart te brengen. Van de periode daarvoor is weinig concrete informatie te vinden en ook de geïnterviewde personen zijn vaak nog niet zo lang bij het project betrokken om daar veel over te kunnen zeggen. Feit is dat sinds het najaar van 2004 een duidelijker interactiestructuur ontstaan is. Het stadsgewest Haaglanden is door de drie betrokken gemeenten naar voren geschoven om het proces te coördineren. Tevens werd Haaglanden aangewezen als initiatiefnemer voor de MER studie.

De interactie tussen gemeenten is onder leiding van Haaglanden als volgt vorm gegeven. Er wordt door drie verschillende teams overleg gevoerd namelijk een bestuurlijk team (wethouders), regie team (ambtelijke) en een begeleidingsteam MER. Het begeleidingsteam MER stuurt diverse werkgroepen aan die gevormd zijn ten behoeve van de uitvoering van de MER, bijvoorbeeld een werkgroep communicatie. Deze structuur van interactie is na twee jaar volledig geïnstitutionaliseerd binnen het proces. De frequentie van interactie is minimaal één keer per maand en indien nodig frequenter. Zeker wanneer de resultaten van de MER studie bekend zullen worden zal er intensief overleg plaatsvinden tussen de gemeenten.

De verbeterde interactie sinds 2004 heeft ervoor gezorgd dat de drie gemeenten minder argwanend tegen over elkaar staan en dat er sprake is van samenwerken aan de oplossing van het mobiliteitsprobleem. De spanning tussen de partijen is verminderd en er is geen sprake meer van een conflict tussen de gemeenten. De inmenging van Haaglanden heeft ervoor gezorgd dat er een neutrale partij is die het proces faciliteert en de interactie coördineert. Zonder het invoeren van deze structuur en handelwijze was de MER studie zeker niet zo snel van de grond gekomen.

De interactie met de omgeving van het Trekvliettracé project is vormgegeven door een klankbordgroep. Daarin zijn de initiatiefnemende partijen met ongeveer 25 belangenorganisaties of verenigingen in gesprek. Ook de klankbordgroep Trekvliettracé is in 2004 ontstaan en is een gevolg van de inmenging van Haaglanden en de verbeterde interactie structuur.

Binnen de klankbordgroep worden de belangrijkste feiten over de inhoudelijke voortgang besproken en toegelicht. Verder kunnen de deelnemers ook al hun vragen stellen. Daarbij mag de klankbordgroep gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de gemeenteraden. Deze taak is vooral ingevuld rond de startnotitie van de MER, deze is uitgebreid besproken binnen de klankbordgroep en vele aandachtspunten zijn door de uitvoerende organisaties verwerkt in de uiteindelijke richtlijnen. De klankbordgroep is een geïnstitutionaliseerde vorm van overleg en komt gemiddeld eenmaal per maand bij elkaar op verschillende locaties in de regio. De interactie draait met name om de MER studie en heeft vooral een informatief karakter.

Opvallendste aspect dat naar voren komt bij de analyse van het interactiepatroon is de afwezigheid van het BOT in de klankbordgroep en de afzijdigheid van RWS.

Het BOT heeft op 15 februari 2005 een brief geschreven aan het College van B&W van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Daarin maken zij kenbaar waarom zij niet wensen deel te nemen aan de klankbordgroep Trekvliettracé. Daarvoor geven zij twee redenen. Ten eerste dat het BOT grote moeite heeft met het nut en de noodzaak van het tracé en het verloop van de procedure rond het Trekvliettracé. Ten tweede geven zij aan: *“Tenslotte zijn wij van mening dat het doel van de klankbordgroep nooit, zoals u in de brief formuleert, kan zijn om ‘begrip voor de TVT plannen’ te krijgen” en verder “De klankbordgroep als PR-machine voor gemeentelijke plannen is zonde van tijd, geld en energie van alle betrokkenen.”*⁴²

Het BOT heeft wel contact met actoren binnen het netwerk, meestal op informele basis, zo zitten bijvoorbeeld wel leden van het BOT in de klankbordgroep, maar dan op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van het BOT. Ook stemt het BOT geregeld af met het HMC. Met de publieke actoren communiceert het BOT meestal via formele schriftelijke stukken. Zo heeft het BOT al verscheidene brieven geschreven naar de betrokken gemeenteraden en ook naar RWS inzake de financiering van het Trekvliettracé en de manier waarop een subsidieaanvraag beoordeeld zal worden.

In het interview met de vertegenwoordiger van RWS kwam naar voren, dat zij het Trekvliettracé vooral als een regionaal project zien. Daarom wensen zij niet deel te nemen aan welke vorm van overleg dan ook. De enige vorm van communicatie met de publieke actoren is door middel van brieven. De uitzonderlijke positie van RWS is ook al naar voren gekomen in de analyse van de middelen en in de reconstructie van het proces.

3.5.2 Reflectie op het procesontwerp en procesafspraken

Hoewel er sinds 2004 vooruitgang is geboekt in de verbetering van de structuur binnen het proces is er geen sprake van een procesontwerp. In 2004 hebben de drie gemeenten en Haaglanden afspraken gemaakt over de aanpak van de MER studie en daaraan verwante aspecten. Daaruit volgde een verbeterde interactie tussen de drie gemeenten onder leiding van Haaglanden en ook werd een klankbordgroep opgericht. Belangrijkste procesafpraak was het realiseren van een MER studie op basis waarvan de finale besluitvorming kan worden vormgegeven. De afspraken zijn dus grotendeels gebaseerd op de wettelijke voorgeschreven procedures die doorlopen moeten worden bij dergelijke infrastructurele projecten. Belangrijk voor de initiatiefnemende partijen was om daarin de inspraak- en bezwaarprocedures vast te leggen. Het nauwkeurig volgen van deze procedures is belangrijk om te garanderen, dat de uitkomsten van het onderzoek het gevolg zijn van een zorgvuldig doorlopen procedure en methode van onderzoek. Naast de MER studie hebben de betrokken gemeenten ook afgesproken om een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse uit voeren ondanks dat deze niet wettelijk is voorgeschreven. Toch is hiertoe besloten om een nog betere inschatting te kunnen maken bij de beoordeling van de verschillende varianten.

De randgemeenten Rijswijk en Leidschendam-Voorburg hebben het Stadsgewest Haaglanden gevraagd het proces te coördineren en te faciliteren. Deze taak heeft

⁴² Brief BOT reactie op conceptstartnotitie en klankbordgroep, 15 februari 2005, website BOT

Haaglanden op zich genomen en hierover zijn afspraken gemaakt. Zo is onder andere afgesproken dat de gemeenten het Bevoegd Gezag blijven, en dat het Stadsgewest Haaglanden de initiatiefnemer van de MER is. De randgemeenten hebben verder van de gemeente Den Haag de toezegging gekregen dat zij voorlopig niet hoeven bij te dragen aan de financiering van het Trekvliettracé, maar hun bijdrage kunnen beperken tot ambtelijke medewerking. Verder is een inhoudelijke eis aan het onderzoek dat de mate van het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé uit de MER zal moeten blijken.

Alle overige aspecten die gedurende het proces naar voren komen worden opgelost via ad hoc overleg tussen de betrokken partijen. Verder zijn deze afspraken en structuur pas ontstaan nadat het proces al enige jaren duurde. Het enigszins vastgelopen proces is vlot getrokken door deze afspraken aangaande structuur en doelstelling. Alle partijen waren bereid om zich aan deze opzet te verbinden omdat er eigenlijk nog geen concrete beslissingen genomen zijn. Er werden alleen procesafspraken gemaakt zonder inhoudelijke knelpunten te overwinnen, op deze wijze konden alle partijen zich relatief makkelijk aan deze structuur verbinden.

3.6 De belangrijkste uitkomsten van de netwerkanalyse

Na het doorlopen van de 8 stappen van de netwerkanalyse worden in deze paragraaf de belangrijkste uitkomsten beschreven, daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij termen uit de netwerkanalyse. De uitkomsten vormen de basis voor het procesontwerp en zijn de belangrijkste aandachtspunten die verbeterd moeten worden door het procesontwerp.

De positie en strategie van de gemeente Den Haag is het eerste dat vermeld dient te worden. Deze actor is bepalend geweest voor het verloop van het proces tot op heden, zij is ook naar voren gekomen als de meest dominante actor. Lange tijd heeft de gemeente Den Haag geprobeerd zelfstandig het Trekvliettracé te realiseren zonder inmenging van de randgemeenten. Daarbij is de gemeente altijd sterk vanuit een technische rationaliteit te werk gegaan. Als belangrijkste initiatiefnemer van het Trekvliettracé had de gemeente Den Haag zich eerder moeten realiseren dat de realisatie onmogelijk was, zonder de medewerking van de randgemeenten. De randgemeenten bezitten een dusdanige hoeveelheid middelen, zoals grondbezit en besluitvormingscompetenties, dat een aanleg zonder hun betrokkenheid en goedkeuring niet mogelijk is. Dit feit is te lang genegeerd door de gemeente Den Haag. De heer Bruins geeft hierover aan dat hij juist getracht heeft daadkrachtig en ambitieus te zijn en daardoor soms wel wat rigoureuze stappen moest nemen.

Een tweede actor die opvalt, is het Stadsgewest Haaglanden. Sinds zij de begeleiding van de MER studie op zich heeft genomen vervult zij een centrale rol binnen het proces. Met een verbeterde overlegstructuur en duidelijke afspraken heeft zij het proces weer enigszins vlot getrokken en wordt er weer inhoudelijke vooruitgang geboekt. Twee belangrijke punten vallen wel op aan de organisatie van het Stadsgewest Haaglanden zelf. Ten eerste de dominante positie van de gemeente Den Haag binnen het bestuur van Haaglanden. De burgemeester van Den Haag is voorzitter van het Algemeen Bestuur van Haaglanden en de wethouder Verkeer van de gemeente Den Haag is Regiobestuurder Verkeer en Vervoer binnen Haaglanden. Ten tweede is de subsidie systematiek zo, dat Haaglanden een belangrijke rol vervult binnen de MER studie, maar dat de uitkomsten daarvan ook bepalend zijn voor de

beoordeling van een subsidie verzoek. Subsidie die verleend wordt door het Stadsgebied Haaglanden.

Een derde uitkomst heeft betrekking op de probleempercepties en de oplossingsrichting. De gemeente Den Haag heeft als enige actor een economisch motief naast een bereikbaarheidsmotief voor het Trekvliettracé. Zoals uit het onderzoek blijkt, heeft de gemeente Den Haag vergevorderde ontwikkelingsplannen voor het gebied de Binckhorst. Eventueel indirect profijt voor de randgemeenten is een onvoldoende argument om het Trekvliettracé direct het steunen. Zij benaderen het project puur vanuit een (verkeers) bereikbaarheidsperspectief. Daarnaast is misschien nog wel belangrijk de onenigheid over het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé. De gemeente Den Haag is van mening dat dit buiten kijf staat en voldoende is aangetoond door middel van haar nut en noodzaak studie. De overige actoren blijven daar (grote) moeite mee hebben, vooral de belangenorganisaties blijven hier consequent op terugkomen.

Ten vierde is opvallend hoe de middelen en afhankelijkheden binnen het netwerk zijn verdeeld. Daarbij is naar voren gekomen dat de gemeente Den Haag niet voldoende middelen heeft om het Trekvliettracé aan te leggen. Belangrijkst knelpunt wat betreft de middelen is de financiering van het Trekvliettracé. Het is onduidelijk of er wel voldoende middelen zijn om het Trekvliettracé in zijn geheel aan te leggen. De begroting van €167,7 miljoen zou bijvoorbeeld nooit voldoende zijn voor het aanleggen van een boortunnel. Dit budget is alleen voor de eerste fase, wat een aanleg zonder aansluiting op het hoofdwegennet is. De gemeenteraad van Rijswijk heeft al aangegeven tegen een aanleg van alleen een eerste fase te zijn. Naast onvoldoende middelen heeft de gemeente Den Haag ook niet het bezit over al het grondgebied waarover het Trekvliettracé zou kunnen lopen. Voor deze productiefactor is zij dus afhankelijk van andere actoren.

Ten vijfde is het belangrijk om de betrokken arena's te noemen. Binnen de gemeenteraden zal de politieke besluitvorming gaan plaatsvinden. Voorlopig hebben de gemeenteraden zich kritisch opgesteld en alleen ingestemd met de richtlijnen voor het uitvoeren van de MER studie. Vervolgens zijn er weinig inhoudelijke keuzes politiek vastgesteld, gewacht wordt op de resultaten van de MER studie voordat het debat weer wordt hervat.

De zesde en tevens laatste uitkomst behelst de interactie binnen het netwerk maar ook de communicatie naar “buiten.” Binnen het netwerk heeft de gemeente Den Haag lange tijd zelfstandig geopereerd en weinig contact gehad met de randgemeenten. Dit is verbeterd door de duidelijke overlegstructuur, die is ontwikkeld door het Stadsgebied Haaglanden. Ook de communicatie met de andere belanghebbenden zoals bewoners rondom het geplande tracé is verbeterd. In eerste instantie voelden de “burgers” zich overvallen door de plannen, die als definitief werden gepresenteerd. Belangrijkste verbeterpunt omtrent die interactie is het instellen van een klankbordgroep, hier wordt nu frequent informatie gedeeld. Echter met het instellen van de klankbordgroep Trekvliettracé is onduidelijkheid ontstaan. Aan de ene kant wordt nu informatie gedeeld en kan de klankbordgroep gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Maar ook kan de klankbordgroep gebruikt worden om eventuele besluiten te legitimeren, terwijl het draagvlak er niet is. Dit is ook de belangrijkste

reden waarom het BOT niet wenst deel te nemen en haar onafhankelijke positie wil behouden.

3.7 Conclusie

In dit derde hoofdstuk heeft de uitvoering van de netwerkanalyse centraal gestaan. Dit om daarmee de deelvraag te beantwoorden: welke inzichten komen uit de analyse van het netwerk rond het Trekvliettracé?

Het netwerk is in kaart gebracht door een analyse van de acht belangrijkste actoren aan de hand van het stappenplan van Koppenjan en Klijn. De analyse begon met een schets van de huidige situatie rondom het Trekvliettracé proces. Dit bevindt zich momenteel in de MER studie fase.

Vervolgens kwamen bij de actoranalyse de volgende aspecten aan bod. Deze werden geïntroduceerd en de verschillen in probleemperceptie en oplossingen kwamen naar voren. Vervolgens werden de verschillen in de hoeveelheid middelen en mate van afhankelijkheid beschreven. Hieruit kwam naar voren dat geen enkele actor zelfstandig zijn doelstelling kan verwezenlijken.

Er zijn vervolgens bij de ‘game’ analyse drie issues (basisontwerp, financiering en finale besluitvorming) en drie arena (klankbordgroep, gemeenteraden en ambtelijk overleg) benoemd waarin het proces in grote mate wordt vormgegeven. Een reconstructie van het verloop leverde ook een analyse van de strategieën op. Tenslotte werd in de netwerkanalyse het interactiepatroon en de regelstructuur onderzocht.

De totale analyse van het netwerk heeft een aantal opvallende uitkomsten opgeleverd. Deze zijn in de laatste paragraaf van het hoofdstuk in termen van de netwerkanalyse beschreven. Naar voren kwamen onder andere de strategie en de acties van de gemeente Den Haag, de positieve invloed van het Stadsgewest Haaglanden, de twijfel over het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé, de mogelijke tekorten in de financiering en de overlap tussen issues en arena’s. Deze aandachtspunten moeten sterk in gedachten gehouden worden bij het op te stellen procesontwerp.

Hoofdstuk 4 Het procesontwerp: het hoe en wat?

4.1 Inleiding

De hoofdstukken 2 en 3 waren gericht op het in kaart brengen van de constellatie van actoren. En daarbij een verklaring te vinden voor de vertraging in de procesgang rondom het project Trekvliettracé. In de komende hoofdstukken wordt het tweede thema van dit onderzoek uitgewerkt, namelijk het procesontwerpen zelf. Aan de orde in dit hoofdstuk is de volgende deelvraag: *Wat is een procesontwerp en op welke wijze wordt dit opgesteld?*

In de eerste twee paragrafen wordt ingegaan op het wat en hoe van een procesontwerp. Ten eerste wordt beschreven wat er onder een procesontwerp verstaan wordt (paragraaf 4.2) Ten tweede wordt ingegaan op de bestaande sociaal wetenschappelijke ontwerpliteratuur. Daarbij zal naar voren komen welke belangrijke bouwstenen al ‘ontdekt’ zijn. De algemene ontwerpmethodologische beginselen zijn het vertrekpunt bij het te ontwerpen procesontwerp en vormt het hoe van een procesontwerp. Deze beginselen worden afgeleid uit het werk van Van Heffen, Maassen en Rip (paragraaf 4.3).

Na de algemene beginselen worden vier concrete kernelementen beschreven die de inhoudelijke basis vormen van een procesontwerp, deze komen uit het werk van De Bruin, In ’t Veld en Ten Heuvelhof (paragraaf 4.4). Alleen een procesontwerp opstellen en het vervolgens niet op de juiste wijze inzetten heeft weinig effect. Daarom wordt ook aandacht geschonken aan het gebruik van het procesontwerp in de vorm van procesmanagement (paragraaf 4.5) Ten slotte wordt nog een paragraaf gewijd aan de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming en de spanning tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie (paragraaf 4.6) Na de beschrijving van deze theoretische aspecten wordt een eerste concept methodologie voor de Trekvliettracé casus beschreven (paragraaf 4.7). Dit hoofdstuk is vooral bedoeld om te komen tot een theoretisch vertrekpunt voor het procesontwerp. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 4.8).

4.2 Procesontwerp, het wat

In deze paragraaf wordt toegelicht wat verstaan wordt onder een procesontwerp en welke positieve bijdrage het gebruik ervan zou kunnen leveren.

Uit de netwerktheorie kunnen zoals eerder opgesomd de volgende kenmerken worden afgeleid: wederzijdse afhankelijkheid, verwevenheid en complexiteit tussen actoren betrokken binnen een proces/netwerk. Om binnen een proces een adequate vervlechting van belangen te bewerkstelligen vraagt een kundige aanpak. Een mogelijkheid daarvoor kan de inzet van een procesontwerp en procesmanagement zijn.

In een procesontwerp zijn de procesafspraken tussen partijen vastgelegd.

Procesafspraken zijn: *“afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen.”*⁴³ Het procesontwerp is de basis waarmee actoren zullen proberen te komen tot inhoudelijke oplossingen en besluitvorming. De kracht van een procesontwerp ligt in het feit dat het actoren betrokken bij een

⁴³ Bruijn, J.A de., Ten Heuvelhof E.F., In ’t Veld R.J. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Den Haag.: Academic Service. Blz. 15

complex probleem waarvoor geen eenduidige oplossingsrichting is kan helpen om te komen tot een adequate vervlechting van belangen. Echter het is geen zaligmakende oplossing en vraagt handig manoeuvreren van de betrokken partijen om tot een juiste invulling van verschillende elementen te komen. Het hoe van een ontwerp en de bijbehorende methodologie komt in de komende paragraaf aan bod.

4.3 Algemene ontwerpmethodologie, het hoe

De bestudering van de voorhanden ontwerpmethodologie zal geen pasklaar procesontwerp opleveren, dat direct toepasbaar is op de casus rond het Trekvluettracé. De ontwerpmethodologie kan niet beschouwd worden: *“als een vaststaand stappenplan of onnipotente methode die geschikt is voor de aanpak van alle typen van problemen maar als een verzameling van spelregels en strategieën die recht doen aan de verschillende handelingspraktijken van ontwerpers.”*⁴⁴ Aan de hand van algemene beginselen zal door de ontwerper zelf een procesontwerp moeten worden opgesteld. De beginselen vormen slechts handvaten om belangrijke aandachtspunten niet over te slaan.

Een belangrijke bron van de ontwerpmethodologie is een studie die onder leiding stond van Van Heffen, Maassen en Rip. Dit was een studie naar de ontwerppraktijk in verschillende disciplines, zoals: de bestuurskunde, de bedrijfskunde, het overheidsbeleid, de communicatiewetenschappen en de onderwijskunde. Het resultaat was een eerste stap om te komen tot een algemene ontwerpmethodologie, die mogelijk op meerdere casussen toegepast zou kunnen worden. De onderzoekers geven echter aan dat nog veel theoretisch en empirisch werk verzet moet worden voordat een dergelijke methodologie ontwikkeld zal zijn.

De belangrijkste uitkomsten van de studie naar een algemene ontwerpmethodologie zal per fase van het ontwerpproces beschreven worden. Hierin worden verschillende inzichten / bouwstenen die voortkomen uit het werk van Van Heffen et. al. gecombineerd. Het ontwerpproces wordt opgedeeld in de volgende fasen:

- Voorfase, voorafgaand aan het ontwerpen;
- Ontwerpfase, ontwerpen van het procesontwerp;
- Gebruikfase, toepassing van het ontwerp.

4.3.1 Voorfase, voorafgaand aan het ontwerpen

Vanuit wetenschappelijk onderzoek, in het bijzonder de beleidswetenschappen, komen een aantal inzichten voort die door de procesontwerper in gedachten gehouden dienen te worden. De aandachtspunten voor de voorfase vallen uiteen in een drietal aspecten:

1. Inzichten vanuit de beleidswetenschappen;
2. Inzicht in de soort van problematiek;
3. Inzichten vanuit voorstudies.

Ten eerste is er het inzicht in het mogelijke verloop van beleidsprocessen. In de beleidswetenschappen worden drie manieren beschreven waarop een beleidsproces kan verlopen.⁴⁵

⁴⁴ Heffen van O., Maassen P., Rip A., (1999) *Sociale wetenschappen van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie*, Twente University Press: Enschede, blz. 11

⁴⁵ Twist, M (1993). *Beleid en wetenschap, Hedendaagse bestuurskundig beschouwingen*. Alphen aan den Rijn: Samson

- Het fasen model;

Het beleidsproces wordt omschreven als opeenvolging van verschillende toestanden / fasen: voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie.

- Het stromen model;

Dit model is gebaseerd op de gedachte dat de empirie van beleidsprocessen is opgebouwd uit drie stromen: problemen, oplossingen en participanten. Voortgang in het beleidsproces ontstaat door middel van beslissingen. Dit is mogelijk wanneer de drie stromen op het juiste moment bij elkaar komen en gekoppeld worden.

- Het rondes model.

In het rondes model komt beleid tot stand door middel van een reeks beslissingen genomen door verschillende actoren.

Alle drie de modellen hanteren hun eigen criteria voor het verklaren van activiteiten in het beleidsproces en de voortgang daarvan. De verschillende varianten kunnen overigens tegelijkertijd plaatsvinden binnen een proces. Dit inzicht is van belang zodat een ontwerper zich realiseert hoe het proces zou kunnen verlopen en hiermee in zijn ontwerp rekening houdt. Bijvoorbeeld bij een complex infrastructureel project kan niet verwacht worden dat deze via een fasen model verloopt, maar veel eerder in een rondes model. Bij het inschatten en plannen van de voortgang dient de ontwerper rekening te houden met het verloop van de verschillende rondes.

Een tweede inzicht is de erkenning en herkenning van de soort problematiek die opgelost moet worden binnen het proces. In de literatuur worden de huidige maatschappelijke problemen gedefinieerd als ‘wicked problems’. Dit zijn complexe problemen die niet eenvoudig op te lossen zijn. De aanleg van nieuwe (zware) infrastructuur laat zich ook definiëren als een ‘wicked problem’. Bij de aanleg zijn vele uiteenlopende belangen in het geding die zich niet gemakkelijk laten verenigen. Zo komt bijvoorbeeld vaak de spanning naar voren tussen economische ontwikkeling, die bevorderd wordt door de aanleg van infrastructuur maar die mogelijk ten koste gaat van natuur- en milieuwaarden.

Om inzichtelijk te maken in hoeverre er sprake is van een ‘wicked problem’ kunnen drie kenmerken benoemd worden: onzekerheid, beheersbaarheid en complexiteit. Twee van deze kenmerken zijn eerder genoemd in hoofdstuk 2 bij de omschrijving van netwerken. Het zal duidelijk zijn dat bij een hoge mate van onzekerheid, een beperkte beheersbaarheid en een hoge mate van complexiteit het procesontwerp veel lastiger tot stand komt. De drie elementen zullen verder kort worden uitgewerkt.

Onzekerheid wordt ingedeeld op drie verschillende niveaus:⁴⁶

- Ten eerste is er informatie en kennis onzekerheid.

De mate van onzekerheid wordt voor een groot gedeelte bepaald door de beschikbaarheid van kennis en informatie. In het bijzonder inzicht in de effecten van maatregelen is belangrijk. Een te kort hieraan zorgt voor een grote onzekerheid bij actoren. Opvallend is, dat teveel informatie een gelijksoortig effect heeft. Ook dan is er onzekerheid over welke informatie bepalend moet zijn. Deze onzekerheid wordt nog eens versterkt omdat actoren informatie allemaal vanuit een eigen perspectief benaderen.

- Ten tweede bestaat er onzekerheid op het strategische niveau.

Binnen het netwerk hanteren actoren (zie hoofdstuk 2) allemaal hun eigen strategie om hun (uiteenlopende) doelstelling te verwezenlijken. Naarmate de strategie en het

⁴⁶ Klijn E-H., Koppenjan J., (2004) *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, blz. 6,7

gedrag van de overige actoren moeilijker is in te schatten, zorgt dit voor onzekerheid omdat actoren reageren op elkaars acties. Strategische onzekerheid is inherent aan netwerken en zal waarschijnlijk nooit helemaal uitgebannen kunnen worden.

Frequente interactie kan echter een groot deel van de onzekerheid weg nemen.

- Ten derde is er de institutionele onzekerheid.

Institutionele onzekerheid komt voort uit het feit dat de betrokken actoren binnen een netwerk allemaal afkomstig zijn uit verschillende organisaties met verschillende werkwijzen en handelingspatronen. Deze verschillen zorgen voor onzekerheid.

Binnen het nieuwe netwerk moeten alle actoren komen tot een nieuwe werkwijze die mogelijk niet aansluit bij hun eigen organisatie.

Concluderend zorgt de mate van onzekerheid ervoor dat actoren minder actief zijn en een steeds meer afwachtende houding aannemen. Gevolg hiervan is dat er binnen het proces weinig voortgang is.

De kenmerken complexiteit en beheersbaarheid worden gecombineerd beschreven. Van Heffen et. al besteden hier minder aandacht aan maar de Tijdelijke Commissie Infrastructurele Projecten heeft een apart onderzoek naar deze kenmerken verricht. Omdat de uitkomsten daarvan speciaal gericht zijn op infrastructurale projecten worden zij hier opgenomen.

De Commissie Duivensteijn verdeelt complexiteit in een technische en sociale component.⁴⁷ Daarbij koppelt zij complexiteit aan de mate van beheersbaarheid van het proces. In de onderstaande tabellen zijn de kenmerken ter linkerzijde bevorderlijk voor de beheersbaarheid van het proces/project en daarmee is de complexiteit lager.

Technische complexiteit	
<i>Beheersbaar indien...</i>	<i>Minder beheersbaar indien....</i>
Robuust (overdesign)	Minder robuust (underdesign)
Bewezen techniek	Innovatieve techniek
Deelbaar	Ondeelbaar
Losse koppeling	Strakke koppeling
Terugvaloptie beschikbaar	Geen terugvaloptie beschikbaar
Mono-functioneel	Multifunctioneel
Stapsgewijze invoering	Sprongsgewijze invoering

Tabel 4.1 Technische complexiteit in relatie met beheersbaarheid

Sociale complexiteit	
<i>Beheersbaar indien....</i>	<i>Minder beheersbaar indien....</i>
Geringe afhankelijkheid van preferenties gebruikers	Grote afhankelijkheid van preferenties gebruikers
Uniformiteit preferenties en doelen opdrachtgevers gebruikers	Variëteit preferenties en doelen opdrachtgevers gebruikers
Stabiliteit preferenties en doelen opdrachtgevers gebruikers	Dynamiek preferenties en doelen opdrachtgevers gebruikers
Weinig blokkademacht derden	Veel blokkademacht derden
Korte transformatietijd	Lange transformatietijd
Geringe invloed project op sociale omgeving	Grote invloed project op sociale omgeving

Tabel 4.2 Sociale complexiteit in relatie met beheersbaarheid

⁴⁷ Tijdelijke commissie infrastructurale projecten, achtergrondstudie algemene kenmerken van grote infrastructurale projecten (2004) Sdu uitgeverij: Den Haag blz. 13 en 16

Al deze opgesomde kenmerken vertellen de ontwerper vooraf met welke mogelijkheden hij rekening dient te houden. Wanneer er bijvoorbeeld een sprongsgewijze invoering plaats zal vinden moet de ontwerper er vanuit gaan dat het proces lastiger te beheersen en te plannen is. Wanneer er binnen het proces veel actoren met blokkademacht zijn, moet hij in zijn procesontwerp zoveel mogelijk winstmogelijkheden opnemen. Op deze wijze kan de ontwerper de betrokkenheid vergroten en voorkomen dat blokkademacht wordt ingezet.

Ten derde noemt Van Heffen et.al. dat de inzichten vanuit methoden om netwerken in kaart te brengen als basis kunnen dienen voor het opstellen van een procesontwerp. Zij stellen dat: “*inzicht in termen van intenties, machtsverhoudingen (afhankelijkheden) en belangentegenstellingen*”⁴⁸ essentieel zijn voor een ontwerper. De netwerkanalyse is primair gericht op het in kaart brengen van de constellatie van actoren en daaraan verbonden aspecten. Een voorbeeld van een uitgebreide werkwijze is in hoofdstuk 2 beschreven. Naast deze eerste uitkomst kan de ontwerper ook inzicht krijgen in de boven genoemde kenmerken: beheersbaarheid, complexiteit en onzekerheid.

Concluderend kan gesteld worden dat voorafgaand aan het ontwerpen de ontwerper zoveel mogelijk inzicht moet verwerven in de aspecten die hierboven beschreven staan. En dit gaat het beste door middel van een degelijke voorstudie zoals een netwerkanalyse. Wanneer het ontwerp hierop afgestemd is, wordt de kans op succes vergroot. Een gedegen basis zorgt er voor dat het proces niet noodzakelijkerwijs sneller verloopt, maar wel dat er geen inschattingfouten gemaakt worden, die voorkomen hadden kunnen worden, met een degelijke voorstudie.

4.3.2 Ontwerpfase, ontwerpen van het procesontwerp

De periode waarin een procesontwerp wordt ontwikkeld en opgesteld vormt een proces op zich. Dit proces wordt wel gezien als een onderhandelingstraject, omdat de ontwerper met alle actoren in gesprek is om hun opvattingen te inventariseren. De ontwerper staat op deze manier bloot aan vele vormen van beïnvloedingen door de betrokken actoren. Deze proberen hem zoveel mogelijk te sturen om er voor te zorgen dat het procesontwerp maximaal aansluit op hun belangen en doelstellingen. Om dit onderhandelingsproces in goede banen te leiden, dient de procesontwerper voor verschillende aspecten aandacht te hebben. Wanneer hij er in slaagt om de diverse opvattingen op een juiste wijze te laten terug komen, krijgt het procesontwerp de meeste kans van slagen. De volgende aspecten komen naar voren uit het werk van Van Heffen et.al, deze zijn van belang tijdens de ontwerpfase.

Ten eerste dient er tijdens de ontwerpfase gebruik gemaakt te worden van het aanwezige aanpassingsvermogen in het netwerk. “*Dit aanpassingsvermogen heeft betrekking op de context van een ontwerpproces – deze dient immers voldoende ruimte te laten voor aanpassingen – maar heeft ook betrekking op het ontwerpproces zelf*”⁴⁹ Vanuit alle betrokken organisaties wordt input geleverd voor het procesontwerp, die op enigerlei wijze dient te worden verwerkt. Wanneer alle actoren zich kunnen vinden in de weergave van het procesontwerp, wint het ontwerp aan

⁴⁸ Heffen van O., Maassen P., Rip A., (1999) *Sociale wetenschappen van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie*, Twente University Press: Enschede, blz. 253

⁴⁹ Ibid, blz. 244

draagvlak. Het aanpassingsvermogen, benoemd door Van Heffen et.al., gaat in op kleine veranderingen in het ontwerp of de omgeving die de kans op acceptatie vergroot. Door het consequent doorvoeren van kleine aanpassingen kan het procesontwerp voor de meeste actoren aanvaardbaar worden.

Een tweede aandachtspunt tijdens het ontwerpen is, dat er rekening gehouden wordt met de inhoudelijke verschillen tussen de actoren. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven kan een vooraf uitgevoerde netwerkanalyse deze verschillen in beeld brengen. Dit is nodig omdat wanneer op deze inhoudelijke punten geen overeenstemming is, zij bij de invulling in het ontwerp zelf al punt van discussie kunnen worden. Het zou zelfs zover kunnen gaan dat het uitloopt op een machtsstrijd over welke uitgangspunten gaan dienen voor het procesontwerp. Het komen tot een afstemming over de inhoud behoort ook weer bij de onderhandelingsfase. Verder geldt hierbij dat het beter is overeenstemming te bereiken over het procesverloop en het ontwerp, dan de inhoud.

Het derde aandachtspunt heeft betrekking op het blootleggen van inconsistenties. De beschreven aandachtspunten die van belang zijn bij het ontwerpen: kenmerken van het probleem, de structuur van de sociale omgeving en de organisatorische- en institutionele inbeddingen van het ontwerpproces, kunnen leiden tot eisen die niet verenigbaar zijn. Belangrijk is, om deze spanning niet in eerste instantie te proberen op te lossen maar om ze bloot te leggen, zodat er bewuste keuzes gemaakt kunnen worden. Dit punt sluit nadrukkelijk aan op de inhoudelijke verschillen. Bij sterk uiteenlopende probleemdefinities en oplossingsrichtingen is het niet altijd mogelijk om te komen tot een afstemming. Dan is het zaak om de verschillen te benoemen (inconsistenties) en daar vervolgens gedurende het proces aan te werken.

Het vierde punt tenslotte gaat in op aspecten rond de ontwerper zelf. Hij dient over bepaalde kwaliteiten te beschikken om te komen tot een bruikbaar procesontwerp. Heel concreet worden de volgende competenties genoemd: “*cognitief - rationele, probleemveldspecifieke kennis en vaardigheden en politiek-sociale beleidsprocesgerichte kennis en vaardigheden. Hieraan gekoppeld ook onderhandelingsvaardigheden*”⁵⁰

De benoemde competenties schetsen een ideaalbeeld van een ontwerper dat normaal gesproken niet voorkomt. Het tekort kan mogelijk worden opgevangen door in teamverband het procesontwerp op te stellen. Zo kunnen van verschillende ontwerpers de specifieke competenties benut worden.

4.3.3 Gebruikfase, toepassing van het ontwerp

De belangrijkste bouwsteen voor de gebruikfase sluit grotendeels aan op het bloot leggen van de inconsistenties. Wanneer het procesontwerp inhoudelijk vormgegeven is, is het zaak om aandacht te schenken aan de omgeving waarin het ontwerp toegepast wordt. In deze laatste fase ligt de focus op de externe kant van het procesontwerp, namelijk de omgeving. Een ontwerp kan optimaal lijken vanuit een direct inhoudelijke ontwerpcontext, maar vervolgens niet goed aansluiten/passen bij

⁵⁰ Heffen van O., Maassen P., Rip A., (1999) *Sociale wetenschappen van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie*, Twente University Press: Enschede, blz. 244

de omgeving. Deze omgevingscontext valt uiteen in twee aspecten: een institutionele context en een organisatorische context.

Om hierop in te spelen wordt door Van Heffen et al. aangeraden bij het ontwerpen aandacht te schenken aan het zo genoemde ‘tweede orde ontwerpen’. Kern hiervan is dat de ontwerper onderzoekt of het ontwerp past binnen de omgeving, dus de institutionele en organisatorische inbedding. Hierin is de quote uit het eerder aangehaalde rapport ‘Besluiten over grote projecten’ van de WRR te herkennen. Dit stelde ook al dat er meer aandacht moet zijn voor de omgeving van een infrastructureel project en dat niet alleen uitgegaan moest worden van de technische rationaliteit en realisatie van het project.

4.4 Concrete invulling van procesontwerpen, de kernelementen

In de voorgaande paragraaf zijn algemene uitgangspunten van de ontwerpmethodologie beschreven. Deze uitgangspunten geven echter nog niet concreet aan waaruit een procesontwerp inhoudelijk dient te bestaan. Daarom wordt er in de komende paragraaf aandacht besteed aan de vier kernelementen beschreven door De Bruin, Ten Heuvelhof en In ’t Veld. De vier elementen zijn: openheid, bescherming core values⁵¹, voortgang en inhoud.⁵² Per subparagraaf worden de elementen beschreven, met daarbij aandacht voor de wijze waarop deze kunnen worden ingevuld. Opvallend daarbij is, dat de zojuist beschreven algemene bouwstenen gedeeltelijk weer terug te zien zijn in de kernelementen. Dit geheel wordt afgesloten met een tabel waarin de in totaal 14 ontwerpprincipes worden samengevat.

4.4.1 Openheid

Het eerste element dat besproken wordt is openheid. Het is belangrijk dat de initiatiefnemende partij niet eenzijdig besluiten neemt, maar open staat voor de mening en inbreng van de omgeving, in de persoon van andere actoren. Het vormgeven van de openheid komt ten eerste naar voren bij de selectie van actoren, die deel gaan nemen aan het proces. Daarbij moeten actoren met een blokkademacht of productiemacht in de vorm van middelen (geld, bevoegdheden, relaties of expertise) vrijwel direct betrokken worden bij het proces. Dit, omdat zij op basis van hun middelen onmisbaar zijn voor het slagen van het proces. Daarnaast dienen ook actoren wiens belangen beïnvloed worden, maar niet direct zelf een bijdrage kunnen leveren aan het proces, betrokken te worden. Tenslotte is het raadzaam om verder te kijken dan louter machtsoverwegingen en ook morele of ethische aspecten mee te laten wegen bij de selectie van actoren. Om bijvoorbeeld het milieuaspect goed vertegenwoordigd te hebben kan een milieupartij worden uitgenodigd, ondanks dat zij geen cruciale middelen bezitten.

Het tweede aspect dat valt onder de noemer openheid is de mate waarin, in een vroeg stadium van het proces, al inhoudelijke keuzes gemaakt worden. Het is raadzaam om de inhoud zoveel mogelijk vorm te geven in procesafspraken en het proces in het begin niet reeds te compliceren door fundamentele inhoudelijke keuzes te forceren. Te fundamentele keuzes zouden voor actoren onoverkomelijke inhoudelijke verschillen kunnen veroorzaken, waardoor zij bij voorbaat niet meer wensen deel te nemen aan

⁵¹ Het gebruik van core values wordt afgewisseld met kernwaarden.

⁵² Bruijn, J.A de., Ten Heuvelhof E.F., In ’t Veld R.J. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Den Haag.: Academic Service. Blz. 54

het proces. Dit principe kwam ook naar voren in de ontwerpmethodologie van Van Heffen et.al.

Het laatste element dat hoort onder de openheid, is de transparantie van het proces en het procesmanagement. Het moet voor alle partijen duidelijk zijn wat de procesgang is, hoe hun belangen beschermd worden, welke regels er gelden en natuurlijk welke actoren er betrokken zullen worden. Onduidelijkheden op deze punten kunnen al direct aanleiding geven tot wantrouwen en onenigheid. De beschrijving van het vorm geven aan deze openheid wordt samengevat in de eerste drie ontwerpprincipes.

Ook Esselbrugge is van mening dat openheid een belangrijk element is van een procesontwerp. In haar studie naar het dilemma tussen ‘openheid en geslotenheid’ staat de spanning tussen deze twee elementen bij het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen centraal. Haar bevinding is onder andere dat invulling van dit dilemma ook belangrijk is voor de inhoud en de voortgang van het proces.

Esselbrugge hanteert de volgende dilemma box van openheid en geslotenheid.⁵³ Deze dilemmabox laat zien dat er voor beide benaderingen voors (pro) en tegens (contra) te benoemen zijn.

	<i>Geslotenbenadering</i>	<i>Openbenadering</i>
<i>Pro</i>	Vergroot de snelheid in de besluitvorming binnen de participerende groep	Breidt het aantal deelnemers uit, dit komt de kwaliteit en draagvlak van de besluitvorming ten goede
<i>Contra</i>	Genereert verzet buiten de participerende groep waardoor de besluitvorming verzandt zodra deze 'buitenstanders' als nog het proces binnendringen	Zorgt voor veel continu wijzigingen van plannen waardoor de besluitvorming stroperig verloopt

Tabel 4.3 Dilemmabox gesloten- en openbenadering

Esselbrugge deelt het dilemma tussen openheid en geslotenheid in drie thema's of deeldilemma's in. De betekenis van openheid en geslotenheid wordt ingevuld door:

- Dilemma I: De selectie van actoren: weinig of veel?
- Dilemma II: Het bespreken van percepties: één dominante of een variëteit?
- Dilemma III: Het gebruik van procesbronnen: uitsluiten of aanboren?

Esselbrugge geeft de aanbeveling om zoveel mogelijk de voordelen van de invulling te benutten en voor de nadelen compensatiemaatregelen te treffen.

Als conclusie stelt zij verder dat: “*de besluitvorming dient derhalve te worden toegesneden op combinaties van openheid en geslotenheid. Hoewel er sympathie kan zijn voor de pogingen besluitvorming te openen, is een eenzijdige oriëntatie op openheid ongewenst.*”⁵⁴ Belangrijk bij deze theoretische beschrijving van openheid is te signaleren “*dat er grote toegevoegde waarde valt te behalen als het management zich richt op de spanning tussen openheid en geslotenheid en leert deze spanning te managen.*”⁵⁵

⁵³ Esselbrugge M. (2003) *Open en geslotenheid: een kwestie van combineren*. Delft: Eburon, blz. 169

⁵⁴ Ibid, blz. 192

⁵⁵ Ibid, blz. 192

4.4.2 Bescherming core values

Hoewel het voor de procesontwerper belangrijk is een open omgeving te creëren rond het proces, is het niet altijd aantrekkelijk voor actoren om daadwerkelijk te participeren. Het gevaar voor de deelnemende actoren kan zijn dat hun eigen waarden worden aangetast en dat zij in onvoldoende mate hun doelstellingen kunnen verwezenlijken. Dit resulteert vervolgens in een ontevreden gevoel bij enkele van de actoren maar tegelijkertijd kunnen zij het proces eigenlijk niet meer verlaten. Om voor deze problemen een oplossing te bieden, is het tweede ontwerpelement: bescherming van de core values, dat vorm gegeven dient te worden.

Stelregel is, dat de centrale belangen van een partij beschermd worden. Belangrijk is wel om te vermelden dat een kernwaarde breder is dan een enkel inhoudelijk standpunt van een actor betreffende het onderwerp. De kernwaarden raken de essentie van de organisatie en vormen het hart en de reden van haar bestaan. Wanneer een actor tegen de aanleg van een bepaalde weg is kan dat niet het standpunt zijn dat beschermd wordt. Een kernwaarde is niet dat het BOT tegen de aanleg van het Trekvliettracé is, aan dat standpunt kan vooraf geen bescherming verleent worden. Tweede punt rond de bescherming is de vraag aan de actoren om zich te committeren aan het proces en niet noodzakelijkerwijs aan het resultaat. Dit verkleint de kans op aantasting van de core values en geeft de deelnemende actoren een “veilig” gevoel. Om te voorkomen dat actoren zich te vroeg in het proces al moeten committeren aan bepaalde deelbeslissingen wordt er uitstel verleend. Door het verlenen van dit uitstel wordt voorkomen dat actoren het gevoel krijgen dat zij een “point of no return” passeren.

Een laatste punt dat dient te worden vormgegeven door de ontwerper zijn de exit-regels. Dit maakt het mogelijk voor actoren om het proces voortijdig en op een juiste wijze en op een bepaald moment te verlaten. Het is echter wel zaak voor de procesmanager om dit voortijdige vertrek te proberen te voorkomen.

De ontwerpprincipes rond de bescherming van kernwaarden zijn weergegeven in principe 4 tot en met 7.

4.4.3 Voortgang

De eerste twee kernelementen zijn bedoeld om het proces op een juiste wijze te laten aanvangen. Maar vervolgens is het van belang om aandacht te schenken aan de voortgang binnen het proces. Er moeten immers wel besluiten genomen gaan worden en voorkomen moet worden dat het proces stroperig wordt en er geen resultaten bereikt worden. Bij het ontwerpen van het proces kunnen elementen worden ingebouwd om de voortgang te bewerkstelligen.

Het creëren van winstmogelijkheden heeft een bevorderende werking op de voortgang van het proces en stimuleert de actoren tot coöperatief gedrag. De mogelijkheden tot winst zouden zoveel mogelijk bij de afronding van het proces moeten liggen. Dit, omdat wanneer winsten te vroeg uitgekeerd worden, actoren de neiging zullen krijgen het proces te verlaten. Zij hebben dan immers hun doel bereikt.

Het nemen van beslissingen gaat gemakkelijker wanneer er sprake is van een “zware” personele vertegenwoordiging vanuit de betrokken organisaties. Het is aan te raden om zoveel mogelijk hoog geplaatste functionarissen bij het proces te betrekken. Hiermee wordt de uitstraling naar buiten toe vergroot en ook het gezag van de beslissingen neemt toe.

Omgevingsmanagement is ook een element dat de voortgang kan bevorderen. Actoren die niet direct participeren in het proces kunnen het wel degelijk beïnvloeden. Door

een gunstig gestemde omgeving kan de voortgang en de vaart in het proces behouden blijven. Omgevingsmanagement start al bij de vormgeving van de openheid door ook belangenpartijen die niet direct bijdragen aan het proces te betrekken.

Binnen het proces gaat het om een adequate vervechting van belangen, die mogelijk tegengesteld zijn. Conflicten rond ambigue belangen dienen zo diep mogelijk in het proces te worden weggelegd. Een mogelijkheid hiervoor wordt geschapen door het hanteren van bepaalde structuren, bijvoorbeeld door de indeling in: stuurgroep – projectgroep – werkgroep. Hierin neemt de stuurgroep de belangrijkste besluiten, die dan verder door de andere groepen worden vormgegeven en uitgewerkt. Maar het kan ook andersom dat conflicten in werkgroepen beslecht worden en niet het proces op stuurgroep niveau vertragen.

Tenslotte kan de voortgang worden bevorderd door ‘command en controle’ als aanjager in het proces te gebruiken. Deze vorm van management is mogelijk wanneer er op basis van een hiërarchische structuur daadkrachtig kan worden op getreden. Dit is bijvoorbeeld mogelijk wanneer door bepaalde formeel bevoegde organen een deadline gesteld kan worden waarbinnen besluiten genomen dienen te worden. Door een strakke regie kan de voortgang bewaakt worden en gecontroleerd. Dit is echter niet altijd mogelijk omdat binnen netwerken een hiërarchische structuur soms ontbreekt. De regels voor het vormgeven van de voortgang worden samengevat in ontwerpprincipe 8 tot en met 12.

4.4.4 Inhoud

Na de beschrijving rond openheid, bescherming core values en voortgang is het laatste aspect de inhoudelijke kant van het proces. Door de vormgeving van de voorgaande drie ontwerpelementen kunnen actoren deelnemen aan een open proces, waarin hun kernwaarden voldoende beschermd zijn en waar voldoende garantie is op voortgang rond besluitvorming. Maar dit is niet genoeg omdat aan de besluiten ook nog inhoudelijke kwaliteitseisen gesteld worden. Wanneer de belangentegenstellingen groot zijn, zouden actoren de weg van de minste weerstand kunnen kiezen en inhoudelijk lege besluiten kunnen nemen.

Om dit te voorkomen zijn er twee aandachtspunten om de inhoudelijke kant van de besluitvorming voldoende te waarborgen.

De inhoudelijke kwaliteit wordt ten eerste gewaarborgd door de inzet van deskundigen op het gebied van de inhoud. Deze deskundigen kunnen zin en onzin van elkaar scheiden en drogredenen blootleggen. Hierbij moet worden aangetekend dat de inhoudelijk experts los staan van de belangenhebbende en dat deze dus gescheiden rollen vervullen. Dit om te voorkomen dat belanghebbenden expertise zouden kunnen kleuren en daarmee objectiviteit verloren zou gaan.

Een tweede aspect om de inhoudelijke kwaliteit te waarborgen is het vormgeven van de inhoud door middel van variëteit naar selectie. Binnen een proces zal de inhoud langzaam maar zeker moeten worden toegespitst tot enkele kernpunten. De trechterwerking wordt duidelijk wanneer het aantal oplossingsmogelijkheden langzaam van tien terug gebracht wordt tot drie.

Ter afsluiting zijn de ontwerpprincipes omtrent de inhoud weergegeven onder nummer 13 en 14.

De kernelementen en de hun ontwerpprincipes.⁵⁶

Openheid	<ol style="list-style-type: none"> 1 Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken. 2 Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken. 3 Transparantie van proces en procesmanagement.
Bescherming core values	<ol style="list-style-type: none"> 4 De centrale belangen van partijen worden beschermd. 5 Commitment aan het proces, niet aan het resultaat. 6 Commitment kan door partijen worden uitgesteld. 7 Het proces kent exit-regels.
Voortgang	<ol style="list-style-type: none"> 8 Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag vooral bij de afronding van het proces. 9 Het proces kent een zware personele bezetting. 10 De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces 11 Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd. 12 Command and control wordt als aanjager van het proces benut.
Inhoud	<ol style="list-style-type: none"> 13 Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. 14 Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Tabel 4.4 Overzicht ontwerpprincipes kernelementen

In theorie zou aan al deze criteria voldaan moeten worden bij het opstellen van het procesontwerp. Dit is echter onmogelijk omdat er sprake is van een spanning tussen de verschillende elementen, zoals al naar voren kwam bij de open en gesloten benadering. Er is sprake van een continue “trade off” tussen de elementen. De Bruin et.al. benoemen vooral de spanning die ligt tussen de openheid versus bescherming kernwaarden en tussen de voortgang en de inhoud. Zo kan een te brede inhoud de voortgang in de weg staan of een te sterke bescherming van de core values de openheid belemmeren. Het procesontwerp is altijd een afweging tussen deze “trade off.” Bij het procesontwerp wordt een waardeafweging gemaakt tussen de elementen. Per ontwerp kunnen verschillende elementen benadrukt worden. De keuzes die hierin gemaakt worden moeten altijd beargumenteerd worden, zodat alle actoren het ontwerp een kans van slagen toerekenen.

4.5 Procesmanagement

Wanneer actoren zich bewust zijn geworden dat ze alleen door een gezamenlijk proces in te gaan tot oplossingen kunnen komen, dan moet dat proces ook gemanaged worden. Een passende definitie wordt gegeven door De Bruin die procesmanagement definieert als: “*het vermogen om conflicterende claims op schaarse ruimte zondanig te verzoenen (presenteren, vertalen, verwerken, combineren) dat de mate van conflict vermindert.*”⁵⁷

Er zijn verschillende vormen managementstijl te benoemen die afgezet kunnen worden tegenover procesmanagement. Bij andere stijlen ligt de nadruk mogelijk meer

⁵⁶ Bruijn, J.A de., Ten Heuvelhof E.F., In 't Veld R.J. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Den Haag.: Academic Service. Blz. 56

⁵⁷ Bruijn, J.A. de., G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman. (2004a). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma BV.

op inhoud, command en control, project of op enkelvoudigheid. Procesmanagement is niet een alles verbeterende stijl van management en sluit andere vormen zeker niet uit. Aan procesmanagement worden in de literatuur wel enkele belangrijke voordelen toegeschreven.⁵⁸

Zo zorgt het juist toepassen van procesmanagement, ten eerste, voor het creëren van draagvlak. Door in een vroeg stadium de belangrijkste actoren te betrekken, wordt er een gevoel van betrokkenheid gecreëerd en op die wijze kan er draagvlak ontstaan. Ten tweede kan procesmanagement de inhoudelijke onzekerheid reduceren. Door middel van een goed proces wordt alle beschikbare informatie gedeeld en gebruikt. Een derde belangrijke bijdrage van procesmanagement volgt op het gebied van de oplossingsverrijking. Door de betrokkenheid van vele uiteenlopende actoren kan het proces verrijkt worden met creatieve en innovatieve oplossingen.

De incorporatie van dynamiek is een vierde waarde van procesmanagement. Procesmanagement kan een middel zijn om de dynamiek in de omgeving in het proces te incorporeren. Nieuwe oplossingen die buiten het proces kunnen ontstaan, moeten direct in het geheel (proces) betrokken worden, dit zodat actoren zich niet op externe ontwikkelingen kunnen beroepen en alsnog tegen voorstellen kunnen stemmen. Het vergroten van de transparantie van de besluitvorming is een vijfde bijdrage van procesmanagement. Een procesontwerp levert een zekere transparantie op, door middel van de invulling van de openheid, core values en de inhoud. Tenslotte kan de procesbenadering leiden tot een depolitisering van de besluitvorming. Dit volgt in het bijzonder uit de verschuiving van de inhoudelijke benadering naar meer een proces benadering.

4.6 Legitimiteit van publieke besluitvorming

Voordat overgegaan kan worden naar de beschrijving van een concept methodologie voor de procesgang van de Trekvliettracé casus is er nog één thema dat nader belicht dient te worden. Dit is namelijk de legitimiteit van de besluiten die volgen uit de doorlopen processen. Zeker bij ingrijpende projecten als het Trekvliettracé is de legitimiteit van de besluitvorming een belangrijk aandachtspunt. Bij infrastructurele projecten staan milieubelangen en economische ontwikkeling soms op gespannen voet. Wanneer er dan ook nog grote financiële investeringen gevraagd worden dient de besluitvorming voldoende legitiem te zijn.

Om de legitimiteit van de besluitvorming te waarborgen zijn er verschillende aspecten van belang bij het opstellen van een procesontwerp. Ten eerste de verwerking van de stem van het volk, hieruit volgt ten tweede een spanning tussen directe en indirecte democratie, ten derde is een complicerende factor de bestuurlijke dichtheid in Nederland. Deze drie onderdelen worden afzonderlijk nader toegelicht.

Ten eerste dient de stem van het volk op een adequate wijze verwerkt te zijn in de besluitvorming. Vandaag de dag is het niet altijd voldoende om dit alleen op te vangen door middel van een volksvertegenwoordiging. Burgers hebben om de vier jaar een stem bij de verkiezingen op lokaal, provinciaal of landelijk niveau. Bij projecten zoals het Trekvliettracé willen burgers ook een directe inmenging. Met name degenen wiens belang direct in het geding is. De initiatiefnemende publieke

⁵⁸ Bruin J.A. de, Heuvel E.F. ten, 't Veld R.J. in, *Procesmanagement Over procesmanagement en besluitvorming* (2002) Academic service: Den Haag, paragraaf 2.6

partijen kunnen ervoor kiezen om dit vorm te geven door middel van interactieve beleidsvorming.

“*Waarbij interactieve beleidsvorming als middel tot uitoefenen van directe inhoudelijke invloed gezien kan worden, ook wel de macht aan het volk.*”⁵⁹ Bij het hanteren van het instrument van interactieve beleidsvorming wordt burgers de mogelijkheid geboden om direct inspraak te hebben en invloed uit te oefenen op de beleidsvorming. Dit kan zelfs zover gaan dat een deel van het primaat van de gemeenteraad of Tweede Kamer terug gaat naar het volk. Op deze wijze kunnen de publieke partijen proberen om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen. Op deze wijze kan draagvlak worden gecreëerd en kan het beleidsontwikkelingsproces verrijkt worden. Het onderzoek naar de werking en effecten van interactieve beleidsprocessen is nog van beperkte empirische omvang. Echter een voorzichtige conclusie over de effecten en werking luidt dat: “*afhankelijk van de mate waarin de verschillen in verwachtingen expliciet worden gemaakt, goede afspraken worden gemaakt tussen de diverse betrokkenen, de grenzen van die verwachtingen eerlijk en transparant worden vastgesteld en onrealistische of onjuiste verwachtingen worden tegengesproken.*”⁶⁰ De invulling van interactieve beleidsvorming vraagt dus een nauwkeurige invulling zodat onrealistische verwachtingen voorkomen worden. Het blijkt in de praktijk lastig om burgers daadwerkelijk ruimte tot invloed te geven zonder dat de controle volledig weg valt.

Het tweede aspect is een verdere verdieping en uitwerking van de inzet van interactieve beleidsvorming en gaat in op de spanning die mogelijk ontstaat tussen directe democratie en indirecte democratie.

In het proefschrift van Oosten “Ruimte voor een democratische rechtstaat” wordt dit onderzocht. Hij stelt in zijn inleiding dat tussen directe en indirecte democratie modellen een spanning bestaat. Hoe deze twee modellen met elkaar te verzoenen zijn in ruimtelijke besluitvorming is de doelstelling van zijn onderzoek. In de processen rond ruimtelijke ordening en de besluitvorming stelt hij dat dit mogelijk is door verder te rationaliseren of samen te werken. Onder rationaliseren verstaat hij: “*de eerste variant van een probleemdefinitie en oplossingsrichting heeft een technische rationeel karakter.*”⁶¹ Deze benadering komt overeen met de constatering van de WRR dat dergelijke projecten vaak vanuit een te technisch rationele context worden aangevat. De tweede gang van het proces kan worden omschreven als samenwerken. Interdependentie en herpositionering zijn de kernpunten van deze benadering. Oosten stelt in zijn conclusie dat verder rationaliseren al snel centralistisch wordt en samenwerken onwettig. Hij kan geen concrete methode benoemen waarop directe democratie op een adequate wijze kan worden vormgegeven. Beide vormen van democratie zijn niet eenvoudig met elkaar te verzoenen.

Ten slotte moet in een procesontwerp rekening gehouden worden met de bestuurlijke dichtheid in Nederland. Bij het vormgeven van het proces zijn er naast burgers ook vele publieke actoren die invloed proberen uit te oefenen op de uitkomsten. Meestal doen zijn dit allemaal vanuit een eigen bevoegdheid of verantwoordelijkheid. Bij een project binnen de provincie Zuid Holland kunnen vele publieke organen een rol

⁵⁹ Edelenbos J., Mayer I., Monnikhof R., (2002), *Stormham of stut? Democratische dilemma's van interactieve beleidsontwikkeling*. Amsterdam: Boom, blz. 89

⁶⁰ Ibid, blz. 104

⁶¹ Oosten W.J. (2005), *Ruimte voor een democratische rechtstaat*, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen, Den Haag: Sociotext Press blz. 17

spelen. In de studie van de provincie Zuid Holland “Willen en Wegen” wordt daarover het volgende geconcludeerd: “*In Zuid-Holland is de bestuurlijke dichtheid opmerkelijk groot. Naast het rijk, de waterschappen, de gemeenten en de provincie zijn er ook nog twee stadsregio’s; elke overheid heeft eigen bevoegdheden en invloedslijnen.*”⁶² In een procesontwerp moet er rekening mee gehouden worden met het feit dat alle publieke organen op een juiste wijze vertegenwoordigd moeten zijn en dat zij alle, indien van belang, goedkeuring verlenen aan het besluitvormingsproces.

De bovengenoemde drie punten zijn ook besproken met een voormalig wethouder van de gemeente Den Haag en thans staatssecretaris van Onderwijs, de heer Bruins. Hij is zes jaar wethouder geweest van Verkeer, Binnenstad en Monumentenbeleid en vanuit die positie onder andere aanjager geweest van het proces rond het Trekvliettracé. Met hem is de procesgang besproken en in het bijzonder de aspecten verbonden aan de legitimiteit van de besluitvorming. Een overzicht van de vragenlijst en het gespreksverslag is te vinden in bijlage G.

Het belangrijkste knelpunt dat in het interview met de heer Bruins naar voren komt is de bestuurlijke dichtheid in Nederland. Dit komt dus overeen met de constatering uit het onderzoek van de provincie Zuid-Holland. Hij heeft gemerkt dat in zijn pogingen om voortgang in het proces rondom het Trekvliettracé te bewerkstelligen het complex is om alle betrokken publieke partijen op de zelfde lijn te krijgen. Een oplossing zou volgens de heer Bruins kunnen zijn om te komen tot nieuwe landelijke wetgeving. Daarin zou de voorbereidingsperiode van dergelijke projecten beperkt moeten worden tot maximaal vier jaar waarna de minister een alles bepalende en onomkeerbare beslissing neemt.

De bespreking van de spanning tussen burger en politiek levert een gematigd beeld op. De inspraak van burgers is volgens de heer Bruins zeker wel gewenst, alleen de gemeenteraad zal niet bereid zijn om haar bevoegdheden over te dragen, om zo te komen tot echte directe democratie. Een deels interactief beleidsproces zal in zijn ogen nooit overgaan tot echt directe democratie. Hij vindt de klankbordgroep die opgericht is rond het Trekvliettracé een juiste methode om informatie te delen met de maatschappelijke omgeving. Daarbij is hij ook van mening dat wanneer partijen niet wensen deel te nemen dat hun goed recht is, maar dat hij dan verder geen inspanningen meer onderneemt om hen bij het proces te betrekken.

4.7 Ontwerpmethodologie voor de Trekvliettracé casus

De voorgaande vier paragrafen zijn lastig samen te vatten in een concrete ontwerpmethodologie voor het Trekvliettracé, die direct toepasbaar en inzetbaar zou zijn. In eerste instantie zouden natuurlijk alle aandachtspunten, ontwerpprincipes en managementstijlen verwerkt dienen te worden. Dit zal echter niet zomaar mogelijk blijken en dus zullen er inhoudelijke keuzes gemaakt moeten worden. Er zijn vele dilemma’s waarop geen pasklaar antwoord is. In deze paragraaf zullen de belangrijkste punten benoemd worden, die tenminste meegenomen dienen te worden in het ontwerp voor het Trekvliettracé.

⁶² Onderzoeksrapport ‘*Willen en Wegen*’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland, blz. 22

Voorfase

Uit de ontwerpmethodologie van Van Heffen et. al wordt afgeleid dat een gedegen voorstudie cruciaal is voor het procesontwerp en het uiteindelijke verloop van het proces. Wanneer er vanuit verkeerde uitgangspunten gestart wordt, is het procesontwerp bij voorbaat kansloos. Belangrijkste stap in de voorfase is de uitvoering van een netwerkanalyse en het benoemen van de elementen van de technische en sociale complexiteit, zoals aangegeven door de Commissie Duivesteijn. Daarbij is de volgende stap dat de uitkomsten ervan verwerkt worden in het ontwerp.

Ontwerpfase

De ontwerpfase wordt gekenmerkt door de invulling van de kernelementen maar daarbij dienen ook de bouwstenen van Van Heffen et. al. verwerkt te worden. Belangrijk daarbij is, dat er voldoende aandacht voor de omgeving is en dat inconsistenties tussen ontwerp en omgeving bewust benoemd worden. Een antwoord daarop is dan niet direct nodig. (zolang de inconsistentie maar benoemd wordt)

Bij de invulling van de kernelementen verdienen de volgende ontwerpprincipes uitdrukkelijke aandacht omdat zij mogelijk geconstateerde knelpunten uit de netwerkanalyse kunnen verminderen.

- Openheid

Uitvoering van ontwerpprincipe nummer 1: “Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.” Hierbij niet alleen de actoren met bepaalde middelen maar ook in een vroeg stadium de uitnodiging van actoren uit de omgeving uit ethische overwegingen. Bij de uitnodiging van actoren zal wel het eerste dilemma van openheid en geslotenheid een rol gaan spelen. De openheid zal, wanneer er inhoudelijk voortgang geboekt moet worden, ingeperkt kunnen worden. Wanneer het proces dan in haar goedkeuringsfase komt kan dit weer verbreed worden.

- Bescherming Core Values

Met het vooraf toekennen van bescherming van kernwaarden moet voorzichtig worden omgesprongen. Een te brede bescherming zou een onwerkbaar situatie op kunnen leveren. En het toekennen van bescherming is al een proces op zich. Belangrijkste ontwerpprincipe is nummer 5: “Commitment aan het proces en niet aan het resultaat”, moet voorop staan. Alleen voor actoren die onmisbaar blijken te zijn voor het proces is enige bescherming vooraf mogelijk.

- Voortgang

De voortgang kan zoveel mogelijk worden bespoedigd door ontwerpprincipe nummer 8: “Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag vooral bij de afronding van het proces.” Dit zorgt ervoor dat actoren tot het einde bij het proces betrokken blijven. Belangrijk daarbij is dat op gesloten compromissen niet meer kan worden terug gekomen.

Naast het zo diep mogelijk wegstoppen van winstmogelijkheden volgt ook ontwerpprincipe nummer 11: “Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.” Conflicten en winstmogelijkheden kunnen op deze wijze in een cruciale fase aan elkaar gekoppeld worden.

- Inhoud

De behandelde oplossingen binnen het proces worden zoveel mogelijk bereikt via ontwerpprincipe nummer 14: “Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.” Belangrijk daarbij is, dat de inhoud zoveel mogelijk wordt bepaald door onafhankelijke experts, die niet direct belanghebbende zijn.

Gebruikfase

Tijdens het gebruik dient de juiste combinatie van managementstijlen gebruikt te worden. Bij infrastructurele projecten is het verstandig om te kiezen voor inhoud boven voortgang, dus zorgvuldigheid boven snelheid. De uitvoering van wettelijke verplichte studies zoals een MER studie dient boven iedere verdenking van onzorgvuldigheid verheven te zijn. Daarnaast is de transparantie van de besluitvorming en de openheid van informatie cruciaal. Een juiste invulling van deze punten kan leiden tot een bredere acceptatie van de uitkomsten.

4.8 Conclusie

Binnen dit hoofdstuk heeft de beantwoording van de volgende deelvraag centraal gestaan: Wat is een procesontwerp en op welke wijze wordt dit opgesteld? Om deze vraag te beantwoorden is de bestaande literatuur over ontwerpmethodologie bestudeerd en gepresenteerd. Dit bestond vooral uit de basispunten voor een algemene ontwerpmethodologie. De studie onder leiding van Van Heffen leverde een drietal fasen op van het ontwerpproces, waarin verschillende aandachtspunten centraal staan. De studie leverde uiteindelijk geen vast omlijnd stappenplan op voor een algemene ontwerpmethodologie. De tweede belangrijke uitkomst waren de vier concrete kernelementen van een procesontwerp. De elementen openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud, zijn allemaal afzonderlijk toegelicht. Dit resulteerde uiteindelijk in een tabel met de 14 ontwerpprincipes. Vervolgens is aan bod gekomen hoe een ontwerp in de praktijk gebruikt kan worden en welke vormen van management er zijn. Belangrijkste was de inzet van procesmanagement, waarvan diverse voordelen naar voren zijn gekomen.

Dit alles heeft geleid tot het geschetste theoretische kader, dat de basis gaat vormen voor het procesontwerp dat opgesteld gaat worden voor de Trekvliettracé casus.

Ten slotte als opvallendste antwoord op de behandelde deelvraag is, dat uit de literatuur naar voren is gekomen dat er geen adequate algemene ontwerpmethodologie in de vorm van een stappenplan bestaat. Wel is gebleken dat er bepaalde denk- en handelingsstrategieën zijn voor bepaalde ontwerpsituaties. Iedere ontwerpsituatie is weliswaar weer nieuw, maar het voorgaande hoofdstuk heeft de belangrijkste bestaande bouwstenen aangedragen die gebruikt kunnen worden in de ontwerppraktijk.

Hoofdstuk 5 Een casestudie

5.1 Inleiding

De belangrijkste inzichten uit de ontwerpmethodologie beschreven in hoofdstuk 4 zijn de basis voor het op te stellen procesontwerp. Echter om het op te stellen procesontwerp meer binding met de praktijk te geven wordt een aanvullende casestudie verricht.

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten beschreven van het onderzoek naar twee vergelijkbare regionale infrastructurele wegprojecten, te weten:

- De Noordelijke Randweg Haaglanden N14;
- De provinciale weg N 470.

Het doel daarbij is tweeledig: ten eerste om in beeld te brengen hoe het procesontwerp is vormgegeven en ten tweede te analyseren wat de belangrijkste inhoudelijke succesfactoren waren. Aan de orde is dan ook de volgende deelvraag: *Welke lessen omtrent procesontwerp en procesmanagement kunnen geleerd worden uit twee voorgaande infrastructurele wegprojecten?*

Voordat inhoudelijk op de cases wordt ingegaan, wordt eerst de onderzoeksmethode, de werkwijze en de selectie van de cases toegelicht (paragraaf 5.2).

De kern van dit hoofdstuk omvat de presentatie van de belangrijkste uitkomsten van de casestudie. Aan iedere casus wordt een paragraaf gewijd (paragraaf 5.3 en 5.4). Daarin worden de projecten eerst kort toegelicht en vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste lessen omtrent procesontwerpen en de inhoudelijke succesfactoren. Deze uitkomsten kunnen relevant zijn voor de Trekvliettracé casus. De twee onderzochte cases worden vergeleken met de Trekvliettracé casus (paragraaf 5.5) De belangrijkste aanvullende inzichten en aandachtspunten voor het op te stellen procesontwerp worden aansluitend beschreven (paragraaf 5.6). Tenslotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conclusie (paragraaf 5.7).

5.2 Onderzoeksmethode casestudie

Voordat de empirie uit de cases gepresenteerd kan worden is het belangrijk om twee vragen beantwoorden. Ten eerste: waarom is vergelijkend onderzoek binnen deze scriptie relevant?

In de inleiding van dit onderzoek is vermeld dat lessen uit het verleden een bijdrage kunnen leveren aan de toekomst. Met het verrichten van de casestudie wordt daaraan invulling gegeven. Daarbij is dit hoofdstuk bedoeld om een ondersteuning te vormen voor het op te stellen procesontwerp. Het ontwerp wordt daarmee niet alleen gebaseerd op theoretische uitgangspunten maar versterkt door lessen uit de praktijk. Kort gezegd moet voorkomen worden dat fouten uit het verleden wederom gemaakt worden. Daarnaast worden mogelijk ‘ontdekkingen’ gedaan die ook toepasbaar kunnen zijn op het Trekvliettracé procesontwerp.

De tweede vraag die beantwoord dient te worden is: waarom zijn de geselecteerde cases vergelijkbaar met de Trekvliettracé casus?

De drie projecten: Trekvliettracé, Noordelijke Randweg N14 en de N470 vertonen voldoende overeenkomsten zodat ze vergelijkbaar worden.

Ten eerste omvatten alle drie de projecten de aanleg van nieuwe infrastructuur, in het bijzonder autowegen. Ten tweede zijn het alle drie projecten binnen de regio Haaglanden. Ten derde is de samenstelling van de betrokken actoren min of meer hetzelfde. Bij alle projecten zijn er meerdere bestuurslagen (gemeenten, stadsregio's, provincie en rijk) betrokken. Ten vierde spelen bij alle drie de projecten belangenpartijen een rol. Omwonenden van de tracés en milieugroeperingen zijn vertegenwoordigd in klankbordgroepen of proberen invloed uit te oefenen via inspraakprocedures.

Tenslotte is kenmerkend voor alle drie de projecten de mate van weerstand die zij opriepen en de vertraging die zich heeft voorgedaan tijdens het proces. Alle drie de projecten zijn niet gerealiseerd binnen de termijn die daar in eerste instantie voor gepland was.

De volgende methode van onderzoek is gehanteerd om de verschillende cases in kaart te brengen en de resultaten te vergelijken. Ten eerste is er gezocht naar literatuur over de twee projecten en mogelijk evaluatiestudies die verricht zijn. Vervolgens is er op basis van de literatuur en overige informatie een case beschrijving gemaakt. Om een goed beeld te krijgen van de invulling van het procesontwerp en het verloop van het proces zijn twee kwalitatieve diepte interviews afgenomen. Beide heren zijn ervaringsdeskundige op het gebied van infrastructurele projecten en direct betrokken geweest bij één van de twee cases. Een overzicht van: de vragenlijst en de gespreksverslagen vindt u in bijlage D en E. In de komende twee paragrafen komen de twee cases afzonderlijk aan bod. Er wordt gestart met de provinciale weg N 470.

5.3 Case I: Provinciale weg N 470

In deze paragraaf zal het proces rond de provinciale weg N 470 centraal staan. Achtereenvolgens zal de case geïntroduceerd worden, de invulling van de kernelementen beschreven worden en de belangrijkste inhoudelijke succesfactoren benoemd. Voor deze case is de heer E. Borkens geïnterviewd, hij is bijna 10 jaar betrokken geweest bij het proces rond de N470. Hij is werkzaam bij het Stadsgewest Haaglanden, één van de actoren in het proces. Verder is informatie gevonden op de website die hoort bij dit project: www.N470.nl en de uitgebrachte voortgangsberichten. Daarnaast zijn er enkele evaluatiestudies, zoals het eerder al aangehaalde onderzoeksrapport van de provincie Zuid-Holland 'Willen en Wegen' waarin de N470 één van de onderzochte cases is.

5.3.1 Introductie N 470

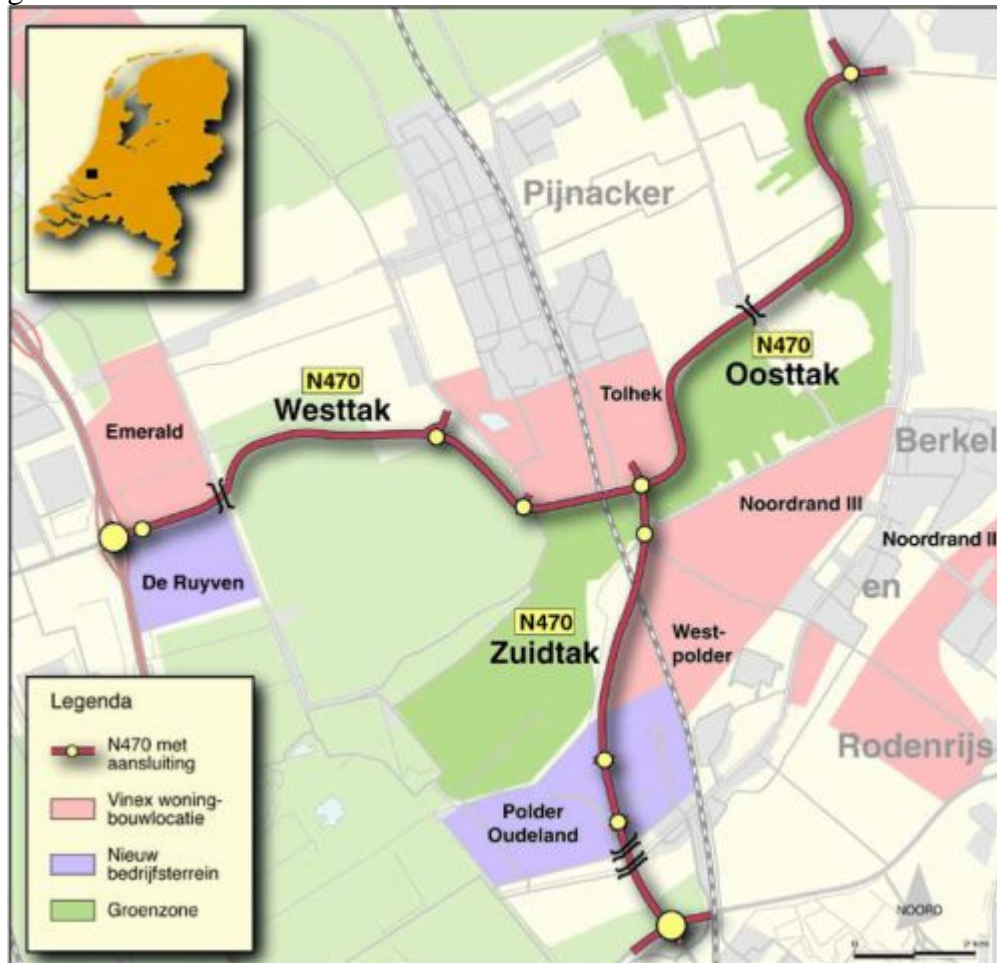
De N470 is een autoverbindingsweg bestaande uit drie takken:

- een Oosttak, tussen Zoetermeer en Pijnacker;
- een Westtak, tussen Pijnacker en Delft (A13);
- een Zuidtak, tussen Pijnacker, via Berkel en Rodenrijs tot Rotterdam.

Deze drie komen samen bij de Klapwijkse Knoop. De N470 verbindt Delft, Pijnacker, Zoetermeer en Rotterdam met elkaar. Op figuur 4.1 wordt het tracé en de gegeven beschrijving grafisch inzichtelijk gemaakt.⁶³

⁶³ Figuur ontleent aan de website: www.N470.nl

Aan de weg wordt nog volop gewerkt maar sommige delen zijn al onofficieel in gebruik genomen. Verwacht wordt dat het totale project in het begin van 2008 open gesteld kan worden voor het autoverkeer.⁶⁴



Figuur 4.1 Overzicht tracé N 470

Het bestuurlijk traject rond de aanleg van deze weg loopt sinds 1989, maar ook daarvoor werden al concept plannen gemaakt. Het eerste concept dateert uit 1964. Grootste trekker in dit project is de provincie Zuid-Holland, dit vanwege het feit dat het om een provinciale weg gaat. Samen met de stadsregio Rotterdam (SRR) en het Stadsgewest Haaglanden (SGH) en de gemeenten Berkel en Rodenrijs, Pijnacker Nootdorp en Bergschenhoek. Daarnaast hebben de ministeries van V&W en VROM een rol gespeeld binnen het proces, enerzijds voor de financiering en anderzijds voor de toewijzing van een VINEX locatie. Grootste knelpunt binnen dit proces was, om overeenstemming te bereiken over de exacte ligging van het traject en de financiering daarvan. Om het tracé vast te leggen werd een streekplan opgesteld dat zou worden overgenomen in lokale bestemmingplannen. Echter de opname hierin van de plannen had de nodige voeten in de aarde en heeft uiteindelijk veel tijd gevergd. Op welke wijze dit uiteindelijk is opgelost wordt in paragraaf 5.3.3 verder uitgewerkt. Een volledige case beschrijving is opgenomen in bijlage F, daarin uitgebreid aandacht voor: de historische procesgang, achtergrondinformatie en het besluitvormingstraject van dit project.

⁶⁴ Voortgangsbericht N 470, informatiekant van de provincie Zuid-Holland, april 2006, nummer 13

5.3.2 Invulling van de kernelementen, procesontwerp rond de N470

Voordat de invulling van de kernelementen beschreven wordt, dient eerst opgemerkt te worden dat er binnen het proces geen sprake is van een vooraf bewust opgesteld procesontwerp. De invulling van de kernelementen wordt beschreven op basis van de verzamelde gegevens en daarmee kan alsnog een acceptabel beeld geschetst worden.

- Openheid

In het interview met de heer Borkens komt naar voren dat de invulling van de openheid kan worden opgedeeld in twee verschillende aspecten, namelijk: openheid ten opzichte van de direct betrokken publieke partijen en openheid naar de omgeving, voornamelijk belangengroeperingen.

De publieke actoren zijn vanaf het begin niet in voldoende mate betrokken geweest bij het proces en de ontwikkeling van de plannen. De provincie Zuid-Holland hield de regie van het ontwerpen van het tracé vrijwel volledig in eigen hand en zij bepaalde wanneer er partijen betrokken werden. De andere actoren konden soms wel hun stem laten horen maar de provincie Zuid-Holland bepaalde de verwerking van die input. In het onderzoeksrapport ‘Willen en Wegen,’ dat voor de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland werd uitgevoerd, wordt geconcludeerd dat: *“De technische-rationele aanpak, die in de daadwerkelijke realisatie te prefereren valt, heeft ook in de plan- en besluitvorming de boventoon gevoerd. Zaken die zich in het proces hebben voorgedaan hadden met een meer omgevingsgerichte benadering en heldere sturing vanuit de provincie mogelijk kunnen worden voorkomen.”*

Dit citaat sluit duidelijk aan bij het onderzoek van de WRR dat in de inleiding genoemd werd. De Raad concludeerde in 1994 al dat bij infrastructurele projecten teveel het technische rationele perspectief de boventoon voert en er te weinig aandacht is voor de omgeving. Het blijkt dat de provincie Zuid Holland dezelfde ‘fout’ heeft gemaakt.

Het rapport ‘Willen en Wegen’ vervolgt over de rol van de provincie zelf: *“De provincie was enerzijds sterk intern gericht (draagvlakverwerving binnen het eigen apparaat) en deed voorstellen zonder consultatie van de andere betrokkenen in het proces. Het zoeken naar oplossingen werd niet interactief aangepakt. Hierdoor zijn SGH, SRR en de andere betrokkenen vaak met voldongen feiten geconfronteerd.”*⁶⁵ De provincie handelde te zelfstandig en had maar weinig aandacht voor de omgeving en deze werd geconfronteerd met zaken die zij niet meer kon wijzigen. Vooral het feit dat actoren met voldongen feiten geconfronteerd worden is, volgens de heer Borkens, funest voor de sfeer en de bereidwilligheid tot samenwerking in het proces.

- Bescherming core values

Het kernelement bescherming van kernwaarden is een complex element om te beoordelen op haar invulling. Dit vanwege het feit dat die bescherming meestal niet schriftelijk wordt vastgelegd en daarom niet is terug te vinden. Wel is het zo, dat actoren zich verzetten tegen bepaalde oplossingsvarianten of inpassingen om hun eigen kernwaarden te beschermen. Opvallendste aspect bij de bescherming van de kernwaarden is, dat de betrokken gemeenten vooraf al enkele gebieden mochten benoemen waar de weg uitdrukkelijk niet zou mogen komen te liggen. Echter, dit is niet terug te vinden in documenten. De heer Borkens geeft in het interview aan dat hij het opvallend vond dat bijvoorbeeld de gemeente Pijnacker expliciet mocht aangeven waar het tracé niet mocht komen. Later werd het duidelijk dat dit hoofdzakelijk in

⁶⁵ Beide citaten: Bijlage Onderzoeksrapport ‘Willen en Wegen’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland, blz. 43

verband was met de mogelijke realisatie van een VINEX locatie. Over de bescherming van kernwaarden vooraf is de heer Borkens van mening, dat de garantie daarop de bereidheid tot medewerking aan het proces vergroot heeft. Dit is ook één van de belangrijkste doelen die beoogd worden met de invulling van het ontwerpelement bescherming kernwaarden.

- Voortgang

De lange duur van het proces is reden geweest voor de provincie Zuid-Holland om de N470 case te selecteren voor haar studie. Daarin is ook een uitgebreide reconstructie van de procesgang te vinden.

Zij concludeert dat vooral de initiatieffase opvallend lang geduurd heeft, namelijk meer dan 30 jaar en het totale project 43,5 jaar.⁶⁶ Het duurde van 1964 tot 1994 voordat er concrete stappen genomen werden in de vorm van wezenlijke beleidsbeslissingen. Deze trage voortgang is grotendeels veroorzaakt door de inhoudelijke vormgeving, waarover meer in de volgende paragraaf.

Daarnaast constateert zij twee punten die de voortgang hebben vertraagd. Deze twee oorzaken zijn slechts terug te zien in de periode van 1994 tot heden. Ten eerst het gegronde bezwaar van de eendenkooihouder die bezwaar aantekende tegen het ontbreken van een flora- en faunatoets. Dit veroorzaakte een vertraging van 1,5 jaar. Het tweede punt dat naar voren komt is de invloed van de verkiezingen die tijdens het proces plaats vonden. Dit veroorzaakte ook een periode van stilstand.

De initiatieffase van 30 jaar heeft waarschijnlijk zo lang geduurd vanwege het feit dat er nog geen concrete helderheid was over het nut en de noodzaak van het tracé. In 1994 werden de VINEX locaties definitief toegewezen en dat maakte het mogelijk om concreet te gaan werken aan de N470.

Bij de N470 moesten verschillende waarden met elkaar vervlochten worden: “*De afweging tussen diverse functies (wonen, werken, groen, water en kassen) in het gebied heeft de besluitvorming over de N470 gecompliceerd.*”⁶⁷ Pas nadat de VINEX locatie definitief was toegewezen kon er een duidelijke richting gekozen worden in de afweging van functies.

Met de heer Borkens is vooral de voortgang in de afgelopen 10 jaar besproken, omdat hij daarover uit eigen ervaring kan spreken. Er blijken uit het interview een aantal redenen om een deel van de vertraging te verklaren.

De heer Borkens is van mening (die aansluit bij de conclusie van de provincie zelf) dat de ontwikkeling van de plannen te zelfstandig binnen de provincie Zuid-Holland plaats vond. Daarbij was er te weinig input vanuit de omgeving die vervolgens protesteerde en zorgde voor vertraging.

Daarnaast is het de heer Borkens opgevallen dat onderzoeken dubbel zijn uitgevoerd en dezelfde discussiepunten eindeloos opgerakeld. Als belangrijkste oorzaak noemt hij daarvoor, dat het proces een fluctuerende personele bezetting kende. Met de aanstelling van een nieuwe projectleider werden stappen opnieuw gezet. Hierdoor werd op gesloten compromissen terug gekomen en werd het proces ingehaald door de omgeving. Nieuwe inzichten, wensen of bestuurlijke eisen moesten keer op keer weer in het proces worden opgenomen. De winstmogelijkheden lagen niet diep genoeg in het proces.

⁶⁶ Bijlage Onderzoeksrapport ‘*Willen en Wegen*’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurale Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland, blz. 41

⁶⁷ Ibid, blz. 42

Deze observaties komen ook naar voren in het rapport van de provincie Zuid-Holland in haar analyse van het proces rond de N470: *“Vooral de wisselingen van projectleiders zette de continuïteit van een project onder druk. Afspraken moeten opnieuw worden bevestigd, inzichten verschillen en er was geen sprake van een vorm van proces- en/of projectarchivering. Veel ervaring ging dus keer op keer verloren.”*⁶⁸ Het verlies aan kennis en ervaring met als gevolg dat de continuïteit van het project onder druk kwam is toe te schrijven aan gebrekkig procesmanagement. Het voorkomen van dit soort fouten is juist een belangrijk onderdeel van procesmanagement. Daarnaast is in hoofdstuk 4 ook gebleken dat de personele bezetting een aandachtspunt is van het ontwerpelement voortgang.

- Inhoud

De wijze van vormgeving van de inhoud heeft ook een deel van de vertraging veroorzaakt. Binnen het proces was het namelijk zo, dat er afzonderlijk van elkaar werd overlegd tussen de financieel betrokken partijen (de beide stadsregio's) en de inhoudelijk betrokken actoren (de gemeenten). Pas vanaf 1999 werden deze twee aspecten met elkaar verbonden in een integraal proces.

Daarnaast is geconstateerd dat de inhoud van het proces door de vertraging telkens werd ingehaald door de omgeving. Daarop aansluitend kan geconcludeerd worden dat de inhoud niet volgens ontwerpprincipe 14 “Het proces kent een verloop van inhoudelijk variëteit naar selectie” is vormgegeven, maar juist andersom. De inhoudelijke vormgeving van het tracé begon met een rechte verbinding tussen punt A en punt B, de meest optimale verkeerskundige oplossing. Dit ontwerp werd vervolgens uitgebreid met allerlei varianten en opties. Deze uitbreiding kwam tot stand door de input van de verschillende betrokken actoren.

Een ander inhoudelijk aspect is het nut en noodzaak van het tracé. Toen 1994 de VINEX locaties werden toegewezen en vastgelegd, was het voor alle actoren helder dat een effectieve ontsluiting daarvan nodig was.

In de initiatieffase van 30 jaar was die gedeelde overtuiging nog niet bij alle actoren aanwezig. Daardoor kon de stap van initiatief naar uitwerking niet gemaakt worden. Deze constatering wordt bevestigd door de provincie zelf: *“Als niet alle partijen nut en noodzaak inzien, en anderen daar onvoldoende van weten te overtuigen, is de slag van initiatieffase naar voorbereidingsfase moeilijk te maken. Dat is direct duidelijk bij de N470.”*⁶⁹

In tegenstelling tot het Trekvliettracé proces is na 1994 voor alle actoren nut en noodzaak geen wezenlijk discussiepunt meer. De actoren waren het allemaal eens over de noodzaak van het ontsluitingstracé, alleen over de exacte ligging en wijze van inpassing kon men maar geen overeenstemming bereiken.

5.3.3 Succesfactoren in het N470 proces

Uiteindelijk is het project rond de N 470 toch in de realisatie fase gekomen. Hiervoor zijn enkele succesfactoren aan te duiden, deze zullen kort worden toegelicht. De inhoudelijke succesfactoren hebben bijgedragen aan het verloop van het proces, getracht wordt om aan te geven op welke wijze.

De eerste factor binnen het proces was, dat er weinig tot geen onenigheid was over het nut en de noodzaak van het tracé na de toewijzing van de VINEX locatie in 1994. Dit

⁶⁸ Onderzoekrapport ‘Willen en Wegen’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland blz. 6

⁶⁹ Ibid, blz. 25

zorgde tevens voor kans op extra financiële middelen vanuit de landelijke overheid. Er was bij alle deelnemende actoren het besef, dat er een mobiliteitsprobleem was, dat met de aanleg van de nieuwe autoverbindingsweg adequaat kon worden aangepakt. Vanuit deze gedeelde probleemperceptie kon vanaf 1994 constructief in het proces worden gewerkt. In vergelijking met het Trekvliettracé proces is dit een nadrukkelijke succesfactor. Dit houdt namelijk in dat over de feitelijke aanleg van het project zelf geen discussie of conflict is. Een gedeelde probleemdefinitie en gezamenlijke oplossingsrichting schept een basis van waaruit het proces gestart kan worden. Ten tweede is een aanzienlijk pakket van mitigerende maatregelen getroffen ter compensatie van de (natuur/milieu) schade. Zo zijn tunnels aangelegd, geluidswallen geplaatst, eco zones ingepast en is de route van het tracé zelf meerdere malen aangepast. Door deze uitgebreide compensatie maatregelen en een omgevingsvriendelijke uitvoering van het tracé, werd de weerstand aanzienlijk verminderd. Echter om te komen tot een volledig pakket aan maatregelen en een exacte inpassing in de omgeving is een uitvoerig en complex proces nodig geweest. Het proces werd gekenmerkt door geven en nemen en wikken en wegen. Hierdoor werd het een langdurig en stroperig proces. Het bepalen van de mitigerende maatregelen heeft onnodig veel tijd gevegd en dit heeft het proces vertraagd. Verklaringen voor die vertraging zijn lastig te benoemen, maar de belangrijkste zal de gebrekkig interactie tussen de actoren zijn. Het uitgebreide pakket van mitigerende maatregelen kon alleen worden uitgevoerd doordat er voldoende financiële middelen beschikbaar waren, dit is de derde doorslaggevende factor. Het aantal mitigerende maatregelen is altijd afhankelijk van de hoeveelheid beschikbare middelen. Doordat er voldoende financiële middelen beschikbaar waren konden de betrokken actoren uiteindelijk overeenstemming bereiken over de inpassing en uitvoering van het tracé. Wanneer de middelen beperkter waren geweest hadden actoren mogelijk een felle strijd moeten voeren over de wijze van verdeling van het geld.

5.4 Case II: N14 Noordelijke Randweg Haaglanden

In deze paragraaf zal de case N 14 Noordelijke Randweg Haaglanden centraal staan. De indeling is gelijk aan die van de vorige case, daarbij achtereenvolgens aandacht voor: de case introductie, de invulling van de kernelementen en de belangrijkste succesfactoren. Voor deze case is de heer L. Eggen geïnterviewd, hij is betrokken bij het project als ambtenaar van de gemeente Den Haag. Deze gemeente heeft een voorname rol gespeeld bij de realisatie van de Norah, zoals het project kortweg werd genoemd. Naast dit interview is er verder informatie gevonden op de website die hoort bij dit project: www.N14-norah.nl.

Een specifiek onderdeel van het Norah project is het proces rond de Sijtwende tunnel geweest. Dit proces en de uiteindelijke oplossingen en realisatie zijn bijzonder voor Nederland. Er zijn daarom ook al diverse studies naar dit project verricht. Een voorbeeld daarvan is het hoofdstuk “De Sijtwende-samenwerking” uit het boek Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen (Edelenbos 2004).

5.4.1 Introductie N14

In het figuur 4.2 is de Norah opgedeeld in zes delen (van onder naar boven), waarbij drie verschillende initiatiefnemers zijn te benoemen:⁷⁰

- Deel 1 en 2 zijn voor Rijkswaterstaat en omvat het Sijtwende deel;
- Deel 3/4/5 zijn voor de provincie Zuid-Holland en omvat de Landscheidingsweg, Rijksweg en Mariahoeve;
- Deel 6 is voor de gemeente Den Haag en omvat de Hubertustunnel.



Figuur 4.2 Overzicht projectdelen Norah

De Norah is een autoverbindingsweg vanaf de A4, langs de noordzijde van de Centrale Zone van Den Haag richting Scheveningen. De Norah vormt de laatste ontbrekende schakel van het “Haagse hoefijzer”, dit hoefijzer is het stelstel van hoofdwegen rondom Den Haag, door de Norah wordt deze gecomplementeerd. Omdat Den Haag aan zee ligt is een volledige rondweg zoals rond vele andere grote steden niet mogelijk en is er een hoefijzervormige ontsluiting aangelegd. Met de Norah wordt niet alleen een verbetering van de bereikbaarheid verkregen ook de leefbaarheid in verschillende woonwijken zal aanzienlijk verbeteren. Dit vanwege het feit dat sommige delen in tunnelvorm worden aangelegd zoals de Hubertustunnel en Sijtwende.

Deze case is gericht op het tweede deel van de Norah, namelijk de Sijtwende tunnel. Na aansluiting op de A4 volgt er een gedeelte door Voorburg heen, dit stuk is bekend geworden onder de naam Sijtwende. In eerste instantie had RWS besloten tot de

⁷⁰ Figuur ontleent aan de website: www.N14-norah.nl

aanleg van een autoweg op maaiveld hoogte dwars door Voorburg. Dit voornemen was goedgekeurd door de Tweede Kamer, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag. De gemeente Voorburg was hier echter fel op tegen en verzette zich tot het uiterste. Zij paste haar bestemmingplannen niet aan, waardoor de minister van V&W gedwongen werd tot maatregelen. Via de provincie Zuid-Holland werd een aanwijzingsprocedure gestart. Bij de start van die procedure had de gemeente Voorburg één jaar de tijd om haar bestemmingplannen aan te passen. In dat jaar heeft de gemeente Voorburg (met instemming van de overige actoren zij het onder voorwaarden) een alternatief plan ontwikkeld in samenwerking met een consortium van projectontwikkelaars (Sijtwende B.V.). Dit plan omvatte de aanleg van een autoweg in een ‘holle dijk’ waaromheen woningbouw mogelijk was. Dit plan is uiteindelijk gerealiseerd door middel van een publiek private samenwerkingsconstructie (PPS). Een uitgebreide case beschrijving is opgenomen in bijlage F.

5.4.2 Invulling van de kernelementen, procesontwerp rond Sijtwende

Net als bij de casus van de N470 moet ook bij Sijtwende worden geconstateerd dat er vooraf geen procesontwerp is opgesteld en bewust toegepast. Toch is een analyse van het proces mogelijk en daaruit kan een invulling gegeven worden aan de kernelementen.

- Openheid

In 1986 werd er besloten gezamenlijk aan de verdere ontwikkeling van de verlengde landscheidingsweg (naam van de voorloper van het Norah project) te gaan werken. Dat eerste idee werd verder ontwikkeld tot een totale noordelijke randweg om de gemeente Den Haag. Voor dat gezamenlijke traject werd een stuurgroep opgericht waarin alle belangrijke actoren vertegenwoordigd waren. Er was op dat moment genoeg openheid op het publieke actor niveau. Zowel de ministeries van VROM en V&W als de provincie Zuid-Holland en gemeenten zaten aan tafel. Over de ontwikkeling van de plannen werd niet geheimzinnig gedaan en de publieke partijen waren allemaal betrokken.

Deze opvallende openheid werd in 1995 nog eens extra onderstreept door de mogelijkheid van toetreding in het proces van een privaat consortium.

De omgeving van het voorgenomen proces werden niet echt direct betrokken door bijvoorbeeld een interactief beleidsontwikkelingsproces. Voor concrete inspraak waren omwoners en milieuorganisaties aangewezen op formele inspraakprocedures. Ondanks deze op het eerste oog juist vormgegeven openheid heeft er toch vertraging kunnen ontstaan binnen het proces. Dit blijkt uit de andere ontwerpelementen.

- Bescherming Core Values

Van bescherming van kernwaarden vooraf is geen enkele sprake geweest binnen het proces. Dit blijkt wel uit het ontwikkelde plan dat de aanleg van een autoweg omvatte die dwars door de gemeente Voorburg zou gaan lopen. De autoweg zou ook nog eens op maaiveld hoogte worden aangelegd waardoor er een enorme barrièrewerking vanuit zou gaan. De gemeente Voorburg zou door de weg in tweeën gesplitst worden. Het is duidelijk dat een kernwaarde als leefbaarheid binnen de gemeente Voorburg aanzienlijk zou worden aangetast. Uit deze aantasting kan dan ook de felle weerstand van de gemeente verklaard worden. Deze weerstand heeft uiteindelijk consequenties gehad voor de voortgang van het proces.

Het Sijtwende project is een onderdeel van het totale Norah project. Voor het gehele project van de Norah is een omvangrijk pakket aan mitigerende maatregelen opgesteld. Dit met name om milieu en natuurschade te compenseren. Het is opvallend dat dergelijke maatregelen nooit in de eerste plannen zijn opgenomen en altijd uit een complex proces naar voren moesten komen. Er moest eerst weerstand en protest komen tegen de voorgenomen plannen, voordat er compensatie maatregelen werden ingepast in het ontwerp. Wanneer dergelijke maatregelen eerder door de initiatiefnemende partijen worden opgenomen in de plannen, zou de aantasting van kernwaarden en mogelijk de weerstand van belanghebbenden minder hebben kunnen zijn.

- Voortgang

De voortgang binnen het project verlengde landscheidingsweg, later Norah, is traag. De eerste plannen werden in 1938 ontwikkeld en het duurde tot eind jaren '80 voordat er concreet aan beleidsmaatregelen werd gewerkt.⁷¹

Belangrijkste verklaring voor de trage voortgang ligt in de felle en hartgrondige weerstand van de gemeente Voorburg. Deze kwam zoals gezegd voort uit de grove aantasting van haar kernwaarden. Voorburg heeft het proces langdurig tegengewerkt, maar uiteindelijk ook in minder dan een jaar, in samenwerking met de andere actoren, voor een doorbraak gezorgd. Binnen het proces heeft een enorme versnelling plaats gevonden door de inzet van de aanwijspprocedure. Door de inzet van dit drukmiddel werd een termijn van één jaar vastgesteld, waarbinnen een oplossing gerealiseerd moest worden.

De inzet van dit bestuurlijke dwangmiddel heeft uiteindelijk een voortgang geforceerd. Daarbij mag de rol van het private consortium niet onvermeld blijven, door hun daadkracht en innovatie is het proces vlot getrokken. Maar zij werd ook geholpen door het ontstaan van een gezamenlijk 'sense of urgency' bij alle publieke actoren. Voor alle actoren was het duidelijk dat er een oplossing moest komen voor het probleem.

De voortgang werd uiteindelijk bezegeld in een vierpartijen overeenkomst waarin de belangrijkste afspraken werden vastgelegd en de voortgang vanaf die tijd redelijk vast lag.

- Inhoud

De inhoudelijke vormgeving van de Norah vond ook plaats door de presentatie van één oplossing die uiteindelijk *de* oplossing moest zijn. De inhoud werd niet gevormd door een variëteit aan oplossingen die langzaam tot een selectie kwam. Deze constatering is in lijn met het verloop van de Trekvliettracé en N470 casussen. Daar is dezelfde inhoudelijke vormgeving te herkennen.

Opvallend is, dat een inhoudelijke wijziging de uiteindelijk doorbraak mogelijk maakte. Een nieuwe oplossingsvariant waarin een 'holle dijk' zou worden aangelegd met daarin een autoweg en daar omheen woningbouw maakte het mogelijk om de belangen van alle actoren met elkaar te vervlechten. Deze innovatie die dubbel grondgebruik wordt genoemd maakt het mogelijk om het proces verder te laten gaan. Deze inhoud werd op een daadkrachtige en effectieve wijze vormgegeven binnen een publiek private samenwerking.

⁷¹ Onderzoeksrapport P3BI, *Publiek Private Samenwerking, integrale gebiedsontwikkeling*, juli 2004 blz. 53

5.4.3 Succesfactoren in het Sijtwende proces

De uiteindelijke realisatie van de Sijtwende tunnel is een toonaangevend project geworden voor infrastructurele ontwikkelingen in Nederland. Het project was financieel een succes, werd ongekend snel gerealiseerd en alle betrokken partijen waren tevreden.

Hiervoor zijn enkele factoren te benoemen, ook bij deze inhoudelijke succesfactoren zal getracht worden aan te geven welke bijdrage die aan het proces geleverd hebben. Ten eerste de innovatie om op passende wijze gebruik te maken van het principe ‘dubbel grondgebruik’. De combinatie van infrastructuur en woningbouw bleek de oplossing voor de impasse. Toepassing van dit principe bleek het proces vlot te trekken omdat alle actoren aan deze oplossing wilden meewerken. De uitvoering van het plan in de PPS constructie bleek ook uiterst succesvol. De samenwerking tussen de publieke actoren en het private consortium bleek goed te functioneren. Het private consortium bleek een verfrissende werking te hebben en bij te dragen aan een oplossing voor de bestuurlijke impasse. De reden waarom ook de private actoren zich wilden mengen in het proces was omdat zij winstmogelijkheden zagen in de realisatie van de woningen. De woningmarkt in Voorburg was krap en bod mogelijkheden. Dit was de belangrijkste reden waarom het private consortium zich zo inspande voor de realisatie van Sijtwende.

De ontwikkelingen binnen het proces verliepen plotseling snel door de tijdsdruk die was ontstaan na het starten van de aanwijspprocedure door de provincie Zuid-Holland. Mocht dit middel er niet zijn geweest dan waren de ontwikkelingen misschien trager verlopen. Vooral de gemeente Voorburg werd na de start van de procedure wel gedwongen om te komen met een alternatief. Om het ontworpen alternatief aangenomen te krijgen was interactie met de andere actoren vereist.

Tenslotte is ook in dit proces gebleken dat de inhoudelijke oplossingen bereikt konden worden doordat er voldoende financiële middelen beschikbaar bleken te zijn. Deze kwamen vanuit het ministerie van V&W en tevens uit de opbrengsten van de woningbouw. Obstakels konden daardoor overwonnen worden doordat compensatie mogelijkheden geboden konden worden. Het vooruitzicht op een aanvaardbare oplossing maakt het voor actoren aantrekkelijk om mee te werken. Tevens konden alle actoren hun doelstellingen verwezenlijken.

De inhoudelijk succesfactoren worden bevestigd in het onderzoeksrapport van P3B1, zoals blijkt uit het volgende citaat:⁷²

- *“Stedenbouwkundig bleek deze oplossing een inhoudelijke meerwaarde te bieden;*
- *Rijkswaterstaat stond open voor inbreng vanuit de markt (private partijen);*
- *Het alternatief van Sijtwende was een oplossing voor de bestuurlijke impasse;*
- *Het gezamenlijke gevoel van ‘nu of nooit’ overheerste sterk bij alle partijen.”*

5.5 Analyse cases

In deze paragraaf worden de projecten N470, Norah en het Trekvliettracé met elkaar vergeleken.

Eerst worden nog enkele aanvullende feiten aangaande het Trekvliettracé project vermeld om vervolgens te komen tot een vergelijking.

⁷² Onderzoeksrapport P3BI, *Publiek Private Samenwerking, integrale gebiedsontwikkeling*, juli 2004 blz. 47

Uit de netwerkanalyse bleek dat het proces rond het Trekvliettracé vanaf begin 2004 beter gestructureerd werd. Het Stadsgewest Haaglanden werd toen betrokken en met de drie gemeenten zijn afspraken gemaakt over de voortgang van het proces. De afspraken waren alleen procedureel van aard en gingen niet in op concrete inhoudelijke aspecten. Echter van een daadwerkelijk procesontwerp was geen sprake. De afspraken waren vooral gericht op het vorm geven van de MER procedure. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp werden inhoudelijke knelpunten in het midden gelaten. Haaglanden heeft wel nadrukkelijk getracht de drie gemeenten nader tot elkaar te brengen en te komen tot een rolverdeling. Haaglanden heeft als procesmanager vooral de interactie tussen de partijen gestructureerd en verbeterd. Haaglanden kon hieraan vorm geven omdat dit voor alle drie de gemeenten de beste oplossing was. De gemeente Den Haag kon niet zelfstandig de realisatie van het Trekvliettracé bewerkstelligen. De twee randgemeenten wilden via Haaglanden de dominantie van de gemeente Den Haag enigszins beperken. Daarnaast is de maatschappelijke omgeving beter betrokken geraakt door middel van het instellen van een klankbordgroep.

Uit de vergelijking van de drie projecten kunnen enkele opvallende constatering gemaakt worden.

De eerste constatering is dat vooraf voor geen van de projecten een procesontwerp opgesteld werd en geen voorstudie in de vorm van een netwerkanalyse of andere verkenning is uitgevoerd. Tijdens de cruciale voorfase werden al belangrijke kansen gemist. Dit bevestigt het werk Van Heffen et.al., zij stelden dat de voorfase bepalend is voor het verloop van het proces. Uit de interviews met beide betrokkenen komt naar voren dat door het ontbreken van een degelijke voorbereiding gedurende het proces vertraging ontstond en belangrijke aanpassingen nodig waren. Deze zelfde constatering kan gedaan worden voor het Trekvliettracé proces. Wanneer eind jaren '90 direct een gedegen procesvoorbereiding had plaats gevonden was het mogelijk geweest dat een besluit zou zijn gevallen.

Het is ten tweede opvallend dat de initiatiefase lang duurt, dit omvat de periode vanaf het eerste conceptplan tot aan daadwerkelijke beleidsbeslissingen. In alle drie de gevallen is er een lange periode nodig voordat een eerste concept omgezet wordt in concrete stappen. Opvallend daarbij is verder dat procedures zoals de MER er voor zorgen dat het proces meer structuur krijgt en er vanaf dat moment constructiever aan oplossingen gewerkt wordt. Deze constatering gaat op voor alle drie de projecten. Kanttekening is wel dat de initiatiefase van het Trekvliettracé relatief kort geweest is, dit project 'loopt' pas acht jaar.

De provincie Zuid Holland onderbouwt de constatering dat het volgen van een procedure niet automatisch leidt tot vertraging: *“Hierbij moet wel opgemerkt worden dat niet alle regels en procedures automatisch tot vertraging leiden. Een goed voorbeeld is de MER procedure die ook structuur brengt in het project en het planmatig werken.”*⁷³

Een derde constatering gaat in op het inhoudelijke verloop de projecten. Alle drie de projecten starten met één enkele oplossing die gepresenteerd werd. Uiteindelijk blijkt dat bij de twee onderzochte cases de uiteindelijk aangelegde variant sterke aanpassingen heeft ondergaan. Niet zozeer de ligging van het tracé wijzigde maar vooral de uitvoering werd aangepast. Waarbij vooral natuur en milieu aspecten

⁷³ Onderzoeksrapport ‘Willen en Wegen’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland blz. 7

evenals de aantasting van de leefomgeving werden gecompenseerd. Dit werd mogelijk doordat er voldoende financiële middelen beschikbaar waren. De kans is klein dat het Trekvliettracé zal worden aangelegd in de vorm zoals het in eerste instantie ontworpen is. Om de (maatschappelijke) omgeving tegemoet te komen zal de aanleg van het tracé ook voorzien worden van mitigerende maatregelen om de schade en overlast tot een minimum te beperken.

5.6 Invulling ontwerpelementen

Uit de casestudie blijkt dat de volgende aspecten een belangrijke aanvulling zijn op de invulling van de kernelementen. Deze worden per ontwerpelement beschreven.

- Openheid

Uitkomsten uit beide cases laten zien dat de openheid wordt ingedeeld in twee aspecten, namelijk openheid richting de publieke actoren en richting de omgeving (belangenorganisaties). In beide gevallen zijn de publieke actoren altijd redelijk in staat om deel te nemen aan het proces. De openheid wordt vooral gekenmerkt door het verschil tussen consultatie en daadwerkelijke input. Het zou wenselijk zijn om door het procesontwerp meer nadruk te leggen op input bij het echte ontwerpen van de plannen. Dit interactieve proces kan dan mogelijk langer duren maar de uitkomsten zullen waarschijnlijk breder gedragen worden. In beide cases is geconstateerd dat het ontwerpen voornamelijk door één enkele partij werd gedaan.

Bij de vormgeving van openheid is het belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor de omgeving en waar mogelijk de toetreding van een private partij na te streven. Dit kan een positief effect hebben op de daadkracht en vooral op het innovatie gedeelte. Bij Sijtwende zorgde de toetreding van een privaat consortium voor een significante verbetering.

De openheid naar ‘buiten’ was bij beide projecten aanwezig, maar het stadium wanneer en de manier waarop had mogelijk eerder en beter gekund. In beide projecten is geen klankbordgroep geweest zoals in de Trekvliettracé casus. De invulling daarvan kan daarom niet vergeleken worden. De omgeving werd in deze projecten vooral betrokken door middel van voortgangsberichten en formele inspraakprocedures.

- Bescherming core values

De bescherming van de kernwaarden is een lastig ontwerpelement om vorm te geven. In beide cases is dit verschillend vormgegeven. Bij de N470 zorgde de bescherming wel voor bereidwilligheid om mee te werken maar ook voor complicaties bij de inpassing van het tracé. Bij Sijtwende zorgde een grove aantasting van een kernwaarde voor fel en langdurig verzet.

Belangrijkste conclusie voor de invulling van de bescherming van core values is om hier vooraf terughoudend mee om te gaan. Toezeggingen omtrent de bescherming van kernwaarden blijven doorwerken gedurende het proces en moeten te allen tijde hard gemaakt kunnen worden. Belangrijkste principe bij dit kernelement blijft, dat actoren gebonden moeten worden aan het proces en niet vooraf al aan mogelijke uitkomsten. Opvallend is, dat aantasting van kernwaarden in de natuur en milieu sfeer altijd in een later stadium in het proces weer gecompenseerd worden. Weliswaar niet volledig maar wel in een redelijke mate. In het procesontwerp is het daarom verstandig om hier vooraf al meer aandacht en invulling aan te geven. Een belangrijke stap is het zelf al opnemen van compenserende maatregelen om aantasting van kernwaarden te verminderen. Hierdoor kan mogelijk een bepaalde mate van weerstand worden weggenomen.

- Voortgang

In beide cases heeft het proces langer geduurd dan gepland. Vooral de initiatieffase neemt aanzienlijk meer tijd in beslag dan gepland. Het duurt daarbij te lang voordat er aan een concrete invulling en realisatie van de plannen gewerkt wordt. Het duurt lang voordat er een gezamenlijke ‘sense of urgency’ is, die omgezet wordt in concrete stappen en beleidsbeslissingen.

De voorfase verdient, zoals eerder al geconcludeerd, meer aandacht en een betere invulling. Hierdoor kan vooraf beter geanticipeerd worden op mogelijke toekomstige knelpunten. In beide cases moesten na verloop van tijd, de plannen alsnog aangepast worden. Door een betere voorfase kan de duur van het proces mogelijk verkort worden en consequenter aan de voortgang gewerkt worden. Daarnaast kan de voortgang ondersteund worden door het uitspreken van bestuurlijk commitment van de belangrijkste actoren. De persoonlijke bemoeienis en inmenging van ‘top’ bestuurders kan dit visualiseren. Waar mogelijk zou dit onderbouwd moeten worden met politieke steun en draagvlak.

- Inhoud

De inhoud van beide projecten kent een verloop van DE oplossing naar een variëteit, dit is precies tegenovergesteld van hoe het kernelement inhoud vormgegeven zou moeten worden. In ontwerpprincipie 14 wordt juist gesproken van een variëteit naar selectie verloop, een trechterwerking. Daarom is het belangrijkste aandachtspunt om de inhoud niet teveel te concretiseren naar een enkele oplossingsvariant. In beide cases werden bij de start van de MER studie ineens veel meer varianten ingebracht. Een zelfde ontwikkeling is ook waargenomen in de Trekvliettracé casus. Het is zaak om het proces inhoudelijk veel breder te starten voordat naar een selectie wordt overgegaan. Bij de inhoudelijke verbreding aan het begin moet de nadruk liggen op innovatie.

Verder zorgden de inhoudelijk getroffen mitigerende maatregelen ervoor dat de projecten geaccepteerd werden door de belangengroeperingen en omgeving. Deze maatregelen konden alleen ingepast worden door de beschikbare financiële middelen. Het is zaak om deze twee aspecten gekoppeld vorm te geven, waarbij compensatie maatregelen direct worden beoordeeld op hun financiële dekking.

5.7 Conclusie

Door de uitvoering van de casestudie is inzicht verworven in het verloop van twee andere processen rond infrastructurele wegprojecten. Helaas is er geen ontdekking gedaan van een ‘truc’ die klakkeloos toegepast kan worden op de Trekvliettracé casus en andere toekomstige projecten.

Het is duidelijk geworden dat de vertraging binnen het Trekvliettracé proces zeker niet uniek is. Ook bij de onderzochte infrastructurele projecten was er sprake van vertraging. Een oplossing van vertraging is complex en de lange duur zal niet zo maar op te lossen zijn met de inzet van een procesontwerp.

Eén van de belangrijkste uitkomsten van de casestudie is, dat bij beide projecten vooraf geen bewust procesontwerp is opgesteld. Ook is vooraf niet het benodigde netwerk door een netwerkanalyse in kaart gebracht.

Verder zijn uit beide cases de volgende aspecten ter aanvulling naar voren gekomen voor de ontwerpmethodologie.

Bij de invulling van de openheid moet de procesmanager er voor waken dat de actoren niet alleen geconsulteerd worden maar dat er ook sprake is van

daadwerkelijke constructieve input. Deze input moet voorafgaand aan het ontwerp gegeven worden en vervolgens dan mogelijk terug te zien zijn in de plannen. Bij de openheid komt verder naar voren dat er voldoende aandacht moet zijn voor de omgeving.

De bescherming van kernwaarden moet vooraf niet te ruim zijn omdat dit het proces nog verder kan compliceren. Bij de ontwikkeling van de plannen moeten de actoren uit zichzelf kernwaarden inventariseren en eventuele aantasting compenseren.

De inhoud van het proces zou meer vanuit variëteit naar selectie moeten verlopen. Te vaak wordt er aandacht geschonken aan slechts enkele oplossingsmogelijkheden.

De voortgang kan verbeterd worden door bestuurlijke commitment en door een breed gedragen ‘sense of urgency’.

Hoofdstuk 6 Procesontwerp en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Met de start van dit hoofdstuk wordt de verzameling van theorie en empirie afgesloten en wordt de eindbalans opgemaakt. Getracht wordt om alle verworven inzichten zo helder mogelijk te formuleren en op papier te zetten. Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen waarin twee verschillende deelvragen beantwoord worden. Voordat die vragen beantwoord worden, eerst een paragraaf waarin terug gekeken wordt op de vormgeving van de ontwerpelementen tot op heden, retroperspectief. (paragraaf 6.2). Verder wordt het uitgangspunt van het procesontwerp beschreven (paragraaf 6.3). Vervolgens wordt in het eerste deel ingegaan op het procesontwerp, aan de orde is de beantwoording van de deelvraag: *Hoe ziet het procesontwerp eruit dat op een verantwoorde wijze het proces rond het Trekvliettracé kan laten verlopen?* Het nieuw ontworpen procesontwerp wordt gepresenteerd, daarbij aandacht voor de invulling van de kernelementen en het procesmanagement (paragraaf 6.4). Naast dit zo concreet mogelijk ingevulde procesontwerp worden aanbevelingen gedaan voor het verdere verloop van het Trekvliettracé proces (paragraaf 6.5). Daarbij wordt een antwoord gegeven op de deelvraag: *Welke aanbevelingen komen uit het onderzoek met betrekking tot het procesontwerp voor het Trekvliettracé?* Met de beantwoording van deze beide deelvragen wordt voldaan aan de vooraf geformuleerde doelstelling van dit onderzoek. Deze luidde als volgt: Het opstellen van [aanbevelingen voor] een procesontwerp (op basis van een actor analyse en casestudie) voor procesmanagement, die een positieve bijdrage levert voor de vervlechting van doelstellingen van actoren betrokken bij het besluitvormingsproces rond het Trekvliettracé.

6.2 Invulling procesontwerp Trekvliettracé in retroperspectief

Voordat de uitkomsten van dit onderzoek gepresenteerd zullen worden in de vorm van een nieuw procesontwerp, volgt eerst een terugblik. In deze paragraaf wordt kort terug geblikt op de invulling van de ontwerpelementen tot op heden. Duidelijk wordt welke aandachtspunten zeker verwerkt dienen te worden in het nieuwe procesontwerp. Het retroperspectief wordt per ontwerpelement beschreven

Het proces rond het Trekvliettracé kent al een historie van acht jaar waarin concreet aan het project gewerkt wordt. Het op te stellen procesontwerp kan niet los van die voorgeschiedenis gezien worden. Het is niet meer mogelijk om een procesontwerp op te stellen waarin met een blanco geschiedenis kan worden begonnen.

Eerste constatering is dat het niet meer mogelijk is om een gedegen voorstudie te verrichten en van de uitkomsten maximaal gebruik te maken door de verwerking in het procesontwerp. Fouten zijn gemaakt, conflicten ontstaan en doorbraken geforceerd zodat voortgang bewerkstelligd kon worden.

- Openheid

Belangrijkste aandachtspunt bij de analyse van de openheid tot op heden is dat vooral de eerste zes jaar het proces relatief gesloten geweest is. De gemeente Den Haag heeft in eerste instantie het project zelfstandig trachten te verwezenlijken. Pas sinds 2004 is

er tussen de drie gemeenten (Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk) een constructief overleg gaande, onder leiding van het Stadsgebied Haaglanden. Echter de openheid binnen het proces is nog niet optimaal. Opvallend is dat het contact met Rijkswaterstaat moeizaam verloopt en dat ook de politieke controle organen (gemeenteraden) nog sceptisch zijn tegenover het Trekvliettracé. De maatschappelijke omgeving van het project is ook nog te weinig betrokken bij het proces. Informatie wordt sinds 2004 gedeeld via de klankbordgroep, maar die zou mogelijk uitgebreider kunnen.

- Bescherming core values

De afgelopen acht jaar is de bescherming van core values niet vastgelegd. Uit de analyse van het proces blijkt dat de gemeenteraden hun eigen positie hebben afgebakend en daarmee hun belangrijkste kernwaarden beschermen. De gemeenteraden van Leidschendam-Voorburg en Rijswijk hebben beiden voorwaarden vastgelegd waaraan het Trekvliettracé zou moeten voldoen of juist wat voor hen niet acceptabel is. Voor de randgemeenten is de daadwerkelijke oplossing van het probleem cruciaal en er wordt gewaakt dat het niet alleen een verplaatsing van het probleem wordt. Daarnaast hebben zij oog voor de aantasting van de woon- en leefomgeving binnen hun gemeente. Verder is hieraan in het proces geen aandacht gegeven, evenmin aan het opstellen van exit regels. De betrokken actoren hebben geen afspraken over wanneer het proces verlaten zou mogen worden en onder welke voorwaarden.

- Voortgang

De voortgang binnen het proces is gestaag geweest en kleine stapjes zijn gemaakt. Belangrijkste is dat de actoren elkaar ‘gevonden’ hebben voor de uitvoering van de MER studie. Er wordt getracht gezamenlijk te werken aan een oplossing voor het mobiliteitsprobleem. Vraag is wel of er binnen het proces tot op heden voldoende winst mogelijkheden gelegen hebben en of die wel gekoppeld zijn aan de oplossing van knelpunten. Daarnaast is niet gebleken dat alle actoren wel allen even gemotiveerd zijn om aan een oplossing te werken. Een gezamenlijk gevoel van noodzakelijkheid is niet altijd aanwezig.

- Inhoud

In het proces rond het Trekvliettracé wordt al acht jaar lang gediscussieerd over de nut en noodzaak van het project. De betrokken publieke actoren hebben afgesproken dat deze vraag moet worden meegenomen in de MER studie. Tot op heden zijn niet alle actoren overtuigd van de effecten van de aanleg van het tracé.

Verder is het opvallend geweest dat het proces een inhoudelijke verbreding heeft ondergaan. Het aantal onderzochte oplossingsmogelijkheden is opgelopen tot tien. Dit terwijl er in 1998 slechts één oplossing gepresenteerd werd. Het tijdpad dat daar toen bij gepresenteerd werd is volkomen onrealistisch gebleken.

6.3 Uitgangspunt van het procesontwerp

Om een startpunt te creëren voor de inzet van dit procesontwerp is gekozen om als uitgangspunt te kiezen de fase waarin de MER studie en MKBA zijn afgerond. In deze fase zijn de resultaten bekend en zal gekomen moeten worden tot het vaststellen van een voorkeursalternatief. Een ambtelijk bestuurlijk vastgesteld voorkeustracé zal ter goed keuring worden aangeboden aan de drie gemeenteraden. Daarnaast zal er ook nadrukkelijk naar draagvlak in de maatschappelijke omgeving gezocht worden. Tijdens deze fase kan dit procesontwerp gehanteerd worden, om waar mogelijk voor verbeteringen te zorgen. Het zou in ieder geval een antwoord kunnen zijn op welke

wijze het bereiken van een voorkeursalternatief op een zo adequaat mogelijke manier kan geschieden. In dit procesontwerp wordt getracht alle theoretische en empirische inzichten te verwerken. Daarbij is speciaal aandacht voor de belangrijkste uitkomsten van de netwerkanalyse, de gesignaleerde knelpunten worden zo goed mogelijk aangepakt in dit vernieuwde procesontwerp.

Het procesontwerp is van belang voor alle deelnemende actoren en ook voor actoren in de omgeving die het proces nauwgezet proberen te volgen. Echter een procesontwerp is het meest van belang voor de procesmanager. Deze probeert het proces te sturen en in goede banen te leiden. In de Trekvliettracé casus is naar voren gekomen dat het Stadsgewest Haaglanden een coördinerende en faciliterende rol heeft (gekregen) in het proces. Dit procesontwerp kan vooral voor die organisatie van belang zijn wanneer zij meer sturing aan proces wil geven.

Vooraf dient er nog een enkele opmerking gemaakt te worden, die aansluit bij de conclusies uit het onderzoeksrapport van de provincie Zuid-Holland en het onderzoekswerk van Van Heffen et.al. Er bestaat geen blauwdruk voor besluitvormingsprocessen en procesmanagement. *“Bij de vormgeving van elk besluitvormingsproces moet opnieuw een balans gezocht worden tussen de verschillende vereisten.”*⁷⁴ Dit geldt zowel voor de inhoudelijk invulling als de procesmatig vormgeving.

Maar hierop aansluitend is verbetering wel degelijk mogelijk en is dit procesontwerp met overtuiging op papier gezet. Want: *“Toch zijn op belangrijke onderdelen, die bepalend zijn voor de kwaliteit en snelheid van het procesverloop, verbeterpunten aanwijsbaar.”*⁷⁵

6.4 Het herontworpen procesontwerp

De beschrijving van het nieuwe procesontwerp bestaat uit een beschrijving van de invulling van de vier kernelementen, die benoemd zijn in hoofdstuk 4. Daarbij wordt zo concreet mogelijk ingegaan op de invulling. Maar dit ontwerp is geen pasklaar antwoord op de complexe situatie en materie van het Trekvliettracé. Het is de taak van de procesmanager om te komen tot een synthese van alle elementen. Om op een creatieve en innovatieve wijze de aanwezige voordelen maximaal te benutten en de nadelen zoveel mogelijk te compenseren.

6.4.1 Openheid

De openheid in het begin van dit proces, zoals bleek uit de netwerkanalyse, liet te wensen over. Sinds het starten van de MER procedure en de coördinerende rol door het Stadsgewest Haaglanden is dit al enigszins verbeterd. Dit moet worden vastgehouden en waar mogelijk worden aangevuld.

Openheid door middel van het bestuurlijk overleg tussen drie gemeenten en het stadsgewest moet worden gecontinueerd. Daarbij moet wel aandacht zijn voor de wijze van overleg, geen consultatie maar interactieve processen. Er is een duidelijk verschil tussen slechts consultatie en daadwerkelijke interactieve beleidsontwikkeling.

⁷⁴ Onderzoeksrapport ‘Willen en Wegen’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland, blz. 21

⁷⁵ Idem, blz. 21

Bij consultatie gaat het alleen om het eenzijdig delen van informatie om op die wijze pseudo legitimiteit te verwerven.

Bij interactie gaat het juist om het gezamenlijk ontwerpen op basis van gedeelde informatie en gelijkwaardigheid. Daarvoor dienen de betrokken actoren wel ongeveer gelijkwaardige vaardigheden te hebben en verantwoordelijkheden te nemen. Basis voor de openheid bij dit procesontwerp is, dat alle drie de gemeenten hun input moeten kunnen leveren, waar dan serieus mee aan de slag gegaan wordt. Dit op basis van gelijkwaardigheid.

Bij dit bestuurlijk overleg zouden ook ambtenaren van het ministerie van V&W betrokken moeten zijn. Rijkswaterstaat is een cruciale actor voor de realisatie van het Trekvliettracé. Op basis van haar middelen (financiering en bevoegdheden rondom de aansluiting op het hoofdwegennet) is haar aanwezigheid een basisvoorwaarde. Door het aanschuiven van RWS wordt op een juiste wijze invulling gegeven aan ontwerpprincipe 1, daarin wordt beschreven dat alle relevante partijen betrokken moeten zijn bij het besluitvormingsproces. Aan de deelname van RWS zouden geen voorwaarden verbonden moeten worden. RWS zou gevraagd moeten worden mee te denken en van hen zou dan niet direct een financiële bijdrage geëist moeten worden.

Voor de publieke organisaties geldt verder dat zij moeten werken aan een interne unanimiteit (en overeenstemming) aangaande het project. Een publieke organisatie met verschillende afdelingen (ruimte, milieu en verkeer) moet er voor zorgen dat zij wel een gezamenlijk doel nastreven. Een eerste stap daarin is het uitspreken van bestuurlijke commitment door de ‘top/leiding’ van de organisatie. Dit voorbeeld kan dan richting geven aan de organisatie en opgevolgd worden door de werkzaamheden van de ambtenaren.

De openheid rond het proces van het Trekvliettracé moet verbeterd worden daar waar het gaat om de communicatie en transparantie van de politieke besluitvorming. De verschillende gemeenteraden staan zeer kritisch tegenover het Trekvliettracé, dit is mede gebaseerd op een tekort aan informatie en daardoor een gebrek aan betrokkenheid bij het proces. Via de politiek verantwoordelijke bestuurder (wethouders) moeten de resultaten en voortgang uit de overlegmomenten van de ambtelijke organisaties gecommuniceerd worden naar de fracties in de gemeenteraad. Dit kan soms via een mondelinge toelichting bij de raadsvergadering, of via een schriftelijke update. Op deze wijze kunnen de fracties stapsgewijze meegenomen worden en actiever betrokken zijn bij het besluitvormingstraject. Daarbij kunnen zij dan tussentijds al aangeven waar mogelijke knelpunten voor hun fractie zouden kunnen liggen.

De openheid in het proces van het Trekvliettracé kan naar buiten toe verbeterd worden door het hervatten van de Tracémail. In de inleiding van dit onderzoek werd daaruit geciteerd. Na het verschijnen van slechts twee nummers is men gestopt met de uitgave van dit medium. De actoren in de omgeving, met name de omwonenden zouden via die mailing geïnformeerd kunnen worden over de voortgang in het proces. Door deze wijze van communicatie kan de transparantie en zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces vergroot worden. Door de openheid te vergroten met behulp van een verbeterde externe communicatie kan het draagvlak in de omgeving mogelijk toenemen.

Uit de netwerkanalyse kwam naar voren dat het BOT een kritische ‘waakhond’ is. De relatie en communicatie met het BOT moeten verbeterd worden en verder gaan dan alleen contact via formele schriftelijke stukken. De kritische houding en andere denkwijze kan het proces verrijken en mogelijk leiden tot een nog zorgvuldigere afweging. Daarnaast zou een incorporatie van het BOT in het proces een gunstige werking op het maatschappelijke draagvlak kunnen hebben. Door een incorporatie zou de kans op juridische stappen verkleind kunnen worden en daardoor de kans op vertraging tijdens de uitvoering. Het is echter de vraag of het BOT positief zal staan tegenover deze toenadering. Het BOT is voornamelijk tegen de realisatie het Trekvliettracé vanwege het feit dat het mogelijk door hun achtertuin zal gaan lopen. Aan de overtuiging van ‘not in my backyard (NIMBY)’ kan zelfs een optimaal procesontwerp met maximale openheid niets veranderen. Echter de publieke organisaties hebben de maatschappelijke plicht deze organisaties niet klakkeloos te negeren, maar iets met hun kritiek te doen.

6.4.2 *Bescherming core values*

In dit vernieuwde procesontwerp wordt vooraf geen bescherming van bepaalde kernwaarden opgenomen. Ondanks het feit dat een bescherming de bereidheid tot deelname kan vergroten, is het in dit proces geen optie meer. Om acht jaar na aanvang nog core values te beschermen is niet zinvol. Daarbij hebben de deelnemende randgemeenten: Leidschendam-Voorburg en Rijswijk via raadsbesluiten hun eigen positie al afgebakend. Zo zal de gemeenteraad van Rijswijk niet instemmen met een aanleg van het tracé in twee fases, waarbij in de eerste fase het tracé niet aangesloten wordt op het knooppunt Ypenburg.

Ook de gemeente Leidschendam-Voorburg zal niet instemmen met een ‘halve afbraak’ van Voorburg-West voor de aanleg van het Trekvliettracé.

Belangrijker bij dit kernelement is, dat de partijen zich allemaal verbinden aan het proces en niet bij voorbaat aan een resultaat. Bestuurlijke commitment is al in grote mate aanwezig doordat de drie gemeenteraden allen de richtlijnen van de MER studie hebben goedgekeurd. Dit kan nog versterkt worden door het voeren van een zorgvuldig en transparant proces. Hiermee kan op een verantwoorde wijze aan ontwerpprincipe 5 voldaan worden, dat luidt dat binding aan het proces belangrijker is dan binding aan het resultaat.

De Bruin et.al benoemen onder de bescherming van kernwaarden ook exit regels. Dit ontwerponderdeel omvat de procedure over het verlaten van het proces door actoren. Exit regels zijn niet aanwezig binnen het huidige proces en actoren zouden dus ieder moment hun medewerking aan het proces kunnen opzeggen. De volgende regeling moet worden ingepast in het procesontwerp aangaande de exit regels. Het moet voor de actoren pas mogelijk zijn het proces te verlaten na de fase waarin getracht wordt om een voorkeursalternatief te kiezen. Alleen wanneer de gemeenteraad dat alternatief niet goedkeurt mag een publieke actor het proces verlaten. Een gemeente moet mee blijven werken zolang haar gemeenteraad het voorstel niet definitief heeft verworpen. De procesmanager moet er natuurlijk alles aan doen om te voorkomen dat dit zou gebeuren. Daarmee wordt ontwerpprincipe 7 omtrent exit regels ingevuld.

De core values van actoren worden dan niet vooraf beschermd, maar bij het ontwerpen van het voorkeursalternatief is het verstandig, om zoveel mogelijk rekening te houden met de verschillende kernwaarden en voorwaarden. De aantasting

van kernwaarden leidt meestal tot weerstand, zoals ook bleek uit de cases. Door zo min mogelijk kernwaarden aan te tasten en mogelijk schade vooraf al te compenseren kan veel weerstand voorkomen worden.

6.4.3 Voortgang

De voortgang van het proces en vooral de vertraging daarin was een belangrijk onderzoeksobject in de netwerkanalyse. Om nog meer vertraging zoveel mogelijk te voorkomen en voortgang te bewerkstelligen zijn er drie aspecten die aandacht verdienen.

Ten eerste moeten in de onderhandelingen over een voorkeursalternatief voor alle partijen winstmogelijkheden gecreëerd worden. Dit kan in de vorm van de ligging van het tracé, maar ook in de technische uitvoering of compensatie maatregelen. Daarbij kan de inpassing van mitigerende maatregelen doorslaggevend zijn. Dit bleek ook al uit de casestudie.

Met het vooruitzicht op winstmogelijkheden diep in het proces, moeten ook de mogelijke conflicten opgelost worden. Met het opnemen van zowel winstmogelijkheden als oplossing van de conflicten diep in het proces, worden ontwerpprincipes 8 en 11 ingevuld. Daarbij is de koppeling tussen beide essentieel, hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om te komen tot ‘package-deals’.

Ten tweede moet er om de voortgang te bewerkstelligen een gemeenschappelijke ‘sense of urgency’ zijn. De actoren moeten gezamenlijk de insteek hebben om te komen tot een voorkeursalternatief binnen één jaar na het beëindigen van de MER studie en de MKBA. Na één jaar moet er een concept voorstel naar de gemeenteraden worden gestuurd. In dat jaar moeten alle belangengroeperingen geïnformeerd worden over de resultaten van de MER en geraadpleegd over de te nemen stappen. Daarbij moet de (juridische) zorgvuldigheid altijd boven de voortgang gesteld worden. Een juridische fout kan in een gerechtelijke procedure hard worden afgestraft. Dergelijke procedures veroorzaken ook veel vertraging.

Ten derde moet in deze periode sprake zijn van een zware personele bezetting. Dit niet alleen in de vorm van het ambtelijk uitvoeringsapparaat, maar ook zeker vanuit de politieke bestuurlijke leiding. De wethouders van de gemeenten moeten zich persoonlijk binden aan het proces om te komen tot een uitkomst. Deze bestuurlijke toewijding kan doorbraken forceren en is bepalend voor de voortgang. Daarbij wordt ontwerpprincipe 9 dat ingaat op de personele bezetting ingevuld.

6.4.4 Inhoud

De inhoudelijke kant van het proces rondom het Trekvliettracé wordt niet hoofdzakelijk bepaald door de ligging van het tracé en de uitvoering ervan. Het belangrijkste thema is de nut en noodzaak, dit is voor vele actoren nog steeds geen vaststaand feit.

De vragen en twijfels rond dit thema zijn opgenomen in de MER studie. Uit de resultaten zullen antwoorden moeten komen en daarbij moet een definitief einde komen aan de nut en de noodzaak discussie. Beide aspecten van het Trekvliettracé moeten worden aangetoond. Zonder een breed gedragen overtuiging omtrent het nut en noodzaak vraagstuk is het voortzetten van het proces zinloos.

Echter hierbij moeten wel enkele kanttekeningen geplaatst worden. Nut en noodzaak worden gebaseerd op verkeersanalyses en prognose modellen. Dit zijn geen onomstreden wetenschappelijke bewijzen. Een 100 procent overtuiging omtrent nut en noodzaak is niet realistisch om na te streven. Fanatieke tegenstanders zullen altijd argumenten vinden om te beweren dat het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé niet zijn aangetoond. En daarbij willen zij zich ook niet laten overtuigen en blijven altijd vanuit hun eigen standpunt redeneren, zoals NIMBY.

De overtuiging moet in ieder geval wel aanwezig zijn bij de belangrijkste direct betrokken actoren, zoals de gemeenten, het Stadsgewest Haaglanden en RWS. Tussen deze partijen moeten heldere afspraken gemaakt worden over hoe de effecten van de onderzochte varianten beoordeeld worden.

Over de inhoudelijke resultaten moeten de overige actoren in de omgeving van het proces uitgebreid geïnformeerd worden. De transparantie en zorgvuldigheid van de beide studies (MER en MBKA) moeten onomstreden zijn. Binnen de MER studie zijn 10 varianten onderzocht op hun effecten, kosten en andere facetten. Binnen het proces moet gewerkt worden aan geleidelijke selectie van varianten. Het proces moet een verloop kennen van variëteit naar selectie. Op die wijze wordt invulling gegeven aan ontwerpprincipe 14.

De inhoudelijke voortgang is het voornaamste onderwerp waarover gecommuniceerd dient te worden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen publieke actoren en externe belangen - organisaties zoals omwonenden. De communicatie naar de publieke actoren met name de gemeenteraden, zal vooral ingaan op het besluitvormingsproces en de koppelingen tussen de inhoud en de financiering daarvan. Dus een presentatie op hoofdlijnen waarbij kosten en baten centraal staan. De communicatie naar de externe omgeving zal ingaan op de concrete invulling en uitvoering van het tracé. Daarbij moet aandacht zijn voor het uiteindelijke resultaat en de mitigerende maatregelen. Dit omdat deze doelgroep natuurlijk het meeste interesse heeft in de verandering van de directe woonomgeving.

6.4.5 Procesmanagement

Na de omschrijving van de invulling van het procesontwerp moet er ook aandacht zijn voor de inzet ervan en het managen van het proces. Met de verscherpte aandacht voor de inzet van procesmanagement kunnen een aantal voordelen benut worden. Echter het is wel nodig om te vermelden dat met het hanteren van procesmanagement geen absolute zekerheid gegeven kan worden, het is geen garantie dat het proces tot een goed einde zal komen. Met het hanteren van procesmanagement zijn er echter goede handreikingen om complexe besluitvormingsprocessen zoals het Trekvliettracé hanteerbaar te maken.

De inzet van het procesmanagement door het Stadsgewest Haaglanden moet gericht zijn op het creëren van draagvlak in de omgeving rond het proces. Door middel van een transparante en zorgvuldige besluitvorming kan vertrouwen groeien. Daarbij is een open communicatie richting de omgeving essentieel. Door het nastreven van duidelijkheid richting alle actoren kan de mate van informatie onzekerheid verminderen. Hierdoor is coöperatief gedrag door actoren eerder te verwachten.

Het procesmanagement moet erop gericht zijn de dynamiek in de omgeving te incorporeren in het proces. Daarbij moeten de initiatiefnemende publieke partijen op

gezette tijden open staan voor de maatschappelijke, als ook de politieke omgeving. Daarbij moet het handelen vanuit een technische rationaliteit voorkomen worden. Het is de taak van het Stadsgewest Haaglanden om invulling te gaan geven aan de rol van procesmanager. Dit vraagt een proactieve rol en meer dan alleen afstemming en coördinatie. Het Stadsgewest zal alert moeten handelen en alle belangen die een rol spelen in het proces op moeten nemen.

6.5 Aanbevelingen procesontwerp Trekvliettracé

Naast de beschrijving van het procesontwerp worden er in deze paragraaf enkele overige concrete aanbevelingen gedaan voor het proces rondom het Trekvliettracé. Natuurlijk is het procesontwerp op zich en het gebruik daarvan een eerste aanbeveling. In het ontwerp zijn verschillende aspecten benoemd die door de procesmanager gebruikt kunnen worden.

Bij de verwerking van de resultaten van de MER studie en de uiteindelijke presentatie van de resultaten, zou overwogen kunnen worden om de naam Trekvliettracé te wijzigen. Deze naam heeft door het verloop van het proces een negatieve klank gekregen. Een geïnterviewde actor noemde het zelfs ‘besmet’ omdat deze teveel verbonden is met één bepaalde oplossingsvariant. Mogelijk zou met een nieuwe naamstelling, die neutraler is, het proces een positieve impuls kunnen krijgen. De gemeente Den Haag beschrijft in het college programma 2006-2010 Meedoen over het “Binckhorst ontsluitingsplan.”

Een aspect dat niet beschreven is in het procesontwerp is de invulling van de klankbordgroep. De invulling van dit instrument kan op twee manieren geschieden. Ten eerste kan de klankbordgroep gezien worden als poging om informatie op een juiste manier te verstrekken. In een klankbordgroep zitten dan zoveel mogelijk actoren uit de omgeving, op basis van een brede selectie. Wie direct of indirect belang heeft bij het project of gewoon geïnteresseerd is, mag aanschuiven. De klankbordgroep wordt dan alleen als informatie medium gebruikt. Ten tweede kan de invulling van de klankbordgroep meer interactief zijn. Er wordt dan niet alleen informatie verstrekt, maar de klankbordgroepleden mogen ook meedenken en hebben een concrete stem in het proces. Wanneer voor deze meer constructieve invulling gekozen wordt, zullen actoren zorgvuldiger geselecteerd moeten worden en ook over meer inhoudelijke competenties moeten beschikken. Een keuze tussen deze twee manieren van invulling moet bewust gemaakt worden en daarbij moeten de voor- en nadelen afgewogen worden. Het is lastig om één van beide vormen aan te bevelen. De eerste invulling is gemakkelijker vorm te geven en in te vullen maar levert ook minder toegevoegde waarde aan het proces. De tweede invulling heeft meer betekenis en geeft de uitkomsten meer legitimiteit echter is deze invulling moeilijker vorm te geven. De inhoudelijke competenties van de deelnemers zijn lastig te benoemen en te controleren. Belangrijkste is echter dat er een duidelijke keuze gemaakt wordt over de manier van invulling. De observaties uit deze studie leiden tot een beeld dat de klankbordgroep Trekvliettracé er momenteel tussenin hangt. Voorkomen moet worden dat de schijn van invloed gewekt wordt en dat die uiteindelijk minimaal blijkt te zijn.

Er is in het procesontwerp en procesmanagement al aandacht besteed aan de rol en taken van het Stadsgewest Haaglanden. Dit wordt nogmaals gedaan door middel van

een concrete aanbeveling. Haaglanden zou een centrale positie moeten innemen bij ontwikkelingen in de regio, waaronder infrastructuur. Binnen het Stadsgewest Haaglanden moet er meer *met* en *vanuit* de regio gebeuren. Te vaak wordt er afgewacht tot de gemeente Den Haag initiatieven ontplooit. Bij een meer actieve rol in de ontwikkelingen moet er een integrale benadering gekozen worden bij ruimtelijke ontwikkeling (wonen), economische ontwikkeling (werken) en infrastructuur (vervoer). Natuurlijk is deze aanbeveling een aankondiging van een revolutie in het openbaar bestuur op lokaal niveau. De ambtelijke top van het Stadsgewest Haaglanden zal tactisch moeten opereren op het raakvlak tussen politiek en ambtenarij. Door alert te zijn en een proactieve houdingen kunnen projecten vanaf het begin op een juiste wijze worden vormgegeven met daarin een voorname rol voor het Stadsgewest Haaglanden. Daarmee moet voorkomen worden dat Haaglanden pas een rol krijgt wanneer een proces al zes jaar voortduurt.

Hoofdstuk 7 Conclusie

7.1 Inleiding

In het afsluitende hoofdstuk van dit onderzoek wordt de eindconclusie gepresenteerd. Belangrijkste onderdelen zijn de beantwoording van de centrale vraagstelling en een aantal slotaanbevelingen voor toekomstige infrastructurele projecten. De centrale vraagstelling geformuleerd in de inleiding luidde als volgt:

Op welke wijze kan het proces rond het Trekvliettracé worden ontworpen en ingericht zodat belangen van betrokken actoren adequaat kunnen worden afgewogen en waar mogelijk met elkaar worden vervlochten?

Het antwoord hierop wordt gegeven in paragraaf 7.3. Eerst worden de antwoorden op de deelvragen uit het onderzoeksdesign herhaald.

Nadat alle vragen beantwoord zijn, volgen nog twee paragrafen in dit hoofdstuk. Er wordt een paragraaf gewijd aan het feit waarom het altijd lastig zal blijven om dergelijke processen te sturen, ondanks de inzet van een procesontwerp (paragraaf 7.4). Dit onderzoek en hoofdstuk worden afgesloten met een aantal aanbevelingen voor toekomstige projecten en mogelijk verder onderzoek (paragraaf 7.5)

7.2 Invulling onderzoeksdesign

Voordat de centrale vraagstelling beantwoord wordt eerst een terugblik op de beantwoording van de deelvragen uit het onderzoeksdesign. Met het komende overzicht wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek. De chronologische behandeling van alle deelvragen komt overeen met de voorgaande 5 hoofdstukken.

De eerste deelvraag luidde: *Op welke wijze kan een netwerk in kaart gebracht worden?*

Inzicht in de constellatie van actoren is van belang geweest om als basis te dienen voor het op te stellen procesontwerp. Voordat er een stappenplan voor een netwerkanalyse gepresenteerd is, werd er eerst beargumenteerd waarom de constellatie van actoren overeenkomt met de kenmerken van een netwerk en een netwerkanalyse gepast is. Vervolgens is de belangrijkste basis voor de netwerkanalyse gevonden in het werk van Koppenjan en Klijn. De netwerkanalyse bestaat uit drie verschillende onderdelen.

Ten eerste een actor analyse waarin de actoren geïntroduceerd worden en aangegeven wordt waarom zij betrokken zijn bij het proces, wat hun percepties op het probleem zijn en daaruit volgend de gewenste oplossingsrichting. Verder wordt inzichtelijk gemaakt hoe de afhankelijkheden binnen het netwerk zijn op basis van de beschikbare middelen van de actoren.

De tweede stap is het inzichtelijk maken van de omgeving van het netwerk en de manier waarop en waarover de actoren in gesprek zijn. Belangrijke onderdelen zijn issues en arena's, de behandelde onderwerpen en plaatsen waar de discussie gevoerd en beslist wordt. Daarnaast is een belangrijk aspect welke strategieën de actoren hanteren. Daarbij hoort een reconstructie van de historie binnen het netwerk.

De derde en laatste stap omvatte een analyse van de interactie binnen het netwerk en de gehanteerde (in)formele regels binnen het netwerk. Dit geschetste stappenplan is al

direct gedeeltelijk ingevuld op basis van de eerste informatie over de actoren binnen het Trekvliettracé netwerk.

De tweede deelvraag luidde: *Welke inzichten komen voort uit de analyse van het netwerk rond het Trekvliettracé?*

Met de beantwoording van deze deelvraag wordt de geschetste werkwijze uit de eerste deelvraag uitgevoerd. Uit de beschikbare documentatie zijn acht actoren geselecteerd met wie een kwantitatief diepte-interview is afgenomen. Met de selectie van actoren zijn alle belangen die betrokken zijn bij het proces op een juiste manier vertegenwoordigd. De volgende actoren zijn betrokken in de analyse: de gemeenten Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Rijkswaterstaat, het Stadsgewest Haaglanden, en de belangenverenigingen BOT (bewoners), HMC (milieu) en BBLF (ondernemers). Dit alles leidde tot een gefundeerd inzicht in het netwerk en de Trekvliettracé casus. Als antwoord op de deelvraag werd het hoofdstuk afgesloten met de belangrijkste uitkomsten van de netwerkanalyse. Er zijn een zestal opvallende aspecten geformuleerd. Ten eerste werden de gedragingen van de gemeente Den Haag in de omgeving soms beoordeeld als soloacties om het Trekvliettracé gerealiseerd te krijgen. Een tweede opvallende actor was het Stadsgewest Haaglanden, zij vervult, sinds het starten van de MER procedure, een coördinerende en faciliterende rol binnen het netwerk. De derde uitkomst was dat de probleempercepties en oplossingsrichtingen binnen het netwerk uiteenlopend zijn. Grootste verschil daarin is de beoordeling van het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé. Door veel betrokken actoren wordt dit in twijfel getrokken. De verdeling van de middelen is een vierde uitkomst. Het belangrijkste daarin is dat RWS niet actief betrokken is binnen het netwerk, terwijl zij toch een omvangrijke en onmisbare hoeveelheid middelen heeft voor de realisatie van het Trekvliettracé. De vijfde uitkomst die vastgesteld is, omvat de besluitvorming in de politieke arena's (gemeenteraden). Deze zal nog zeer complex blijken te zijn en waarschijnlijk zijn de diverse fracties nog lang niet zo positief over het Trekvliettracé als de ambtelijke organisaties. De gemeenteraden hebben voorlopig alleen ingestemd met de richtlijnen voor de uitvoering van de MER studie. Verder hebben zij een afwachtende houding ten opzichte van de besluitvorming. Laatste analyse punt betreft de interactie binnen het netwerk. Opvallende punten hierin zijn het functioneren van de klankbordgroep en het niet meepraten van de belangrijkste belangenvereniging het BOT. Met de beantwoording van deze deelvraag werd de eerste empirie van dit onderzoek in kaart gebracht en een basis gelegd onder het verdere onderzoek.

De derde deelvraag luidde: *Wat is een procesontwerp en op welke wijze wordt dit opgesteld?*

De beantwoording van deze deelvraag is gebaseerd op theorie. De belangrijkste ontwerpmethodologie is bestudeerd, waaruit naar voren kwam dat er nog geen algemeen geldende ontwerpmethodologie bestaat, die op iedere casus kan worden toegepast. Wel zijn er belangrijke bouwstenen gevonden, die als leidraad kunnen dienen. Op basis van het werk van Van Heffen et.al. is een drietal fases van ontwerpen aangeduid met daarbij de belangrijkste aandachtspunten.

Vervolgens is op basis van het werk van De Bruin et.al. het procesontwerp concreet ingevuld door het benoemen van de kernelementen van een procesontwerp. Dit zijn: openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud. Voor deze vier kernelementen zijn in totaal veertien ontwerpprincipes opgesteld, deze zijn stuk voor stuk in kaart gebracht.

Daarnaast is onderzocht hoe een procesontwerp gehanteerd kan worden binnen een netwerk. Belangrijkste instrument daarvoor is het gebruik van procesmanagement. Van deze managementstijl zijn de belangrijkste voordelen beschreven. Maar er kwam ook naar voren dat procesmanagement geen truc is en dat per case een andere benadering gevraagd wordt.

De vierde deelvraag luidde: *Welke lessen over procesontwerp en procesmanagement kunnen geleerd worden uit twee voorgaande infrastructurele wegprojecten?*

Om dit onderzoek nog meer ‘feeling’ en binding met de praktijk te geven, is er voor gekozen om een casestudie te verrichten. Er zijn twee vergelijkbare projecten onderzocht op hun inrichting van het procesontwerp en de inzet van procesmanagement. Eerste uitkomst was de constatering dat ook de andere projecten (provinciale weg N470, Sijtwende tunnel onderdeel van de NoRaH) met een aanzienlijke vertraging zijn gerealiseerd. Daarbij is bij beide projecten vooraf geen bewust procesontwerp opgesteld dat consequent gedurende het proces gehanteerd is. Het heeft lang geduurd voordat beide projecten van initiatieffase overging naar concrete beleidsmaatregelen. Deze trage overgang heeft vooral te maken met het ontbreken van ‘druk’ en bestuurlijke commitment. Vervolgens zijn van beide projecten de specifiek inhoudelijke succesfactoren benoemd. Hoewel de casestudie aanvullende informatie en inzichten opleverde kon er geen ‘truc’ worden ontdekt die ook op het Trekvliettracé proces kan worden toegepast.

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is vertaald naar deelvraag vijf en zes die het procesontwerp en de bijbehorende aanbevelingen betreffen.

Deelvraag vijf luidde: *Hoe ziet het procesontwerp eruit dat op een verantwoorde wijze het proces rond het Trekvliettracé kan laten verlopen?*

Het herontworpen procesontwerp kan niet los gezien worden van de historie die het proces al kent. Daarom is er een nieuw uitgangspunt gekozen, anders dan het starten met een blanco situatie. Het gepresenteerde procesontwerp kan worden ingezet na het afronden van de MER studie en MBKA. Vervolgens is het procesontwerp beschreven aan de hand van de vier kernelementen. In deze conclusie nogmaals een kort overzicht van de belangrijkste aspecten per kernelement.

- *Openheid*

Een belangrijk aspect in de vormgeving van de openheid is het voortzetten van het intergemeentelijk overleg onder leiding en coördinatie van het Stadsgewest Haaglanden. Dit overleg zou moeten worden aangevuld met ambtenaren van RWS omdat dat een onmisbare actor is. Tot op heden zijn zij echter nog te weinig vertegenwoordigd binnen het proces, ondanks hun onmisbare middelen voor de realisatie van het project.

Het tweede aspect betreffende de openheid omvat de openheid naar de externe omgeving toe. Door middel van een open en heldere communicatie moet er consequent gewerkt worden aan de transparantie van het totale proces en specifiek de besluitvorming. Het creëren van draagvlak binnen de maatschappelijke omgeving moet voldoende aandacht krijgen.

- *Bescherming kernwaarden*

Bij de ‘herstart’ van het proces worden vooraf geen kernwaarden beschermd. Waar nodig hebben de gemeenteraden zich al uitgesproken over opties die onbespreekbaar zijn. Die kernwaarden moeten zeker worden meegenomen in het voorlopige ontwerp van het voorkeursalternatief. Daarnaast kan weerstand worden verminderd als er direct in het ontwerp een aanzienlijk pakket van mitigerende maatregelen wordt

opgenomen. Hierdoor worden andere kernwaarden als natuur en milieu gecompenseerd. Wanneer er in een gemeenteraad geen meerderheid gevormd kan worden voor het voorkeursalternatief, mag die gemeente eventueel het proces verlaten. Natuurlijk moet de procesmanager er alles aan doen om voortijdig vertrek van actoren te voorkomen.

- *Voortgang*

Bij het bepalen van de voorkeursvariant moeten winstmogelijkheden en conflicten aan elkaar gekoppeld worden en integraal tot een oplossing gevormd worden. Daarmee ontstaan ‘package-deals’ die bekend zijn als uitkomst in het politieke spel.

Voordat het proces gestart wordt, moet er duidelijkheid zijn over het bestuurlijke commitment om te komen tot een oplossing. Dit kan onder andere ondersteund worden door persoonlijke betrokkenheid van de wethouders en verder door voldoende personele bezetting.

- *Inhoud*

Het eerste inhoudelijke knelpunt dat moet worden opgelost is het nut en noodzaak debat. Voor alle publieke actoren moet het redelijkerwijs zijn aangetoond dat deze aspecten aanwezig zijn bij het Trekvliettracé. Natuurlijk is een 100 procent garantie of duidelijkheid niet mogelijk maar het mag geen terugkerend punt van discussie blijven. Verder moet de inhoudelijke vormgeving ook aan de criteria van transparantie en zorgvuldigheid voldoen.

Deelvraag zes luidde: *Welke aanbevelingen komen uit het onderzoek met betrekking tot het procesontwerp voor het Trekvliettracé?*

Na de beschrijving van het procesontwerp zijn er nog enkele concrete aanbevelingen beschreven die aansluiten bij de Trekvliettracé casus.

Ten eerste lijkt het een verbetering om de naamstelling van het proces te veranderen. De naam Trekvliettracé is te sterk verbonden met een oplossingrichting, namelijk een tunnel onder het water van het Trekvliet door. Deze naam heeft een negatieve klank gekregen en roept in de omgeving automatisch al weerstand op. Een neutrale naam, die aangeeft dat meer oplossingsvarianten mogelijk zijn, lijkt verstandiger.

Ten tweede zou de invulling van de rol van de klankbordgroep nader omschreven moeten worden. Momenteel mag er gevraagd en ongevraagd advies uitgebracht worden en ‘hangt’ zij tussen echte invloed en alleen informatiegroep in. Een duidelijkere keuze tussen het doel en de rol van de klankbordgroep zou vragentekens wegnemen.

Tenslotte komt in de aanbevelingen naar voren dat het Stadsgewest Haaglanden een meer proactieve rol zou moeten spelen in het proces. Zij zou de rol als procesmanager nadrukkelijk naar zich toe moeten trekken en daarbij een prominentere rol bij het ontwikkelen van regionale projecten moeten nemen.

7.3 Beantwoording centrale vraag

Met de beantwoording van de centrale vraagstelling wordt de beantwoording van het totale onderzoeksdesign afgerond. De centrale vraagstelling luidde als volgt:

Op welke wijze kan het proces rond het Trekvliettracé worden ontworpen en ingericht zodat belangen van betrokken actoren adequaat kunnen worden afgewogen en waar mogelijk met elkaar worden vervlochten?

Met de beantwoording van deze vraag wordt getracht een bijdrage te leveren aan de ontwerpmethodologie en specifiek die voor infrastructurele projecten. Om tot een helder en overzichtelijk antwoord te komen wordt het proces rondom een

infrastructureel project opgedeeld in vier fasen met daarbij een indicatie van de duur in een idealiter verloop.⁷⁶

De fasen worden beschreven waarbij telkens op verschillende aspecten nadrukkelijk wordt ingezoomd. Uit dit onderzoek volgt de veronderstelling dat het proces in de verschillende fasen een procesontwerp met verschillende accenten vraagt. De nadruk ligt per fase op verschillende kernelementen. Met deze uitgebreide beschrijving wordt aangegeven hoe in een proces op adequate wijze belangen met elkaar zouden kunnen worden vervlochten. De beschrijving van de procesgang is omvangrijker en breder georiënteerd dan alleen voor het Trekvliettracé proces. Dit zou mogelijk ook kunnen worden gebruikt bij toekomstige infrastructurale projecten.

Initiatieffase	<i>ontwerpen als gemeenschappelijke onderneming</i>	1 tot 2 jaar
-----------------------	---	--------------

Binnen deze initiatieffase ligt de nadruk op het voorwerk zoals naar voren kwam uit de aandachtspunten van Van Heffen et.al. Er wordt rekening gehouden met het verloop van processen en de complexiteit bij ‘wicked problems’ zoals technische en sociale complexiteit en mate van beheersbaarheid. Deze inzichten leiden tot een beter gefundeerd verwachtingspatroon.

Binnen deze fase moet de nadruk liggen op openheid, en het proces wordt gekenmerkt door de typering: *ontwerpen als gemeenschappelijke onderneming*.

Gedurende deze periode moeten veel partijen betrokken zijn bij het ontwerpen van de eerste plannen. Hierbij moeten partijen gestimuleerd worden om te komen met innovatieve plannen en moet een brede variëteit aan oplossingsrichtingen ontstaan. Voorkomen moet worden dat er te snel overgegaan wordt tot het denken vanuit een enkele oplossingsvariant.

De initiatiefnemende partij maakt ondertussen een netwerkanalyse. Daarmee wordt inzichtelijke gemaakt met welke afhankelijkheden rekening gehouden moet worden en met welke partijen uiteindelijk de voorbereidingsfase ingegaan moet worden.

Gedurende deze fase moet er gezocht worden naar een gedeelde probleemdefinitie en een gemeenschappelijke agenda rond de oplossing. Daarnaast moeten de financiële mogelijkheden geïnventariseerd worden en bestuurlijk commitment nagestreefd.

Vorbereidingsfase	<i>ontwerpen als uitrustingsproces</i>	1 tot 2 jaar
--------------------------	--	--------------

Wanneer alle punten uit de initiatieffase zijn afgerond komt het proces in de voorbereidingsfase. Hierin wordt het proces gekenmerkt door de typering: *ontwerpen als uitrustingsproces*.

Na een open en inhoudelijk brede start van het proces moeten er gedurende deze fase concrete beslissingen genomen worden, de nadruk ligt op de inhoud. In deze fase zitten alleen nog de direct betrokkenen aan tafel, die een bepaald aantal middelen inbrengen of anderszins onmisbaar zijn. Het proces wordt concreet gemaakt door het formuleren van een gemeenschappelijk doel en het opzetten van een projectgroep, mogelijk in de structuur van stuurgroep / procesgroep.

Voor de volledige procesaanpak wordt een procesontwerp opgesteld en een procesbegeleider aangewezen. Dit zou in sommige gevallen de initiatiefnemende partij kunnen zijn, mits die voldoende capaciteiten voor die taak bezit. Anders zou er gekozen kunnen worden voor een onafhankelijk externe partij. Voor al deze activiteiten wordt politiek commitment gevraagd om een basis te creëren met

⁷⁶ Op basis van: Onderzoeksrapport ‘Willen en Wegen’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurale Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland, blz. 33 en 34

voldoende draagvlak. De politiek (gemeenteraadsfracties) wordt regelmatig ingelicht over de voortgang. Verder blijft de omgeving betrokken door middel van een klankbordgroep. Deze wordt op frequente basis geïnformeerd over de voortgang binnen het proces. Door deze informatiedeling blijft het proces transparant en kan de zorgvuldigheid naar buiten verdedigd worden. Uit deze fase moet een concept plan volgen waarmee de uitwerkingsfase gestart kan worden. Dit conceptplan moet al anticiperen op mogelijke weerstand en daarom de aantasting van kernwaarden zoveel mogelijk voorkomen en anders trachten te compenseren.

Uitwerkingsfase	<i>ontwerpen als goedkeuringsproces</i>	4 jaar
------------------------	---	--------

Bij de uitwerkingsfase treden de partijen weer nadrukkelijker naar buiten. Het concept plan wordt gedurende een MER procedure nader onderzocht op haar effecten. Maar een te sterke technische en juridische focus moet voorkomen worden. Het proces wordt nu gekenmerkt door de typering: *ontwerpen als goedkeuringsproces*.

Nadruk ligt hierbij op de uiteindelijke legitimering van de voorgenomen plannen. Daarbij is de omgevingsgerichtheid van belang en natuurlijk de politieke omgeving. De omgeving wordt in staat gesteld door formele inspraakronden om haar zegje te doen en de plannen worden in de politieke arena's besproken.

Eventuele eisen van aanvullende mitigerende maatregelen die mogelijk kunnen volgen uit de inspraak komen ten laste van de eisende partij. Het is daarbij van belang om de financiering integraal te laten verlopen met het ontwerpen van de maatregelen. Compensatie maatregelen kunnen niet worden toegezegd wanneer daarvoor geen financiële dekking is. Wanneer de plannen helemaal zijn ingevuld kunnen beslissingen genomen worden en de plannen definitief worden, het proces gaat daarmee over in haar laatste fase.

Realisatiefase	afhankelijk van technische complexiteit
-----------------------	---

De laatste fase is de realisatiefase waarin het project in de uitvoering terecht komt. Dit houdt concreet in dat de weg wordt aangelegd, de tunnel geboord of een viaduct ingepast. De duur van deze fase is met name afhankelijk van de omvang van het project en de technische complexiteit.

Gedurende deze fase is de openheid naar de omgeving belangrijk. De directe omwonenden van het project moeten goed geïnformeerd worden over de voortgang van de bouw en eventuele overlast. Deze communicatie kan worden vormgegeven met behulp van voortgangsberichten die mogelijk maandelijks worden uitgegeven. Omwonenden en belangstellenden kunnen zich hierop abonneren. Gedurende deze fase is frequent overleg tussen de partijen niet meer noodzakelijk en zal de nadruk liggen op overleg tussen de uitvoerende partijen.

7.4 Chronische complicaties bij de adequate verplechting van belangen

Hoewel er gedurende dit onderzoek allerlei aandachtspunten naar voren zijn gekomen om een adequate verplechting van belangen te bevorderen, zijn er een aantal factoren die dit complex maken. Voordat er overgegaan wordt tot de beschrijving van enkele aanbevelingen en slotopmerkingen eerst een paragraaf over de blijvende complexiteit rond de adequate verplechting van belangen. De volgende opsomming is zeker niet sluitend er zijn mogelijk nog meer factoren die hier onbenoemd blijven.

Ten eerste zijn er de kenmerken van een netwerk die zorgen voor knelpunten rond de vervlechting van belangen. Kenmerken van een netwerk zijn: wederzijdse afhankelijkheid en verwevenheid, onzekerheid, complexiteit en beheersbaarheid. Daarbij vertonen actoren vaak strategisch gedrag om daarop in te spelen.

Ten tweede is er de verkeerde focus op de technische complexiteit. Gedurende dergelijk processen ligt te veel de nadruk op het streven naar technische beheersbaarheid. De focus zou juist breder moeten zijn waarbij aandacht is voor politiek, bestuur en de maatschappelijke omgeving. Vooral deze laatste speelt een steeds prominentere rol bij dergelijke projecten.

Een derde factor is de inrichting van het Nederlandse democratische stelsel. Binnen het huidige systeem zijn er voor iedere bestuurslaag om de vier jaar verkiezingen. Daarin worden nieuwe politieke bestuurders verkozen. Deze hebben elk hun eigen achterban en hebben soms beloften gedaan die ingelost moeten worden. Consequentie hiervan is niet dat de verkiezingen met grotere tussenruimtes gehouden zouden moeten worden maar wel dat er bewust met verkiezingen wordt omgegaan. De procesmanager dient er zorg voor te dragen dat de uitslag niet een te grote impact op het proces krijgt. Hij dient er op te letten dat er geen stappen worden overgedaan en dat gemaakte afspraken onomkeerbaar blijven. Het proces mag niet drie jaar vertraging oplopen doordat nieuwe bestuurders van alles opnieuw willen onderzoeken.

Een vierde en tevens laatste factor is de bestuurlijke dichtheid in Nederland, die groot tot zeer groot is. Bij de N470 waren bijvoorbeeld meer dan vier bestuurslagen betrokken, te weten: gemeenten, rijk, provincie, stadregio's en waterschappen. De bestuurlijke dichtheid in Nederland is een gegeven en niet noodzakelijk een vertragende factor. Bij het beleidsterrein verkeer en vervoer / infrastructuur, is nog een extra complicatie dat er veel aanverwante beleidsterreinen zijn, zoals ruimtelijke ordening en milieu. Het knelpunt bij de bestuurlijke dichtheid ligt in het feit dat het onduidelijk en ondoorzichtig kan worden hoe de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ligt. Daarbij kunnen tegenstrijdige verantwoordingsvereisten en legitimeiteisen zijn.

Het is de taak van de procesmanager om hier alert op te zijn en dit helder in kaart te brengen. Daarbij kan de oplossing liggen in het creëren van voldoende bestuurlijk commitment bij alle betrokken publieke partijen. Dit kan tot uiting komen in het opzetten van een krachtige projectorganisatie waaraan publieke actoren hun eigen bevoegdheden en financiële middelen overdragen. De projectorganisatie wordt democratisch gelegitimeerd door haar 'moederinstelling' en via interne controle.

7.5 Aanbevelingen procesgang infrastructurele projecten

In de laatste paragraaf van dit onderzoek resten slechts algemene aanbevelingen voor infrastructurele projecten. Deze zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. De geformuleerde aanbevelingen kunnen waarschijnlijk weerlegd worden met praktische argumenten of voorbeelden uit situaties waaruit blijkt dat iets niet werkte. Toch is het de overtuiging dat deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan een verbetering van de procesgang. Daarbij heeft het eindeloos nuanceren van oplossingen geen toegevoegde waarde.

Het spreekt bijna vanzelf dat uit dit onderzoek de aanbeveling volgt dat er bewust een procesontwerp ontwikkeld dient te worden en dat een optimaal procesmanagement ingezet moet worden. Verder onderzoek zal echter moeten aantonen wat de effecten daarvan zijn en hoe de toepassing nog verder kan worden verbeterd. Daarbij de kanttekening dat dergelijke processen niet volledig te plannen zijn en ook iedere case weer anders zal zijn. Zoals eerder omschreven moet het Stadsgebied Haaglanden een actievere rol proberen in te nemen bij dergelijke infrastructurele projecten. Wanneer zij dan een plaats verworven heeft is één van de eerste aspecten waarop moet worden aangedrongen het uitvoeren van een netwerkanalyse waarvan de uitkomsten verwerkt worden in een realistisch procesontwerp.

De eerste aanbeveling gaat in op de beschreven voorfase. Uit de bestudeerde cases blijkt dat vooral in de beginfase van een project de meeste ‘winst’ geboekt kan worden. Daarbij gaat het ten eerste om het inzichtelijk maken van de mogelijke knelpunten in de omgeving op basis van een netwerkanalyse. Een helder zicht op de bestuurlijke, politieke en maatschappelijke omgeving moet de basis zijn voor de start van het proces en voor de ontwikkeling van het procesontwerp. Daarnaast is de start cruciaal voor het verdere verloop, daarom moeten de eerste stappen zorgvuldig voorbereid worden. Met deze zorgvuldige voorbereiding moet voorkomen worden dat er vanuit een te technisch rationeel perspectief aan het project gewerkt wordt.

In de voorbereidende fase van het project zijn er een zestal aandachtspunten waaraan expliciet gewerkt dient te worden.

Ten eerste moet er voor het project een bepaalde bestuurlijke commitment zijn. Al vroeg in het proces dient dat te worden uitgesproken en later ook vertaald te worden naar politiek commitment. Dit draagvlak is onmisbaar om constructief aan oplossingen te werken. Bij het ontbreken van deze twee vereisten blijft het proces moeizaam en met horten en stoten verlopen. Knelpunt bij deze twee vereisten is dat publieke actoren terughoudend zijn wanneer het gaat om grote infrastructurele projecten. Dit vanwege de mate van onzekerheid, botsende belangen en grote financiële investeringen die gevraagd worden. Door een gedegen voorstudie zouden deze obstakels zoveel mogelijk moeten worden weggenomen.

Ten tweede moet er rond het project geen overheersende twijfel bestaan betreffende het nut en de noodzaak van het project. Al eerder is geconstateerd dat een 100 procent duidelijkheid over het nut en de noodzaak niet haalbaar is, felle tegenstanders zullen altijd argumenten vinden om twijfel te zaaien. Echter, voor de direct betrokken partijen moet het een duidelijke zaak zijn op basis waarvan zij hun commitment uit kunnen spreken. Ook bij dit tweede aandachtspunt kan een gedegen voorstudie uitkomst bieden. Hieruit zal zeker voor de publieke actoren nut en noodzaak moeten blijken en later kan dit nog worden bevestigd door het volgen van een MER procedure.

Als derde punt dient er aandacht te zijn voor de beschikbare financiële middelen. Zonder een degelijke financiële basis heeft het project bij voorbaat al een geringe slagingskans. Daarbij is het belangrijk om de ontwikkeling van het project gelijk op te laten verlopen met de begroting om de kosten te dekken. Bij aanvullende eisen dient de indiener voor compensatie in eerste instantie verantwoordelijk te zijn voor de financiering daarvan. Uit de toezegging van financiële middelen blijkt ook direct de

bestuurlijke commitment van een organisatie en de prioriteit die zij aan het project geeft.

Ten vierde zal de ingezette trend van gebundelde ontwikkeling waarschijnlijk steeds meer voorkomen. Onder gebundelde ontwikkeling wordt verstaan het gelijktijdig nastreven van economische groei, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Daarmee worden wonen, werken en vervoer met elkaar gecombineerd. Om deze integrale ontwikkeling vorm te geven is het verstandig eerst komen tot gezamenlijke werkgroepen waarin informatie gedeeld wordt. Vervolgens kan er dan overgegaan worden tot daadwerkelijke gezamenlijke ontwikkeling. In eerste instantie is het belangrijk om te bewerkstelligen dat men van elkaar op de hoogte is waaraan gewerkt wordt.

Ten vijfde is bij de ontwikkeling van belang dat er gebruik gemaakt wordt van andere partijen dan alleen direct belanghebbenden. Hierbij is een aanbeveling om een soort denktankachtige invulling na te streven. Dit om zoveel mogelijk innovatie en creativiteit in het proces te krijgen. Voor deze denktank zouden bijvoorbeeld technische universiteiten en het bedrijfsleven moeten worden uitgenodigd.

Infrastructurele projecten kunnen verrijkt worden door de inmenging van private actoren. Deze kunnen zorgen voor aanvullende kennis, hebben andere (aanvullende) capaciteiten dan publieke actoren en beschikken over innovatieve daadkracht. De inmenging kan plaats vinden door de zogenaamde publiek private samenwerking constructie (PPS). Uit de casestudie bleek dat deze manier bij Sijtwende succesvol was. Het is echter niet zo, dat dit bij ieder project kansrijk is, dit zal dus keer op keer geïnventariseerd moeten worden.

Daaraan gekoppeld verdient ontwerpprincipe 14 ook nadrukkelijk aandacht, dit houdt in dat de inhoudelijke vormgeving van een project verloopt van een brede variëteit aan oplossingen tot een selectie. Te vaak blijkt in de praktijk het omgekeerde. Een enkele oplossing wordt gepresenteerd als *de* oplossing en gedurende het proces volgt dan een inhoudelijke verbreding. Bij de start van een project zou het probleem moeten worden gedefinieerd en dan moet er zo breed mogelijk naar een oplossing worden gezocht. Later in het proces kan het geheel dan nauwkeuriger worden afgebakend.

Ten zesde moet de inhoudelijke invulling van het ontwerp direct ingaan op compensatie en winstvooruitzichten voor alle betrokken partijen uit de omgeving. Geconstateerd is dat de eerste kale plannen later alsnog worden uitgebreid met mitigerende maatregelen. Dit kan natuurlijk ook vanaf de start op de agenda staan. De initiatiefnemende partijen kunnen zelf al beredeneren waartegen de meeste weerstand zal ontstaan. In de concept plannen moet zij die mogelijke weerstand al trachten te verminderen of weg nemen door het opnemen van compensatie maatregelen. Om in de omgeving allerlei uiteenlopende belangengroeperingen te laten participeren kan een klankbordgroep worden geformeerd. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat met dit middel zorgvuldig moet worden omgegaan. Het klakkeloos oprichten van een klankbordgroep heeft niet het juiste en gewenste effect. Daarbij luidt de aanbeveling een duidelijke keuze te maken over het doel van een klankbordgroep. Ten eerste kan een klankbordgroep gebruikt worden als een onderdeel van een volledig interactief beleidsontwikkelingsproces. De klankbordgroep moet dan een duidelijke bevoegdheids- en functieomschrijving meekrijgen. Het doel is dan legitimerend en het functioneren is interactief. De interactiviteit moet vooraf duidelijk omschreven worden, waarbij concreet wordt aangegeven wat de ruimte voor de daadwerkelijke

input is. Ten tweede kan er gekozen worden voor een klankbordgroep waar een breed publiek van belangengroeperingen snel en efficiënt kan worden ingelicht over de ontwikkelingen binnen het proces. Daarbij is het doel puur informatie en slechts beperkt van consultatie. Deze aanbeveling kwam ook al naar voren bij de presentatie van het procesontwerp en vraagt nadrukkelijke aandacht.

In het midden wordt gelaten wat de beste invulling is, onderzoek daarnaar wijst niet een duidelijk beste variant aan. Het is echter zaak de rol van de klankbordgroep zo concreet mogelijk in te vullen.

Ter afsluiting van dit onderzoek de beantwoording van de vraag uit de titel: Is een procesontwerp de ideale methode voor een adequate procesgang? De onderzoeker is van mening dat een procesontwerp een geschikte methode is om te komen tot een adequate procesgang. Het is echter niet een zaligmakende methode waarbij succes verzekerd is. In dit onderzoek zijn vele aspecten naar voren gekomen die de procesgang beïnvloeden en soms bemoeilijken. De resultaten van het gebruik van een procesontwerp zullen wisselend zijn, maar de inzet van een procesontwerp kan zeker een positieve schakel zijn.

Nawoord

Het proces rondom het Trekvliettracé stond natuurlijk niet stil tijdens dit onderzoek. Naast de werkzaamheden aan de MER studie waren er op 8 maart ook gemeenteraadsverkiezingen in Nederland. Ongeveer zes weken na de verkiezingen werden de eerste collegeprogramma's gepubliceerd. Bij mijn stage verlenende organisatie, het Stadsgebied Haaglanden, heb ik deze bekeken op hun vermeldingen rond de beleidssector Verkeer en Vervoer. Het was interessant om te zien hoe de nieuwe coalities met dit toch enigszins 'moeilijke' dossier om zouden gaan. Hieruit bleek dat er op het politieke vlak verschuivingen aan het plaatsvinden zijn rondom de posities van gemeenten over het Trekvliettracé.

In de gemeente Den Haag is een coalitie gevormd tussen de PvdA, VVD en GroenLinks. In het Coalitieakkoord 2006-2010 'Meedoen' is de volgende passage opgenomen:

“Om het toegenomen autoverkeer aan de oostkant van Den Haag goed te kunnen afwikkelen zullen wij investeren in een nieuwe route via de Vlietzone naar de Binckhorstlaan. Voor de ontwikkeling van dit Binckhorst Ontsluitingsplan hebben wij een milieu-effectrapportage aangevraagd. Een notitie wordt gemaakt over nut en noodzaak van dit plan. Deze zullen we betrekken bij de besluitvorming. Tijdens het boren van de Binckhorsttunnel zal tegelijkertijd een tunnelbuis worden aangelegd voor hoogwaardig openbaar vervoer, de toekomstige RandstadRail Lijn 11. De extra tunnelbuis wordt gefinancierd uit het overschot uit de aanleg van RandstadRail fase F”.

Deze passage slaat op het Trekvliettracé maar dit project heet nu Binckhorst Ontsluitingsplan. Ook wordt er gesproken over een boortunnel en inpassing van hoogwaardig openbaar vervoer. Dit is terug te voeren op de deelname aan het college van GroenLinks en de PvdA waardoor er een meer links georiënteerde coalitie is ontstaan. Deze 'dure' boortunnel zou gefinancierd moeten worden uit overschot van de aanleg van RandstadRail. De gemeente Den Haag legt met deze visie meer nadruk op de economische ontwikkelingen die zij gepland heeft met het Binckhorst gebied. Vanuit dit economische perspectief zou de nieuwe ontsluiting gerechtvaardigd moeten worden. Dit zijn uitspraken en stellingen die nog niet eerder in het proces naar voren zijn gekomen.

Opvallende bijkomstigheid is, dat de voormalige wethouder economische zaken De heer Van Woensel, in deze coalitie wethouder is geworden van de portefeuille Verkeer en Vervoer.

In de gemeente Rijswijk is een coalitie gevormd tussen VVD, CDA, PvdA en de partij onafhankelijk Rijswijk.

In het collegeprogramma geen enkele passage over het Trekvliettracé of iets dat die kant op wijst zoals ontsluiting Binckhorst.

Opvallend in het college van de gemeente Rijswijk is de deelname van Onafhankelijk Rijswijk, die ook de portefeuille verkeer en Vervoer heeft. Zij schrijft in haar verkiezingsprogramma het volgende over het Trekvliettracé:

“Het zogenaamde Trekvliettracé is geen oplossing voor een betere bereikbaarheid van het Binckhorstgebied. Daarnaast vormt de aanleg van deze tunnel een ernstige bedreiging voor de woningen in de wijken Leeuwendaal en Cromvliet, Een tweede - ondergrondse- Utrechtsebaan lijkt een weinig zinvol alternatief. Wel zinvol zijn

verdere onderzoeken naar de mogelijkheid van een tunnel of verdiepte ligging van de rijbanen van de drukke doorgaande Prinses Beatrixlaan (dubbel grondgebruik) en onderzoek naar de mogelijkheden van ondertunneling van de Haagweg.”

In de gemeente Leidschendam-Voorburg is een coalitie tussen VVD, PvdA en CDA. Dit college heeft een zeer duidelijke passage opgenomen in haar programma over het Trekvliettracé, zij schrijft:

“Aanleg van het Trekvliettracé is voor Leidschendam-Voorburg alleen bespreekbaar als nut en noodzaak worden aangetoond. De gemeente werkt niet mee aan varianten die leiden tot grootschalige sloop in Voorburg.”

Het moge duidelijk zijn dat in deze gemeente nog veel politieke weerstand tegen het Trekvliettracé bestaat, mits nut en noodzaak worden aangetoond.

Deze epiloog is bedoeld om zichtbaar te maken dat de gemeente Den Haag in beweging is en dat de randgemeenten nog grote problemen hebben met het totale concept van het Trekvliettracé. Daar staat het Stadsgewest Haaglanden middenin met de uitvoering van de MER studie en een Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden waarin de aanleg van het Trekvliettracé gereed zal zijn in 2010. Deze doelstelling zal niet gehaald worden.

Kortom de Trekvliettracé casus blijft een zeer interessant proces om de komende jaren te volgen.

Ik wens alle betrokkenen, bestuurders, ambtenaren, omwonenden en gemeenteraadsleden veel wijsheid toe.

Literatuurlijst

Boeken

Aarts K. e.a. (1995). *Sociale dilemma's in het milieubeleid. Een perspectief op de motieven, voorkeuren, intenties en het gedrag van burgers*. Amsterdam: Het Spinhuis

Bekkers V.J.J.M. (2000) *Voorbij de virtuele organisatie?* 's Gravenhage: Elsevier

Bruijn, J.A, de & E. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.

Bruijn, J.A. de., G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht, Lemma BV.

Bruijn, J.A de., E.F. ten Heuvelhof en R.J.in 't Veld. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Den Haag, Academic Service.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm, Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

Esselbrugge M. (2003) *Open en geslotenheid: een kwestie van combineren*. Delft: Eburon

Heffen Van O. et al (1999). *Sociale wetenschappen van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie: bouwstenen voor het ontwerpen in de communicatiewetenschap, de bedrijfskunde, de bestuurskunde en de onderwijskunde*. Enschede: Twente University Press.

Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing en netwerken. De invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Delft: Eburon

Koppenjan J., Klijn E-H., *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge 2004

Oosten W.J. (2005), *Ruimte voor een democratische rechtstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Sociotext Press

Pollitt C. (2003) *The Essential Public Manager*. Berkshire: Open University Press

Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Teisman, G.R. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijke procesmanagement: studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft: Eburon.

Teisman, G.R. (2002). *Evalueren om te leren*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Twist, M. (1995). *Verbale vernieuwing aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. Vuga

Twist, M (1993). *Beleid en wetenschap hedendaagse bestuurkundige beschouwingen*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Weggeman J. (2003). *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van het groen poldermodel*. Utrecht: Lemma.

Beleidsdocumenten/stukken

CPB document no. 2 Mei 2001, *Publiek Private Samenwerking: Een uitdagend huwelijk*.

Commissie voor de milieueffectrapportage. Trekvliettracé advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport, 21 juli 2005, Utrecht

Onderzoeksrapport ‘*Willen en Wegen*’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurale Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland

Onderzoeksrapport Ministerie van VROM, *Voorbeeldprojecten meervoudig ruimtegebruik*, december 2003

Onderzoeksrapport Buck Consultants International en Erasmus Universiteit Rotterdam, *Beschouwing Procesgang Sijtwende*, Rapportage Q1, mei 2003

Stadsgewest Haaglanden, ‘*Startnotitie MER Trekvliettracé*’, 23 maart 2005, Den Haag

Stadsgewest Haaglanden, Startnotitie Milieueffectrapportage N470

Scripties

Visser, H (2005). *Vorm geven aan een nieuwe ruimtelijke beleidspraktijk. Een procesontwerp voor een nieuwe rivier in de Betuwe*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Donker, Van Der M. (2006) *De provincie als regisseur van samenwerking*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Gama, De N. (2000). *Creatief management bij PPS- projecten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Websites

www.N14-norah.nl

www.Trekvliettracé.nl

www.N470.nl

www.Sijtwende.nl

Bijlage

Bijlage A: Interviewlijst ten behoeve van de netwerkanalyse

Gemeente Den Haag
De heer L. Eggen (regieteam)

Gemeente Leidschendam-Voorburg
De heer J. Kootstra (stuurgroep)

Gemeente Rijswijk
De heer R. de Boer (regieteam)

Stadsgewest Haaglanden
De heer E. Visser (afdelingshoofd verkeer)

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, directie Zuid-Holland
De heer J.L.M. van Nierop

Bewonersvereniging omwonenden Trekvliettracé (BOT)
De heer L. van der Hoeven (voorzitter)

Haags milieu centrum (HMC)
De heer F. Raphorst (medewerker Trekvliettracé)

Bedrijvenvereniging Binckhorst Laakhaven Fruitweg (BBLF)
De heer R. Lauret (commissaris voor het Trekvliettracé)

Bijlage B: De vragenlijst netwerkanalyse

Plaats, datum:

Naam geïnterviewde:

Functie binnen het proces rondom het Trekvliettracé:

Kunt u een korte introductie geven op uw organisatie en uw functie en vanuit dat perspectief uw betrokkenheid bij het proces rondom het Trekvliettracé?

Wat zijn in uw ogen de belangrijkste gebeurtenissen (obstakels en doorbraken) in het proces rondom het Trekvliettracé? (een reconstructie tot nu toe) En wie zijn in uw ogen de belangrijkste actoren binnen dit netwerk?

Percepties

Wat is uw motivatie of formele positie om betrokken te zijn bij het proces rondom het Trekvliettracé en wat zijn daarin uw doelstellingen?

Voor welk probleem zou het Trekvliettracé volgens uw organisatie een oplossing moeten bieden? Of is er in uw perceptie geen probleem of juist een ander probleem? Zijn er mogelijke andere alternatieven die een oplossing bieden voor het door u omschreven probleem?

Afhankelijkheden

Welke middelen heeft uw organisatie om bij te dragen aan het proces en in hoeverre zijn anderen daarvan afhankelijk? Kunt u daar voorbeelden van geven?

Voorbeelden van middelen: financiële middelen, kennis, besluitvorming input, vergroting van de legitimiteit.

In hoeverre bent u afhankelijk van andere organisaties om uw doelstellingen rondom het Trekvliettracé te behalen?

Strategieën

Op welke manier probeert u uw doelstellingen te bereiken in het Trekvliettracé? Wat zijn uw acties tot nu toe in concrete voorbeelden geweest?

Interactie

Wat is de frequentie van interactie met andere actoren binnen het netwerk? Met wie praat u en op welk niveau? Kunt u daar voorbeelden van noemen?

Procesafspraken en procesontwerp

Welke regels gelden er binnen het netwerk en welke afspraken zijn hierover gemaakt? Is er sprake van een procesontwerp, en zo ja waar bestaat dat volgens u uit?

Een procesontwerp bevat de volgende kernelementen: openheid, bescherming core values, voortgang en inhoud. Zou u kunnen reflecteren op het Trekvliettracé proces met deze elementen in gedachten. In hoeverre ziet u de elementen terug en hoe beoordeelt u de invulling daarvan?

Suggesties / aanbevelingen

Op welke manier zouden volgens u belangen op een adequate manier met elkaar vervlochten kunnen worden, kortom hoe zou uw procesontwerp eruit zien?

Bijlage C: Gespreksverslagen interviews actor analyse

Gespreksverslag gemeente Den Haag

Plaats: Den Haag, 9 maart 2006

Persoon: L. Eggen

Introductie

De gemeente Den Haag is één van de belangrijkste actoren binnen het netwerk rond het Trekvliettracé. De plannen over het Trekvliettracé zijn voor een belangrijk deel gemaakt binnen de gemeente Den Haag, te weten door: de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO). Dit is een omvangrijke dienst waarbinnen verschillende afdelingen zijn, zoals de afdeling Verkeer & Infrastructuur en specifiek het team Stad & Regio. Daar is ook de nota "Verkeersplan, verkeersbeleid tot 2010" ontwikkeld, waar in deze integrale visie onder andere ook het Trekvliettracé is opgenomen.

Elementen uit het verleden

Een terugblik op het verleden en het verloop van het proces begint al enkele tientallen jaren geleden toen sprake was van een mogelijke Rotterdamse Baan. In 1998 kwam deze variant weer in beeld als extra ontsluiting van de Centrale Zone en ontlasting van de Utrechtse Baan. De oplossing kreeg de naam Trekvliettracé en is in 2001 onderzocht op de technische haalbaarheid. Hieruit volgde dat het project uitvoerbaar was voor een bedrag van ongeveer 900 miljoen gulden, dit was nog exclusief een ongelijkvloerse aansluiting op het knooppunt Ypenburg. De financiering van het Trekvliettracé werd vastgelegd in het Bereikbaarheids Offensief Haaglanden (BOR). Het BOR bestond uit een lijst met projecten op het gebied van verkeer en vervoer. Deze lijst werd samengesteld in samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die een financiële bijdrage zou leveren, welke voortkwam uit een "deal" omtrent het plaatsen van tolpoortjes voor de geplande invoering van het rekeningrijden. Toen de technische haalbaarheid was aangetoond, is er op verzoek van de minister van Verkeer en Waterstaat onderzoek verricht naar de nut en noodzaak van het Trekvliettracé om dit project opgenomen te krijgen in het MIT. Uit die studie volgde een positieve conclusie. Den Haag merkte in 2003 dat het project niet zonder medewerking van andere gemeenten kon worden uitgevoerd. In 2004 werd dan ook met Leidschendam-Voorburg bestuurlijk overleg gevoerd over een mogelijk Trekvliettracé. Al snel volgde ook deelname van de gemeente Rijswijk. De nut en noodzaakstudie is toen vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van Haaglanden. Maar deze studie is in de diverse gemeenteraden nog steeds een discussiepunt.

In 2005 is overgaan tot het uitvoeren van een MER procedure, hiervan werd Haaglanden benoemd tot formele initiatiefnemer. Dit omdat het een grens overschrijdend project betrof, er tegenstrijdige belangen waren en Haaglanden een aangewezen organisatie is voor de regierol. In de MER blijven de gemeenten het bevoegd gezag. Nu is de Startnotitie opgesteld en zijn de Richtlijnen voor de MER door de drie gemeenten vastgesteld en wordt er gewerkt aan het opstellen van de MER rapportage door een extern adviesbureau.

Visie gemeente Den Haag op het Trekvliettracé

Een extra "inprikker" is vanuit de gemeente Den Haag gewenst omdat zij nu te kwetsbaar is met alleen de Utrechtse Baan als hoofdingangsroute van de stad. Deze route is overbelast en niet voldoende om een goede bereikbaarheid te verzorgen. Dit

knelpunt moet worden aangepakt en in de ogen van de gemeente Den Haag is het Trekvliettracé daarvoor de ideale oplossing. Een verbeterde bereikbaarheid van de Centrale Zone is ook gewenst om een goede economische ontwikkeling te ondersteunen. Men is in volle gang om plannen te ontwikkelen voor de ontwikkeling van de Binkhorst en dit moet hand in hand gaan met een goede bereikbaarheid. Om aan dit alles te voldoen is het Trekvliettracé ontworpen als één van de oplossingen. Binnen de MER worden ook wel andere alternatieven onderzocht, waaronder een OV-alternatief en een Meest Milieuvriendelijk Alternatief. Uit de totale rapportage zal moeten blijken wat de meest adequate oplossing is.

Strategie en handelingen binnen het proces

De gemeente Den Haag is erg actief binnen het proces rondom het Trekvliettracé, met alle actoren is op enig moment wel contact en overleg. De gemeenten zetten ook vele middelen in binnen het proces om uiteindelijk het tracé te kunnen verwezenlijken. De middelen lopen uiteen van: financiën, kennis, mankracht en besluitvorming. Ook is de gemeente Den Haag actief binnen de structuur zoals die is opgezet door Haaglanden, ambtenaren werken mee binnen de gevormde werkgroepen. Het doel van al die inzet is om te komen tot consensus over een voorkeursvariant. Den Haag zou een tracé aan kunnen leggen waarbij de goedkeuring van de andere gemeenteraden niet vereist is, maar dit is niet wenselijk omdat ook Den Haag streeft naar een goede samenwerking met de buurgemeenten.

Procesontwerp

Het procesontwerp heeft volgens de gemeente Den Haag vorm gekregen nu Haaglanden de regierol heeft. Er is toen een duidelijke structuur gekomen, van bestuurlijke en ambtelijke overleg groepen. De kritiek op het democratisch gehalte van Haaglanden wordt door de gemeente Den Haag niet onderschreven, bestuurders van het Algemeen - en Dagelijks Bestuur zijn allen vertegenwoordigers van gekozen gemeenteraden. Ook de bijzondere positie van de wethouder verkeer en vervoer van de gemeente Den Haag en zijn functie als portefeuillehouder Verkeer en Vervoer bij Haaglanden wordt niet een onoverkomelijk bezwaar gevonden. Het is natuurlijk ook zo dat de grootste gemeente de grootste belangen heeft en dat de omringende gemeenten mee profiteren van gunstige ontwikkelingen in Den Haag.

Er wordt erkend dat de gemeente Den Haag het proces grotendeels alleen gevoerd heeft tot aan de zomer van 2004. Nu is er bewust vanwege de complexiteit en de uiteenlopende belangen gekozen om Haaglanden het proces te laten leiden. Het uitgangspunt daarvan is om te komen tot een gezamenlijke voorkeursvariant, waarover consensus is.

Aanbevelingen en slotopmerkingen

Terugkijkend op het doorlopen traject is het ook vanuit het oogpunt van de gemeente Den Haag onverstandig geweest om het proces alleen in te zetten. Er had eerder gezocht moeten worden naar een regionale samenwerking waarbij de studie Nut en noodzaak eerder had moeten worden opgesteld zodat hierover thans geen discussie meer nodig zou moeten zijn. Over de toekomst zijn nog wel enkele interessante opmerkingen te plaatsen. De ontstane situatie na de gemeenteraadsverkiezingen in de gemeente Den Haag zou een destabiliserende factor binnen het project kunnen worden. Uiteindelijk zal er een Trekvliettracé aangelegd gaan worden; echter het in eerste instantie uitgezette tijdpad zal niet gehaald kunnen gaan worden.

Gespreksverslag gemeente Leidschendam-Voorburg

Plaats: Leidschendam, 10 maart 2006

Persoon: J. Kootstra

Introductie

De gemeente Leidschendam-Voorburg is één van de betrokken gemeenten bij het Trekvliettracé proces. De betrokkenheid heeft een formeel aspect namelijk dat enkele van de onderzochte varianten over haar grondgebied lopen en deze gemeente daardoor bevoegd gezag is. Daarnaast is er de bereikbaarheidsproblematiek waarvan Leidschendam-Voorburg ook last heeft, die met het Trekvliettracé aangepakt moet worden. De nadelen van de slechte bereikbaarheid van de centrale zone in Den Haag, zijn ook merkbaar in Leidschendam-Voorburg. In Voorburg zijn er verkeers- en milieuproblemen, er is sluipverkeer en ook de leefbaarheid is een probleem door de schadelijke uitstoot van het verkeer. De gemeente participeert in het project omdat het belang heeft bij het oplossen of verminderen van deze problemen.

Elementen uit het verleden

Een beschrijving van het verleden van het Trekvliettracé proces leidt tot een opsplitsing in een periode voor 2004 en na medio 2004. De heer Kootstra geeft duidelijk aan dat voor de zomer van 2004 de gemeente Den Haag het proces alleen voerde. De studies (haalbaarheid en nut en noodzaak Trekvliettracé) werden door de gemeente Den Haag verricht en andere gemeenten werden daar niet bij betrokken of over geïnformeerd. In de zomer van 2004 is er bestuurlijk en ambtelijk overleg gekomen tussen de gemeente Den Haag en Leidschendam-Voorburg en al snel volgde ook de gemeente Rijswijk. Vanaf dat moment zijn ook de burgers van de gemeente geïnformeerd tijdens een speciaal belegde informatieavond. De burgemeester heeft toen alle belangstellenden geïnformeerd over het feit dat er studie verricht zou worden naar de mogelijkheid van een Trekvliettracé. De rest van de reconstructie bevat de informatie over de betrokkenheid van Haaglanden bij de MER procedure. Vanaf januari 2005 is daar aan gewerkt in een samenwerkingsverband van de drie gemeenten en Haaglanden. Haaglanden werd benoemd tot de formele initiatiefnemer en de gemeenten bleven het bevoegd gezag.

Visie gemeente Leidschendam-Voorburg op het Trekvliettracé

De doelstelling van de gemeente Leidschendam-Voorburg is het oplossen/verminderen van de verkeers- en milieuproblemen in (west) Voorburg. Dit zou mogelijk kunnen met een variant van het Trekvliettracé. Randvoorwaarde is wel, dat er geen blijvende schade mag ontstaan in het stedelijk gebied. Hiermee is het belang van de gemeente bij het Trekvliettracé duidelijk. Het is echter wel zo dat de problemen op de Utrechtse baan, welke niet ontkend worden, niet direct een probleem van de gemeente Leidschendam-Voorburg zijn, dit is echt een Haags probleem. Er zijn ook nog wel alternatieven die mogelijk een oplossing zouden kunnen bieden voor de problemen in Voorburg-West, zoals bijvoorbeeld verbeterd openbaar vervoer. De meeste van deze varianten worden allemaal onderzocht in de MER.

Strategie en handelingen binnen het proces

De gemeente Leidschendam-Voorburg participeert open in het proces en hoopt op basis van objectieve en onafhankelijke gegevens te komen tot een bevredigende besluitvorming. Daarom worden er ook middelen ter beschikking gesteld zoals: tijd en geld in de vorm van personele inzet en daarnaast wordt ook kennis aanwezig bij de

gemeente gebruikt. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft hiernaast in het formele bevoegd gezag over haar eigen grondgebied een belangrijk machtsmiddel in handen, dit geeft proceduremacht in de besluitvorming. Hiermee kunnen de eigen belangen enigszins beschermd worden, verder is zij ook wel erg afhankelijk van de andere actoren, die het project uiteindelijk moeten financieren. Er wordt wel zeer duidelijk aangegeven dat er tussen de partijen gezocht wordt naar consensus en hopelijk op basis van de MER kan er gekomen worden tot een voorkeursvariant. Binnen het netwerk onderhoudt de gemeente met alle betrokken actoren contacten. Zo wordt er aangegeven dat de burgers worden geïnformeerd, er wordt meegewerkt aan de klankbordgroep, en vertegenwoordigers van de gemeente zitten in de verschillende werkgroepen. Het streven is om te komen tot een breed draagvlak op basis van een open en eerlijke communicatie.

Procesontwerp

Wanneer er gereflecteerd wordt op het procesontwerp valt weer op dat tot 2004 er alleen de activiteiten van de gemeente Den Haag waren, welke gesloten waren en waar weinig open over gecommuniceerd werd. Vanaf de betrokkenheid van de andere gemeenten en Haaglanden is er meer organisatie gekomen en is de huidige projectstructuur ingevoerd. Toch is er geen sprake van een echt procesontwerp en zouden bepaalde aspecten zoals de communicatie en een gedeelde probleemvisie vooraf beter ontwikkeld kunnen worden.

Nu wordt alles per stap bekeken en ad hoc oplossingen gezocht. In de voortgang zal in de toekomst ook nog veel afhangen van de beschikbare financiële middelen.

De dubbele positie van de wethouder / portefeuillehouder Verkeer en Vervoer wordt niet als een probleem gezien. In de beeldvorming naar tegenstanders zal deze dubbelrol zeker negatief worden uitgelegd. Tegelijkertijd is de beslismacht die daarmee gecreëerd wordt wel goed voor besluitvorming over dergelijke projecten.

Aanbevelingen en slotopmerkingen

In het interview komt duidelijk naar voren dat er in het proces twee grote problemen zitten:

- De gemeente Den Haag is 5 jaar lang autonoom bezig geweest wat kwaad bloed heeft gezet bij de andere (nu wel betrokken) partijen. Tevens is de gemeente bezig geweest vanuit een oplossingsgericht perspectief en daardoor is later het probleem gekomen.
- Nut en noodzaak van het Trekvliettracé is nog steeds niet onomstotelijk vastgesteld en vooral de gemeenteraad tilt hier zwaar aan.

De belangrijkste aanbeveling is dat het project misschien beter getrokken zou kunnen worden vanuit een projectorganisatie met mandaat die speciaal hiervoor is ingericht. Hierdoor zou er meer daadkracht kunnen komen en het nu soms nog wat vrijblijvende karakter verdwijnen. Verder zou er in het voortraject een beter uitgewerkt plan van aanpak opgesteld moeten worden. Het is niet voldoende om alleen de MER procedure te doorlopen. Er zouden ook heldere afspraken gemaakt moeten worden over de communicatie naar burgers, de rol van de klankbordgroep (informereren of legitimeren) en overige inspraak momenten in het besluitvormingstraject.

Tot slot geeft de heer Kootstra aan dat de verkiezingsuitslag in de diverse gemeenten zeker zijn invloed nog gaat hebben. Toch is hij overtuigd dat er een variant van het Trekvliettracé aangelegd gaat worden.

Gespreksverslag gemeente Rijswijk

Plaats: Rijswijk, 3 maart 2006

Persoon: R. de Boer

Introductie

De heer De Boer is sectiechef Groen en Verkeer bij de gemeente Rijswijk. In die hoedanigheid is hij regioteamlid vanuit de gemeente Rijswijk. De gemeente Rijswijk is één van de direct betrokken gemeenten bij het Trekvliettracé proces, enkele van de nu onderzochte varianten in de MER procedure lopen over haar grondgebied.

Elementen uit het verleden

Belangrijkste opmerking over het verleden is, dat het proces in eerste instantie begonnen is met een stuurgroep met daarin de betrokken wethouders. Deze stuurgroep is echter op een gegeven moment gestaakt vanwege de financiële onhaalbaarheid van het project. De gemeente Den Haag is toen zelfstandig doorgedaan met eigen studies. De uitkomsten en publicatie daarvan overvielen de gemeente Rijswijk en toen is het proces, door middel van nieuwe overlegondes, opnieuw gestart. Het stadsgewest Haaglanden heeft de regie over het proces overgenomen en werd aangewezen als formele initiatiefnemer. De heer De Boer is van mening dat sindsdien het proces zeer redelijk verloopt. Met de inbreng van het Stadsgewest Haaglanden is er meer structuur gekomen in de vorm van een bestuurlijk overleg (wethouders), een ambtelijke regiegroep en werkgroepen (communicatie, verkeersstudie).

Visie en belang gemeente Rijswijk bij het Trekvliettracé

De heer De Boer stelt dat de gemeente Rijswijk twee doelstellingen heeft. Ten eerste is er de verantwoordelijkheid voor de gehele regio m.b.t. tot de verkeersdoorstroming en bereikbaarheid. Dit is een verantwoordelijkheid die gevoeld wordt binnen de gemeente Rijswijk en daarom wordt er meegewerkt aan studies. Ten tweede spelen in het Trekvliettracé proces natuurlijk ook de belangen van de gemeente Rijswijk een rol. Via dit proces kunnen de belangen van Rijswijk ook op de kaart gezet worden. Verder hecht de gemeente Rijswijk veel waarde aan een zorgvuldig verlopen proces. Dit omdat een uiteindelijk besluit ook goedgekeurd moet worden door de gemeenteraad.

De visie op het probleem valt uiteen tussen een regio component en een Haagse component. De ontsluiting van de Binkhorst is niet direct een probleem dat de gemeente Rijswijk heeft en het Trekvliettracé is daarom ook niet de enige oplossing in de ogen van de gemeente Rijswijk. Maar de heer De Boer geeft duidelijk aan dat een verbeterde doorstroming naar de gemeente Den Haag ook in het belang van de regio is en dus ook van de gemeente Rijswijk. In deze visie past ook de introductie van alternatieven die ook meegenomen zijn in de MER studie. Binnen de MER wordt ook een alternatief onderzocht dat speciaal door de gemeente Rijswijk is aangedragen.

Strategie en handelingen binnen het proces

De gemeente Rijswijk heeft een coöperatieve strategie binnen het proces. Het proces wordt ondersteund met de inzet van middelen zoals kennis en mankracht. Daarnaast is er ook de formele besluitvorming van de gemeenteraad. De opzet en uitvoering van de MER studie en de keuze voor een uiteindelijk voorkeurstracé worden vastgesteld en goedgekeurd binnen de gemeenteraad.

De heer De Boer geeft duidelijk aan dat er toch wel onderscheid gemaakt dient te worden tussen het ambtelijke apparaat en de gemeenteraad. De raad is nog verre van

overtuigd van het nut en de noodzaak van het tracé. Verder is er veel aandacht voor de uitvoering van het tracé, bij een eventuele opsplitsing in twee fases zou dat veel overlast kunnen veroorzaken binnen haar gemeente.

Op het gebied van de interactie, kan gesteld worden dat de gemeente op regelmatige basis met alle betrokken partijen contact heeft. De gemeente Rijswijk participeert (open) in diverse werkgroepen.

Procesontwerp

De reflectie op het procesontwerp is lastig, uitgangspunt voor het gehele proces is de MER procedure en er is verder geen speciaal procesontwerp opgesteld. De heer De Boer is zeer te spreken over het werk van de commissie voor de MER. Deze heeft een helder en duidelijk advies gegeven over de MER studie en dit op basis van een geheel onafhankelijke positie. De reflectie op de kernelementen is helder, sinds de betrokkenheid van het stadsgewest Haaglanden bij het proces is dit verbeterd. Er is meer openheid en een heldere procesgang. De meeste spanning ligt bij de voortgang en de inhoud. De gemeente Den Haag dringt nadrukkelijk aan op voortgang terwijl de gemeente Rijswijk meer nadruk legt op inhoud. Ook dient zij zeer alert te zijn op de bescherming van de belangen van Rijswijk, en niet teveel meegenomen te worden door de gemeente Den Haag.

Aanbevelingen en slotopmerkingen

Op de vraag of het Trekvliettracé er zal komen volgt enige twijfel, maar uiteindelijk wel instemming omdat het gevoel bestaat dat vanuit het ministerie druk uitgeoefend wordt ten gunste van deze oplossing.

Er zijn nog enkele slotopmerkingen die vermeld dienen te worden. De heer De Boer stelt, dat binnen het proces nog geen harde noten zijn gekraakt, na de afronding van de MER komt de echte besluitvorming pas en moeten er keuzes gemaakt worden.

Verder vindt hij de afwachtende rol van RWS merkwaardig, zij hebben toch ook veel belang bij een betere doorstroming op het hoofdwegennet, hetgeen tot een meer actieve houding zou moeten leiden. Verder vindt de heer De Boer het opvallend dat de provincie op geen enkel moment betrokken is geweest bij het proces. Zij zou juist een bemiddelende rol kunnen spelen tussen betrokken partijen.

De speciale positie van de gemeente Den Haag wordt bevestigd. Toch is de dubbele positie van de wethouder van de gemeente Den Haag niet als storend ervaren. Ook wordt het Stadsgewest Haaglanden niet gezien als een verlengstuk van de gemeente Den Haag.

Als aanbeveling wordt wel meegegeven dat een andere portefeuillehouder een meer neutrale uitstraling zou hebben, wat waarschijnlijk het proces ten goede zou komen. Daarnaast zouden dergelijke projecten direct regiobreed moeten worden aangepakt en niet door een enkele gemeente zelfstandig. Op deze wijze zou direct meer draagvlak gecreëerd kunnen worden.

Gespreksverslag Stadgewest Haaglanden

Plaats: Den Haag, 15 maart 2006

Persoon: E. Visser

Introductie

Het Stadsgewest Haaglanden (SHG) is op twee manieren betrokken bij het proces rondom het Trekvliettracé. Ten eerste is zij sinds september 2004 de formele initiatiefnemer van de MER studie. Ten tweede is het SGH in het kader van de subsidieaanvragen bij het rijk voor het MIT ook al betrokken geweest bij de plannen rondom het Trekvliettracé.

Elementen uit het verleden

In de introductie is de betrokkenheid van het SGH al gedeeltelijk verklaard. Maar bij de reconstructie van de belangrijkste elementen uit het verleden komen meer zaken naar voren.

Dat het SGH nu de formele initiatiefnemer van de MER is, komt voort uit het feit dat er regionale belangen meespelen en er meerdere gemeenten betrokken zijn. Den Haag en Leidschendam-Voorburg hebben het SGH gevraagd om het proces vorm te gaan geven en de MER procedure te gaan trekken. Dit opdat de regionale belangen op een goede manier vertegenwoordigd zullen zijn.

In het verleden is het SGH betrokken bij het Trekvliettracé omdat de subsidie aanvragen van de gemeente Den Haag, in het kader van het MIT overleg, door het SGH bij het ministerie moesten worden ingediend. Een gemeente mag niet individueel aanvragen indienen.

Ook komt ter sprake dat er al gelden gereserveerd waren voor het Trekvliettracé in het BOR, een fonds dat indertijd is ingesteld samen met het ministerie van Verkeer & Waterstaat in ruil voor het plaatsen van tolpoortjes.

Visie en belang SGH bij het Trekvliettracé

De visie van het SGH is o.a. gebaseerd op de studie “Netwerken voor Haaglanden”. Dit is een complete doorkijk geweest op het wegennet in Haaglanden, deze studie is in samenwerking met de provincie en het rijk uitgevoerd. Deze studie stond los van de beheersgrenzen en verschillen tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Uit de studie kwam als belangrijk knelpunt naar voren de doorstroming en aansluiting tussen het hoofdwegennet en het onderliggende wegennet. Er kwamen slechts twee vernieuwingen specifiek naar voren, namelijk: de verlenging van de A4 en een extra aftakking van het hoofdwegennet richting Den Haag bij het knooppunt Ypenburg.

De algemene doelstelling van het SGH is de totale bereikbaarheid van Haaglanden op een acceptabel niveau te krijgen en te houden. Uiteraard is de bereikbaarheid van de centrale zone van de gemeente Den Haag daarin een belangrijk aspect. Daarbij speelt de ontwikkeling van de Binkhorst een belangrijke rol in de wenselijkheid van het Trekvliettracé. Ook de problematiek op de Utrechtse baan is belangrijk voor het SGH. Voor het SGH is het Trekvliettracé niet de enige oplossing, ook andere varianten worden onderzocht in de MER. Binnen het proces rondom het Trekvliettracé heeft het SGH de doelstelling om de MER studie volledig en zorgvuldig uit te voeren.

Strategie en handelingen binnen het proces

Binnen het proces rondom het Trekvliettracé speelt het SGH sinds september 2004 een belangrijke rol. Als initiatiefnemer rondom de MER is hij op alle fronten binnen het proces actief en betrokken.

Zeker in de beginfase van de betrokkenheid van het SGH zijn er vele acties ondernomen om de betrokken gemeenteraden te informeren over de voorgenomen plannen. Het SHG stelt dan ook middelen ter beschikking in de vorm van arbeidskracht en tijd. Daarnaast wordt ook alle kennis binnen het SHG ingezet tijdens de MER procedure. De acties van het SGH worden formeel bepaald door het Algemeen - en Dagelijks Bestuur (AB & DB). Voor de besluitvorming rondom de MER en het uiteindelijke voorkeurstracé is zij afhankelijk van de besluitvorming in de betrokken gemeenten en heeft het SGH dus geen formele stem.

Binnen de MER procedure speelt het SGH een centrale rol, zij onderhoudt dan ook contacten met alle betrokken partijen en op alle niveaus. Tevens heeft het SGH het initiatief genomen om een klankbordgroep (KBG) in te stellen. In de KBG zijn allerlei betrokken partijen en belangenorganisaties vertegenwoordigd, deze worden daar geïnformeerd en zij kan de besluitvormers gevraagd en ongevraagd van advies voorzien. De steun van de KBG kan een besluit aan draagvlak doen winnen, maar formeel heeft de KBG geen positie binnen het besluitvormingsproces.

Procesontwerp

De heer Visser geeft aan dat sinds de betrokkenheid van het SGH er een duidelijkere structuur in het proces is gekomen, hij noemt dit ook een wezenlijk procesontwerp. Er is een werkwijze opgezet en een indeling van werkgroepen waarin intensief wordt samengewerkt. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de werkgroep communicatie. De communicatie is nu beter gestroomlijnd en uniform. Voor deze periode was er ook wel contact tussen de diverse actoren maar op een lossere manier en minder gestructureerd.

Met het starten van de MER procedure is er een strakke en duidelijke planning opgesteld die afgewerkt moet worden. Hierover zijn concrete afspraken gemaakt en er wordt ook op een stelselmatige wijze verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden. Ook de KBG wordt regelmatig voorzien van informatie en geïnformeerd over de voortgang.

De dominante positie van de gemeente Den Haag binnen het SGH is een complicerende factor. Dit kan het neutrale beeld en de “boven de partijen staande” uitstraling van het SGH enigszins aantasten. Wel is het zo dat alle besluiten in het DB en AB van het SGH vastgesteld worden bij meerderheid. Het kan dus niet zo zijn dat de gemeente Den Haag zelfstandig haar projecten kan doorvoeren en goedgekeurd krijgen door het SGH. De gemeente Den Haag is afhankelijk van de financiële middelen van het SGH en ook kan zij niet voorbij gaan aan de bevoegdheden van de andere gemeenten over het eigen grondgebied. De dubbele positie van de bestuurders van de gemeente Den Haag komt tot uiting in het politieke spel dat gespeeld wordt tussen de bestuurders van de verschillende gemeenten.

Aanbevelingen en slotopmerkingen

De belangrijkste aanbeveling die ter verbetering van het proces kan worden meegenomen gaat helemaal terug naar de beginfase van het proces. In de eerste fase van het Trekvliettracé had er een open manier van communicatie moeten plaatsvinden met de gemeenteraden. Deze werden min of meer verrast en er was veel inspanning

nodig om draagvlak te krijgen voor de MER studie. Door het eerder verstrekken van informatie, bijvoorbeeld via workshops, zou er meer draagvlak kunnen worden gegenereerd bij de gemeenteraden. Nu lag er al teveel nadruk op één bepaalde oplossingsrichting. De naam Trekvliettracé wordt ook gebruikt als werktitel voor de MER studie. Nu staat die naam voor één oplossing terwijl er in de MER meerdere varianten onderzocht worden. De beginfase is dus cruciaal voor het verdere verloop van het proces. Bij het Trekvliettracé proces is dat in het begin niet optimaal verlopen.

De heer Visser verwacht dat de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen zeker een rol van betekenis gaan spelen. De heer Visser verwacht dat het Trekvliettracé er gaat komen, niet binnen de gestelde termijn van 2010. Hij veronderstelt dit op basis van zijn ervaring bij andere projecten uit het verleden.

Gespreksverslag Ministerie van V&W, D-G Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland

Plaats: Rotterdam, 2 maart 2006

Personen: Mevr. A. Kroos en de heer J. van Nierop

Introductie

Rijkswaterstaat is een onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat o.a. belast is met: de aanleg, het beheer en onderhoud van het hoofdwegenet in Nederland. Binnen deze netwerkanalyse zal deze actor de vertegenwoordiger zijn van de landelijke overheid binnen het Trekvliettracé proces.

Mevr. Kroos is als sr. Beleidsmedewerker teamlid en inhoudelijk belast met het Trekvliettracé dossier. De heer Van Nierop is thomaleider Bestuur en Gebied, wat in de praktijk neerkomt op het onderhouden van de bestuurlijke contacten voor de regio West Nederland.

Elementen uit het verleden m.b.t. financieringswijze

Tussen de centrale landelijke overheid en decentrale regio's zijn in verschillende regelingen afspraken gemaakt over de financiering van (infrastructurele) projecten, dit zijn: het MIT, het BOR en de BDU.

Het MIT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, BOR staat voor Bereikbaarheidsoffensief voor de Randstad en BDU staat voor Brede Doel Uitkering. Het MIT is het overkoepelende afspraken programma voor de lange termijn, dit wordt jaarlijks na overleg met de regio vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. In het kader van “regionaal wat kan en decentraal wat moet” is de verantwoordelijkheid voor een aantal taken verschoven van het rijk naar de regio. In dat kader zijn er aparte afspraken gemaakt over de vrije besteding van gelden voor regionale projecten in de BOR en via de BDU.

In eerste instantie werden over het Trekvliettracé afspraken gemaakt in het kader van het BOR, maar in 2000 heeft in overleg met Haaglanden een herallocatie van de middelen van het Trekvliettracé plaatsgevonden. De BOR gelden waren niet toereikend om alle projecten te financieren, daarom was een heroverweging van de prioriteiten vereist.

Het huidige kader is nu zo, dat vanuit de BDU regionale projecten worden gefinancierd. Zijn deze middelen niet toereikend en gaat het om een groot project dan kan er een beroep gedaan worden op de landelijke overheid (ministerie V&W).

Spelregel is wel dat de eerste 225 miljoen euro door de regio worden gefinancierd. Dit

ten teken dat het project echt prioriteit heeft voor de regio en men bereid is een forse investering te doen.

De heer Van Nierop vindt het handelen van Haaglanden niet altijd even consequent en duidelijk. Haaglanden heeft de laatste twee jaren tijdens de onderhandelingen over het MIT niet altijd het Trekvliettracé aangedragen als project maar hier, nadat de onderhandelingen waren afgesloten, een brief over geschreven om dit als nog aan te dragen.

Visie en belang RWS op het Trekvliettracé

Naast het feit dat RWS belang hecht aan een goede bereikbaarheid van Den Haag, raakt het Trekvliettracé het belang van RWS omdat het ergens zijn aansluiting op het hoofdwegennet gaat krijgen. Het hoofdwegennet en een goede doorstroming daarop, is zoals de heer Van Nierop aangeeft, de verantwoordelijkheid van RWS, hier gaat hun belang dus een rol spelen bij het Trekvliettracé. Zeker wanneer, zoals nu gepland, het tracé haar aansluiting zou krijgen op het knooppunt Ypenburg.

RWS heeft op zich geen eigen doelstelling met het Trekvliettracé maar een belang wanneer het aansluiting krijgt op het hoofdwegennet en er een beroep op hen gedaan wordt voor extra financiering. Het is voor RWS duidelijk dat een extra ontsluiting van de centrale zone in Den Haag gewenst is en dat het Trekvliettracé daarvoor een oplossing kan zijn.

Strategie en handelingen binnen het proces

RWS heeft een enigszins afzijdige houding binnen het Trekvliettracé netwerk. Het Trekvliettracé wordt gezien als een regionaal project waarbij het initiatief dus duidelijk bij de regio Haaglanden ligt. RWS hanteert wel een coöperatieve strategie, waar mogelijk stellen zij kennis beschikbaar en proberen zij mee te denken. Met ambtenaren van Haaglanden en betrokken gemeenten is wel degelijk contact. Dit contact gaat soms specifiek over het Trekvliettracé maar kan bijvoorbeeld ook in het kader van de netwerkanalyse zijn. Deze netwerkanalyse is een regiobrede analyse van alle mogelijke knelpunten tot 2020 en de oplossingen daarvan.

Voor het echter kan komen tot een positieve beoordeling voor een financiële bijdrage, dient er door Haaglanden eerst op een aantal zaken aangetoond te worden, dat het Trekvliettracé nuttig is en noodzakelijk. Dan beoordeelt RWS ook nog of de uitvoering economisch wel de meest efficiënte is.

Procesontwerp

Een echte reflectie op het procesontwerp is niet mogelijk omdat RWS toch in zekere zin buiten het directe proces staat. Daarbij is de formele positie van RWS zeer duidelijk omtrent de verantwoordelijkheid voor het hoofdwegennet. Ook de spelregels voor het verkrijgen van extra financiële middelen voor de regio zijn zeer helder.

In het kader van het procesontwerp is de rol van de wethouder van de gemeente Den Haag zeer interessant. Op de vraag of er een pettenprobleem is voor de wethouder van de gemeente Den Haag, die tevens bestuurder van Haaglanden is, wordt aangegeven dat dit in ieder geval niet heel duidelijk of hinderlijk naar voren is gekomen. De heer Van Nierop geeft aan dat dit in andere regio's ook naar voren komt en dat er aan de andere kant ook niet aan te ontkomen valt.

Aanbevelingen en toekomst

De heer van Nierop is duidelijk over de toekomst van het Trekvliettracé, hij gelooft dat het er op termijn wel gaat komen. Hij hoopt voor Haaglanden voor 2010 omdat dan ook het gereserveerde bedrag uit het regiofonds te gebruiken is.

Verder is het voor RWS duidelijk hoe het proces rond dergelijke projecten dient te lopen. Het initiatief ligt bij de regio en na degelijk onderzoek, waaruit nut en noodzaak blijken, kan V&W betrokken worden voor additionele financiering. Daarnaast kijkt RWS altijd mee in het kader van haar verantwoordelijkheid voor het hoofdwegennet. In het proces rond het Trekvliettracé kunnen vanuit het perspectief van RWS geen grote verbeterpunten worden aangedragen.

Gespreksverslag Belangenvereniging Omwonenden Trekvliet

Plaats: Voorburg, 13 maart 2006

Persoon: L. van der Hoeven (voorzitter)

Introductie

De Belangenvereniging Omwonendenn Trekvliet, kortweg BOT is opgericht ongeveer 5 jaar geleden en telt momenteel rond de 250 leden (huishoudens). In 2001 werden bewoners in de gemeenten Rijswijk, Voorburg en Den Haag overvallen met de resultaten van een “technische haalbaarheidsstudie” om een tunnel onder de Trekvliet aan te leggen. Deze tunnel “zou de ontbrekende schakel zijn in het wegennet rondom de gemeente Den Haag”. Het BOT heeft gevraagd deze bewering met vervoerscijfers en / of een lange termijnvisie te onderbouwen (nut en noodzaak), maar dat is tot op heden, in de ogen van het BOT nog niet gebeurd.

Elementen uit het verleden

Er zijn een aantal elementen uit het verleden die de heer van der Hoeven wil benadrukken als essentieel voor het BOT. In juli 2001 heeft ook de Minister van Verkeer & Waterstaat de vragen van het BOT bevestigd over nut en noodzaak van het tracé. Het ministerie heeft deze vragen ook door middel van een brief bij de initiatief nemende partijen neergelegd. Vervolgens is dit kritische geluid ook in de gemeenteraden van Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk overgenomen. Twee keer was er dus de bevestiging van de vraagtekens over het nut en de noodzaak. In maart 2005 start het Stadsgewest Haaglanden dan toch een MER studie met maar drie wegen- varianten, dit is in de ogen van het BOT dus alleen een uitvoeringsstudie van het project, die voorbijgaat aan de vragen over nut en noodzaak. De commissie van de MER geeft aan dat de probleem- en doelstelling te nauw geformuleerd zijn en dat de studie breder van opzet zou moeten zijn. Er dienen meer varianten meegenomen te worden in het onderzoek. Het BOT voelt zich door al deze ontwikkelingen opnieuw gesteund in het stellen van haar kritische vragen over het doel en het nut van het Trekvliettracé.

Visie en belang BOT bij het Trekvliettracé

Het BOT heeft een duidelijke doelstelling rondom het Trekvliettracé, volgens de vereniging moet er helderheid en inzichtelijkheid komen in het “waarom” rondom het Trekvliettracé. Na het waarom dient vervolgens inzichtelijk te worden wat de effecten zijn van de verschillende varianten, wat dan uiteindelijk moet leiden tot het al dan niet aantonen van het nut en de noodzaak.

Het BOT is geen uitgesproken tegenstander van elke vorm van infrastructuur, wel moeten oplossingen op een degelijke manier onderbouwd worden. Ook moet er, wanneer er gekozen wordt voor een variant de schade voor de omgeving, ook tijdens de bouw, tot een minimum beperkt blijven.

De problemen tijdens de spits op de Utrechtse Baan worden zeker niet ontkend door het BOT, maar zijn alleen een spitsprobleem. Over de oorzaken en de oplossing daarvan heeft het BOT een andere visie. De gemeente Den Haag vergroot zelf de problemen door de concentratie van vervoersaantrekkende activiteiten en van verkeersstromen in en naar de centrale zone Het BOT ziet in het Trekvliettracé niet de oplossing voor de spits problemen op de Utrechtse Baan. Het Trekvliettracé zou immers weer een centrale invalsweg worden naar het centrum. Het wegennet binnen de gemeente Den Haag heeft hiervoor onvoldoende capaciteit en kan dus nooit die massale instroom verwerken, zoals het dit nu ook al niet kan. Met het Trekvliettracé ontstaan er straks twee lange parallelle files naar het centrum. In Haaglanden zijn genoeg goede voor auto's bereikbare locaties, zoals de Plaspoelpolder. Die zouden primair moeten worden benut voor kantoorontwikkeling. De Binckhorst is een ideaal woongebied, dat goed met openbaar vervoer kan worden ontsloten. Dit levert èn meer OV en fietsverkeer èn meer autoverkeer tegen de spits in, wat een vermindering van de files zou kunnen veroorzaken.

Het BOT zou graag een veel bredere benadering van de bereikbaarheidsproblematiek rond de gemeente Den Haag ontwikkeld zien worden. Daarbij moeten vooral alle andere aftakkingen van het hoofdwegennet richting Den Haag aandacht krijgen. Verder ziet het BOT vooral de oplossing in een integraal pakket van maatregelen, met daarin: Park & Ride mogelijkheden, verbeterd OV, een Mercurius tracé voor de Binckhorst en de aanleg van de Schenkboog. De heer van der Hoeven maakt dus duidelijk dat het BOT veel meer onderzoek zou willen zien naar alternatieven en in het bijzonder de combinatie van die mogelijkheden.

Strategie en handelingen binnen het proces

Voor het bereiken van haar doelstellingen is het BOT afhankelijk van de andere actoren. Het BOT heeft zelf enige kennis in huis en een enthousiaste groep leden die zich in willen zetten, maar beschikt niet over een ambtelijk korps zoals de gemeente Den Haag. Daarnaast maakt het BOT gebruik van de inspraak mogelijkheden in de diverse gemeenteraden. Ook onderhoudt zij contacten met raadsfracties, ambtenaren van RWS en het Haags Milieu Centrum. Ook probeert het BOT de media te benutten om haar kritische geluid te laten horen. Echter strikt genomen is er geen enkele actor afhankelijk van het BOT. Alleen zou het BOT door het steunen van een bepaalde variant of oplossing bij kunnen dragen aan de legitimiteit van een besluit.

Het BOT heeft als strategie om op zoveel mogelijk plaatsen haar kritische vragen te stellen. Ook probeert zij in samenwerking met andere actoren een andere visie op het probleem naar voren te brengen. Het BOT heeft weinig tot geen contact met de initiatiefnemers van het Trekvliettracé, dit omdat zij volgens het BOT vanuit een te nauwe probleemdefinitie naar oplossingen zoekt. Ook heeft het BOT geen zitting in de klankbordgroep, dit omdat volgens het BOT er geen KBG zou moeten zijn als nut en noodzaak nog niet zijn vastgesteld. Wel hebben enkele leden zitting in de KBG en zo komt de verspreide informatie wel bij het BOT terecht.

Procesontwerp

De heer van der Hoeven geeft aan dat het proces loopt zoals het nu eenmaal loopt, uit het ene volgt vaak het andere. Het is vaak allemaal een reactie op gebeurtenissen. In

principe is de gemeente Den Haag het proces gestart en heeft de grootste macht / invloed om het proces te sturen. Het proces is later regionaal geworden en daardoor zijn nog meer belangen gaan meespelen, ook de andere gemeenten hebben hun eigen visie op het probleem. Bestuurlijk vindt de heer Van Der Hoeven Den Haag ook een zeer dominante positie hebben, de voorzitter van het Algemeen Bestuur van Haaglanden is tevens burgemeester van de gemeente Den Haag. Dezelfde dubbele positie geldt voor de wethouder van verkeer en vervoer van de gemeente Den Haag die tevens regiobestuurder verkeer en vervoer is voor Haaglanden. Inhoudelijk wordt het proces steeds breder, werd in de eerste nota's nog gesproken over 3 varianten, in de MER worden er nu al 9 onderzocht. Dit is volgens het BOT een verbetering en hopelijk iets dat voortgezet wordt.

Aanbevelingen en slotopmerkingen

In de slotopmerkingen komt wederom naar voren dat het aantonen van de nut en noodzaak van het Trekvliettracé prioriteit verdient en dat dit eerst moet gebeuren voordat er verdere stappen ondernomen kunnen worden.

Een tweede slotopmerking is dat de financiering van het project nog de nodige obstakels kent. Volgens het BOT bestaan de gereserveerde gelden in het BOR fonds niet meer omdat deze zijn ingezet voor de renovatie van het Centraal Station, de aanleg van Randstadrail en de verlenging van de A4. Er zullen dus onderhandelingen moeten komen met Rijkswaterstaat in het kader van het MIT. Het BOT denkt echter te weten dat ook RWS haar vraagtekens heeft bij de gevolgen en effecten van een aansluiting bij knooppunt Ypenburg op de doorstroming van de rijkswegen.

Na de afronding van de MER gaat het proces een kritieke fase in, de uitkomsten van deze studie zullen de verdere voortgang bepalen. Het BOT hoopt dat na de afronding van de MER de mogelijkheid is om aan te sturen op extra onderzoek naar andere alternatieven. Het BOT verwacht dat de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen een gunstige uitwerking zullen hebben. De lobby bij de fracties zal voortgezet worden en het BOT hoopt dat de politieke druk enigszins van de ketel zal zijn, nu er andere coalities zijn.

Gespreksverslag Haags Milieu Centrum

Plaats: Den Haag, 9 maart 2006

Persoon: F. Raaphorst

Introductie

De heer Raaphorst geeft een korte introductie van het Haags Milieu Centrum, een instelling waar hij sinds een jaar werkt. Het HMC is een door de gemeente Den Haag gesubsidieerde instelling. In eerste instantie is het HMC bedoeld om diensten te verlenen aan andere, aangesloten, natuur en milieu instellingen. In toenemende mate is het Haags Milieucentrum ook zelfstandig activiteiten gaan ontplooiën. Binnen het HMC draaien diverse projecten op de gebieden van mobiliteit, ruimtelijke ordening en duurzaam bouwen. Ook het Trekvliettracé is een onderwerp waar het HMC zich actief mee bezig houdt. De positie van het HMC is die van “de luis in de pels”, het HMC kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan het college van B&W van de gemeente Den Haag. Het HMC is ook een Haagse instelling maar steeds vaker is het HMC actief in de regio. Het HMC is vooral een kennis instelling op het gebied van natuur en milieu waarbij ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer een belangrijke

rol spelen. Omdat het HMC een door de gemeente gesubsidieerde instelling is, heeft zij een delicate positie richting de gemeente. Aan de ene kant het kritische geluid aan de andere kant de afhankelijkheid van de subsidie.

Elementen uit het verleden

De heer Raaphorst geeft aan dat er heel lang plannen hebben bestaan voor de ontsluiting van de Haagse centrale zone. Rond 1999 / 2000 heeft de bekende ontwerper Rem Koolhaas van het bureau Office for Metropolitan Architecture (OMA) een opdracht gekregen om een stedenbouwkundige studie te maken voor de ontsluiting van het Haagse centrum. De gemeente Den Haag is daarmee verder gegaan en hieruit is het Trekvliettracé ontstaan als de oplossing voor de bereikbaarheid van de centrale zone. Wethouder Bruins heeft alle middelen binnen het gemeentelijke apparaat aangewend voor dit project, wat toen gezien werd als een Haags project. Rond 2004/2005 is het Stadsgewest Haaglanden ingeschakeld omdat het project “plotseling” een regionaal infrastructureel project was geworden. Als laatste belangrijke ontwikkeling geeft de heer Raaphorst aan dat de ontwikkeling van de Binkhorst nu wordt aangegrepen als reden voor de noodzaak van het Trekvliettracé.

Visie en belang HMC bij het Trekvliettracé

Een uitgangspunt van het HMC is, dat er geen nieuwe zware infrastructuur gewenst is in open groene gebieden. Daarnaast is volgens het HMC aangetoond dat meer infrastructuur leidt tot meer verkeer (aanzuigende werking), en dit is ongewenst en ook geen structurele oplossing. Uiteraard heeft het HMC ook de visie dat hoogwaardig openbaar vervoer een alternatief moet zijn.

Omtrent infrastructuur is er de volgende visie: het HMC is geen absolute tegenstander van de auto of infrastructuur. Wel heeft zij een uitgesproken visie op welke infrastructuur dan gewenst is en welke doel en functie die dan moet hebben. Nieuwe infrastructuur zou volgens het HMC moeten bestaan uit bruggen en tunnels, ongelijkvloerse kruisingen van hoofdwegstructuren om de doorstroming te bevorderen. Verder is het essentieel om de ritten zo kort mogelijk te kunnen maken en een einde te maken aan de barrièrewerking van het hoofdwegennet. Het in – en uitgaande verkeer naar de centrale zone van Den Haag wordt volledig geleid via de Utrechtse baan en andere delen van het hoofdwegennet. Het verbeteren van de korte ritten zou een ontlasting hiervan mogelijk maken.

In de case van het Trekvliettracé erkent het HMC het probleem rond de Utrechtse baan en ook dat een oplossing hiervan gewenst is. Echter het HMC ziet het Beatrixlaantracé, een van onderzochte alternatieven binnen de MER als de beste oplossing. Dit omdat hiermee een nieuwe invalroute en ontsluiting van de gemeente Den Haag ontstaat aan de zuidzijde. Dit in plaats van extra maatregelen aan de toch al veel te drukke oostelijke kant van Den Haag. De ontwikkeling van het Beatrixlaantracé zou wel in combinatie moeten met de Schenkboog en het Mercuriustracé. Kortom het probleem staat dus niet ter discussie maar welke oplossing daar nu het beste bij past.

Strategie en handelingen binnen het proces

Het HMC is een kennisinstelling en daarmee is kennis dus ook het belangrijkste middel dat wordt toegevoegd aan het proces. Daarnaast heeft het HMC in de afgelopen jaren een goede reputatie opgebouwd en is daarmee een organisatie geworden dat legitimiteit kan toevoegen aan een besluit. Het is echter wel zo, dat het

HMC geen echte machtsmiddelen heeft en dat de andere partijen in de besluitvorming niet afhankelijk zijn van het HMC.

HMC heeft binnen het proces een coöperatieve strategie, er wordt overal zoveel mogelijk meegedacht en gesproken. Enerzijds wordt er kennis ingebracht, maar men probeert ook zeer duidelijk te lobbyen voor bepaalde oplossingen. Ook probeert het HMC de publieke opinie te voorzien van onafhankelijke informatie en dit te gebruiken als drukmiddel in de besluitvorming.

Het HMC heeft verder contacten met alle betrokken partijen uit het netwerk, van bestuurders tot belangengroepen. Vooral raadsleden (indien nodig ook uit de andere betrokken gemeenteraden) worden benaderd en voorzien van informatie. Het HMC organiseert zelf ook symposia en zorgt dat op allerlei manieren de kennis op peil blijft. Het HMC ziet zichzelf als een spin in het web en heeft het algemeen belang van de inwoners van Den Haag voor ogen.

Procesontwerp

Het proces wordt door de heer Raaphorst gezien als: “Den Haag en Haaglanden ontwikkelen plannen welke teruggekoppeld worden naar de klankbordgroep (KBG)”. Hij heeft zijn twijfels over de positie van de KBG; is die club nu werkelijk in staat om zaken te toetsen en te controleren? In het ontwerp signaleert hij dus duidelijk een legitimiteitsdeficit, in zijn ogen heeft de KBG niet de kracht en de kennis om een werkelijk controlerende partij te zijn en dit geldt dus ook voor het HMC zelf, als lid van de KBG.

Ook de positie van Haaglanden is bijzonder, het samenwerkingsverband van de gemeente heeft geen democratische basis. Er zijn geen verkiezingen die ten grondslag liggen aan de positie van bestuurders en ook is er geen controlerende macht binnen dit orgaan.

Aanbevelingen en slotopmerkingen

De aanbevelingen voor een verbetering van het procesontwerp gaan in op twee punten: het democratische gehalte en de legitimiteit en de startfase van dergelijke projecten.

Het democratische gehalte van het stadsgewest Haaglanden is te complex en dit kan niet direct worden opgelost, dit vraagt een fundamentele herwaardering en inrichting van het bestuurlijke apparaat in Nederland.

Maar de startfase van dergelijke infrastructurele projecten is vaak essentieel voor de procesgang en de uiteindelijke uitkomsten. De heer Raaphorst zou graag zien dat dergelijke projecten worden gestart vanuit een zeer breed samengestelde “denktank” met een eigen onderzoeksbevoegdheid, met vertegenwoordigers van allerlei instellingen en organisaties. Essentieel vindt hij hierbij dat ook onderwijs en wetenschapsinstellingen betrokken worden, zoals de Technische Universiteit Delft. Het is belangrijk om te voorkomen dat er gedacht wordt vanuit een oplossing waarbij een probleem gezocht wordt. Maar dat juist eerst het probleem scherp in beeld is en dat van daaruit aan innovatieve en creatieve oplossingen gewerkt wordt. Wanneer een project eenmaal een politiek/bestuurlijk prestige project geworden is, wordt het lastig om constructief verder te werken.

Gespreksverslag Bedrijvenvereniging Binckhorst Laakhaven Fruitweg

Plaats: Den Haag, 16 maart 2006
Persoon: R.B.P. Lauret (commissaris)

Introductie

De ondernemers gevestigd op de bedrijventerreinen Binckhorst Laakhaven en Fruitweg (BBLF) vormen een belangrijke belangengroep in het Trekvliettracé proces. Sinds 2004 zijn zij actief hierbij betrokken. Vóór die tijd hebben zij maar mondjesmaat informatie mogen ontvangen.

Elementen uit het verleden

In 2001 ontvingen de bedrijven op de verschillende bedrijventerreinen de eerste Tracé Mail. Uit deze mailing van de gemeente Den Haag leek het net alsof het gehele project al in de kannen en kruiken was. De oplossing voor de bereikbaarheidsproblematiek van de Centrale Zone van de gemeente Den Haag was het Trekvliettracé en dat zou worden aangelegd. Deze indruk werd nog eens versterkt doordat er in het BOR geld gereserveerd was voor de financiering van het geheel. Nu, 5 jaar verder, blijkt dat nog niets definitief besloten is en dat er nog heel veel onderzoek verricht moet worden. Dit is een belangrijk element uit het verleden, dat van belang is voor de ondernemers op de bedrijventerreinen. (hier wordt later op teruggekomen)

De BBLF heeft zitting genomen in de klankbordgroep (KBG) om beter geïnformeerd te raken over de plannen en de voortgang daarin. De BBLF heeft daar een zetel om zo haar input te kunnen geven in het proces. In de KBG worden sterk uiteenlopende onderwerpen behandeld: van archeologie naar milieuzaken tot aan bouwoverlast. De BBLF heeft groot respect voor de ambtenaren van de diverse gemeentes, die dit allemaal moeten stroomlijnen tot plannen en concrete onderzoeken. De KBG heeft op vele fronten inspraak gehad en al haar opmerkingen zijn genoteerd en vastgelegd in het verslag, terwijl er op werd toegezien dat alle punten in de MER werden opgenomen.

Dus in eerste instantie was er maar weinig informatie vanuit de gemeente Den Haag, sinds het Stadsgewest Haaglanden de KBG in het leven heeft geroepen is er veel meer betrokkenheid o.a. vanuit de BBLF. Deze vergrote betrokkenheid wordt als zeer positief ervaren.

Visie en belang BBLF bij het Trekvliettracé

De ondernemers op de bedrijventerreinen Binckhorst Laakhaven en Fruitweg worden dagelijks geconfronteerd met de bereikbaarheidsproblemen van de Centrale Zone van de gemeente Den Haag. Daarnaast speelt voor hen ook nog het parkeerprobleem een belangrijke rol. Doordat de ondernemers de bereikbaarheidsproblemen aan den lijve ondervinden, zijn zij ook overtuigd van het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé. Het spreekt dan ook voor zich, dat de BBLF voor de aanleg van het Trekvliettracé is. Een goede bereikbaarheid van de Centrale Zone is ook nadrukkelijk in hun voordeel, niet alleen voor de bereikbaarheid van hun bedrijven voor klanten, maar ook voor hun eigen personeel. Voor de BBLF is een MER studie geen overbodig onderzoek maar wel moeten de bezwaren reëel blijven en is een zakelijke benadering noodzakelijk. De BBLF is dan wel voorstander van het Trekvliettracé, maar ook zij zouden wel graag duidelijkheid willen hebben over de vraag hoe nu precies de uitvoering er uit gaat zien. Ook heeft het BBLF nog wel haar vraagtekens over de verdere verkeersafwikkeling de Centrale Zone in. Alleen een tunnel zal niet voldoende zijn, ook het onderliggende en aansluitende wegennet in de binnenstad zal voldoende

capaciteit moeten hebben om het verkeer in goede banen te leiden. De ondernemers van de BBLF zijn van mening dat een verbeterd openbaar vervoer ook oplossingen moet bieden, maar voorlopig is dat nog lang niet zo ver.

Strategie en handelingen binnen het proces

De BBLF probeert op verschillende manieren haar stem te laten horen en zo de belangen van haar leden te behartigen. Voor het Trekvliettracé is de belangrijkste actie dat de BBLF zitting heeft in de KBG. Verder is er ook met enige regelmaat contact met de bestuurders van de gemeente Den Haag, zowel de burgemeester als wethouders worden door de BBLF uitgenodigd. De BBLF sluit niet haar ogen voor de omgeving en het algemeen belang en probeert dus op allerlei fronten positief mee te denken.

Procesontwerp

De BBLF had graag eerder betrokken willen worden bij de plannen van de gemeente voor een nieuw tracé. Nadat het Stadgewest Haaglanden de behandeling van deze materie heeft overgenomen is er een duidelijker structuur in het geheel gekomen. Ook het instellen van de KBG heeft voor veel verbetering gezorgd.

De verbetering in de informatievoorziening en van de verdere procesvoering heeft veel “kwaad bloed” weggenomen. De gemeente Den Haag had door haar solo acties en het te weinig verstrekken van brede informatie veel groepen reeds tegen zich in het harnas gejaagd. Doordat vooral het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé nog steeds omstreden zijn, heeft zij de belangengroepen, die tegen zijn, veel munitie gegeven om actie te blijven voeren.

Aanbevelingen en slotopmerkingen

De heer Lauret is van mening, dat een groot deel van de kritiek vanuit de diverse groepen, zoals bewoners, milieuactivisten etc. voorkomen had kunnen worden, indien de betrokken overheid haar plannen breder en gemotiveerder zou initiëren. M.a.w. men had het nut en noodzaak via de media uitgebreid moeten aantonen met verkeerstellingen enz., de diverse tracés hadden uitgebreid met hun vóór en tegen aan de orde moeten komen, terwijl b.v. in het bijzonder de Gemeente Voorburg reeds gedocumenteerd haar voorkeur had kunnen uitspreken voor één of meer tracés. Door dit project al min of meer van het begin af aan het “Trekvljet” – tracé te noemen, waren veel partijen van mening, dat dit tracé voor de gemeente Den Haag de enige keus was.

Bijlage D: Vragenlijst ten behoeve van de casestudie

Plaats, datum:

Naam geïnterviewde:

Functie binnen het project en proces:

Dit interview zal ingaan op de procesgang rond een infrastructureel project binnen de regio Haaglanden.

Kunt u een korte introductie geven over het project waar u bij betrokken bent geweest en welke rol u daarin gespeeld heeft?

Is er bij de aanvang van het project aandacht geweest voor het procesontwerp? Is er sprake van een bewust ontworpen procesontwerp? Zo ja waar blijkt dat uit? Zo nee waarom niet?

Er zijn vier kernelementen te weten: openheid, bescherming core values (kernwaarden), voortgang en inhoud. Wanneer er niet bewust sprake van een procesontwerp geweest is kunnen de kernelementen van een procesontwerp natuurlijk wel op een andere manier zijn vormgegeven.

Kunt u kort reflecteren op de invulling van het element openheid? Kunt u voorbeelden geven hoe dit gestalte is gegeven? Hoe werd er bijvoorbeeld omgegaan met belangenpartijen om die een plaats en stem te geven binnen het proces?

Kunt u kort reflecteren op de invulling van het element core values? Zijn er vooraf bepaalde garanties gegeven over bescherming van centrale waarden? Hoe zijn partijen gebonden aan het proces zonder een resultaat vast te leggen?

Kunt u kort reflecteren op de invulling van het element voortgang? Kunt u misschien aangeven of er sprake was van winstmogelijkheden die diep in het proces lagen? Hoe is de voortgang gestalte gegeven ondanks conflicten? Kunt u hiervan voorbeelden geven?

Kunt u kort reflecteren op de invulling van het element inhoud? Kunt u zeggen dat er sprake is geweest van een eerste brede selectie om vervolgens inhoudelijk te komen tot een beperkte selectie aan oplossingen?

Tussen de kernelementen is ook een bepaalde spanning en sprake van een “trade off” Op welke wijze is er omgegaan met de spanning tussen voortgang versus inhoud en openheid versus bescherming core values?

Het verloop van het proces kan gestuurd worden d.m.v. een bepaalde vorm van management, bijvoorbeeld procesmanagement.

Kunt u misschien toelichten hoe de projectorganisatie in elkaar zat en welke structuur werd gebruikt? Was er sprake van een bewuste vorm van management? Zo ja kunt u hiervan voorbeelden geven?

Wat zijn volgens u de belangrijkste factoren geweest waardoor het uiteindelijke resultaat bereikt kon worden? Hoe zijn conflicten uiteindelijk opgelost en wat gaf daarin de doorslag?

Zouden deze oplossingen ook in andere of toekomstige projecten van belang kunnen zijn?

Is er volgens u gebruik gemaakt van innovaties op welke gebied dan ook die doorslaggevend geweest zijn? Zo ja kunt u deze toelichten?

Welke aanbevelingen kunt u verder nog meegeven voor een procesontwerp op het gebied van infrastructurele projecten?

Bijlage E: Gespreksverslagen interviews casestudie

Gespreksverslag ten behoeve van de Norah

Plaats, datum: Den Haag, 17 mei
Naam geïnterviewde: L. Eggen
Project: Noordelijke Randweg N14 (Norah)
Functie binnen het proces: Projectleider Norah vanuit de gemeente Den Haag

De heer Eggen is vanuit de gemeente Den Haag al lang betrokken bij het project van de Noordelijke Randweg. Hij is de laatste 10 jaar specifiek bezig geweest met het Haagse gedeelte van de Norah, namelijk de Hubertustunnel. Toch is hij inhoudelijk expert genoeg om over de volledige procesgang uitspraken te doen.

Korte geschiedenis

Voordat er inhoudelijk ingegaan wordt op het proces en het ontwerp daarvan, eerst een korte uiteenzetting van de geschiedenis van de Norah. In de jaren '70 werd deze verbinding tussen de A4 en de N44 de verlengde landscheidingweg genoemd. Door één ‘verkeerde’ stem in de Tweede Kamer viel de stemming negatief uit. Vervolgens heeft het project ongeveer 10 jaar stil gelegen totdat in 1987 een variant studie werd uitgevoerd. Die werd uitgewerkt in een inpassingstudie in 1989. Toen het moment van besluitvorming daar was, werd de milieueffectrapportage (MER) studie ingevoerd en ook toegepast voor de Norah. Kortom in 1991 werd er gestart met een MER studie.

De Norah werd opgedeeld in drie delen:

- Sijtwende bij Voorburg vanaf de A4, voor Rijkswaterstaat
- Het volgende deel provinciale weg, voor provincie Zuid-Holland
- Laatste gedeelte Hubertustunnel, voor de gemeente Den Haag

Voor deze drie afzonderlijke delen werd een gezamenlijke MER studie uitgevoerd. In 1994 werden de uitkomsten goedgekeurd door de drie afzonderlijke Bevoegde Organen, te weten: gemeenteraad Den Haag, Tweede Kamer en Gedeputeerde Staten. Vervolgens zijn de drie publieke partijen onafhankelijk van elkaar gestart met de realisatie van onderdelen. De verdere ontwikkeling van het wegvlak Sijtwende zal verderop aan bod komen.

Voortraject

De heer Eggen vertelt dat er vooraf niet bewust een procesontwerp is opgesteld zoals de onderzoeker bedoelt. Meestal krijgt het proces rond een infrastructureel project meer structuur en lijn wanneer er wettelijk procedures zoals de MER studie doorlopen worden. Wel is het zo, dat de ontwikkeling van infrastructuur in dicht stedelijk gebied mogelijk alleen te benaderen is vanuit (verkeers) technische rationaliteit. Ondanks dat er geen bewust procesontwerp is opgesteld, is het wel mogelijk om de kernelementen nader te bespreken.

Procesontwerp

Achtereenvolgens komen de vier kernelementen van het procesontwerp aan bod.

- Openheid

De openheid wordt op twee manieren vorm gegeven namelijk in een ambtelijk bestuurlijke organisatie en openheid richting de omgeving. Vrij snel bij het project zijn alle betrokken publieke partijen gekend in de ontwikkeling, de verschillende afdelingen zoals stedenbouw en ruimteontwikkeling worden dan betrokken. De

openheid richting de omgeving wordt meestal vormgegeven door middel van een klankbordgroep. Hierin worden belangengroepen geïnformeerd over de ontwikkelingen maar zij kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. In ieder geval bied de klankbordgroep ook de mogelijkheid om alle mogelijke vragen te stellen richting de projectorganisatie.

- Bescherming kernwaarden

De heer Eggen maakt expliciet duidelijk dat de bescherming van kernwaarden een zeer lastige aangelegenheid is. Vooral milieuorganisaties met claims als “nooit aanleg van nieuwe infrastructuur” is niet eenvoudig tevreden te stellen. Hierdoor zijn dergelijke belangengroepen wel zeer scherp in hun benadering van het project en dit heeft als gevolg dat de projectorganisatie goed beslagen ten ijs dient te komen. Ook wordt het project inhoudelijk verrijkt door het kritische geluid van de belangengroepen wiens kernwaarden misschien zouden worden aangetast.

- Voortgang

De voortgang van het Sijtwende project is bijzonder en bijna uniek in Nederland. De heer Eggen geeft aan dat door het toetreden van private partijen de voortgang zeer nadrukkelijk bespoedigd werd. De snelle realisatie heeft ervoor gezorgd dat de invulling van deze PPS constructie een voorbeeld werd voor Nederlandse projecten. Verder is de voortgang ook in zekere mate toe te schrijven aan het drukmiddel dat minister Jorritsma in had kunnen zetten namelijk de aanwijzingsprocedure. De heer Eggen heeft twijfel over de snelle voortgang wanneer deze druk niet zo groot zou zijn geweest. Bij de inhoudelijke beschrijving zal hier nog nader op ingegaan worden. De heer Eggen geeft in zijn algemeenheid aan dat vertragingen bij grote projecten ook te wijten zijn aan de politieke wisseling iedere vier jaar als gevolg van de verkiezingen. Bij een ingrijpende wijziging van de samenstelling van de raad moeten vele discussies weer opnieuw worden gevoerd en raadsleden overtuigd worden van nut en noodzaak van projecten.

- Inhoud

Bij de bescherming van de kernwaarden gaf de heer Eggen aan dat de belangengroepen de inhoud nadrukkelijk proberen te beïnvloeden omdat er zaken gepland staan waar zij tegen zijn. De weerstand kan worden opgevangen door inhoudelijke punten op te nemen in het project. De mitigerende maatregelen zijn bepalend voor de mate van weerstand. Bij het Sijtwende project en de Norah in zijn geheel is een uitgebreid groen compensatie plan ontwikkeld. Verder is het belangrijk, dat door inhoudelijk aan te tonen dat een project grote verbetering tot gevolg heeft voor de leefbaarheid, draagvlak kan worden gecreëerd.

Trade off

De heer Eggen kan twee belangrijke spanningen noemen, ten eerste die tussen openheid en inhoud en ten tweede tussen voortgang en zorgvuldigheid.

De openheid en inhoud komen in botsing met elkaar bij de inhoudelijke communicatie naar belanghebbenden, zoals vertegenwoordigd in een klankbordgroep. Een ambtelijke projectleider heeft altijd te maken met een politieke leiding. In een klankbordgroep kan nooit informatie gedeeld worden waar een wethouder nog niet van op de hoogte is. Deze complicatie tussen de ambtenarij en politiek (wethouder of gemeenteraad) is een zeer duidelijk aanwijsbare spanning.

Ten tweede moeten bij infrastructurele projecten de afwegingen altijd uiterst zorgvuldig plaats vinden. Het zorgvuldig verrichten van bijvoorbeeld de MER studie is cruciaal voor het slagen van het proces. Eventuele fouten zouden in gerechtelijke procedures afgestraft worden. Er wordt dan ook zeer nadrukkelijk gekozen om

zorgvuldigheid boven voortgang te prefereren. Hierdoor kunnen wel aanzienlijke vertragingen voorkomen worden bij dergelijke projecten.

Inhoudelijke succesfactoren

Toen het Rijk (Tweede Kamer) het besluit tot aanleg van de Sijtwende had genomen gingen in de gemeente Voorburg de alarmbellen rinkelen. Het besluit hield namelijk een weg op maaiveld hoogte in, dwars door Voorburg. Zij vreesde dus een soort Utrechtse Baan dwars door haar gemeente heen. Het conflict liep hoog op en snel en tactisch handelen werd gevraagd. De gemeente Voorburg vond uiteindelijk haar redding in het principe van het “dubbel grondgebruik”. Samen met een project consortium werd een alternatief plan ontwikkeld en kon een aanwijzingsprocedure door minister Jorritsma voorkomen worden. Door een tunnel aan te leggen waar bovenop woningbouw plaats kon vinden werden alle partijen tegemoet gekomen in hun wensen. Deze succesformule werd echter alleen mogelijk door extra financieringsmiddelen vanuit het Rijk. Deze zelfde factor was ook aanwezig bij het besluit tot de aanleg van de Hubertustunnel. Het extra geld zorgde voor de mogelijkheid om een uitgebreid groen compensatie plan uit te voeren.

Algemene opmerkingen en aanbevelingen

In het interview wordt ook gesproken over wat het nut kan zijn van het bewuster ontwerpen en gebruiken van een procesontwerp. De heer Eggen verwacht dat de duur van infrastructurele projecten niet aanzienlijk verkort kan worden. Wel kan door een intensiever voortraject, onder andere door een grote personele bezetting, veel onvoorziene zaken voorkomen worden. Het vroegtijdig signaleren van knelpunten en een gedegen voorbereiding kan het proces versnellen. De heer Eggen denkt dat het voortraject weliswaar iets langer zal zijn, maar dat de realisatiefase veel sneller zal volgen op de besluitvorming.

Een tweede opmerking ligt in het feit dat ontwikkelingen al lang niet meer slechts infrastructurele van aard zijn. Een steeds integralere benadering wordt gehanteerd waarbij ook nadrukkelijk economische - en ruimtelijke ordeningsontwikkelingen worden meegenomen.

Gespreksverslag ten behoeve van de N470

Plaats, datum: Den Haag, 11 mei
Naam geïnterviewde: Ir. E. Borkens
Project: N470
Functie binnen het proces: Projectleider vanuit het Stadsgewest Haaglanden

Introductie

De heer Borkens is al sinds 1997 betrokken bij de ontwikkeling van de N470, eerst als werkgroep lid en sinds 1999 als project lid. De eerste plannen voor de N470 zijn door de provincie Zuid-Holland in 1968 ontwikkeld, vervolgens is daar ongeveer 20 jaar niets mee gedaan. In 1984 is het proces hervat en waarschijnlijk is eind 2007 het tracé gerealiseerd.

De heer Borkens geeft aan dat er geen sprake is van een bewust ontworpen procesontwerp, dat gehanteerd is tijdens het proces. Hij geeft wel aan dat het mogelijk

is de verschillende kernelementen te benoemen en iets zinvols te zeggen over de invulling daarvan. Hij zegt dat het proces een duidelijke gestructureerde vorm gekregen heeft toen gestart werd met de MilieuEffectRapportage, de MER studie. Vanaf dat moment is hij ook betrokken geweest bij het proces.

Procesontwerp

Achtereenvolgens komen de vier kernelementen van het procesontwerp aan bod.

- Openheid

De openheid wordt door de heer Borkens opgesplitst in twee onderdelen:

A openheid t.o.v. direct betrokkenen

De publieke actoren zijn vrijwel direct vanaf het begin betrokken geweest bij het proces. De provincie Zuid-Holland is de initiatiefnemer en ook de trekker van het project/proces. Daarnaast zijn de direct betrokken gemeenten deelnemer in het proces. Zelfs de twee grote gemeenten Delft en Zoetermeer namen deel in het proces maar deze hebben het proces verlaten, omdat zij te weinig raakvlakken en bemoeienis hadden met het geheel. In eerste instantie was ook de landelijke overheid betrokken i.v.m. de subsidie verlening. Toen deze werd gedelegeerd naar de stadsregio's verlieten ook zij het proces. De betrokken stadsregio's zijn de kaderwetgebieden Haaglanden en stadsregio Rotterdam. De heer Borkens is van mening dat het aantal publieke actoren mogelijk te veel was en er teveel openheid binnen het proces was. Dit brengt als gevolg met zich mee dat er teveel belangen in het proces een plek moeten krijgen.

B openheid t.o.v. overige belangenorganisaties

De overige belangenorganisaties hebben geen vaste plek binnen het proces. Dhr Borkens legt uit dat deze partijen alleen betrokken worden bij inspraakprocedures of herzieningen van streek- en bestemmingsplannen. Hierbij wordt de wettelijk voorgeschreven procedure gehanteerd. Via allerlei omwegen proberen belangenpartijen wel invloed uit te oefenen. In het proces bevinden zich een aantal kleine gemeenten waarbinnen deze invloed mogelijk is. Bestuurders en ambtenaren kunnen relatief eenvoudig benaderd worden. Toch is er binnen het proces geen vastgelegde plek en stem voor belangengroeperingen.

- Bescherming core values

Enkele van de deelnemende gemeenten hebben hun kernwaarden vooraf zeer duidelijk kenbaar gemaakt. Daaronder wordt verstaan dat enkele gebieden absoluut niet doorkruist mogen worden. Deze gebieden dienden dus hoe dan ook ontzien te worden. Aan deze eisen is dan ook vooraf voldaan. Hierin zaten ook al gedeeltelijk enkele van de eisen van de natuurbeschermingsverenigingen verwerkt. Omdat aan deze eis voldaan werd, hebben alle publieke actoren zich kunnen verbinden aan het proces. Dit commitment wil echter niet betekenen dat er ook een eindresultaat werd afgesproken. Ondanks de bescherming van kernwaarden bleven er nog vele aspecten waar discussie over was.

- Voortgang

Voordat de voortgang nader belicht wordt is het geen verrassende constatering dat er bij het proces N470 aanzienlijke vertragingen zijn ontstaan. Het proces heeft meer dan 20 jaar geduurd.

De heer Borkens geeft ten eerste aan dat de provincie Zuid-Holland de meeste inhoudelijke ontwikkeling voor haar rekening nam. Nieuwe plannen werden voorgelegd aan de betrokkenen die dan allemaal weer hun commentaar hadden.

Vervolgens probeerde de provincie dit commentaar weer te verwerken. Deze cirkel is talloze malen herhaald. De provincie Zuid-Holland werkte te autonoom aan de plannen, hierop was tijdens de ontwikkeling weinig invloed. Bij de bespreking van de plannen was er weer veel inspraak ruimte voor de overige actoren en de provincie ging dit zelf dan weer proberen te verwerken. Gevolg was, dat er te weinig inhoudelijke knopen werden doorgelicht, wat de voortgang niet ten goede kwam. Een tweede punt dat de heer Borkens aangeeft is dat de trage voortgang als gevolg had dat er telkens nieuwe ontwikkelingen in de omgeving waren die moesten worden verwerkt. De lange duur zorgde ervoor dat de omgeving het proces inhaalde en nieuwe inzichten een rol konden spelen.

Ten derde kende het proces een groot personeelsverloop. Er zijn vele verschillende projectleiders geweest die vaak dezelfde stappen herhaalden. Bij een nieuwe projectleider probeerden enkele actoren weer oude wensen in het proces opgenomen te krijgen. De personele bezetting was dus niet zwaar genoeg om de voortgang veilig te stellen.

Dit derde punt had tot gevolg dat op bestaande compromissen weer werd terug gekomen. De winstmogelijkheden waren er dus wel maar lagen niet ver genoeg weg in het proces.

- Inhoud

De heer Borkens geeft aan dat alle actoren het nut en de noodzaak van het tracé nooit weerlegd hebben. Hierover was altijd een zekere mate van consensus.

Opvallend aspect is verder dat de inhoud juist een verbreding heeft ondergaan in plaats van een selectie. Was het eerste idee alleen nog een verbindingsweg, later speelde ook de ontwikkeling van woonwijken een belangrijke rol. Dit effect was ook terug te zien bij de MER studie. Daarin werd in eerste instantie een alternatief gepresenteerd, later speelde zelfs de hoeveelheid aansluitingen op de N470 een rol. Bij de voortgang is al aangegeven dat deze externe ontwikkelingen werden opgenomen in het proces. Dit zorgde voor aanzienlijke vertraging.

‘Trade off’

De spanning tussen de elementen is lastig concreet aan te geven. De in de literatuur beschreven spanning wordt wel bevestigd maar kunnen niet concreet ingevuld worden tussen de elementen die een rol speelden bij de aanleg van de N470.

Toch is een eerste spanning die De heer Borkens aangeeft dat er verschil in insteek zat tussen de actoren. De gemeenten waren vooral met inhoudelijke zaken bezig terwijl de regio's juist met tijd en geld bezig waren.

Een tweede aspect is dat er misschien een te grote bescherming van de kernwaarden was, waardoor niet genoeg inhoudelijke keuzes werden gemaakt. Met als gevolg een stagnerende voortgang.

Processtructuur en management

De processtructuur kent vier niveaus:

- Politieke besluitvorming en controle door de gemeenteraden, Gedeputeerde Staten en de Dagelijkse Besturen van de regio's.
- Vervolgens komt het bestuurlijke niveau van wethouders.
- Onder de bestuurders bevindt zich het ambtelijk niveau.
- Tenslotte nog het uitvoerende niveau in het projectteam en werkgroepen.

De processtructuur is wel organisch ontstaan en heeft gedurende het proces deze vorm gekregen. Daarbij constateert De heer Borkens dat processtructuren steeds meer vorm

krijgen wanneer er wettelijk voorgeschreven procedures doorlopen gaan worden. Voordat er gestart wordt met een MER studie vind er meestal een structuur inhaalslag plaats.

Een echte vorm van management is niet te benoemen. De voortgang is wel enigszins bewaakt door de provincie door het benoemen van enkele mijlpalen. Dit waren de uitvoering en afronding van de MER studie, Ruimtelijke orderingsprocedures en het vastleggen van een definitieve uitvoeringsvariant. De mijlpalen hiervoor zijn echter niet strak gepland waardoor vertragingen mogelijk werden.

Succesfactoren

Uiteindelijk is de N470 toch in een realisatie fase terecht gekomen en is een definitief ontwerp vastgesteld. Hiervoor zijn enkele doorslaggevende factoren aan te wijzen. De eerste factor binnen het proces was, dat er geen onenigheid was over het nut en de noodzaak van het tracé. Er was bij alle actoren een besef dat er een probleem was dat met de aanleg van de nieuwe verbindingsweg adequaat kon worden aangepakt. Vanuit deze gedeelde probleempceptie is het proces gestart. In vergelijking met sommige andere projecten is dit een grote winstfactor.

Ten tweede is er een aanzienlijk pakket van mitigerende maatregelen getroffen ter compensatie van de (natuur/milieu) schade. Zo zijn er tunnels aangelegd, geluidswallen geplaatst, eco zones ingepast en is de route van het tracé zelf meerdere malen aangepast.

Al deze mitigerende maatregelen konden alleen worden uitgevoerd doordat er voldoende financiële middelen beschikbaar waren, dit is de derde doorslaggevende factor. Het aantal mitigerende maatregelen is altijd afhankelijk van de hoeveelheid beschikbare middelen. Hierin moeten keuzes gemaakt worden en uiteindelijk is de uitkomst een compromis.

Binnen het proces werd een kleine innovatie toegepast. Er werd namelijk in een vroeg stadium contact gezocht met de hulpdiensten, te weten politie, brandweer en ambulancediensten. Deze partijen hebben een belangrijke stem in het bepalen van de (verkeers) veiligheid van nieuwe wegen. Door deze in een vroegtijdig stadium te benaderen en bij het proces te betrekken is nog meer vertraging voorkomen.

Aanbevelingen

De heer Borkens wil twee concrete aanbevelingen noemen.

Ten eerste zou bij de ontwikkeling van infrastructurele projecten een bredere benadering gehanteerd moeten worden. Dus niet de ontwikkeling van slechts één variant, die dan later weer vergeleken moet worden met allerlei bedachte alternatieven. De heer Borkens zou meer zien in het tegelijkertijd ontwikkelen van een aantal mogelijkheden en die dan direct vergelijken. Dit kan dan leiden tot een beargumenteerde keuze.

Ten tweede zou de heer Borkens willen aanbevelen direct een pakket mitigerende maatregelen op te stellen bij de ontwikkeling van infrastructuur. Dit komt ten goede aan het draagvlak en voorkomt al een gedeelte van de weerstand.

Bijlage F: Case beschrijvingen

N 470 Wegverbinding tussen Delft, Zoetermeer en Rotterdam

Introductie N470

De N470 is een autoweg die bestaat uit drie afzonderlijke taken, te weten:

- N470 oost: tussen Zoetermeer en Pijnacker (oosttak)
- N470 west: tussen Pijnacker en Delft (A13) (westtak)
- N470 zuid: van Pijnacker, via Berkel en Rodenrijs naar Rotterdam (zuidtak)

Alle drie de takken zijn ongeveer even lang en in totaal gaat het om 13,2 km autoweg. Het figuur G.1 laat de drie takken duidelijk zien. Met de aanleg van deze N470 ontstaan nieuwe verbindingen tussen de gemeenten Delft, Pijnacker, Rotterdam en Zoetermeer. De Klapwijkse Knoop vormt het centrale punt waar de drie takken bij elkaar komen. (zie figuur 4.1)

Historie verloop procesgang N 470

De eerste plannen rond de N 470 dateren uit 1964, de verbinding wordt dan nog S53 genoemd. De plannen resulteren in een opname in het secundaire wegenplan van 1968. Met de aanleg van de autoverbindingsweg moet een oplossing komen voor de verkeersproblemen rond de gemeenten Zoetermeer, Pijnacker en Delft. Echter een tussentijdse maatregel in de gemeente Pijnacker zorgt ervoor dat de verkeersdrukke beter kan worden verwerkt. Het plan rond de aanleg van de S53 is dan tijdelijk van de politiek bestuurlijke agenda.

Begin jaren '80 nemen de verkeersproblemen weer toe en komt de S53 weer in beeld als oplossingsmogelijkheid. Niet alleen de verkeersproblemen zorgen daarvoor, ook de mogelijke toewijzing van VINEX bouwlocaties maken een verbeterde ontsluiting noodzakelijk.

Het voorstel wordt dermate serieus dat in 1989 de provincie hierover verschillende deelbesluiten neemt en uiteindelijk een tracébesluit. Dit omvat een tracé tussen Delft en Zoetermeer via Pijnacker. Ook wordt hieraan een concept van de zuidtak richting Rotterdam verbonden.

Het duurt echter nog tot 1994 voordat er weer heel concreet aan gewerkt wordt. Op dat moment wordt namelijk de Stuurgroep N470 opgericht met daarin alle belangrijke actoren, te weten: de betrokken gemeenten, de stadsregio's Rotterdam en Haaglanden, de provincie Zuid-Holland en de landelijke overheid. In december van dat jaar presenteert de provincie Zuid-Holland het eindrapport: “Nota N 470 regionale wegverbindingen.”

Dit eindrapport wordt bekrachtigd door het sluiten van een bestuursakkoord tussen: de Provincie Zuid-Holland, Stadsgebied Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, gemeenten Rotterdam, Pijnacker, Berkel en Rodenrijs en Bergschenhoek. In 1995 wordt er vervolgens een bestuursakkoord gesloten omtrent de financiering van de N470.

Daarin wordt afgesproken dat het rijk 50 % voor haar rekening neemt, de provincie Zuid-Holland 25 % en de beide stadsregio's elk 12,5 %. Daarbij wordt een taakstellend budget van in totaal 200 miljoen gulden vastgelegd. Dat terwijl de eerste concept ramingen tot 400 miljoen gulden liepen. Hierdoor moesten moeilijke keuzes gemaakt worden omtrent de kostenbesparingen. Deze scherpe keuzes leiden tot veel discussie en knelpunten.

Na dit besluit volgde veel discussie, overleg en inspraak rond het vast te stellen tracé. De provincie probeerde de geleverde feedback zo goed mogelijk in het ontwerp op te

nemen. Dit resulteerde begin 1997 tot een voorlopig ontwerp van de N470. Verschillende delen van dit tracé zijn in de loop van de tijd planologisch vastgelegd in bestemmingsplannen (Tolhek, Delfgauw) en het regionaal structuurplan Noordrand Rotterdam.

Ondanks al deze afspraken en al gedeeltelijke opname in bestemmingsplannen wordt er alsnog besloten tot de uitvoering van een MER procedure om te komen tot een tracébesluit. Op 1 december 1997 wordt de startnotitie van de MER uitgebracht. Met de uitvoering van de MER zal getracht worden om aan alle onduidelijkheid een einde te maken en om concrete beleidsbesluiten te nemen. De provincie Zuid-Holland krijgt een leidende rol omdat de gemeenten instemmen met het opstellen van een streekplan. Hiermee geven zij hun eigen bevoegdheden omtrent de bestemmingsplannen op, omdat het streekplan daarboven staat. Twee jaar na de start wordt de MER in april 1999 afgerond. De besluitvorming die daarop moet volgen verloopt traag, mede door verkiezingen en de wisseling van projectleiders.

De besluitvorming wordt mede geproblematiseerd door het tekort aan financiële middelen. Dit doordat het eerste bestuursakkoord van een te lage kostenraming uitging. In juni wordt dan een Definitief Ontwerp vastgesteld, waarbij alle financiële knelpunten zijn opgelost. Het uiteindelijke tracé gaat €180 miljoen kosten plus nog eens €30 miljoen aan gehonoreerde wensen voor inpassingmaatregelen.

Vervolgens kwam de inpassing van alle plannen in het streekplan en de verschillende bestemmingsplannen. De provincie had hier maar beperkte ervaring mee waardoor het proces niet soepel verliep. Belangrijkste vertraging van 1 tot 1,5 jaar werd opgelopen door het bezwaar van een eendenkooihouder. Hij had bezwaar aangetekend, omdat er geen flora en faunatoets was uitgevoerd. Dit op basis van het Korenwolf arrest.

Op 11 december 2002 heeft de Raad van State geoordeeld dat het besluit voor de N470 West onzorgvuldig is genomen en de Raad heeft de concrete beleidsbeslissing in het streekplanbesluit voor dat wegdeel vernietigd. Voor de overige wegdelen bleef het streekplanbesluit wel in stand.

Het besluitvormingsproces begint dan op haar einde te lopen. De bestemmingsplannen artikel 19-procedures voor de N470 zijn in 2001 ingezet. De besluiten werden in 2002 en 2003 onherroepelijk. De besluitvorming rond de westtak loopt door de uitspraak van de Raad van State aanzienlijke vertraging op omdat verschillende procedures weer opnieuw doorlopen dienen te worden. In oktober 2004 is het volledige voortraject afgerond en kan met de uiteindelijke realisatie begonnen worden.

Tabel G.1 toon de belangrijkste momenten uit het proces in chronologische volgorde.

Ronde	Start	Actoren	Eind
Initiatiefase: 30 jaar			
0: De eerste plannen (1964-1994)	N470 als S53 in secundaire wegenplan	Pijnacker en omliggende gemeenten, provincie, Rijk	In 1984 Tracéstudie en deelbesluiten. In 1989 aanvullende studie naar onder meer zuidtak. 1989 Provinciaal tracébesluit oost-west tak en principebesluit zuidtak.
Vorbereidingsfase: 3 jaar			
1: Financiële dekking (1994-1997)	1994 VINEX afspraken oprichting stuurgroep en opstellen Nota N470.	Rijk, provincie, SGH, SRR	1995 Bestuursakkoord en uitvoeringsconvenanten. 1997 vaststelling Voorlopig Ontwerp.
Uitwerkingsfase: 6 jaar			
2. Opstellen MER + streekplanbesluit (1997-1999)	1997 Start Tracénota/MER.	Idem	1999 MER en partiële streekplanherziening gereed. 2001 Vaststellen definitief
3. Besluitvorming MER + streekplanbesluit (1999-2001)	1999 MER en streekplanherziening.	Idem	Ontwerp na vertraging door aanpassing MER/streekplan en nieuwe raming.
4. Bezwaren tegen streekplanbesluit (1999-2002)	1999 MER en 2001 Definitief Ontwerp	Idem + eigenaar eendenkooi.	Beroep aangetekend door eigenaar eendenkooi . 2002 Vernietiging streekplanbesluit N470 West door RvS.
5. Herstel vernietigd besluit en opstellen bestemmingsplan (2003-2004)	Vernietigd streekplanbesluit.	Idem	Inpassing in lopende procedure streekplanherziening. Bestemmingsplannen gereed. KB voor onteigening op basis van nieuwe streekplan wordt verwacht in 2004.
Realisatiefase: 4,5 jaar			
6. Realisatie (2004-2007)	Streekplan en bestemmingsplannen.	Projectbureau N470 en overige actoren	Realisatie N470 zuid en oost wordt verwacht eind 2006. Realisatie N470 west wordt verwacht eind 2007.

Tabel G.1 Overzicht procesgang N470

Analyse procesgang

De analyse van het proces kan vooral vanaf 1994 concreet worden ingevuld, omdat de stappen duidelijk zijn terug te zien.

Een belangrijke doorbraak in het proces was de toewijzing van de VINEX woonlocatie. Hiermee werd aan twee belangrijke punten invulling gegeven. Ten eerste werd het nut en de noodzaak van de N 470 een stuk steviger. Daarnaast zorgde de toewijzing van de VINEX locatie voor een kans op financiering.

De ontwikkelingen na 1994 hebben weinig profijt gehad van het lange voortraject van bijna 30 jaar. Onderzoeken, afspraken en mogelijke tracévarianten werden allemaal opnieuw uitgevoerd en onderzocht.

Uit de analyse van het proces blijkt dat 1 tot 1,5 jaar vertraging alleen al veroorzaakt is door het bezwaar van de eendenkooiholder. De Raad van State acht zijn bezwaar gegrond omdat de flora en faunatoets niet was uitgevoerd. Overige bezwaren van de gemeente Pijnacker en van de Vereniging Natuur en Milieu werden ongegrond of niet ontvankelijk verklaard.

Aan de inhoudelijke gang van het proces kunnen twee interessante punten verbonden worden. Ten eerste heeft de ontwikkeling van het tracé een inhoudelijke verbreding ondergaan. De ontwikkeling van het tracé is gestart vanuit een rechte lijn tussen punt A en B. Dit was verkeerstechnisch de optimale oplossing. Vervolgens is deze rechte lijn op steeds meer plaatsen omgelegd, onder andere door de VINEX locatie, de Groenblauwe Slinger en de eendenkooi. Deze eisen werden ook telkens weer mogelijk doordat de voortgang binnen het proces traag was. Het proces werd als het ware ingehaald door de ontwikkelingen in de omgeving.

Een tweede punt betreft de koppeling van het tracé aan de financiering. Deze twee aspecten werden redelijk onafhankelijk van elkaar behandeld. Bepaalde varianten werden besproken en aanpassingsmaatregelen vastgesteld zonder dat daarvoor financiële dekking was. Pas vanaf 1999 werden deze twee aspecten met elkaar verbonden en aan een integrale oplossing gewerkt.

De analyse van het proces leidt verder tot de conclusie dat het omvangrijke project nog eens werd gecompliceerd door de autoweg in drie delen op te splitsen. Door deze opdeling werd ook hier een integrale benadering bemoeilijkt. De westtak liep vertraging op waardoor het gehele project vertraging opliep.

Analyse van de belangrijkste actoren

Binnen dit proces is de provincie Zuid-Holland de spil geweest en daarom hier extra aandacht voor haar strategie, rol en acties.

Het onderzoek dat door een commissie van de provincie zelf is uitgevoerd komt tot de volgende conclusie die eigenlijk alles samenvat:

“Als het project vanaf 1994 in ogeschouw wordt genomen dan luidt de conclusie dat de sturende rol van de provincie in dit project anders ingevuld had kunnen worden.

Er had meer gebruik gemaakt kunnen worden van een proces- of omgevingsgerichte aanpak. De technische - rationele aanpak, die in de daadwerkelijke realisatie te prefereren valt, heeft ook in de plan- en besluitvorming de boventoon gevoerd. Zaken die zich in het proces hebben voorgedaan hadden met een meer omgevingsgerichte benadering en heldere sturing vanuit de provincie mogelijk kunnen worden voorkomen.”⁷⁷

De provincie had het proces dus beter kunnen sturen en begeleiden, het is echter de vraag of zij jaren van vertraging had kunnen voorkomen. Opvallend is dat

⁷⁷ Onderzoeksrapport ‘Willen en Wegen’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructuurele Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland

in deze conclusie ook het citaat van de WRR terug komt dat ook binnen dit project een technisch rationele benadering gehanteerd is. Daarbij is de provincie te gesloten geweest in haar benadering van het proces.

De twee betrokken stadsregio's hadden te weinig binding met het project en waren slechts financieel geëngageerd aan het project. Zij hebben zich dan wel nooit tegen het proces gekeerd maar hadden ook geen sterke drive om zich sterk te maken voor spoedige voortgang van de realisatie.

Tenslotte heeft ook de gemeente Pijnacker een opvallende rol gespeeld. In eerste instantie heeft zij zich coöperatief opgesteld. Maar toen het proces in een cruciale fase terecht kwam probeerde zij alsnog haar eigen belangen te realiseren. Verschillende malen heeft zij getracht een aansluiting op de Komkommerweg opgenomen te krijgen.

Aandacht voor natuur en milieu aspecten rondom de N470

De aandacht voor natuur- en milieu aspecten komt niet alleen terug in aanvullende maatregelen of uitvoeringstechnieken. Maar vooral het definitieve ontwerp van het tracé is uiteindelijk afgestemd op de omgeving. In eerste instantie liep het tracé min of meer in een rechte lijn door het gebied van A naar B, zoals bleek uit de analyse van het proces. De afstemming met de omgeving heeft er voor gezorgd dat de N470 om allerlei natuurgebieden heen slingert. Een voorbeeld hiervan is het rekening houden met de Groenblauwe Slinger. Daarnaast zijn er andere maatregelen getroffen om de natuur- en milieuschade te beperken.

Ten eerste worden er natuurvriendelijke oevers langs de N470 Oost aangelegd. Verder worden er belangrijke ecologische verbindingen rondom de weg aangelegd om de natuur niet teveel te verstoren. Naast dit tweede aspect is een derde de voorzieningen om geluidsoverlast te voorkomen. Extra geluidvoorzieningen zijn getroffen rond het stiltegebied Oude Leede en voor de al eerder genoemde Groenblauwe Slinger. Als vierde punt ten slotte zijn er maatregelen om licht- en zicht hinder naar en vanuit groengebieden met wallen van één meter hoog te voorkomen

Noordelijke Randweg Haaglanden (RW 14), wegvlak Sijtwende tunnel

Introductie

De Noordelijke Randweg Haaglanden wordt kortweg Norah genoemd. Het is een autoverbindingsweg tussen de A4 (bij Leidschendam-Voorburg) rond de Haagse Centrale Zone richting Scheveningen. De stadsrandweg wordt in gedeelten aangelegd en medio 2008 zal het laatste wegvlak worden opgeleverd. In het figuur 4.2 is de Norah opgedeeld in zes delen (van onder naar boven), waarbij drie verschillende initiatiefnemers zijn te benoemen:

- Deel 1 & 2 zijn voor Rijkswaterstaat en omvat het Sijtwende deel;
- Deel 3/4/5 zijn voor de provincie Zuid-Holland en omvat de Landscheidingsweg, Rijkstraatweg en Mariahoeve;
- Deel 6 is voor de gemeente Den Haag en omvat de Hubertustunnel.

Met de realisatie van de Norah wordt de laatste ontbrekende schakel van het “Haagse hoefijzer” gecompliceerder. Het hoefijzer is het stelstel van hoofdwegen rondom Den Haag aan de noordzijde. Omdat Den Haag aan zee ligt is een volledige rondweg, zoals rond grote steden gebruikelijk, niet mogelijk. Met de Norah wordt niet alleen

een verbetering van de bereikbaarheid bewerkstelligd maar ook de leefbaarheid in verschillende woonwijken zal aanzienlijk verbeteren. Dit vanwege het feit dat veel delen in tunnelvorm worden aangelegd, zoals bij Sijtwende en de Hubertustunnel.

Historie procesgang Norah

De geschiedenis van de Noordelijke Randweg begint in de jaren '30. In 1938 worden de eerste plannen ontwikkeld voor een verbinding tussen Scheveningen en het hoofdwegenet. Daarbij wordt een verbinding beoogd tussen Rijksweg 4 (nu N44) en de nog aan te leggen Rijksweg 4A (nu A4). De nieuw aan te leggen weg wordt de verlengde Landscheidingsweg (VLW) genoemd en opgenomen in het rijkswegenplan van 1952.

Opvallend is dat er sinds die tijd in een bepaalde strook niets meer gebouwd wordt. Het tracé van de VLW wordt vrijgelaten en bossages en singels blijven ongemoeid. In 1957 is er in de Tweede Kamer een motie in stemming omtrent het verschuiven van gereserveerde gelden. Het budget van de VLW zou over moeten gaan naar een project voor fietspaden in heel Nederland. Een KVP stemmer let niet goed op, volgens de verhalen wegens slaap, en stemt per ongeluk voor de motie. Hij was eigenlijk een voorstander van de VLW. Hiermee eindigt de stemming in 65 voor en 63 tegen. De motie wordt aangenomen en de VLW verliest haar budget aan fietspaden.

Zes jaar lang gebeurt er verder niets meer rond de VLW totdat er in de jaren '80 het proces weer hervat wordt. In 1986 wordt er een stuurgroep gevormd met alle belangrijke actoren, te weten: gemeenten Den Haag, Voorburg, ministeries van V&W en VROM, het Stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland. Uit de onderzoeken van deze stuurgroep ontstaat het idee van een bredere aanpak en een groter project dan alleen de VLW. Zo wordt de Noordelijke Randweg Haaglanden 'geboren'. Dit idee wordt uitgewerkt in een tracéstudie (1987) en een inpassingsbesluit (1989). Deze voortvarendheid wordt onder andere veroorzaakt door de mogelijke verhuizing van het Europees Octrooibureau van Rijswijk naar Leidschendam en de inpassing van een woonwijk Leino nabij Leidschendam-Nootdorp. Deze nieuwe locaties moeten, als voorwaarde voor toewijzing, goed ontsloten worden en daarvoor zou de Norah onder andere kunnen dienen.

De gemeente Voorburg blijft een hardnekkige tegenstander van het voornemen. Dit voornamelijk omdat de Norah een op maaiveld hoogte uitgevoerde autoweg is. Met dit tracé zal Voorburg bijna letterlijk in tweeën gekleefd worden. Dit conflict blijft voortdurend spelen in het proces.

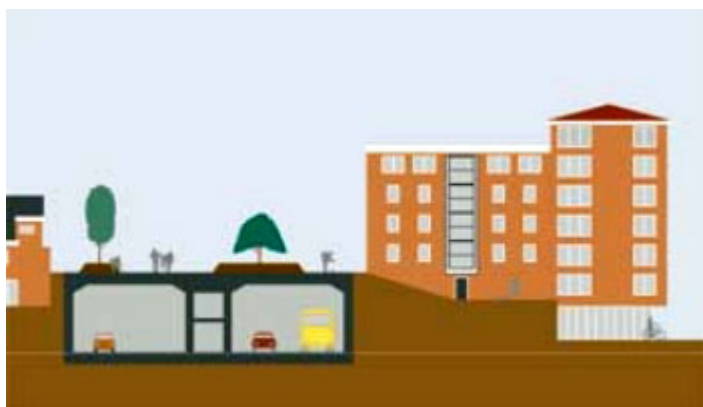
De gemeente Voorburg wijst er daarnaast ook op dat er voor het project wel een MER en tracéwet procedure moet worden uitgevoerd. In augustus 1990 verschijnt de startnotitie voor de uitvoering van de MER en tracéprocedure. De resultaten van de MER kunnen het nut en de noodzaak niet onomstotelijk aantonen voor de gemeente Voorburg. Desondanks wordt er in 1993 een besluit genomen door: de gemeenteraad van de gemeente Den Haag, Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en de Tweede Kamer, over de volledige aanleg van de N14 Noordelijke Randweg. Er blijft echter een diepgaand meningsverschil tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Voorburg. Als de gemeente Voorburg in november 1994 ook een formeel verzoek om medewerking van V&W afwijst is de maat vol.

De impasse leidt er toe dat de toenmalig minister Jorritsma in januari 1995 de provincie Zuid-Holland opdracht geeft over te gaan tot een aanwijzingsprocedure. Door middel van deze procedure wordt de gemeente Voorburg gedwongen binnen een termijn van een jaar haar bestemmingplannen aan te passen voor de aanleg van een autoweg door haar gemeente. De gemeente Voorburg heeft een jaar de tijd om te

komen tot een innovatieve oplossing om een doorklieving van haar gemeente door de Norah te voorkomen. Met deze aanwijzingsprocedure in januari 1995 start een nieuwe periode in het proces.

Sijtwende, Publiek Private Samenwerking, de oplossing?

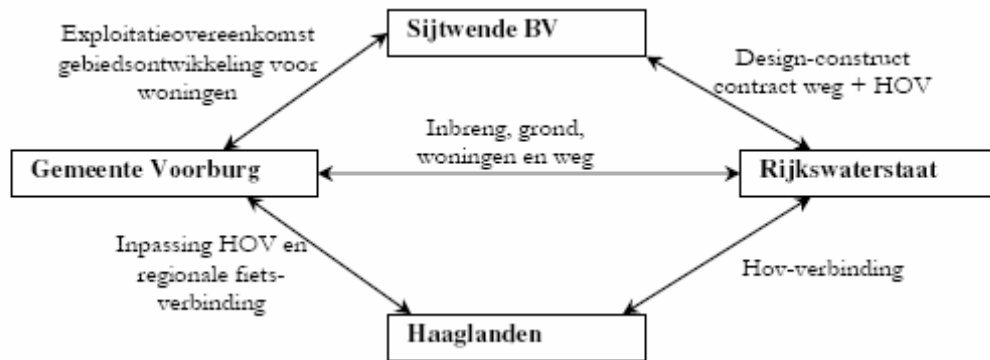
Vanaf januari 1995 verlopen de ontwikkelingen razend snel binnen het proces. Met de start van de aanwijzingsprocedure wordt de gemeente Voorburg verplicht de inpassing van een autoweg op te nemen in haar bestemmingsplannen. Er is echter een juridische leemte omdat er niet vermeld wordt hoe de uitvoering van de autoweg moet zijn. Dit gaf de gemeente Voorburg de kans om een tweesporen beleid te volgen en om een alternatief te ontwikkelen. Dit deed zij in samenwerking met Bohemen Vastgoedontwikkeling en Volker Wessels Vastgoed B.V. Deze twee zouden zich later verenigen in het consortium Sijtwende B.V. Zij ontwikkelde voor de gemeente Voorburg een alternatief plan voor de inpassing van de Norah binnen de gemeente. De technische innovatie van dit plan hield in dat er in plaats van een autoweg op maaiveld hoogte er een holle dijk (zie figuur G.3) zou worden gegraven waarin de autoweg zou lopen. Langs deze holle dijk zou dan woningbouw kunnen plaats vinden. Dit principe wordt ‘dubbel grondgebruik’ genoemd, vanwege het feit dat er zowel infrastructuur als woningbouw gerealiseerd kan worden.



Figuur G.2 Dubbelgrondgebruik door middel van “holle dijk”

De gemeente Voorburg krijgt van de overige actoren toestemming dit plan te ontwikkelen onder voorwaarde dat zij wel haar bestemmingplannen aanpast. In ruil voor de acceptatie zeggen de andere actoren hun medewerking toe. Sindsdien komt er steeds meer focus op dit alternatief waarin alle belangen gecombineerd kunnen worden. En nog veel belangrijker: de felle weerstand van de gemeente Voorburg kan worden opgelost.

Dit alles leidt er toe dat er in januari 1996 een concept ontwerp bestemmingsplan Sijtwende uitkomt. In dit plan wordt echter nog onvoldoende rekening gehouden met de inpassing van een openbaar vervoer lijn naar Leidschenveen. De gemeente Voorburg is daar volgens de aanwijzing wel toe verplicht. In juli 1996 resulteren de inspanningen in een intentieverklaring tussen de vier belangrijkste partijen: gemeente Voorburg, Sijtwende BV, het Stadsgewest Haaglanden en Rijkswaterstaat. Deze intentie wordt bekrachtigd in de vier partijen overeenkomst die in september van dat zelfde jaar ondertekend wordt. De relaties worden inzichtelijk gemaakt in figuur G. 3



Figuur G.3 Belangrijkste contractuele relaties Sijtwende

Deze centrale overeenkomst vormt de contractuele basis voor de realisatie van het Sijtwende plan. Daarnaast worden er in juni 1997 ook bilaterale overeenkomsten gesloten tussen drie van de vier centrale actoren over concrete andere zaken. De aanwijzing was bedoeld om de bestemmingplannen van de gemeente Voorburg gewijzigd te krijgen. Het gevolg is dat er 1,5 jaar na de aanwijzing in maart 1997 door de gemeenteraad van Voorburg een positief besluit wordt genomen aangaande de inpassing van het Sijtwende plan in de bestemmingsplannen. In oktober 1997 wordt dit besluit bekrachtigd door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. De realisatie van het Sijtwende project start op 13 januari 1999, na de verrichting van de officiële start handeling door de minister van Verkeer en Waterstaat. Vanaf die datum duurt het nog meer dan vier jaar voordat het project gerealiseerd is, maar op 19 november 2003 is het Sijtwende wegvlak officieel opengesteld voor het autoverkeer. Daarmee kwam een einde aan het project Sijtwende. Over dit proces concludeert de provincie Zuid-Holland: *“Dit was een indringend voorbeeld van een zeer omvangrijk interactief proces van geven en nemen, loven en bieden, bestuurlijke pressie/regie waarin partijen elkaar stevig hebben ondersteund vanuit een gezamenlijke ambitie om dit concept daadwerkelijk te laten slagen.”*⁷⁸

Analyse proces en actoren

De vier centrale publieke actoren in dit proces waren: de gemeente Voorburg, het stadsgewest Haaglanden, de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Verkeer & Waterstaat, Rijkswaterstaat.

Tot de periode van de aanwijzing werd het proces vooral gekenmerkt door ‘go alone’ strategieën van de verschillende actoren. Het rijk wilde een weg aanleggen tegen minimale kosten, dat ten koste ging van de kernwaarden van de gemeente Voorburg. De gemeente zou doorkliefd worden door een autoweg op maaiveld hoogte. Een weg op maaiveld hoogte was vele malen goedkoper dan een boortunnel of ingegraven tunnelbak. De actoren bekeken het probleem en de oplossing daarvan allemaal vanuit hun gesloten eigen perspectief. Dit conflict werd pas doorbroken met de toetreding van een privaat consortium Sijtwende B.V. De ontwikkeling van het Sijtwende alternatief bracht uiteindelijk de oplossing voor de bestuurlijke patstelling.

Het private consortium nam in eerste instantie alleen het initiatief om het nieuwe innovatieve plan onder de aandacht te brengen en de publieke actoren erbij te betrekken. Later nam Sijtwende B.V. de regie bijna volledig over en krijgt zij een sturende en leidende rol binnen het proces.

⁷⁸ Onderzoeksrapport ‘Willen en Wegen’ (2005), Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten van Zuid-Holland

Opvallend bij de realisatie van het Sijtwende project is, dat Sijtwende B.V. de volledige financiële risico's droeg. Daarbij had Rijkswaterstaat voor het eerst een zeer terughoudende rol bij de realisatie van een infrastructureel project van dergelijke omvang. Rijkswaterstaat had een controlerende rol en opzichters functie bij de realisatie van het project. Sijtwende B.V. zou de autoweg 'turn key' opleveren waarna Rijkswaterstaat het wegvlak in eigendom en beheer zou krijgen. Daarbij had Rijkswaterstaat de aanbestedingsbevoegdheid van het openbaar vervoer van het Stadsgewest Haaglanden overgenomen en verwerkt in haar programma van eisen (PVE) voor het Sijtwende project. Het PVE was de leidraad voor Sijtwende B.V. Het overleg en de interactie tussen de partijen werd gedurende het project steeds minder frequent. De meeste nadruk had gelegen in de eerste fase ten tijde van de aanwijzingsperiode. Daarnaast is het opvallend dat vele kleine knelpunten op bilaterale wijze werden opgelost. Er was niet een onafhankelijke partij die verantwoordelijk was voor de rol van procesmanager. De vier partijen overeenkomst liet voldoende ruimte voor creativiteit in de uitvoering en mogelijke knelpunten werden op een constructieve wijzen aangepakt.

Succesfactoren

Er zijn achteraf een aantal redenen te benoemen waarom het Sijtwende alternatief succesvol was:

- Stedenbouwkundig bleek deze oplossing een inhoudelijke meerwaarde te bieden;

Door de toepassing van meervoudig grondgebruik door middel van de 'holle dijk' konden de verschillende doelstellingen van de belanghebbenden op een adequate manier met elkaar vervlochten worden. Er kon zowel aan infrastructuur als woningbouw gewerkt worden. Daarmee werd de weerstand van de grootste tegenstander, de gemeente Voorburg, weggenomen.

- Rijkswaterstaat stond open voor inbreng vanuit de markt (private partijen); Ten tijde van de ontwikkeling van Sijtwende wilde Rijkswaterstaat nieuwe manieren uit proberen om infrastructuur te ontwikkelen. Het Sijtwende project paste volledig in deze strategie en werd een prachtig voorbeeld van publiek private samenwerking. Hierbij mag de rol van het consortium Sijtwende B.V. niet onvermeld blijven, deze private actor heeft het proces versneld. Op een constructieve en daadkrachtige wijze heeft zij het project aangepakt. Eerst als grote aanjager in de initiatieffase en vervolgens in de realisatie fase als verantwoordelijke.

- Het alternatief van Sijtwende was een oplossing voor de bestuurlijke impasse; Het conflict tussen het Rijk en de gemeente Voorburg leek onoplosbaar en alleen met bestuurlijk overleg en ambtelijk druk leek geen oplossing geforceerd te kunnen worden. Met de inmenging van een privaat consortium en een alternatief dat voor alle partijen aantrekkelijk bleek werd een impasse doorbroken.

- Het gezamenlijke gevoel van 'nu of nooit' overheerste sterk bij alle partijen. Door de aanwijzing werd de tijdsdruk aanzienlijk vergroot en moest er daadkrachtig aan oplossingen gewerkt worden. Het is twijfelachtig hoe voorspoedig het proces zou zijn verlopen mocht het drukmiddel van de aanwijzing niet gehanteerd zijn.

Uitvoering en oplossingen Sijtwende tunnel

De volgende feiten en cijfers kunnen over het Sijtwende project worden vermeld:

- Realisatie van 700 woningen;
- Realisatie van 10.000 m² kantoorruimte;
- Realisatie van een circa 2 kilometer lange binnenstedelijke rijksweg;

- Daarbij 900 meter tunnelbus voor hoogwaardig openbaarvervoer (HOV);
- Door het dubbele grondgebruik in principe 27 hectare effectieve ruimte op een gebied van 22 hectare;
- Het project werd gestart in op 13 januari 1999 en volledig afgerond inclusief woningbouw in 2004.

Financiering

De totale kosten van het Sijtwende project bedroeg €340 miljoen, daarbij was €95 miljoen voor de tunnel. Hiervan werd 85 % gefinancierd door het Rijk en 15 % door Sijtwende B.V. Er werd een verevening afgesproken omtrent de bijdrage van de opbrengsten van de woningbouw aan de tunnel, dit werd afgesproken op €25 miljoen. Opvallend bij de financiering was dat de bijdrage van het rijk < dan 50 % was. Het stadsgewest Haaglanden nam de volledige financiering van de openbaar vervoer tunnel en fietspaden voor haar rekening.

Bijzondere aandacht voor natuur en milieu aspecten bij de totale Norah.

Bij het proces rond de aanleg van de Norah hebben de natuur en milieu belangen ook in ruime mate aandacht gekregen. Deze aandacht heeft geleid tot concrete compensatiemaatregelen (mitigerende maatregelen).

Een eerste belangrijk uitgangspunt was het compensatiebeginsel zelf, dit houdt in: “waar een stukje waardevolle natuur verloren gaat, moet er elders nieuwe natuur voor in de plaats komen.” Daarbij werd in eerst instantie getracht zoveel mogelijk natuurschade te voorkomen bij de aanleg, waar dit niet mogelijk was werd het compensatiebeginsel toegepast.

Een tweede belangrijk principe was “het boom voor een boom” uitgangspunt. Voor de aanleg moest ongeveer 2 ha bos gekapt worden. Deze 450 bomen zijn voor een gedeelte herplant en voor een deel vervangen door nieuwe bomen.

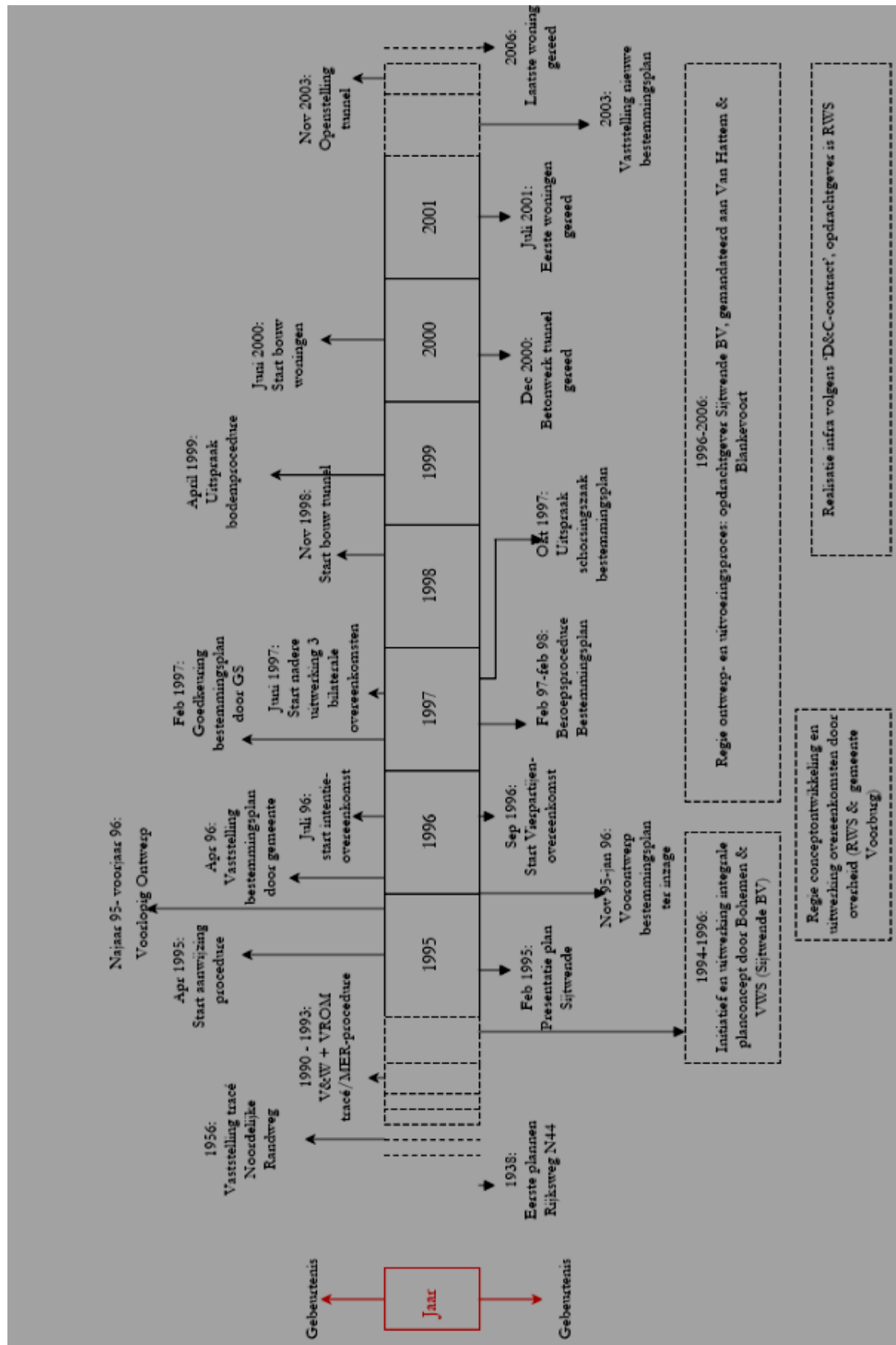
Een derde belangrijke maatregel was de aanleg van een ecoduct. Via deze strook kunnen de dieren veilig het gebied doorkruisen. Daarnaast zijn ook op andere strategische plekken ecoducten geplaatst.

Om verder de milieuhinder te beperken is een vierde maatregel het plaatsen van schermen of overkappingen langs de Norah. Hierdoor wordt geluids- en milieuhinder voor de omgeving tot een minimum beperkt.

Een aanvullende opmerking die hoort bij het natuur en milieu aspect is natuurlijk dat de wegvlakken Hubertus en Sijtwende in tunnelvarianten worden aangelegd. Hierdoor wordt het Hubertus duin gespaard en de woonomgeving in Leidschendam-Voorburg ook grotendeels ontlast.

Tijdsbalk procesgang Norah / Sijtwende

Op de volgende pagina is een tijdsbalk (tabel G.2) opgenomen waarop, in chronologische volgorde, de belangrijkste gebeurtenissen en stappen zijn weergegeven



Tabel G.2 Overzicht procesgang Sijtwende

Bijlage G: Politiek perspectief Trekvliettracé, de heer B. Bruins

Vragenlijst ter voorbereiding interview, de heer B. Bruins

Introductie scriptie

Mijn onderzoek gaat in op de procesgang rond infrastructurele projecten. In mijn onderzoek wordt de oplossing van mogelijke vertraging gezocht in het hanteren van een vooraf opgesteld procesontwerp. In een procesontwerp wordt invulling gegeven aan de elementen: openheid, bescherming kernwaarden, inhoud en voortgang. Het procesontwerp wordt in mijn onderzoek zo concreet mogelijk opgesteld voor het Trekvliettracé proces. Voor het totale onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het opstellen van [aanbevelingen voor] een procesontwerp (op basis van een actor analyse en casestudie) voor procesmanagement, die een positieve bijdrage levert voor de vervlechting van doelstellingen van actoren betrokken bij het besluitvormingsproces rond het Trekvliettracé.

De WRR concludeerde in een onderzoek in 1994 dat:

“Veel problemen blijken voort te komen uit de wijze waarop grote projecten worden aangepakt. Met name de gewoonte zo'n project te beschouwen als een technische realisatie, die eerst in besloten kring tot in details wordt voorbereid en pas daarna wordt blootgesteld aan een – dan veelal zeer defensief gevoerde - politiek-maatschappelijke discussie, wekt onnodig weerstanden en is oorzaak van vertraging.”
Mijn observatie is dat deze bewering in grote mate is terug te zien in het proces rondom het Trekvliettracé.

- Is bij de ontwikkeling van het Trekvliettracé wel voldoende aandacht geweest voor de omgeving en in het bijzonder het politieke draagvlak in de randgemeenten?
- Daarnaast is Rijkswaterstaat een actor die onmisbaar (financiële middelen en hoofdwegennet bevoegdheden) is voor de realisatie van het Trekvliettracé. Tot op heden blijft zij echter opvallend afzijdig. Kunt u daar kort op reflecteren?
- In mijn aanbeveling komt naar voren dat zowel Rijkswaterstaat alsook de belangenvereniging BOT op een actieve manier betrokken moeten worden in het proces. Zou dit mogelijk zijn en enige verbetering bewerkstelligen?

Het eerste gedeelte van mijn scriptie omvat een netwerkanalyse waarin de constellatie van actoren rond de Trekvliettracé casus in beeld gebracht worden. Daarvoor zijn interviews afgenomen met de belangrijkste actoren uit het netwerk, gemeenten, belangengroeperingen en Rijkswaterstaat. Daarnaast zijn de beschikbare stukken doorgenomen.

Uit de netwerkanalyse komen onder andere de volgende constatering naar voren:

1 Nut en noodzaak van het Trekvliettracé blijven omstreden en worden ook met name in de twee andere gemeenteraden kritisch benaderd.

- Vind u dat het nut en noodzaak vraagstuk op een adequate wijze door de gemeente Den Haag behandeld is? Welke lessen kunnen hieruit voor de toekomst getrokken worden?

2 De gehanteerde strategie en daaruit volgende handelingen van de gemeente Den Haag worden in de omgeving niet altijd positief beoordeeld. Men vindt deze soms erg gesloten en voelt zich door de ontwikkelingen wel eens overvallen en te weinig betrokken.

- Hoe wordt dit vanuit de gemeente Den Haag gezien en zou u kunnen aangeven of daar inderdaad in de toekomst anders mee omgegaan zou moeten worden?

In mijn scriptie constateer ik dat sinds de betrokkenheid van het Stadsgewest Haaglanden en het starten van de MER procedure het proces meer structuur heeft gekregen. Er is een structureel overleg gekomen op alle ambtelijke niveaus en er is een instemming vanuit de verschillende gemeenteraden.

- Kunt u aangeven hoe u deze ontwikkelingen ziet en of u ook de positieve gevolgen ervan erkent? Had een dergelijke structuur niet vanaf het begin gehanteerd kunnen / moeten worden?
- In mijn aanbevelingen schuif ik het Stadsgewest naar voren om een veel actievere rol te gaan spelen bij dergelijke projecten en de rol als procesmanager op zich te nemen. Wat is daarover uw mening in de zin van haalbaar (ook politieke gezien)?

In het theoretisch kader ga ik in op de spanning tussen de participatieve en representatieve democratie, het verschil indirecte en directe inmenging van burgers bij beleidsvorming. Daarbij is de inspraak van burgers een complex thema, natuurlijk is legitimatie gewenst maar kan het ook vertragend werken. Daarnaast is er ook de spanning tussen de ambtelijke organisatie van publieke organisaties en de politieke controle daarop. De gemeenteraad wordt misschien niet altijd even goed betrokken in ontwikkelingsprocessen en komt alleen in beeld bij de besluitvorming.

- Kunt u vanuit uw ervaring als wethouder reflecteren op de omschrijvingen, hoe zou daar invulling aan gegeven moeten worden?

In mijn scriptie presenteer ik als conclusie dat een proces idealiter in hierna genoemde fasen moet worden ingedeeld. In deze fasen zouden de kernelementen van een procesontwerp verschillende ingevuld kunnen worden.

- Voorfase en Initiatief

Hierin starten met een vooronderzoek waarin voldoende openheid voor de omgeving is. Centraal staat een inventarisatie van de probleempercepties en oplossingsmogelijkheden.

Beantwoording van de volgende vragen:

Is er een gedeeld probleem? Gemeenschappelijke agenda? Is er op voorhand een haalbare oplossing/concept denkbaar? Deze fase zou idealiter moeten afsluiten met bestuurlijk commitment.

- Voorbereiding

In deze fase wordt het proces naar een meer concreet niveau gebracht en worden er afspraken gemaakt omtrent:

- Opzetten project (Stuurgroep/ Projectgroep) voor uitwerking verkenning.
- Procesaanpak uitwerken in procesontwerp.
- Procesbegeleider aanwijzen.
- Politiek commitment vragen.
- Starten informele inspraak (interactieve procesaanpak).

- Uitwerking

Hierin moeten de plannen hun definitieve vorm gaan krijgen.

Daarbij staat de uitvoering van de MER procedure centraal maar moet voorkomen worden dat het proces een sterk eenzijdige (technische en juridische) focus kent. Dus voldoende omgevingsgericht blijven.

Hierna volgt alleen de realisatie fase nog, maar die is procesmatig minder interessant.

- Na de beschrijving van deze fasen zou ik u willen vragen om te reflecteren of dergelijke stappen in de politieke praktijk realiseerbaar zijn en wat naar uw mening de grootste knelpunten zijn?

Tenslotte probeer ik in de laatste paragraaf enkele aanbeveling te doen voor toekomstige projecten.

- Meer inmenging van private actoren voor kennis, capaciteiten en innovatieve daadkracht, dit in PPS constructies zoals toegepast bij Sijtwende.
- Het vooraf streven naar zowel bestuurlijke als politieke commitment bij dergelijke projecten. Gecreëerd op basis van een gedeelde ‘sense of urgency.’
- Bewust ontwerpen en hanteren van een procesontwerp gebaseerd op uitgebreide voorstudies zoals een netwerkanalyse voor een adequate inpassing van de omgeving in het proces.
 - Graag zou ik u vragen op die aanbevelingen te reageren vanuit uw ervaring als wethouder.
 - Daarnaast zijn alle andere suggesties en aanbevelingen die u op basis van uw ervaring wilt geven welkom.

Uitwerking interview de heer B. Bruins

Plaats: Den Haag
Datum: 12 juni 2006

Introductie

De heer Bruins is 12 jaar lang actief geweest in de lokale politiek in Den Haag. Hij startte (1994) als raadslid voor de VVD, werd vervolgens fractievoorzitter (1998-2000) en vanaf 2000 werd hij wethouder van Verkeer, Binnenstad en Monumentenbeleid in de gemeente Den Haag. Momenteel is hij werkzaam als voorzitter van de verkeersveiligheidsorganisatie 3VO en beoogd opvolger van de heer Rutte als staatssecretaris van Onderwijs. Naast het Trekvliettracé heeft de heer Bruins aan vele andere infrastructurele projecten meegewerkt zoals: RandstadRail, verbouwing Centraal Station Den Haag, de Hubertustunnel (onderdeel Norah) en diverse tramlijnen. De ervaring rond specifiek het Trekvliettracé project en vele andere is de insteek voor het interview.

Openheid en omgeving

De heer Bruins deelt de constatering dat het (politieke en maatschappelijke) draagvlak voor het Trekvliettracé in eerste instantie erg dun was. Niet alleen in de randgemeenten maar ook in ‘zijn’ eigen Den Haag. Er werden wel honderd argumenten opgesomd waarom het project niet moest door gaan. Zoals: “het is te duur” en “het lost niks op.” Langzamerhand is hierin toch enige verandering gekomen. De randgemeenten zijn, volgens de heer Bruins, zeer open benaderd en mochten zeker hun input voor het ontwerp leveren. De heer Bruins merkt daarbij nog eens op dat daar tegenover geen financiële verplichtingen voor de randgemeenten uit

volgde. Het op voorhand vragen om een financiële bijdrage zou het proces alleen nog maar complexer maken. Hij is tevens van mening dat de gemeente Den Haag het project niet teveel vanuit een te technische rationaliteit benaderde.

De heer Bruins vond gedurende zijn bestuursperiode de afwezigheid van Rijkswaterstaat opvallend. Hij verklaart dit doordat zij het Trekvliettracé als een stad (regio) probleem zien. Daarbij geeft de heer Bruins aan dit zelf soms ook wel iets te veel benadrukt te hebben, dat het hem ging om de ontsluiting van Den Haag. Later heeft hij meer benadrukt dat de ontlasting van het Prins Clausplein een zeer gewenst positief effect is voor het hoofdwegennet. Daarmee werd de betrokkenheid van Rijkswaterstaat ook wel iets vergroot en verbeterd. Ten tijde van de eerste ontwikkelingen rond het Trekvliettracé voerde Rijkswaterstaat de strategie om zoveel mogelijk nieuwe aftakkingen en afslagen van het hoofdwegennet te voorkomen. Dit omdat uit studie bleek dat daar de meeste files ontstaan en ongelukken gebeuren. Deze strategie werkte dus negatief voor het Trekvliettracé dat onder andere ook een nieuwe aansluiting op het hoofdwegennet inhoudt.

De openheid richting de omgeving zoals belangenverenigingen wordt verder besproken onder het thema klankbordgroep. De heer Bruins geeft aan dat daar in zijn beleving zeer nadrukkelijk aandacht geschonken is en werk van gemaakt. Dat het BOT daar niet in plaats wil nemen omdat ze bang zijn hun onafhankelijkheid te verliezen is iets dat alleen gerespecteerd kan worden en heeft verder weinig betekenis in zijn ogen. De klankbordgroep is volgens de heer Bruins niet alleen een instrument om informatie te delen en betrokkenheid te vergroten. Specifiek kunnen er in de klankbordgroep zaken besproken worden omtrent het ‘hoe’ van het Trekvliettracé. Omwonenden of andere specialisten kunnen specifieke kennis hebben of andere inzichten die voor de gemeente bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van de plannen. De heer Bruins wil een klankbordgroep zeker niet gebruiken als applausmachine maar als referentiekader om zaken te toetsen. Het is echter lastig om de invloed van de klankbordgroep aan te geven. Dit valt zeker niet onder directe democratie vormen. De gemeenteraad zou zeer grote moeite hebben met het opgeven van haar bevoegdheden bij dergelijke omvangrijke projecten. Input bij de ontwikkeling is zeker gewenst en misschien zelfs wel vereist maar echte directe democratie is een stap te ver, volgens de heer Bruins.

Inhoudelijke aspecten Trekvliettracé

Het belangrijkste inhoudelijke aspect aangaande het Trekvliettracé dat besproken wordt met de heer Bruins betreft het nut en noodzaak vraagstuk. Dit is zeker niet onomstreden in de omgeving van het proces. Toch is de heer Bruins van mening dat die aspecten voldoende behandeld zijn door de gemeente Den Haag. Verder meent hij dat dit soort zaken onomstotelijk aangetoond kunnen worden. Echter het probleem is dat niet iedereen zich laat overtuigen. Tegenstanders zullen altijd wel weer punten vinden om bezwaar aan te tekenen.

Voor de heer Bruins zijn de ochtend- en avondspit op de Utrechtse Baan die te zien zijn vanuit snackbar De Vrijheid het bewijs dat er een verkeersprobleem is met in- en uitgaand verkeer van de gemeente Den Haag. Vele malen heeft hij daarop gewezen wanneer de kwestie weer naar voren kwam. Hij geeft verder aan dat wachten totdat iedereen overtuigd zou zijn van het nut en de noodzaak van het Trekvliettracé geen zin heeft omdat het project dan nooit van de grond zou komen.

De strategie en acties van de gemeente Den Haag waren erop gericht om voortgang en snelheid in het proces rondom het Trekvliettracé te bewerkstelligen. De heer Bruins geeft duidelijk aan dat hij zich als ambitieus en daadkrachtig bestuurder heeft willen profileren. Het is zijn overtuiging dat persoonlijke inzet van een bestuurder noodzakelijk is voor het welslagen van een project zoals het Trekvliettracé. Het was zijn doel om binnen de zes jaar dat hij wethouder was het besluitvormingsproces af te ronden, tot zijn spijt is dit niet gelukt. Toch is hij wel tevreden over de voortgang die bewerkstelligd is in het proces. Door zijn daadkrachtig en ambitieus beleid kregen tegenstanders het idee dat “Bruins alleen maar ‘zijn’ Trekvliettracé er door wilde krijgen.” Hij is echter van mening dat wanneer je niet genoeg ambitie en daadkracht uitstraalt dergelijke processen alleen maar nog langer gaan duren. Daarbij denkt de heer Bruins dat snelheid en voortgang niet ten koste hoeven te gaan van de zorgvuldigheid. Ook merkt de heer Bruins op dat voorstanders zich in de regel veel minder frequent van zich laten horen dan uitgesproken tegenstanders. Dit komt ook naar voren in het onderzoek, het BOT is veel luidruchtiger dan de ondernemersvereniging op de Binckhorst.

De heer Bruins kan best begrijpen dat buitenstanders het proces af en toe als gesloten hebben ervaren. Wanneer er veel werk verzet wordt binnen het ambtelijk apparaat en vanwege overleg tussen de gemeenten er periodes zijn dat er weinig naar buiten komt. Het afstemmen tussen de gemeenten en het vormgeven van dergelijke projecten kost echter een hoop tijd en inspanning. Dan is het moeilijk te voorkomen dat omstanders het beeld krijgen dat: “Bruins zijn plannen aan het doordrukken is.” Zodra er weer stukken naar buiten konden worden gepubliceerd op de gemeentelijke websites. De bedoeling is echter nooit geweest om zaken in de achterkamertjes te regelen.

Toen het Stadsgewest Haaglanden betrokken raakte bij de uitvoering van de MER procedure is de bestuurlijke druk enigszins van de ketel gegaan. De richtlijnen van de MER waren daarvoor goedgekeurd door de gemeenteraden. Dat was een zeer lastige en belangrijke stap in het proces. Toen dat besluit er door was konden de partijen even gas terug nemen en in relatieve rust aan de MER werken. De MER is een prima procedure waarin diverse varianten gelijktijdig worden onderzocht en kunnen afvallen. Dit voorkomt onnodige vertraging door de varianten na elkaar te onderzoeken.

Het Stadsgewest Haaglanden zou een zinvolle rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van regionale infrastructurele projecten, volgens de heer Bruins. Toch is zijn verwachting dat het Trekvliettracé uiteindelijk weer een overwegend Haags project zal worden.

Spanning directe en indirecte democratie

De heer Bruins geeft duidelijk aan dat binnen een gemeente het ambtelijk apparaat werkt in opdracht van de gemeenteraad. De volgorde is ook altijd: ambtelijke voorbereiding, behandeling in het college en vervolgens bespreking / goedkeuring in de raad. De heer Bruins heeft altijd een voortrekkersrol daarin gespeeld en heeft een aantal nadrukkelijk aan het Trekvliettracé proces moeten trekken om voortgang te bewerkstelligen.

De invloed van burgers via een interactief proces is minder een spanning die gespeeld heeft. Het is nooit het geval geweest dat de gemeenteraad bevoegdheden zou afstaan aan burgers om te komen tot een directe vorm van democratie.

Idealiter verloop proces

Het beschreven idealiter verloop van de procesgang is volgens de heer Bruins nog veel te langdurig. Als streefperiode noemt hij 3 tot 5 jaar en geen 8 tot 10. Hij haalt een voorbeeld aan van Madrid waar een zeer omvangrijk infrastructureel project in een tijdspanne van 6 jaar tijd volledig is afgerond.

Zijn idee over een dergelijk procesgang is om dit te verbeteren door de invoering van een nieuwe wetgeving. Dit om een antwoord te bieden op de omvangrijke bestuurlijke dichtheid in Nederland, wat volgens de heer Bruins het belangrijkste knelpunt is. De bestuurlijke bevoegdheden zijn dermate complex verdeeld dat het moeilijk tot afstemming te komen is. Met de nieuwe wetgeving zou een periode moeten worden benoemd en ingericht dat er aan het project gewerkt wordt. Dat moet dan uiteindelijk leiden, na een jaar of 4, tot een onomkeerbare beslissing van de minister: ja of nee. Anders gezegd ‘go or no go’.

Een ander knelpunt betreft de financiering en dan vooral de vraag: wie betaald wat en hoeveel. In het Trekvliettracé proces is al benoemd dat de randgemeenten eigenlijk niets bijdragen terwijl ook zij profiteren van de mogelijke aanleg.

Reflectie aanbevelingen

Voordat het interview wordt afgesloten worden eerst de aanbevelingen uit de scriptie nog even kort doorgenomen. De heer Bruins geeft daarop een korte reactie.

De inmenging van private actoren kan wat hem betreft zinvol zijn en mogelijk ook een goedkoper project opleveren. Toch is in zijn beleving de kennis en ervaring met dergelijke PPS constructies nog maar zeer beperkt. Het zal waarschijnlijk ook niet overal werken en moet dus per project bekeken worden. Maar het idee van toetreding van private actoren is zeker zinvol.

Het opstellen van een procesontwerp kan volgens de heer Bruins een zeer welkome verbetering zijn. Echter hij stelt zijn vraagtekens bij het vooral volledig in kaart kunnen brengen van het procesverloop. Een netwerkanalyse kan wat hem betreft nooit alles volledig bloot leggen en daardoor zullen er altijd knelpunten ontstaan gedurende het verloop. Daarnaast is hij ook van mening dat er altijd tegenstanders zullen blijven die van zich laten horen. Daardoor zal het complex blijven dergelijke projecten uit te voeren.

Slotopmerkingen

De belangrijkste slotopmerking die de heer Bruins wil meegeven gaat wederom in op de aanpak van de bestuurlijke dichtheid in Nederland. Dat is iets dat in zijn ogen leidt tot de meeste vertraging bij dit soort projecten. Wederom herhaalt hij zijn idee omtrent een nieuw stukje wetgeving waarin de ontwikkelingsperiode in duur wordt vastgelegd.

In zijn ogen moet een eigenwijze en eigenzinnige bestuurder deze zaken voor elkaar boksen:

- Aangeven nut en noodzaak, echter dit kan nooit onomstreden zijn doordat tegenstanders altijd wel argumenten vinden.
- Financiële dekking regelen, echter altijd kritiek dat er geld te weinig is, bijvoorbeeld voor mitigerende maatregelen.
- Besluitvorming met andere overheden, deze helder in kaart brengen en harde afspraken maken, echter op dit punt altijd complicaties door de bestuurlijke dichtheid.

Een tweede slotopmerking gaat in op de financiering en het dragen van risico's bij infrastructurele projecten. Uit zijn ervaring komt naar voren dat door de meestal grote financiële risico's het vaak veel politiek getouwtrek oplevert. Dergelijke infrastructurele projecten zijn in het oog springend en kosten veel geld, daarom zijn ze altijd een zorgenkindje voor de overheid. Er bestaat een soort angst om dergelijke projecten aan te pakken. Daarom luidt het devies dat naast een zeer zorgvuldige voorbereiding dit soort projecten de persoonlijke inzet van verantwoordelijk bestuurders vergen.

De heer Bruins denkt dat een gemeenschappelijk waarborgfonds voor overheden mogelijk goede diensten zou kunnen leveren. Wanneer een dergelijk project uit de hand loopt, dan kan de opdrachtgevende overheid een beroep doen (onder voorwaarden) op dat fonds. Dit zou de risico's dan aanmerkelijk verkleinen en mogelijk de angst wegnemen en wat meer voortgang in de procesgang brengen. Dit zou een optie zijn naast een stukje wetgeving dat mogelijk een verbetering zou kunnen zijn. De heer Bruins merkt daar tenslotte wel bij op dat dit dan nog wel het nodige onderzoek vergt.