

# De gefragmenteerde A15-zone

## *Hoe koppelingen in een gefragmenteerde beleidswereld tot stand komen*

H.T. van Bochove

Doctoraalscriptie Bestuurskunde

Studienr: 254289  
Instelling: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding: Bestuurskunde  
Differentiatie: - Publiek Private Bedrijfsvoering  
- Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen

Eerste lezer: Dr. J. Edelenbos  
Tweede lezer: Drs. M.W. van Buuren

Datum: Rotterdam, januari 2006



## Samenvatting

In dit onderzoek staat de gefragmenteerde A15-zone centraal. Het onderzoek is onderdeel van een breder onderzoeksproject. De deelgemeente Charlois, de Erasmus Universiteit Rotterdam, Habiforum en TNO hebben gezamenlijk het initiatief genomen om een proeftuin, “Gebiedsontwikkeling en verbindingen in de A15-zone” te starten. Deze proeftuin is een onderdeel van het bredere kennisproject ‘De Rotterdamse Ruit’ dat onderdeel vormt van het BSIK-programma ‘Vernieuwend Ruimtegebruik’.

De A15-zone is een gebied dat zich kenmerkt door een hoge mate van fragmentatie. Het is een gebied waar veel verschillende partijen hun eigen rollen, posities en belangen hebben. Deze partijen kijken elk door hun eigen bril naar het gebied en ontwikkelen plannen die direct of indirect van invloed zijn op de (ruimtelijke) indeling van het gebied.

Er is weinig bestuurlijke aandacht voor het gebied behalve als partijen een deel van het gebied claimen, omdat ze dat toevallig nodig hebben. Er lopen daardoor verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen in het gebied waarbij het niet vanzelfsprekend is dat er koppelingen worden gelegd tussen de verschillende projecten. Betrokkenen zijn het er over eens dat het gebied bepaalde mogelijkheden heeft, maar zolang iedereen zijn eigen gang gaat worden deze mogelijkheden niet ten volle benut.

In dit onderzoek is dan ook onderzocht hoe de fragmentatie in de A15-zone eruit ziet, welke verklaringen daarvoor kunnen worden gegeven, hoe koppelingen tussen projecten tot stand komen en of het mogelijk is koppelingen aan te brengen. De doelstelling behorende bij dit onderzoek is ‘inzicht verkrijgen in de wijze waarop koppelingen tussen plan- en beleidsvormingsprocessen in een gebied dat zich kenmerkt door fragmentatie tot stand komen en uit dit verkregen inzicht mogelijkheden verkennen tot het leggen van koppelingen’. Als casus bij dit onderzoek dient de A15-zone. Met deze zone wordt het gebied bedoeld tussen de Groene Kruisweg en het Vaanplein (oost-west) en tussen Charlois en IJsselmonde (noord-zuid). De centrale vraagstelling die bij deze doelstelling hoort is als volgt geformuleerd:

*“Welke ruimtelijke plan- en beleidsvormingsprocessen lopen er in de gefragmenteerde A15-zone, hoe komen koppelingen tussen de verschillende processen tot stand en onder welke condities is het mogelijk koppelingen aan te brengen”?*

De begrippen plan- en beleidsvormingsprocessen, fragmentatie en koppelingen zijn de centrale begrippen in de onderzoeksvraag. Via een theoretische zoektocht zijn concepten verkend die behulpzaam kunnen zijn bij de beantwoording van de hoofdvraag. Theorieën die aan bod komen zijn onder meer het stromenmodel, het rondemodel, ruimtelijk procesmanagement, koppelingen bij procesmanagement, vitale coalities en Communities of Practice.

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag zijn de bruikbare theoretische concepten geoperationaliseerd en verwerkt in een analyseschema. In dit analyseschema worden vier verschillende soorten fragmentatie onderscheiden en vier daaraan gekoppelde mogelijkheden om deze fragmentatie te doorbreken. De vier soorten onderscheiden fragmentatie zijn; *gefragmenteerde besluitvorming, bestuurlijke fragmentatie, ruimtelijke fragmentatie en inhoudelijke fragmentatie*.

Om tot een analyse te komen van de situatie in de A15-zone worden een viertal beleidsontwikkelingen in het gebied geanalyseerd. Het gaat daarbij om het project groene verbinding, het project verbreding Rijksweg 15, het project verlengde Zuiderparkweg en om het project van de wateropgave. In het gebied zijn nog veel meer beleidsontwikkelingen gaande, maar

de analyse van deze vier ontwikkelingen biedt voldoende mogelijkheden om de fragmentatie en de mogelijke koppelingen zichtbaar te maken.

Door theorie en empirie met elkaar te verbinden zijn de volgende conclusies getrokken:

In de A15-zone zijn vier verschillende soorten fragmentatie onderscheiden. Ten eerste gaat het om gefragmenteerde besluitvorming. Bij de gefragmenteerde besluitvorming gaat het om verschillende besluitvormingstrajecten met elk verschillende tijdlijnen en verschillende besluitvormingsronden. Deze besluitvormingsprocessen bestaan gelijktijdig naast elkaar. Ten tweede kan er gesproken worden van bestuurlijke fragmentatie. Bij deze vorm van fragmentatie zijn er zeer veel bestuurlijke actoren betrokken met elk hun eigen domein en met eigen verantwoordelijkheden. Ten derde kan er gesproken worden over ruimtelijke fragmentatie. Bij deze vorm van fragmentatie gaat het om de fysieke waarneming van fragmentatie. Elk project kent een eigen gebiedsafbakening met vastgestelde ruimtelijke projectgrenzen. Ten vierde kan er gesproken worden over inhoudelijke fragmentatie. Bij deze vorm van fragmentatie wordt er slechts gekeken naar een beperkt aantal aspecten binnen een project.

Er kunnen verschillende verklaringen worden gegeven voor deze fragmentatie. De belangrijkste verklaringen zijn; verschillende (ruimtelijke) grenzen, actoren hebben verschillende rollen en posities, veel uiteenlopende belangen, te weinig probleemeigenaren in het gebied, het ontbreken van een inhoudelijk toetsingskader, projecten op verschillende (bestuurlijke) schaalniveaus, en onzekerheid over de besluitvorming van projecten.

In de analyse zijn een aantal koppelingen tussen de vier projecten beschreven. Er kunnen een aantal verklaringen en aandachtspunten voor deze koppelingen worden weergegeven; koppelingen zijn vaak bewust tot stand gebracht, er bestaat een verschil in sturend vermogen tussen actoren bij het leggen van koppelingen, bij het leggen van koppelingen helpt het als actoren hun wensen en ambities helder maken, omstandigheden zijn ook een bepalende factor bij koppelingen, er zijn verschillende (inhoudelijke) redenen voor koppelingen en een koppeling kan leiden tot een doorbraak in een project.

Ook zijn een aantal punten naar voren gekomen die een verklaring geven voor het uitblijven of het missen van koppelingen. Dit zijn; afwezigheid van politieke druk, de gebiedsafbakening van de projecten, eenzijdige inhoudelijke fixatie van projecten en de afwezigheid van entrepreneurschap.

Deze conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

Eén van de belangrijkste opgaven voor de toekomst in de A15-zone is het creëren van voldoende politieke wil om het leggen van koppelingen te stimuleren. Alleen de aanwezigheid van een sense of urgency kan ervoor zorgen dat de A15-zone meer als totale ontwikkelingszone benaderd wordt. Daarbij moet er gezocht worden naar een nieuwe rationaliteit voor samenwerking. Het gaat om het creëren van vitale coalities. Wellicht is het dan mogelijk om een nieuw soort gebiedsautoriteit te creëren. Het gaat tenslotte om een situatie waarbij sprake kan zijn van meervoudig ruimtegebruik waarbij traditionele vormen van sturing niet meer zo makkelijk toepasbaar zijn.

Een manier om dat te realiseren is bijvoorbeeld het creëren van een community of practice. Het is een vorm van kennismanagement waarbij het leggen van verbindingen en het creëren van gezamenlijke kennis en uitgangspunten centraal staat. Een dergelijke gemeenschap is al gestart met de proeftuin A15-zone en het verdient de aanbeveling om deze proeftuin voort te zetten. In deze proeftuin participeren zowel bestuurlijke als niet bestuurlijke actoren en zij proberen

gezamenlijk te werken aan een visie op de A15-zone. De strategie moet daarbij zijn om steeds meer partijen te laten participeren zodat partijen bang zijn om informatie te missen als ze niet mee doen.

Vanuit een beschouwend perspectief valt op dat de verschillende visies van de verschillende projecten best met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Juist in een gebied als de A15-zone kunnen ontwikkelingen niet los van elkaar worden gezien. De projecten krijgen alleen al op praktisch niveau, bij de afstemming van de werkzaamheden, met elkaar te maken. Dan lijkt het zinvol om ook verder te kijken dan de praktische afstemming en inhoudelijke koppelingen tot stand te brengen. Het ontwikkelen van een meer integrale visie op de A15-zone is dan ook aan te bevelen.



## Voorwoord

De vlag mag uit, de trompetten kunnen schallen en de kanonsschoten kunnen gelost worden.

Is er dan een nieuwe troonopvolger geboren zult u zich afvragen. Voor zover ik kan nagaan is dit niet het geval maar, minstens zo belangrijk voor het land is de voltooiing van mijn doctoraalscriptie bestuurskunde. Oké, wellicht niet voor het gehele land maar dan toch zeker voor mij persoonlijk.

Voor u ligt dan (eindelijk) het lang verwachte product waarmee een fantastische tijd wordt afgesloten. Is het schrijven van een scriptie dan zo fantastisch? Nee, dat niet direct maar deze scriptie markeert het einde van een zeer interessante en mooie studietijd. Studeren aan de Erasmus Universiteit en in de stad Rotterdam was een onvergetelijke ervaring. Te veel mooie herinneringen om allemaal op te noemen maar het belangrijkste is dat ik nog lang met veel plezier op deze periode zal terugkijken.

Was het schrijven van de scriptie dan ook zo'n fantastische ervaring? Ik kan in elk geval oprecht zeggen dat het zeer leerzaam is geweest. En ik zou het scriptieproces kunnen omschrijven als de processen die ik in mijn onderzoek geanalyseerd heb; het was een complex, gefragmenteerd proces waarbij het niet altijd zeker was welke kant het op zou gaan. Echter, in een goede Rotterdamse traditie ben ik gaan poetsen inplaats van lullen en ziehier het resultaat.

Uiteraard was de totstandkoming van deze scriptie niet mogelijk geweest zonder de hulp van een aantal personen. Deze personen hebben mij tijdens de uitvoering van het onderzoek en het schrijven van de scriptie ondersteund en geïnspireerd.

In de eerste plaats ben ik veel dank verschuldigd aan mijn scriptiebegeleider dr. Jurian Edelenbos, die op een zeer prettige wijze de begeleiding op zich heeft genomen. Door het meedenken en het leveren van constructieve kritiek ben ik steeds aan het denken en aan het werk gezet. Ook gaat mijn dank uit naar mijn tweede lezer drs. Arwin van Buuren, die in de eindfase van mijn scriptie mij heeft uitgedaagd het geheel nog sterker te maken. Tevens gaat mijn dank uit naar drs. Frans Soeterbroek die mij in de eerste fase van mijn scriptie heeft gestimuleerd bij het doen van het onderzoek.

De totstandkoming van deze scriptie was ook niet mogelijk geweest zonder de hulp van mijn collega's bij de deelgemeente Charlois. Tijdens mijn stage waren alle ingrediënten aanwezig die noodzakelijk waren bij de uitvoering van het onderzoek. Ik zal mijn collega's van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Beheer Buitenruimte niet snel vergeten. Speciale dank gaat hierbij uit naar Wim Leussink, die tijdens mijn verblijf in Charlois op zijn eigen unieke wijze een inspiratie voor mij is geweest.

En last but not least wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de steun tijdens de afgelopen periode. Mijn vader, moeder, zusjes, Nina en al mijn vrienden en vriendinnen hebben het mogelijk gemaakt dat ik zo ver ben gekomen. De basis is erg belangrijk en die is in mijn geval zeer stevig. Mijn eeuwige dank daarvoor!

Rikkert van Bochove





# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>3</b>
<b>VOORWOORD .....</b>	<b>7</b>
<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>9</b>
<b>HOOFDSTUK 1: INLEIDING .....</b>	<b>11</b>
1.1 DE ROTTERDAMSE RUIT EN DE A15 ZONE .....	11
1.2 CONTEXT VAN HET ONDERZOEK .....	15
1.3 DOELSTELLING .....	16
1.4 DE SCRIPTIE IN VOGELVLUCHT .....	17
<b>HOOFDSTUK 2: ONDERZOEKSAANPAK .....</b>	<b>19</b>
2.1 VRAAGSTELLING .....	19
2.2 DEELVRAGEN .....	19
2.2.1 Beschrijvende deelvraag .....	19
2.2.2 Deelvragen voor de analyse .....	19
2.2.3 Prescriptieve deelvraag .....	19
2.3 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK .....	20
2.3.1 Literatuur- en documentenverzameling .....	21
2.3.2 Interviews .....	21
2.3.3 Fysieke verkenning gebied .....	22
2.3.4 Werkconferentie .....	23
3.1 HET STROMENMODEL .....	25
3.1.1 Besluitvormingsprocessen .....	25
3.1.2 Stromen en besluitvorming .....	27
3.1.3 Tussenbalans .....	32
3.2 HET RONDENMODEL .....	33
3.2.1 Besluiten in het beleidsproces .....	33
3.2.2 Tussenbalans .....	34
3.3 HET STROMENMODEL EN RONDENMODEL VERGELEKEN .....	35
3.4 RUIMTELIJK PROCESMANAGEMENT .....	37
3.4.1 Het management van fragmentatie, complexiteit en flexibiliteit .....	38
3.4.2 Tussenbalans .....	39
3.5 PROCESMANAGEMENT EN HET LEGGEN VAN KOPPELINGEN .....	40
3.5.1 Tussenbalans .....	41
3.6 VITALE COALITIES EN COMMUNITIES OF PRACTICE .....	41
3.6.1 Tussenbalans .....	42
3.7 DE EINDBALANS .....	42
<b>HOOFDSTUK 4: OPERATIONALISERING .....</b>	<b>43</b>
4.1 PLAN- EN BELEIDSVORMINGSPROCESSEN EN DE HUIDIGE SITUATIE .....	43
4.2 FRAGMENTATIE .....	43
4.3 KOPPELINGEN .....	44
4.4 RICHTING EEN ANALYSEKADER .....	47
4.4.1 Actorenscaan .....	48
4.4.2 Procesbeschrijving .....	49
4.4.3 Analyse van koppelingen .....	50
<b>HOOFDSTUK 5: ANALYSE .....</b>	<b>51</b>
5.1 DE HUIDIGE SITUATIE .....	51
5.1.1 Historische ontwikkeling A15-zone .....	51
5.1.2 Infranetwerk, occupatie en functies A15-zone .....	53
5.2 ANALYSE GESELECTEERDE PROJECTEN .....	57
5.2.1 Project I: Realisatie groene verbinding in het kader van het project PMR .....	57

5.2.2	<i>Project II: Verbreding A15</i> .....	65
5.2.3	<i>Project III: Verlengde Zuiderparkweg</i> .....	71
5.2.4	<i>Project IV: Wateropgave A15-zone</i> .....	77
5.2.5	<i>Overzichtstabel actoren en projecten</i> .....	83
5.3	ANALYSE VAN KOPPELINGEN .....	84
5.3.1	<i>Koppelingen op het niveau van twee projecten</i> .....	85
5.3.2	<i>Koppelingen op het niveau van meer dan twee projecten</i> .....	87
5.3.3	<i>Koppelingen op het niveau van de totale A15-zone</i> .....	88
5.3.4	<i>Actoren</i> .....	92
5.3.5	<i>Gebiedsafbakening</i> .....	96
5.3.6	<i>Visies en ruimtelijke claims</i> .....	97
<b>HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....		<b>99</b>
6.1	EERSTE DEELVRAAG: PLAN EN BELEIDSVORMINGSPROCESSEN .....	99
6.2	TWEEDE DEELVRAAG: SOORTEN FRAGMENTATIE.....	102
6.3	DERDE DEELVRAAG: VERKLARINGEN FRAGMENTATIE .....	103
6.4	VIERDE DEELVRAAG: VERKLARINGEN KOPPELINGEN .....	106
6.4.1	<i>Ontstaan van koppelingen</i> .....	107
6.4.2	<i>Gemiste koppelingen</i> .....	109
6.5	VIJFDE DEELVRAAG: AANBEVELINGEN VOOR DE TOEKOMST .....	110
6.5.1	<i>Koppelingen voor de toekomst</i> .....	110
6.5.2	<i>Aanbevelingen voor het leggen van koppelingen</i> .....	111
6.6	THEORETISCHE REFLECTIE.....	113
<b>NAWOORD</b> .....		<b>115</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....		<b>117</b>

# Hoofdstuk 1: Inleiding

*De A15-zone is een gebied dat zich kenmerkt door een hoge mate van fragmentatie. Het is een gebied waar veel verschillende partijen hun eigen rollen, posities en belangen hebben. Deze partijen kijken elk door hun eigen bril naar het gebied en ontwikkelen plannen die direct of indirect van invloed zijn op de (ruimtelijke) indeling van het gebied. Er is weinig bestuurlijke aandacht voor het gebied behalve als partijen een deel van het gebied claimen omdat ze dat toevallig nodig hebben. Er lopen daardoor verschillende plan en beleidsvormingsprocessen in het gebied waarbij het niet vanzelfsprekend is dat er koppelingen worden gelegd tussen de verschillende projecten. Betrokkenen zijn het er over eens dat het gebied bepaalde mogelijkheden heeft maar zolang iedereen zijn eigen gang gaat worden deze mogelijkheden niet ten volle benut.*

## 1.1 De Rotterdamse ruit en de A15 zone

De stad Rotterdam is aan alle kanten omsloten door een aantal omvangrijke infrastructuurbundels. Deze infrastructuurbundels worden allen tezamen ook wel de 'Rotterdamse Ruit' genoemd, welke wordt gevormd door de snelwegtracés van de A15, A16, A4 en de A20. Deze ruit is van vitaal belang voor de inwoners van Rotterdam en voor de economie van de stad en de haven. De Rotterdamse Ruit kan samen met de rivier de Maas omschreven worden als de levensader van de stad en de regio Rotterdam. De snelwegen zorgen voor de bereikbaarheid van de stad en de ontsluiting van de haven en vervullen daarmee een belangrijke (economische) functie voor Rotterdam en voor de rest van Nederland. Echter deze infrastructurale voorzieningen kennen ook een keerzijde en zorgen voor geluidshinder, milieuvervuiling en er gaat een grote barrièrewerking vanuit. Deze barrièrewerking houdt in dat de A15 een barrière vormt om van het Rotterdamse grondgebied in het buitengebied te komen. Deze barrière bestaat zowel fysiek als mentaal.

Door de historische ontwikkeling van steden liggen infrastructurale voorzieningen veelal aan de rand van de stad en Rotterdam is daar geen uitzondering op. Infrastructuur en stadsranden zijn als het ware onlosmakelijk met elkaar verbonden. Stadsranden zijn niet alleen, zoals de naam het al zegt, de randen van de stad, maar ook de randen van het buitengebied. In stadsranden bevinden zich dientengevolge de verbindingen tussen de stad en het platteland. Niet alleen, zoals vaak beschreven, een verbinding voor de stadsbewoner om het buitengebied te bezoeken (natuur – recreëren), maar ook de verbinding voor de mensen uit het buitengebied om de stad te bereiken (werk – winkels – cultuur).

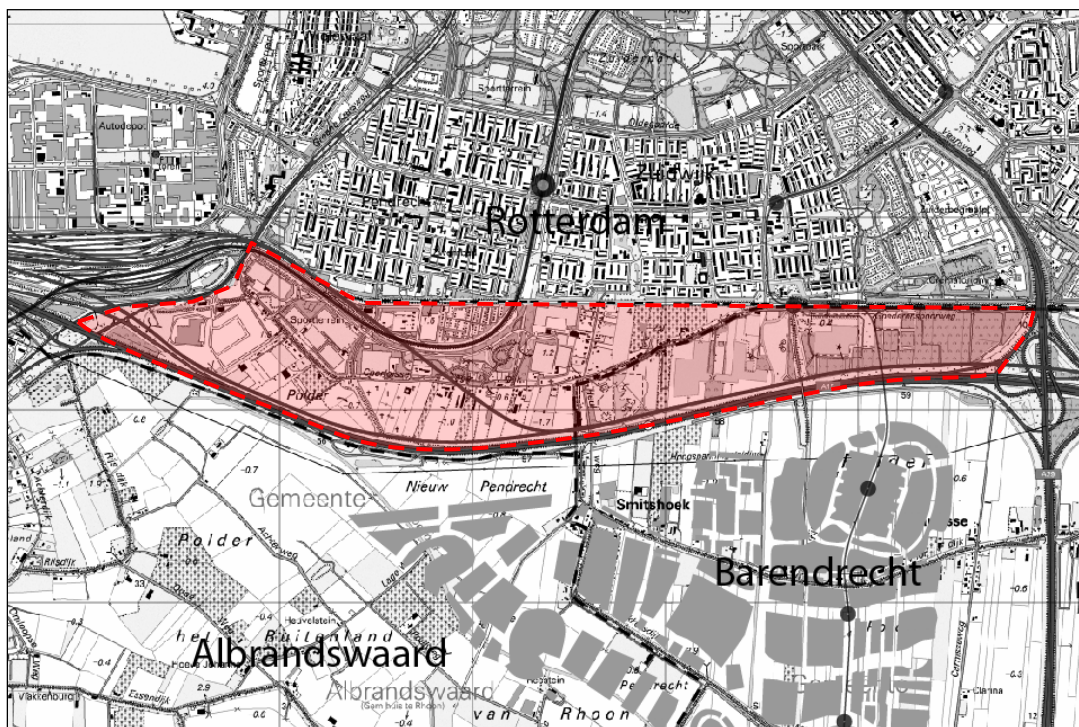
Nu zou men verwachten dat deze gebieden die potentieel door zeer veel mensen gebruikt worden er ook aantrekkelijk uit zouden zien, maar dat is niet waar. Stadsranden zijn op dit moment vaak restruimten met een rommelige aanblik. Bedrijventerreinen worden omwille van de leefbaarheid in de stad verplaatst naar de rand. Veelal bevinden zich hier ook bouwsels van semi-tijdelijke aard: volkstuincomplexjes, schuurtjes etc. (Groen Links, 2000: 1). In het boek 'Mobiliteit als Uitdaging' wordt een mooie beschrijving gegeven van deze restgebieden:

*Deze restgebieden zijn tussengebieden, tussen stad en niet-stad, tussen multinational en deelgemeente, tussen snelweg en woonwijk, tussen haven en landschap, tussen sportvereniging en Nederlandse Spoorwegen, tussen bedrijventerrein en suburbia, tussen openbaar bestuur en individueel belang. Ze bestaan enerzijds uit de elementen die de oorzaak waren van hun ontstaan: grootschalige infrastructuur zoals snelwegen, spoorlijnen en havenbekkens. Anderzijds zijn ze gevuld met activiteiten die nergens anders terecht konden, functies die rommelig of tijdelijk zijn of om een andere reden niet gewenst zijn in de 'echte' stad. Je vindt er volkstuinen, autosloperijen, clubhuizen, sportvelden, jachthavens, jeugdhonken en speelveldjes. De programmatische en ruimtelijke structuur van deze gebieden is niet ongepland, maar vormt het negatieve deel van de planning: hier vind je alles wat elders niet mag (Geerlings e.a. 2002: 179-181).*

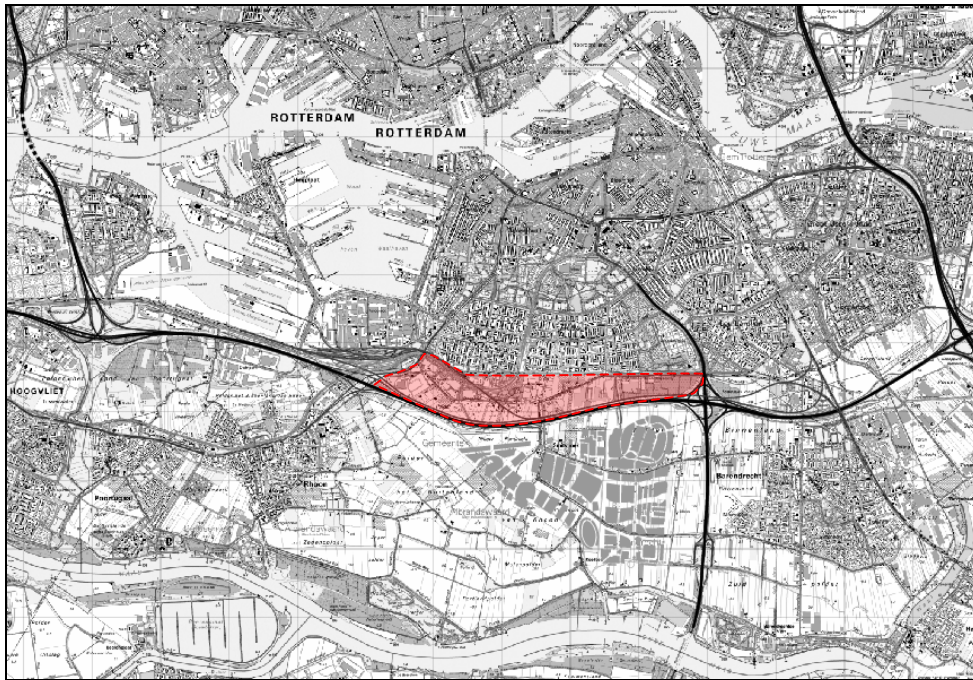
Deze situatie valt ook zeer duidelijk waar te nemen in de A15-zone aan de zuidkant van Rotterdam. Dit is een brede ruimtelijke zone met als onderscheidend kenmerk dat de A15 er dwars doorheen loopt. Daar waar in het vervolg van dit onderzoek gesproken wordt over de A15-zone, wordt het gebied bedoeld tussen de Groene Kruisweg en het Vaanplein (oost – west) en tussen Charlois en IJsselmonde (noord – zuid). Charlois maakt weliswaar onderdeel uit van het eiland IJsselmonde, maar om aan te geven dat het in dit onderzoek zowel om oost – west verbindingen als om noord – zuid verbindingen gaat, wordt er een onderscheid gemaakt tussen Charlois en IJsselmonde. Met Charlois wordt dan het bebouwde gebied aan de noordkant van de A15 bedoeld en met IJsselmonde het gebied ten zuiden van de A15.

Het gedeelte van de A15-zone aan de binnenkant van de ruit ligt voor een groot gedeelte op het grondgebied van de deelgemeente Charlois van de stad Rotterdam. Het gedeelte van de A15-zone aan de buitenkant van de ruit ligt op het grondgebied van omliggende gemeenten zoals Barendrecht en Albrandswaard.

Voor dit onderzoek is het van belang te realiseren dat naar een gebied gekeken wordt dat rond de A15 ligt. Het gaat daarbij dus zowel om de stadsranden van Rotterdam als om het omringende buitengebied. Op de onderstaande kaart is het gebied weergegeven en op de tweede kaart is het gebied in een meer regionale context weergegeven.



(INO, 2004: 3)



(TNO, 2004: 3)

De A15-zone is zoals reeds is opgemerkt een zone aan de rand van Rotterdam, met alle kenmerken en problemen die zo typerend zijn voor stadsranden. Het gebied laat een mix zien van bedrijventerreinen, braakliggende terreinen, agrarische bedrijven, recreatiegebieden, sportvelden en woningbouw. Dwars door het gebied loopt de A15 die een natuurlijke begrenzing vormt voor de stad Rotterdam. Tegelijkertijd gaat er ook een enorme *barrièrewerking* van de snelweg uit waardoor het niet eenvoudig is om vanuit Rotterdam-Zuid in het buitengebied te komen en andersom is het ook niet eenvoudig om vanuit het omliggende gebied de stad te bereiken.

Zeer typerend voor het gebied aan de binnenkant van de ruit is het feit dat het een min of meer geïsoleerd gebied is. Het gebied ligt ingeklemd tussen de A15 en een voormalige Havenspoorlijn en heeft zich daardoor relatief autonoom kunnen ontwikkelen. Door de begrenzing van de Havenspoorlijn en de A15 is het gebied gevrijwaard gebleven van grote stedelijke ontwikkelingsprocessen. Hierdoor heeft het gebied een sterk eigen karakter gekregen waarbij sommigen spreken over een rommelzone en anderen spreken over een zone met unieke kwaliteiten. Het karakterbepalende verbindende element in het gebied is de historische Charloisse Lagedijk (Leussink, 2000: 1).

In het gebied valt verder een veelheid aan functies waar te nemen. Er zijn sportvelden, volkstuinen, een manege, een begraafplaats en bedrijven gevestigd, er staan een aantal villa's en er zijn verschillende recreatiegebieden te vinden. Het is in elk geval belangrijk om te realiseren dat het gebied een eigen identiteit heeft ten opzichte van het overige stedelijke gebied van Rotterdam-Zuid.

Het gebied aan de buitenkant van de ruit is een voormalig polderlandschap met verschillende dijkstructuren en agrarische functies. Kenmerkend aan dit gebied is dat het sterk in ontwikkeling is. Een deel van het gebied is aangewezen als Vinex-locatie waardoor er grootschalige woningbouw op gang is gekomen. Door deze verstedelijking ontwikkelt de A15-zone zich tot een overgangszone tussen het stedelijk gebied van Rotterdam-Zuid en het stedelijke gebied van de Vinex-wijken. Naast de Vinex-ontwikkeling is een deel van het gebied aan de buitenkant van de

ruit als groot landschapark aangewezen. Het nu nog overwegend agrarisch gebied zal op termijn getransformeerd worden tot een natuur – en recreatiegebied.

De A15-zone bestaat dus eigenlijk uit twee deelgebieden; een gebied ten noorden van de A15 en een gebied ten zuiden van de A15. Door de verschillende (ruimtelijke) ontwikkelingen in de A15-zone kunnen deze echter niet los van elkaar worden gezien en worden in dit onderzoek dan ook allebei in beschouwing genomen. De A15 zorgt dus voor een scheiding in het gebied en vormt een grote barrière tussen Rotterdam-Zuid en omliggende gebied. Daarbij is het nog de vraag in hoeverre deze barrière door iedereen ook als een probleem wordt ervaren maar daar zal in het vervolg van dit onderzoek verder op worden ingegaan.

Naast de barrièrewerking van de A15 is een ander typerend kenmerk van de A15-zone dat er een grote *bestuurlijke drukte* valt waar te nemen. Deze bestuurlijke drukte duidt op het feit dat er zeer veel verschillende partijen met elk hun eigen agenda een rol spelen in het gebied. Al deze verschillende partijen hebben hun eigen specifieke belang, hun eigen specifieke opvatting en hun eigen positie. Mede door deze bestuurlijke drukte ontbreekt het aan visie, sturing en coördinatie in het gebied waardoor ‘wie het hardst duwt’ zijn zin krijgt. Het gebied wordt door sommige betrokkenen als een rommelzone aangeduid waar al de verschillende partijen hun eigen gang gaan zonder dat er sprake is van een duurzame afstemming tussen partijen.

Deze bestuurlijke drukte is typerend voor infrastructuurzones juist omdat deze gebieden vaak aan de rand van verschillende gemeenten liggen. Er bestaat een speelveld waar zeer veel bestuurlijke partijen een rol spelen. Te denken valt aan verschillende gemeenten, gemeentelijke diensten, de deelgemeente, de stadsregio, de provincie en het rijk. Naast deze bestuurlijke partijen spelen projectontwikkelaars, ondernemers, bewoners en verschillende belangenverenigingen ook elk hun eigen rol in de zone.

Deze bestuurlijke drukte betekent overigens niet automatisch dat er ook veel aandacht voor het gebied bestaat. Voor de A15-zone geldt dat het door meerdere partijen gezien wordt als een restzone aan de rand van hun stad of gemeente. En zo kan zich dus het opvallende feit voordoen dat ondanks de grote bestuurlijk drukte geen enkele partij echt aandacht heeft voor het gebied.

Een derde typerend kenmerk van de A15-zone is de *gefragmenteerde besluitvorming* in het gebied. Door de verschillende partijen die in het gebied een rol spelen worden zeer veel plannen en beleidsvoornemens ontwikkeld, die elk op hun eigen manier van invloed zijn op de indeling van het gebied. Voorbeelden van ontwikkelingen zijn de verbreding van de A15, de aanleg van de Betuweroute, de herstructurering van oude stadswijken, de ontwikkeling van Vinex-locaties, de aanleg van een groot natuurgebied en ontwikkeling van bedrijventerreinen. Al deze ontwikkelingen zijn bepalend voor de A15-zone. Echter een overkoepelende visie op de gehele zone ontbreekt, waardoor ontwikkelingen vaak moeilijk te sturen zijn. Er lopen processen met verschillende snelheden en afstemming tussen deze processen verloopt vaak moeizaam. Deze gefragmenteerde planvorming zorgt ervoor dat de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied ook zeer gefragmenteerd plaatsvinden.

Naast de geconstateerde problematiek van de barrièrewerking van de A15, de bestuurlijke fragmentatie en de gefragmenteerde planvormingsprocessen liggen er ook uitdagingen en kansen in het gebied. Verschillende betrokkenen spreken over de potenties en mogelijkheden die de A15-zone kenmerken. Door de vele ontwikkelingen ontstaat er een grote dynamiek in het gebied en wordt het mogelijk om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren en te sturen. Er liggen kansen voor bewoning, bedrijvigheid en hoogwaardige recreatieve voorzieningen. Daarbij is het de uitdaging om de fragmentatie te doorbreken en te zoeken naar manieren om gezamenlijk een visie te ontwikkelen op vernieuwend ruimtegebruik in het gebied. Om dit te bewerkstelligen is

een onderzoek gestart naar de (gefragmenteerde) A15-zone. In de volgende paragraaf worden de inhoudelijke uitgangspunten en de context van dit onderzoek weergegeven.

## 1.2 Context van het onderzoek

Het voor u liggende onderzoek maakt onderdeel uit van een breder onderzoeksproject. De deelgemeente Charlois, de Erasmus Universiteit Rotterdam, Habiforum en TNO hebben gezamenlijk het initiatief genomen om een proeftuin “*Gebiedsontwikkeling en verbindingen in de A15-zone*” te starten. Deze proeftuin is een onderdeel van het bredere kennisproject ‘De Rotterdamse Ruit’ dat onderdeel vormt van het BSIK-programma Vernieuwend Ruimtegebruik. BSIK staat voor Besluit Subsidies Investerings Kennisinfrastructuur.

In dit project gaat het erom manieren te vinden om de infrastructuurzones van de Rotterdamse ruit te benutten als motor voor economische dynamiek, leefbaarheid en in te zetten op duurzame stedelijke vernieuwing met een toekomstbestendig hoogwaardig verkeer en vervoer.

Tijdens het project zullen een aantal dialogen op gang worden gebracht tussen belanghebbenden: bewoners, reizigers, ondernemers, recreanten, bestuurders, ontwerpers en ontwikkelaars. Deelnemers bespreken daar de problemen zoals zij ze zien, zoeken naar verbeteringen die op korte termijn te realiseren zijn, maar ontwikkelen ook ideeën en concrete voorstellen voor de lange termijn. Het gebied rond de A15 is aangewezen als een proeftuin binnen het project ‘De Rotterdamse Ruit’.

Het ruit-project kent een bottom-up aanpak. Er worden langs de ruit gebieden geïdentificeerd die uitnodigen tot een vernieuwende aanpak omdat de huidige praktijk leidt tot suboptimaal benutten van ruimte, fragmentatie van inspanningen en/of verrommeling van het gebied. De proeftuin A15-zone is daar een voorbeeld van.

In deze proeftuin staan twee thema’s centraal:

### *1. Kansen tot bundeling van gefragmenteerde ontwikkelingen in de zone langs de A15*

Mede door bestuurlijke fragmentatie ontbreekt het aan visie, sturing en coördinatie waardoor ‘wie het hardst duwt’ zijn zin krijgt en het gebied een rommelige mix laat zien van bedrijventerreinen, braakliggende terreinen, agrarische bedrijven en recreatiegebieden. Door bundeling van initiatieven moeten de potenties van dit gebied beter benut worden.

### *2. Verbindingen Rotterdam-Zuid met de zone onder de A15*

Het gaat hierbij om robuuste verbindingen tussen Rotterdam-Zuid en het gebied onder de A15, over de weg heen of onder de weg door. Er is tegen deze achtergrond sprake geweest van het creëren van een plaat over de weg waarop ook gebouwd zou kunnen worden. Maar vooral i.v.m. transportveiligheid en financiële motieven is nu alleen nog sprake van één of meerdere groene verbindingen.

Proeftuinen in het kader van het programma Vernieuwend Ruimtegebruik hebben een meerjarige looptijd. In 2004 is de verkenningsfase van deze proeftuin verricht. Deze fase bestond uit de volgende activiteiten:

1. Een inventarisatie van beleids- en planvorming, van relevante bestuurlijke actoren en van mogelijkheden deze te koppelen.

2. Een gebieds- en actorenanalyse van het gebied gebruik maken van:
  - De lagenbenadering voor de beschrijving van het gebied door een analyse te maken van de drie lagen (ondergrondlaag, netwerklaag, occupatielaag);
  - Levenslooplanalyse om inzicht te verkrijgen welke functies en bijbehorende actoren gevoelig zijn voor verandering (bijv. omdat voorzieningen verouderd zijn en er op korte termijn geïnvesteerd moet worden).
3. De organisatie van een miniconferentie met relevante actoren binnen de gemeente en actoren buiten de gemeente.
4. De organisatie van een voortgaande dialoog en kennisuitwisseling tussen betrokkenen.
5. De ontwikkeling van een plan van aanpak voor het vervolg van het proces.

Deze vijf verschillende activiteiten markeren de eerste fase van de proeftuin. Na deze fase is het de bedoeling dat de proeftuin zich verder ontwikkelt en dat partijen elkaar weten te vinden en gezamenlijk verder zoeken naar oplossingsrichtingen voor de A15-zone. In het laatste hoofdstuk van deze scriptie worden nog enige woorden gewijd aan de stand van zaken in de proeftuin.

Nu de context van het onderzoek helder is gemaakt, kan verder worden gegaan met de inhoudelijke beschrijving van het onderzoek. In het onderzoek zal worden ingezoomd op de geconstateerde problematiek van barrièrewerking, bestuurlijke fragmentatie en de gefragmenteerde planvorming in de A15-zone. Er wordt een analyse gemaakt van alle actoren in het gebied, de fragmentatie en een inventarisatie van alle relevante beleidsvormingsprocessen in- en rond het gebied. Deze analyse en inventarisatie monden uiteindelijk uit in een aantal conclusies en aanbevelingen, waarbij specifiek de aandacht gericht zal zijn op de geconstateerde fragmentatie en het leggen van koppelingen.

In het kader van de proeftuin heeft de auteur van deze scriptie een bijdrage geleverd aan het inventariseren van beleids- en planvormingsprocessen in de A15-zone, van relevante bestuurlijke actoren en van mogelijkheden deze te koppelen. Daarnaast heeft de auteur van deze scriptie een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de gebieds- en actorenanalyse van TNO, een bijdrage geleverd aan de organisatie van de miniconferentie en betrokken geweest bij het proces om te komen tot de ontwikkeling van een plan van aanpak voor de inrichting van het vervolproces van deze proeftuin.

### **1.3 Doelstelling**

De A15-zone is, zoals in de inleiding naar voren is gekomen, een gefragmenteerd gebied. Het is een gebied waar verschillende partijen elk met hun eigen bril en eigen belang naar kijken en plannen ontwikkelen, die direct of indirect van invloed zijn op de indeling van het gebied.

Door een aantal betrokkenen is geconstateerd dat het gebied nu een rommelige zone is waarbij elke partij zo'n beetje doet wat ze wilt. Er is weinig bestuurlijke aandacht voor het gebied, behalve als partijen een deel van het gebied claimen omdat ze dat toevallig nodig hebben. Er lopen daardoor verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen in het gebied waarbij het niet vanzelfsprekend is dat er afstemming tussen partijen en processen plaatsvindt. De gedachte is dat door de geconstateerde fragmentatie er kansen voor het gebied gemist worden. Betrokkenen zijn het er wel over eens dat het gebied bepaalde mogelijkheden heeft, maar zolang iedereen zijn eigen gang gaat zullen deze mogelijkheden niet ten volle benut worden.



In dit onderzoek zal dan ook onderzocht worden of, en zo ja hoe, het mogelijk is koppelingen te leggen tussen de gefragmenteerde bestuurlijke initiatieven in de A15-zone. Doel van deze exercitie is om te kijken of het mogelijk is tot een betere afstemming tussen partijen te komen, zodat de potenties van het gebied wellicht beter benut worden. De volledige doelstelling van het onderzoek ziet er als volgt uit:

***Inzicht verkrijgen in de wijze waarop koppelingen tussen plan- en beleidsvormingsprocessen in een gebied, dat zich kenmerkt door fragmentatie, tot stand komen en uit dit verkregen inzicht mogelijkheden verkennen tot het leggen van koppelingen tussen beleidsvormingsprocessen in het gebied. Als casus bij dit onderzoek dient de A15-zone. Met deze zone wordt het gebied bedoeld tussen de Groene Kruisweg en het Vaanplein (oost –west) en tussen Charlois en IJsselmonde (noord –zuid).***

#### **1.4 De scriptie in vogelvlucht**

In de bovenstaande paragrafen is kort de problematiek in de A15-zone geschetst. In hoofdstuk twee zal de onderzoeksaanpak worden gepresenteerd en wordt de hoofdvraag van dit onderzoek gedefinieerd. Tevens komen de deelvragen van dit onderzoek in dit hoofdstuk aan de orde en wordt de verantwoording van het onderzoek weergegeven.

In het derde hoofdstuk wordt een theoretische zoektocht gepresenteerd waarbij is gezocht naar theorieën die behulpzaam kunnen zijn bij het beantwoorden van de centrale vraag. Na elke gepresenteerde theorie wordt een tussenbalans opgemaakt, waarin wordt aangegeven wat de bruikbare concepten zijn voor de analyse van de A15-zone. Het hoofdstuk bestaat dan uit de presentatie van verschillende theorieën waarbij telkens wordt aangegeven wat de centrale concepten zijn en welke elementen bruikbaar zijn voor de ontwikkeling van een analyse instrument voor de A15-zone.

In het vierde hoofdstuk van dit onderzoek worden de verschillende theoretische begrippen geoperationaliseerd. De centrale begrippen uit de vraagstelling worden besproken en er wordt aangegeven hoe deze begrippen meetbaar worden gemaakt. De bespreking van de centrale begrippen mondt uit in de presentatie van het centrale analyseschema van dit onderzoek. Daarbij worden een aantal vragen geformuleerd die behulpzaam zijn bij de analyse. Tevens volgt een bespreking van de verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen in de A15-zone en wordt aangegeven welke projecten geanalyseerd zullen worden.

In hoofdstuk vijf van dit onderzoek volgt de analyse van dit onderzoek. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de huidige (ruimtelijke) situatie in het gebied. Vervolgens wordt dieper ingezoomd op de verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen en worden vier verschillende projecten in de A15-zone geanalyseerd. Elke projectanalyse bestaat uit een actorenscaan en een procesbeschrijving. Na de analyse van de afzonderlijke projecten volgt een analyse van de koppelingen tussen deze projecten. Hierbij worden de projecten meer in samenhang bekeken en wordt aangegeven waar koppelingen tot stand zijn gebracht en waar koppelingen mogelijk zijn.

In het zesde hoofdstuk van deze scriptie worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd en worden enkele aanbevelingen gedaan voor de toekomst. Daarbij staat de beantwoording van de deelvragen uit dit onderzoek centraal. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een theoretische reflectie op het onderzoek.

De scriptie eindigt met een nawoord waarin nog enige opmerkingen worden gemaakt over het vervolg van het onderzoek.



## Hoofdstuk 2: Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk zal de aanpak van het onderzoek naar de A15-zone gepresenteerd worden. De centrale vraagstelling, de deelvragen en de methoden van onderzoek komen aan bod.

### 2.1 Vraagstelling

Tijdens dit onderzoek zal in kaart worden gebracht hoe de bestuurlijke situatie in de A15-zone eruit ziet. Er zal een inventarisatie worden gemaakt van alle (bestuurlijke) partijen die in het gebied een rol spelen en de plan- en beleidsvormingsprocessen waar deze partijen bij betrokken zijn. Vervolgens zal onderzocht worden welke kansen er liggen om koppelingen te realiseren tussen de verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen in het gebied. De centrale onderzoeksvraag kan dan als volgt worden geformuleerd:

**“Welke ruimtelijke plan- en beleidsvormingsprocessen lopen er in de gefragmenteerde A15-zone, hoe komen koppelingen tussen verschillende processen tot stand en onder welke condities is het mogelijk koppelingen aan te brengen?”**

### 2.2 Deelvragen

De deelvragen gaan in op de beschrijving van de A15-zone en de geconstateerde problematiek, op de analyse van de plannen en beleidsvormingsprocessen in het gebied en op de bestuurlijke situatie en op de prescriptie voor verbetering van de situatie in de A15-zone.

De volgende deelvragen zullen als leidraad dienen om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden:

#### 2.2.1 Beschrijvende deelvraag

1. Welke plan en beleidsvormingsprocessen lopen in de A15-zone? Welke rondes worden er in de beleidsprocessen doorlopen en welke centrale gebeurtenissen spelen zich er af?

#### 2.2.2 Deelvragen voor de analyse

2. Welke fragmentatie kan er worden waargenomen in de A15-zone?
3. Welke verklaringen kunnen er gegeven worden voor de geconstateerde fragmentatie in de A15-zone?
4. Welke verklaringen kunnen er worden gegeven voor het ontstaan en uitblijven van koppelingen tussen de geselecteerde projecten?

#### 2.2.3 Prescriptieve deelvraag

5. Welke koppelingen tussen de geselecteerde projecten in de A15-zone kunnen er worden aangebracht en welke stappen moeten daarbij doorlopen worden?

## 2.3 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij de deelgemeente Charlois in Rotterdam.

De A15-zone ligt voor een aanzienlijk gedeelte op het grondgebied van de deelgemeente. De deelgemeente heeft zich dan ook opgeworpen als probleemeigenaar in het gebied en is één van de initiatiefnemers van de proeftuin 'A15-zone'.

Omdat het onderzoek heeft plaatsgevonden vanuit de deelgemeente is op bepaalde momenten in het onderzoek ook vanuit het perspectief van Charlois naar de A15-zone gekeken. De onderzoeker is zich hiervan terdege bewust. Echter, naast het perspectief vanuit Charlois is er in dit onderzoek ook gekeken met een meer overkoepelende blik op de A15-zone. Aldus ontstaat er een beeld van de situatie door de ogen van één van de partijen in het gebied, maar ook een overkoepelend totaalbeeld van de situatie in de A15-zone.

Eén van de uitgangspunten van dit onderzoek is de vraag welke (nieuwe) koppelingen er tot stand kunnen worden gebracht in het gebied. Tijdens het onderzoek is dit proces al op gang gebracht en de onderzoeker heeft daaraan een actieve bijdrage geleverd. Onder andere door de organisatie van een werkconferentie met belangrijke actoren in de A15-zone en het vervolg daarop. De onderzoeker is dus tijdens het onderzoek zelf ook onderdeel geweest van het proces om te komen tot koppelingen en is zich ook hierbij bewust van het feit dat het onderzoek daardoor deels is gestuurd. De gemaakte observaties en opgedane ervaringen tijdens de verschillende bijeenkomsten in het kader van de proeftuin A15-zone zijn ook in dit onderzoek verwerkt. Naast mogelijke nieuwe koppelingen zijn in dit onderzoek dus ook de koppelingen die tot stand zijn gebracht tijdens de uitvoering van dit onderzoek in beschouwing genomen.

Voor het onderzoek is gekozen voor een empirisch-analytische benaderingswijze. Deze benaderingswijze laat zich in zeer algemene termen als volgt duiden. Nadat van een probleem (theoretisch en/of beleidsmatig) een probleemstelling is geformuleerd, geeft de onderzoeker van de in de probleemstelling gebruikte termen definities of omschrijvingen. Dergelijke definities zijn nuttig en nodig ter bepaling van het feitelijk empirisch object van onderzoek, voor de indicering en operationalisering van de theoretische variabelen en voor de vaststelling van de waarden van de empirische variabelen. Die vaststelling kan vervolgens geschieden met behulp van meer kwalitatieve of meer gestructureerde ondevragings- of waarnemingstechnieken (Hakvoort, 1996: 81).

Om het onderzoek uit te kunnen voeren is informatie nodig over de casus 'A15-zone' en de veronderstelde problemen in het gebied. Om tot een gedegen analyse en prescriptie te komen is informatie nodig over alle plannen en initiatieven in de A15-zone en informatie over de huidige situatie. Om de juiste informatie te achterhalen zijn er literatuur en documenten verzameld, interviews gehouden met betrokkenen en is het gebied fysiek verkend.

De gekozen methode om het onderzoek uit te voeren is de *case study*. Hakvoort geeft de volgende omschrijving (Hakvoort, 1996): *“De case study of de gevalstudie betreft binnen de bestuurskunde doorgaans onderzoek van een complexe situatie. Kenmerken van de case study betreffen de sterke context gebondenheid en 'real-life' situatie. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context. Het onderzoek heeft geen statistisch generaliserende pretenties maar biedt wel theoretisch generaliserende mogelijkheden. Dat wil zeggen dat een theorie door bestudering van een geval kan worden beproefd”*.

De A15-zone kan als een case worden gezien die erg contextafhankelijk is. Het gaat om een zeer complexe situatie met een hoog 'real-life' karakter. Tevens zullen een aantal theorieën gebruikt

worden om de werkelijkheid mee te beschrijven. Hiermee biedt het onderzoek een aantal theoretisch generaliserende mogelijkheden.

In het onderzoek is dus gebruik gemaakt van verschillende methoden om de gegevens te verzamelen. Dit wordt ook wel aangeduid met de term *triangulatie*. Het begrip triangulatie betekent het gebruik van meer dan een methode of meer dan één techniek om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken (Hakvoort, 1996: 131). Voor dit onderzoek was het nodig om van meerdere technieken te gebruiken om de benodigde data te verzamelen. Niet alle informatie was in reeds bestaande bronnen terug te vinden het houden van interviews en het gebruik van andere technieken was derhalve noodzakelijk.

### **2.3.1 Literatuur- en documentenverzameling**

Via de archieven van de deelgemeente Charlois, via de Universiteitsbibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam en via intranet en internet is de nodige informatie verkregen voor het onderzoek in de A15-zone. De verzameling van literatuur en documenten had enerzijds betrekking op het zoeken naar feitelijke informatie over de situatie in de A15-zone en de plan- en beleidsvormingsprocessen die er gaande zijn, anderzijds is gezocht naar theoretische inzichten over bestuurlijke fragmentatie, gefragmenteerde besluitvorming en over de mogelijkheden tot het leggen van koppelingen. Via het documentatiemateriaal is de nodige informatie gekregen over de A15-zone en alle relevante beleidsontwikkelingen en de daarbij betrokken partijen. Met de wetenschappelijke literatuur is inzicht verkregen over bestuurlijke fragmentatie in de A15 zone en de vraag hoe het netwerk van actoren eruit ziet. Tevens is de wetenschappelijke literatuur behulpzaam geweest bij de vraag hoe er koppelingen kunnen worden aangebracht tussen de verschillende initiatieven in het gebied en hoe het proces daarbij moet worden ingericht.

De methode voor het verzamelen van deze informatie is de *inhoudsanalyse* (Hakvoort, 1996: 144). De inhoudsanalyse is een onderzoekstechniek voor de objectieve, systematische en kwantitatieve beschrijving van de manifeste inhoud van communicaties. Het betreft de inhoud van kranten, boeken, tijdschriften, rapporten, verslagen etc. (Hakvoort, 1996: 144). Speciale aandacht verdient het gebruik van het TNO-rapport “De A15-zone: weer(ga)loze ruimte” (TNO, 2004).

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de gebieds- en actorenanalyse A15-zone van TNO. Dit rapport is tijdens de uitvoering van dit onderzoek tot stand gekomen en de onderzoeker is ook een mede-auteur van dit rapport. De informatie die in dit rapport staat is ook verzameld ten behoeve van de voor u liggende scriptie. Delen van de rapportage zijn dan ook terug te vinden in deze scriptie. Voor die delen van de rapportage waar de onderzoeker niet bij betrokken is geweest is de gebruikelijke bronvermelding weergegeven.

### **2.3.2 Interviews**

Om de juiste informatie te verkrijgen zijn naast literatuur- en documentenonderzoek interviews en gesprekken gehouden met actoren die direct of indirect met de A15-zone te maken hebben. De uit deze interviews en gesprekken gedestilleerde informatie dient mede als basis voor de analyse van de bestuurlijke situatie in de A15-zone en voor de vraag hoe het vervolgproces kan worden ingericht.

In het eerste stadium van het onderzoek zijn verkennende gesprekken gevoerd binnen de deelgemeente Charlois. Dit waren zowel gesprekken met ambtenaren van de deelgemeente als met de verantwoordelijke dagelijks bestuurder.

Tijdens deze eerste gesprekken ging het vooral om de vraag wat de feitelijke situatie in het gebied is en welke beelden er leven binnen de deelgemeente over de A15-zone. Daarbij is ook aandacht geschonken aan de vraag welke ontwikkelingen de deelgemeente van belang acht in het gebied.

In de volgende fase van het onderzoek zijn er gesprekken gevoerd met diverse actoren buiten de deelgemeente. Daarbij gaat het om diverse gemeentelijke diensten, de stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland, Rijkswaterstaat, ROM-Rijnmond en andere betrokken partijen. Doel van deze gesprekken was enerzijds boven tafel te krijgen waar deze partijen mee bezig zijn en hoe ze daarbij te werk gaan en anderzijds om informatie te verzamelen over de mogelijkheden om koppelingen te leggen.

Bij de interviews en gesprekken zijn open vragen gesteld, opdat de geïnterviewden hun eigen mening en perceptie konden geven en niet bij voorbaat in een bepaalde richting zijn gestuurd. Hierbij is een mix gebruikt van het kwalitatieve interview en het gestandaardiseerde interview.

Het kwalitatieve interview kan als volgt omschreven worden: *“De interviewer maakt gebruik van een lijst met onderwerpen waarover gesproken zal worden; op deze lijst of interview-handleiding staan noch de vragen vast noch de volgorde waarin de onderwerpen aan de orde komen; wel moeten de onderwerpen bij alle vooraf geselecteerde respondenten aan bod komen”* (Hakvoort, 1996: 134).

De interviews bevatten echter ook elementen van het gestandaardiseerde interview. *“Dit type interview verloopt aan de hand van een vooraf gestructureerde vragenlijst; zowel de formulering van de vragen als de volgorde van de vragen in de vragenlijst staan vast; alle respondenten krijgen in principe dezelfde vragen voorgelegd”* (Hakvoort, 1996: 134).

In de verschillende interviews is globaal genomen gebruik gemaakt van dezelfde soort vragen en zijn een aantal dezelfde onderwerpen aan bod gekomen. Echter, in de verschillende interviews zijn onderwerpen anders benadrukt omdat de geïnterviewden in hun werk met verschillende aspecten in de A15-zone te maken hebben. Ook week de volgorde van de vragen in een aantal gevallen af en is tijdens het verloop van het interview bepaald wanneer welk onderwerp aan bod zou komen. Toch zijn in elk gesprek wel een aantal dezelfde vragen aan bod gekomen welke als oogmerk hadden om in kaart te brengen hoe de verschillende actoren zich manifesteren in het bestuurlijke spel in de A15-zone. Deze vragen hadden tevens tot doel te onderzoeken of partijen mogelijkheden zien om meer samen te werken met andere partijen en of het dus mogelijk is om koppelingen te leggen. Van belang hierbij is om aan te geven dat de interviews in de eerste fase van het onderzoek met name kwalitatief van aard waren en de interviews in een later stadium van het onderzoek meer gestructureerd van aard. Hiervoor is gekozen om in de eerste fase van het onderzoek vooral het onderwerp goed op het netvlies te krijgen om vervolgens in een latere fase gericht informatie te verzamelen.

### **2.3.3 Fysieke verkenning gebied**

Tijdens meerdere fiets- en wandeltochten door de A15-zone is het gebied fysiek verkend. Deze fysieke verkenning had tot doel om de feitelijke situatie in de A15-zone scherp op het netvlies te krijgen. Dit is van belang omdat het een heel concreet onderzoek betreft met een heel concreet onderwerp, namelijk een ruimtelijke zone die begrensd is waardoor een fysieke verkenning ook praktisch mogelijk is. Om op een adequate manier over de A15-zone te kunnen schrijven en aanbevelingen te kunnen doen is een goede fysieke kennis van het gebied derhalve noodzakelijk.

Tijdens de verschillende verkenningen is gekeken naar de verschillende functies die het gebied heeft en de beelden die het gebied oproepen. Daarnaast is ook gekeken of de geconstateerde bestuurlijke fragmentatie ook in de praktijk valt waar te nemen. Deze vorm van

gegevensverzameling wordt ook wel aangeduid met *observeren* of *waarnemen* (Hakvoort, 1996: 139). Hierbij betreft het een vorm van uiterlijke ongestructureerde observatie. Het betreft hier niet de observatie van sociale interactiepatronen, maar puur een fysieke observatie van het gebied in de A15-zone.

#### **2.3.4 Werkconferentie**

In een later stadium van het onderzoek is er door de initiatiefnemers van de proeftuin A15-zone een werkconferentie op de Erasmus Universiteit georganiseerd. Deze werkconferentie had tot doel het bij elkaar brengen van alle verschillende partijen in het gebied en proberen de partijen te verleiden tot het aangaan van nieuwe verbindingen in relatie tot de A15-zone.

Tijdens deze bijeenkomst zijn een aantal scenario's gepresenteerd en zijn groepjes deelnemers met deze scenario's aan de slag gegaan. De resultaten van deze werkconferentie zijn ook gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze vorm van gegevensverzameling kan ook wel omschreven worden als *participerende observatie* (Hakvoort, 1996: 141). Bij participerende observatie verzamelt de onderzoeker zijn materiaal door vanuit een positie in een groepering de activiteiten en interacties van leden van die groepering gade te slaan en min of meer systematisch vast te leggen (Hakvoort, 1996: 141-142).





## Hoofdstuk 3: Theoretisch analysekader

In de inleiding is naar voren gekomen dat de A15-zone onder meer bestuurlijk gefragmenteerd is en dat er sprake is van gefragmenteerde besluitvorming, waarbij er verschillende planvormingsprocessen naast elkaar lopen.

In dit hoofdstuk zullen een aantal theorieën gepresenteerd worden die behulpzaam kunnen zijn bij het analyseren van de geconstateerde fragmentatie in het gebied en de mogelijke oplossingen voor deze fragmentatie. Daarbij zal onder andere aandacht worden besteed aan de oorzaken van deze fragmentatie en de (mogelijke) koppelingen die de fragmentatie kunnen doorbreken. Om tot een adequaat analyse-instrument te komen voor de A15-zone wordt een zoektocht ondernomen door reeds bestaande literatuur over gefragmenteerde besluitvormingsprocessen. Verschillende theorieën over (complexe) besluitvormingsprocessen zullen de revue passeren en de centrale elementen worden gepresenteerd. Deze zoektocht zal uiteindelijk uitmonden in een theoretisch analysekader in hoofdstuk vier. In dit theoretisch analysekader worden de bruikbare concepten uit de verschillende theorieën verwerkt. Maar dit analyse-instrument zal pas gepresenteerd worden in het volgende hoofdstuk.

In het nu voorliggende hoofdstuk wordt de zoektocht naar bruikbare concepten weergegeven. Na elke gepresenteerde theorie wordt een tussenbalans opgemaakt, waarin wordt aangegeven wat de bruikbare concepten zijn voor de analyse van de A15-zone. Het hoofdstuk bestaat dan uit de presentatie van verschillende theorieën waarbij telkens wordt aangegeven wat de centrale concepten zijn en welke elementen bruikbaar zijn voor de ontwikkeling van een analyse instrument voor de A15-zone.

### 3.1 Het stromenmodel

Een van de auteurs die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de theorievorming over besluitvormingsprocessen is Kingdon. Deze auteur stelt dat besluitvorming valt te verklaren door een onderscheid te maken in drie verschillende stromen. Dit zogenaamde stromenmodel laat zien dat er bij besluitvormingsprocessen meerdere initiatieven en plannen ontwikkeld worden door verschillende actoren. Het geeft een verklaring voor het feit dat sommige onderwerpen politieke aandacht krijgen en op de bestuurlijke agenda terecht komen en andere onderwerpen niet. Vervolgens gaat het model in op de vraag hoe bepaalde alternatieven gegenereerd worden en uiteindelijk op de besluitvormingsagenda terecht komen.

De A15-zone is een gebied met een hoge mate van bestuurlijke fragmentatie en gefragmenteerde planvorming en het stromenmodel lijkt daarom bijzonder geschikt voor een analyse van de bestuurlijke situatie in het gebied. In deze paragraaf zullen de uitgangspunten van het model naar voren worden gebracht en zal worden aangegeven welke elementen van toepassing zijn op de A15-zone.

#### 3.1.1 Besluitvormingsprocessen

Het stromenmodel gaat in op de vraag hoe beleid tot stand komt, waarom bepaalde onderwerpen wel op de agenda terecht komen en andere onderwerpen weer niet en hoe alternatieven gespecificeerd worden. In relatie tot de A15-zone kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden waarom de A15-zone nog niet op de bestuurlijke agenda staat en andere plannen wel.

Kingdon omschrijft de totstandkoming van beleid als een aantal verschillende processen waarbij onderwerpen op de agenda worden geplaatst, er verschillende alternatieven worden aangedragen, er door de beslissers een beslissing wordt genomen en de beslissing geïmplementeerd wordt (Kingdon, 1995: 3). Een agenda definieert Kingdon als een lijst van onderwerpen of problemen waar mensen binnen de overheid of mensen gerelateerd aan de overheid op een gegeven moment serieuze aandacht aan schenken (Kingdon, 1995: 3).

Twee factoren zijn van invloed op de onderwerpen die op de agenda komen en de alternatieven die worden aangedragen. Het gaat daarbij om actoren en processen. Er kunnen drie verschillende processen onderscheiden worden: problemen, beleid en politiek. Problemen kunnen opeens zoveel aandacht vragen dat ze zichtbaar worden waardoor een onderwerp op de agenda komt. Daarnaast kan ook de kennis op een bepaald beleidsterrein toenemen waardoor een onderwerp weer actueel wordt. Tenslotte kunnen ook politieke ontwikkelingen van invloed zijn op de beleidsagenda (Kingdon, 1995: 16-17).

#### *Actoren*

Kingdon maakt een onderscheid tussen actoren binnen de overheid en actoren buiten de overheid. Binnen de overheid hebben bestuurders over het algemeen veel invloed op de samenstelling van de beleidsagenda en minder invloed op het aandragen van alternatieven en de implementatie van een gekozen alternatief. Ook gekozen politici in bijvoorbeeld het parlement of gemeenteraden hebben veel invloed op de samenstelling van de beleidsagenda. Daarnaast zijn er de ambtenaren die minder invloed hebben op de beleidsagenda, maar wel veel invloed hebben op de aangedragen alternatieven en de implementatie ervan (Kingdon, 1995: 32).

Actoren zonder formele overheidspositie zijn belangengroeperingen, onderzoekers, academici, consultants, de media, politieke partijen en het grote publiek. In een aantal gevallen kunnen belangengroeperingen een grote invloed uitoefenen op onderwerpen die op de agenda komen. Kingdon stelt echter wel dat het niet alleen belangengroeperingen zijn die ervoor zorgen dat onderwerpen op de agenda komen. Dit hangt vaak samen met een veelheid aan factoren. Ook individuen kunnen onderwerpen op de agenda krijgen maar zijn vervolgens vaak niet in staat het gehele debat en de gekozen alternatieven te bepalen (Kingdon, 1995: 49-50).

Voor academici, onderzoekers en adviseurs geldt vaak dat zij meer invloed hebben op de aangedragen alternatieven dan op de samenstelling van de beleidsagenda. Hun kennis en expertise wordt veelvuldig gebruikt in beleidsprocessen waarbij een onderwerp dus al op de agenda staat.

Tenslotte stelt Kingdon dat de media met name een grote invloed kunnen hebben op de samenstelling van de beleidsagenda. Door het signaleren en beschrijven van bepaalde zaken kunnen onderwerpen op de agenda terecht komen (Kingdon, 1995: 55-56).

#### *Besluitvorming*

Het onderzoek in de A15-zone gaat onder andere over de gefragmenteerde besluitvorming in het gebied en het model van Kingdon verschaft inzicht in de werking van besluitvormingsprocessen. Om echter een goed begrip te krijgen van het model van Kingdon is het belangrijk om een kort overzicht te geven van de ontwikkeling van besluitvormingstheorieën. Ten eerste is er gesproken over de *rationele besluitvormingstheorie*. Actoren definiëren hun doelen heel duidelijk en geven aan in welke mate aan de doelstellingen voldaan moet worden. Vervolgens worden alle alternatieven in ogenschouw genomen en met elkaar vergeleken en uiteindelijk wordt er een keuze gemaakt voor het alternatief dat op de meest efficiënte en effectieve wijze de doelstellingen kan realiseren (Kingdon, 1995: 77-78).

Een uitwerking van de rationele besluitvormingstheorie is het fasenmodel van Hoogerwerf. Hij conceptualiseert beleidsvorming als een proces dat start bij problemen en eindigt met de implementatie. Dit model wordt ook wel het *fasenmodel* genoemd. Een beleidsproces wordt omschreven als ‘de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid’ (Hoogerwerf, 1982: 57). Dit model impliceert dat in de praktijk de verschillende fasen van elkaar te onderscheiden zijn en ook duidelijk verschillen. Het essentiële uitgangspunt bij fasenmodellen is dat wordt verondersteld dat beleidsactiviteiten zijn opgebouwd rondom een archimedisch punt: de beleidsbepaling. De beleidsbepaler stelt vast wat beleid is (Teisman, 1993: 20). De beleidsbepaler heeft hulp nodig van de beleidsontwerper en de beleidsuitvoerder om tot beleid te komen.

In de praktijk blijkt het echter niet altijd zo te zijn dat beleid volgens de afzonderlijke fasen tot stand komt en is het niet mogelijk de rol van de beleidsbepaler zonder meer toe te wijzen. Auteurs zoals Lindblom hebben daarom een andere benadering gekozen en spreken over *incrementalisme* in relatie tot besluitvorming (Lindblom, 1977: 314). Volgens Lindblom is het onmogelijk om complexe problemen volledig te kennen en uitputtend te analyseren. Beleid komt volgens Lindblom niet volgens een vast stappenschema tot stand waarbij vaak alle benodigde kennis aanwezig is (Parsons, 1995: 284-286). Besluitvorming komt tot stand vanuit de reeds bestaande situatie en deze situatie wordt stapje voor stapje verder uitgebouwd, zonder dat er volledige informatie bestaat (Lindblom, 1977: 314). Er vinden slechts marginale, incrementele veranderingen plaats ten opzichte van de uitgangssituatie.

Cohen, March en Olsen hebben het *stromenmodel* model ontwikkeld. In 1984 is dit model verder uitgewerkt door Kingdon en vervolgens ook weer gebruikt door Koppenjan (Teisman, 1993: 21). Het stromenmodel heeft als uitgangspunt dat het beleidsproces is opgebouwd uit drie stromen: problemen, oplossingen en participanten. Gesteld wordt dat beleidsprocessen voor een belangrijk deel bestaan uit problemen en oplossingen. Participanten kunnen zelf bepalen aan welke problemen en oplossingen zij aandacht besteden. Zij zullen daarom van de ene naar de andere combinatie van probleem en oplossing rennen. Mede daardoor verlopen veel processen grillig. Het verloop van de processen is immers in aanzienlijke mate losgekoppeld van de bedoelingen van één individuele participant (March en Olsen, 1976: 10-23; Koppenjan, 1993, p. 26).

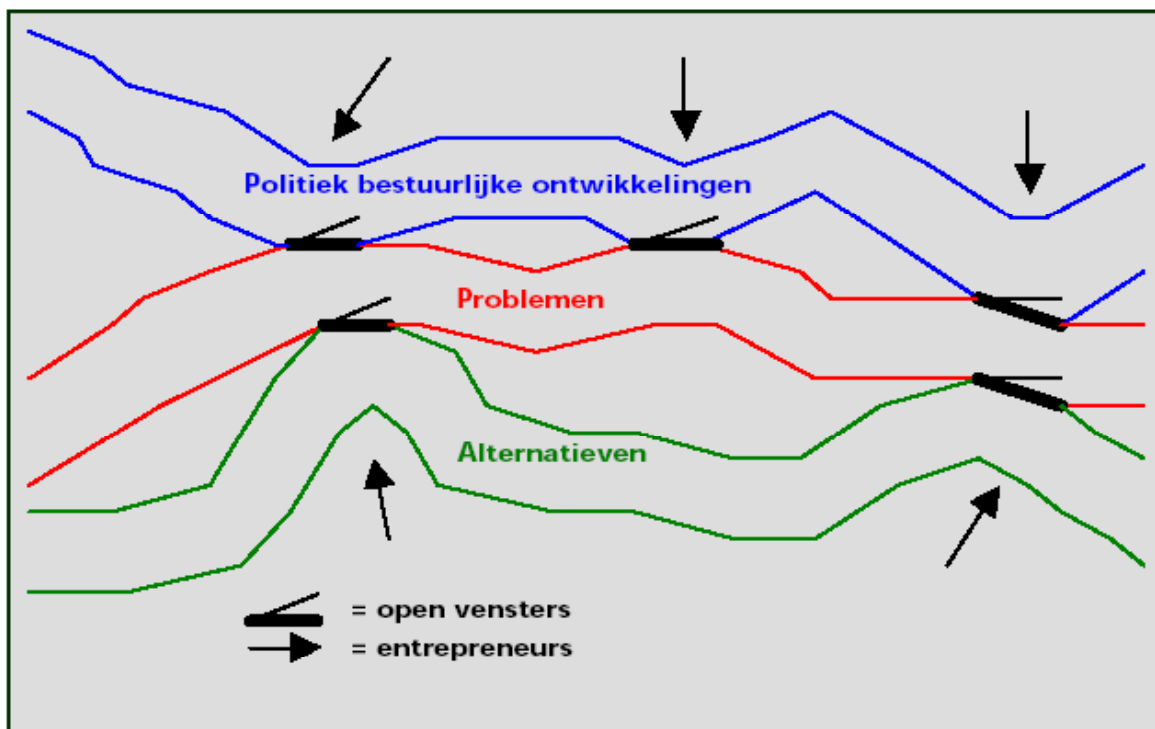
De drie genoemde stromen bestaan gelijktijdig en een beleidsproces is niet altijd onder te verdelen in de fasen zoals die in het fasenmodel gepresenteerd worden. Een beslissing in het beleidsproces wordt genomen indien gelijktijdig een probleem, een oplossing en een participant aan elkaar gekoppeld worden (Teisman, 1993: 21). Een beslissing is in het stromenmodel een toevallige koppeling van een specifieke groep participanten aan een specifieke oplossing-probleem-combinatie. Als er later een andere groep participanten ontstaat, kan een andere combinatie van problemen en oplossingen aandacht krijgen. Dit uit zich in een nieuwe beslissing die niet logisch hoeft voort te bouwen op de voorafgaande beslissing (Teisman, 1993: 21).

Kingdon heeft het stromenmodel verder ontwikkeld en onderscheidt daarbij een stroom van problemen, een politieke stroom en de beleidsstroom. Dit model zal nu verder worden toegelicht.

### **3.1.2 Stromen en besluitvorming**

Kingdon neemt het stromenmodel over, maar formuleert een aantal aanpassingen. Hij maakt een onderscheid tussen processen en actoren. De processen definieert hij als drie afzonderlijke stromen; de problemenstroom de politieke stroom, en de beleidsstroom.

Actoren kunnen in principe in elke stroom terecht komen en worden dus niet gedefinieerd als een aparte stroom. Om te begrijpen waarom onderwerpen op de beleidsagenda komen en waarom er veranderingen optreden in het beleid moeten we inzicht krijgen in de afzonderlijke stromen en in de koppeling ervan. Kingdon stelt namelijk dat de ontwikkelingen binnen de stromen bepalen of er kansen tot koppelingen tussen de stromen ontstaan. Deze koppelmogelijkheden die door Kingdon worden aangeduid met policy windows, kunnen door een entrepreneur worden benut, hetgeen in nieuw beleid kan resulteren (zie onderstaand figuur).



Het stromenmodel: gebaseerd op Van de Graaf & Hoppe, beleid en politiek, 1989, p.198.

### *De problemenstroom*

In deze stroom staan de problemen die zich kunnen voordoen centraal. De verschillende problemen worden vaak herkend omdat er systematische indicatoren bestaan, die signaleren dat er een probleem is. Binnen en buiten de overheid vindt er bijvoorbeeld veel monitoring plaats en de verkregen gegevens kunnen een probleem zichtbaar maken. Ook worden er studies en onderzoeken verricht waardoor problemen herkenbaar worden gemaakt.

De indicatoren die de verschillende problemen signaleren kunnen op twee manieren gebruikt worden. Ten eerste kan worden bepaald hoe omvangrijk het probleem is en ten tweede kan worden vastgesteld of er zich veranderingen in het probleem hebben voorgedaan. Indicatoren kunnen een belangrijke invloed hebben op de beleidsagenda. Actoren zijn dan ook vaak op zoek naar gezaghebbende indicatoren om ervoor te zorgen dat een probleem op de beleidsagenda terechtkomt. Dit hoeft overigens nog niet te betekenen dat actoren het er over eens zijn dat er iets aan het probleem gedaan moet worden. Indicatoren kunnen verschillend worden uitgelegd en wat voor de één een probleem is hoeft voor de ander geen probleem te zijn.

Ook is het vaak zo dat problemen die zichtbaar worden niet direct de volledige bestuurlijke aandacht hebben. Problemen hebben een duwtje in de rug nodig om daadwerkelijk onder de aandacht te komen. Gedacht kan worden aan een crisis of een ramp waardoor een probleem zeer pregnant wordt. Ook persoonlijke ervaringen van beleidsmakers kunnen ervoor zorgen dat zij

aandacht schenken aan bepaalde problemen. Daarnaast kan feedback van reeds bestaande beleidsprogramma's ervoor zorgen dat de aandacht op een probleem gevestigd wordt. Dit kan zowel via systematische indicatoren als via meer onofficiële indicatoren zoals klachten.

Het feit dat er aandacht op een probleem is gevestigd wil echter nog niet zeggen dat het lukt om het op te lossen. Een probleem oplossen gaat vaak niet vanzelf en het kost tijd en moeite. Actoren moeten gemobiliseerd worden en het kost vaak geld. Als het dan niet lukt om een bepaald probleem op te lossen, kan het van de agenda verdwijnen. Een probleem is ook vaak pas een probleem als actoren vinden dat er iets aan gedaan moet worden. Een gebeurtenis of een feit is nog niet een probleem; het moet eerst als dusdanig geïnterpreteerd worden. Kingdon stelt daarbij dat een mismatch tussen een bestaande situatie en een gewenste situatie als probleem kan worden gedefinieerd. Ook bij vergelijkingen tussen twee situaties kunnen actoren verschillen als een probleem bestempelen. Als bijvoorbeeld iemand iets heeft en de ander heeft dat niet kan dit als een probleem worden bestempeld (Kingdon, 1995: 93-111).

### *De Beleidsstroom*

In de beleidsstroom drijven verschillende alternatieven rond die als oplossing kunnen dienen voor een bepaald probleem. Er bestaan zogenaamde beleidsgemeenschappen welke worden gevormd door onderzoekers, beleidsmedewerkers, planningsambtenaren, academici, belangengroepen analisten etc.

Deze actoren die zowel binnen als buiten de overheid actief zijn, zijn specialisten op een bepaald beleidsterrein en houden zich bezig met de problemen op dit terrein. Er bestaat een bepaalde mate van interactie tussen deze actoren waarbij er sprake kan zijn van zeer gesloten beleidsgemeenschappen of juist zeer open beleidsgemeenschappen (Kingdon, 1995: 117).

Een consequentie van een zeer open beleidsgemeenschap is fragmentatie van beleid. Als een actor niet precies weet waar andere actoren mee bezig zijn kan er beleid ontwikkeld worden waarvan men niet direct weet wat het effect daarvan is op andere actoren is. Ook kan deze fragmentatie leiden tot instabiliteit. De relatieve afwezigheid van structuren zorgt ervoor dat onderwerpen op de agenda steeds kunnen veranderen. De fragmentatie van een beleidssysteem beïnvloedt de stabiliteit van de beleidsagenda in dat systeem (Kingdon, 1995: 119-121). Een meer gesloten gemeenschap genereert gezamenlijke uitgangspunten en manieren van denken. Hierdoor wordt de interactie en integratie tussen actoren bevorderd omdat mensen dezelfde taal gaan spreken (Kingdon, 1995: 119).

Binnen een beleidsgemeenschap worden vaak veel meer ideeën en gedachten ontwikkeld dan de uiteindelijke alternatieven die worden overwogen in het besluitvormingsproces. Sommige ideeën krijgen meer aandacht omdat deze bijvoorbeeld door bepaalde mensen gepromoot worden. Kingdon noemt deze actoren 'policy entrepreneurs'. Dit zijn actoren die bereid zijn hun tijd, energie, reputatie en soms geld te investeren in een bepaald idee in de hoop dat dit in de toekomst rendement zal opleveren (Kingdon, 1995: 122).

Zoals gezegd circuleren er in de beleidsgemeenschap zeer veel ideeën en voorstellen. Deze ideeën worden met elkaar geconfronteerd, worden gepromoot, worden besproken en actoren proberen elkaar te overtuigen. Kingdon stelt dat ideeën heel invloedrijk kunnen zijn omdat beleid maken vaak een ingewikkeld proces is, waarbij het gaat om intellectuele vraagstukken en debatten. Het gaat niet alleen om macht en invloed, maar ook om argumenten en de waarde van een bepaald idee. Al deze ideeën zweven tot op zekere hoogte vrijelijk rond in de beleidsgemeenschap. Echter, supporters van bepaalde ideeën geven toch een bepaalde mate van sturing. Deze zogenaamde pleitbezorgers van een idee gebruiken verschillende fora om hun gedachten onder het voetlicht te brengen. Door op meerdere plekken alvast een idee te lanceren kunnen

beleidsgemeenschappen en het grote publiek alvast wennen aan het idee. Over het algemeen bestaat er namelijk veel weerstand tegen grote veranderingen maar als een idee al langer bekend is wordt de acceptatie vergroot. En als het momentum dan daar is zijn de juiste personen al losgeweekt en is de weg al geplaveid. (Kingdon, 1995: 127-128).

*“Yo have to create the right climate to get people to focus on the issue and face the issue”*(Kingdon, 1995: 29).

Sommige ideeën die als proefballonnetjes worden opgelaten overleven en andere worden lek geprikt. Een idee dat al volledig is uitgewerkt en klaar is om te worden uitgevoerd heeft meer kans van slagen dan een idee dat nog niet is uitgewerkt. Daarnaast moet een idee in overeenstemming zijn met het geldende waardepatroon in een gemeenschap. Als het volledig indruist tegen de heersende waarden zal het minder snel geaccepteerd worden. Tenslotte heeft een idee ook meer kans van slagen als er reeds geanticipeerd is op toekomstige knelpunten die zich kunnen voordoen Kingdon: 1995: 131-138).

#### *De politieke stroom*

De politieke stroom bestaat uit verschillende politieke verschijnselen en gebeurtenissen, zoals de publieke opinie, het politieke klimaat, georganiseerde politieke krachten, verkiezingsresultaten en veranderingen in het politieke bestuur (Kingdon, 1995: 145). Deze gebeurtenissen vinden vaak onafhankelijk plaats van de gebeurtenissen in de andere stromen, maar hebben wel een sterk effect op de samenstelling van de beleidsagenda.

Beleid komt niet alleen in de beleidsgemeenschappen tot stand maar het is minstens zo belangrijk wat er in de politieke stroom gebeurt (Kingdon, 1995: 146). De publieke opinie of het politieke klimaat is van tijd tot tijd aan verandering onderhevig en deze veranderingen kunnen een belangrijke impact hebben op de beleidsagenda en het uiteindelijke beleid. Beleidsmakers zijn namelijk gevoelig voor de publieke opinie en maken hieruit op of iets wel of niet mogelijk is. Deze publieke opinie is terug te vinden in kranten en debatten. Woordvoerders van belangengroeperingen doen bepaalde uitspraken en beleidsmakers luisteren naar mensen uit politieke partijen die met beide benen in de samenleving staan (Kingdon, 1995: 149).

Een ander verschijnsel in de politieke stroom zijn de georganiseerde politieke krachten. Er kan dan gedacht worden aan druk van belangengroeperingen, politieke mobilisatie en het gedrag van de politieke elite. Deze georganiseerde krachten denken niet altijd hetzelfde en voor beleidsmakers is het dus zinvol om te kijken naar welke kant de balans uitslaat bij een bepaald voorstel. Als er een zekere mate van consensus bestaat, kan een voorstel zeer snel op de beleidsagenda terecht komen.

Een ander verschijnsel dat van invloed kan zijn op de samenstelling van de beleidsagenda zijn de gebeurtenissen die binnen de overheid zelf plaatsvinden. Politieke besturen wisselen van samenstelling waardoor ook de beleidsagenda verandert, de samenstelling van parlement of gemeenteraad wisselt en ambtelijke organisaties onderhandelen met elkaar over beleidsvoorstellen. Dit zijn allemaal gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de samenstelling van de beleidsagenda.

#### *Het samenkomen van de stromen*

Kingdon stelt dat als de drie stromen op een gegeven moment aan elkaar gekoppeld worden, een zogenaamd ‘policy window’ ontstaat. Een policy window is een kans/mogelijkheid voor policy entrepreneurs om een bepaald voorstel naar voren te schuiven. Er ontstaat een mogelijkheid om actie te ondernemen rond een bepaald initiatief. Deze windows zijn maar een beperkte tijd open en het is dus zaak om dan ook te handelen (Kingdon, 1995: 166).

Over het algemeen opent een policy window zich als er een verandering optreedt in de politieke stroom of omdat een (nieuw) probleem de aandacht trekt van mensen binnen de overheid of personen dicht bij hun in de buurt. Een window is vaak maar een beperkte tijd open, dus timing is erg belangrijk. Een voorstel moet van tevoren goed zijn doordacht en uitgewerkt en naar voren worden geschoven als de tijd daarvoor rijp is (Kingdon, 1995: 172).

Zoals gezegd ontstaat er door het koppelen van de drie stromen een policy window. De voorstellen die rondrijven in de beleidsstroom kunnen opeens op de beleidsagenda terecht komen omdat ze gezien worden als een oplossing voor een probleem of omdat politici het van belang vinden. Oplossingen worden gekoppeld aan problemen, voorstellen gekoppeld aan politieke mogelijkheden en alternatieven worden geïntroduceerd op het moment dat de beleidsagenda verandert. De policy entrepreneurs koppelen een bepaalde oplossing aan een bestaand probleem of duwen de oplossing naar voren als de tijd rijp is in de politieke stroom (Kingdon, 1995: 173).

Het model gaat er vanuit dat de beleidsagenda meer wordt beïnvloed door de problemenstroom en de politieke stroom en dat de aangedragen alternatieven meer beïnvloed worden door de beleidsstroom. Kingdon onderscheid hiermee een 'problem window' en een 'political window' die elk op hun eigen wijze alternatieven gebruiken uit de beleidsstroom. Als bijvoorbeeld beslissers er van overtuigd zijn dat een probleem urgent is, zoeken ze in de beleidsstroom naar een alternatief dat redelijkerwijs gezien kan worden als een oplossing. Als politici een bepaald thema omhelzen of opzoek zijn naar een thema voor hun herverkiezing grijpen ze naar de beleidsstroom voor een oplossing (Kingdon, 1995: 174).

Een window kan dus geopend worden door een gebeurtenis in de politieke stroom, bijvoorbeeld een verandering van bestuur, verandering van de publieke opinie, nieuwe volksvertegenwoordigers. Politici kunnen besluiten een initiatief te nemen rond een bepaald onderwerp en zoeken hiervoor naar ideeën. Dit maakt de weg vrij voor pleitbezorgers van bepaalde voorstellen en alternatieven worden naar voren geschoven. Voorstellen uit de beleidsstroom worden zo gekoppeld aan de gebeurtenissen in de politieke stroom waardoor de agenda verandert. De problemen en oplossingen hoeven dan nog niet eens veranderd te zijn maar een alternatief dat past binnen de nieuwe politieke situatie kan op de beleidsagenda terecht komen. Kingdon stelt dus dat het koppelen van de stromen van essentieel belang is bij het plaatsen van een onderwerp op de beleidsagenda. Bepaalde problemen of politieke gebeurtenissen kunnen er wel voor zorgen dat de overheidsagenda gestructureerd wordt maar om het onderwerp op de besluitvormingsagenda te krijgen is een koppeling essentieel (Kingdon, 1995: 178).

### *Entrepreneurs*

Zoals reeds eerder opgemerkt bestaan er genaamde 'policy entrepreneurs' die bepaalde beleidsvoorstellen onder de aandacht trachten te brengen. Deze entrepreneurs zijn zowel binnen als buiten de overheid te vinden en hoeven geen formele overheidspositie te bekleden. Toch moeten ze wel over bepaalde kwaliteiten beschikken. Ze moeten in staat zijn om de mensen te bereiken en het vermogen hebben om voor anderen te kunnen spreken. Daarnaast moeten entrepreneurs (politieke) contacten hebben en goed kunnen onderhandelen. Tenslotte moeten entrepreneurs volhardend zijn en niet zonder meer de handdoek in de ring werpen. (Kingdon, 1995: 181). Ze moeten vooruit kunnen denken en klaar zijn als er zich een kans voordoet om te handelen. Daarbij zien ze overal kansen en grijpen deze ook. Ze koppelen oplossingen aan problemen, voorstellen aan het politieke momentum en politieke voorvallen aan beleidsproblemen. Kortom ze koppelen een problemen, beleid en politiek aan elkaar.

Nu is het niet zo dat individuen volledig in staat zijn om zelfstandig veranderingen teweeg te brengen. Het is een combinatie van achterliggende structuren die het individuele niveau ontstijgen en personen die het vermogen hebben om mensen te beïnvloeden. Deze personen pleiten niet alleen voor een bepaald voorstel maar zijn ook makelaars en brengen mensen bij elkaar en leggen koppelingen. In situaties waar formele structuren afwezig zijn ontstaat er ruimte voor vrije processen en creativiteit. Er wordt gezocht naar kansen en mogelijkheden omdat niet alles van tevoren vastligt. Zodoende ontstaat er ruimte voor nieuwe ideeën en denkrichtingen (Kingdon, 1995: 183). De kansen om te handelen zijn niet altijd in ruime mate aanwezig. Windows zijn vaak schaars omdat zeer veel problemen en oplossingen om aandacht vragen en lang niet alles op de beleidsagenda terecht kan komen. Dit heeft deels te maken met de capaciteit van het systeem. Beslissers hebben maar een beperkte hoeveelheid tijd en geld en kunnen niet alles tegelijkertijd doen. Ook strategische overwegingen kunnen ervoor zorgen dat zaken niet op de beleidsagenda komen. Beslissers hebben beperkte middelen en willen deze niet overal voor inzetten. Vaak zijn ze al dan niet gedwongen genoodzaakt prioriteiten aan te geven (Kingdon, 1995: 185).

### 3.1.3 Tussenbalans

In het hierboven gepresenteerde model is aangegeven dat besluitvormingsprocessen geanalyseerd kunnen worden door te kijken naar drie afzonderlijke stromen en de koppeling van deze stromen. Het model toont aan dat er verschillende processen bestaan met elk hun eigen dynamiek en dat actoren betrokken kunnen zijn bij al deze processen. Op het moment dat de processen aan elkaar gekoppeld worden ontstaat er een 'policy window' en is het mogelijk om veranderingen te realiseren. Vaak zijn er 'policy entrepreneurs' die bepaalde voorstellen naar voren schuiven en trachten een koppeling te realiseren. Het model maakt inzichtelijk dat er meerdere ideeën, voorstellen en alternatieven naast elkaar kunnen bestaan en laat zien waarom bepaalde onderwerpen wel op de beleidsagenda terecht komen en andere niet. Het laat zien dat actoren op zoek zijn naar een 'window of opportunity' om hun voorstellen te realiseren. Daarmee laat het model zien dat er een grote strategische component is bij besluitvorming en dat er daardoor ook een grote fragmentatie kan optreden.

Kingdon zoekt met dit model met name een verklaring voor het feit waarom bepaalde onderwerpen politieke aandacht krijgen en op de politieke agenda terecht komen en vervolgens hoe bepaalde alternatieven gegenereerd worden en op de besluitvormingsagenda terecht komen. Centraal daarbij staat de vraag wanneer de tijd rijp is voor een bepaald idee en er blijkbaar een gunstige situatie is om een doorbraak in het beleid te bewerkstelligen. In de vraagstelling van het onderzoek naar de A15-zone staan de begrippen fragmentatie en koppelingen centraal. In het model van Kingdon zijn een aantal elementen terug te vinden die behulpzaam kunnen zijn bij het duiden van deze begrippen. Voor dit onderzoek zullen dan ook met name die elementen uit het stromenmodel, die ingaan op deze begrippen, gebruikt worden. Theoretisch gaat het daarbij om het samenkomen van de drie afzonderlijke stromen zodat er een 'policy window' of een 'window of opportunity' ontstaat. Daarbij kunnen zogenaamde 'policy entrepreneurs' een bepalende rol spelen. Deze concepten zullen dan ook gebruikt worden bij de ontwikkeling van een analyse instrument voor de A15-zone.

Daarbij moet echter een opmerking gemaakt worden over de toepassing van het model. Het stromenmodel van Kingdon richt zich op de drie stromen binnen een min of meer afgebakend beleidsproces en de koppelingen tussen deze drie stromen. In eerste instantie lijkt het in het onderzoek naar de A15-zone dat er wordt gekeken naar verschillende beleidsprocessen en de koppelingen die ontstaan en mogelijk zijn tussen deze beleidsprocessen. Dit is dus een verschil ten opzichte van het model van Kingdon. Er wordt niet zozeer gekeken naar koppelingen binnen



één beleidsproces, maar naar koppelingen tussen beleidsprocessen. De A15-zone wordt weliswaar als één casus gezien, maar binnen deze casus spelen zich verschillende projecten af waarbij de analyse zich richt op de koppelingen die ontstaan tussen deze projecten. Ondanks dat Kingdon het in zijn model met name heeft over de koppelingen binnen een beleidsproces is het model ook van toepassing op koppelingen tussen beleidsprocessen. De kern van het model is namelijk dat een besluit om een beleid in te voeren pas kan worden genomen als aan drie voorwaarden is voldaan:

- Er is een erkend probleem
- Er is een beleidsmatige oplossing voor dat probleem; en
- Er bestaat politieke steun voor die oplossing

Deze drie voorwaarden zijn ook waarneembaar als het gaat om koppelingen tussen beleidsprocessen. Ook hierbij wordt gekeken naar de drie afzonderlijke stromen en de mogelijke koppeling daartussen. En dit zal dan ook worden toegepast op de A15-zone

### **3.2 Het Rondenmodel**

Een ander model waarmee gefragmenteerde besluitvorming geanalyseerd kan worden is het zogenaamde rondenmodel. Dit model geeft aan dat beslissingen over (ruimtelijke) vraagstukken vaak op meerdere plaatsen tegelijk genomen worden, door verschillende actoren op verschillende tijdstippen. Het toont aan dat geen enkele actor echt grip heeft op het geheel en dat bij processen niet alles van te voren vast staat. Er zit een zekere dynamiek in. Door het bestuderen van deze dynamiek en het leggen van verbindingen kan getracht worden een zekere greep te krijgen op de processen.

Waar het stromenmodel een verklaring geeft voor het feit dat alle actoren opzoek zijn naar een window of opportunity en trachten hun voorstellen gerealiseerd te krijgen, geeft het rondenmodel een verklaring voor het feit dat besluitvorming vaak gefragmenteerd tot stand komt in verschillende besluitvormingsronden en dat de interactie tussen actoren de uitkomst van beleid bepaalt. Het gaat hierbij om het inzichtelijk maken van de complexiteit van besluitvorming en vervolgens het managen van deze complexiteit. In de volgende paragraaf zal het model verder worden uitgewerkt.

#### **3.2.1 Besluiten in het beleidsproces**

Teisman (1992) omschrijft complexe besluitvorming als een kluwen van reeksen van beslissingen, genomen door verschillende actoren. Het is niet zinvol een onderscheid te maken tussen beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering, omdat verschillende actoren dezelfde beslissing in diverse fasen plaatsvinden. Besluitvorming kan worden opgevat als een ambigu proces (Teisman, 1992: 80). Beslissingen kunnen door verschillende actoren worden genomen en deze beslissing ontleent betekenis aan de context (Teisman, 1995: 81). Dit betekent dat de actoren lessen trekken uit hun onderlinge interactie. Door deze leerervaringen beschikken actoren over meer informatie en zijn zij bij toekomstige beslissingen beter in staat hun belang te realiseren en kansen te grijpen. Een beslissing kan dan ook niet worden losgezien van een beslissing die reeds eerder is genomen.

In tegenstelling tot het stromenmodel staan de actoren weer centraal in de analyse. Problemen en oplossingen zijn pas relevant in een beleidsproces als ze ook door een actor gerepeteerd worden.

Daarbij zijn oplossingen en doelen niet gebonden aan één afzonderlijke actor en zijn ze niet gefixeerd op één moment. Het model gaat er vanuit dat er vele beleidsbepalers zijn en vele beslissers. Beleid wordt in het rondemodel gedefinieerd als het resultaat van een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren (Teisman, 1992: 33). Om een analyse te maken van de besluitvorming moet dus gekeken worden welke actoren wanneer participeren. Gesteld wordt dat beleid tot stand komt in diverse rollenspellen, waarbij wel structurering vooraf bestaat in de vorm van regels en verdeling van middelen, maar waarbij het alle betrokkenen vrij staat om, wanneer zij zich daartoe geroepen voelen, initiatieven te nemen of voorstellen van anderen aan te passen of over te nemen. Het is de interactie tussen de verschillende actoren, die het resultaat van het beleidsproces bepaalt (Teisman, 1993: 23). Het model heeft als uitgangspunt dat besluitvorming in rondes plaatsvindt waarbij de begin- en eindpunten van een bepaalde periode worden vastgesteld. Zo'n periode wordt een besluitvormingsronde genoemd. Een besluitvormingsronde kan worden vastgesteld door de meest cruciale beslissingen in het beleidsproces vast te stellen. Tussen twee cruciale beslissingen spelen de betrokken actoren een besluitvormingsspel. In dit spel is het mogelijk dat de ene actor zijn activiteiten typeert in termen van beleidsuitvoering, een andere in termen van beleidsevaluatie en een derde in termen van beleidsvoorbereiding of beleidsbepaling.

Er zal in de analyse vooral gekeken worden naar het gedrag en de interactie van actoren. Een belangrijke verklaring voor het gedrag van een actor ligt opgesloten in de perceptie die een actor heeft van het spel, waarin hij zich bevindt. De concepten strategie, interactie en perceptie kunnen worden gebruikt om het verloop van beleidsprocessen te begrijpen. (Teisman, 1993: 23-24).

### **3.2.2 Tussenbalans**

Het rondemodel geeft een verklaring hoe besluitvorming in complexe situaties tot stand komt. Het besluitvormingsproces kan daarbij worden opgedeeld in diverse besluitvormingsronden waarin betrokken actoren een besluitvormingsspel spelen. Teisman stelt met dit model de actoren centraal en geeft met name aandacht aan het gedrag van de actoren en de interactie tussen de actoren. Een belangrijke verklaring voor het gedrag zoekt Teisman in de perceptie die actoren hebben van het beleidsprobleem, de oplossingsrichtingen, relevante andere actoren en manieren van interactie (Teisman, 2001: 306).

Een aantal elementen uit dit model kunnen behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de centrale vraag in dit onderzoek. Het model laat zien dat besluitvorming gefragmenteerd tot stand komt, in verschillende besluitvormingsronden en stelt de actoren in de besluitvorming centraal. Dit zijn ook de elementen die behulpzaam kunnen zijn bij de analyse van de A15-zone. Door het beschrijven van de verschillende besluitvormingsronden wordt inzichtelijk gemaakt dat besluitvorming in verschillende arena's en op verschillende tijdstippen plaats vindt. Het rondemodel is behulpzaam bij het vaststellen van de meest cruciale beslissingen. Door deze beschrijving ontstaat een beeld van de gefragmenteerde besluitvorming in de A15-zone.

Daarnaast stelt het rondemodel ook de actoren centraal in de besluitvorming. Dit element van het model is ook zeer bruikbaar voor dit onderzoek omdat daarmee de betrokken actoren in de diverse processen geïdentificeerd kunnen worden. Er ontstaat een beeld van de belangen die actoren hebben en de rollen die ze innemen in de besluitvormingsprocessen. De beschrijving van de verschillende besluitvormingsronden en de beschrijving van de actoren zullen dan ook terugkomen in het analyse instrument.

### 3.3 Het stromenmodel en rondenmodel vergeleken

De twee hier boven gepresenteerde modellen zijn beide behulpzaam bij het verklaren van besluitvormingsprocessen. Beide modellen hebben andere uitgangspunten, maar dit betekent niet dat ze elkaar uitsluiten. In dit onderzoek worden elementen uit beide theorieën gebruikt om de situatie in de A15-zone te analyseren. In deze paragraaf zullen de twee modellen met elkaar vergeleken worden. Teisman heeft in diverse bijdragen een vergelijking van deze modellen gegeven en hiervan zal in deze paragraaf ook gebruik van worden gemaakt.

Het stromen- en rondenmodel verschaffen inzicht in de complexiteit en dynamiek van processen. Het stromenmodel biedt de mogelijkheid om de ingewikkelde dynamiek in de relatie tussen het definiëren van een probleem en het vinden van oplossingen te bestuderen. Ook opent het de ogen voor de veelheid aan problemen en oplossingen (Teisman, 2001: 307). Het rondenmodel biedt vervolgens de mogelijkheid om combinaties te bestuderen van probleem en oplossing, die verschillende actoren in een proces inbrengen. Ook expliciteert het model dat inhoudelijke thema's voor de ene actor een andere betekenis hebben dan voor andere actoren (Teisman, 2001: 307). In het stromenmodel wordt er van uitgegaan dat beleid resulteert uit een gebeurtenis, waarbij de drie stromen toevallig of georganiseerd bij elkaar komen. In het rondenmodel daarentegen wordt er van uitgegaan dat er een groot aantal momenten in een proces zijn aan te wijzen waarin beleidsvoortgang wordt geboekt, zonder dat daarmee het vervolg van het proces wordt vastgelegd. Beleid is daarbij het steeds veranderende resultaat van interactie tussen actoren (Teisman, 2001: 308).

Wat belangrijk is om te realiseren is dat beide modellen niet uitgaan van de aannames uit het klassieke fasenmodel. In het fasenmodel staat één actor, de beleidsbepaler, centraal. Omdat deze actor het beleid bepaalt, is het mogelijk om het beleidsproces in te delen in afzonderlijke fasen van beleidsvoorbereiding en uitvoering (Teisman, 2001: 309).

Zowel het rondenmodel als het stromenmodel gaan niet uit van deze aannames waardoor het mogelijk is verder te kijken. Er komt aandacht voor alle betrokken actoren in de beleidsprocessen, voor de veelheid van problemen en oplossingen die bestaan in en rondom beleidsprocessen, voor de vaak toevallige koppelingen tussen problemen en oplossingen en participanten, en voor de interactie tussen betrokken actoren die, meer dan het handelen van één der actoren, bepaalt wat de beleidsresultaten zijn van een proces. Het stromenmodel levert een mooi beeld op van de gefragmenteerde beleidswereld, waarin het langs elkaar lopen en schuren van stromen een pakkende metafoor is van beleidsprocessen. Het rondenmodel schetst een complexe beleidswereld waarin vele van elkaar afhankelijke actoren handelen, ieder met een eigen combinatie van probleem en oplossingen (Teisman, 2001: 309).

Beide modellen sluiten elkaar niet uit en kunnen aanvullend zijn voor de analyse van de A15-zone. Juist het gebruik van verschillende modellen is een verrijking van de analyse. Dat is dan ook wat met het gebruik van deze twee modellen beoogd wordt in dit onderzoek. Hieronder is een tabel weergegeven waarin de modellen naast elkaar worden gezet.

	Stromenmodel	Rondenmodel
<i>Criteria voor uiteenlegging van (kluwens van) activiteiten in het beleidsproces</i>	De onderzoeker kijkt naar koppelingen tussen die verschillende stromen en veronderstelt dat dan een kans op beleidswijziging bestaat.	De onderzoeker kijkt naar een specifiek beleidsthema en gaat na welke actoren daarover beslissingen hebben genomen.
<i>Typering van beleidsprocessen</i>	Reeks van toevallige of georganiseerde koppelingen tussen stromen. Elk van de stromen heeft een eigen dynamiek, waarover specifieke theorievorming mogelijk is.	Reeks van beslissingen door verschillende actoren, waarbij onderlinge samenhang het beleid bepaalt. Theorievorming richt zich op strategisch gedrag en interactie.
<i>Vooronderstelling over de aard van het proces</i>	Een gelijktijdige stroom van problemen, oplossingen en participanten, die toevallig of georganiseerd gekoppeld raken.	Er zijn beslissingen die een ronde afsluiten en een nieuwe ronde initiëren, zonder het verloop vast te leggen.
<i>Structurering van beleidsprocessen</i>	Dynamiek in en koppeling tussen de stromen bepaalt of beleidswijzigingen tot stand komen.	Een aantal interdependente actoren neemt apart of gezamenlijk beslissingen, die als geheel tot beleid leiden.
<i>Voortgang van beleidsprocessen</i>	Voortgang komt toevallig of georganiseerd tot stand door een reeks van koppelingen en het openen van policy windows.	Beslissingen die een ronde afsluiten en/of een ronde entameren creëren voortgang.
<i>Ijkpunt voor goed beleid</i>	Innovatief vermogen door koppelingen tussen stromen en gebruik policy window.	Zijn beslissingen zo op elkaar betrokken dat het resultaat bevredigend is voor de participanten.
<i>Faalfactoren voor beleid</i>	Gebrek aan vermogen tot koppelen.	Gebrek aan vermogen tot adequate interactie.

(Teisman, 1993: 29)

In de bovenstaande tabel zijn het rondenmodel en het stromenmodel met elkaar vergeleken. Alhoewel beide modellen verschillen ten opzichte van elkaar sluiten ze elkaar niet uit. In dit onderzoek wordt het rondenmodel gebruikt voor de beschrijving van het proces van de vier geselecteerde projecten. Het stromenmodel wordt gebruikt ter verklaring van de fragmentatie en de mogelijke koppelingen. Het gebruik van beide modellen levert een meerwaarde op voor de analyse. De twee bovenstaande modellen kunnen beiden behulpzaam zijn bij het beschrijven en analyseren van de besluitvormingsprocessen in de A15-zone en de daarbij geconstateerde fragmentatie. Om echter een compleet beeld te krijgen van de gefragmenteerde A15-zone en de vraag hoe met de geconstateerde fragmentatie kan worden omgegaan en hoe deze kan worden doorbroken, gaat de zoektocht naar bruikbare concepten verder. Er worden een aantal aanvullende theoretische concepten gepresenteerd, waarbij het gaat om de vraag hoe koppelingen gelegd kunnen worden en wat daarvoor de juiste condities zijn.

### 3.4 Ruimtelijk procesmanagement

In dit onderzoek staat onder andere de vraag centraal wat de mogelijkheden zijn voor het leggen van koppelingen en welke stappen er daarbij moeten worden genomen. Het gaat daarbij zowel om inhoudelijke als procesmatige vraagstukken. Een theoretisch concept dat behulpzaam kan zijn bij het leggen van koppelingen is ruimtelijk procesmanagement. In de hedendaagse literatuur over ruimtelijk procesmanagement wordt veelvuldig gesproken over meervoudig ruimtegebruik. Meervoudig ruimtegebruik wordt als volgt gedefinieerd:

“Het tot stand brengen van bouw- en gebruiksvormen van de bestaande fysieke ruimte die (deels) tegemoet komen aan de groeiende behoeften (in aantal en/of omvang) van burgers en bedrijven aan consumptie en productie, zonder dat eenzijdige functieverdringing optreedt” (Teisman, 2001: 5).

In de A15-zone zijn verschillende functies waar te nemen en het is dan ook de vraag hoe hiermee kan worden omgegaan. Een van de manieren ontwikkelingen te sturen zijn vormen van ruimtelijk procesmanagement. Procesmanagement kan als volgt worden gedefinieerd:

“De inzet om processen mogelijk te maken, op gang te brengen en op gang te houden, waarbij conflicterende claims op ruimte worden samengebracht in verzoenende verkenningen van nieuwe, meer gezamenlijke inrichtingsvoorstellen” (Teisman, 2001: 10).

Bij meervoudig ruimtegebruik gaat het om een coproductie tussen overheidsorganisaties, private partijen en overige belanghebbenden. Het gaat hierbij om vraagstukken die zowel de belangen als de mogelijkheden van individuele actoren overschrijden. Het gaat om kwesties van samenwerking in een turbulente omgeving. Hoewel het vermogen van enkelvoudige organisaties wordt overschreden, is er nog geen nieuwe overkoepelende ‘rationaliteit’ voor de samenwerking ontwikkeld. Partijen nemen initiatieven en zoeken daar partners bij. Bedrijven, overheden en not-for-profitpartners ontmoeten elkaar in wisselende constellaties in processen die snel complex worden omdat de partijen elkaar beïnvloeden en verbindingen aangaan. Vaak staat van te voren niet vast wie er mee doet, wat de regels van het spel zijn en waar het precies over zal (moeten) gaan. In onderlinge interacties ontwikkelen mensen de regels van het spel en spelen ze het spel (Termeer 2003: 274-275).

Dit vraagt om andere manieren van sturing dan de traditionele sturing vanuit de overheid. Ruimtelijk procesmanagement kan een middel zijn om processen van meervoudig ruimtegebruik te sturen en te managen. Ten opzichte van projectmanagement is procesmanagement zowel gericht op het bereiken van het doel als op het bepalen van het doel. In het procesontwerp zal daarom veel aandacht zijn voor deze doelzoekende functie (Teisman, 2001: 49). Dit betekent dat nog niet alles van te voren vastligt en dat actoren gezamenlijk zoeken naar betekenissen en naar gewenste oplossingsrichtingen. Een link met de A15-zone kan hierbij snel gelegd worden omdat het ook daar nog onzeker is welke kant het op zou moeten gaan. Er bestaat geen uitgekristalliseerde visie op het gebied en het is de vraag of actoren gezamenlijk een bepaalde oplossingsrichting kunnen en willen bepalen. Daarbij is het van belang om te realiseren dat de actoren in het gebied niet allemaal dezelfde positie hebben. Er is sprake van pluriformiteit tussen de actoren. Pluriformiteit betekent dat er onderlinge verschillen bestaan tussen de actoren, verschillen zoals de machtsmiddelen, het productenpakket en de omgeving van een organisatie.

Ook binnen organisaties is er sprake van een zekere mate van pluriformiteit. Een gemeente bestaat uit verschillende diensten en organisatieonderdelen die elk een bepaald belang

vertegenwoordigen. In de uitvoering van de werkzaamheden kunnen zich soms tegenstellingen manifesteren tussen diensten en onderdelen van de organisatie (De Bruijn, e.a., 1999: 41).

Naast de pluriformiteit tussen actoren bestaan er ook afhankelijkheden tussen actoren. Deze afhankelijkheden kunnen in verschillende grootheden worden uitgedrukt: financiën, bevoegdheden, politieke steun, grond en informatie (De Bruijn, e.a., 1999: 41). Afhankelijkheid suggereert dat een bepaalde actor afhankelijk is van een andere actor om haar doel te bereiken. Vaak draait het om wederkerigheid in de afhankelijkheidsrelatie en wordt er dus gesproken over wederzijdse afhankelijkheid (De Bruijn, e.a., 1999: 45). In het denken over koppelingen in de A15-zone en het identificeren van de relevante actoren is het van belang om oog te hebben voor de begrippen pluriformiteit en wederzijdse afhankelijkheden.

### 3.4.1 Het management van fragmentatie, complexiteit en flexibiliteit

De betrokkenheid van actoren kan telkens verschillen en hier wordt bij procesmanagement rekening mee gehouden. Er wordt aanvaard en mogelijk zelfs bevorderd dat er meerdere opdrachtgevers en referenten zijn (Teisman, 2001: 49). Wat belangrijk is om te realiseren is dat er bij procesmanagement een hoge mate van flexibiliteit bestaat en dat het te managen onderwerp niet altijd even tastbaar is. De begrippen bestuurlijke fragmentatie, complexiteit en flexibiliteit spelen een centrale rol bij procesmanagement.

#### *Het management van fragmentatie*

Bestuurlijke fragmentatie is te beschrijven als een situatie waarbij er een uitwaaiering plaats vindt over verschillende bestuurslagen. In de huidige samenleving is de overheid niet meer per definitie de centrale actor. Taken die van oorsprong door de overheid zijn uitgevoerd, zijn verdeeld over meerdere organisaties. Deze samenleving waarin al deze verschillende organisaties met elkaar interacteren, wordt ook wel met de *netwerksamenleving* aangeduid (Teisman, 2001: 50). De netwerksamenleving kent geen eenduidig georganiseerd openbaar bestuur. Een aantal organisaties behartigen of beïnvloeden taken van algemeen belang. Daarbij gaat het zowel om territoriaal georganiseerde lichamen als om functionele organisaties.

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden over deze organisaties wordt ook wel aangeduid als fragmentatie van bestuur (Teisman, 2001: 50). De uitdaging voor procesmanagement is om alle relevante overheden, private partijen en belanghebbenden tot elkaar te laten komen ten behoeve van de ontwikkeling van gezamenlijke uitgangspunten.

#### *Het management van complexiteit*

De samenleving wordt steeds complexer en is niet meer vanuit één punt (lees: de overheid) te managen. Bij complexiteit kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie variabelen (Teisman 2001: 50-51).

- *Percepties.* Partnerschappen bestaan uit verschillende partijen met eigen percepties over aard van problemen, soort van oplossingen en strategische keuzes.
- *Doelen.* Het is niet vanzelfsprekend dat doelen van partijen verenigbaar zijn, terwijl dit wel een cruciale voorwaarde is meerwaarde/synergie te bereiken. Voor het realiseren van meervoudig ruimtegebruik is een ingewikkelde uitruil van en uitwisseling van doelen nodig.
- *Organisatie.* Zelfs als percepties en doelen niet uiteenlopen, resteert een organisatieprobleem. Voor succesvolle samenwerking moeten partijen hun handelingen op elkaar afstemmen. Dat vereist een adequate tijdelijke organisatievorm. Deze moet

enerzijds partijen bij elkaar houden en anderzijds efficiënt zijn, met andere woorden niet teveel transactiekosten genereren.

Over het algemeen bestaat binnen de overheid sterk de neiging om de geconstateerde complexiteit te reduceren. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van managementstrategieën die gericht zijn op afbakening, scheiding en inhoudelijke fixatie van zowel rollen als inbreng van partijen (Teisman 2001: 52).

Echter, in een situatie waarin sprake is van bestuurlijke fragmentatie en een hoge mate van complexiteit zijn deze strategieën vaak niet afdoende. Dit wil niet zeggen dat het reduceren van complexiteit niet zinvol is, integendeel. Maar in situaties van bestuurlijke fragmentatie en een hoge mate van complexiteit is er al sprake van afbakening, scheiding en inhoudelijke fixatie van rollen en inbreng van partijen. De genoemde managementstrategieën bieden dan onvoldoende houvast en er zal naar andere strategieën gezocht moeten worden.

#### *Het management van flexibiliteit*

Het gaat om samenwerking tussen partijen en dat vereist een creatieve zoektocht naar inhoudelijke koppelingen en scopeverbreding. Samenwerking vereist flexibiliteit. Aanvullende ambities van deelnemende partijen moeten tijdens de processen van ontwikkeling kunnen worden verwerkt, evenals veranderende (markt) omstandigheden (Teisman 2001: 52). Teisman stelt dat samenwerking gemanaged moet worden als een proces, zonder de inhoud te snel te fixeren in specifieke oplossingspecificaties, en wel gericht op verrijking van de inhoud. Dit kan door andere partijen bij het proces te betrekken. Belangen en interessante opties zijn in zulke processen bespreekbaar. Tevens moet voorkomen worden dat partijen afhaken doordat de besluitvorming langdradig, traag of geheel onoverzichtelijk is (Teisman, 2001: 52).

### **3.4.2 Tussenbalans**

Bij ruimtelijk procesmanagement is het de kunst om processen mogelijk te maken waarin conflicterende (ruimtelijke) claims worden samengebracht en waarbij er gezocht wordt naar meer gezamenlijke inrichtingsvoorstellen. Een gehanteerd concept daarbij is meervoudig ruimtegebruik. Het gaat daarbij om de vraag of er een wijziging kan plaats vinden van de bestaande fysieke ruimte zonder dat er daardoor eenzijdige functieverdringing optreedt. Meervoudig ruimtegebruik komt steeds meer onder de aandacht omdat de fysieke ruimte steeds schaarser wordt en er verschillende conflicterende claims op deze schaarse ruimte liggen. Ook zijn er steeds meer actoren betrokken bij (ruimtelijke) besluitvormingsprocessen en is de overheid in de huidige netwerksamenleving niet meer in staat om ontwikkelingen eenzijdig te sturen. De overheid bevindt zich in een netwerk van actoren en er bestaat een zekere pluriformiteit en wederzijdse afhankelijkheden tussen deze actoren.

Ruimtelijk procesmanagement kan behulpzaam zijn bij de huidige complexe ruimtelijke vraagstukken. Daarbij staan het managen van fragmentatie, complexiteit en flexibiliteit centraal. Een aantal elementen uit de theorie over ruimtelijk procesmanagement kunnen behulpzaam zijn bij de analyse van de A15-zone. Het gaat daarbij om de vraag hoe in de A15-zone gezocht kan worden naar meer gezamenlijke oplossingsrichtingen waarbij de geconstateerde fragmentatie doorbroken kan worden. Het begrip fragmentatie wordt gebruikt om de (bestuurlijke) fragmentatie in het gebied te beschrijven. Het begrip complexiteit is behulpzaam om inzichtelijk te maken dat de besluitvorming in de A15-zone zeer complex is en dat het niet afdoende is om processen af te maken om zodoende de complexiteit te reduceren. En het begrip flexibiliteit is behulpzaam bij het besef dat bij de processen in de A15-zone er een zekere mate van flexibiliteit zal moeten zijn, dat er rekening moet worden gehouden met veranderende omstandigheden.

### 3.5 Procesmanagement en het leggen van koppelingen

In een omgeving met een grote mate van bestuurlijke fragmentatie, complexiteit en flexibiliteit is het de vraag hoe het proces georganiseerd moet worden. Een centraal begrip hierbij is het leggen van koppelingen. Koppenjan spreekt hierbij over koppelingen van activiteiten in het beleidsvormingsproces. Hij onderscheid hierbij de volgende activiteiten: vaststellen van de randvoorwaarden en een probleemformulering, de ontwikkeling van oplossingen, de besluitvorming daarover en de uitvoering ervan (Koppenjan, 2001: 153).

Activiteiten kunnen zowel strak als losjes gekoppeld worden. Bij een strakke werkwijze wordt er eerst gestreefd naar het vaststellen van duidelijke randvoorwaarden en een heldere, gedragen probleemformulering. Deze zijn vervolgens richtinggevend aan de overige activiteiten in het beleidsproces (Koppenjan, 2001: 153).

Bij een meer losse werkwijze zijn de activiteiten losser aan elkaar gekoppeld en kan er voortdurend tussen de probleemformulering en de uitwerking van de oplossing heen en weer geschakeld worden (Koppenjan, 2001: 153). De strakke koppeling van activiteiten zorgt voor een meer gesloten proces, terwijl een losse koppeling van activiteiten juist zorgt voor een meer open proces. Bij een losse werkwijze is het dan ook mogelijk om niet alleen problemen aan oplossingen te koppelen maar ook andersom (Koppenjan, 2001: 154). Het begrip koppelingen wordt hierbij vooral gebruikt in relatie tot de activiteiten in het beleidsproces. In dit beleidsproces is er veelal sprake van een hoge mate van complexiteit en onzekerheid. Om met deze complexiteit en onzekerheid om te gaan wordt er in de literatuur ook wel gesproken over 'game management' (Koppenjan, 2004: 188).

*“Game management attempts to realize the necessary concerted action so that actors who depend upon each other’s resources can achieve interesting outcomes for themselves, without producing unfavorable outcomes for others” (Klijn et al., 1995)*

Met game management, oftewel spelmanagement, worden voorwaarden geschapen waardoor partijen in complexe besluitvormingssituaties op een constructieve manier met elkaar samenwerken en interacteren. Game management kan hierbij ook uitmonden in het realiseren van selectieve koppelingen en ontkoppelingen. Een koppeling bestaat hierbij uit het bij elkaar brengen van actoren die betrokken zijn bij de formulering van een probleemsituatie of de ontwikkeling of het uitdragen van een oplossing (Koppenjan, 2004: 188). Deze activiteiten in het beleidsproces worden vaak door verschillende partijen op verschillende tijdstippen en in verschillende arena’s uitgevoerd. Door het leggen van koppelingen tussen partijen ontstaan er nieuwe mogelijkheden om hun activiteiten op elkaar af te stemmen en kan een situatie gecreëerd worden die voor alle partijen een verbetering is ten opzichte van de oude situatie (Koppenjan, 2004: 188).

Koppelingen brengen partijen met verschillende percepties, verschillende middelen en verschillende oplossingsrichtingen bij elkaar. Er kunnen strakke of losse koppelingen gelegd worden tussen de verschillende partijen. Daarbij kan er sprake zijn van een losjes georganiseerde interactie en afspraken op basis van vrijwilligheid of juist een toenemende en meer gereguleerde interactie tussen actoren. Naast het leggen van koppelingen kan het in een aantal situaties ook zinvol zijn om te zorgen voor ontkoppeling. Hierbij worden actoren uitgesloten, worden organisatorische arrangementen opgeheven en wordt de interactie tussen arena’s en actoren verminderd. Ontkoppeling kan hierbij voorkomen dat een proces in een impasse of conflict van



een ander proces wordt getrokken. Ontkoppeling kan dan juist behulpzaam zijn bij het creëren van een soort nieuw elan in het huidige besluitvormingsproces (Koppenjan, 2004: 192).

### **3.5.1 Tussenbalans**

Bij procesmanagement is het de vraag hoe het proces georganiseerd kan worden en het leggen van koppelingen staat daarbij centraal. Er wordt daarbij gesproken over koppelingen van activiteiten in het beleidsvormingsproces. Activiteiten kunnen losjes of strak gekoppeld worden. Een belangrijk concept is game management. Koppelingen brengen partijen met verschillende percepties, verschillende middelen en verschillende oplossingsrichtingen bij elkaar. Voor het onderzoek in de A15-zone is het begrip koppelingen een centraal thema.

Uit de hierboven gepresenteerde theoretische uitgangspunten over het management van complexe besluitvormingssituaties valt te destilleren dat het bij koppelingen onder andere gaat over het leggen van koppelingen tussen de verschillende activiteiten uit het beleidsvormingsproces en het leggen van koppelingen tussen de actoren die zich daarmee bezig houden. In de analyse van de A15-zone zal hier dan ook aandacht aan geschonken worden.

### **3.6 Vitale coalities en Communities of Practice**

In het voorgaande is aangegeven waar het over gaat als er gesproken wordt over procesmanagement. Deze vorm van management kan worden toegepast in situaties waar er een hoge mate van complexiteit valt waar te nemen. In de A15-zone is dit het geval en vormen van procesmanagement kunnen behulpzaam zijn bij het bepalen hoe het proces in de A15-zone georganiseerd kan worden zodat er koppelingen gelegd kunnen worden.

Het is de vraag of het mogelijk is om verschillende partijen te mobiliseren en gedeeld probleemeigenaarschap in het gebied te creëren. Het is de kunst om partijen te laten samenwerken en gezamenlijk aan oplossingsrichtingen te laten werken. Een concept dat daarbij in de literatuur gebruikt wordt is het concept 'vitale coalities'. Vitale coalities zijn coalities die letterlijk en figuurlijk 'leven' in de brouwerij brengen (Tops, 2002: 2). Tops betoogt dat vitaliteit vereist dat partijen niet alleen samen optrekken, maar dat ten minste ook doen met een voldoende mate van elan. Coalities zijn vitaal te noemen als ze onder de betrokkenen scherpste en inspiratie weten te organiseren (Tops, 2002: 2). Vitale coalities zijn uitdrukking van de noodzaak om interactie tussen bestuur en samenleving te organiseren. Vitale coalities omvatten actoren op het politieke, het professionele en het publieke domein (Tops, 2002: 3).

De A15-zone is een gebied waar het aangaan van verbindingen en het leggen van koppelingen bijzonder actueel is. Er heerst een grote fragmentatie op verschillende vlakken en de aanname is dat daardoor kansen onbenut blijven. Er bestaan verschillende manieren om deze fragmentatie te doorbreken en verbindingen te leggen tussen partijen en processen. Een werkvorm die de laatste jaren steeds meer in de belangstelling komt te staan is de werkvorm communities of practice. Het is een vorm van kennismanagement waarbij het leggen van verbindingen en het creëren van gezamenlijke kennis en uitgangspunten centraal staat. 'Communities of Practice' (CoP's) zijn groepen van mensen die hun kennis en ervaring rond een bepaald thema of vakgebied delen en met elkaar leren beter met de problemen en uitdagingen in de praktijk om te gaan. CoP's en hun leden leren als ze samen nieuwe betekenissen ontwikkelen om de effectiviteit van hun handelen in de praktijk te vergroten (Bood, 2004: 9-10). Letterlijk vertaald is een CoP een praktijkgemeenschap. Een CoP wordt gedefinieerd als een groep mensen die een zorg, probleem of passie met betrekking tot een bepaald domein delen en hun kennis en vaardigheden willen verdiepen door middel van een continue uitwisseling hierover. Domein, gemeenschap en praktijk zijn de drie dimensies waaromheen een CoP zich ontwikkelt. De functie van een CoP is mensen

een plek te geven waar ze toekomen aan hun wens om ervaringen uit te wisselen en die in gezamenlijkheid te verbinden om tot gedeelde en/of nieuwe inzichten te komen (Bood, 2004: 16-17). Een CoP is een manier om tot zinvolle uitwisseling te komen over een thema of probleem en in gezamenlijke reflectie verder vorm te geven (Bood, 2004: 18).

### **3.6.1 Tussenbalans**

Bij complexe besluitvormingsprocessen wordt traditionele sturing steeds problematischer. Er wordt dan ook gezocht naar nieuwe vormen van organisatie om te komen tot oplossingen van bepaalde vraagstukken in complexe situaties. Het is de kunst om vitale coalities te creëren waarbij er interactie wordt georganiseerd tussen actoren op het politieke, het professionele en het publieke domein.

Een werkvorm die de laatste jaren steeds meer in de belangstelling komt te staan is de werkvorm communities of practice. Communities of Practice' (CoP's) zijn groepen van mensen die hun kennis en ervaring rond een bepaald thema of vakgebied delen en met elkaar leren beter met de problemen en uitdagingen in de praktijk om te gaan. Een aantal van de gepresenteerde elementen kunnen behulpzaam zijn bij de analyse van de A15-zone.

Een CoP is een geschikt koppelingsarrangement voor de A15-zone, omdat het gebied zeer gefragmenteerd is. Er bestaan geen gezamenlijke uitgangspunten en oplossingsrichtingen. Er bestaat geen overkoepelende, breed gedragen visie op het gebied. Toch lopen er wel veel actoren rond in het gebied. Voor de A15-zone is het de vraag of het mogelijk is om te komen tot een dergelijke werkvorm. Is het mogelijk om de verschillende actoren in het gebied gezamenlijk te laten werken aan oplossingsrichtingen voor de A15-zone? Het gaat dan om het samenbrengen van verschillende actoren in de A15-zone die gezamenlijk willen werken aan kennisontwikkeling over de A15-zone en te komen tot nieuwe inzichten. Of zal blijken dat het ontwikkelen van een gezamenlijke visie niet mogelijk is en dat het leggen van koppelingen niet verder komt dan praktische afstemming tussen de projecten? Is het kortom mogelijk om de A15-zone vitaal te krijgen en te houden?

### **3.7 De eindbalans**

In dit hoofdstuk is een zoektocht gepresenteerd naar verschillende theorieën die behulpzaam kunnen zijn bij het verklaren van de fragmentatie in de A15-zone en de (mogelijke) koppelingen kunnen duiden. Er is gekeken naar het stromenmodel, het rondemodell, ruimtelijk procesmanagement, koppelingen bij procesmanagement en naar vitale coalities en Communities of Practice.

Bij al deze theorieën zijn de centrale uitgangspunten weergegeven en is aangegeven welke elementen behulpzaam zijn bij de analyse van de A15-zone. Deze verschillende elementen worden in hoofdstuk vier verwerkt in een analyse model en een daarbij behorende set met vragen. Met dit analysemodel kan vervolgens de A15-zone geanalyseerd worden in hoofdstuk vijf.

## Hoofdstuk 4: Operationalisering

De begrippen plan- en beleidsvormingsprocessen, fragmentatie en koppelingen zijn de centrale begrippen in de onderzoeksvraag. In de literatuur is gezocht naar concepten en theorieën die dieper ingaan op deze begrippen. Er is allereerst gekeken naar theorieën over gefragmenteerde besluitvorming en bestuurlijke fragmentatie. Vervolgens is gekeken naar concepten die ingaan op de vraag hoe met de geconstateerde fragmentatie kan worden omgegaan. Het gaat daarbij dus vooral om de vraag hoe koppelingen gelegd kunnen worden. Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag moeten de theoretische concepten geoperationaliseerd worden. Dit gebeurt aan de hand van de centrale begrippen uit de vraagstelling. In dit hoofdstuk zal worden aangegeven welke stappen gezet zullen worden in het onderzoek om tot een beantwoording van de onderzoeksvraag te komen.

### 4.1 Plan- en beleidsvormingsprocessen en de huidige situatie

Bij de centrale vraagstelling wordt ervan uitgegaan dat door bestuurlijke fragmentatie er onvoldoende afstemming bestaat tussen de verschillende partijen in de A15-zone. Hierdoor lopen er verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen naast elkaar in het gebied zonder dat er daarbij altijd koppelingen gelegd worden. Impliciet wordt dan aangenomen dat hierdoor bepaalde potenties en mogelijkheden van de A15-zone niet benut worden. Om tot een beantwoording van de centrale vraag te komen zal ten eerste de *huidige situatie* in de A15-zone worden beschreven. De beschrijving van de huidige situatie bestaat uit een beschrijving van alle verschillende functies die in het gebied vallen waar te nemen, een beschrijving van de ruimtelijke situatie in het gebied, een globale beschrijving van alle actoren in het gebied en een globale beschrijving van alle relevante beleidsvoornemens die direct of indirect voor het gebied van belang zijn. Deze beschrijving van de huidige situatie is de eerste stap in het onderzoek.

### 4.2 Fragmentatie

In de onderzoeksvraag wordt gesproken over de (bestuurlijk) gefragmenteerde A15-zone. In deze volgende stap van het onderzoek zal inzichtelijk worden gemaakt wat er bedoeld wordt met deze (bestuurlijke) fragmentatie. De verschillende partijen in het gebied zullen in kaart worden gebracht en er zal worden geanalyseerd hoe de besluitvorming in het gebied tot stand komt. Daarbij zal aan verschillende vormen van fragmentatie in het gebied aandacht worden besteed. Aan de hand van de gepresenteerde theoretische concepten zal inzichtelijk worden gemaakt waar deze verschillende vormen van fragmentatie uit bestaan. In deze paragraaf zullen de verschillende vormen van fragmentatie worden toegelicht en zal worden aangegeven hoe deze fragmentatie zichtbaar wordt gemaakt. Vanuit de theorie en de empirie kunnen eigenlijk vier verschillende vormen van fragmentatie in de A15-zone onderscheiden worden.

*Ten eerste* gaat het daarbij om gefragmenteerde besluitvorming. In het theoretische hoofdstuk zijn het stromenmodel en het rondensmodel gepresenteerd. Beide modellen geven een verklaring voor gefragmenteerde besluitvorming. Het stromenmodel laat zien dat verschillende processen naast elkaar kunnen bestaan en geeft inzicht in de rommeligheid van besluitvorming en de strategische keuzes die actoren maken. Deze vorm van fragmentatie kan worden aangeduid als *parallele fragmentatie*, omdat er verschillende processen parallel aan elkaar lopen. Het rondensmodel gaat over processen die achter elkaar verlopen en laat zien dat besluitvorming in verschillende besluitvormingsronden valt op te delen. Een besluit wordt niet op één plaats of door één actor genomen, maar vindt plaats in verschillende arena's op verschillende momenten. Besluitvorming verspringt steeds naar een volgende besluitvormingsronde. Deze vorm van fragmentatie kan ook

wel worden aangeduid als *sequentiële fragmentatie* omdat processen in afzonderlijke besluitvormingsronden verloopt

*Ten tweede* gaat het in de A15-zone om bestuurlijke fragmentatie. Hiermee wordt bedoeld dat er zeer veel verschillende actoren een rol spelen in het gebied. Al deze verschillende actoren hebben hun eigen verantwoordelijkheid, hun eigen positie en hun eigen belangen. Elke actor heeft een eigen bestuurlijk domein en er is niet één dominante actor die de dingen bepaalt, de verantwoordelijkheden zijn versnipperd over verschillende partijen.

*Ten derde* gaat het in de A15-zone om een vorm van ruimtelijke fragmentatie. Het gebied is min of meer opgeknipt in een aantal gebiedsprojecten. Deze projecten zijn weliswaar soms overlappend, maar zorgen er toch voor dat de zone nog meer gefragmenteerd is. Elk proces en elk project in de A15-zone kent zijn eigen gebiedsafbakening.

*Tenslotte* gaat het in de A15-zone om een vorm van inhoudelijke fragmentatie. Elk project in de A15-zone kijkt maar naar een beperkt aantal aspecten. Zo zijn er projecten die zich richten op bijvoorbeeld de infrastructuur, projecten die zich richten op woningbouw en projecten die zich richten op bijvoorbeeld natuurontwikkeling. Binnen deze projecten bestaat een inhoudelijke oriëntatie op een beperkt aantal aspecten zonder dat deze aspecten direct in samenhang met andere aspecten gezien worden. Hierdoor ontstaat een vorm van inhoudelijke fragmentatie.

### **4.3 Koppelingen**

Naast de verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen en de bestuurlijke fragmentatie wordt er in de onderzoeksvraag ook gesproken over koppelingen tussen de verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen en de mogelijkheden tot het aanbrengen van nieuwe koppelingen. Dit is de volgende stap in het onderzoek. Gekeken zal worden hoe koppelingen in de praktijk nu tot stand komen en of, en onder welke condities, het mogelijk is nieuwe koppelingen aan te brengen. Ook hierbij zal aandacht worden besteed aan de verschillende vormen van koppelingen die nodig zijn om de geconstateerde fragmentatie te overbruggen.

Om inzichtelijk te maken welke vormen van koppelingen er plaatsvinden en welke nieuwe koppelingen er mogelijk zijn, is het goed om te kijken naar de verschillende vormen van fragmentatie. Als er gekeken wordt naar de parallelle fragmentatie van het stromenmodel dan blijkt uit de literatuur dat deze fragmentatie het beste beslecht kan worden door het leggen van koppelingen van de drie afzonderlijke stromen. Het begrip *policy window*, of *window of opportunity*, staat hierbij centraal. Hierbij speelt een sterke strategische component mee, omdat zogenaamde *policy entrepreneurs* pogen de afzonderlijke stromen bij elkaar te brengen. Als er vervolgens gekeken wordt naar de sequentiële fragmentatie van het rondemodell, dan kan deze fragmentatie doorbroken worden door het synchroniseren van besluitvormingsronden. Het gaat om het overbruggen van afzonderlijke besluitvormingsronden. Er zijn kortom in de afzonderlijke processen momenten aan te wijzen waarop het mogelijk is de processen aan elkaar te koppelen.

Bestuurlijke fragmentatie kan doorbroken worden doordat bestuurlijke partijen hun aanpak integreren en gezamenlijk aan een initiatief werken. Actoren op vitale knooppunten tussen de processen kunnen verbindingen leggen. De bestuurlijke fragmentatie kan op verschillende manieren doorbroken worden. Ten eerste kunnen er nieuwe bestuurlijke platforms ontwikkeld worden waar bestuurders elkaar treffen. Bij deze vorm van koppelingen gaat het vooral om afstemming. Ten tweede kan er een vrijplaats ontwikkeld worden waar de verschillende actoren elkaar treffen en aan gezamenlijke uitgangspunten werken en de ruimte krijgen om verder te gaan dan afstemming alleen. Bij deze vorm van koppelingen gaat het vooral creatie van gezamenlijke, ideeën, gedachten en oplossingsrichtingen. Een vorm die hier eigenlijk tussen in zit is het creëren

van een vitale coalitie tussen verschillende actoren. Alhoewel het bij een vitale coalitie ook om afstemming gaat, is het toch zo dat deze vorm meer nijgt naar het creëren. In het prescriptieve gedeelte van deze scriptie zal ook aan deze vorm van koppeling aandacht worden besteed.

De fragmentatie die is ontstaan doordat er verschillende gebiedsprojecten bestaan, kan worden doorbroken door het gebied groter te maken of de overlap die er tussen verschillende gebiedsprojecten bestaat te benutten. Deelgebieden of een groter gebied kunnen integraal benaderd worden. In het prescriptieve deel van deze scriptie zal aan deze vorm van koppeling aandacht worden besteed. Tenslotte kan de inhoudelijke fragmentatie doorbroken worden door het aan elkaar koppelen van ruimtelijke visies en ruimtelijke claims. Door een meer integrale benadering en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie worden verschillende inhoudelijke aspecten aan elkaar gekoppeld en kan er een win-win situatie ontstaan. Hiermee wordt voorkomen dat ontwikkelingen te eenzijdig vanuit een bepaald ruimtelijk aspect benaderd wordt.

In de onderstaande tabel zijn de verschillende soorten fragmentatie en de daarbij behorende koppelingen weergegeven.

Soort fragmentatie op basis van de literatuur	Operationalisatie	Mogelijke koppelingen	Operationalisatie
<u>1: Gefragmenteerde besluitvorming</u> iedere procedure heeft lange tijdlijnen met verschillende besluitvormingsronden en processen kunnen gelijktijdig naast elkaar bestaan	Benoemen van de meest cruciale besluitvormingsmomenten zoals investeringsbeslissingen en tracékeuzes	<u>2:</u> Er doen zich momenten voor in de fasen van afzonderlijke processen waarop zich een window of opportunity opent voor koppelingen	Identificeren relevante politieke ontwikkelingen; Identificeren problemen en mogelijke oplossingen
<u>3: Bestuurlijke fragmentatie</u> besturen hebben hun eigen bestuurlijke domein	Beschrijven verschillende (bestuurlijke) actoren en hun verantwoordelijkheden	<u>4:</u> Bestuurlijke partijen kunnen hun aanpak integreren door een gezamenlijk initiatief. Mensen op vitale knooppunten tussen de processen kunnen verbindingen leggen.	Benoemen welke gezamenlijke initiatieven er mogelijk zijn en welke actoren er nodig zijn om de verbindingen te leggen
<u>5: Ruimtelijke fragmentatie</u> elk project kent een eigen gebiedsafbakening	Beschrijven van de verschillende projectgrenzen	<u>6:</u> Benutten van de overlappen tussen de gebieden door deelgebieden of een groter gebied integraal te benaderen	Benoemen welke gebieden/projecten zich lenen voor een integrale benadering
<u>7: Inhoudelijke fragmentatie</u> bij ieder project wordt slechts gekeken naar een beperkt aantal aspecten; bijvoorbeeld groen, infra, wonen	Beschrijven van de verschillende inhoudelijke kenmerken en aspecten van de projecten en processen	<u>8:</u> Er valt een win-win situatie te creëren door ruimtelijke visies en claims te koppelen	Benoemen welke claims en visies met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht

#### 4.4 Richting een analysekader

In dit onderzoek wordt gekeken naar plan- en beleidsvormingsprocessen, fragmentatie en reeds bestaande en mogelijk nieuwe koppelingen in de A15-zone. Om tot een analyse te komen van de situatie in de A15-zone zullen een viertal beleidsontwikkelingen in het gebied geanalyseerd worden.

In het gebied zijn nog veel meer beleidsontwikkelingen gaande, maar de analyse van deze vier ontwikkelingen biedt voldoende mogelijkheden om de fragmentatie en de mogelijke koppelingen zichtbaar te maken. Om een compleet beeld te geven van de situatie in de A15-zone worden nu eerst alle (ruimtelijke) ontwikkelingen in het gebied weergegeven. Vervolgens wordt aangegeven welke vier projecten geanalyseerd zullen worden en waarom.

Ontwikkelingen A15-zone
Ontwikkeling bedrijventerrein Charloisse Poort.
Herstructurering wijken Zuidwijk en Pendrecht.
Kwalitatieve en kwantitatieve wateropgave in het gebied.
Sportveldendiscussie gemeente Rotterdam.
Aanleg Betuweroute. - Ontmanteling deel oude havenspoorlijn en realisatie recreatieve fietsroute.
Verlengen Zuiderparkweg tot zuidelijke kant A15.
Verbreding A15
Project Mainportontwikkeling Rotterdam - Aanleg 600 hectare natuur ten zuiden van de A15 - Realisatie groene verbinding over de A15
Ontwikkeling Stadshavens (oude havengebieden)
Ontwikkeling Vinex-wijken Portland en Carnisselande
Ontwikkeling Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam (RR2020)

De volgende vier ontwikkelingen in de A15-zone uit de hierboven gepresenteerde lijst zullen geanalyseerd worden:

- Realisatie groene verbinding in het kader van het project PMR
- Verbreding A15
- Verlengde Zuiderparkweg
- Wateropgave in de A15-zone

De selectie van deze vier ontwikkelingen is niet volledig willekeurig tot stand gekomen. Een aantal criteria zijn hierop van toepassing. Het eerste criterium is de mate van representativiteit van deze ontwikkelingen. Dit betekent dat de geselecteerde ontwikkelingen representatief dienen te zijn voor de gehele situatie in de A15-zone. Kenmerkend aan de A15-zone is een veelheid aan bestuurlijke actoren en zeer veel verschillende projecten op verschillende schaalniveaus. De geselecteerde ontwikkelingen geven de diversiteit aan (bestuurlijke) actoren in de A15-zone goed weer en het zijn ontwikkelingen die spelen op bijvoorbeeld het lagere schaalniveau van de deelgemeente Charlois tot op het hogere schaalniveau van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. Met de analyse van deze ontwikkelingen komen kortom alle verschillende partijen in het gebied in beeld en ontstaat ook een goed beeld van de verschillende soorten van fragmentatie in het gebied.

Een tweede belangrijk criterium voor de selectie van de ontwikkelingen is de mogelijkheid tot het leggen van koppelingen tussen processen. Het leggen van koppelingen staat centraal in de onderzoeksvraag en bij de analyse moet hier dus aandacht aan worden besteed. Uit een eerste inventarisatie is gebleken dat zich bij deze vier ontwikkelingen mogelijkheden tot koppelingen voordoen. Het zijn weliswaar afzonderlijke projecten, maar gelet op de aard van de projecten en de actoren die hierbij betrokken zijn lijkt het mogelijk om deze projecten op onderdelen met elkaar te verbinden. Een verdere analyse lijkt daarom zinvol.

De vier ontwikkelingen representeren ook verschillende functies die in de A15-zone aanwezig zijn. De verbreding van de A15 gaat over de infrastructuur, de groene verbinding gaat over de functie groen en recreatie, de wateropgave gaat over de functie water en de verlengde Zuiderparkweg gaat zowel over infrastructuur als over wonen. Vanuit het oogpunt van de onderzoeksvraag is het ook interessant of de projecten die zich richten op verschillende aspecten toch met elkaar verbonden kunnen worden. Ondanks de gestelde criteria is de selectie van de ontwikkelingen enigszins arbitrair en kunnen er ook nog andere ontwikkelingen geanalyseerd worden. Voor dit onderzoek voert het echter te ver om nog meer ontwikkelingen in beschouwing te nemen. Met de globale beschrijving van de gehele situatie in het gebied en het beeld dat naar voren komt uit de analyse van de vier geselecteerde ontwikkelingen is het mogelijk om tot een aantal algemene conclusies te komen.

Om tot een adequate analyse te komen, zullen de concepten over fragmentatie en koppelingen gebruikt worden om de gepresenteerde projecten in hun samenhang te beschouwen. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt welke koppelingen er gelegd worden en welke koppelingen er mogelijk zijn. Het eerste gedeelte van de analyse bestaat per proces uit een actorenscaan en een procesbeschrijving. Het tweede gedeelte van de analyse bestaat uit een analyse van de koppelingen tussen de geselecteerde processen. De vragen die tijdens de analyse aan de orde worden gesteld corresponderen met de concepten uit het analysemodel waarin vier soorten fragmentatie en mogelijke koppelingen onderscheiden worden. Bij elke vraag zal worden aangegeven welke link deze heeft met de concepten uit het analysemodel. In het analysemodel zijn de concepten genummerd vanaf 1 tot en met 8. Bij elke vraag wordt dan ook aangegeven bij welk nummer die vraag behoort.

#### 4.4.1 Actorenscaan

Bij deze set vragen gaat het om de vraag wie de actoren in de verschillende processen zijn. Om de verschillende actoren te identificeren zullen de volgende vragen beantwoord worden.

*Welke actoren zijn er betrokken en in welke rol?*

Hierbij wordt bekeken welke actoren betrokken zijn en in welke rol ze betrokken zijn. Er wordt gekeken of actoren bij de besluitvorming, bij de uitvoering of in een mogelijk andere rol betrokken zijn in het proces. Een rol kan gedefinieerd worden als *'het geheel van bijdragen die een actor levert aan het besluitvormingsproces'* (Teisman, 1995: 53). Bij de beschrijving van de rollen wordt ook steeds iets gezegd over de mogelijkheden die een actor heeft. Deze vraag gaat in op het concept van bestuurlijke fragmentatie (3).

Op basis van de gesprekken met actoren zijn de volgende rollen te onderscheiden een aantal van deze rollen zijn ontleend aan het boek *Management in Netwerken* (de Bruijn, 1999).

Projecttrekker: Dit is de actor die een centrale rol speelt in het besluitvormingstraject. Vaak is deze direct verantwoordelijk voor de realisatie van het project.



Aanjager/pleitbezorger: Dit zijn actoren die een direct belang hebben bij de realisatie van het project en zij zijn over het algemeen een sterke voorstander van het project

Gesprekspartner: Dit zijn de actoren die direct betrokken zijn bij het besluitvormingstraject. Zij hebben niet direct besluitvormingsmacht maar zijn wel een gesprekspartner in de besluitvorming. Deze actoren zijn niet per definitie voorstander van het project.

Belanghebbende: Dit zijn de actoren die enig belang kunnen hebben bij de realisatie van het project. Dit betekent niet automatisch dat ze direct betrokken zijn bij de besluitvorming maar ze kunnen er zich wel in mengen.

Kleine vossen: Dit zijn de actoren die niet direct betrokken zijn bij het besluitvormingstraject. Deze actoren kunnen de besluitvorming vooral volgen en waar mogelijk anticiperen.

Opponenten: Dit zijn de actoren die geen voorstander zijn van het project en die een duidelijk tegengeluid laten horen. Deze actoren zijn vanwege hun vaak geringe omvang niet direct betrokken bij de besluitvorming maar trachten het proces op de voet te volgen en waar mogelijk te beïnvloeden.

*Wat zijn de belangen van de actoren?*

Met het beantwoorden van deze vraag wordt duidelijk welke belangen er spelen in de diverse processen. Hierbij komen de verschillende ambities en urgenties die in het proces een rol spelen naar voren. Deze vraag gaat in op het concept van inhoudelijke fragmentatie (7).

#### **4.4.2 Procesbeschrijving**

Bij deze set vragen gaat het om de analyse van het procesverloop. Om de verschillende proceskenmerken te identificeren zullen de volgende vragen beantwoord worden.

*Hoe verloopt het beleidsproces?*

Hierbij wordt bekeken welke besluitvormingsronden er in het proces te onderscheiden zijn. Hiermee wordt inzichtelijk hoe het proces verlopen is en welke momenten in het beleidsproces van belang zijn. Deze vraag gaat in op het concept van gefragmenteerde besluitvorming (1).

*Wat zijn de projectgrenzen?*

Hierbij wordt aangegeven wat de projectgrenzen van het betreffende project zijn. Er wordt gekeken naar de scope van het project, oftewel de reikwijdte van het project. Hiermee wordt in dit onderzoek de doelstelling van het project bedoeld; tot hoever strekt deze doelstelling zich uit? Daarbij wordt ook gekeken naar de ruimtelijke functies van het project zoals water, infrastructuur, woningbouw etc. Er wordt gekeken naar de ruimtelijke afbakening van het project, dus wat zijn de fysieke grenzen van het project. Er wordt gekeken naar de tijdsplanning van de projecten. Tenslotte wordt ook in kaart gebracht of de projectgrenzen meegroeien in het proces of dat deze juist stabiel zijn. Deze vraag gaat in op het concept van ruimtelijke fragmentatie (5).

*Wat zijn de knelpunten en de doorbraken?*

Hierbij wordt in beeld gebracht welke knelpunten zich voordoen bij de verschillende processen. Dit kunnen zowel inhoudelijke- als procesmatige knelpunten zijn. Daarbij gaat het ook om problemen zoals partijen die ervaren. Er zal dus aandacht zijn voor de vraag of partijen problemen en knelpunten op dezelfde wijze ervaren. Ook wordt er gekeken wat de belangrijkste doorbraken zijn en waar er dus aanknopingspunten liggen voor voortgang van de processen. Hierbij wordt ook bekeken welke koppelingen er in de praktijk reeds tot stand komen tussen de verschillende processen. Deze vraag gaat in op het concept van inhoudelijke fragmentatie (7).

### 4.4.3 Analyse van koppelingen

Voor elk van de vier casussen zullen de hierboven genoemde vragen beantwoord worden zodat er een compleet beeld ontstaat van de afzonderlijke projecten. Na dit eerste deel van de analyse zal er dieper worden ingegaan op de koppeling tussen de verschillende projecten. Dit zal gebeuren aan de hand van een nieuwe set vragen. Hiermee bestaat de analyse eigenlijk uit twee onderdelen waarbij het eerste deel een beschrijving is van de afzonderlijke projecten en waarbij in het tweede gedeelte de koppelingen tussen de projecten geanalyseerd worden. Bij het beantwoorden van deze vragen is zowel aandacht voor de toekomstige situatie als de huidige. Er wordt dus ook gekeken naar de vraag welke koppelingen er reeds tot stand zijn gebracht.

*Zijn er in de vier projecten momenten aan te wijzen waarbij er zich een window of opportunity opent of heeft geopend?*

Bij het beantwoorden van deze vraag wordt inzichtelijk gemaakt welke kansen zich hebben voorgedaan en zich voordoen om koppelingen te leggen tussen de afzonderlijke projecten. Het hierbij gehanteerde concept is een 'window of opportunity'. Dit wordt zichtbaar gemaakt door aan te geven waar de politieke stroom, de beleidsstroom en de problemenstroom elkaar hebben geraakt waardoor er zich een window of opportunity heeft geopend. Deze vraag gaat dus in op de drie stromen uit het stromenmodel van Kingdon (2).

*Heeft de bezetting (partijen, mensen) van de projecten geleid tot koppelingen?*

Hierbij zal specifiek aandacht besteed worden aan de vraag of er actoren zijn aan te wijzen die een impuls hebben gegeven en kunnen geven aan het leggen van koppelingen. Een concept dat hierbij gebruikt wordt is een 'policy entrepreneur'. Hierbij zal bekeken worden of er actoren zijn, die door hun inzet en de inzet van de hun tot beschikking staande middelen, in staat zijn om het leggen van koppelingen te stimuleren. (4).

*In hoeverre heeft de gebiedsafbakening tussen de vier projecten geleid tot koppelingen en ontkoppelingen?*

Hiermee wordt in kaart gebracht of de gebiedsafbakening tussen de projecten heeft geleid tot koppelingen en ontkoppelingen. Met de gebiedsafbakening worden de ruimtelijke grenzen van het project bedoeld. Deze vraag gaat in op het benutten van overlappen tussen de gebieden (6).

*Welke visies en ruimtelijke claims hebben zich geleend voor het leggen van koppelingen?*

Bij de beantwoording van deze vraag wordt gekeken welke visies en ruimtelijke claims van de verschillende projecten met elkaar in overeenstemming zijn gebracht. Vervolgens is het mogelijk om te benoemen welke koppelingen er mogelijk zijn tussen de projecten (8).

## Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk wordt een beknopte beschrijving van de A15-zone gegeven. Er wordt een beschrijving gegeven van de historische ontwikkeling van de A15-zone en de ruimtelijke situatie in het gebied. Vervolgens wordt er een opsomming gegeven van de verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen. Na deze beknopte beschrijving van de A15-zone wordt er ingezoomd op de vier geselecteerde projecten en worden deze geanalyseerd aan de hand van de vragen die in hoofdstuk vier aan de orde zijn gesteld. Deze analyse maakt inzichtelijk welke koppelingen er bestaan tussen de verschillende processen en welke koppelingen er mogelijk zijn.

### 5.1 De huidige situatie

Voor de beschrijving van de huidige situatie in het gebied is onder andere gebruik gemaakt van het rapport van TNO over de A15-zone wat in december 2004 gepubliceerd is (TNO, 2004). De (ruimtelijke) beschrijving van de A15-zone zal echter een beknopte en globale omschrijving zijn omdat de kern van het onderzoek gaat over de vraag welke koppelingsmogelijkheden zich voordoen in deze zone. Daarbij is een zekere begrip van de ruimtelijke aspecten van de zone noodzakelijk, maar het voert te ver om de ruimtelijke situatie tot in detail te beschrijven. Voor een uitgebreidere beschrijving van het gebied wordt verwezen naar het TNO rapport over de zone (TNO, 2004).

Omdat in deze scriptie specifiek wordt gekeken naar de verschillende planvormingsprocessen in het gebied en de daarbij betrokken actoren, zullen de beschrijvingen hiervan in de bijlage van deze scriptie worden opgenomen. In dit hoofdstuk zullen de diverse projecten en processen wel benoemd worden, maar voor een volledige beschrijving wordt verwezen naar de bijlagen. Hiervoor is gekozen om het geheel overzichtelijk en leesbaar te houden.

#### 5.1.1 Historische ontwikkeling A15-zone

De A15-zone maakt onderdeel uit van het eiland IJsselmonde, dat al een lange bewoningsgeschiedenis kent. In de A15-zone bevinden zich de polder Oud Pendrecht, delen van de polder Nieuw Pendrecht en de Charloische Polder. Van oudsher is er lintbebouwing langs de Charloisse Lagedijk, de Katendrechtscheweg (Dorpslaan) en Smitshoekseweg. In de loop der jaren is de verdichting van deze linten toegenomen. De bebouwing bestond uit een mengeling van woningen en agrarische bedrijven. Verschillende bedrijfsontwikkelingen, zoals een autosloperij, containeropslag enz. hebben het oorspronkelijk agrarische gebied in de loop der tijd sterk aangetast.

De ruimtelijke ontwikkeling van de A15-zone laat sinds 1900 vier belangrijke ijkpunten zien die mede bepalend zijn voor de inrichting van de zone. Dat zijn het aanleggen van de Waal- en Eemhaven, de havenspoorlijn, de woonwijken Pendrecht en Zuidwijk en de aanleg van de snelweg (TNO, 2004: 5-6).

##### *1. Aanleg havens: Waalhaven 1920-1940 en Eemhaven 1946-1960*

De havenaanleg aan de linker oever van de Maas gaat aan alle verstedelijking vooraf. Op 26 juni 1906 nam de Rotterdamse gemeenteraad het besluit tot het graven van de Waalhaven. Het gebied, waar de haven zou komen, was voorheen een mooi landelijk gebied met hoofdzakelijk agrarische activiteiten. Het graven van de Waalhaven gebeurde in drie fasen en duurde maar liefst een kwart eeuw. In 1907 begon men en in 1931 was de haven gereed voor gebruik. Het is in

opzet een massagoedhaven voor overslag van kolen, erts en granen. In de Waalhaven werd het vliegveld 'Waalhaven' aangelegd. Dit is echter tijdens de Tweede Wereldoorlog verwoest en werd nadien niet meer opgebouwd. Tevens werd zo'n 40% van de haven verwoest en na de oorlog is hard gewerkt om de platgebombardeerde haven weer op te bouwen.

Het ging al snel zo goed met de haven, dat er voor alle bedrijven en schepen te weinig ruimte was. Besloten werd uit te breiden in westelijke richting: het gebied tussen Rotterdam en Hoek van Holland. Ten zuiden van de Nieuwe Waterweg ontstonden de Eemhaven en de Botlek. De aanleg van de Eemhaven was een werkverschaffingsproject en was in 1960 afgerond. De onderstaande kaart toont Rotterdam in 1938.



(TNO, 2004: 5)

### *2. Aanleg havenspoorlijn: Eerste deel 1928, tweede deel 1935*

De havenspoorlijn ten zuiden van Rotterdam is in meerdere fasen aangelegd. Tegelijk met de aanleg van de Waalhaven is het eerste deel van het traject Rotterdam IJsselmonde-Waalhaven aangelegd in 1928. Omdat de haven zich steeds verder naar het westen uitbreidde, is dit traject in 1935 verlengd en ontstond ook een havenspoorlijn van de Waalhaven tot aan Pernis. In de decennia daarna is de spoorlijn meerdere malen verlengd richting de Noordzee (1957, 1964, 1977).

### *3. Aanleg woonwijken: Zuidwijk start 1952, Pendrecht start 1954*

Na de Tweede Wereldoorlog werd Rotterdam geteisterd door een enorme woningnood. Om de bevolking op te vangen werden onder andere de wijken Zuidwijk en Pendrecht gebouwd. Begin jaren '50 werd begonnen met de bouw van de twee wijken. Zij vormden de Zuidelijke Tuinsteden.

Door de snelheid van bouwen, die noodzakelijk was voor het oplossen van de naoorlogse woningnood, werd meer gefocust op kwantiteit dan op kwaliteit. De oplevering van de eerste woningen in Zuidwijk geschiedde in 1952 en in 1963 werd het voltooid. Pendrecht volgde iets later.

Deze twee wijken maken deel uit van een groter gebied met een specifieke structuur. De benadering is vergelijkbaar met die van Spangen, maar dan op een groter schaalniveau. In het patroon van hoofdwegen zit een grote stersymmetrie. In het hart van de ster bevindt zich het Zuidplein als een centrum van de voorstad. Aan het centrum van de ster is een groot groengebied gekoppeld: het Zuiderpark. De woongebieden (waaronder Zuidwijk en Pendrecht) liggen er omheen gegroepeerd als blaadjes om een bloem. Dit 'Zuiderpark – model' is het resultaat van een bewuste planologische ingreep, gericht op een opdeling van de stad in mini-stadjes en op de afgrenzing van stad en land. De onderstaande kaart toont Rotterdam in 1971.



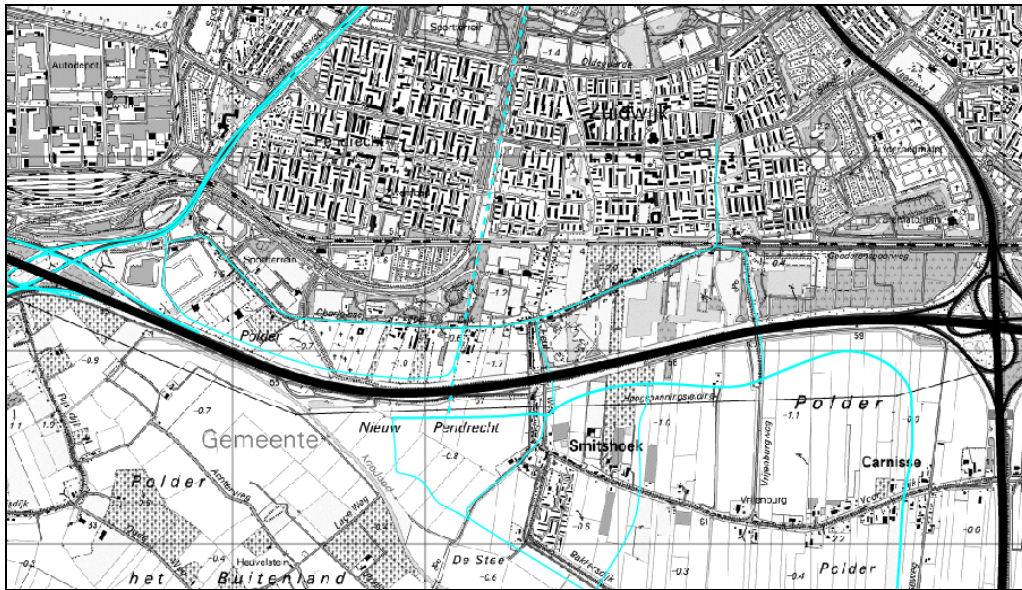
(TNO, 2004:6)

#### 4. Aanleg snelwegen: Ruit van Rotterdam

Vrijwel tegelijk met de naoorlogse nieuwbouwwijken werd begonnen met het autosnelwegennet. Het resultaat hiervan was een compleet nieuwe figuur op de Rotterdamse stadsplattegrond dat zich eind jaren '60 begon af te tekenen: 'De Ruit' met tal van tentakels tot diep in de stad. De huidige A15 is het zuidelijke deel van 'De Ruit van Rotterdam'. Het hele gebied tussen de rivier en 'De Ruit' ging dienen voor uitwisseling van water- en landtransport en de industrieën die daarbij horen. Zo is de bijna continue, brede zone van havens direct langs de Maas en Waal richting zee ontstaan.

#### 5.1.2 Infranetwerk, occupatie en functies A15-zone

Het infranetwerk van de A15-zone is een grofmazig netwerk dat wordt gedomineerd door de wegenstructuur, die vooral een bovenstedelijke functie vervult (TNO, 2004: 18-23). De A15-zone wordt deels begrensd door de A15 (oost-west), de Groene Kruisweg aan de westkant (noord-zuid) en de Vaanweg (noord-zuid) aan de oostkant. Het gebied wordt doorkruist door de Krabbendijkestraat, de Hansweertstraat, de Dorpslaan/ Dorpshof, de Vrijenburerweg, Smitshoekseweg, Heulweg en de Charloisse Lagedijk. In onderstaande kaart is de weginfrastructuur weergegeven.



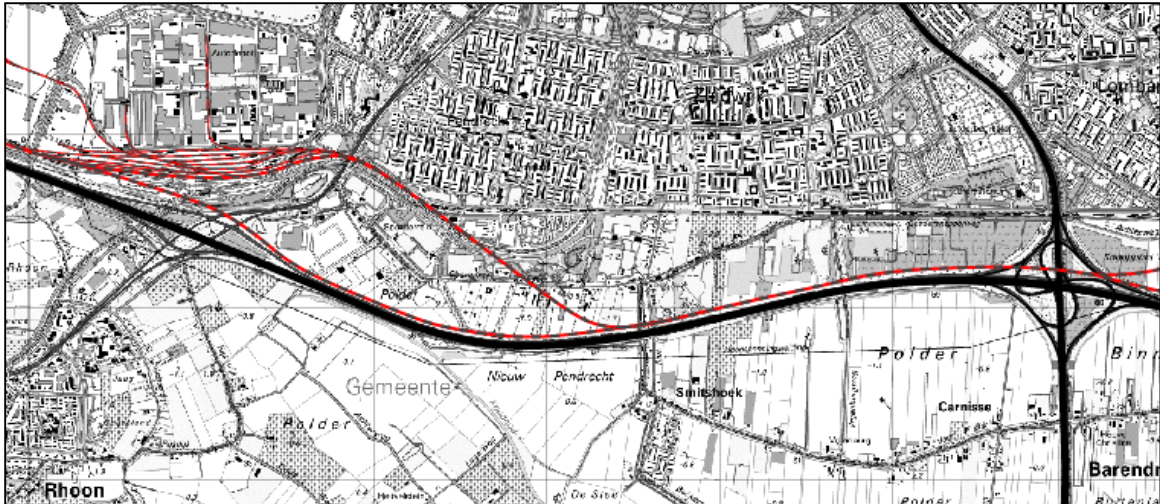
(TNO, 2004: 18)

De Charloisse Lagedijk, de Dorpshof, het zuidelijke gedeelte van de Smitshoekseweg, de Pendrechtse dijk en de Krabbendijkstraat vormen de oude lintstructuur van het gebied. Deze oude lintstructuur is een bijzondere kwaliteit in het gebied. In onderstaande kaart is de lintstructuur in de A15-zone weergegeven.



(TNO, 2004: 19)

De A15-zone en de recent aangelegde Betuweroute zijn de grootste infrastructurele bundels in het gebied. Deze bundels zorgen letterlijk voor grote barrièrewerking en delen de A15-zone in tweeën. Naast de Betuweroute ligt er ook nog de oude havenspoorlijn in het gebied. De havenspoorlijn zal na aanleg van de Betuwelijn haar functie verliezen. Het grootste gedeelte van de spoorlijn wordt ontmanteld en zal vervangen worden door een recreatieve fietsroute. De spoorlijn loopt zuidelijk langs de wijken Pendrecht en Zuidwijk. In Pendrecht zal langs de spoorlijn het Havenspoorpark als waterrijk park worden ontwikkeld. In de onderstaande kaart is de Betuweroute weergegeven.



(TNO, 2004: 22)

De occupatiestructuur van de A15-zone kan verdeeld worden in een noordelijk en een zuidelijk deel. Ten noorden van de A15 heeft het gebied het karakter van een ‘rommelzone’. Er is weinig samenhang tussen de verschillende functies in het gebied. De ten zuiden van de A15 gelegen nieuw aangelegde Vinex-wijken staan in contrast tot het rommelige beeld dat het noordelijke gedeelte biedt (TNO, 2004: 24-33).

De woonbebouwing in de A15-zone is voornamelijk geconcentreerd langs de Charloisse Lagedijk, de Dorpslaan / Dorpshof en de Smitshoekseweg. Ten noorden van de A15-zone bevinden zich verder de Zuidelijke Tuinsteden Zuidwijk en Pendrecht. De Zuidelijke Tuinsteden zijn voor een groot deel ontwikkeld in de jaren ‘50 van de vorige eeuw. Deze wijken worden op dit moment geherstructureerd. Aan de zuidkant van de A15 liggen de nieuw aangelegde Vinex-wijken Portland en Carnisselande. In onderstaande kaart is de woonbebouwing weergegeven.



(TNO, 2004: 28)

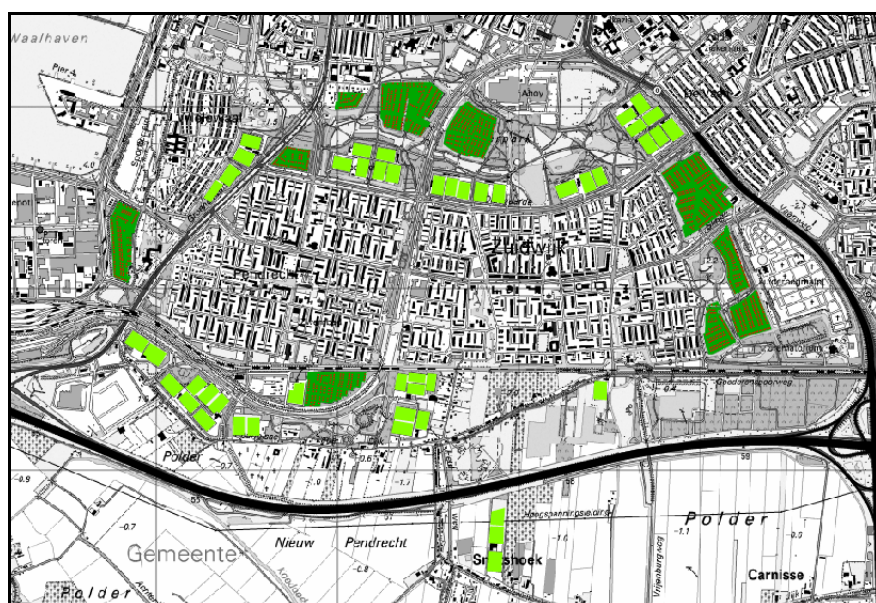
Naast het diverse woningaanbod bevinden zich in de A15-zone verschillende soorten bedrijven zoals agrarische bedrijven, ambachtelijke bedrijven, detailhandel en zakelijke dienstverlening in combinatie met wonen, zoals verzekeraars en ICT-bedrijven. Daarnaast zijn er nog een autosloperij en enkele magazijnen. Op de kop van de Charloisse Lagedijk aan de kant van de Groene Kruisweg ligt het bedrijventerrein Charloisse Poort. Het is een extensief gebruikt terrein, waar vooral grote retail aanwezig is zoals autobedrijven. Op onderstaande kaart is het bedrijventerrein Charloisse Poort weergegeven.



(INO, 2004: 43)

Naast woningbouw en bedrijven zijn er ook groenvoorzieningen in het gebied waar te nemen. De groenvoorzieningen in het gebied bestaan voornamelijk uit sportcomplexen die gebruikt worden door voetbal- en hockeyverenigingen. Daarnaast bevinden zich een ponyclub, een American Football club en een volkstuintencomplex in het gebied.

Het groen in de A15-zone is in delen ontwikkeld. De totale zone is nooit als een samenhangend gebied ontwikkeld. Het Zuidelijk Randpark wordt bijvoorbeeld niet als een park ervaren. De zone functioneert nu als een groene buffer tussen het stedelijke gebied van Rotterdam Zuid en de achter de infrastructuurbundel liggende Vinex-wijken. De zone speelt een belangrijke rol in het netwerk van langzaam verkeer verbindingen tussen het stedelijke gebied en de Oude Maas. De twee belangrijkste groengebieden zijn de Drechterweide en het Zuidelijk Randpark. In onderstaande kaart zijn de groenstructuren weergegeven.



(INO, 2004: 30)



## 5.2 Analyse geselecteerde projecten

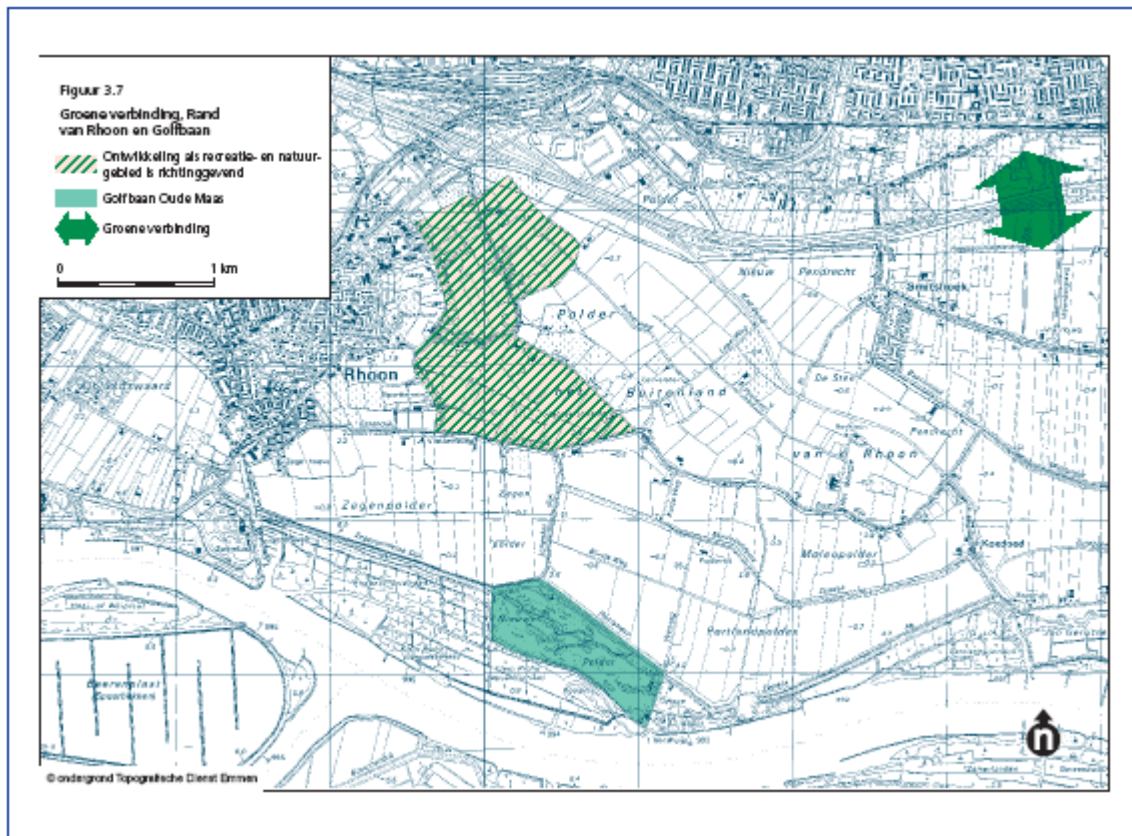
In deze paragraaf wordt een analyse gepresenteerd van de A15-zone aan de hand van vier geselecteerde projecten. Via de analyse van deze projecten wordt zichtbaar welke koppelingen zich voordoen en welke koppelingen mogelijk zijn. In het eerste deel van de analyse wordt een beschrijving gegeven van de afzonderlijke projecten. In het tweede gedeelte van de analyse worden de koppelingen geanalyseerd.

### 5.2.1 Project I: Realisatie groene verbinding in het kader van het project PMR

In het kader van de aanleg van de Tweede Maasvlakte heeft het kabinet besloten een impuls te geven aan de leefbaarheid van de Rotterdamse regio door het realiseren van een liefst zo veel mogelijk aaneengesloten natuur- en recreatiegebied met een forse omvang, dat goed bereikbaar is vanuit de stad.

De 750 hectare natuur- en recreatiegebied worden verdeeld over IJsselmonde (circa 600 hectare) en een drietal gebieden in de noordflank van Rotterdam (ca 150 hectare). Voor de A15-zone is met name de aanleg van de 600 ha natuur in IJsselmonde van belang. Dit project valt uiteen in twee onderdelen. Ten eerste gaat het om de realisatie van 600 ha nieuwe natuur en ten tweede gaat het om de realisatie van een aantal groene verbindingen tussen Rotterdam-Zuid en IJsselmonde.

In het kader van de aanleg van de Tweede Maasvlakte wordt in de PKB PMR gesproken over de realisatie van een aantal groene verbindingen. Een groene relatie tussen de bestaande parken in Rotterdam en de aanwezige en nog te realiseren groenstructuur ten zuiden van de A15 inclusief Midden-IJsselmonde ontbreekt nu. Ook vormt de infrabundel A15-Betuwelijn een barrière voor de bereikbaarheid van Midden-IJsselmonde voor langzaam verkeer uit Rotterdam-Zuid. In de PKB is een beslissing van wezenlijk belang genomen. Teneinde de barrière die gevormd wordt door de infrastructuurbundel zo veel mogelijk op te heffen, zal voor langzaam verkeer en openbaar vervoer tussen Midden-IJsselmonde en het stedelijk gebied van Rotterdam-Zuid één of meer groene verbindingen worden gerealiseerd. In onderstaande kaart is de locatie van de groene verbinding weergegeven (PMR, 2003:143).



## Actorenscaan

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van drie vragen een actorenscaan voor dit beleidsproces uitgevoerd. De twee vragen zullen elk afzonderlijk beantwoord worden en vervolgens zal een samenvattende tabel worden weergegeven.

*Welke actoren zijn er betrokken en in welke rol?*

De provincie Zuid-Holland is bestuurlijk opdrachtgever van dit project en beschikt ook over financiële middelen die voortvloeien uit de PMR-deal. De provincie is projecttrekker voor het totale project 750 ha natuur en is daarmee één van de belangrijkste partijen. De stadsregio Rotterdam is ook één van de belangrijkste spelers in het proces. De stadsregio beschikt over financiële middelen en heeft besluitvormingsbevoegdheid. Voor de uitvoering van het deelproject van de groene verbinding is de stadsregio Rotterdam door de provincie aangewezen als projecttrekker. Haar rol is het opzetten en het management van het besluitvormingsproces en het uitvoeringstraject. De provincie en de stadsregio worden daarom beiden aangemerkt als projecttrekker, waarbij de stadsregio in dit geval het voortouw neemt.

De gemeente Rotterdam beschikt over besluitvormingsmacht en draagt deels bij aan de kosten van het project en is dus nauw betrokken bij de besluitvorming. De gemeente heeft vanaf het begin geparticipeerd in het beleidsvormingsproces en kan worden aangemerkt als aanjager en pleitbezorger van dit project. De deelgemeente Charlois beschikt niet over zeer veel middelen, maar tracht door aanjagen en najagen het proces te beïnvloeden. De deelgemeente heeft een direct belang bij de realisatie van het project. Hierbij vervuld zij de rol van belanghebbende en volgt het proces en tracht waar mogelijk mee te praten.

Het waterschap is betrokken bij het besluitvormingsproces vanuit haar betrokkenheid bij de realisatie van de 750 ha nieuwe natuur. Deze actor is echter niet direct betrokken bij de

besluitvorming maar kan bij de uitvoering van het project wel in beeld komen. Het waterschap speelt hierbij de rol van belanghebbende.

Barendrecht en de OMMIJ zijn ook betrokken bij de besluitvorming in dit proces. De OMMIJ is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Vinex-locaties ten zuiden van de A15 en is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Albrandswaard en Barendrecht. De groene verbinding komt op Barendrechts grondgebied uit en daarom zijn de OMMIJ en Barendrecht betrokken bij de besluitvorming. Hun betrokkenheid bij het project is echter niet zeer actief omdat voor hun het belang van het opheffen van de barrièrewerking minder aanwezig is. De rol van Barendrecht en van de OMMIJ is in dit geval die van gesprekspartner. De rol van gemeente Albrandswaard is die van kleine vos. De ontwikkelingen worden gevolgd, omdat het een deelproject is van de PMR-deal maar de eventuele groene verbinding ligt geografisch op een dusdanige afstand dat het voor Albrandswaard niet echt een issue is. Via de OMMIJ kan Albrandswaard wel meepraten. Echter, haar betrokkenheid is passief en wordt er weinig invloed uitgeoefend.

ROM-Rijnmond speelt een rol als belanghebbende en volgt het proces van de groene verbindingen op afstand. Deze actor is een samenwerkingsverband bestaande uit de ministeries V&W, VROM, EZ en LNV, de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de overige regiogemeenten, de kamer van Koophandel Rotterdam en Deltalinqs. Deze organisatie heeft als doelstelling het versterken van de mainport Rotterdam en het verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de regio. Zij beschikt niet over echte middelen om de besluitvorming te sturen maar kan wel haar convenantpartners aan de gemaakte afspraken in het kader van de PMR-deal houden.

Het natuur- en recreatieschap IJsselmonde heeft als specifieke taak het beheer en onderhoud van natuur- en recreatiegebieden en kan kennis en expertise inbrengen in het besluitvormingsproces. Het is echter een relatief kleine speler en kan ook in dit proces worden aangeduid als een kleine vos. In dit proces is de rol van Rijkswaterstaat relatief beperkt en kan dan ook worden aangemerkt als kleine vos. Echter, Rijkswaterstaat kan wel in beeld komen zodra de besluitvorming gereed is. De werkzaamheden kunnen dan gekoppeld worden aan de verbreding van de A15.

Naast alle (bestuurlijke) actoren spelen ook de bewoners een rol in dit proces. De organisatiegraad van bewoners in de A15-zone is niet hoog en daarom kunnen ze ook weinig invloed uitoefenen. Ze spelen geen prominente rol in het proces en zijn op geen enkele wijze bij de besluitvorming betrokken. De rol van de bewoners is die van belanghebbende.

#### *Wat zijn de belangen van de actoren?*

Voor de stadsregio is de realisatie van de 750 ha van belang in het kader van de leefbaarheid in de regio. Het project groene verbinding is hiervan een onderdeel en het is dus belangrijk voor de stadsregio dat dit project gerealiseerd wordt, omdat het de barrièrewerking van de bundel A15/Betuweroute tegengaat. Voor de provincie Zuid-Holland is het van belang dat de totale PMR-deal gerealiseerd wordt en de groene verbinding maakt hier deel van uit. Voor de gemeente Rotterdam is het grootste belang het opheffen van de barrièrewerking die uitgaat van de infrabundel A15/Betuweroute. Daarnaast kan dit project een impuls geven aan de ontwikkeling van de A15-zone. Ook voor de deelgemeente Charlois geldt dat de groene verbinding van belang is bij het opheffen van de barrièrewerking. Bewoners van de deelgemeente kunnen zodoende eenvoudiger in het buitengebied komen. Daarnaast is het voor de deelgemeente belangrijk dat er aandacht komt voor het gebied, zodat er mogelijk een impuls kan worden gegeven aan de gehele A15-zone.

Voor Barendrecht en de OMMIJ is er niet een direct belang bij de realisatie van de verbinding, want de barrièrewerking wordt aan die kant van de A15 veel minder sterk gevoeld. Het is voor Barendrecht en de OMMIJ nu vooral van belang dat de werkzaamheden goed worden afgestemd met de werkzaamheden aan de Vinex-wijk. Voor het waterschap is de verbinding niet een direct belang, maar het project kan wel worden aangegrepen om dit te koppelen aan het verbinden van de watersystemen van Rotterdam en het water uit de oude Maas. Dit is een wens van het waterschap en de realisatie hiervan kan eventueel gekoppeld worden aan de groene verbinding. Voor het recreatieschap is het van belang dat de groenstructuren op het eiland IJsselmonde met elkaar worden verbonden. De realisatie van de groene verbinding levert hieraan een bijdrage en is in die zin van belang voor deze actor.

Rijkswaterstaat heeft geen direct belang bij de realisatie van dit project, maar heeft er wel belang bij dat de werkzaamheden worden afgestemd met de verbreding van de A15. Albrandswaard heeft bij dit project geen specifiek belang. De barrièrewerking van de A15 is voor haar geen probleem en het project heeft geen ingrijpende gevolgen voor de gemeente. Voor ROM-Rijnmond is het van belang dat alle partijen zich houden aan de afspraken van de PMR-deal, waaronder dus de groene verbinding valt. Voor de bewoners van Rotterdam is de A15 een barrière en is de groene verbinding van belang om eenvoudiger het buitengebied te bereiken. Voor de bewoners van Barendrecht en de Vinex-wijken is de A15 ook wel een veilige afscheiding met de grote stad. De barrièrewerking wordt aan de zuidkant van de A15 dan ook veel minder sterk ervaren en de groene verbinding is dus niet een direct belang.

In onderstaande tabel is per actor de rol en het belang weergegeven.

Actor	Rol	Belang
Stadsregio Rotterdam	Projecttrekker	Realisatie project groene verbindingen i.v.m. barrièrewerking A15/Betuweroute
Provincie Zuid-Holland	Projecttrekker	Onderdeel van project 750 ha natuur: verbeteren leefomgeving
Gemeente Rotterdam	Aanjager/pleitbezorger	Opheffen barrièrewerking A15/Betuweroute. En mogelijke impuls aan ontwikkeling A15-zone
Barendrecht	Gesprekspartner	Geen direct belang: wel afstemming werkzaamheden vinex
Ontwikkelingsmaatschappij Midden IJsselmonde	Gesprekspartner	Geen direct belang: wel afstemming werkzaamheden vinex
Deelgemeente Charlois	Belanghebbende	Opheffen barrièrewerking A15/Betuweroute. En mogelijke impuls aan ontwikkeling A15-zone
Waterschap Hollandsche Delta	Belanghebbende	Koppelen aan mogelijke verbinding watersystemen
ROM-Rijnmond	Belanghebbende	Uitvoering van de afspraken van het PMR project
Bewoners	Belanghebbende	Voor bewoners noordkant A15 bereikbaarheid van het buitengebied. Voor bewoners zuidkant A15 geen direct belang
Natuur – en recreatieschap IJsselmonde	Kleine vos	Verbinden van groenstructuren op het eiland IJsselmonde
Rijkswaterstaat	Kleine vos	Geen direct belang: wel belang bij afstemming werkzaamheden aan de verbrede A15
Albrandswaard	Kleine vos	Geen duidelijk belang bij realisatie

## Procesbeschrijving

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van twee vragen een procesbeschrijving weergegeven. Deze procesbeschrijving zal uitmonden in een samenvattende tabel.

### *Hoe verloopt het beleidsproces?*

De besluitvorming ten aanzien van de groene verbinding is onderdeel van het beleidsproces van het project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Om een goed beeld te krijgen van de besluitvorming zal dit proces ook kort worden weergegeven. Vervolgens zal dieper worden ingegaan op de besluitvorming ten aanzien van de groene verbinding.

De eerste ronde in dit proces start in 1993 als 23 partijen een samenwerkingsverband aangaan in de vorm van ROM-Rijnmond. De doelstelling van deze nieuwe organisatie is enerzijds het versterken van de Mainport Rotterdam en anderzijds het verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de regio.

Een van de projecten van deze nieuwe organisatie is het verrichten van een studie naar de mogelijkheden om de Rotterdamse haven uit te breiden. De gedachte hierachter is dat de capaciteit van de haven onvoldoende is om economisch nog verder te kunnen groeien. In april 1996 besluit het kabinet op basis van de resultaten van het studieproject 'Maasvlakte 2' nut en noodzaak van een havenuitbreiding te onderzoeken. Met deze beslissing wordt de eerste ronde afgesloten en begint de tweede ronde. Deze ronde start met een landelijke discussie en een onderzoekstraject over nut en noodzaak van het uitbreiden van de mainport Rotterdam. Uitgangspunt bij de discussie en het onderzoek is de zogenaamde 'dubbele doelstelling': versterken van de mainport en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. De discussie en het onderzoek monden uit in het rapport 'Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam' (VERM). De conclusies van dit rapport luiden dat er inderdaad sprake is van een toekomstig capaciteitsprobleem en dat dit onwenselijk is.

Vervolgens neemt het kabinet in juli 1997 de projectbeslissing 'Ruimtetekort in Mainport Rotterdam'. Het kabinet geeft met deze beslissing aan dat het gewenst is dat de haven zich verder uitbreid en dat hiermee ook wordt getracht de leefbaarheid in de regio te verbeteren. Voor het verder uitwerken van dit project werd het PMR opgericht. Hiermee wordt de tweede ronde afgesloten.

De derde ronde start met de publicatie van de startnotitie PKB+/MER. In deze notitie worden de ambities neergelegd en wordt aangegeven welke manieren onderzocht zullen worden om de ambities waar te maken. Daarnaast wordt gestart met het opstellen van een milieueffectrapportage naar de gevolgen van natuur, milieu en recreatie van het uitbreiden van de haven van Rotterdam. Deze rapportage is onderdeel van de PKB+. De derde ronde wordt afgesloten met de publicatie van het kabinet over de afgeronde onderzoeksfase waarin wordt aangegeven dat nut en noodzaak van uitbreiding van de Rotterdamse haven zijn aangetoond.

De vierde ronde start met een brief van het kabinet aan de Tweede Kamer waarin wordt aangegeven dat uitbreiding van de haven noodzakelijk is en dat dit gepaard moet gaan met een verbetering van de leefbaarheid in de regio. Daarbij is het voorstel om 750 nieuwe hectare natuur- en recreatiegebied te realiseren in de regio Rotterdam. Dit nieuwe natuurgebied zou voornamelijk in Midden-IJsselmonde gerealiseerd moeten worden.

In de brief licht het kabinet tevens toe dat het Project Mainportontwikkeling Rotterdam in het verdere projectverloop twee parallelle sporen zou volgen: de ruimtelijke ordening, door het Rijk

te regelen in een Planologische Kernbeslissing-plus, en de uitwerking, uitvoering en exploitatie van projecten, waarvoor de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland de verantwoordelijkheid nemen (PMR, 2006). De vierde ronde wordt afgesloten met de publicatie door het kabinet van deel 1 van de Planologische Kernbeslissing –plus en de bijbehorende milieueffectrapportage. Voor de beoogde havenontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de leefomgeving selecteerde het kabinet drie deelprojecten:

- Landaanwinning en natuurcompensatie: uitbreiden van de Rotterdamse haven met een nieuw stuk land in zee en maatregelen om schade aan beschermde natuur te compenseren;
- 750 hectare natuur- en recreatiegebied: ontwikkeling van nieuwe natuur- en recreatiegebieden op Midden-IJsselmonde en ten noorden van Rotterdam;
- Bestaand Rotterdams Gebied: een serie projecten om het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren;

De vijfde ronde wordt afgesloten met de publicatie van deel 2 van de PKB+ waarin de resultaten van de inspraakronden, de adviezen en het bestuurlijke overleg zijn weergegeven. De zesde ronde wordt afgesloten met de publicatie van deel 3 van de PKB+ waarin het kabinet haar definitieve standpunt voorlegt aan de tweede kamer. En ronde zeven wordt afgesloten met de publicatie van deel 4 van de PKB+ waarin de uiteindelijke regeringsbeslissing is opgenomen.

Met de beschrijving van het procesverloop ten aanzien van PMR is de context waarbinnen het proces van de groene verbinding zich afspeelt helder geworden. Nu kan gestart worden met de procesbeschrijving van het project groene verbinding. Dit proces start eigenlijk op het moment dat het kabinet de PKB+ deel 1 publiceert in mei 2001, waarin de plannen voor de 750 ha natuur en recreatiegebied worden weergegeven.

Onderdeel van dit project is de realisatie van één of meerdere groene verbindingen over de A15 heen om de barrièrewerking van de snelweg op te heffen. Dit wordt in dit proces aangemerkt als de start van de eerste ronde. In deze ronde wordt er onderhandeld over de invulling van de groene verbinding en uiteindelijk wordt de ambitie om één brede plaat over de weg te realiseren losgelaten en wordt er gekozen voor twee smallere verbindingen. Dit is vooral ingegeven door de argumentatie van Rijkswaterstaat dat één brede plaat te veel veiligheidsrisico's met zich mee brengt i.v.m. het vele vrachtverkeer op de A15. Deze ronde wordt afgesloten door de beslissing dat er in plaats van één brede plaat twee smallere verbindingen komen en dat deze verbindingen worden opgenomen in het ontwerptracé besluit van de verbreding van de A15.

In de tweede ronde krijgen de verschillende betrokken actoren de kans om op de voorgestelde plannen te realiseren. Met name de gemeente Rotterdam, de stadsregio Rotterdam, de ANWB en ROM-Rijnmond wijzen op het belang van de realisatie van één of meerdere groene verbindingen. De gemeente Rotterdam is in dit geval de grootste voorstander van de verbinding en heeft vanaf het allereerste begin een hoog ambitieniveau nagestreefd ten aanzien van het project. De ambitie is om een echte overkluizing in de vorm van een grote brede plaat over de weg te creëren en tegelijkertijd het gebied eromheen in te richten als voorzieningspark. De gemeente Rotterdam is verder van mening dat er een goede afstemming moest plaatsvinden tussen de procedure van de verbreding A15 en PMR. Deze ronde wordt afgesloten met de publicatie van deel 4 van de PKB+ in september 2003, waarin het kabinet haar definitieve standpunt weergeeft. Het kabinet is hierbij van mening dat het opheffen van de barrièrewerking van de infrastructuurbundel A15-Betuweroute van groot belang is en dat dit moet uitmonden in een groene verbinding. In het vervolgtraject zal er verder invulling moeten worden gegeven aan de invulling van deze verbinding.

In de derde ronde van dit proces wordt er onderhandeld tussen de gemeente Rotterdam, de stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en het Rijk over de financiering van de deelprojecten. In december 2003 neemt het kabinet het besluit om mee te betalen aan de financiering van de deelprojecten. Hiermee komt de realisatie van het project groene verbinding een stap dichterbij. Hiermee is de derde ronde afgesloten en begint de vierde ronde met de onderhandelingen over de exacte invulling van de financieringsconstructie. Tijdens de onderhandelingen treden de partijen op geen enkele wijze naar buiten waardoor er bij andere partijen nog veel onduidelijkheid is over de planvorming. De onderhandelingen worden op 25 juni 2004 afgesloten met de ondertekening van een bestuursakkoord op hoofdlijnen waarin op hoofdlijnen de financiële afspraken zijn vastgelegd. Voor het project groene verbinding is de Rijksbijdrage vastgesteld op 27 miljoen euro.

In deze ronde wordt in een andere arena ondertussen doorgedaan met de planvorming ten aanzien van de groene verbinding. Ondanks het feit dat de onderhandelingen nog gaande zijn heeft de stadsregio Rotterdam de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) van de gemeente Rotterdam opdracht gegeven een verkennende studie uit te voeren naar de mogelijke oplossingsrichtingen voor de groene verbinding. Dit heeft in maart 2004 geresulteerd in een rapportage waarin vijf mogelijke varianten zijn opgenomen (dS+V, 2004). In deze studie is ook rekening gehouden met een nul-variant in het geval dat de onderhandelingen zouden vastlopen. Dit rapport is overigens nooit bestuurlijk vastgesteld en behield daarmee alleen een ambtelijke status.

In de vijfde ronde gaan de onderhandelingen tussen de partijen over de concrete financieringsconstructie voor de deelprojecten. De verwachting is dat de onderhandelingen in september 2005 resulteren in een aantal afspraken tussen de partijen. Naast de onderhandelingen over de financiering gaat ook de planvorming ten aanzien van de groene verbinding gewoon door. De stadsregio Rotterdam heeft in juli 2004 een workshop georganiseerd waarbij de betrokken actoren hun visie konden geven over de plaats waar de verbinding tot stand moet worden gebracht. Zoals het er nu naar uitziet zal dit resulteren in in elk geval één groene verbinding ter hoogte van de Krabbendijkestraat. Daarnaast zal er aandacht worden gegeven aan het upgraden van de reeds bestaande verbindingen over en onder de A15-Betuweroute. Maar een definitief besluit is hier nog niet over genomen. Het proces van de groene verbinding bestaat hiermee op dit moment uit een vijftal besluitvormingsronden welke in de onderstaande tabel zijn weergegeven.

In onderstaande tabel zijn de verschillende besluitvormingsronden en de daarbij behorende beslissingen weergegeven.

Ronde	Beslissing
Start proces mei 2001	Publicatie PKB+ deel 1: ambities van het kabinet worden weergegeven. Kabinet hecht belang aan groene verbinding
Einde ronde één: december 2002	Loslaten ambitie één brede plaat en keuze gemaakt voor twee smalle verbindingen en opname groene verbinding in ontwerp-tracé besluit verbreding A15
Einde ronde twee: september 2003	Publicatie PKB+ deel 4: definitieve keuze van kabinet voor groene verbindingen
Einde ronde drie: december 2003	Rijk betaalt mee aan financiering deelprojecten
Einde ronde vier: juni 2004	Ondertekening bestuursakkoord op hoofdlijnen. Tevens vaststelling ambtelijk rapport met mogelijke varianten voor de verbindingen
Ronde vijf: besluitvormingsspel nog gaande	Onderhandelingen gaande over de exacte financiering van het project. Dit moet in september 2005 uitmonden in een definitief bestuursakkoord.

### *Wat zijn de projectgrenzen?*

De doelstelling van het project is eigenlijk tweeledig. Het gaat om het zo veel mogelijk opheffen van de barrière die gevormd wordt door de infrastructuurbundel A15/Betuweroute en het tot stand brengen van een groene relatie tussen de bestaande parken in Rotterdam en de aanwezige en nog te realiseren groenstructuur ten zuiden van de A15. Deze doelstelling moet bereikt worden door de aanleg van één of meerdere groene verbindingen. Deze verbindingen moeten ergens tussen de Groene Kruisweg en het Vaanplein komen te liggen. De fysieke grenzen van het project zijn dus de Groene Kruisweg en het Vaanplein en noord en zuidkant van de infrabundel A15-Betuweroute. Inhoudelijk richt het project zich dus vooral op de functie groen en recreatie. Het moet voor bewoners uit Rotterdam mogelijk zijn via rustige routes het buitengebied te bereiken en andersom moet het voor bewoners uit het buitengebied mogelijk zijn eenvoudiger in Rotterdam te geraken. Daarnaast zorgt een groene verbinding voor een relatie tussen groenstructuren waardoor het voor verschillende diersoorten mogelijk wordt om in andere gebieden te geraken. De inhoudelijke doelstellingen van het project overstijgen dus in feite de (beperkte) fysieke grenzen. Medio 2005 moet er een definitief uitvoeringsakkoord gesloten worden voor dit project. Daarna zal duidelijk worden waarneer de verbindingen gerealiseerd zullen worden.

De planhorizon voor het gehele PMR project ligt op 2020. In het begin van dit proces is getracht dit project meer in samenhang te bezien met de omgeving. Er was sprake van het creëren van een brede plaat over de weg en daarnaast de ontwikkeling van het omliggende gebied tot een breed voorzieningen park. Later is deze ambitie losgelaten en zijn de projectgrenzen veel smaller gedefinieerd en gaat het nog maar om de realisatie van in elk geval één groene verbinding. Er wordt niet meer gesproken over een plaat over de weg en ook niet meer over de ontwikkeling van het omliggende gebied. Het is dus gaandeweg het proces een meer opzichzelfstaand project geworden waarbij er alleen gekeken wordt naar de realisatie van een of meerdere verbindingen waarbij de inhoudelijke doelstellingen overigens nog steeds overeind staan. De projectgrenzen veranderen dus mee met het project en zijn in feite smaller geworden.

### *Wat zijn de knelpunten en de doorbraken?*

Uit de gesprekken met de betrokken actoren en uit de verschillende documenten komen een aantal beelden naar voren over de knelpunten en doorbraken van dit proces. Eén van de belangrijkste knelpunten in dit proces is de grote onzekerheid die er lange tijd heeft bestaan. Doordat de groene verbinding deel uitmaakt van de totale PMR-deal was het niet mogelijk om concrete plannen te ontwikkelen. Hierdoor was de afstemming met andere projecten moeilijk te realiseren. De gemeente Barendrecht was bijvoorbeeld bezig met het aanleggen van een geluidswal lang de Vinex-wijk. Een koppeling van de werkzaamheden ligt hierbij voor de hand. Omdat het proces echter niet snel genoeg verliep kon Barendrecht daar niet op wachten. Hier wordt dus duidelijk zichtbaar dat er processen met verschillende snelheden lopen in de A15-zone.

Een ander knelpunt wat voortvloeide uit de onzekerheid over de besluitvorming was dat het rapport over de mogelijke varianten nooit bestuurlijk is vastgesteld. Bestuurders durfden zich hier niet aan te wagen zolang de onderhandelingen nog gaande waren. Er is dus op bestuurlijk niveau geen duidelijk keuze gemaakt voor een bepaalde variant en dat schept ook weer onduidelijkheid bij de onderhandelingen. Een algemeen punt wat hieruit te destilleren valt is dat er in dit soort processen een soort van miscommunicatie kan optreden tussen planmakers en beslissers. Planmakers snappen niet precies hoe beslissers in processen staan en waar het hen om te doen is en dus begrijpen ze elkaar niet altijd. In het geval van de groene verbindingen was het in het proces niet altijd duidelijk wat er nu precies werd ontsloten met de nieuwe verbindingen. Op de eerste tekeningen lag de groene verbinding vlak bij het Vaanplein, terwijl betrokkenen aangeven



dat het zinvoller is als de verbinding meer in het westen komt te liggen omdat dan eenvoudiger het buitengebied bereikt kan worden. Maar omdat er geen bestuurlijke beslissing werd genomen bleef de onduidelijkheid bestaan.

Een ander knelpunt is het feit dat er te weinig aandacht is voor de totale A15-zone. Daardoor moest in een vroeg stadium de ambitie om in het verlengde van de groene verbinding een heel voorzieningspark in de A15-zone te realiseren worden losgelaten. Partijen waren onvoldoende bereid met een meer integrale blik naar het gebied te kijken. Zelfs binnen de gemeente Rotterdam heeft de A15-zone geen prioriteit en staat niet op het prioriteitenlijstje van de wethouder. Daar kwam nog bij dat Rijkswaterstaat het plan voor een brede overkapping van de A15 al vroeg torpedeerde door te wijzen op de veiligheidsrisico's. Dit is vooral een technisch argument, maar is wel doorslaggevend gebleken. Om de veiligheidsrisico's af te dekken zouden de kosten te hoog worden en het is niet gelukt om hiervoor voldoende politiek commitment te creëren. Het komt er in feite op neer dat de groene verbinding eigenlijk alleen een echte prioriteit is voor de deelgemeente Charlois. Echter, ook voor de deelgemeente is de A15 een minder grote prioriteit omdat de echte problemen zich in de wijken afspeelen. Hierbij komt dus duidelijk naar voren dat er een kans gemist is om de A15-zone meer integraal te ontwikkelen.

Uiteraard zijn er ook bepaalde doorbraken geweest in het proces, want zoals het er nu naar uitziet wordt er toch ten minste één verbinding gerealiseerd. Een van de belangrijkste doorbraken is dat het Rijk meebetaalt aan de deelprojecten. Hierdoor komt de realisatie van het project een stuk dichterbij. Een andere doorbraak is het feit dat de verbinding is opgenomen in het ontwerptracébesluit van de verbrede A15. Hier valt waar te nemen dat er wel een koppeling tot stand is gebracht tussen twee afzonderlijke projecten. In het tweede deel van de analyse zullen de koppelingen tussen de verschillende projecten geanalyseerd worden.

## **5.2.2 Project II: Verbreding A15**

Om de toenemende verkeersdruk in de regio Rotterdam en het Rotterdamse havengebied ook in de toekomst het hoofd te kunnen bieden is besloten om de A15 te verbreden. Volgens de afspraken in de Trajectnota/MER is dit nodig voor een goede doorstroming en een verbeterde verkeersveiligheid. Op het traject A15 Maasvlakte-Vaanplein wordt het gedeelte Beneluxplein-Vaanplein uitgebreid van 2x3 rijstroken naar 2x3 + 2x2 rijstroken, inclusief het ombouwen van het Vaanplein en het Beneluxplein. Hiermee wordt een scheiding in verkeerssoorten aangebracht: per richting een baan met drie rijstroken voor doorgaand verkeer en verkeer van/naar havengebieden en een baan met twee rijstroken voor overig (lokaal) verkeer. Er zal aandacht worden besteed aan de noord-zuid relaties over de infrabundel Rijksweg 15 en Betuweroute/Havenspoorlijn in de vorm van een groene verbinding, welke ook is opgenomen in de PKB-deel 1 van het project PMR (Grontmij, 2003: 9). Op dit moment wordt het Ontwerp Tracé Besluit (OTB) voorbereid, maar er bestaat nog een aantal onzekerheden over de financiering. De verwachting is dat eind 2005 het OTB kan worden vastgesteld. Op dit moment worden er bilaterale afspraken gemaakt en contracten gesloten met de gemeenten Hoogvliet, Albrandswaard, Barendrecht en Spijkenisse. Omdat er nog onduidelijkheden bestaan omtrent de financiering is het nog niet volledig duidelijk wanneer met de werkzaamheden gestart kan worden. Daarbij is het ook nog de vraag of eerst het gedeelte Beneluxplein-Vaanplein wordt aangepakt of juist eerst het gedeelte Maasvlakte-Beneluxplein.

### **Actorenscaan**

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van twee vragen een actorenscaan voor dit beleidsproces uitgevoerd. De twee vragen zullen elk afzonderlijk beantwoord worden en vervolgens zal een samenvattende tabel worden weergegeven.

### *Welke actoren zijn er betrokken en in welke rol?*

De belangrijkste actoren in het besluitvormingstraject zijn Rijkswaterstaat, de stadsregio Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam. Deze partijen vormen de bestuurlijke projectgroep. Rijkswaterstaat is de partij met de meeste middelen en het is haar taak de uitbreiding van de weg te realiseren. Deze actor speelt zowel in de besluitvorming als in de uitvoering een centrale rol en kan worden aangemerkt als projecttrekker. De stadsregio Rotterdam is de regionale belangenvertegenwoordiger en is vanuit die rol direct betrokken bij de besluitvorming en heeft de rol van aanjager en pleitbezorger. Het havenbedrijf Rotterdam heeft een economisch belang bij het verbreden van de A15 en vanuit haar betrokkenheid bij de projectgroep vertolkt zij ook de rol van aanjager en pleitbezorger van het project.

Naast de leden van de bestuurlijke projectgroep spelen een aantal omliggende gemeenten een belangrijke rol. Het gaat hierbij om de gemeenten Rotterdam, Albrandswaard en Barendrecht. De verbrede A15 gaat over of komt lang hun grondgebied. Het budget van het project ligt op 1 miljard euro, waarbij de verwachte cofinanciering vanuit de omliggende gemeenten ongeveer 40 à 50 miljoen euro is. Dit geeft de (financiële) krachtsverhoudingen weer tussen de partijen. Deze partijen beschikken echter wel over een bepaalde hindermacht. Zij kunnen protest aantekenen en eisen dat er compensatie plaatsvindt. Rijkswaterstaat moet hiermee rekening houden en in een aantal gevallen de protesten afkopen. Hiermee kunnen de partijen die geen formele besluitvormingsbevoegdheid hebben toch invloed uitoefenen. Zij kunnen hierdoor worden aangewezen als gesprekspartner in het proces.

Naast de omliggende gemeenten is de OMMIJ ook aan te merken als gesprekspartner. De OMMIJ is verantwoordelijk voor de realisatie van de bouw van de Vinex-wijken en de verbrede A15 komt erg dicht tegen de nieuwe Vinex-wijken aan te liggen. Dit betekent dat de OMMIJ ook betrokken is bij de besluitvorming.

Een andere actor die aan te wijzen is als direct belanghebbende is Prorail. Dit is de organisatie in Nederland die zich bezighoudt met de aanleg en het onderhoud van het spoornetwerk. Vanuit deze taak is zij ook verantwoordelijk voor de Betuweroute. Aangezien de Betuweroute in de A15-zone gebundeld is met de A15 is Prorail een gesprekspartner in de besluitvorming. Hierbij gaat het vooral om de letterlijke inpassing van de weg.

De organisatie ROM-Rijnmond is ook aan te merken als belanghebbende. ROM-Rijnmond volgt het proces op afstand maar heeft wel de mogelijkheid om haar convenantpartners, waaronder Rijkswaterstaat aan de gemaakte afspraken te houden en kan langs deze weg invloed uitoefenen.

Naast de actoren die direct betrokken zijn bij de besluitvorming spelen nog een aantal andere actoren een rol. De deelgemeente Charlois grenst direct aan de A15 is hiermee een belanghebbende. Maar de deelgemeente is een kleine vos in het geheel omdat het gemeentebestuur van Rotterdam ook al betrokken is bij de besluitvorming. Charlois zal dus met name in beeld komen in het uitvoeringstraject van de verbreding van de A15 als er zich knelpunten voordoen op het tracé. Dit zelfde geldt voor het waterschap Hollandsche Delta. Het waterschap is verantwoordelijk voor de waterkwaliteit en -kwantiteit. Het waterschap komt in beeld als er zich knelpunten voordoen bij de inpassing van de weg. De provincie Zuid-Holland volgt het proces op afstand en speelt de rol van provinciale belangenbehartiger en is in dit proces aan de duiken als belanghebbende. De Kamer van Koophandel Rotterdam (KvK) is de belangenbehartiger voor het bedrijfsleven en is groot voorstander van de verbreding van de A15 en is aan te merken als belanghebbende. De Zuid-Hollandse Milieufederatie (ZHM) heeft de rol van opponent en volgt de ontwikkelingen zeer nauw op de voet en tracht waar mogelijk het proces te beïnvloeden.

### *Wat zijn de belangen van de actoren?*

Het belang van Rijkswaterstaat is een goed functionerend infrastructureel netwerk in Nederland en voor dit project betekent dat het primaire belang is dat de verbrede A15 wordt gerealiseerd. Het havenbedrijf heeft een met name economisch belang bij de verbreding van de A15. De verbreding van de A15 zorgt voor een betere doorstroming en dus een betere bereikbaarheid van het havengebied.

De stadsregio Rotterdam wil de concurrentiepositie van de regio versterken, maar daarnaast ook zorgdragen voor een aantrekkelijk woon-, leef- en vestigingsklimaat en het bevorderen van werkgelegenheid, leefbaarheid en veiligheid in de regio. Het havengebied is het belangrijkste economische cluster in de regio en een goede bereikbaarheid is daarbij van groot belang. De stadsregio heeft dus een economisch belang bij de verbreding van de A15. Daarnaast is de leefbaarheid van de regio ook van belang voor de stadsregio dus een verantwoorde landschappelijke inpassing van de weg is ook een belang van de stadsregio.

Voor de gemeenten Albrandswaard en Barendrecht is de verbreding van de A15 een noodzakelijk kwaad. Zij zien het belang van een goede ontsluiting van de regio wel en hebben nu vooral belang bij een goede landschappelijke inpassing en adequate compenserende maatregelen. De gemeente Rotterdam heeft als grootste gemeentelijke speler in de regio ook een economisch belang bij een goede doorstroming naar het havengebied. Daarnaast is de bereikbaarheid van de stad voor autoverkeer ook in het belang van Rotterdam. Echter, een gezonde en veilige leefomgeving aan de zuidkant van de stad is ook belangrijk voor de gemeente en hierbij speelt het belang van een goede landschappelijke inpassing en adequate compenserende maatregelen. Voor de stad Rotterdam en de deelgemeente Charlois is één van de belangen die samenhangen met de verbrede A15 dat wordt ingezet op hoogwaardige verbindingen over of onder de weg heen. De A15 vormt nu al een reusachtige barrière tezamen met de recent aangelegde Betuweroute en het is voor beide actoren van belang dat de inwoners van Rotterdam-Zuid het buitengebied kunnen bereiken. Voor de deelgemeente Charlois is verder een goede bereikbaarheid van de Charloisse Poort en het tegengaan van sluikverkeer van de A15 van belang. Bij de procesbeschrijving zal hier verder op worden ingegaan.

Het belang van het waterschap is zorgdragen voor een adequate waterkwaliteit en waterkwantiteit. In dit project is het voor het waterschap belangrijk dat dit belang niet geschaad wordt. Daarnaast denkt het waterschap over het verbinden van het watersysteem ten zuiden van de A15 met het watersysteem ten noorden van de A15. Deze watergangen moeten onder de weg door met elkaar verbonden worden en hierbij kan het van belang zijn om de werkzaamheden aan de A15 te laten samen vallen met het verbinden van de watersystemen. De ZHM is ten aanzien van noodzaak tot totale de verbreding van de A15 zeer sceptisch. Deze actor heeft kritiek op de mobiliteitsvisie van Rijkswaterstaat en vindt het van groot belang dat goed wordt aangetoond waarom verbreding noodzakelijk is. Als verbreding toch onvermijdelijk is het voor de ZHM van belang dat de weg zo milieuvriendelijk mogelijk wordt ingepast. Het belang voor de Kamer van Koophandel is het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat in de stad en de regio. Daarbij zijn goede infrastructurele voorzieningen onontbeerlijk. De verbreding van de A15 is voor de KvK dan ook een belangrijk item omdat daarmee de regio beter bereikbaar wordt en dit is belangrijk voor een uitnodigend vestigingsklimaat.

Voor de provincie Zuid-Holland is de bereikbaarheid van de regio Rotterdam vanuit economisch oogpunt een belangrijk thema. De verbrede A15 speelt hierbij een belangrijke rol. Daarnaast is de leefbaarheid in de provincie ook een belangrijk uitgangspunt van de provincie en een goede landschappelijke inpassing van de weg en koppeling aan andere projecten van belang voor de

provincie. Voor Prorail is een goede inpassing van de weg ten opzichte van de naast gelegen Betuweroute van belang. ROM-Rijnmond heeft niet een direct eigen belang maar vertegenwoordigd de belangen van de convenantpartners. Daarbij moet bij dit project een balans worden gevonden tussen economische groei en leefbaarheid.

In onderstaande tabel is per actor de rol en het belang weergegeven.

Actor	Rol	Belang
Rijkswaterstaat	Projecttrekker	Realisatie verbreding A15
Stadsregio Rotterdam	Aanjager/pleitbezorger	Economisch belang/leefbaarheidsbelang
Havenbedrijf Rotterdam	Aanjager/pleitbezorger	Economisch/bereikbaarheidsbelang
Gemeente Albrandswaard	Gesprekspartner	Verantwoorde landschappelijke inpassing/compenserende maatregelen
Gemeente Barendrecht	Gesprekspartner	Verantwoorde landschappelijke inpassing/compenserende maatregelen
Gemeente Rotterdam	Gesprekspartner	Bereikbaarheidsbelang/ afstemmen met andere projecten
Ontwikkelingsmaatschappij Midden IJsselmonde (OMMIJ)	Gesprekspartner	Verantwoorde landschappelijke inpassing/compenserende maatregelen
Prorail	Gesprekspartner	Goede afstemming werkzaamheden i.v.m. spoor Betuweroute
Kamer van Koophandel Rotterdam	Belanghebbende	Economisch/bereikbaarheidsbelang
Provincie Zuid-Holland	Belanghebbende	Bereikbaarheid regio en leefbaarheidsbelang: goede landschappelijke inpassing
ROM-Rijnmond	Belanghebbende	Belang van de convenant partners
Deelgemeente Charlois	Kleine vos	Rekening houden met barrièrewerking infrabundel: afstemming met andere projecten
Waterschap Hollandsche Delta	Kleine vos	Geen schade aan het watersysteem/ mogelijk koppeling aan nieuw watersysteem.
Zuid Hollandse Milieufederatie	Opponent	Aantonen dat verbreding niet noodzakelijk is/inpassing weg zo milieuvriendelijk als mogelijk

## Procesbeschrijving

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van twee vragen een procesbeschrijving weergegeven. Deze procesbeschrijving zal uitmonden in een samenvattende tabel.

### *Hoe verloopt het beleidsproces?*

Als beginsituatie van dit proces wordt het jaar 1995 genomen. In dit jaar is de Tracé/MER-procedure van start gegaan. Bij belangrijke ruimtelijke ingrepen zoals het aanleggen of verbreden van rijkswegen dient een Tracé/MER-procedure te worden gevolgd, op grond waarvan het bevoegd gezag voldoende inzicht heeft in de verkeers- en milieueffecten van oplossingen (Rijkswaterstaat, 2000: 1).

De aanleiding van dit project is de verwachting dat in het jaar 2010 de doorstroming en veiligheid op de A15 niet meer gegarandeerd kunnen worden. De verkeersdruk zal alsmaar toenemen en maatregelen zijn dan ook nodig om de A15-zone als belangrijke slagader van de regio Rotterdam gezond te houden. De start van de eerste ronde in proces wordt gemarkeerd door een principebesluit van het bestuurlijk overleg in het kader van ROM-Rijnmond project over de

capaciteitsuitbreiding van Rijksweg A15. In deze ronde is Rijkswaterstaat begonnen met het schrijven van een startnotitie waarin de knelpunten en te onderzoeken alternatieven beschreven worden. Als onderdeel van deze startnotitie worden er klankbord-avonden georganiseerd waarin betrokkenen zoals weggebruikers, bewoners en ondernemers hun mening kunnen geven. De publicatie van deze startnotitie in november 1996 markeert het einde van de eerste ronde en het begin van de tweede ronde. In deze startnotitie wordt beschreven dat er drie alternatieven onderzocht worden. Daarbij gaat het om een nulalternatief, alternatieven om het hoofdprobleem op te lossen (uitbreidingsalternatief) en het meest milieuvriendelijke alternatief.

In de tweede ronde worden de verschillende alternatieven onderzocht en besproken met alle betrokkenen. Dit resulteert in juni 1998 in de afronding van het onderzoek naar de verschillende varianten. Gaandeweg deze ronde krijgt de projectorganisatie te maken met een veranderde opstelling van het kabinet ten aanzien van de capaciteitsuitbreiding van de A15. In verband met het ontbreken van voldoende middelen wordt er tijdelijk een pas op de plaats gemaakt ten aanzien van een aantal infrastructuurplannen. Het kabinet neemt de beslissing, in het kader van mogelijke besparingen, dat er ook een zogenaamd benuttingsalternatief in de Trajectnota/MER meegenomen moet worden. Bij dit alternatief gaat het om een betere benutting van de bestaande infrastructuur met eventueel een zeer beperkte verbreding van het wegprofiel. Voor het proces is dit een hele aanpassing, omdat er een nieuw alternatief onderzocht moet worden. Dit betekent uitstel van de publicatie van de Trajectnota/MER. De beslissing van het kabinet ten aanzien van het benuttingsalternatief in maart 1999 kan worden gezien als het einde van de tweede ronde en het begin van de derde besluitvormingsronde.

In deze derde besluitvormingsronde wordt het nieuwe alternatief onderzocht en worden er gesprekken gevoerd met betrokkenen. De leden van de klankbordgroep zijn kritisch ten aanzien van het benuttingsalternatief en geven de voorkeur aan het uitbreidingsalternatief. Het einde van deze derde ronde wordt gemarkeerd door de publicatie van de Trajectnota/MER in december 2000.

Vervolgens is het kabinet aan zet om haar standpunt ten aanzien van één van de alternatieven te bepalen. Het kabinet besluit uiteindelijk in juni 2001 dat het benuttingsalternatief verder moet worden uitgewerkt. Dit betekent voor de A15-zone dat het traject Beneluxplein-Vaanplein wordt uitgebreid van 2x3 rijstroken naar 2x3 + 2x2 rijstroken, inclusief het ombouwen van het Vaanplein en het Beneluxplein. Hiermee wordt een scheiding in verkeerssoorten aangebracht: per richting een baan met drie rijstroken voor doorgaand verkeer en verkeer van/naar havengebieden en een baan met twee rijstroken voor overig (lokaal) verkeer. Er zal aandacht worden besteed aan de noord-zuid relaties over de infrabundel Rijksweg 15 en Betuweroute/Havenspoorlijn in de vorm van een groene verbinding, welke ook is opgenomen in de PKB-deel 1 van het project Mainport Rotterdam (Grontmij, 2003: 9). Met deze beslissing wordt de vierde ronde afgesloten.

De vijfde besluitvormingsronde staat in het teken van het opstellen van het ontwerptractébesluit (OTB). Het ontwerptractébesluit bevat een gedetailleerde uitwerking van het voorkeursalternatief. Het ontwerptractébesluit is feitelijk hét rechtsgeldig besluit op basis waarvan ruimtelijke reserveringen of ruimteclaims worden gebaseerd (Rijkswaterstaat, 2005). Het tracé is in twee delen opgesplitst, het trajectdeel Maasvlakte-Beneluxtunnel en het trajectdeel Beneluxtunnel-Vaanplein. Op het eerste trajectdeel krijgt de projectorganisatie te maken met een nieuwe ontwerpopgave voor een Botlektunnel in plaats van een Botlektbrug. Het kabinet heeft eerst vanuit financiële overwegingen opdracht gegeven een ontwerp voor een brug uit te werken. In november 2002 heeft de Minister uiteindelijk in overleg met de regionale partijen besloten om het geld voor de aanleg van infrastructuur in de gehele regio op een andere manier over de verschillende infrastructurele projecten te verdelen. Daardoor komt er extra geld beschikbaar voor de A15. Er moet daarom een ontwerp worden opgesteld voor een tunnel in plaats van een

brug. Dit zorgt voor de nodige vertraging bij het totstandkomen van het ontwerptractébesluit en ondanks de verwachting dat dit ontwerp in de zomer van 2004 gereed zou zijn is dit nu nog steeds niet het geval. De verwachting is nu dat pas in 2010 met de werkzaamheden gestart kan worden. Samen met Rotterdam proberen de gemeenten Barendrecht en Albrandswaard echter om de verbreding van de A15 (en dus de aanleg van de Verlengde Zuiderparkweg) eerder uit te voeren. Deze lobby lijkt succesvol, want vooralsnog ziet het ernaar uit dat het werk in 2008 zal starten. Op dit moment wordt echter nog gewerkt aan het ontwerptractébesluit, de verwachting is dat dit besluit eind 2005 gereed is.

In onderstaande tabel zijn de verschillende besluitvormingsronden en de daarbij behorende beslissingen weergegeven.

Ronde	Beslissing
Start proces 1995	Beslissing bestuurlijke projectgroep ROM-Rijnmond project over noodzaak capaciteitsuitbreiding A15
Einde ronde één: november 1996	Publicatie startnotie door Rijkswaterstaat.
Einde ronde twee: maart 1999	Beslissing kabinet over het uitwerken van een extra alternatief, het benuttingsalternatief
Einde ronde drie: december 2000	Publicatie trajectnota/mer
Einde ronde vier: juni 2001	Kabinet besluit dat het benuttingsalternatief de voorkeur heeft en verder moet worden uitgewerkt
Ronde vijf: besluitvormingsspel nog gaande	Het ontwerptractébesluit is in voorbereiding

#### *Wat zijn de projectgrenzen?*

Om de toenemende verkeersdruk in de regio Rotterdam en het Rotterdamse havengebied ook in de toekomst het hoofd te kunnen bieden is besloten om de A15 te verbreden. Volgens de afspraken in de Trajectnota/MER is dit nodig voor een goede doorstroming en een verbeterde verkeersveiligheid. Het plangebied strekt zich uit van de Maasvlakte tot aan het Vaanplein en is onderverdeeld in twee tracédelen. Het eerste deel strekt zich uit van de Maasvlakte tot aan het Beneluxplein en het tweede gedeelte strekt zich uit van het Beneluxplein tot aan het Vaanplein. In dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar het traject Beneluxplein-Vaanplein. De noord-zuid grenzen van dit project liggen min of meer gelijk aan de scheiding tussen de A15 en de omgeving.

Voor Rijkswaterstaat is het eerste belang het realiseren van de verbreding en pas daarna komt een goede landschappelijke inpassing in beeld. Hiermee wordt het proces begrenst en wordt eigenlijk alleen echt gekeken naar de weg en de mogelijke knelpunten bij de inpassing. De inhoudelijke fixatie van dit project is dus volledig gericht op de functie infrastructuur. In de verschillende plannen wordt ook aangegeven dat er rekening moet worden gehouden met andere projecten in de omgeving. Echter, in de praktijk blijkt dat de projectgrenzen min of meer gelijk liggen aan de grenzen van de weg met de omgeving. Daar waar het wettelijk noodzakelijk is, worden compenserende maatregelen genomen, maar het project wordt zo veel mogelijk letterlijk en natuurlijk begrenst. De (fysieke)projectgrenzen zijn dus behoorlijk stabiel en zijn in de loop van het proces nog niet drastisch veranderd. De planning is echter een paar keer aangepast in verband met veranderende omstandigheden zoals onzekerheid over de financiering. De planning is nu om het Ontwerp Tracé Besluit medio 2005 vast te stellen en de feitelijke verbreding zal rond 2010 gerealiseerd moeten zijn.

### *Wat zijn de knelpunten en de doorbraken?*

Een algemeen knelpunt in de besluitvorming is het feit dat er weinig (fysieke) ruimte is om te uitbreiding te realiseren. De verbreding van de weg moet kunnen aansluiten op de reeds bestaande infrastructuur en moet kunnen worden ingepast in het landschap. Soms is daarbij sprake van inpassingsproblemen. Daarnaast moet er ook veel worden afgestemd met andere projecten zoals bijvoorbeeld de Betuweroute en de Vinex-wijken Carnisselande en Portland. Deze projecten kennen hun eigen dynamiek en afstemming van de werkzaamheden is niet altijd even eenvoudig. Daar komt bij dat Rijkswaterstaat het proces erg probeert te begrenzen en in de hand te houden. Hiermee wordt de snelheid van het proces bevorderd, maar worden wellicht kansen gemist om de weg meer te integreren in het huidige gebied en het project te laten aansluiten op andere projecten. Deze manier van werken kan worden aangeduid als programmamanagement waarbij op basis van regionale of gebiedsgerichte programma's bepaald wordt welke projecten interessant zijn. Rijkswaterstaat is huiverig voor een dergelijke aanpak omdat ze bang is dat het project te veel in stukken wordt opgedeeld. Hiermee lijkt een kans gemist om in de A15-zone een gebiedsgerichte aanpak te realiseren.

Een ander knelpunt voor een aantal omliggende actoren is het feit dat Rijkswaterstaat nog niet concreet wil aangeven waar de compenserende maatregelen zullen plaatsvinden. In het compensatie ontwerp van de verbrede A15 staat bijvoorbeeld dat er wellicht kwalitatieve compensatie kan plaatsvinden in het Zuidelijk Randpark in de vorm van de aanleg van een recreatieve fietsverbinding. Rijkswaterstaat wil hier echter nog geen concrete uitspraken over doen. Ook dit verhindert een meer integrale benadering van het gebied. Deze opstelling van Rijkswaterstaat komt mede voort uit het feit dat er nog onduidelijkheid bestaat over de financiering van het project. Betrokken partijen willen gecompenseerd worden voor de inpassing van de weg, maar Rijkswaterstaat is niet zonder meer bereid voor alle kosten op te draaien.

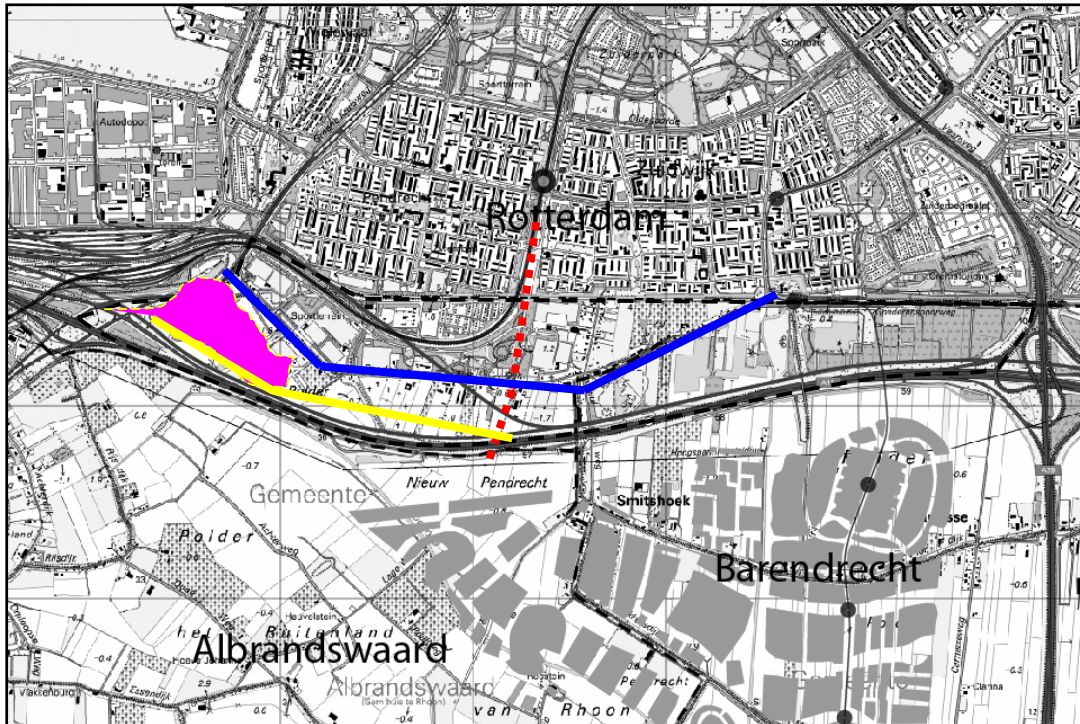
Een meer technisch knelpunt is de waterscheiding die zich onder de A15 bevindt. Deze waterscheiding moet waarschijnlijk verplaatst worden en hier moet dus met de direct betrokken partijen (waterschap en Charlois) over gepraat worden. Dit is echter ook weer een aanknopingspunt om een koppeling te leggen met andere projecten, bijvoorbeeld de wateropgave in de A15-zone. Een doorbraak in dit proces is de waarschijnlijk effectieve lobby van de gemeente Rotterdam, Barendrecht en Albrandswaard om de werkzaamheden eerder te laten starten dan 2010. De realisatie van de verlengde Zuiderparkweg speelt hierbij een belangrijke rol en hierbij wordt duidelijk dat er een koppeling tot stand is gebracht tussen twee projecten. Een verdere analyse van de koppelingen en ontkoppelingen vindt plaats in deel twee van deze analyse.

### **5.2.3 Project III: Verlengde Zuiderparkweg**

De aanleg van de verlengde Zuiderparkweg is onderdeel van de bouw van de twee Vinex-wijken Carnisselande en Portland ten noorden van de A15. Carnisselande is onderdeel van de gemeente Barendrecht en Portland hoort bij de gemeente Albrandswaard.

Om de Vinex-wijken Portland en Carnisselande ten zuiden van de A15 voor autoverkeer te ontsluiten, is afgesproken om de bestaande Zuiderparkweg ten noorden van de A15 te verlengen onder de A15 door en te laten aansluiten op de nieuw aan te leggen Rhoonse Baan. De Zuiderparkweg loopt dwars door Rotterdam-Zuid en het verlengen van deze weg levert een bijdrage aan het verminderen van de barrièrewerking van de A15 en Betuweroute. Met het verlengen van de Zuiderparkweg wordt de Charloisse Lagedijk in tweeën geknipt, waardoor het sluipverkeer op deze dijk wordt tegengegaan. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om de Charloisse Lagedijk te herstellen als langzame verkeersroute en historisch dijklint. Daarnaast moet de verlengde Zuiderparkweg aansluiten op de Driemanssteeweg in verband met een goede

ontsluiting van het bedrijventerrein Charloisse Poort aan de kop van de Charloisse Lagedijk. Op de kaart is de verlengde Zuiderparkweg met rood aangegeven, de Charloisse Lagedijk met blauw, de Driemanssteeweg met geel en het bedrijventerrein Charloisse Poort met paars.



(TNO, 2004: 3)

### Actorenscaan

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van twee vragen een actorenscaan voor dit beleidsproces uitgevoerd. De twee vragen zullen elk afzonderlijk beantwoord worden en vervolgens zal een samenvattende tabel worden weergegeven.

*Welke actoren zijn er betrokken en in welke rol?*

De OMMIJ is vanuit haar taak als ontwikkelingsmaatschappij van de Vinex-wijken verantwoordelijk voor de aanleg van de verlengde Zuiderparkweg. De OMMIJ heeft in principe de (financiële) middelen om de verlenging van de Zuiderparkweg te realiseren. Deze actor is daarom ook aan te duiden als projecttrekker.

Het gemeentebestuur van Rotterdam is zeer nauw betrokken bij de besluitvorming, omdat de weg voor een groot deel op het grondgebied van Rotterdam ligt. De betrokkenheid van deze actor is noodzakelijk. De rol van Rotterdam is dan ook te benoemen als aanjager/pleitbezorger. De rol van Barendrecht en Albrandswaard is ook aan te duiden als aanjager/pleitbezorger. De wijken liggen op het grondgebied van Barendrecht en Albrandswaard en daarom zijn ze direct betrokken. De rollen van Barendrecht en Albrandswaard worden naast hun rol in de OMMIJ ook nog apart geformuleerd om aan te geven dat zij ook ieder afzonderlijk een relevante actor zijn.

De stadsregio vertegenwoordigt in dit project de gezamenlijke belangen van de betrokken gemeenten. Deze actor heeft als regionale speler de mogelijkheid om de OMMIJ te houden aan



de gemaakte afspraken en kan worden aangemerkt als gesprekspartner. De rol van de deelgemeente Charlois is aan te merken als gesprekspartner. De verlengde Zuiderparkweg gaat dwars over het grondgebied van de deelgemeente Charlois en alleen al daarom is zij betrokken bij de besluitvorming. Formeel heeft Charlois geen bevoegdheden, maar door het aanjagen en najagen van het proces staat de deelgemeente toch centraal in het proces. Zij heeft bijvoorbeeld gedreigd de bouw van de Vinex-wijken te laten stil leggen via de rechter als de Zuiderparkweg verder vertraging zou opleveren. De deelgemeente beschikt dus over hindermacht.

De KvK is een belanghebbende in dit proces. Door de aanleg van de Zuiderparkweg is het mogelijk om het bedrijventerrein Charloisse Poort beter te ontsluiten. Dit is voor de bedrijvigheid in de A15-zone een absolute prioriteit volgens de KvK. Deze actor is hiermee een voorstander van dit project. Zij beschikt over weinig middelen om het proces te sturen maar probeert wel het proces te beïnvloeden en te zorgen dat het op de agenda blijft staan

Rijkswaterstaat heeft zelf niet een direct belang bij de realisatie van de verlengde Zuiderparkweg, maar haar betrokkenheid is wel van belang, omdat de werkzaamheden gekoppeld zijn aan de verbreding van de A15. Daarom wordt Rijkswaterstaat als belanghebbende aangeduid.

Met de ondernemers worden met name de ondernemers aan de Charloisse Lagedijk en van het bedrijventerrein Charloisse Poort bedoeld. Deze ondernemers spelen de rol van belanghebbende. De bewoners kunnen ook worden aangemerkt als belanghebbenden, omdat de verlengde Zuiderparkweg van invloed is op hun situatie. Door de verlenging van de weg hebben de bewoners van de Charloisse Lagedijk minder last van autoverkeer op de dijk en de bewoners van de Vinex-wijk Carnisselande kunnen eenvoudiger hun wijk in en uit. De bewoners trachten via de politieke lijn het proces te beïnvloeden.

*Wat zijn de belangen van de actoren?*

Het belang van de OMMIJ is de bereikbaarheid en ontsluiting van de Vinex-wijk, waarbij de verlenging van de weg zo weinig mogelijk moet kosten. Het belang van het gemeentebestuur van Rotterdam is een oplossing van de verkeersdrukke op de Charloisse Lagedijk en een adequate ontsluiting van het bedrijventerrein Charloisse Poort. Het belang van Barendrecht is de bereikbaarheid en ontsluiting van de Vinex-wijk Carnisselande. Het belang voor de stadsregio is in dit geval een goede bereikbaarheid van de zuidkant van Rotterdam en de Vinex-wijken. Dit in verband met haar belang van een aantrekkelijke leef- en werkklimaat in de regio. En bij een aantrekkelijk leef- en werkklimaat hoort een fatsoenlijke bereikbaarheid. Voor Charlois is het van groot belang dat het project gerealiseerd wordt. Door de realisatie kan de Charloisse Lagedijk worden ontlast van het sluikverkeer, wat een absolute politieke prioriteit heeft. Daarnaast kan dan de Driemanssteeweg worden verlengd tot aan de Verlengde Zuiderparkweg, zodat het bedrijventerrein Charloisse Poort goed te bereiken is. Het belang van de KvK is een goede bereikbaarheid van het bedrijventerrein Charloisse Poort. Rijkswaterstaat heeft geen direct belang bij dit project maar kan wel belang hebben bij een goede afstemming van de werkzaamheden om knelpunten bij gaar werkzaamheden te voorkomen. Het belang van de ondernemers is een goede bereikbaarheid van hun bedrijven. Voor de bewoners aan de Charloisse Lagedijk is het van belang om het sluikverkeer tegen te gaan en voor de bewoners van de Vinex-wijk Carnisselande is een adequate ontsluiting van belang.

In onderstaande tabel is per actor de rol en het belang weergegeven.

Actor	Rol	Belang
OMMIJ	Projecttrekker	Ontsluiting en bereikbaarheid Vinex-wijken.
Gemeentebestuur Rotterdam	Aanjager/pleitbezorger	Oplossen verkeersdrukte Charloisse Lagedijk en bereikbaarheid Charloisse Poort.
Gemeente Barendrecht	Aanjager/pleitbezorger	Ontsluiting en bereikbaarheid Vinex wijk Carnisselande.
Gemeente Albrandswaard	Aanjager/pleitbezorger	Ontsluiting en bereikbaarheid Vinex wijk Portland
Stadsregio Rotterdam	Gesprekspartner	Bijdrage aan een aantrekkelijk leef- en werkklimaat in de regio.
Deelgemeente Charlois	Gesprekspartner	Oplossen verkeersdrukte Charloisse Lagedijk en bereikbaarheid Charloisse Poort.
Kamer van Koophandel Rotterdam	Belanghebbende	Bereikbaarheid Charloisse Poort
Rijkswaterstaat	Belanghebbende	Geen direct belang; wel belang bij afstemming werkzaamheden.
Ondernemers	Belanghebbende	Bereikbaarheid van hun bedrijven
Bewoners	Belanghebbende	Ontlasting autoverkeer Charloisse Lagedijk en ontsluiting Vinex-wijk.

## Procesbeschrijving

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van twee vragen een procesbeschrijving weergegeven. Deze procesbeschrijving zal uitmonden in een samenvattende tabel.

### *Hoe verloopt het beleidsproces?*

De start van dit proces wordt gemarkeerd door de vaststelling van het definitief Regionaal Structuurplan Midden IJsselmonde in oktober 1998 door de Regioraad van de stadsregio Rotterdam. In dit plan worden de bouwlocaties van de nieuwe wijken beschreven en de daarbijbehorende (infrastructurele) voorzieningen. Eén van de afspraken is het verlengen van de Zuiderparkweg onder de A15 door tot aan de nieuw aan te leggen Rhoonse Baan.

Met het verlengen van de Zuiderparkweg worden verschillende belangen gediend. Ten eerste worden de nieuwe wijken ontsloten voor verkeer, ten tweede wordt de Charloisse Lagedijk autoluw gemaakt en ten derde ontstaat er een betere ontsluiting van het bedrijventerrein Charloisse Poort op de kop van de Charloisse Lagedijk.

In de eerste ronde van dit besluitvormingsproces wordt nader invulling gegeven aan de plannen. De weg ligt voor een zeer groot gedeelte op het grondgebied van de deelgemeente Charlois en er wordt dan ook een procedure gestart om te komen tot een inrichtingsplan (IP) voor het verlengen van de weg. Hierbij zijn een aantal zaken van belang. De Zuiderparkweg kruist de Charloisse Lagedijk waardoor deze in tweeën wordt geknipt. Het is daarna niet meer mogelijk om de dijk als doorgaande route te gebruiken voor autoverkeer en deze kan hersteld worden als langzame verkeersroute. Om het verkeer op de dijk nu reeds tegen te gaan, is in 2004 een toeritdosering aangebracht. Deze is echter reeds meerdere malen vernield, waarbij duidelijk wordt dat niet iedereen voorstander is van een autoluwe dijk.

Voor de bereikbaarheid van de bedrijven aan de Charloisse Lagedijk is het van belang dat er een nieuwe ontsluitingsroute gerealiseerd wordt. Het is hierbij de bedoeling dat de bestaande Driemanssteeweg die parallel aan de Charloisse Lagedijk ligt te verlengen tot aan de verlengde Zuiderparkweg. Hiervoor moeten afspraken worden gemaakt met ondernemers, omdat hun bedrijven in de toekomst vanaf de achterkant te bereiken zijn. Zij moeten hun bedrijven als het

ware spiegelen. Niet alle ondernemers zijn hiermee zonder meer akkoord gegaan, maar uiteindelijk zijn alle ondernemers toch over stag gegaan en dit markeert het einde van de eerste ronde.

Het proces ten aanzien van de Zuiderparkweg loopt over gemeentelijke grenzen heen en daarom zijn behalve de OMMIJ (Barendrecht en Albrandswaard) ook de gemeente Rotterdam en Rijkswaterstaat bestrooken en wordt er op regionaal niveau gediscussieerd over de meest optimale inpassing en de financiering. Er wordt in elk geval uit kostenoverwegingen besloten dat de werkzaamheden gekoppeld worden aan de verbreding van de A15. De OMMIJ heeft namelijk te kennen gegeven dat zij over te weinig financiële middelen beschikt om de werkzaamheden zelfstandig te kunnen financieren. Deze beslissing markeert het einde van tweede besluitvormingsronde.

In de derde besluitvormingsronde wordt verder gegaan met het opstellen van het inrichtingsplan. Er blijkt echter dat de verbreding van de A15 naar achteren wordt geschoven en dat er wellicht pas in 2010 gestart zal worden met de uitvoering. Dit betekent ook dat het verlengen van de Zuiderparkweg vertraging oploopt. Deze beslissing markeert het einde van de derde ronde.

Deze beslissing is echter onacceptabel voor de gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Rotterdam en de stadsregio Rotterdam. Een van de mogelijke middelen om de werkzaamheden toch eerder te laten starten is het starten van een rechtszaak om de bouw van de Vinex-wijken stil te laten leggen. Samen met de stadsregio Rotterdam proberen de gemeenten Rotterdam, Barendrecht en Albrandswaard om de verbreding van de A15 (en dus de aanleg van de Verlengde Zuiderparkweg) eerder uit te voeren. Deze lobby lijkt succesvol, want vooralsnog ziet het er naar uit dat het werk in 2008 zal starten. Waarschijnlijk zal de weg gefaseerd worden aangelegd. In de eerste fase zal de weg tot aan de A15 worden aangelegd en worden aangetakt aan de Driemanssteeweg. In de tweede fase zal de weg onder de A15 door worden aangelegd en worden aangetakt aan de Rhoonse Baan. De oorspronkelijke planning was de oplevering van de weg in 2005 en dit wordt nu waarschijnlijk 2008.

In onderstaande tabel zijn de verschillende besluitvormingsronden en de daarbij behorende beslissingen weergegeven.

Ronde	Beslissing
Start proces oktober 1998	Vaststelling Regionaal Structuurplan Midden IJsselmonde door stadsregio Rotterdam
Einde ronde één	Afspraken ondernemers Charloisse Lagedijk over nieuwe ontsluitingsroute
Einde ronde twee	Koppeling werkzaamheden aan de verbreding van de A15
Einde ronde drie	Uitsstel verbreding van de A15 waardoor ook het verlengen van de Zuiderparkweg wordt uitgesteld
Ronde vier: besluitvormingsspel nog gaande	Mogelijk akkoord over gefaseerde aanleg Zuiderparkweg en eerder uitvoeren werkzaamheden.

#### *Wat zijn de projectgrenzen?*

De feitelijke doelstelling van dit project is het ontsluiten van de Vinex-wijken Portland en Carnisselande ten zuiden van de A15 voor autoverkeer. Om dit te realiseren is afgesproken om de bestaande Zuiderparkweg ten noorden van de A15 te verlengen onder de A15 door en te laten aansluiten op de nieuw aan te leggen Rhoonse Baan. De verlengde Zuiderparkweg ligt zowel op het grondgebied van de gemeente Barendrecht als Rotterdam. De gebiedsafbakening van dit project omvat het deel van de Zuiderparkweg dat nog aangelegd moet worden. De

Zuiderparkweg loopt nu tot aan de voormalige Havenspoorlijn en zal worden verlengd tot aan de andere kant van de A15.

Een afgeleide doelstelling van dit project is het autoluw maken van de Charloisse Lagedijk. Door het verlengen van de Zuiderparkweg wordt de Charloisse Lagedijk in tweeën geknipt waardoor de Charloisse Lagedijk autoluw wordt. Dit betekent voor de ondernemers aan de dijk dat zij in het vervolg de Driemanssteeweg als ontsluitingsroute moeten gebruiken. Deze weg is echter ook nog niet volledig af, maar valt niet binnen de projectgrenzen van de verlengde Zuiderparkweg. Het project heeft dus wel een bepalende impact op de omgeving, maar de grenzen van het project worden wel beperkt tot het verlengen van de Zuiderparkweg.

Het project heeft eigenlijk twee functies. Het gaat ten eerste om de infrastructuur, de mobiliteit van de bewoners van de Vinex-wijken. Ten tweede gaat het ook om de functie recreatie/groen, want door de aanleg van de weg kan de Charloisse Lagedijk als langzaam verkeersroute worden hersteld.

In eerste instantie was het de bedoeling dat de weg er in 2005 moest liggen. Echter, de planning is inmiddels aangepast en de verwachte opleverdatum is nu medio 2008. De projectgrenzen zijn bij dit project meegegroeid met het project. De eerste doelstelling is de ontsluiting van de Vinex-wijken, maar gaandeweg het project is ook het autoluw maken van de Charloisse Lagedijk en de ontsluiting van het bedrijventerrein Driemanssteeweg in beeld gekomen. Echter, de voltooiing van de Driemanssteeweg valt niet binnen de grenzen van het project.

*Wat zijn de knelpunten en de doorbraken?*

Eén van de belangrijkste knelpunten maar tegelijkertijd ook één van de doorbraken is de koppeling van de werkzaamheden aan de verbreding van de A15. Het knelpunt hierbij is dat de verbreding van de A15 naar achteren is geschoven waardoor ook automatisch de werkzaamheden aan de Zuiderparkweg naar achteren zijn geschoven. Tegelijkertijd is deze koppeling ook een doorbraak om dat daarmee een deel van de fragmentatie in de A15-zone wordt doorbroken. De koppeling van de werkzaamheden is voor een groot deel tot stand gebracht vanuit financiële overwegingen. Er zijn te weinig financiële middelen om de verlengde Zuiderparkweg zelfstandig te realiseren.

Een ander knelpunt is het feit dat de projectorganisatie Betuweroute bezig is met het ontmantelen van de voormalige Havenspoorlijn en de realisatie van een recreatieve fietsroute op het oude tracé. Dit tracé kruist de toekomstige Zuiderparkweg, maar omdat de besluitvorming hierover nog onzeker is, kan de projectorganisatie Betuweroute hier geen rekening mee houden. Dit betekent dat de recreatieve fietsroute wordt aangelegd, maar geen rekening wordt gehouden met de kruising Zuiderparkweg. De kosten voor de toekomstige Zuiderparkweg kunnen hierdoor weer hoger komen te liggen.

Algemeen gesteld valt dus waar te nemen dat er processen met verschillende snelheden lopen waardoor afstemming moeizaam verloopt. Een ander knelpunt is het feit dat de weg over verschillende gemeentegrenzen loopt waardoor er meer afstemming noodzakelijk is tussen verschillende partijen. Dit is een vertragende factor in de besluitvorming. Een belangrijke doorbraak is dat door de aanleg van de weg de realisatie van de Driemanssteeweg ook een extra impuls krijgt, wat van belang is voor de ondernemers in het gebied. Deze weg doet nog ten dele dienst als werkweg voor de Betuweroute en moet dus nog afgemaakt worden.

## 5.2.4 Project IV: Wateropgave A15-zone

In de A15-zone speelt de wateropgave een belangrijke rol, dit is echter niet in één project te vangen, maar is wel een belangrijk vraagstuk en wordt in dit onderzoek als één project gezien. In feite gaat het om verschillende besluitvormingstrajecten waarin de wateropgave een rol speelt. Water is een belangrijk aspect in de A15-zone en daarom wordt de wateropgave in de A15-zone als één project gedefinieerd. Het verschil ten opzichte van de andere drie projecten is dus dat het bij de wateropgave meer om een bepaald aspect in de A15-zone gaat, namelijk water en bij de andere projecten betreft het een duidelijk omschreven project. De reden hiervoor is dat er in verschillende projecten in de A15-zone rekening wordt gehouden met de wateropgave. Daaruit blijkt dat de wateropgave een belangrijk aspect is in het gebied en dat het voor dit onderzoek zinvol is om de wateropgave duidelijk onder het voetlicht te brengen door het als één project te definiëren.

De eisen ten aanzien van waterbeheer zijn de laatste jaren verscherpt, zodat aanpassingen in het huidige systeem in de A15-zone noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij zowel om de waterkwaliteit als om de waterkwantiteit. Bij het vraagstuk van de waterkwantiteit gaat het om het vergroten van de waterbergingscapaciteit. Dit kan onder meer gerealiseerd worden door meer open water te realiseren, bijvoorbeeld in de vorm van een grote waterplas. Bij het vraagstuk van de waterkwaliteit gaat het om het verbeteren van de kwaliteit van het water, bijvoorbeeld door het realiseren van een waterverbinding tussen het watersysteem van Rotterdam en het watersysteem ten zuiden van de A15-zone.

In verschillende plannen wordt rekening gehouden met de wateropgave. De belangrijkste plannen zijn het deelgemeentelijk waterplan Charlois en Feijenoord en de herstructureringsplannen voor Zuidwijk en Pendrecht. De deelgemeente Feijenoord wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat zij in mindere mate te maken hebben met de besluitvorming in het gebied van de A15-zone.

### Actorenscaan

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van twee vragen een actorenscaan voor dit beleidsproces uitgevoerd. De twee vragen zullen elk afzonderlijk beantwoord worden en vervolgens zal een samenvattende tabel worden weergegeven.

*Welke actoren zijn er betrokken en in welke rol?*

Het proces van de wateropgave is erg gefragmenteerd en het is daarom ook moeilijk om een projecttrekker aan te wijzen. De actor die hiervoor het meeste in aanmerking komt is het waterschap Hollandsche Delta. Het waterschap heeft vanuit haar wettelijke taken als waterbeheerder een grote rol in het vraagstuk van de wateropgave. Deze actor beschikt over besluitvormingsbevoegdheid en heeft (financiële) middelen om bepaalde zaken mogelijk te maken en wordt daarom in dit proces als projecttrekker aangewezen.

De deelgemeente Charlois wordt als aanjager/pleitbezorger aangemerkt in dit proces. Het vraagstuk van de wateropgave speelt zich voor een belangrijk deel af op het grondgebied van Charlois en zij speelt een centrale rol bij de totstandkoming van het deelgemeentelijk waterplan en de herstructureringsplannen voor Zuidwijk en Pendrecht.

Naast deze drie partijen zijn er een aantal gemeentelijke diensten uit Rotterdam betrokken in de besluitvorming. Daarbij gaat het om de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en Gemeentewerken Rotterdam. De dS+V is als

plannenmaker van de gemeente Rotterdam altijd nauw betrokken bij (ruimtelijke) projecten. Zij beschikt niet direct over besluitvormingsbevoegdheid, maar kan wel dwingend adviseren. Het OBR is als beheerder en uitgever van gemeentelijke gronden ook vaak nauw betrokken bij ruimtelijke projecten. Weliswaar heeft zij geen formele besluitvormingsbevoegdheid, maar beschikt ze wel over middelen om zaken te realiseren. Zij kan bijvoorbeeld gronden verwerven of afstoten om ontwikkelingen mogelijk te maken. Gemeentewerken Rotterdam heeft ook geen formele besluitvormingsbevoegdheid maar beschikt wel over (technische) kennis en expertise die van belang kan zijn. Deze drie gemeentelijke diensten zijn nauw betrokken bij het besluitvormingsproces van het deelgemeentelijk Waterplan Charlois/IJsselmonde en bij de herstructureringsplannen voor Zuidwijk en Pendrecht en worden ook aangemerkt als gesprekspartner.

De woningbouwcorporaties Vestia en de Nieuwe Unie zijn betrokken bij de herstructurering van de wijken Zuidwijk en Pendrecht. In die plannen wordt namelijk rekening gehouden met de aanleg van een 'Charloisse Plas' voor extra waterbergingscapaciteit in de A15-zone. Zij hebben ook geen formele besluitvormingsbevoegdheid maar beschikken wel over financiële middelen om bij voorbeeld de aanleg van een 'Charloisse Plas' mogelijk te maken. Daarbij kan ook gedacht worden aan woningen in het water waarbij er dus ruimte wordt gecreëerd voor extra waterbergingscapaciteit. Zij worden dan ook aangemerkt als gesprekspartner.

De gemeente Barendrecht speelt in dit proces de rol van kleine vos. Barendrecht is niet direct betrokken bij de wateropgave in de A15-zone, maar speelt wel een rol in het vraagstuk van de wateropgave op het eiland IJsselmonde. Rijkswaterstaat is in dit proces een kleine vos want ze is niet direct betrokken bij de besluitvorming. Bij een verbinding van de watersystemen van Rotterdam-Zuid en de Oude Maas moet echter de A15 als barrière genomen worden en dan komt Rijkswaterstaat prominenter in beeld. Het recreatieschap IJsselmonde speelt in dit proces de rol van belanghebbende vanuit haar taak als beheerder van natuur- en recreatiegebieden. Zij beschikt echter over te weinig middelen om een grote rol in het besluitvormingsproces te kunnen spelen.

De bewoners in het gebied zijn aan te merken als kleine vos want ze spelen nauwelijks een rol in de besluitvorming. De provincie Zuid-Holland en de stadsregio Rotterdam spelen geen centrale rol in het proces van de wateropgave in de A15-zone, maar zijn toch belangrijk om te noemen. De provincie en de stadsregio zijn samen bezig met het ontwikkelen van een nieuw regionaal streek- en structuurplan. Dit is het zogenaamde Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020. In dit plan wordt ook stil gestaan bij de regionale wateropgave. Vanuit deze positie zijn de provincie en stadsregio betrokken bij dit proces. Ze spelen weliswaar de rol van kleine vos, maar zijn wel van belang.

#### *Wat zijn de belangen van de actoren?*

Het belang van het waterschap is een kwalitatief en kwantitatief goed functionerend watersysteem. Voor de A15-zone betekent dit dat zij zes hectare extra waterbergingscapaciteit wil realiseren en een verbinding tot stand brengen tussen het watersysteem van Rotterdam-Zuid en het water van de Oude Maas, zodat het watersysteem van Rotterdam makkelijker ververst kan worden.

Voor Charlois is het van belang om een duurzaam toekomstbestendig watersysteem te creëren. Daarnaast heeft de deelgemeente belang bij ontwikkelingen in de A15-zone, omdat er aandacht voor het gebied komt. De realisatie van extra waterbergingscapaciteit in de vorm van een recreatieve plas kan hierbij een impuls geven aan het gebied. Voor de dS+V is het ook van belang dat er een goed functionerend watersysteem wordt gecreëerd. Daarbij is het voor deze actor ook

van belang dat er nu al rekening wordt gehouden met wensen voor de toekomst. Voor gemeentewerken Rotterdam is het ook van belang dat er een goed functionerend watersysteem wordt gecreëerd. Voor het OBR is het van belang dat de A15-zone een aantrekkelijke uitstraling heeft. Dit komt het vestigingsklimaat ten goed. De realisatie van een grote recreatieve plas kan hierbij een impuls geven. Daarbij is een tijdige planvorming van belang om niet achter de feiten aan te lopen.

Voor de twee woningbouwcorporaties is de realisatie van de bouwproductie het grootste belang. De wateropgave speelt hierbij een belangrijke rol omdat er bij nieuwbouw en herstructureringsplannen rekening moet worden gehouden met de wateropgave. Er moet aan bijvoorbeeld een bepaald percentage open water gerealiseerd worden.

De gemeente Barendrecht heeft niet een direct belang bij de wateropgave in de A15-zone, maar wel een belang bij het vraagstuk van de regionale wateropgave en de mogelijke ontwikkelingen in de A15-zone dragen bij aan de oplossing van dit vraagstuk. Het recreatieschap heeft belang bij goede recreatiemogelijkheden. De realisatie van extra oppervlaktewater in de vorm van een recreatieve plas kan hier een bijdrage aan leveren. Voor Rijkswaterstaat is een goede afstemming van de werkzaamheden erg belangrijk. Bij de verbreding van de A15 en de verlenging van de Zuiderparkweg moet de waterscheiding verlegd worden. Als de twee watersystemen met elkaar verbonden worden, is afstemming met Rijkswaterstaat van belang. Voor de bewoners is het tegengaan van wateroverlast en de realisatie van open water van belang. Met een duurzaam functionerend watersysteem kan wateroverlast worden tegengegaan. Tegelijkertijd kan een grote recreatieve plas bijdragen aan een plezierige leefomgeving. Voor de provincie Zuid-Holland en de Stadsregio Rotterdam is het van belang dat er rekening wordt gehouden met de toenemende wateropgave in de regio.

In onderstaande tabel is per actor de rol en het belang weergegeven.

Actor	Rol	Belang
Waterschap Hollandse Delta	Projecttrekker	6 hectare extra bergingscapaciteit en verbinding watersystemen
deelgemeente Charlois	Aanjager/pleitbezorger	Duurzaam watersysteem en aandacht voor de A15-zone
sS+V	Gesprekspartner	Duurzaam watersysteem en rekening houden met wensen voor de toekomst.
Gemeentewerken Rotterdam	Gesprekspartner	Duurzaam watersysteem ten behoeve van onderhoud
OBR	Gesprekspartner	Aantrekkelijke uitstraling A15-zone
Vestia	Gesprekspartner	Realisatie voldoende open water
De Nieuwe Unie	Gesprekspartner	Realisatie voldoende open water
Gemeente Barendrecht	Kleine vos	Geen direct belang, wel belang voortvloeiend vanuit regionale wateropgave.
Recreatieschap IJsselmonde	Belanghebbende	Goede recreatieve voorzieningen
Rijkswaterstaat	Kleine vos	Goede afstemming van de werkzaamheden en verplaatsing waterkering
Provincie Zuid-Holland	Kleine vos	Aandacht voor de regionale wateropgave
Stadsregio Rotterdam	Kleine vos	Aandacht voor de regionale wateropgave
Bewoners	Kleine vos	Tegengaan wateroverlast en verbetering leefomgeving

## Procesbeschrijving

In dit deel van de analyse wordt aan de hand van twee vragen een procesbeschrijving weergegeven. Deze procesbeschrijving zal uitmonden in een samenvattende tabel.

### *Hoe verloopt het beleidsproces?*

De start van dit proces is de vaststelling van het waterplan Rotterdam in 2000. In dit plan is een visie beschreven op het waterbeheer in en rond Rotterdam. Het Waterplan Rotterdam 2000-2005 heeft als doel om de kwaliteit en kwantiteit van het Rotterdamse water te verbeteren (gemeente Rotterdam, 2005). De vaststelling van dit plan wordt aangemerkt als de start van de eerste ronde in dit proces. Een belangrijke ontwikkeling in dit proces vormen de herstructureringsplannen voor de wijken Zuidwijk en Pendrecht. Deze naoorlogse wijken liggen met hun achterkant tegen de A15-zone aan en zullen in de komende jaren ingrijpend worden veranderd. Dit betekent ook een verandering ten aanzien van de A15-zone. In het 'Concept Ruimtelijk Kader zuidwijk 2010' melding gemaakt van de realisatie van een grote Charloisse plas.

*“Tussen de zuidzijde van Zuidwijk, de Charloisse Lagedijk en de Smitsboekseweg bevindt zich een gebied waar de aanleg van een grootschalige waterplas in landschappelijke zin een plek kan definiëren met grote recreatieve en ecologische potenties. De aanleg van de plas biedt unieke kansen om Zuidwijk uit haar isolement te halen en te verbinden met de omliggende wijken en het landschap. De rigide scheiding die de kaarsrechte spoordijk teweegbrengt, kan worden geneutraliseerd door op strategische plaatsen de dijk weg te graven en een waterdoorbraak tot stand te brengen tussen het water van de parken in Zuidwijk en de Charloisse Plas”.*

Er wordt in dit plan dus rekening gehouden met de wateropgave in de A15-zone. De vaststelling van dit plan in maart 2002 markeert het einde van de eerste ronde en het begin van de tweede. Naast de herstructureringsplannen voor Zuidwijk worden er ook plannen ontwikkeld voor de wijk Pendrecht en wordt er rekening gehouden met de inrichting van de A15-zone.

*“Aan de zuidkant van Pendrecht ontstaat door de transformatie van de havenspoorlijn tot recreatieve route: Het Havenspoorpad. Dit biedt de kans deze zone om te vormen van defensief ingerichte achterkant van de wijk tot een prachtig parkgebied. Het Havenspoorpark is goed bereikbaar vanuit de wijk doordat de noord-zuid straten erop aansluiten. Het inrichten van dit gebied als waterpark, een parkgebied met veel water maar ook sport en spel, is een bijzondere toevoeging aan de wijk en een hoogwaardige overgang naar het Havenspoorpad”*  
(dS+V, 2003: 8).

In de onderstaande kaart zijn het Havenspoorpark en de mogelijke locatie van de Charloisse plas weergegeven.





(TNO, 2004: 33)

### Havenspoorpark

### Charloisse Plas

Dit staat te lezen in het 'Ruimtelijk Kader Pendrecht 2010' dat gaat over de herstructurering van de wijk. Er wordt dus ook in dit plan rekening gehouden met de wateropgave in de A15-zone. De vaststelling van dit ruimtelijk kader in augustus 2003 vormt het begin van de derde ronde in dit proces. Een andere belangrijke ontwikkeling voor de wateropgave in de A15-zone is het project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Als onderdeel van dit project is het de bedoeling om 600 ha natuur en recreatie te realiseren op Midden-IJsselmonde. Het zuidelijke deel krijgt de bestemming van hoogwaardige natuur met recreatief medegebruik. In 2003 is in opdracht van de waterbeheerders in het gebied een studie uitgevoerd waarin de wensen van de waterbeheerders voor dit gebied zijn uitgewerkt ten aanzien van de waterzuivering en de waterberging (Bureau Waardenburg, 2004: 3). Doel van het zuiveringssysteem is het leveren van voldoende schoon water voor de 600 ha natuur en recreatie in het plangebied en voor het stedelijk gebied van Rotterdam-Zuid.

In de huidige situatie betreft Rotterdam zijn stedelijke water uit de Nieuwe Maas, waarvan de kwaliteit relatief slecht is. Door het vasthouden van 'overtollig gebiedseigen water' zou inlaat van rivierwater beperkt kunnen worden. Het resterende watertekort zou gecompenseerd kunnen worden door 'relatief schoon' water uit de Oude Maas in te laten via een nieuw te realiseren inlaatpunt (Bureau Waardenburg, 2004: 7). De voltooiing van deze studie in februari 2004 markeert het einde van de derde besluitvormingsronde dit proces.

In het proces van de wateropgave zijn een aantal ontwikkelingen van belang. Hierboven zijn reeds de ontwikkeling van de herstructureringsplannen voor Zuidwijk en Pendrecht en het project PMR aan bod gekomen. Daarnaast vormt ook het opstellen van het deelgemeentelijke waterplan Charlois-Feijenoord een belangrijke ontwikkeling. In de vierde besluitvormingsronde staat de ontwikkeling van dit plan centraal. Het deelgemeentelijk waterplan Charlois-Feijenoord is een uitwerking van het waterplan Rotterdam. In het deelgemeentelijk waterplan wordt de algemene visie uit het waterplan Rotterdam verder uitgewerkt voor de deelgemeenten Charlois en Feijenoord. Voor de wateropgave in de A15-zone is de ontwikkeling van dit plan van groot belang omdat Charlois voor een groot gedeelte in het gebied ligt. Het plangebied in de deelgemeente Feijenoord wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat deze deelgemeente niet in de A15-zone ligt, zoals beschreven in de inleiding van dit onderzoek. Het deelgemeentelijk

waterplan is een gezamenlijk product van de deelgemeenten Charlois en Feijenoord en van het waterschap Hollandsche Delta.

De projectgroep is begin 2004 gestart met de ontwikkeling van het plan. Daarbij zijn een aantal stappen doorlopen. Ten eerste is er een analyse gemaakt van de doelen en functies per watergang, ten tweede zijn de knelpunten en kansen in kaart gebracht, ten derde is er een maatregelenpakket vastgesteld en tenslotte is er een kostenverdeling gemaakt. De projectgroep is tot de conclusie gekomen dat de geconstateerde knelpunten deels op de korte termijn zijn op te lossen, maar dat de vastgestelde ambities pas op middenlange of lange termijn gerealiseerd kunnen worden. Dit kan alleen als er vanuit een gezamenlijke visie wordt gewerkt aan een gezond en aantrekkelijk watersysteem en het realiseren hiervan wordt gekoppeld aan het benutten van kansen die zich zullen voordoen aan ruimtelijke herinrichting projecten in de deelgemeenten en in de regio (DHV, 2004: 9).

Voor de A15-zone zijn een tweetal ambities in dit plan van belang. Ten eerste gaat het hierbij om de aanvoer van water uit de Oude Maas. Om de verversing in de deelgemeenten te vergroten en te voorzien van kwalitatief schoon water, is in het deelgemeentelijk waterplan gekozen om op termijn water vanuit de Oude Maas via een nog aan te leggen zuiveringsmoeras en natuurgebied (600 ha) aan te voeren (DHV, 2004: 10). Ten tweede gaat het hierbij om het creëren van extra waterbergingscapaciteit in de A15-zone ten noorden van de A15. Het gebied tussen de A15 en de voormalige Havenspoorlijn wordt ingericht als een woongebied in een parkachtige omgeving met veel water. Door de aanleg van extra open water (bv. Charloisse plas) kan deels invulling worden gegeven aan het bereiken van 10% open water. (DHV, 2004: 22). De vaststelling van dit plan in november 2004 kan worden aangemerkt als het einde van de vierde ronde en het begin van de vijfde ronde. Deze vijfde besluitvormingsronde loopt nog steeds en hierin wordt nader invulling gegeven aan de vraag hoe de ambities voor de A15-zone verder kunnen worden vormgegeven.

In onderstaande tabel zijn de verschillende besluitvormingsronden en de daarbij behorende beslissingen weergegeven.

Ronde	Beslissing
Start proces: eind 1999	Vaststelling waterplan Rotterdam
Einde ronde één: maart 2002	Vaststelling Ruimtelijk kader Zuidwijk
Einde ronde twee: augustus 2003	Vaststelling Ruimtelijk kader Pendrecht
Einde ronde drie: februari 2004	Voltooiing studie waterwensen Midden-IJsselmonde
Einde ronde vier: november 2004	Vaststelling deelgemeentelijk waterplan Charlois-Feijenoord
Ronde vijf: loopt nog	Verdere planontwikkeling voor de wateropgave

#### *Wat zijn de projectgrenzen?*

Het bereiken van “een gezond duurzaam Rotterdams watersysteem, waarin een zodanig kwantitatief en kwalitatief beheer wordt gevoerd, dat alle relevante gebruiksfuncties kunnen worden vervuld” (DHV, 2004: 6). Deze algemene doelstelling is afgeleid uit het Waterplan Rotterdam en is ook overgenomen in het deelgemeentelijke waterplan. Voor de A15-zone betekent dit het creëren van extra waterbergingscapaciteit (zes hectare) ten noorden van de A15 en het verbinden van het watersysteem ten noorden van de A15 met het systeem ten zuiden van de A15. Hierdoor kan het water beter verversd worden en verbeterd de kwaliteit.

Dit is de specifieke doelstelling voor de A15-zone, maar het proces van de wateropgave strekt zich veel verder uit. Het gaat om de wateropgave in het nieuw aan te leggen natuurgebied (600 ha) ten zuiden van de A15. En het gaat om een verbetering van het Rotterdamse watersysteem en

dan specifiek voor de deelgemeente Charlois. De fysieke projectgrenzen strekken zich dan ook globaal uit van de Oude Maas (zuid) tot aan de Nieuwe Maas (noord) over het grondgebied van Charlois, Barendrecht en Albrandswaard.

De belangrijkste inhoudelijke fixatie van dit proces is de functie water. De planning in dit proces is moeilijk vast te stellen omdat het eigenlijk over verschillende projecten gaat. De 600 ha nieuwe natuur moet medio 2020 gerealiseerd zijn en wat betreft de planvorming in het deelgemeentelijk waterplan en de herstructureringsplannen voor Zuidwijk en Pendrecht is de A15-zone als studiegebied aangewezen. De planhorizon ligt ten minste 15 jaar verder. De projectgrenzen zijn in dit proces bijzonder moeilijk te definiëren omdat de wateropgave in meerdere ruimtelijke ontwikkelingsprocessen naar voren komt. De projectgrenzen wisselen dus ook steeds als de verschillende projecten verder ontwikkelt worden.

*Wat zijn de knelpunten en de doorbraken?*

Eén van de belangrijkste knelpunten is dit proces is grote mate van versnippering van de besluitvorming. In verschillende planvormingsprocessen wordt er rekening gehouden met de wateropgave, maar dit betekent ook dat de besluitvorming nog al gefragmenteerd is. De besluitvorming vindt als het ware in verschillende platforms plaats. Het is daarom erg moeilijk om eenduidige besluiten te nemen en de besluitvorming op elkaar af te stemmen.

Een belangrijke rol hierbij is weggelegd voor de waterbeheerder. Dit is bij uitstek de partij die de wateropgave zou moeten coördineren. Dit wordt echter bemoeilijkt door de gefragmenteerde planvorming. Geen enkele partij is echt in staat de gewenste ontwikkelingen zelfstandig te realiseren omdat de wateropgave zowel bestuurlijke als territoriale grenzen overschrijdt. De vraag wie verantwoordelijk is voor de kosten van mogelijke oplossingsrichtingen is dan ook moeilijk te beantwoorden.

Een ander (ruimtelijk) knelpunt is het feit dat de plaats waar de zogenaamde Charloisse Plas gerealiseerd zou moeten worden een dubbele bestemming heeft. Binnen de beoogde locatie valt ook een voormalige boomkwekerij die is opgekocht door een particulier. Deze particulier heeft plannen om hier woningbouw te realiseren. Het is voorlopig dan ook onduidelijk in hoeverre beide doelstellingen (projecten) gecombineerd zouden kunnen worden. Daarnaast is naar voren gekomen dat het op de betreffende locatie technisch zeer moeilijk is om een plas met een dergelijke omvang goed te zuiveren (TNO, 2004: 72).

Een belangrijke doorbraak in dit proces is dat in alle planvormingsprocessen rekening wordt gehouden met een eventuele nieuwe waterverbinding en de realisatie van extra waterbergingscapaciteit (Charloisse Plas). Dit betekent dat eventuele toekomstige besluitvorming eenvoudiger op elkaar valt af te stemmen. In het deelgemeentelijk waterplan wordt bij het realiseren van de ambities ook uitdrukkelijk rekening gehouden met het koppelen van deze ambities aan geplande ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Dit biedt mogelijkheden voor het leggen van verbindingen en het tot stand brengen van koppelingen in de A15-zone.

### **5.2.5 Overzichtstabel actoren en projecten**

In de onderstaande overzichtstabel staat per actor aangegeven welke rol ze in de geselecteerde projecten hebben vervuld.

<b>Actor</b>	<b>Groene verbindingen</b>	<b>Verbreding A15</b>	<b>Verlengde Zuiderparkweg</b>	<b>Wateropgave</b>
	<b>Rol en positie</b>	<b>Rol en positie</b>	<b>Rol en positie</b>	<b>Rol en positie</b>
Deelgemeente Charlois	Belanghebbende	Kleine vos	Gesprekspartner	Aanjager/pleitbezorger
Barendrecht	Gesprekspartner	Gesprekspartner	Aanjager/pleitbezorger	Kleine vos
Rijkswaterstaat	Kleine vos	Projecttrekker	Belanghebbende	Kleine vos
Stadsregio Rotterdam	Projecttrekker	Aanjager/pleitbezorger	Gesprekspartner	Kleine vos
Gemeente Rotterdam (gemeentebestuur, dS+V, OBR en Gemeentewerken)	Aanjager/pleitbezorger	Gesprekspartner	Aanjager/pleitbezorger	Gesprekspartner
Waterschap Hollandsche Delta	Belanghebbende	Kleine vos	Niet betrokken	Projecttrekker
Ontwikkelingsmaatschappij Midden IJsselmonde	Gesprekspartner	Gesprekspartner	Projecttrekker	Niet betrokken
Albrandswaard	Kleine vos	Gesprekspartner	Aanjager/pleitbezorger	Niet betrokken
Provincie Zuid-Holland	Projecttrekker	Belanghebbende	Niet betrokken	Kleine vos
Bewoners	Belanghebbende	Niet betrokken	Belanghebbende	Kleine vos
Natuur – en recreatieschap IJsselmonde	Kleine vos	Niet betrokken	Niet betrokken	Belanghebbende
Kamer van Koophandel Rotterdam	Niet betrokken	Belanghebbende	Belanghebbende	Niet betrokken
Havenbedrijf Rotterdam	Niet betrokken	Aanjager/pleitbezorger	Niet betrokken	Niet betrokken
Prorail	Niet betrokken	Gesprekspartner	Niet betrokken	Niet betrokken
ROM-Rijnmond	Belanghebbende	Belanghebbende	Niet betrokken	Niet betrokken
Zuid Hollandse Milieufederatie	Niet betrokken	Opponent	Niet betrokken	Niet betrokken
Ondernemers	Niet betrokken	Niet betrokken	Belanghebbende	Niet betrokken
Vestia	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Gesprekspartne
De Nieuwe Unie	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Gesprekspartner

### 5.3 Analyse van koppelingen

*Zijn er in de vier processen momenten aan te wijzen waarbij er zich een window of opportunity opent of heeft geopend?*

Bij de beantwoording van deze vraag wordt naar verschillende niveaus van koppelingen gekeken. Ten eerste wordt er gekeken naar koppelingen en gemiste koppelingen tussen twee van de geselecteerde projecten. Dus hierbij wordt gekeken naar koppelingen op het niveau van twee projecten. Vervolgens wordt ook nog gekeken naar koppelingen en gemiste koppelingen op het niveau van meer dan twee projecten. En bovendien wordt er ook gekeken naar koppelingen tussen de geselecteerde projecten en de rest van de omgeving in de A15-zone. Hierbij wordt dus geanalyseerd welke koppelingen of gemiste koppelingen zich hebben voorgedaan op het niveau

van de gehele A15-zone. Bij de beantwoording van de vraag wordt tevens gekeken of het gaat om een daadwerkelijke koppeling of dat het gaat om een mogelijke koppeling die echter nog niet tot stand is gebracht.

### 5.3.1 Koppelingen op het niveau van twee projecten

#### *Koppeling groene verbinding aan de verbreding A15*

Een koppeling tussen de projecten heeft zich voorgedaan bij de besluitvorming ten aanzien van de groene verbinding en de verbreding van de A15. Een belangrijk moment hierbij is de opname van de groene verbinding in het ontwerptractébesluit van de verbrede A15.

Het geconstateerde probleem is de gefragmenteerde besluitvorming in de A15-zone. Het betreft twee besluitvormingstrajecten in het gebied die naast elkaar lopen. Het naast elkaar bestaan van afzonderlijke besluitvormingstrajecten kan problematisch werken bij de uitvoering van de projecten. Het betreft in dit geval twee projecten die elkaar fysiek raken. De verbreding van de A15 heeft gevolgen voor een eventuele groene verbinding over die A15 heen. Als er geen rekening zou worden gehouden met het andere besluitvormingstraject kunnen de kosten bijvoorbeeld toenemen. Het kan alleen al vanuit het kostenaspect zinvol zijn om de verbreding van de A15 te koppelen aan de groene verbinding. De werkzaamheden kunnen dan gelijktijdig worden uitgevoerd wat over het algemeen goedkoper is dan twee afzonderlijke uitvoeringstrajecten.

Daarnaast kan ook aan het veiligheidsaspect gedacht worden. Bepaalde verbindingen over de A15 heen kunnen gevaarlijke situaties veroorzaken (vervoer gevaarlijke stoffen). Dit risico wordt vergroot als er in de twee projecten geen rekening met elkaar wordt gehouden. Een oplossing voor dit probleem die in de beleidsstroom circuleert, is dat er in de planvorming rekening wordt gehouden met beide projecten. Maar dat wil niet zeggen dat dit ook automatisch gebeurt. Daarvoor moet er ook in de politieke stroom een gebeurtenis zijn die voor voldoende politiek commitment zorgt. Doordat het PMR project een breed politiek en maatschappelijk draagvlak heeft, ook bij de landelijke politiek (o.a. minister van Verkeer en Waterstaat), ontstaat er voldoende politiek commitment om de twee projecten aan elkaar te koppelen. Dat wil zeggen dat de realisatie van de groene verbinding is opgenomen in het ontwerptractébesluit zodat hier in de verdere besluitvorming ten aanzien van de verbrede A15 rekening mee moet worden gehouden. Met name de gemeente Rotterdam heeft er steeds op gehamerd dat er een goede afstemming moet plaatsvinden tussen de Tracé/MER procedure A15 en de projectontwikkeling van het PMR project, waaronder dus de groene verbinding valt. Het voordeel hierbij is dat het voor het kabinet twee sleutelprojecten zijn waardoor het ook eenvoudiger is om de besluitvorming aan elkaar te koppelen. En de gemeente Rotterdam is dus vervolgens een sturende actor bij het tot stand brengen van deze koppeling. Deze koppeling is dus niet toevallig tot stand gekomen maar het is een bewuste strategie van de gemeente Rotterdam. De koppeling bestaat dus uit de opname van de groene verbinding in het ontwerptractébesluit voor de A15.

#### *Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de verbreding A15*

Een andere koppeling is tot stand gebracht door het koppelen van de werkzaamheden van de verbrede A15 aan het verlengen van de Zuiderparkweg. Het probleem is dat de OMMIJ heeft aangegeven over te weinig financiële middelen te beschikken om de verlengde Zuiderparkweg zelfstandig te realiseren.

Een oplossing voor dit probleem circuleert reeds in de beleidsstroom en bestaat uit het koppelen van de werkzaamheden van de verbrede A15 aan de werkzaamheden van de verlengde Zuiderparkweg. In eerste instantie is deze koppeling helemaal niet in beeld, omdat de betrokken actoren er van uitgaan dat de OMMIJ de weg zelfstandig kan realiseren. De OMMIJ geeft echter

aan dat dit niet het geval is en er ontstaat plotseling een probleem, want de eerste bewoners wonen reeds in de nieuwe Vinex-wijken, dus een ontsluitingsweg kan niet achterblijven. Daarnaast is het voor de dagelijks bestuur van de deelgemeente politiek gezien absoluut wenselijk dat de weg er op korte termijn komt. Er ontstaat hierdoor voldoende politieke wil om de werkzaamheden aan elkaar te koppelen omdat, het probleem toch moet worden opgelost.

Een van de sturende actoren bij het leggen van deze koppeling is de OMMIJ. Deze partij heeft aangegeven dat het absoluut noodzakelijk is om de twee projecten aan elkaar te koppelen omdat het anders (financieel) niet mogelijk is de verlengde Zuiderparkweg te realiseren. Daarnaast hebben ook de deelgemeente Charlois en de gemeente Rotterdam een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand brengen van deze koppeling. Voor de deelgemeente Charlois is de aanleg van de verlengde Zuiderparkweg politiek gezien absoluut noodzakelijk, bijvoorbeeld om de Charloisse Lagedijk voor autoverkeer te ontlasten. De deelgemeente, in de vorm van dagelijks bestuurder Dominic Schrijer, heeft via aanjagen en najagen de besluitvorming beïnvloed en is daardoor mede verantwoordelijk voor de koppeling van de twee projecten.

Ook voor de gemeente Rotterdam en de stadsregio Rotterdam is het onacceptabel dat de weg niet gerealiseerd wordt of dat de gemeente Rotterdam zelf voor de kosten op moet draaien. In het Vinex-akkoord staat namelijk dat de opbrengsten van de bouw voor de Vinex-gemeenten zijn, maar als tegenprestatie moet dan wel onder andere de verlengde Zuiderparkweg gerealiseerd worden. De gemeente heeft dan ook samen met de deelgemeente en de stadsregio veel druk uitgeoefend om de weg toch te realiseren zonder zelf voor de kosten op te hoeven draaien. Eén van de instrumenten hierbij is het dreigen met een rechtzaak om langs de juridische weg de realisatie van het project af te dwingen. Daarnaast is er veel bestuurlijk druk uitgeoefend door de betrokken politieke bestuurders. En dit heeft dus uiteindelijk geleid tot een koppeling tussen de twee projecten. Deze koppeling is dus ook bewust tot stand gebracht door de inzet van een aantal actoren. Dit leidde echter wel tot nieuwe problemen omdat de werkzaamheden aan de A15 naar achteren zijn geschoven. Deze koppeling bestaat dus uit een besluit om de werkzaamheden aan elkaar te koppelen.

#### *Mogelijke koppeling wateropgave aan het project PMR (groene verbindingen en 600 ha natuur)*

Bij de wateropgave valt een (mogelijke) koppeling waar te nemen met het project PMR en dan specifiek met de aanleg van de 600 ha nieuwe natuur en de groene verbinding. Voor het gehele eiland IJsselmonde ligt er een wateropgave en door de directe betrokkenheid van het waterschap bij de besluitvorming van het PMR project kan er bij het inrichtingsplan voor de 600 ha nieuwe natuur op het eiland IJsselmonde rekening worden gehouden met de wateropgave.

Een bestaand probleem in de A15-zone is de matige waterkwaliteit en het gebrek aan bergingscapaciteit. In de beleidsstroom circuleren daarvoor al een aantal oplossingen. Er kan bijvoorbeeld extra waterbergingscapaciteit gerealiseerd worden in de vorm van een grote recreatieve plas. Daarnaast bestaat ook het idee om een waterverbinding tot stand te brengen tussen het water uit de Oude Maas en het watersysteem van Rotterdam.

Echter, deze oplossingen en problemen zijn nog niet aan elkaar gekoppeld. Pas op het moment dat de PMR-deal gesloten is en er wordt gesproken over de realisatie van 600 ha nieuwe natuur en het realiseren van één of meerdere groene verbindingen ontstaat er een mogelijkheid om de oplossingen en problemen aan elkaar te koppelen. Want als er opeens gesproken wordt over een (groene) verbinding komt ook de wens voor een (water) verbinding in beeld en kan daarmee verbonden worden.

Het waterschap is nauw betrokken bij de aanleg van de 600 ha natuur. Omdat de waterwensen van het waterschap nog onvoldoende zijn uitgewerkt heeft het waterschap in 2003 opdracht

gegeven een studie te verrichten naar de waterwensen voor Midden-IJsselmonde. De gedachte hierachter is dat de waterwensen meer gedetailleerd moeten worden uitgewerkt zodat bij de uitwerking van het inrichtingsplan voor de 600 ha natuur deze waterwensen zo concreet mogelijk kunnen worden meegenomen (Bureau Waardenburg, 2004: 11). Een van de wensen in deze studie is het realiseren van een waterverbinding tussen de Oude Maas en het watersysteem van Rotterdam. En zo is er dus een koppelingsmoment ontstaan tussen het project PMR, specifiek de 600 ha en de groene verbindingen en de wateropgave in de A15-zone. Het waterschap heeft hier een sturende rol in vervuld, onder meer door het laten verrichten van een studie naar de waterwensen. Deze waterwensen hebben ze vervolgens bij de besluitvorming ten aanzien van de 600 ha natuur en de groene verbindingen aan de orde gesteld. In verschillende plannen wordt nu rekening gehouden met het oplossen van de problemen via de genoemde oplossingsrichtingen. Echter, voorlopig is hier nog geen besluit over genomen dus dit kan nog betekenen dat er uiteindelijk niks gebeurt en dat het window of opportunity niet benut wordt. Het gaat hier dus ook om een kans op een koppeling.

### **5.3.2 Koppelingen op het niveau van meer dan twee projecten**

#### *Mogelijke koppeling wateropgave aan verlengde Zuiderparkweg en groene verbindingen*

Een kans die zich heeft voorgedaan tussen de projecten is het koppelen van de wateropgave aan het project van de groene verbinding en/of de verlengde Zuiderparkweg. Het idee van het creëren van een waterverbinding tussen het watersysteem van Rotterdam en het water uit de Oude Maas zou aan de planvorming ten aanzien van de groene verbinding en/of de verlengde Zuiderparkweg gekoppeld kunnen worden. Bij deze projecten gaat het namelijk ook om het verbinden van de noord- en de zuidkant van de A15-zone, net als bij de wateropgave. Echter, tot op heden is er nog niet een echte koppeling tot stand gekomen of gebracht tussen deze projecten. De ontwikkelingen in de politieke stroom zijn niet dusdanig dat er een echt momentum is ontstaan. En er is ook nog geen partij geweest die in staat is geweest een koppeling tot stand te brengen.

Het is zeer zeker wel de wens van het waterschap en van de deelgemeente Charlois om deze koppeling te realiseren maar dat is tot op heden nog niet gelukt. Het dagelijks bestuur van Charlois, in de persoon van, Dominic Schrijer probeert constant het leggen van verbindingen te stimuleren. De methode die hij hierbij gebruikt is om overal informatie te geven en heel open te zijn naar de andere partijen toe. Op deze wijze brengt hij heel veel onder de aandacht van andere partijen en krijgt vervolgens zelf ook veel informatie. Deze verkregen informatie is vervolgens zeer nuttig bij het inventariseren van de mogelijkheden tot het leggen van koppelingen en vervolgens het stimuleren daarvan. Charlois is echter een relatief kleine actor en is niet in staat geweest om zelfstandig een koppeling te realiseren. Ook voor het waterschap geldt dat het zo veel mogelijk een koppeling wil stimuleren, maar dat dit niet altijd zelfstandig lukt. Daarbij speelt mee dat het waterschap van oorsprong een specifieke taakorganisatie is en zich langzaam aan het ontwikkelen is tot een meer beleidsmatige actor op het speelveld. Deze actor moet dus ook nog meer leren hoe ze zich op het bestuurlijke speelveld moeten opstellen om het leggen van koppelingen te stimuleren. Er liggen wel mogelijkheden om koppelingen te leggen maar voorlopig bestaat er nog onvoldoende (politieke) urgentie.

#### *Mogelijke koppeling verbreding A15 aan de wateropgave en overige ontwikkelingen A15-zone*

De verbreding van de A15 zou ook aan een aantal projecten gekoppeld kunnen worden. Zo kan de verbreding van de weg ook worden aangegrepen om deze te koppelen aan de wateropgave. Onder de A15 ligt een waterkering en deze zal waarschijnlijk verplaatst moeten worden door de verbreding van de weg. Dit zou dus het moment kunnen zijn om een koppeling tot stand te brengen tussen de werkzaamheden aan de A15 en de mogelijke nieuwe waterverbinding onder de

A15 door. Er is echter nog onvoldoende uitzicht op een directe koppeling tussen deze twee projecten.

Ook hier geldt dat er in de politieke stroom te weinig ontwikkelingen zijn om een daadwerkelijke koppeling tot stand te brengen. Rijkswaterstaat heeft wel aangegeven dat ze hierover een keer moet gaan praten maar de echte wil om ook daadwerkelijk de projecten aan elkaar te koppelen ontbreekt. Daarnaast valt in zijn algemeenheid waar te nemen dat de verbreding van de A15 een uitgelezen mogelijkheid biedt om de A15-zone in zijn totaliteit te benaderen. De verbreding van de weg kan als motor werken om verdere ontwikkeling van het gebied te stimuleren. Echter er bestaat bij Rijkswaterstaat onvoldoende (politieke) wil om deze kans ook daadwerkelijk aan te grijpen. Rijkswaterstaat wil het project van de verbreding van de A15 vooral begrenzen en in de hand houden en verbindingen leggen met andere projecten past niet in dat beleid.

### **5.3.3 Koppelingen op het niveau van de totale A15-zone**

#### *Koppeling groene verbinding aan barrièrewerking in de A15-zone*

In de A15-zone heeft zich een belangrijk window of opportunity voorgedaan rond de besluitvorming van de groene verbinding. Het probleem hierbij is de barrièrewerking die uitgaat van de A15-zone. Dit probleem bestaat al lange tijd en wordt alleen nog maar vergroot door de verbreding van de A15 en de aanleg van de Betuweroute. In de beleidsstroom bestaan ook al geruime tijd (technische) oplossingen voor dit probleem, bijvoorbeeld het creëren nieuwe verbindingen over of onder de weg. Het ontbreekt echter aan politiek commitment om ook daadwerkelijk een verbinding te realiseren. Door de besluitvorming ten aanzien van het PMR project ontstaat plotseling een mogelijkheid om het probleem van de barrièrewerking te doorbreken. In de PMR-deal is afgesproken dat ook de leefbaarheid op het eiland IJsselmonde verbeterd moet worden. Op dat moment opent zich een window of opportunity en ontstaat een koppeling. Het probleem van de barrièrewerking wordt naar voren geschoven, het beleidsvoorstel om een brede plaat over de weg te leggen als oplossing gepresenteerd en er is voldoende politiek commitment om tot actie over te gaan. Dit resulteert in het vastleggen van een afspraak in de PKB over de realisatie van een groene verbinding.

Onder meer de gemeente Rotterdam en de stadsregio Rotterdam wijzen op het belang van het realiseren van de groene verbinding over de A15 heen. Deze actoren brengen tijdens de onderhandelingen van de PMR deal steeds dit punt in en zorgen ervoor dat het op de agenda blijft staan. Onder meer door de inzet van deze actoren komt de koppeling tot stand. Een bijkomend voordeel is dat onder invloed van de betrokken maatschappelijke belangengroeperingen de aandacht in het PMR project niet alleen maar op economische aspecten ligt maar ook op de leefbaarheidsaspecten. Hierdoor is het voor de stadsregio en de gemeente Rotterdam relatief eenvoudig om de groene verbindingen in de PKB van het PMR project te laten opnemen. De koppeling bestaat dus uit de opname van de groene verbinding in de PKB PMR.

#### *Mogelijke koppeling groene verbinding aan totale planontwikkeling A15-zone*

Een probleem in de A15-zone is de grote mate van versnippering en fragmentatie en de relatief geringe aandacht voor het gebied. In de beleidsstroom en beleidsgemeenschap circuleren wel oplossingen daarvoor zoals bijvoorbeeld het integraal aanpakken van de gehele zone via nieuwe vormen van samenwerking. Echter door de grote (bestuurlijke) fragmentatie is er geen enkele partij die zich echt verantwoordelijk voelt en daardoor is het zeer moeilijk de zone integraal te ontwikkelen. Maar door het PMR project en de mogelijke realisatie van een groene verbinding ontstaat plotseling de mogelijkheid om de A15-zone onder de aandacht van de betrokken partijen te krijgen. De gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois proberen om de realisatie van de groene verbinding te koppelen aan het creëren van een voorzieningspark in de A15-zone.



Het momentum is daar omdat er (tijdelijk) aandacht voor het gebied bestaat. De toenmalige ambitie is het creëren van een grote brede plaat over de weg heen. Hieraan wordt gekoppeld de ambitie om dan ook gelijk te kijken naar de ontwikkeling van het omliggende gebied. Eén van de ideeën is om het gebied te ontwikkelen als een compleet recreatief voorzieningspark. Deze ambitiestellen met name de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois steeds aan de orde. Echter, de ambitie om naast de groene verbinding een totaal voorzieningspark in de A15-zone te creëren wordt al snel weer los gelaten.

Dit komt onder meer door het feit dat de A15-zone niet op het prioriteiten lijstje van de wethouder Pastors van Rotterdam staat. Tevens geeft Rijkswaterstaat vanaf het begin aan dat een brede plaat over de weg niet mogelijk is vanwege veiligheidsaspecten. De stadsregio Rotterdam die als projecttrekker direct betrokken is bij de besluitvorming zet ook niet volledig in op het realiseren van de genoemde ambities. Voor de stadsregio tellen meerdere belangen in de gehele regio en daarom staat zij niet volledig achter de gewenste plannen. Er bestaat dus eigenlijk te weinig politieke wil om echt een doorbraak te realiseren. Hierbij valt dus waar te nemen dat een kans die zich voordoet ten tijde van het samenkomen van de stromen niet benut wordt.

#### *Mogelijke koppeling wateropgave aan totale planontwikkeling A15-zone*

Bij de wateropgave valt ook nog een andere mogelijke koppeling waar te nemen. In het deelgemeentelijk waterplan wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de mogelijkheid om de ambities ten aanzien van de wateropgave te koppelen aan mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de A15-zone. Dit kan betekenen dat er zich in de toekomst een opportunity window opent. De problemen bestaan reeds, in het waterplan worden ook verschillende oplossingsrichtingen genoemd en mogelijk ontstaat er in de toekomst voldoende politieke wil om bepaalde oplossingen te realiseren.

De wens om de ambities in het waterplan te koppelen aan andere toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen is vooral uitgesproken door de deelgemeente Charlois, het waterschap en de gemeente Rotterdam. Deze partijen zijn zich er van bewust dat zij niet in staat zijn om bepaalde ambities zelfstandig te realiseren. Het is eenvoudiger als de waterwensen kunnen mee liften met één of meer ruimtelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is de herstructurering van de wijken Zuidwijk en Pendrecht. Deze wijken grenzen met hun achterkant aan de A15-zone. Zodra deze achterkant wordt geherstructureerd ontstaan er mogelijkheden om de waterwensen met het project te verbinden en de achterkant van de wijken meer te verbinden met de A15-zone. Dit is voor de drie genoemde partijen zeer waardevol omdat op die wijze de wijken en het omliggende gebied meer een geheel kunnen vormen en kan de (ruimtelijke) fragmentatie doorbroken worden. Daarom hebben deze partijen erop aangedrongen dat er in het waterplan is opgenomen dat er scherp gekeken moet worden naar toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen waaraan de waterwensen gekoppeld kunnen worden. Het waterschap, de deelgemeente Charlois en de gemeente Rotterdam proberen dus bewust om een toekomstige koppeling mogelijk te maken.

#### *Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de rest van de omgeving*

Bij het project van de verlengde Zuiderparkweg valt ook waar te nemen dat er een koppeling met de omgeving tot stand is gebracht. Een probleem in de A15-zone is het vele sluipverkeer op de Charloisse Lagedijk. De dijk wordt veelvuldig gebruikt door automobilisten die de files op de A15 willen vermijden. Door de planvorming ten aanzien van de verlengde Zuiderparkweg ontstaat er plotseling een oplossing voor dit probleem. De verlengde Zuiderparkweg kan namelijk de Charloisse Lagedijk in tweeën knippen waardoor het mogelijk wordt om sluipverkeer tegen te gaan. Op dat moment besaat er ook voldoende politiek commitment voor deze oplossing want voor het bestuur van Charlois is het oplossen van het sluipverkeer en het veiliger maken van de dijk absolute prioriteit. Zodoende ontstaat er een mogelijkheid, een kans om de problematiek op te lossen. Deze koppeling heeft vervolgens ook weer een extra effect op de omgeving omdat de

bedrijven op de Charloisse Lagedijk nu via een andere route ontsloten moeten worden. Hierdoor wordt het noodzakelijk om de bedrijven in de toekomst via de Driemanssteeweg te ontsluiten. Dit geeft ook een extra impuls om deze weg snel te realiseren.

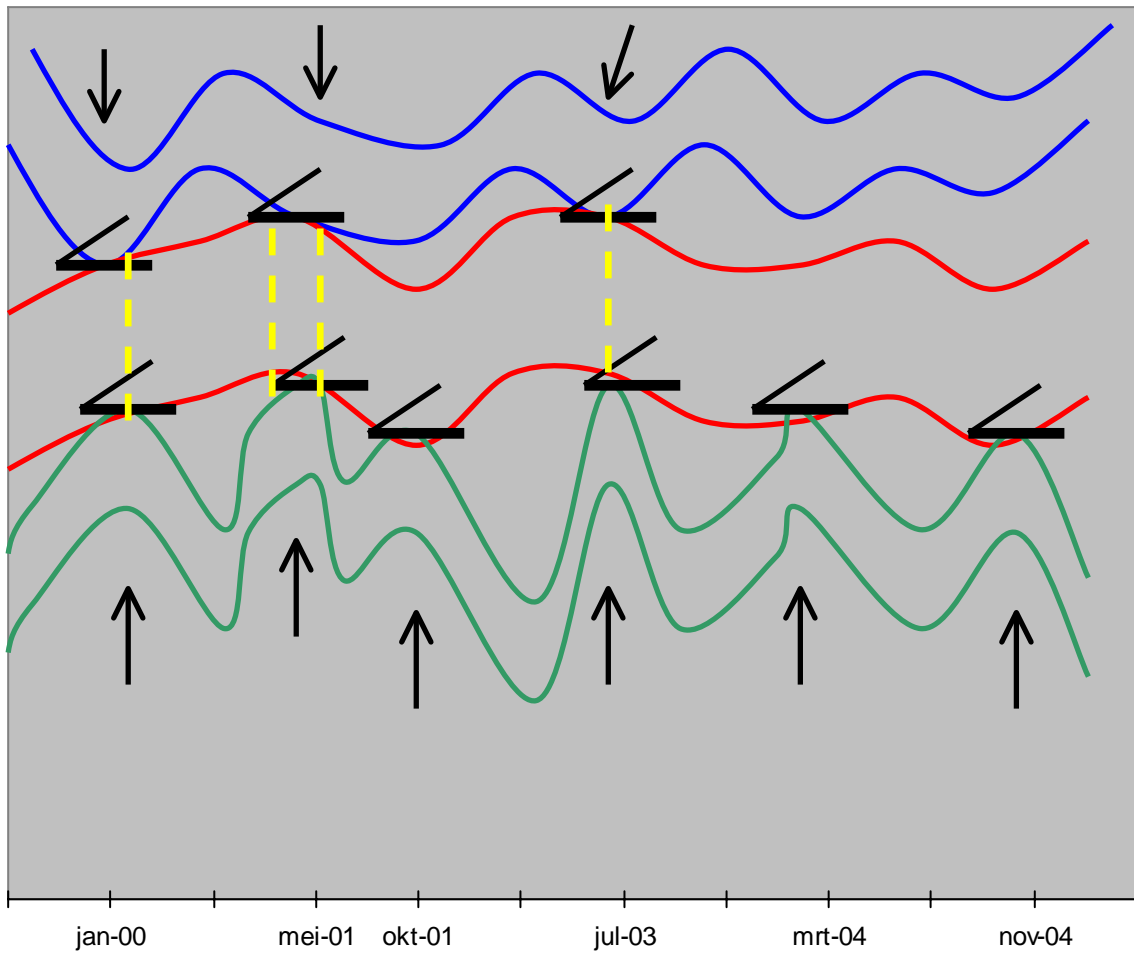
Echter, tot op heden is de Driemanssteeweg nog niet helemaal gerealiseerd. Deze koppeling is eigenlijk deels toevallig en deels bewust tot stand gebracht. Ten eerste wordt de koppeling mogelijk omdat de nieuw te bouwen Vinex-wijken ontsloten moeten worden en één van de manieren daarvoor is het verlengen van de Zuiderparkweg. Door het verlengen van deze weg ontsaat plotseling de mogelijkheid om de Charloisse Lagedijk in tweeën te knippen en weer autoluw te maken. Het dagelijks bestuur van Charlois grijpt deze kans met beide handen aan en maakt zich hard voor het daadwerkelijk gebruik maken van deze kans. De deelgemeente geeft in het besluitvormingstraject het belang aangegeven van het tegengaan van het sluipverkeer op de dijk aan en dit resulteert in het opknippen van de dijk in twee stukken. Dit leidt ook weer tot een koppeling met het bedrijventerrein Charloisse Poort. Want zoals reeds is aangegeven moet dit terrein via een andere weg ontsloten worden omdat het verkeer niet meer via de Charloisse Lagedijk kan rijden. Hier valt dus waar te nemen dat een koppeling ook weer leidt tot een nieuwe koppeling waarbij de eerste koppeling bewust is gestuurd.


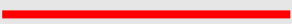
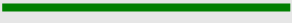


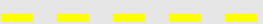
In onderstaande tabel zijn alle koppelingen en mogelijke koppelingen weergegeven.

Koppelingen	Mogelijke koppelingen
Koppeling groene verbindingen aan de verbreding A15: mei 2001 (opname groene verbinding in ontwerp-tracébesluit Rijksweg 15)	Mogelijke koppeling wateropgave aan het project PMR: maart 2004 (groene verbindingen en 600 ha natuur)
Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de verbreding A15: juli 2003 (besluit om werkzaamheden aan elkaar te koppelen)	Mogelijke koppeling wateropgave aan verlengde Zuiderparkweg en groene verbindingen: maart 2004
Koppeling groene verbinding aan barrièrewerking in de A15-zone: mei 2001 (opname groene verbinding in (PKB PMR))	Mogelijke koppeling verbreding A15 aan de wateropgave en overige ontwikkelingen A15-zone: maart 2004
Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de rest van de omgeving: januari 2000 (afspraken met ondernemers en besluit om Charloisse Lagedijk in tweeën te knippen, geresulteerd in inrichtingsplan)	Mogelijke koppeling groene verbinding aan totale planontwikkeling A15-zone: oktober 2001
	Mogelijke koppeling wateropgave aan totale planontwikkeling A15-zone: november 2004

In de onderstaande grafiek zijn in chronologische volgorde de koppelingen en de mogelijke koppelingen weergegeven. Deze grafiek is een visualisatie van de bovenstaande tabel waarin de koppelingen en mogelijke koppelingen zijn weergegeven. Voor elke koppeling en mogelijke koppeling is weergegeven waar de problemenstroom, de politieke stroom en de beleidstroom elkaar raken. De tijdstippen in de tabel en de grafiek zijn indicatief, omdat niet altijd exact het moment bepaald kan worden.

## Koppelingen en mogelijke koppelingen



Legenda	
Symbol	Verklaring
	Politieke stroom
	Problemenstroom
	Beleidsstroom
	Entrepreneurs
	Koppelingsmoment
	Daadwerkelijke koppeling (window of opportunity)

Op sommige plaatsen zijn partiële koppelingen ontstaan (Van de Graaf, 1996). Dit zijn koppelingen waarbij slechts twee stromen betrokken zijn. In de grafiek valt duidelijk waar te nemen dat er zich minder koppelingsmomenten hebben voorgedaan tussen de politieke stroom en de problemenstroom dan tussen de problemenstroom en de beleidsstroom. Dit duidt erop dat er zich in de politieke stroom te weinig gebeurtenissen hebben afgespeeld om tot een daadwerkelijke koppeling tussen de drie stromen te komen. Er waren wel mogelijkheden tot koppelingen, gelet op de koppelingsmomenten tussen de problemenstroom en de beleidsstroom, maar het ontbrak in een aantal gevallen aan voldoende politieke druk om ook daadwerkelijk van een window of opportunity te kunnen spreken. Want daarvan is alleen sprake als alle drie de stromen aan elkaar worden gekoppeld.

Wat verder opvalt is dat er in de grafiek maar op zes tijdstippen kan worden gesproken van een koppelingsmoment, terwijl er in de voorgaande tabel wordt gesproken over negen koppelingsmomenten (vier koppelingen en vijf mogelijke koppelingen). Het feit dat in de grafiek maar zes afzonderlijke momenten zijn waar te nemen komt door het feit dat sommige koppelingsmomenten samen vallen in de tijd. In mei 2001 is er bijvoorbeeld sprake van twee windows of opportunity (zie de twee gele stippellijnen), namelijk de koppeling tussen de groene verbinding en de verbreding van de A15 en de koppeling van de groene verbinding aan de barrièrewerking in de A15. Dit heeft te maken met de publicatie van de PKB PMR in mei 2001. De grafiek leert dus dat koppelingen of mogelijke koppelingen zich op hetzelfde tijdstip kunnen manifesteren.

Tevens valt uit de grafiek op te maken dat koppelingen niet zomaar tot stand komen maar dat er policy entrepreneurs (zie de pijlen) zijn, die actief trachten een koppeling tot stand te brengen. In de nu volgende paragraaf wordt aangegeven welke actoren hier bij betrokken zijn.

#### **5.3.4 Actoren**

*Heeft de bezetting (partijen, mensen) van de projecten op sturend en uitvoerend niveau geleid tot koppelingen?*

##### **Deelgemeente Charlois**

Een belangrijke rol in het gebied is weggelegd voor de deelgemeente Charlois. De deelgemeente is bij alle projecten betrokken, weliswaar in verschillende rollen en posities maar ze spelen overal mee. Speciale aandacht verdiend Dominic Schrijer, lid van het bestuur van de deelgemeente Charlois. Deze bestuurder ziet overal kansen en probeert zo veel mogelijk de A15-zone onder de aandacht te brengen van andere actoren. Hij heeft geprobeerd de samenhang te laten zien van de projecten en proberen aan te geven dat het verbinden van projecten kansen biedt voor de A15-zone.

Zoals uit de actorenbeschrijving naar voren is gekomen beschikt de deelgemeente Charlois niet over heel veel middelen, maar trachten ze wel de besluitvorming te beïnvloeden. Ten aanzien van de groene verbinding heeft het dagelijks bestuur bijvoorbeeld aangegeven dat het zinvol is om deze te koppelen aan de totale ontwikkeling van de A15-zone. Dit is niet gelukt, maar de deelgemeente zorgt er wel voor dat waar mogelijk de ontwikkeling van het gebied op de agenda blijft staan of weer op de agenda komt. Het verspreiden en verkrijgen van informatie speelt daarbij een grote rol.

Uit de analyse van de koppelingen is naar voren gekomen dat de deelgemeente bij een aantal koppelingen en bij een aantal mogelijke koppelingen betrokken is geweest en een bijdrage heeft geleverd aan deze koppelingen en mogelijke koppelingen.

## **Gemeente Rotterdam**

Een andere belangrijke actor die een impuls heeft gegeven en kan geven aan de ontwikkelingen in de A15-zone is de gemeente Rotterdam. En dan specifiek het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V). Het OBR houdt zich bezig met de uitgifte van gemeentelijke gronden en het stimuleren van (economische) ontwikkelingen. De dS+V kan worden gezien als de plannenmaker van de gemeente Rotterdam en is in staat om samen met het OBR een studie te verrichten naar de mogelijkheden in de A15-zone.

Bij deze diensten zijn er speciale teams die zich richten op Rotterdam-Zuid en zich dus ook (in beperkte mate) bezighouden met de A15-zone. Deze diensten zijn bij bijna alle ontwikkelingen in het gebied betrokken en hebben bij een aantal projecten actief gestuurd op het tot stand brengen van een koppeling. Daarnaast kunnen zij ook een belangrijke impuls geven aan de verdere ontwikkeling van de A15-zone. Echter, zolang de A15-zone niet op het prioriteitenlijstje van de wethouder staat blijft het moeilijk hiervoor middelen vrij te maken.

## **Waterschap**

Het waterschap is ook een belangrijke actor in het gebied en is bij een aantal koppelingen en mogelijke koppelingen betrokken. Water is één van de bindende elementen in de A15-zone en komt in verschillende ontwikkelingen terug. De functie water kan gecombineerd worden met andere functies zoals groen en recreatie in de vorm van een recreatieve plas of met woningbouw in de vorm van wonen in het water. Het waterschap heeft dan ook meermaals het belang aangegeven van het leggen van verbindingen. Het waterschap beschikt ook over eigen middelen en hierdoor is het mogelijk een meer bepalende rol te spelen.

Kijkend naar de vier geselecteerde projecten en daarnaast de overige ontwikkelingen in het gebied heeft het waterschap reeds een bijdrage geleverd en kan het in de toekomst ook een belangrijke bijdrage leveren bij het tot stand brengen van koppelingen.

## **Stadsregio Rotterdam**

De stadsregio Rotterdam is ook een actor in het gebied die betrokken is geweest bij een koppeling en kan in potentie een belangrijke rol als verbindende partij spelen. Een aantal ontwikkelingen in het gebied zijn grensoverschrijdend en een regionale actor als de stadsregio kan daarin een rol vervullen. De stadsregio is verantwoordelijk voor de realisatie van de groene verbindingen en zou vanuit deze rol ook een aanjager kunnen zijn voor een meer integrale benadering van de A15-zone.

Echter, een meer integrale benadering van de A15-zone werd niet als prioriteit gezien en de stadsregio heeft hier dus geen bemiddelende rol in gespeeld. Wel is de stadsregio betrokken bij de oplossing van de problemen te aanzien van de verlengde Zuiderparkweg. Mede door de lobby van de stadsregio wordt de A15 eerder aangelegd en dus ook de verlengde Zuiderparkweg. De stadsregio speelt ook een belangrijke rol in de A15-zone vanuit hun betrokkenheid bij het opstellen van het RR2020. Samen met de provincie Zuid-Holland ontwikkelt de stadsregio een nieuw ruimtelijk plan voor de regio Rotterdam. In dit plan is het eiland IJsselmonde één van de deelgebieden en de A15-zone maakt daar deel van uit. De stadsregio heeft tot op heden geen duidelijke invulling gegeven aan een rol als koppelaar maar gelet op haar positie op het regionale speelveld kan deze actor in potentie een sturende rol vervullen. Dit vanwege het feit dat een regionale actor bindend kan werken in een gebied dat dusdanig bestuurlijk gefragmenteerd is als de A15-zone.

## **Rijkswaterstaat**

Rijkswaterstaat is ook een van de partijen in het gebied die een belangrijke rol als policy entrepreneur zou kunnen spelen. De A15 is één van de onderscheidende fysieke kenmerken in

het gebied en Rijkswaterstaat is hiervoor verantwoordelijk. De verbreding van de A15 kan als motor fungeren voor totale ontwikkeling van het gebied.

Echter, Rijkswaterstaat heeft tot op heden geen invulling gegeven aan deze rol. Rijkswaterstaat is eerder een belemmerende actor geweest bij het leggen van koppelingen dan een bevorderende. Een voorbeeld hiervan is het feit dat Rijkswaterstaat nog niet wil aangeven welke compenserende maatregelen er mogelijk zijn in het gebied van de A15-zone. Ze wil zich hierop nog niet vast leggen. En juist de compenserende maatregelen die Rijkswaterstaat mogelijk moet gaan nemen kunnen weer gekoppeld worden aan andere ontwikkelingen in het gebied. Uit de procesbeschrijving is naar voren gekomen dat Rijkswaterstaat het project juist wil begrenzen en niet verbreden. Echter om verbindingen te leggen tussen de projecten is Rijkswaterstaat wel een belangrijke partij, juist omdat de A15 één van de dominante kenmerken in het gebied is en je er letterlijk en figuurlijk niet om heen kan.

### **Provincie Zuid-Holland**

De provincie Zuid-Holland is een actor die niet betrokken is geweest bij de eerder beschreven koppelmomenten, maar moet desondanks toch genoemd worden. De provincie opereert over het algemeen wat meer op afstand maar is toch wel betrokken bij een aantal van de ontwikkelingen in de A15-zone. Als opdrachtgever voor de totale PMR-deal en vanuit haar betrokkenheid bij het RR2020 heeft de provincie toch wel een bepalende rol in het gebied. Deze rol is zoals gezegd meer op afstand en is gericht op het bij elkaar brengen van partijen, het creëren van draagvlak en het zorgen voor een goede afstemming. Dit tracht ze bijvoorbeeld te bewerkstelligen bij de realisatie van de 600 ha natuur en de ontwikkeling van het RR2020. De provincie is tot op heden zeer bewust wat meer op afstand gebleven maar is desondanks wel een actor die een rol van betekenis kan spelen als verbindende partij.

### **Habiforum**

Een speciale rol in de A15-zone speelt de organisatie Habiforum. Deze organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma Vernieuwend Ruimtegebruik. Dat heeft tot doel kennis te ontwikkelen en toepasbaar te maken die een impuls vormt voor vernieuwingen in de ruimtelijke ordening (Habiforum, 2005). Een belangrijk onderdeel bij de uitvoering van het programma is het inrichten van zogenaamde ‘proeftuinen’. Dat zijn leeromgevingen waarin wetenschap, beleid en praktijk bij elkaar komen. Het idee hierachter is om gezamenlijk vernieuwende oplossingen te ontwikkelen en doorbraken te forceren in een concreet ruimtelijk project (Habiforum, 2005).

In de A15-zone is Habiforum een belangrijke ‘policy entrepreneur’. Deze organisatie is niet een partij met een concreet belang in het gebied maar ziet wel kansen om op een vernieuwende manier de ruimte in de A15-zone te ontwikkelen. Daarbij heeft zij middelen tot haar beschikking om deze nieuwe manier van werken te stimuleren. Het doorbreken van fragmentatie en het leggen van koppelingen speelt hierbij een belangrijke rol. De rol van Habiforum is niet zozeer te herleiden tot op het niveau van de afzonderlijke projecten en deze organisatie is ook niet in de analyse van de projecten meegenomen. Deze actor speelt meer een rol op het niveau van de totale A15-zone en probeert het gebied als één geheel op de agenda te krijgen. De nadruk ligt daarbij op het verbinden van partijen en processen in de A15-zone. Een voorbeeld hiervan is de workshop over het gebied waarbij alle partijen uit de zone zijn uitgenodigd. Habiforum is dus een partij in het gebied die een belangrijke rol kan spelen bij het leggen van koppelingen maar dan niet zozeer op het niveau van afzonderlijke projecten maar op het niveau van de totale A15-zone

### **Gemeente Barendrecht en Albrandswaard**

De gemeente Barendrecht is ook één van de partijen in het gebied die bij veel ontwikkelingen betrokken is. Echter uit de analyse van de projecten is niet naar voren gekomen dat Barendrecht

een belangrijke rol heeft gespeeld bij het tot stand brengen van koppelingen. En het is ook de vraag of deze actor dat in de toekomst ook zal doen. Voor Barendrecht ligt de prioriteit meer in het gebied nabij de Oude Maas en minder in de A15-zone. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de gemeente Albrandswaard. Deze actor is weliswaar ook bij een aantal ontwikkelingen betrokken, maar de A15-zone ligt eigenlijk te ver van deze gemeente om zich er echt druk om te maken. Het is dan ook de vraag of deze actor bereid is haar middelen en bronnen in te zetten om het leggen van koppelingen te stimuleren. Dit is in elk geval in het verleden niet gebleken.

### **De OMMIJ en overige partijen**

De OMMIJ is ook een actor die bij veel projecten betrokken is in de A15-zone. Echter de belangrijkste inhoudelijke fixatie van deze partij ligt bij de ontwikkeling van de Vinex-wijken. Het is dan ook niet gebleken dat de OMMIJ een belangrijke rol als 'policy entrepreneur' heeft gespeeld of dat in de toekomst ook zal doen. Dit geldt ook voor de overige partijen die een rol spelen in de diverse projecten.

In de onderstaande tabel zijn alle koppelingen en mogelijke koppelingen weergegeven met daarbij de actoren die deze koppeling gestimuleerd hebben en de acties die ze daarbij hebben ondernomen.

<b>Koppeling</b>	<b>Welke actor</b>	<b>Welke actie</b>
Koppeling groene verbindingen aan de verbreding A15	Gemeente Rotterdam	Vanaf begin proces benadrukken dat afstemming gewenst is tussen de Tracé/Mer procedure A15 en de projectontwikkeling PMR
Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de verbreding A15	OMMIJ Gemeente Rotterdam Deelgemeente Charlois	OMMIJ koppeling gestimuleerd vanuit financiële motieven. Gemeente en deelgemeente onder meer bedreigd met een rechtszaak en veel bestuurlijke druk uitgeoefend
Koppeling groene verbinding aan barrièrewerking in de A15-zone	Gemeente Rotterdam Stadsregio Rotterdam	Vanaf begin besluitvorming PMR deze oplossing op de agenda gezet
Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de rest van de omgeving	Deelgemeente Charlois	In het besluitvormingstraject van de verlengde Zuiderparkweg het belang aangeven van een autoluwe Charloisse Lagedijk
<b>Mogelijke koppeling</b>	<b>Belangrijke actor</b>	<b>Welke actie</b>
Mogelijke koppeling wateropgave aan het project PMR (groene verbindingen en 600 ha natuur)	Waterschap	Opdracht gegeven voor een studie naar de waterwensen Midden-IJsselmonde
Mogelijke koppeling wateropgave aan verlengde Zuiderparkweg en groene verbindingen	Deelgemeente Charlois Waterschap	Met name de deelgemeente probeert koppeling te stimuleren. Door middel van het droppen en vergaren van informatie.
Mogelijke koppeling verbreding A15 aan de wateropgave en overige ontwikkelingen A15-zone	Rijkswaterstaat	Tot nu toe geen koppelingsactie ondernomen
Mogelijke koppeling groene verbinding aan totale planontwikkeling A15-zone	Gemeente Rotterdam Deelgemeente Charlois	Steeds aangeven dat het zinvol is om groene verbinding te koppelen aan de overige ontwikkelingen in het gebied
Mogelijke koppeling wateropgave aan totale planontwikkeling A15-zone	Gemeente Rotterdam Deelgemeente Charlois Waterschap	In het deelgemeentelijk waterplan laten opnemen dat er rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen

### 5.3.5 Gebiedsafbakening

*In hoeverre heeft de gebiedsafbakening tussen de vier projecten geleid tot koppelingen?*

Bij de planontwikkeling van de verbrede A15 wordt zo veel mogelijk getracht het project te begrenzen, zowel letterlijk als figuurlijk. Rijkswaterstaat wil het project zo veel mogelijk controleren en in de hand houden en de ruimtelijke grenzen van het project zo beperkt mogelijk houden. De gebiedsafbakening van het project ligt eigenlijk gelijk aan de grenzen van de verbrede A15. Door het zo veel mogelijk beperken van deze grenzen is het erg moeilijk om een koppeling met andere projecten tot stand te brengen. Het ontwikkelen van een meer integrale visie op de A15-zone wordt hierdoor bemoeilijkt. Als de projectgrenzen breder zouden worden gedefinieerd en het inpassen van de weg in de omgeving en tegelijkertijd de ontwikkeling van die omgeving centraal zou komen te staan wordt het makkelijker om koppelingen tot stand te brengen.



Bij de planontwikkeling ten aanzien van de groene verbinding worden de projectgrenzen in het begin van het proces steeds breder gedefinieerd, onder meer door de inzet van de gemeente Rotterdam. De ambitie is om de leefbaarheid te vergroten door de barrièrewerking in de A15-zone deels op te heffen en daarnaast het omliggende gebied te ontwikkelen. De gedachte is om de ontwikkelingen in de zone meer in hun samenhang te bekijken en te proberen het gebied meer integraal te ontwikkelen. Echter, gaandeweg de planvorming wordt deze ambitie steeds meer losgelaten en worden de grenzen van het project letterlijk en figuurlijk steeds smaller gedefinieerd. Een voorbeeld hiervan is het feit dat er eerst nog wordt gesproken over een brede plaat over de weg en dat er nu alleen nog maar wordt gesproken over in elk geval één veel smallere verbinding. Dit project leent zich prima voor een meer integrale benadering maar door het steeds smaller worden van de projectgrenzen zijn er niet of nauwelijks koppelingen tot stand gebracht.

Bij de planontwikkeling ten aanzien van de verlengde Zuiderparkweg valt waar te nemen dat de projectgrenzen iets ruimer worden naar mate het proces vordert. In eerste instantie gaat het alleen om het ontsluiten van de Vinex-wijken en dus het aanleggen van het laatste stukje ontbrekende weg. Echter, gaandeweg het proces wordt duidelijk dat de verlenging van de weg ook mogelijkheden biedt om bijvoorbeeld de Charloisse Lagedijk autoluw te maken. Dit wordt vervolgens ook mee genomen in de planvorming en bij de definitie van de projectgrenzen. Toch leidt de definiëring van de projectgrenzen niet tot meerdere koppelingen. Terwijl dit juist wel mogelijk is. Dit project kan bijvoorbeeld aan de groene verbinding gekoppeld worden en aan de wateropgave omdat deze projecten ook gericht zijn op het doorbreken van de barrièrewerking van de A15. Echter omdat de ruimtelijke grenzen van het project niet verder reiken dan de locatie waar de verlenging gerealiseerd moet worden blijkt het (nog) niet mogelijk een koppeling te realiseren. Er blijkt voornamelijk nog te weinig urgentie te zijn om een koppeling te realiseren.

Ten aanzien van de wateropgave valt waar te nemen dat de projectgrenzen van het project niet heel strak gedefinieerd zijn. Dit komt voort uit het feit dat de wateropgave niet echt in een bepaald project te vatten valt. Bij de wateropgave gaat het om een relatief groot gebied in de A15-zone en het moet hierdoor mogelijk zijn om projecten met elkaar te verbinden en de overlappen tussen de gebiedsafbakening te benutten. Echter, door de verbrokkelde planvorming ten aanzien van de wateropgave is er tot op heden nog niet echt sprake van duidelijke directe koppelingen. Bij de procesbeschrijving van de wateropgave is reeds naar voren gekomen dat de wateropgave niet in één duidelijk project te vatten valt maar verspreid is over meerdere besluitvormingstrajecten. Dit wordt bedoeld met de verbrokkelde planvorming. Terwijl juist de vage projectgrenzen van het gebied mogelijkheden bieden om projecten met elkaar te verbinden.

### **5.3.6 Visies en ruimtelijke claims**

*Welke visies en ruimtelijke claims hebben zich geleend voor het leggen van koppelingen?*

Bij de verbreding van de A15 gaat het met name om de mobiliteitsvisie van Rijkswaterstaat. De A15 moet verbreed worden om de toekomstige verkeerstoename in de regio Rotterdam het hoofd te kunnen bieden. Het belangrijkste inhoudelijke aspect bij dit project is het asfalt. Dus het verbreden van de bestaande infrastructuur. Om dit te realiseren is er een ruimtelijke claim gelegd om de A15 te verbreden. Rijkswaterstaat ziet zichzelf voornamelijk als infraprovider en de inhoudelijke fixatie van dit project ligt dus vooral op het aspect infrastructuur. De verbreding van de weg heeft de eerste prioriteit en pas daarna komt de landschappelijke inpassing. Deze inhoudelijke visie heeft er tot nog toe voor gezorgd dat het moeilijk is om koppelingen te leggen met andere projecten.

Dit is wel het geval met de verlengde Zuiderparkweg waar het in feite ook gaat om het realiseren van nieuwe infrastructuur en het verbeteren van de mobiliteit. Echter deze mobiliteitsvisie valt ook nog wel aan andere visies in de A15-zone te koppelen. Als er gekeken wordt naar het project van de groene verbinding valt op dat de inhoudelijke focus vooral op het aspect groen en recreatie ligt. Het gaat om het doorbreken van de barrièrewerking van de A15 om zodoende de leefbaarheid in de A15-zone te doorbreken. Deze visie kan echter prima in overeenstemming worden gebracht met de mobiliteitsvisie van Rijkswaterstaat. De verbreding van de A15 gaat over het realiseren van een betere doorstroming en veiligheid op de rijksweg.

Bij het project groene verbinding gaat het in zekere zin ook over mobiliteit omdat door dit project de noordkant en de zuidkant van de A15-zone met elkaar verbonden worden. Daardoor wordt het voor mensen en dieren eenvoudiger om zich van het stedelijk gebied naar het buitengebied te verplaatsen en andersom. Het gaat bij beide projecten over het verbeteren van de doorstroming en bereikbaarheid en zorgen dat mensen (en dieren) eenvoudiger van A naar B komen. Hetzelfde geldt in feite voor de verlengde Zuiderparkweg. De inhoudelijke focus in dat project heeft ook te maken met het verbeteren van de doorstroming en een betere ontsluiting, van in dit geval de Vinex-wijken. Dit project heeft dus ook te maken met woningbouw omdat de verlengde Zuiderparkweg van belang is voor de ontsluiting van de nieuwe Vinex-wijken. Daarnaast heeft dit project ook een uitstralingseffect op de ontwikkeling van het bedrijventerrein Charloisse Poort. De aanleg van de ontsluitingsweg voor dit bedrijventerrein krijgt door de verlengde Zuiderparkweg ook een impuls. In de planvorming van Rijkswaterstaat wordt inmiddels rekening gehouden met de realisatie van de groene verbindingen maar het gaat hierbij veel meer om praktische afstemming dan om het in overeenstemming brengen van de inhoudelijke claims.

Bij de wateropgave ligt gaat het vooral om een visie op een kwalitatief en kwantitatief beter waterbeheer. Het inhoudelijke aspect in dit proces is dus water. Tot nu toe is er ook bij dit proces nog niet echt sprake geweest van het in overeenstemming brengen van deze visie met andere visies en ruimtelijke claims. Terwijl dit wel tot de mogelijkheden behoort. Als er gesproken wordt over het tot stand brengen van een nieuwe waterverbinding gaat het ook over het leggen van verbindingen. Net als bij de verlengde Zuiderparkweg en de groene verbinding. Ook de realisatie van extra waterbergingscapaciteit kan gecombineerd worden met de visie op groen en recreatie uit het project van de groene verbinding.

## Hoofdstuk 6: Conclusies en Aanbevelingen

In dit onderzoek staat de gefragmenteerde A15-zone centraal. Het onderzoek is onderdeel van een breder onderzoeksproject. De deelgemeente Charlois, de Erasmus Universiteit Rotterdam, Habiforum en TNO hebben gezamenlijk het initiatief genomen om een proeftuin, “Gebiedsontwikkeling en verbindingen in de A15-zone” te starten. Deze proeftuin is een onderdeel van het bredere kennisproject ‘De Rotterdamse Ruit’ dat onderdeel vormt van het BSIK-programma ‘Vernieuwend Ruimtegebruik’.

De A15-zone is een gebied dat zich kenmerkt door een hoge mate van fragmentatie. Het is een gebied waar veel verschillende partijen hun eigen rollen, posities en belangen hebben. Deze partijen kijken ieder door hun eigen bril naar het gebied en ontwikkelen plannen die direct of indirect van invloed zijn op de (ruimtelijke) indeling van het gebied.

Er is weinig bestuurlijke aandacht voor het gebied behalve als partijen een deel van het gebied claimen, omdat ze dat toevallig nodig hebben. Er lopen daardoor verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen in het gebied waarbij het niet vanzelfsprekend is dat er koppelingen worden gelegd tussen de verschillende projecten. Betrokkenen zijn het er over eens dat het gebied bepaalde mogelijkheden heeft, maar zolang iedereen zijn eigen gang gaat worden deze mogelijkheden niet ten volle benut.

In dit onderzoek is dan ook onderzocht hoe de fragmentatie in de A15-zone eruit ziet, welke verklaringen daarvoor kunnen worden gegeven, hoe koppelingen tussen projecten tot stand komen en of het mogelijk is koppelingen aan te brengen. De doelstelling behorende bij dit onderzoek is ‘inzicht verkrijgen in de wijze waarop koppelingen tussen plan- en beleidsvormingsprocessen in een gebied dat zich kenmerkt door fragmentatie tot stand komen en uit dit verkregen inzicht mogelijkheden verkennen tot het leggen van koppelingen’. Als casus bij dit onderzoek dient de A15-zone. Met deze zone wordt het gebied bedoeld tussen de Groene Kruisweg en het Vaanplein (oost-west) en tussen Charlois en IJsselmonde (noord-zuid). De centrale vraagstelling die bij deze doelstelling hoort is als volgt geformuleerd:

*“Welke ruimtelijke plan- en beleidsvormingsprocessen lopen er in de gefragmenteerde A15-zone, hoe komen koppelingen tussen de verschillende processen tot stand en onder welke condities is het mogelijk koppelingen aan te brengen”*

In dit laatste hoofdstuk van deze scriptie worden de conclusies van dit onderzoek weergegeven en een aantal aanbevelingen gedaan voor de toekomst. Bij de beschrijving van de conclusies en de aanbevelingen dienen de deelvragen van dit onderzoek als uitgangspunt.

### 6.1 Eerste deelvraag: plan en beleidsvormingsprocessen

*Welke plan en beleidsvormingsprocessen lopen in de A15-zone? Welke ronden worden er in de beleidsprocessen doorlopen en welke centrale gebeurtenissen spelen zich er af?*

In de A15-zone lopen veel verschillende plan- en beleidsvormingsprocessen en deze processen zijn voor dit onderzoek in kaart gebracht. In de onderstaande tabel zijn de verschillende ontwikkelingen weergegeven.

<b>Ontwikkelingen A15-zone</b>
Ontwikkeling bedrijventerrein Charloisse Poort.
Herstructurering wijken Zuidwijk en Pendrecht.
Kwalitatieve en kwantitatieve wateropgave in het gebied.
Sportveldendiscussie gemeente Rotterdam.
Aanleg Betuweroute. - Ontmanteling deel oude havenspoorlijn en realisatie recreatieve fietsroute.
Verlengen Zuiderparkweg tot zuidelijke kant A15.
Verbreiding A15
Project Mainportontwikkeling Rotterdam - Aanleg 600 hectare natuur ten zuiden van de A15 - Realisatie groene verbinding over de A15
Ontwikkeling Stadshavens (oude havengebieden)
Ontwikkeling Vinex-wijken Portland en Carnisselande
Ontwikkeling Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam (RR2020)

In deze scriptie zijn daarbij vier projecten geselecteerd waarbij het besluitvormingsproces is geanalyseerd. Voor een (globale) beschrijving van de overige plan en beleidsvormingsprocessen wordt verwezen naar het TNO rapport “De A15-zone: wee(ga)loze ruimte” (TNO, 2004). Hieronder zal nu voor de vier geselecteerde projecten worden aangegeven welke rondes er doorlopen zijn en wat de belangrijkste gebeurtenissen zijn. Dit zal uitmonden in een overzichtstabel met daarin de vier projecten, de verschillende besluitvormingsronden en de belangrijkste beslissingen.

### **Project I: Realisatie groene verbinding in het kader van het project PMR**

Bij het project van de groene verbinding zijn tot nu toe vier besluitvormingsronden gespeeld en de vijfde ronde is nog gaande. De belangrijkste gebeurtenissen zijn daarbij het loslaten van de ambitie om één grote brede plaat over de weg te realiseren, de beslissing van de Rijksoverheid om mee te betalen aan de uitvoering van het project en de ondertekening van het bestuursakkoord op hoofdlijnen door de betrokken partijen. Een definitief bestuursakkoord is echter nog niet getekend en de onderhandelingen hierover zijn nog gaande.

### **Project II: Verbreiding A15**

Bij het project van de verbreiding A15 zijn tot nu toe vier besluitvormingsronden doorlopen en de vijfde ronde is nog gaande. De belangrijkste gebeurtenissen zijn de publicatie van de startnotitie door Rijkswaterstaat, de beslissing van het Kabinet dat er nog een extra alternatief moet worden uitgewerkt, het besluit van het Kabinet dat dit alternatief de voorkeur heeft en nog verder moet worden uitgewerkt. Op dit moment is het ontwerptractébesluit nog in voorbereiding, terwijl de verwachting was dat dit al in de zomer van 2004 gereed zou zijn. Het project heeft dus te kampen met vertraging en zal mogelijk pas starten in 2010 en door een lobby van een aantal actoren wellicht in 2008.

### **Project III: Verlengde Zuiderparkweg**

Bij het project van de verlengde Zuiderparkweg zijn er tot nu toe drie besluitvormingsronden doorlopen en de vierde ronde is nog gaande. De belangrijkste gebeurtenissen hierbij zijn de vaststelling van het Regionaal Structuurplan Midden IJsselmonde, de afspraken met ondernemers aan de Charloisse Lagedijk over een nieuwe ontsluitingsroute, de koppeling van de werkzaamheden aan de verbreiding van de A15 en het uitstel van de verbreiding van de A15 waardoor ook het verlengen van de Zuiderparkweg is uitgesteld. Op dit moment zijn de

onderhandelingen gaan de over een gefaseerde aanleg van de Zuiderparkweg en het eerder uitvoeren van de werkzaamheden.

#### **Project IV: Wateropgave in de A15-zone**

Bij het project van de wateropgave zijn er tot nu toe vier besluitvormingsronden doorlopen en de vijfde ronde is nog gaande. De belangrijkste gebeurtenissen zijn daarbij de vaststelling van het Waterplan Rotterdam, de vaststelling van het Ruimtelijk kader Zuidwijk, de vaststelling van het Ruimtelijk kader Pendrecht, de voltooiing van de studie waterwensen Midden-IJsselmonde en de vaststelling van het deelgemeentelijk waterplan Charlois-Feijenoord. Op dit moment wordt er nader bekeken hoe de ambities voor de A15-zone verder kunnen worden vormgegeven. Maar besluiten zijn daarover nog niet genomen.

In onderstaande tabel zijn alle projecten plus de daarbijbehorende besluitvormingsronden weergegeven.

<b>Project Ronden</b>	<b>Project I Groene Verbinding</b>	<b>Project II Verbreding A15</b>	<b>Project III Verlengde Zuiderparkweg</b>	<b>Project IV Wateropgave</b>
<b>Start proces</b>	mei 2001 Publicatie PKB+ deel 1	1995 Beslissing bestuurlijke projectgroep ROM-Rijnmond project over noodzaak capaciteitsuitbreiding A15	oktober 1998  Vaststelling Regionaal Structuurplan Midden IJsselmonde	eind 1999 Vaststelling waterplan Rotterdam
<b>Einde ronde één</b>	december 2002 Loslaten ambitie één brede plaat en keuze gemaakt voor twee smalle verbindingen en opname groene verbinding in ontwerptracté besluit verbreding A15	november 1996 Publicatie startnotie door Rijkswaterstaat.	Einde ronde één Afspraken ondernemers Charloisse Lagedijk over nieuwe ontsluitingsroute	maart 2002 Vaststelling Ruimtelijk kader Zuidwijk
<b>Einde ronde twee</b>	september 2003 Publicatie PKB+ deel 4: definitieve keuze van kabinet voor groene verbindingen	maart 1999 Beslissing kabinet over het uitwerken van een extra alternatief, het benuttingsalternatief	Einde ronde twee Koppeling werkzaamheden aan de verbreding van de A15	augustus 2003 Vaststelling Ruimtelijk kader Pendrecht
<b>Einde ronde drie</b>	december 2003 Rijk betaalt mee aan financiering deelprojecten	december 2000 Publicatie trajectnota/MER	Einde ronde drie Uitstel verbreding van de A15 waardoor ook het verlengen van de Zuiderparkweg wordt uitgesteld	februari 2004 Voltooiing studie waterwensen Midden-IJsselmonde
<b>Einde ronde vier</b>	juni 2004 Ondertekening bestuursakkoord op hoofdlijnen. Tevens vaststelling ambtelijk rapport met mogelijke varianten voor de verbindingen	juni 2001 Kabinet besluit dat het benuttingsalternatief de voorkeur heeft en verder moet worden uitgewerkt	Besluitvormingsspel nog gaande Mogelijk akkoord over gefaseerde aanleg Zuiderparkweg en eerder uitvoeren werkzaamheden.	november 2004 Vaststelling deelgemeentelijk waterplan Charlois-Feijenoord

<b>Ronde vijf</b>	Besluitvormingsspel nog gaande Onderhandelingen gaande over de exacte financiering van het project. Dit moet in september 2005 uitmonden in een definitief bestuursakkoord.	Besluitvormingsspel nog gaande Het ontwerptractébesluit is in voorbereiding		Besluitvormingsspel nog gaande Verdere planontwikkeling voor de wateropgave
-------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------

## 6.2 Tweede deelvraag: soorten fragmentatie

*Welke fragmentatie kan er worden waargenomen in de A15-zone?*

Eén van de centrale onderwerpen in dit onderzoek is de geconstateerde fragmentatie in de A15-zone. Op basis van de literatuur en het onderzoek zijn vier soorten fragmentatie onderscheiden.

### **Gefragmenteerde besluitvorming**

Ten eerste gaat het daarbij om gefragmenteerde besluitvorming. Bij de gefragmenteerde besluitvorming gaat het om verschillende besluitvormingstrajecten met elk verschillende tijdlijnen en verschillende besluitvormingsronden. Deze besluitvormingsprocessen bestaan gelijktijdig naast elkaar. In de A15-zone valt deze fragmentatie waar te nemen door te kijken naar de vele projecten die er lopen in het gebied. Elk project kent een eigen besluitvormingstraject waarbij er in veel gevallen geen sprake is van afstemming tussen de projecten. Bij de vier geselecteerde projecten valt op dat elk project een eigen afgebakend besluitvormingsproces kent waarin verschillende besluitvormingsronden worden doorlopen. Deze rondes hebben een eigen dynamiek en verschillen in tijd ten opzichte van elkaar. Er kan dus duidelijk gesproken worden van gefragmenteerde besluitvorming.

### **Bestuurlijke fragmentatie**

Ten tweede kan er gesproken worden van bestuurlijke fragmentatie. Bij deze vorm van fragmentatie zijn er zeer veel bestuurlijke actoren betrokken met elk hun eigen domein en met eigen verantwoordelijkheden. Uit de actorenscaan bij de vier geselecteerde projecten blijkt dat er een groot aantal bestuurlijke partijen in het gebied opereren. Deze partijen bevinden zich op verschillende bestuurlijke niveaus. Het gaat om grote regionale actoren, om gemeentelijke actoren, om taakgerichte organisaties, om wegbeheerders en belangengroeperingen. Als deze actoren hebben hun eigen taakopvatting, hun eigen verantwoordelijkheid en hun eigen belangen. Deze verantwoordelijkheden en belangen verschillen ook weer per project waardoor de actoren in het gebied telkens een andere positie in de besluitvormingsprojecten innemen. Door de veelheid aan verschillende actoren kan in de A15-zone zeer duidelijk gesproken worden van bestuurlijke fragmentatie. Deze bestuurlijke fragmentatie betekent echter niet dat er ook sprake is van bestuurlijke drukte. Er lopen wel veel actoren rond in het gebied, maar geen enkele actor heeft echt volledige aandacht voor het gebied.

### **Ruimtelijke fragmentatie**

Ten derde kan er gesproken worden over ruimtelijke fragmentatie. Bij deze vorm van fragmentatie gaat het om de fysieke waarneming van fragmentatie. Elk project kent een eigen gebiedsafbakening met vastgestelde ruimtelijke projectgrenzen. In de A15-zone geldt dit voor de geselecteerde projecten. Elk project is ruimtelijk begrensd waarbij er in veel gevallen geen sprake is van een overlap. De projectgrenzen van het project groene verbindingen zijn naarmate het proces vorderde steeds smaller geworden en het is een opzichzelfstaand project geworden waarbij

er alleen gekeken wordt naar de groene verbindingen en de locatie daarvoor. De projectgrenzen van het project verbreding A15 zijn vanaf het begin stabiel geweest en reiken in feite niet verder dan de locatie waar de weg moet komen. Het project is erg begrensd en de weg zorgt hiermee voor een duidelijke scheiding in het gebied van de A15-zone. Bij het project van de verlengde Zuiderparkweg zijn de projectgrenzen gaandeweg het project wat ruimer geworden en gaat het naast het verlengen van de weg ook over het autoluw maken van de Charloisse Lagedijk. Toch kent het project wel zeer duidelijk afgebakende grenzen die zich niet verder uitstrekken de locatie waar de weg moet komen en waar deze weg de Charloisse Lagedijk kruist. Bij de wateropgave valt alleen al waar te nemen dat het project zelf al ruimtelijk zeer gefragmenteerd is. Er is bijvoorbeeld sprake van een fysieke fragmentatie tussen het watersysteem van Rotterdam-Zuid en het water uit de Oude Maas. De projectgrenzen van dit project zijn verder niet heel duidelijk gedefinieerd en dit project vertoont dan ook nog de meeste overlappen met de andere projecten en leent zich voor een meer integrale benadering. Op basis van de projectgrenzen van de projecten kan geconcludeerd worden dat er zeer duidelijk sprake is van ruimtelijke fragmentatie. Deze ruimtelijke fragmentatie is ook zeer duidelijk waar te nemen in het gebied zelf. Alleen al de infrastructuurbundel A15/Betuweroute zorgt voor een groot gevoel van fragmentatie.

### **Inhoudelijke fragmentatie**

Ten vierde kan er gesproken worden over inhoudelijke fragmentatie. Bij deze vorm van fragmentatie wordt er slechts gekeken naar een beperkt aantal aspecten binnen een project. Bij het project van de groene verbindingen gaat het inhoudelijk voornamelijk om het aspect groen en recreatie. Bij het project van de verbreding van de A15 gaat het vooral om het aspect infrastructuur. Bij het project van de verlengde Zuiderparkweg gaat het ook om het verbeteren van de infrastructuur maar dan specifiek ten behoeve van de woningbouw in de Vinex-wijken. Daarnaast gaat het voor een gedeelte ook over bedrijvigheid, om een goede bereikbaarheid voor de bedrijven op de Charloisse Lagedijk en het bedrijventerrein Charloisse Poort. En bij de wateropgave gaat het specifiek om het aspect water. Het valt dus op dat elk project zich richt op een beperkt aantal aspecten en in dat opzicht kan er dan ook gesproken worden over inhoudelijke fragmentatie.

Ook valt op dat de actoren die betrokken zijn bij de projecten verschillende percepties hebben van een bepaald project. Rijkswaterstaat ziet de verbreding van de A15 vooral als een manier om de doorstroming te bevorderen. De deelgemeente Charlois ziet dit bijvoorbeeld ook wel, maar neemt ook waar dat de A15 een motor kan zijn voor de ontwikkeling van het totale gebied. Rijkswaterstaat heeft echter vooral een mobiliteitsvisie en de waarnemingen van het project lopen dan ook uiteen. Een ander voorbeeld hiervan is het feit dat de gemeente Albrandswaard het project van de verlengde Zuiderparkweg vooral ziet als een project om de Vinex-wijken te ontsluiten, terwijl de deelgemeente Charlois het project vooral ziet als een mogelijkheid om de Charloisse Lagedijk autoluw te maken. Ook hier lopen de waarnemingen van het project uiteen en kan gesproken worden over verschillende percepties. Een laatste voorbeeld betreft de gepercipieerde barrièrewerking van de A15 en de Betuweroute. Voor Rotterdam is dit een veel groter probleem dan voor bijvoorbeeld de gemeente Barendrecht. De percepties lopen kortom uiteen. Dit duidt ook op een vorm van inhoudelijke fragmentatie.

### **6.3 Derde deelvraag: verklaringen fragmentatie**

*Welke verklaringen kunnen er gegeven worden voor de geconstateerde fragmentatie in de A15-zone?*

Uit de tweede deelvraag is naar voren gekomen dat er vier soorten fragmentatie kunnen worden waargenomen. Bij de beantwoording van de derde deelvraag worden er verklaringen gegeven voor deze vormen van fragmentatie. Er kunnen verschillende verklaringen gegeven worden voor de vier geconstateerde vormen van fragmentatie.

### *Verschillende (ruimtelijke) grenzen*

Ten eerste is de A15-zone een gebied dat zich uitstrekt over meerdere (ruimtelijke) grenzen. Het gaat dan om het grondgebied van de gemeente Rotterdam en Barendrecht. Daarnaast ligt de A15-zone voor een groot gedeelte op het gebied van de deelgemeente Charlois. Tevens ligt er midden in het gebied ook de A15 waarvoor Rijkswaterstaat verantwoordelijk is. Naast de A15 ligt de Betuweroute waarvoor Prorail verantwoordelijk is. Ook zijn er diverse watergangen in het gebied te vinden waarvoor het waterschap verantwoordelijk is. En daarnaast liggen er diverse recreatiegebieden waarvoor het recreatieschap verantwoordelijk is. Dus het feit dat er verschillende grenzen liggen in het gebied zorgt al voor (ruimtelijke) fragmentatie. Daar komt nog bij dat de zone fysiek letterlijk in tweeën wordt gedeeld door de A15 en de Betuweroute. Dit zorgt voor een barrièrewerking in het gebied waardoor de (ruimtelijke) fragmentatie ook wordt versterkt. Deze barrièrewerking wordt ook nog eens verschillend ervaren door de partijen in het gebied. Voor Rotterdam is de barrièrewerking een groter probleem dan voor bijvoorbeeld de gemeente Barendrecht. Rotterdam wil graag dat bewoners het buitengebied eenvoudiger kunnen bereiken terwijl de A15 voor de omliggende gemeenten ook wel als een veilige buffer met de grote stad wordt gezien. Daardoor ontbreekt bij deze partijen de prikkel om actief samen te werken bij het doorbreken van de fragmentatie. De verschillende ruimtelijke grenzen zijn dus de oorzaak voor zowel de bestuurlijke fragmentatie als de ruimtelijke fragmentatie.

### *Actoren hebben verschillende rollen en posities*

Door de verschillende grenzen lopen er veel actoren in het gebied rond. Uit de analyse is gebleken dat deze actoren verschillende rollen spelen in de projecten. Daarbij zijn in dit onderzoek zes verschillende rollen onderscheiden. De rol die een actor speelt in een project verschilt ook nog eens per project. Zo speelt de stadsregio Rotterdam de rol van projecttrekker bij het project van de groene verbinding en staat centraal in het besluitvormingsproces. Echter, bij het project van de wateropgave speelt de stadsregio de rol van kleine vos en is niet direct betrokken bij de besluitvorming. Hetzelfde valt bijvoorbeeld waar te nemen bij de deelgemeente Charlois. Bij het project van de verbreding van de A15 speelt de deelgemeente de rol van kleine vos en is niet direct betrokken bij het besluitvormingsproces. Bij het project van de wateropgave daarentegen is de deelgemeente de aanjager en pleitbezorger van het project en neemt een centrale positie in het proces in. De rollen van een actor verschillen dus telkens per project en er is niet één sturende actor in het gebied aan te wijzen. Besluitvormingstrajecten zijn gefragmenteerd omdat de rol van actoren steeds wisselt. Door de wisseling van rollen van de actoren in de A15-zone is het voor geen enkele partij mogelijk de ontwikkelingen zelfstandig te sturen en de (bestuurlijke) fragmentatie te doorbreken.

### *Veel uiteenlopende belangen*

Naast de verschillende rollen, hebben de actoren ook verschillende, soms conflicterende belangen die ook weer per project kunnen verschillen. Uit de analyse is naar voren gekomen dat er zeer veel uiteenlopende belangen zijn waar te nemen. Zo zijn er economische belangen, denk daarbij aan de stadsregio Rotterdam en het havenbedrijf Rotterdam die baat hebben bij de verbreding van de A15. En er zijn bijvoorbeeld milieubelangen, denk daarbij aan de Zuid Hollandse Milieufederatie en het natuur- en recreatieschap IJsselmonde die tegenstander zijn van de verbreding van de A15. En zo zijn er nog meer verschillende belangen waar te nemen waardoor de fragmentatie versterkt wordt. Partijen zijn minder snel geneigd projecten aan elkaar te koppelen, omdat dan de belangentegenstelling te veel naar voren komt. De belangrijkste actoren in een project richten zich op een bepaald belang, bijvoorbeeld infrastructuur waardoor de inhoudelijke fixatie van een project ook eenzijdig wordt. Kijk daarbij bijvoorbeeld naar Rijkswaterstaat die het project van de verbreding zo veel mogelijk wil begrenzen omdat ze bang is dat haar belang geschaad wordt bij het breder trekken van het project. De inhoudelijke fragmentatie kan dus voor een deel verklaard worden door de verscheidenheid aan belangen. De



partijen in het gebied hebben elk hun eigen bestuurlijke agenda en hebben verschillende (ruimtelijke) claims. Dit bemoeilijkt de samenwerking en versterkt dus de fragmentatie in het gebied.

#### *Te weinig probleemeigenaren in het gebied*

Een ander gevolg van de vele (bestuurlijke) grenzen in het gebied is dat de A15-zone een soort van niemandsland voor de betrokken actoren is. Het is een soort van restgebied tussen het stedelijk gebied van Rotterdam en het buitengebied. Geen enkele actor voelt zich echt verantwoordelijk en er zijn daardoor zeer weinig probleemeigenaren in het gebied. Dit komt ook duidelijk naar voren in de analyse. Actoren hebben elk hun eigen (soms beperkte) belang en kijken in een aantal gevallen ook niet verder dan dit belang. De Kamer van Koophandel richt zich op de ondernemers in het gebied en heeft eigenlijk niet zo veel te maken met het belang van woningbouw of het doorbreken van de barrièrewerking van de A15. Het natuur- en recreatieschap richt zich op het onderhoud en ontwikkeling van de groenstructuren en richt zich niet op de verbreding van de A15. Bijna geen enkele partij kijkt naar de ontwikkeling van de totale A15-zone maar richt zich op bepaalde onderdelen. Geen van de partijen heeft dus aandacht voor het totale gebied maar kijkt alleen naar dat deel dat nodig is om een bepaald belang te realiseren.

#### *Het ontbreken van een inhoudelijke toetsingskader*

Er bestaat ook geen enkel inhoudelijk toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen omdat geen enkele partij zich verantwoordelijk voelt om dat toetsingskader te ontwikkelen. De indeling van het gebied wordt daardoor bepaald door actoren die toevallig een deel van het gebied claimen. Daarbij worden er bepaalde projectgrenzen geformuleerd die er voor zorgen dat projecten naast elkaar blijven bestaan en niet met elkaar worden verbonden. Rijkswaterstaat wil de A15 verbreden en probeert dit zoveel mogelijk te doen binnen bepaalde grenzen omdat het als lastig wordt ervaren als het project breder wordt gemaakt. Het project van de groene verbinding is weliswaar bedoeld om de barrièrewerking van de infrastructuurbundel A15/Betuweroute te doorbreken maar er wordt verder niet echt gekeken naar de samenhang met de rest van het gebied. Dit is dus onder andere een verklaring voor de gefragmenteerde besluitvorming.

#### *Projecten op verschillende (bestuurlijke) schaalniveaus*

Bij de projecten van de verbreding van de A15 en de groene verbindingen speelt ook mee dat het gaat om landelijk gestuurde projecten waar het voor lokale actoren zeer moeilijk is om invloed op uit te oefenen. Er zijn ook andere actoren, meer landelijke en regionale actoren bij betrokken die andere belangen hebben dan de lokale actoren. Rijkswaterstaat heeft een ander belang dan de deelgemeente Charlois en de stadsregio Rotterdam heeft ook weer een ander belang dan het waterschap. In de A15-zone spelen dus projecten op verschillende schaalniveaus, van het landelijke tot het lokale en regionale. Dit maakt afstemming lastiger en versterkt de fragmentatie. Projecten en projectgrenzen worden vrij smal gedefinieerd waardoor projecten op zichzelf staan en er dus sprake is van gefragmenteerde besluitvorming en ruimtelijke fragmentatie.

#### *Onzekerheid over de besluitvorming van projecten*

Bij de projecten bestaat soms nog veel onduidelijkheid over de financiering. Bij de verbreding van de A15 is er nog steeds geen duidelijkheid over het definitieve ontwerp-tracébesluit en de daarbijbehorende financiering. Ook bij het project van de groene verbindingen is het nog niet helemaal zeker dat het geld er ook daadwerkelijk komt. Door deze onzekerheid zijn partijen minder snel geneigd om samenwerking te zoeken. Dat kan het geheel in de ogen van actoren alleen nog maar complexer maken en dat is voor actoren niet erg aantrekkelijk. Nog wat breder gezien gaat het dan over onzekerheid in de besluitvorming binnen een project. Door deze onzekerheid is het voor actoren in de andere projecten moeilijk in te schatten in welke richting een project zich begeeft. Bij het project van de groene verbindingen was er bijvoorbeeld op

bestuurlijk niveau geen duidelijke keuze gemaakt voor een oplossingsrichting waardoor er veel onduidelijkheid was. Partijen gaan dan naar elkaar zitten kijken en wachten af. Daarnaast zijn het ook projecten met verschillende snelheden waardoor afstemming lastig is. Als het ene project sneller gaat dan het andere is samenwerking problematisch omdat dat dan vertragend kan werken. Dit valt bijvoorbeeld waar te nemen bij de verlengde Zuiderparkweg en de verbreding van de A15. Hierbij zorgde het uitstel van de besluitvorming bij de verbreding van de A15 ook voor vertraging bij de werkzaamheden aan de verlengde Zuiderparkweg.

#### 6.4 Vierde deelvraag: verklaringen koppelingen

*Welke verklaringen kunnen er worden gegeven voor het ontstaan en uitblijven van koppelingen tussen de geselecteerde cases?*

In de analyse zijn een aantal koppelingen en gemiste of mogelijke koppelingen beschreven. Er kunnen een aantal verklaringen worden gegeven voor het ontstaan daarvan. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de onderstaande tabel waarin de koppelingen en mogelijke koppelingen nog een keer staan weergegeven. Bij elke koppeling is aangegeven welke actor of actoren daarbij een sturende rol hebben gehad, welke actie is ondernomen en welk effect het heeft gesorteerd. Het eerste deel van de tabel bestaat uit de tot stand gekomen koppelingen en het tweede deel bestaat uit de mogelijke koppelingen

Koppeling	Welke actor	Welke actie	Welk effect
Koppeling groene verbindingen aan de verbreding A15	Gemeente Rotterdam	Vanaf begin proces PMR benadrukt dat afstemming gewenst is tussen de Tracé/Mer procedure A15 en de projectontwikkeling PMR	Opname groene verbinding in ontwerptracébesluit A15
Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de verbreding A15	OMMIJ Gemeente Rotterdam Deelgemeente Charlois	OMMIJ koppeling gestimuleerd vanuit financiële motieven. Gemeente en deelgemeente onder meer bedreigd met een rechtzaak en veel bestuurlijke druk uitgeoefend	Uitvoering van werkzaamheden aan elkaar gekoppeld
Koppeling groene verbinding aan barrièrewerking in de A15-zone	Gemeente Rotterdam Stadsregio Rotterdam	Vanaf begin besluitvorming PMR dit alternatief op de agenda gezet	Opname groene verbinding in PKB PMR; extra mogelijkheid om barrière A15/Betuwerroute te beslechten
Koppeling verlengde Zuiderparkweg aan de rest van de omgeving	Deelgemeente Charlois	In het besluitvormingstraject van de verlengde Zuiderparkweg het belang aangeven van een autoluwe Charloisse Lagedijk	Autoluwe maken Charloisse Lagedijk en op termijn betere bereikbaarheid ondernemers rond de dijk

Mogelijke koppeling	Belangrijke actor	Welke actie	Welk effect
Mogelijke koppeling wateropgave aan het project PMR (groene verbindingen en 600 ha natuur)	Waterschap	Opdracht gegeven voor een studie naar de waterwensen Midden-IJsselmonde	In PMR project wordt nu rekening gehouden met waterwensen, maar nog geen duidelijk effect zichtbaar
Mogelijke koppeling wateropgave aan verlengde Zuiderparkweg en groene verbindingen	Deelgemeente Charlois Waterschap	Met name de deelgemeente probeert koppeling te stimuleren. Door middel van het droppen en vergaren van informatie.	Nog geen duidelijk effect merkbaar
Mogelijke koppeling verbreding A15 aan de wateropgave en overige ontwikkelingen A15-zone	Rijkswaterstaat	Tot nu toe geen koppelingsactie ondernomen	Nog geen duidelijk effect merkbaar
Mogelijke koppeling groene verbinding aan totale planontwikkeling A15-zone	Gemeente Rotterdam Deelgemeente Charlois	Steeds aangeven dat het zinvol is om groene verbinding te koppelen aan de overige ontwikkelingen in het gebied	Nog geen duidelijk effect merkbaar
Mogelijke koppeling wateropgave aan totale planontwikkeling A15-zone	Gemeente Rotterdam Deelgemeente Charlois Waterschap	In het deelgemeentelijk waterplan laten opnemen dat er rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen	Effecten pas merkbaar in de toekomst

#### 6.4.1 Ontstaan van koppelingen

Nu volgt een opsomming van verklaringen en belangrijke aandachtspunten die naar voren zijn gekomen uit de analyse van de koppelingen.

##### *Koppelingen vaak bewust tot stand gebracht*

De koppelingen die tussen de projecten en de omgeving tot stand zijn gebracht zijn veelal bewust tot stand gebracht. Het concept van de policy entrepreneur is hier duidelijk zichtbaar. Bepaalde actoren hebben bewust aangestuurd op het tot stand brengen van koppelingen. Actoren hebben hun energie en tijd gestoken in het op de agenda krijgen van bepaalde beleidsvoorstellen en oplossingsrichtingen. Uit de analyse blijkt bijvoorbeeld dat de gemeente Rotterdam een belangrijke actor is geweest bij het tot stand brengen van koppelingen. De gemeente heeft bij het PMR project vanaf het begin van de besluitvorming aangegeven dat een koppeling met de verbrede A15 absoluut wenselijk is. Ook bij de mogelijke koppeling tussen het waterplan en de overige ruimtelijke ontwikkelingen in de A15-zone heeft de gemeente hier steeds het belang van aangegeven. Hetzelfde geldt voor de deelgemeente Charlois. Deze actor heeft in een aantal gevallen bewust gestuurd op het realiseren van koppelingen. Een voorbeeld daarvan is de koppeling van de verlengde Zuiderparkweg aan de rest van de omgeving.

##### *Verskil in sturend vermogen tussen actoren bij het leggen van koppelingen*

Er bestaat een verschil tussen de actoren als het gaat om het sturende vermogen bij koppelingen. Een actor als de deelgemeente is een veel kleinere actor dan bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam of de stadsregio Rotterdam. Dit betekent ook iets voor het sturende vermogen. De grotere partijen leggen meer gewicht in de schaal en zijn daardoor eenvoudiger in staat een koppeling te stimuleren. Deze grote actoren zitten bijvoorbeeld vaker aan de onderhandelingstafel, waardoor

ze direct invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Denk daarbij aan de gemeente Rotterdam die aan tafel zit bij het PMR besluitvormingstraject. Voor de kleinere actoren is dit minder eenvoudig en zij moeten meer subtielere mechanismen gebruiken. De deelgemeente Charlois tracht dit bijvoorbeeld te doen door heel veel informatie te delen met andere partijen en zich heel open op te stellen voor diverse initiatieven. Door deze opstelling wordt er ook veel informatie verkregen en kan er worden ingespeeld op (koppeling) kansen die zich voordoen.

#### *Eigen wensen en ambities helder maken helpt bij het leggen van koppelingen*

Bij het tot stand brengen van koppelingen helpt het om de eigen wensen en ambities helder te krijgen. Het waterschap heeft dit gedaan met de studie naar de waterwensen voor Midden-IJsselmonde. Deze wensen konden vervolgens worden ingebracht in het PMR besluitvormingstraject zodat hier rekening mee kon worden gehouden.

#### *Omstandigheden ook een bepalende factor bij koppelingen*

Bij sommige koppelingen die tot stand zijn gekomen was het een mix van bewust entrepreneurschap en de omstandigheden die mee zaten. Bij de koppeling tussen de groene verbinding en de verbreding van de A15 hielp het bijvoorbeeld mee dat het om twee sleutelprojecten voor het kabinet ging. Het kabinet was bij de twee besluitvormingstrajecten betrokken en daardoor was het leggen van een koppeling ook eenvoudiger. Ook bij de koppeling van de verlengde Zuiderparkweg aan de rest van de omgeving zaten de omstandigheden mee. Door de aanleg van de Vinex-wijken aan de zuidkant van de A15 moest er een ontsluitingsweg komen en dat werd de Zuiderparkweg. Dit bood opeens de mogelijkheid om ook de Charloisse Lagedijk autoluw te maken en dat is vervolgens gestimuleerd in het besluitvormingsproces. Het blijkt dus dat in een aantal gevallen de omstandigheden ook een belangrijke factor zijn bij het tot stand brengen van koppelingen. Vervolgens moet er dan wel op geanticipeerd worden.

#### *Verskillende redenen voor koppelingen*

De redenen voor koppelingen kunnen verschillen. Koppelingen zijn ingegeven vanuit financiële motieven, zie bijvoorbeeld de OMMIJ bij de koppeling van de verlengde Zuiderparkweg aan de verbreding van de A15. Koppelingen zijn ingegeven vanuit meer praktische motieven om de werkzaamheden op elkaar af te stemmen, zie bijvoorbeeld de koppeling van de verbrede A15 aan de groene verbinding. En koppelingen zijn ingegeven vanuit meer visionaire redenen om via de koppelingen een meer integrale aanpak van de A15-zone te realiseren, denk hierbij aan de mogelijke koppeling van de groene verbinding aan de totale planontwikkeling in de A15-zone.

#### *Koppeling kan leiden tot doorbraak in projecten*

Wat interessant is om waar te nemen is dat bij een koppeling tussen projecten deze koppeling heeft geleid tot een doorbraak in het project. Doordat de verlengde Zuiderparkweg is gekoppeld aan de verbreding van de A15 kreeg de besluitvorming binnen het project van de verlengde Zuiderparkweg ook een impuls. Zoals aangegeven in de analyse leidde deze koppeling ook tot een nieuw probleem, maar door de lobby van de deelgemeente en de gemeente Rotterdam is hier waarschijnlijk ook een oplossing voor gevonden. Hetzelfde principe valt waar te nemen bij de koppeling met de verlengde Zuiderparkweg en de rest van de omgeving. Doordat de verlenging van de weg is gekoppeld aan het autoluw maken van de Charloisse Lagedijk en de bereikbaarheid van de bedrijven is er meer draagvlak ontstaan om het project te realiseren. Veel partijen vonden uitstel onacceptabel en hebben een doorbraak geforceerd. Een koppeling tussen de projecten en tussen de projecten en de omgeving kan dus ook een impuls betekenen voor de afzonderlijke projecten. Dit kan een belangrijke voorwaarde zijn voor het leggen van nieuwe koppelingen. Projecten kunnen elkaar versterken en zorgen voor voortgang in de afzonderlijke projecten. Tegelijkertijd ligt daar ook een gevaar omdat projecten elkaar kunnen vertragen en daar zal dan ook rekening mee moeten worden gehouden.

## 6.4.2 Gemiste koppelingen

Op basis van de analyse kan dus geconcludeerd worden dat het mogelijk is om bewust te sturen op koppelingen. Echter, dat wil nog niet zeggen dat de koppeling ook daadwerkelijk tot stand komt want er is ook sprake van gemiste koppelingen of mogelijke koppelingen die nog niet tot stand zijn gekomen.

### *Afwezigheid politieke druk*

Een belangrijke verklaring hiervoor is de afwezigheid van politieke druk. De politieke stroom is in een aantal gevallen zwak vertegenwoordigd en daardoor komen koppelingen niet tot stand. Het ontbreekt dus aan voldoende urgentie waardoor projecten op zichzelf blijven staan. Politiek gezien heeft de A15-zone ook geen prioriteit, het gebied staat bijvoorbeeld niet op het prioriteitenlijstje van de wethouder van Rotterdam. Het is dan voor bijvoorbeeld de deelgemeente Charlois ook moeilijk om zelf aan planvorming te doen omdat de wethouder van mening is dat de centrale stad de grote projecten bepaald. Hier valt dus ook het spanningsveld tussen het centrale bestuur (Rotterdam) en het decentrale bestuur (Charlois) waar te nemen. Daar komt bij dat voor de deelgemeente Charlois, die een van de weinige echte probleem eigenaren in het gebied is, de zone ook geen echte topprioriteit heeft. Want de echte problemen spelen in de wijken van de deelgemeente. De afwezigheid van de politieke prioriteit voor een meer samenhangende aanpak is een belangrijke verklaring voor het uitblijven van koppelingen.

### *Gebiedsafbakening projecten*

Een andere belangrijke verklaring voor het uitblijven van koppelingen is de gebiedsafbakening tussen de projecten. Dit valt bijvoorbeeld waar te nemen bij de verbreding van de A15 waarbij Rijkswaterstaat bang is om het project breder te trekken omdat dit ten koste zou gaan van hun belang om zo snel en goedkoop mogelijk de verbreding van de weg te realiseren. Het project wordt zo veel mogelijk begrensd en alleen bij concrete knelpunten wordt er contact gezocht met andere partijen. Ook bij de groene verbindingen valt dit waar te nemen. In het begin van de besluitvorming is nog getracht het gebied groter te maken maar uiteindelijk is dit niet gelukt en is de afbakening van het project letterlijk en figuurlijk steeds smaller geworden. Hierdoor is het leggen van koppelingen met andere projecten moeilijker geworden. Bij het project van de wateropgave speelt ook nog mee dat de planvorming erg verbrokkeld is. Vanwege deze versnippering is het tot op heden nog niet mogelijk gebleken om een daadwerkelijke koppeling tot stand te brengen.

### *Eenzijdige inhoudelijke fixatie van projecten*

De inhoudelijke fixatie van projecten is soms eenzijdig waardoor het lastig is koppelingen te leggen. Bij de verbreding van de A15 gaat het vooral om asfalt, bij de wateropgave gaat het om water en bij de groene verbindingen gaat het om het verbinden van groenstructuren. Het gaat hier om verschillende ruimtelijke claims waarbij deze tot op heden nog niet heel duidelijk met elkaar zijn verbonden.

### *Afwezigheid van entrepreneurschap*

Daar komt bij dat het ook gaat om de wil van partijen om koppelingen te leggen. Zoals bij de verklaring van het ontstaan van koppelingen is aangegeven kan entrepreneurschap leiden tot koppelingen. Het uitblijven van ditzelfde entrepreneurschap kan tot gevolg hebben dat koppelingen niet tot stand worden gebracht. Een zeer voor de hand liggend voorbeeld hierbij is Rijkswaterstaat. Deze actor probeert het project vooral te begrenzen en heeft aangegeven dat ze bang is om koppelingen met de omgeving te leggen omdat haar primaire belang dan in het geding kan komen en dat het te onoverzichtelijk wordt. Terwijl de verbreding van de A15 juist als motor kan worden gebruikt voor de ontwikkelingen in het gebied. De A15 is namelijk één van de belangrijkste onderscheidende kenmerk van het gebied.

## 6.5 Vijfde deelvraag: aanbevelingen voor de toekomst

*Welke koppelingen tussen de geselecteerde cases in de A15-zone kunnen er worden aangebracht en welke stappen moeten daarbij doorlopen worden?*

Uit de analyse is naar voren gekomen dat er een aantal koppelingen tot stand zijn gebracht en dat er een aantal koppelingen gemist zijn of in de toekomst nog mogelijk zijn. Bij de beantwoording van de vijfde en laatste deelvraag worden een aantal aanbevelingen gedaan die van belang zijn bij het leggen van koppelingen.

### 6.5.1 Koppelingen voor de toekomst

Bij het verlengen van de Zuiderparkweg gaat het in feite om het realiseren van nieuwe infrastructuur en het verbeteren van de mobiliteit. Dit project is al gekoppeld aan de verbreding van de A15. Echter, deze mobiliteitsvisie valt ook nog wel aan andere visies in de A15-zone te koppelen.

Als er gekeken wordt naar het project van de groene verbindingen valt op dat de inhoudelijke focus vooral op het aspect groen en recreatie ligt. Het gaat om het doorbreken van de barrièrewerking van de A15 om zodoende de leefbaarheid in de A15-zone te doorbreken. Deze visie kan echter prima in overeenstemming worden gebracht met de mobiliteitsvisie van Rijkswaterstaat.

De verbreding van de A15 gaat over het realiseren van een betere doorstroming en veiligheid op de rijksweg. Bij het project groene verbindingen gaat het in zekere zin ook over mobiliteit omdat door dit project de noordkant en de zuidkant van de A15-zone met elkaar verbonden worden. Daardoor wordt het voor mensen en dieren eenvoudiger om zich van het stedelijk gebied naar het buitengebied te verplaatsen en andersom. Het gaat bij beide projecten over het verbeteren van de doorstroming en bereikbaarheid en zorgen dat mensen (en dieren) eenvoudiger van A naar B komen.

Hetzelfde geldt in feite voor de verlengde Zuiderparkweg. De inhoudelijke focus in dat project heeft ook te maken met het verbeteren van de doorstroming en een betere ontsluiting, van in dit geval de Vinex-wijken. Daarnaast heeft dit project ook een uitstralingseffect op de ontwikkeling van het bedrijven terrein Charloisse Poort. De aanleg van de ontsluitingsweg voor dit bedrijventerrein krijgt door de verlengde Zuiderparkweg ook een impuls. In de planvorming van Rijkswaterstaat wordt inmiddels rekening gehouden met de realisatie van de groene verbindingen, maar het gaat hierbij veel meer om praktische afstemming dan om het in overeenstemming brengen van de inhoudelijke visies.

Bij de wateropgave ligt gaat het vooral om een visie op een kwalitatief en kwantitatief beter waterbeheer. Als er gesproken wordt over het tot stand brengen van een nieuwe waterverbinding gaat het ook over het leggen van verbindingen. Net als bij de verlengde Zuiderparkweg en de groene verbindingen. Ook de realisatie van extra waterbergingscapaciteit kan gecombineerd worden met de visie op groen en recreatie uit het project van de groene verbindingen. Beide projecten verbeteren de leefbaarheid in het gebied. De ruimtelijke claim vanuit de wateropgave voor extra waterbergingscapaciteit kan ook in overeenstemming worden gebracht met de claim voor woningbouw op dezelfde locatie. Er kan bijvoorbeeld aan wonen in het water gedacht worden. Er is dan sprake van echte functie vermenging. Projecten kunnen dus aan elkaar worden

gekoppeld en aan de totale planontwikkeling in de rest van de A15-zone. Daarbij zijn een aantal aandachtspunten van belang.

## 6.5.2 Aanbevelingen voor het leggen van koppelingen

### *Sense of urgency*

Eén van de belangrijkste opgaven voor de toekomst in de A15-zone is het creëren van voldoende politieke wil om het leggen van koppelingen te stimuleren. Alleen de aanwezigheid van een sense of urgency kan ervoor zorgen dat de A15-zone meer als totale ontwikkelingszone benaderd wordt. De grote partijen in het gebied hebben meer mogelijkheden dan de kleine partijen. De gemeente Rotterdam en dan specifiek de dS+V en het OBR kunnen bijvoorbeeld middelen vrij maken om een studie te verrichten naar de wensen en mogelijkheden in de A15-zone. Met een dergelijke studie kan een soort van toetsingskader ontstaan voor de gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen in het gebied. Daar moet echter wel geld voor vrij worden gemaakt. En dus is het creëren van een sense of urgency noodzakelijk. Vooral de kleine partijen in het gebied zijn genoodzaakt om coalities te vormen en om via die coalities politieke wil te realiseren. Want de kleine actoren kunnen ontwikkelingen niet zelfstandig sturen.

### *Sturing van een dominante actor*

De interessante vraag hierbij is natuurlijk hoe dat dan gerealiseerd moet worden. Hoe krijg je actoren zover dat zij tijd, energie en geld willen steken in de A15-zone. Een aantal oplossingsrichtingen liggen hierbij voor de hand. Er kan gedacht worden aan een sterke dominante regionale actor in het gebied, bijvoorbeeld de stadsregio Rotterdam. De A15-zone spreid zich uit over meerdere regionale grenzen en een regionale actor als de stadsregio zou hier een verbindende rol kunnen spelen als policy entrepreneur en ontwikkelingen kunnen sturen en stimuleren. Echter, het gebied heeft niet de absolute prioriteit bij de stadsregio omdat het gebied nog te lokaal is voor de stadsregio. De stadsregio staat te veel op afstand en kijkt verder dan de A15-zone.

### *Nieuwe rationaliteit voor samenwerking; creëren van vitale coalities*

Wellicht is het dan mogelijk om een nieuw soort gebiedsautoriteit te creëren. Het gaat tenslotte om een situatie waarbij er sprake kan zijn van meervoudig ruimtegebruik waarbij traditionele vormen van sturing niet meer zo makkelijk toepasbaar zijn. Er zou een soort overkoepelende rationaliteit voor samenwerking ontwikkeld moeten worden. Er kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan een soort van eilandraad van het eiland IJsselmonde. De A15-zone ligt voor een groot gedeelte op het eiland IJsselmonde en wellicht is het mogelijk om de krachten te bundelen op het niveau van het eiland. Het is dan de kunst om een coalitie te creëren tussen de verschillende actoren in het gebied. Dit moet een coalitie zijn die actoren uitdaagt en prikkelt om te participeren. Want het gaat tenslotte om partijen met verschillende belangen en percepties die met elkaar moeten samenwerken. De coalitie moet een dusdanig elan uitstralen dat partijen het in hun belang achten om zich aan te sluiten. De strategie die daarbij gehanteerd kan worden, is ervoor zorgen dat het gebied zo'n naam en faam krijgt dat iedereen het logisch gaat vinden dat er iets moet gebeuren. Actoren moeten het besef krijgen dat ze iets missen als ze niet mee doen. De interactie tussen partijen moet geïntensiveerd worden en er moeten veel nieuwe ideeën gegenereerd worden. Daarbij zal aandacht moeten bestaan voor het management van fragmentatie, complexiteit en flexibiliteit. De relevante actoren in het gebied moeten samen komen om te werken aan gedeelde uitgangspunten voor de A15-zone. Zo kan de fragmentatie worden doorbroken. Ook moeten de doelen en percepties van actoren op elkaar worden afgestemd. Want anders is een effectieve samenwerking niet mogelijk en kan niet worden omgegaan met de complexe situatie in de A15-zone. Om dit te bewerkstelligen is een goede organisatie noodzakelijk want partijen moeten hun handelingen op elkaar kunnen afstemmen. En er moet voldoende flexibiliteit in het proces aanwezig zijn. Actoren in het gebied moeten het

gevoel hebben dat er ruimte is voor verschillende standpunten en de uitkomsten moeten niet van te voren vast liggen. Het moet partijen niet te moeilijk worden gemaakt om te participeren want de kracht van de samenwerking zit juist in de interactie tussen verschillende partijen. Het gaat om een koppeling tussen partijen met verschillende percepties, verschillende middelen en verschillende oplossingsrichtingen. Daarbij moet er een balans worden gevonden tussen een te strakke en een te losse koppeling. Het moet voor actoren niet te beklemmend worden om te participeren, maar ook weer niet geheel vrijblijvend. Er moet dus gezocht worden naar manieren om dit te bewerkstelligen, om een coalitie te creëren in de A15-zone waarbij er koppelingen tot stand worden gebracht tussen actoren en projecten.

Een manier om dat te realiseren is bijvoorbeeld het creëren van een Community of Practice. Het is een vorm van kennismanagement waarbij het leggen van verbindingen en het creëren van gezamenlijke kennis en uitgangspunten centraal staat. 'Communities of Practice' (CoP's) zijn groepen van mensen die hun kennis en ervaring rond een bepaald thema of vakgebied delen en met elkaar leren beter met de problemen en uitdagingen in de praktijk om te gaan. CoP's en hun leden leren als ze samen nieuwe betekenissen ontwikkelen om de effectiviteit van hun handelen in de praktijk te vergroten (Bood, 2004: 9-10). Een dergelijke gemeenschap is al gestart met de proeftuin A15-zone en het verdient de aanbeveling om deze proeftuin voort te zetten. In deze proeftuin participeren zowel bestuurlijke als niet bestuurlijke actoren en proberen gezamenlijk te werken aan een visie op de A15-zone. De strategie moet daarbij zijn om steeds meer partijen te laten participeren zodat partijen bang zijn om informatie te missen als ze niet mee doen. Een dergelijk sneeuwbaaleffect kan er bijvoorbeeld voor zorgdragen dat een partij als Rijkswaterstaat toch geneigd is om te participeren. Op deze wijze is het mogelijk om het leggen van koppelingen te stimuleren. Een idee om het voor partijen aantrekkelijk te maken om te participeren is bijvoorbeeld het gebied groter maken. Als de grenzen van de A15-zone breder gedefinieerd worden kan het voor aangrenzende partijen ook aantrekkelijk worden om te participeren. Als er meer actoren betrokken worden bij de ontwikkeling van een gezamenlijke visie op het gebied, wordt het steeds minder aantrekkelijk om niet mee te doen. De ontwikkeling van een concept dat alle actoren aanspreekt is daarbij noodzakelijk. Eerder is al iets dergelijks genoemd als de eilandraad maar er zijn natuurlijk ook nog andere mogelijkheden. Als er namelijk een gemeenschappelijk concept wordt gevonden kunnen actoren ook werken aan een gemeenschappelijke invulling van dat concept.

#### *Lessen van koppelingen in het verleden*

Uit de koppelingen die reeds tot stand zijn gebracht kunnen een aantal lessen geleerd worden. De actoren die baat hebben bij een meer gezamenlijke aanpak moeten ervoor zorgen dat ze hun ambities en wensen voor het gebied helder krijgen. Ook helpt het om informatie zoveel mogelijk te delen en het gebied onder de aandacht te brengen bij actoren. Ook moeten de veranderingen in de omstandigheden in de gaten worden gehouden. Wisselingen in politieke constellaties, doorbraken in afzonderlijke projecten etc. kunnen ervoor zorgen dat er zich kansen op koppelingen voordoen. Alle ruimtelijke ontwikkelingen moeten gevolgd worden. De informatiestromen zijn daarbij erg belangrijk. Er kan alleen geanticipeerd worden op ontwikkelingen als het helder is wat er te gebeuren staat. Dit punt hangt dus nauw samen met het bovenstaande, want informatie kan verkregen worden in de interactie met andere partijen. Het is van belang om te weten wat er speelt, want een window of opportunity is vaak maar een beperkte tijd open en er zal dus tijdig actie moeten worden ondernomen. Ten aanzien van de Charloisse Plas is het bijvoorbeeld nodig om tijdig aan te geven welke kant het op moet en wat de gewenste ontwikkeling is. Er bestaan namelijk ook nog andere ruimtelijke claims ten aanzien van de geplande locatie. Hierbij is het ook belangrijk om de herstructureringsplannen van Zuidwijk en Pendrecht goed te volgen, omdat daarbij ook rekening wordt gehouden met de wateropgave. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de koppeling van de wateropgave aan overige ruimtelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat er actief moet worden bekeken welke toekomstige (ruimtelijke)



ontwikkelingen zich lenen om te koppelen aan de ambities in het waterplan. Eén van die ontwikkelingen is de herstructurering van Zuidwijk en Pendrecht en dan met name de zuidelijke randen van de wijken. Deze ontwikkeling moet dus actief gevolgd worden. Ook moet de meerwaarde van koppelingen steeds worden benadrukt. Actoren zijn sneller geneigd om samen te werken als het wat oplevert. En het verleden heeft bewezen dat een koppeling ook kan leiden tot een doorbraak in de afzonderlijke projecten. Dit feit moet dus worden benadrukt.

#### *Slotopmerking*

In zijn algemeenheid valt waar te nemen bij de projecten in de A15-zone dat de inhoudelijke visies zich beperken tot één of hooguit twee aspecten. Vanuit een meer beschouwend perspectief valt echter op dat deze visies best met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Juist in een gebied als de A15-zone kunnen ontwikkelingen niet los van elkaar worden gezien. De projecten krijgen alleen al op praktisch niveau, bij de afstemming van de werkzaamheden met elkaar te maken. Dan lijkt het zinvol om ook verder te kijken dan de praktische afstemming en inhoudelijke koppelingen tot stand te brengen. Het ontwikkelen van een meer integrale visie op de A15-zone is dan ook aan te bevelen.

## **6.6 Theoretische reflectie**

In deze scriptie zijn een aantal theorieën aan bod gekomen die behulpzaam zijn geweest bij de analyse van de A15-zone. In een theoretische zoektocht zijn bruikbare concepten verzameld en deze concepten zijn verwerkt in het centrale analyseschema. In deze laatste paragraaf van het onderzoek wordt kort stil gestaan bij het gebruik van de verschillende theorieën.

Eén van de theorieën waaraan in het theoretische hoofdstuk veel aandacht is besteed is het stromenmodel van Kingdon. Met dit model worden besluitvormingsprocessen geanalyseerd door te kijken naar drie afzonderlijke stromen en de koppelingen daartussen. Het stromenmodel richt zich op de drie stromen *binnen* een min of meer afgebakend beleidsproces en de koppelingen tussen deze drie stromen. In dit onderzoek heeft een aanvulling op het model plaatsgevonden. Er is niet zozeer gekeken naar de koppelingen binnen één afgebakend besluitvormingsproces, maar naar de koppelingen *tussen* besluitvormingsprocessen. Dit kan dus worden gezien als een aanvulling op de bestaande theorie. Het bleek in de praktijk ook heel goed mogelijk om via het stromenmodel van Kingdon de koppelingen tussen besluitvormingsprocessen te analyseren. Ook daarbij was het mogelijk om verschillende stromen te onderscheiden en te bepalen waar zich een koppeling heeft voorgedaan. Juist door te kijken naar verschillende besluitvormingsprocessen kwam duidelijk de fragmentatie in de A15-zone naar voren.

Voor dit onderzoek is ook het rondemodell van Teisman gebruikt om de verschillende besluitvormingsprocessen te analyseren. Het rondemodell geeft een verklaring hoe besluitvorming in complexe situaties tot stand komt. Het besluitvormingsproces kan daarbij worden opgedeeld in diverse besluitvormingsronden waarin betrokken actoren een besluitvormingsspel spelen. Teisman stelt met dit model de actoren centraal. In dit onderzoek is het model gebruikt om de verschillende besluitvormingsronden van de geselecteerde projecten in kaart te brengen. Hierbij is niet zozeer een aanvulling gedaan op de bestaande theorie. Echter, door het gebruik van het rondemodell van Teisman kwam in de analyse wel de aandacht te leggen op de actoren. En het gecombineerde gebruik van beide theorieën bleek zeer zinvol bij de analyse van de A15-zone.

Want in het stromenmodel van Kingdon kunnen de actoren zich in alle drie de stromen bevinden, terwijl Teisman de actoren centraal stelt in zijn model. Door een gecombineerd gebruik van de twee modellen kunnen zowel de drie verschillende stromen, de koppelingen, de verschillende besluitvormingsronden als de actoren duidelijk geïdentificeerd worden. Dit bleek voor dit onderzoek bijzonder nuttig, omdat op deze wijze de gefragmenteerde A15-zone duidelijk in kaart kon worden gebracht.

De kracht van het gebruik van verschillende theorieën schuilt in het feit dat een casus vanuit meerde perspectieven geanalyseerd kan worden. Door het gebruik van het stromenmodel, het rondemodell en de andere theoretische concepten kon een analyse instrument ontwikkeld worden waarbij vier verschillende soorten fragmentatie zijn onderscheiden. Het onderscheiden van deze vier soorten fragmentatie is alleen mogelijk geweest door gebruik te maken van verschillende theorieën. Hiermee kon een krachtiger analyse instrument worden ontwikkelt.

Als er dus een les getrokken kan worden uit dit onderzoek dan is deze dat verschillende theoretische concepten elkaar niet hoeven uit te sluiten maar juist een aanvulling op elkaar kunnen vormen.

## Nawoord

In dit nawoord wordt kort stilgestaan bij het vervolg van dit onderzoek. Zoals in de inleiding naar voren is gekomen, maakt dit onderzoek deel van een breder onderzoeksproject. De deelgemeente Charlois, de Erasmus Universiteit Rotterdam, Habiforum en TNO hebben gezamenlijk het initiatief genomen om een proeftuin “*Gebiedsontwikkeling en verbindingen in de A15-zone*” te starten. Deze proeftuin is een onderdeel van het bredere kennisproject ‘De Rotterdamse Ruit’ dat onderdeel vormt van het BSIK-programma Vernieuwend Ruimtegebruik. BSIK staat voor Besluit Subsidies Investerings Kennisinfrastructuur.

Sinds de start van de proeftuin heeft de tijd niet stil gestaan en zijn er ongeveer twee jaar verstreken. De proeftuin heeft zich in deze periode verder ontwikkeld en is groter geworden. De naam van de proeftuin is ook veranderd en luidt nu als volgt:

*“Toegangspoorten en knooppunten op het eiland IJsselmonde”*

Deze proeftuin wordt gedragen door de in de verkeerskamer zuid oost verenigde deelgemeenten (Hoogvliet, Charlois, IJsselmonde), en gemeenten (Albrandswaard, Barendrecht, Ridderkerk) evenals de herontwikkelingsmaatschappij voor het Waalhavengebied, Stadshavens NV.

Zij hebben elkaar gevonden in de ambitie een regionale visie en ontwikkelstrategie voor infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit te ontwikkelen. Deze zeven actoren worden hierin middels deze proeftuin actief ondersteund door Stadsregio Rotterdam en Habiforum. De stadsregio ziet een duidelijke relatie van dit initiatief met de uitvoeringsstrategie voor het regionale plan RR2020. Habiforum is een kennisnetwerk voor vernieuwend ruimtegebruik die proeftuinen voor vernieuwend ruimtegebruik opzet. De proeftuin is een ‘bestuurlijke vrijplaats’ waar visies, ideeën en strategieën worden ontwikkeld in de schaduw van de bestuurlijke praktijk van alledag.

*Waar gaat het om?*

De A15 en het bredere systeem van (snel)wegen in deze regio vormen een stelsel van vitale aders die stedelijke kernen en open gebied met elkaar verbindt maar ook van elkaar scheidt. Vitale verbindingen gaan samen met een grote fragmentatie van het gebied waarbij op veel plekken verrommeling dreigt. De initiatiefnemers willen dat infrastructuur en de ruimtelijke dynamiek daaromheen beter wordt verbonden met de (gewenste) identiteit van het eiland en de verschillende kernen en deelgebieden daarbinnen. Daarop willen zij een gezamenlijke strategie ontwikkelen. Te denken valt aan:

- differentiatie van woon- en werkmilieus rond knooppunten en afslagen;
- beleving van de identiteit van de kernen vanaf de snelwegen;
- verbinden van ambities met ‘groene’ en ‘grijze’ netwerken;
- landschappelijke inpassing van nieuwe infrastructuur en bedrijventerreinen;
- tijdelijke functies met een krachtige identiteit in ‘rommelzones’ langs de wegen;
- gezamenlijke aanpak van (revitalisering) bedrijventerreinen;
- leefbaarheid langs de wegen en vermindering overlast van het verkeer;

Deze uiteenlopende thema’s worden verbonden door het besef dat op het grensvlak van verkeers- en vervoersbeleid en ruimtelijke ordening interessante kansen liggen ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, economische kracht en identiteit te versterken. Daarbij wordt zowel naar de korte termijn (wat doet zich nu voor, waar ligt een kans) als de lange termijn (een duurzaam toekomstperspectief) gekeken. Om een perspectiefvolle strategie te ontwikkelen zal worden

samengewerkt met relevante actoren als Rijkswaterstaat, waterschap, havenbedrijf, provincie, stedelijke diensten en onderzoeksinstituten.

De partners zijn een proeftuin van 1 á 1 ½ jaar gestart : van september 2005 tot december 2006. Op basis van de voortgang en veranderende omstandigheden worden najaar 2006 vervolgvorstellen uitgewerkt.

De proeftuin "*Gebiedsontwikkeling en verbindingen in de A15-zone*" heeft zich dus verder ontwikkeld en is nog breder getrokken dan het gebied waar in deze scriptie naar gekeken is. De verdienste van de eerste fase van de proeftuin is dat deze als motor heeft gefungeerd voor een meer gezamenlijke aanpak op het eiland IJsselmonde.

## Bibliografie

### Literatuur

- Abma, T. & R. in 't Veld, (2001), *Handboek Beleidswetenschap*, Amsterdam: Boom.
- Bood, R. & M. Coenders, (2004), *Communities of practice; Bronnen van inspiratie*, Utrecht: Lemma BV.
- Bruijn, J.A. de, & E.F. ten Heuvelhof, (1999), *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in't Veld, (2002), *Procesmanagement; over procesmanagement en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service.
- Bureau Waardenburg bv, (2004), *Uitwerking waterwensen Midden-IJsselmonde*, Culemborg.
- De Presentatiegroep, (2003), *‘Elke kracht zijn veld’ Krachtenveldanalyse Midden-IJsselmonde*, Bloemendaal.
- Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), gemeente Rotterdam. (2002), *Concept Ruimtelijk Kader Zuidwijk 2010*, Rotterdam: Rein Geursen en partners BV.
- Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), gemeente Rotterdam. (2003), *Ruimtelijk Kader Pendrecht 2010*, Rotterdam: IS studio.
- Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), gemeente Rotterdam RO/Regio. (2004), *Verkenning Groene Verbindingen over de A15 en de Betuwelijn*, Rotterdam.
- DHV Ruimte en Mobiliteit BV, (2004), *Water in Rotterdam zuid vormgegeven: deelgemeentelijk waterplan Charlois-Feijenoord*, Rotterdam.
- Geerlings, H., W. Hafkamp & G. Peters, (red), (2002), *Mobiliteit als uitdaging: een integrale benadering*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Gemeente Rotterdam, (2000), *Waterplan Rotterdam 2000-2005*, Rotterdam.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe, (1989), *Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg: Coutinho.
- Groen Links, (2000), *Kwaliteit Randen van stad en land*, Gouda: Groen Links.
- Grontmij Advies & Techniek bv. (januari 2003), *Nota van Uitgangspunten ten behoeve van OTB Rijksweg 15 Maasvlakte – Vaanplein.*, Waddinxveen: Grontmij Advies & Techniek bv Vestiging Zuid-Holland.
- Grontmij Advies & Techniek bv. (september 2003), *Compensatie-ontwerp A15 Traject Beneluxplein – Vaanplein.*, Waddinxveen: Grontmij Advies & Techniek bv Vestiging Zuid-Holland.

- Hakvoort, J.L.M., (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft: Eburon.
- Heffen, O. van & M.J.W. van Twist (red), (1993). *Beleid en Wetenschap*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hoogerwerf, A., (red.), (1982), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppejan (1997), *Managing complex networks; strategies for the public sector*, London: Sage.
- Kingdon, J.W., (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Longman.
- Koppenjan, J.F.M., (1993), *Management van de beleidsvorming: een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, Den Haag: Vuga.
- Koppenjan, J.F.M., (2001), Ontwerp en management van lokale interactieve processen, in: J. Edelenbos & R. Monnikhof, (2001), *lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, Utrecht, pp. 143-174.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Londen: Routledge.
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppejan & C.J.A.M. Termeer (1995), Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks, in: *Public Administration*, 73 (3): 437-454.
- Leussink, W.L., (2000), *Verkenning voor een project Charloisse Lagedijk*, Rotterdam: deelgemeente Charlois.
- Lindblom, C.E. (1977), *Politics and Markets*. New York: Basic Books, Inc, Publishers
- March, H.G., & J.P. Olsen, (1976), *Ambiguity and Choice in Organisations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Ministerie van Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland, (2000), *Trajectnota MER Rijksweg 15*, Rotterdam.
- Ministerie van Rijkswaterstaat, (2005), *Ontwerp Tracébesluit*, Rotterdam.
- Parsons, W. (1995), *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cambridge: University Press.
- Projectbureau RR2020, (2004), *Voorontwerp Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 (RR2020)*, Rotterdam.
- Project Mainportontwikkeling Rotterdam, (2003), *PKB-plus deel 4: Definitieve tekst*, Rotterdam.

- Teisman, G.R., (1992), *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Vuga.
- Teisman, G.R., (1993), *De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden*, in O. van Heffen, & M.J.W. van Twist (red.), (1993), *Beleid en Wetenschap*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Teisman, G.R., (2001), *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Delft: Eburon.
- Termeer, C. & M. Königs, (2003), *Vitaliserend procesmanagement*, in Bestuurskunde 12, nummer 6 p 274-282.
- TNO Inro, (2004), *De A15-zone: weer(ga)loze ruimte; Gebieds- en actorenanalyse A15-zone Charlois e.o.*, Delft: TNO.
- Tops, P.W., & F. Hendriks, (2002), *Openbaar besturen in vitale coalities: van publieke waarden naar professionele toewijding*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

### Geïnterviewden

- Dhr. F.M. Beerlage                      Arcadis
- Dhr. D. Schrijer                        Deelgemeente Charlois
- Dhr. F. Rothengatter                  Deelgemeente Charlois
- Dhr. H. Beijer                         Deelgemeente Charlois
- Dhr. G. Ton                             Deelgemeente Charlois
- Dhr. T. de Vent                        Deelgemeente Charlois
- Mw. L. van Houten                    Deelgemeente Charlois
- Dhr. A. van Deursen                  Deelgemeente Charlois
- Dhr. W.L. Leussink                  Deelgemeente Charlois
- Dhr. P. Wunderink                  Gemeente Albrandswaard
- Dhr. A. van Rossem                  Gemeente Barendrecht
- Dhr. F. de Jong                        Gemeente Rotterdam/OBR
- M. den Heijer                         Gemeente Rotterdam/dS+V
- Dhr. H.A.M. Verheul                  Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam
- Dhr. J. Streng                         Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam
- Mw. E. Risse                          Kamer van Koophandel Rotterdam
- Dhr. G. Wit                            Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde
- Dhr. J. Moraal                        Provincie Zuid-Holland
- Dhr. A. Deraz                         ROM-Rijnmond
- Dhr. M. van der Paverd              Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland
- Dhr G. J.W. den Toom                Stadsregio Rotterdam
- Dhr. A. Vermeulen                  Waterschap IJsselmonde
- Mw. W.L.E. Aarts                    Zuid Hollandse Milieufederatie

## Internet

- [www.pzh.nl](http://www.pzh.nl)
- [www.mainport-pmr.nl](http://www.mainport-pmr.nl)
- [www.waterplan.rotterdam.nl](http://www.waterplan.rotterdam.nl)
- [www.rws.nl](http://www.rws.nl)
- [www.rijksweg 15.nl](http://www.rijksweg15.nl)
- [www.barendrecht.nl](http://www.barendrecht.nl)
- [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)
- [www.albrandswaard.nl](http://www.albrandswaard.nl)
- [www.habiforum.nl](http://www.habiforum.nl)
- [www.miliefederatie.nl](http://www.miliefederatie.nl)
- [www.waterschaphollandsedelta.nl](http://www.waterschaphollandsedelta.nl)
- [www.stadsregio.rotterdam.nl](http://www.stadsregio.rotterdam.nl)
- [www.rom-rijnmond.nl](http://www.rom-rijnmond.nl)
- [www.gzh.nl](http://www.gzh.nl)
- [www.rotterdam.kvk.nl](http://www.rotterdam.kvk.nl)
- [www.charlois.rotterdam.nl](http://www.charlois.rotterdam.nl)