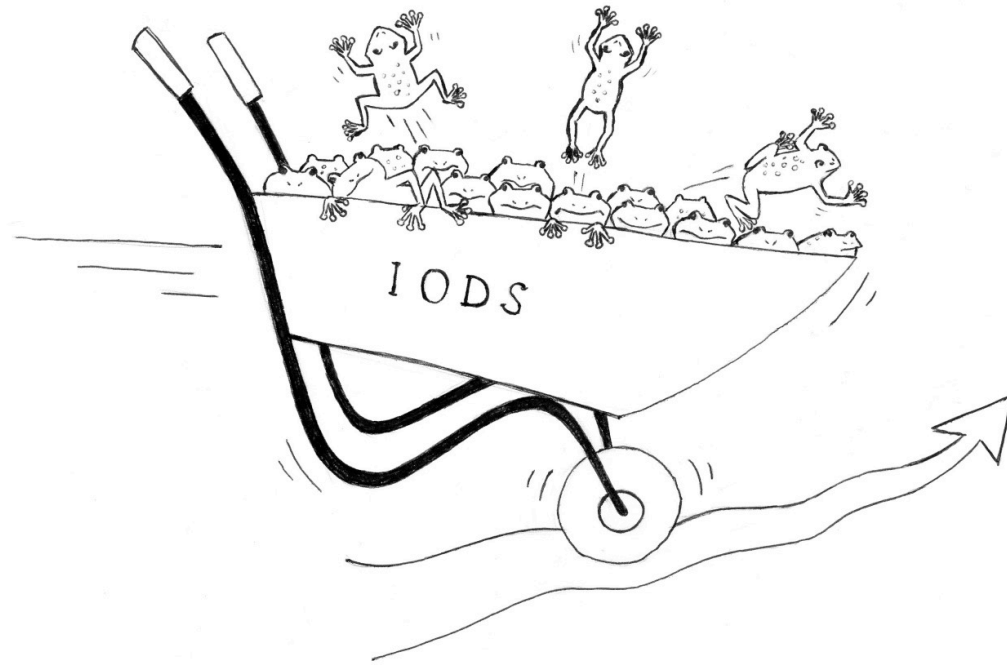


Netwerkmanagement: De kikkers in de kruitwagen houden?

Een onderzoek naar hoe netwerkmanagement invloed heeft gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij de Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (IODS)



provincie **ZUID HOLLAND**

Erasmus
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

<i>Universiteit</i>	Erasmus Universiteit Rotterdam Faculteit der Sociale Wetenschappen Opleiding Bestuurskunde Master Governance en Management van Complexe Systemen
<i>Opdrachtgever</i>	Provincie Zuid-Holland Afdeling Projecten en Programma's
<i>Eerste lezer</i>	Jasper Eshuis
<i>Tweede lezer</i>	Ewald de Bruijn
<i>Student</i>	Jethro Steijvers
<i>Studentnummer</i>	435291
<i>Datum</i>	September 2017

Voorwoord

Na bijna acht maanden die vrijwel volledig in het teken stonden van de masterscriptie is de haven nu echt in zicht. Hoewel het schip nog aangemeerd moet worden tijdens de verdediging, ben ik blij dat de reis er bijna op zit. De afgelopen periode is bijzonder leerzaam geweest. Bij de provincie Zuid-Holland heb ik de kans gekregen om een onderzoek te verrichten naar de complexe bestuurspraktijk. Gedurende dit onderzoeksproces heb ik veel kunnen leren over frames, complexiteit, netwerkmanagement en vele andere aspecten uit de bestuurspraktijk. Maar naast een professionele ontwikkeling, heb ik ook een persoonlijke ontwikkeling doorgemaakt waar ik erg dankbaar voor ben. Zonder de steun van een aantal mensen was mij dit nooit gelukt.

Allereerst wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit onderzoek. De passie waarmee zij vertelden over het onderwerp en hun eigen rol daarin is werkelijk een inspiratie voor eenieder met affiniteit voor politiek-bestuurlijke processen. Daarnaast wil ik mijn begeleider Donald Broekhuizen van de provincie Zuid-Holland bedanken. Donald heeft mij vanaf dag 1 onder zijn vleugels genomen en mij het vertrouwen en de vrijheid gegeven om zelfstandig mijn onderzoek uit te voeren. Op kritieke momenten heeft Donald mijn stukken gelezen en voorzien van helder commentaar waarvoor ik hem zeer erkentelijk ben.

Vanuit de opleiding heeft Jasper Eshuis mij uitstekend begeleid. Op de juiste momenten voorzag Jasper mij met ongekende snelheid van feedback waardoor het onderzoeksproces niet onnodig vertraagd werd. De feedbacksessies met Jasper waren bijzonder nuttig en heb ik als zeer prettig ervaren. Ook de tweede lezer, Ewald de Bruijn, ben ik een woord van dank verschuldigd voor zijn cruciale feedback in de laatste fase van het traject.

Mijn ouders ben ik zeer dankbaar voor hun onvoorwaardelijke steun in de afgelopen jaren. Vooral de weekenden in Zeeland hebben mij de rust en ontspanning gegeven om in de werkweek weer geconcentreerd het onderzoek op te kunnen pakken. Tot slot, mijn grote liefde Emmi. Zonder jouw steun en liefde ben ik nergens.

Rest mij nu niets anders meer dan u veel leesplezier toe te wensen.

Jethro Steijvers

Samenvatting

Deze scriptie doet verslag van de rol van netwerkmanagement op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij het programma *Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam* (IODS). Dit programma bestaat uit zes kwaliteitsprojecten waarvan de A4 Delft-Schiedam de grote uitschieter is. In dit onderzoek wordt de directe en indirecte invloed van netwerkmanagement geanalyseerd voor de periode 2006-2010. Zodoende is de onderzoeksvraag:

Hoe heeft netwerkmanagement invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij het programma *Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam*?

Het IODS-programma vindt plaats in een *governance network* waarin publieke en private actoren aan elkaar verbonden zijn. De uiteenlopende belangen en de brede verspreiding van benodigde middelen voor een oplossing maken de opgave buitengewoon complex. Echter, wanneer partijen een gezamenlijk frame ontwikkelen over de opgave, kan een proces van samenwerking ontstaan dat vervolgens kan leiden tot oplossingen voor het complexe vraagstuk.

Netwerkmanagementstrategieën kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijk frame. In het IODS-netwerk heeft netwerkmanagement allereerst een directe invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame. De IODS-partijen die wel relevant waren, maar zich niet betrokken toonde met de oplossingsrichting kregen een eigen verantwoordelijkheid om een oplossing te creëren waarin de frames van partijen met elkaar verenigd konden raken. De indirecte invloed van netwerkmanagement op het gezamenlijke frame verliep langs de variabele 'dynamiek in relaties'. In de dynamiek van relaties wist netwerkmanagement de voorwaarden te scheppen waarbinnen de relaties zich positief hebben kunnen ontwikkelen. Hierbij stond het verbinden van partijen aan elkaar en aan het IODS-programma centraal waardoor het netwerk robuust werd. Echter, een belangrijke bevinding van dit onderzoek is dat netwerkmanagement niet puur en alleen gericht moet zijn op het bereiken van de hoogste graad van verbondenheid tussen de partijen. In het IODS-netwerk kregen partijen, onder bepaalde voorwaarden, de vrijheid om te schakelen tussen autonomie en verbondenheid. Doordat deze belangrijke ruimte werd gegeven hebben zich geen grote relationele conflicten voorgedaan in het netwerk. Het gezamenlijke frame wat aan het begin van het proces van IODS in 2006 was ontstaan, kon onder deze progressieve relationele omstandigheden behouden blijven en zelfs uitgebreid worden.

Dit onderzoek concludeert dat netwerkmanagement kan bijdragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijk frame. De lessen uit dit onderzoek kunnen in toekomstige integrale gebiedsopgaven worden toegepast. Door bij een complexe opgave belangrijke partijen verantwoordelijkheid te geven in de zoektocht naar de samenhang in frames, kan een gezamenlijk frame ontstaan of zich

verder ontwikkelen. Netwerkmanagement is daarbij eveneens belangrijk om de juiste voorwaarden te scheppen waardoor partijen aan elkaar verbonden worden. Echter, het devies daarbij is dat rekening gehouden moet worden met de verschillen tussen partijen waarbij partijen de ruimte moeten kunnen krijgen om op momenten een autonomere koers te varen ten opzichte van het netwerk. Wanneer het netwerk van relaties robuust is, hoeft een autonomere koers van een partij niet te leiden tot een conflict in de relaties.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Doelstelling.....	9
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.5 Maatschappelijke relevantie.....	10
2. Theoretisch kader.....	11
2.1 Wicked problems.....	11
2.2 Governance networks.....	11
2.2.1 Actoren	12
2.2.2 Middelen	12
2.2.3 Wederzijdse afhankelijkheden	13
2.2.4 Strategieën	13
2.3 Relaties.....	15
2.3.1 Dialectische spanning: autonomie en verbondenheid.....	15
2.3.2 Dynamiek in relaties	16
2.4 Framing en het gezamenlijk frame	17
2.4.1 Twee sporen verbinden.....	19
2.5 Netwerkmanagement	20
2.5.1 Procesontwerp	21
2.5.2 Faciliteren van interactie	21
2.5.3 Het verbinden of loskoppelen van actoren	22
2.5.4 Verkennen van samenhang in frames	22
2.6 Conceptueel model.....	23
3. Methodologie en operationalisering	24
3.1 Operationalisering	24
3.1.1 Onafhankelijke variabele	24
3.1.2 Afhankelijke variabele	26
3.1.3 Mediërende variabele.....	27
3.2 Case study	29
3.3 Kwalitatief onderzoek	29
3.3.1 Data-verzameling.....	29
3.3.2 Selectie respondenten	31
3.3.3 Selectie casus.....	31
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	32

3.4.1 Betrouwbaarheid	32
3.4.2 Validiteit.....	33
4. Bevindingen en analyse.....	35
4.1 Achtergrond IODS.....	35
4.2 De partijen van het IODS-convenant.....	36
4.3 De frames van het probleem en de oplossing rond IODS-convenant	38
4.3.1 Het probleem als een probleem voor iedereen.....	38
4.3.2 De framing van de oplossingsrichting.....	39
4.4 Het verloop van de relaties na ondertekening van het IODS-convenant	41
4.4.1 Een kraaiende Haan	41
4.4.2 Een rekenfout met gevolgen.....	42
4.4.3 Nieuw bloed.....	43
4.4.4 Het betere als de vijand van het goede	44
4.4.5 IODS op de proef gesteld.....	44
4.4.6 De milieufederatie treedt uit.....	45
4.4.7 Gezamenlijk frame	45
4.4.8 Twee sporen verbinden.....	46
4.5 Netwerkmanagement in IODS.....	48
4.5.1 Het procesontwerp.....	48
4.5.2 Het faciliteren van de interactie.....	50
4.5.3 Verbinden van partijen	53
4.5.4 Zoeken samenhang inhoud frames.....	55
5. Conclusie en discussie	57
5.1 Conclusie	57
5.1.1 Antwoord op de deelvragen	57
5.1.2 Antwoord op de hoofdvraag.....	61
5.2 Discussie.....	62
5.3 Aanbevelingen	66
Literatuurlijst.....	70
Bijlage1: Lijst Respondenten	74
Bijlage 2 Interviewlijst/topiclijst	75
Bijlage 3: Lijst verslagen adviescommissie en voorbeeldverslag	77
Bijlage 4: Codeerschema	83

1. Inleiding

Bij de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden op 16 maart 1815 was er niet meer dan 500 kilometer straatweg in Nederland. In de provincies Limburg, Overijssel, Drenthe, Groningen en Friesland waren zelfs helemaal geen verharde wegen. Koning Willem I beseftte dat een goede infrastructuur een belangrijke voorwaarde was voor de welvaart van zijn land en begon met de aanleg en verbetering van wegen en kanalen. Bij het vaststellen van het rijkswegennet werd door koning Willem I een weg met het nummer "4" opgenomen, welke van Amsterdam, via Haarlem, Den Haag en Delft naar Hellevoetsluis zou moeten gaan lopen (Knippenberg & De Pater, 2002).

Een optimaal functionerende infrastructuur met goed bereikbare knooppunten is twee eeuwen later nog steeds van groot belang voor de economische kracht en potentie van Nederland. Bij de aanleg van nieuwe wegen ontstaan echter vaak spanningen tussen voor- en tegenstanders over het nut en de noodzaak van de aanleg van de nieuwe weg. De partijen hebben een verschillend beeld bij het probleem en de oplossingsrichting wat vaak leidt tot lange complexe besluitvormingsprocessen waar verschillende overheden, organisaties en burgers bij betrokken zijn. De aanleg van een nieuwe weg is om die reden vaak een heet politiek hangijzer waar politici en beleidsmakers zich lelijk aan kunnen branden.

1.1 Aanleiding

Op 18 december 2015 wordt door minister Schultz van Haegen de slagboom van de A4 Delft-Schiedam geopend. Met de opening van deze nieuwe weg wordt volgens de minister een groot knelpunt opgelost tussen Den Haag en Rotterdam (Rijkswaterstaat, 2015). De A4 Delft-Schiedam ligt grotendeels in het open agrarische veenweidelandschap van Midden-Delfland. De weg is uniek in Nederland doordat het door middel van een (half)verdiepte ligging is ingepast in het landschap, waardoor de weg vanuit het Midden-Delfland gebied nauwelijks te zien is (Rijkswaterstaat, 2015). Het plan om de A4 tussen Delft en Schiedam aan te leggen kent een lange voorgeschiedenis. Hoewel dit traject als onderdeel van weg nummer "4" (later A4) in 1821 al door koning Willem I stond ingetekend in het Rijkswegennet, begint de recente geschiedenis in 1965 wanneer het Rijk het Tracébesluit nam voor de aanleg van de nieuwe snelweg. Begin jaren zeventig werd de grond gekocht en het zandlichaam neergelegd. Echter, als gevolg van felle protesten en Kamervragen werd de aanleg toch gestopt (Gemeente Midden-Delfland, 2012). De discussie over de aanleg van de A4 Delft Schiedam heeft na het stopzetten van de aanleg in 1976 nog tientallen jaren geduurd. Het dichten van een gepercipieerde maas in het wegennet van Nederland stond al die jaren tegenover de bescherming van een klein maar waardevol geacht natuurgebied binnen een erg verstedelijkt gebied van Nederland (Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, 2001).

In 2000 werd de A4 Delft-Schiedam onderdeel van de afspraken in het kader van het bereikbaarheidsinitiatief Randstad (BOR). Het bestuurlijk beraad (overheden uit de regio) verzocht de minister om bij de eventuele aanleg van de A4 een integrale kwaliteitsimpuls te overwegen voor heel Midden-Delfland en de stedelijke gebieden van Vlaardingen en Schiedam. Naar aanleiding van dit verzoek stelde de minister de provincie Zuid-Holland aan om het voorstel uit te werken, de regie op zich te nemen en een stuurgroep in te stellen. In de stuurgroep *Integrale ontwikkeling tussen Delft en Schiedam* (IODS) waren alle relevante publieke, private en maatschappelijke partijen vertegenwoordigd. Hoewel niet alle betrokkenen met hun deelname aan het proces achter de aanleg van de weg stonden, werd in 2001 wel een belangrijke stap voorwaarts gezet in een proces dat al 35 jaar was gestagneerd.

1.2 Probleemstelling

Voor de realisatie van integrale programma's, zoals het IODS, is een goede samenwerking tussen alle verschillende bestuurlijke, maatschappelijke en private partijen vereist. Wanneer de verschillende relevante partijen goed samenwerken, zijn zij in staat om de gezamenlijke opgave sneller en beter te realiseren op een manier die zoveel mogelijk recht doet aan de verschillende belangen die spelen in het gebied. Een proces van samenwerking vraagt om een gezamenlijk frame over de richting die de partijen op willen met betrekking tot de oplossing. Vanuit dit gezamenlijke frame kan interactie tussen de verschillende partijen plaatsvinden waardoor de realisatie van oplossingen ook daadwerkelijk mogelijk wordt. In dit onderzoek zal onderzocht worden welke managementstrategieën zijn toegepast om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame in het netwerk van IODS. De centrale vraagstelling luidt derhalve als volgt:

Hoe heeft netwerkmanagement invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij het programma *Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam*?

De focus van dit onderzoek ligt enerzijds op de directe relatie tussen netwerkmanagement en een gezamenlijk frame. Anderzijds op de indirecte relatie waarbij de dynamiek in relaties een mediërende functie heeft tussen netwerkmanagement en het gezamenlijke frame. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn vijf deelvragen opgesteld. De zesde deelvraag heeft betrekking op de aanbevelingen van dit onderzoek.

Theoretische deelvragen

- Hoe kan de dynamiek van relaties in een *governance network* worden geanalyseerd?
- Welke netwerkmanagementstrategieën kunnen worden toegepast in een *governance network*?

Empirische deelvragen

- Hoe heeft netwerkmanagement direct invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame?
- Hoe heeft netwerkmanagement invloed gehad op de dynamiek in relaties?
- Hoe heeft de dynamiek in relaties invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame?

Aanbevelingen

- Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij integrale gebiedsopgaven?

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek richt zich op relaties en frames in het programma *De Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam*. Het doel is om te analyseren hoe netwerkmanagement invloed heeft gehad op het tot stand komen van een gezamenlijk frame. In dit onderzoek zullen aanbevelingen geformuleerd worden die gebruikt kunnen worden bij toekomstige integrale gebiedsopgaven. Een belangrijke uitdaging op het gebied van integrale gebiedsopgaven voor de provincie Zuid-Holland vindt in de toekomst wellicht plaats rondom de eventuele aanleg van de A4 Zuid. Momenteel worden de mogelijkheden verkend om de vervoersproblemen in de corridor Rotterdam-Antwerpen te verbeteren. De provincie Zuid-Holland is samen met de provincie Zeeland en andere partners een MIRT-onderzoek gestart. Ter versterking van de corridor Rotterdam Antwerpen zou de A4 Zuid, het laatste overgebleven deeltraject van de A4 tussen Hoogvliet en Klaaswaal, op de agenda kunnen komen. Deze A4-Zuid lijkt in veel aspecten op de A4 Midden-Delfland. Wanneer gekozen wordt voor de aanleg van deze rijksweg dan zal hoogstwaarschijnlijk in samenspel met partijen uit de omgeving een gebiedsprogramma worden opgesteld die leefbaarheid, bereikbaarheid en duurzaamheid zal moeten verenigen. De aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen worden gebruikt om in het toekomstig gebiedsprogramma de kansen op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame te vergroten.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De relaties tussen partijen in *governance networks* zijn van groot belang in complexe projecten en processen. In de wetenschappelijke literatuur over planning- en ontwikkelingsprocessen is reeds veel onderzoek gedaan naar communicatieve en relationele omstandigheden om planning- en ontwikkelingsprocessen in de publieke sector succesvol te laten zijn (b.v. Klijn & Koppenjan, 2016; Foster-Fishman et al., 2011). Er is in diezelfde literatuur vooralsnog minder aandacht voor de dynamische aard van de relaties en de wijze waarop relationele veranderprocessen invloed hebben op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame. Hoewel er wel wetenschappers zijn die de dynamische aard van relaties erkennen (b.v. Forester, 1999; Healey et al, 2003), zijn er maar weinig die op basis van een door theorie onderschreven analytisch raamwerk, systematisch de

rol en impact van relationele dynamiek in planning- en ontwikkelingsprocessen hebben onderzocht. Vandenbussche, Edelenbos en Eshuis (2015) benadrukken echter dat juist de focus op relationele dynamiek de onderzoeker verder brengt dan enkel de zichtbare en meer manifeste processen in planning- en ontwikkelprocessen: het geeft inzicht in de wijze waarop partijen de relaties ervaren, waarderen en als nuttig percipiëren. Dat is relevant omdat de wijze waarop partijen de relaties begrijpen en waarderen een belangrijke rol speelt in hoe zij handelen in het complexe project. Daarbij kan netwerkmanagement een belangrijke functie vervullen in de ontwikkeling van de relationele veranderprocessen en de totstandkoming van een gezamenlijk frame omdat het de juiste omstandigheden kan scheppen waarbinnen relaties zich kunnen ontplooiën. Tot slot kan deze analyse van relaties en frames inzicht bieden in welke relationele omstandigheden de vereniging van frames tot een gezamenlijk frame faciliteert of hindert.

1.5 Maatschappelijke relevantie

De samenleving ondergaat grote veranderingen. Globalisering, klimaatverandering, demografische trends en nieuwe technologie zorgen voor een ongekende dynamiek. De ontstane netwerksamenleving maakt de mens door de onderlinge handel en verbondenheid bovendien steeds afhankelijker van elkaar. Deze dynamiek dwingt de samenleving om het leven, wonen en werken opnieuw in te richten. Nederland, en met name de provincie Zuid-Holland, is als lagergelegen deltagebied extra kwetsbaar voor de ruimtelijke, economische en sociale gevolgen van klimaatveranderingen. Deze dynamiek vraagt om alerte en lerende overheden die de energie en het oplossend vermogen uit de omgeving weten in te zetten. Overheden pakken daarom opgaven in toenemende mate met andere partijen op waarbij de opgave in een gebied leidend is. Een aanpak met louter standaardoplossingen en vaste procedures werkt in deze complexe netwerken niet. Dat betekent dat ruimte gelaten moet worden voor verschillen, experimenten, het leveren van maatwerk en het leren omgaan met onzekerheid. Het onderhouden en ontwikkelen van relaties met partijen en daarnaast vanuit de eigen rol interventies plegen om relaties tussen derden te verbeteren, is in een netwerk cruciaal voor het behoud van een progressieve samenwerking. De provincie Zuid-Holland heeft als middenbestuur een bijzonder verbindende positie omdat het een onmisbare schakel is tussen lokale overheden, de Rijksoverheid en Europa. De resultaten van dit onderzoek kunnen voor de provincie Zuid-Holland praktisch relevant zijn omdat het enerzijds inzicht geeft in de ontwikkeling van een complex netwerk en anderzijds als reflectie kan dienen op de eigen rol bij een opgavegerichte aanpak. Bovendien geven de resultaten inzicht hoe partijen te midden van dynamiek een gezamenlijk frame kunnen behouden of ontwikkelen om daarmee de samenwerking bij een complex vraagstuk te verwezenlijken. Overheden zoals de provincie Zuid-Holland kunnen deze inzichten gebruiken om complexe maatschappelijke vraagstukken efficiënter en effectiever aan te pakken waar uiteindelijk de samenleving als geheel voordeel van heeft.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt in paragraaf 2.1 allereerst uiteengezet wat een *wicked problem* is. Vervolgens zal in paragraaf 2.2 worden toegelicht hoe *governance networks* ontstaan als reactie op de *wickedness* van problemen. Hierbij wordt dieper ingegaan op de eigenschappen die het *governance network* vorm en inhoud geven, namelijk: actoren, middelen, afhankelijkheden en strategieën. Dit *governance network* vormt de context waarbinnen het netwerkmanagement, de dynamiek in relaties en de ontwikkeling van een gezamenlijk frame plaatsvindt. In paragraaf 2.3 wordt de theoretische achtergrond van relaties bestudeerd waarna in paragraaf 2.4 frames en framing onder de loep wordt genomen. In paragraaf 2.5 vindt de theoretische verdieping plaats van netwerkmanagement. Het theoretisch kader wordt afgesloten met paragraaf 2.6 waarin het conceptueel model gepresenteerd wordt.

2.1 Wicked problems

Na de Tweede Wereldoorlog zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet die grote gevolgen hebben gehad voor de samenleving. Individualisering, emancipatie van bepaalde groepen, ontzuiling, horizontalisering en deterritorialisering zijn enkele trends waarvan de gevolgen vandaag de dag, mede door digitalisering en de opkomst van *social media*, in sterke mate voelbaar zijn. Als gevolg van deze ontwikkelingen worden veel maatschappelijke problemen meer en meer gekenmerkt door een groot aantal variabelen, conflicterende opinies, onzekerheden en dynamiek (Rittel & Weber, 1973; Klijn & Koppenjan, 2016). Deze problemen worden *wicked problems* genoemd. Een *wicked problem* kent de volgende twee eigenschappen:

- Onzekerheid en conflict over de aard van het probleem. *Wicked problems* omvatten meerdere, overlappende (sub)reeksen aan problemen die verschillende beleidsterreinen en overheidsniveaus doorkruisen (Weber & Khademian, 2008). Verschillende partijen hebben vanwege diverse waarden en uiteenlopende belangen verschillende percepties op het probleem en de gewenste oplossingsrichting waardoor het bereiken van consensus wordt bemoeilijkt (Klijn & Koppenjan, 2016).
- Onzekerheid en conflict over informatie en kennis aangaande de oorzaken, gevolgen en oplossingen van het probleem. Paradoxaal genoeg lijdt het verzamelen van meer informatie of het uitvoeren van nader wetenschappelijk onderzoek vaak niet tot vermindering maar vermeerdering van onzekerheid en conflict (Hoppe, 2010).

Veel van de maatschappelijke problemen waar ambtenaren in de publieke sector mee te maken hebben zijn *wicked problems* (Klijn & Koppenjan, 2016).

2.2 Governance networks

Publieke, private of maatschappelijke actoren zijn vanwege beperkte middelen en probleemoplossingscapaciteiten niet in staat om deze *wicked problems* in hun eentje op te lossen. Tussen de actoren ontstaan daardoor patronen van langdurige sociale relaties gericht op het

oplossen van het probleem. Deze stelsels van relaties die ontstaan tussen actoren rondom een probleem of beleid worden *governance networks* genoemd (Klijn & Koppenjan, 2016). *Governance networks* bestaan uit actoren die beschikken over eigen middelen. Doordat verschillende unieke middelen van actoren in het netwerk nodig zijn voor de aanpak van het probleem ontstaan diverse afhankelijkheidsrelaties. Hierdoor voelen actoren zich genoodzaakt allerlei strategieën toe te passen voor het behalen van enerzijds hun eigen doelen en anderzijds de doelen van het netwerk (Koppenjan en Klijn, 2004). In het vervolg van deze paragraaf zal uitgebreider worden ingegaan op vier elementen (actoren, middelen, wederzijdse afhankelijkheden, strategieën) die vormgeven aan het *governance network*, wat in zijn geheel de context vormt van dit onderzoek.

2.2.1 Actoren

Freeman (1984) definieert de term actoren als individuen, informele groepen van individuen, organisaties en groepen van organisaties die invloed hebben, of beïnvloed worden door problemen, projecten of beleid. Bij *wicked problems* is vaak sprake van interactie tussen actoren afkomstig uit het private en publieke domein. Ook maatschappelijke actoren zijn vaak betrokken bij *wicked problems*.

2.2.2 Middelen

De actoren zijn met elkaar verbonden omdat de middelen die nodig zijn voor de oplossing van een probleem niet in het bezit zijn van slechts één actor. De formele en informele middelen die nodig zijn om doelen te bereiken zijn verspreid over meerdere actoren. Om de afhankelijkheden van de actoren te kunnen bepalen is het van belang om te analyseren over welke middelen de actoren beschikken. Klijn en Koppenjan (2016) onderscheiden vijf verschillende middelen:

1. Financiële middelen: Deze middelen bieden de mogelijkheid om oplossingen te bieden voor complexe besluitvormingsprocessen. Daarnaast kunnen deze middelen ook bijdragen aan de financiering van de organisatie- en proceskosten.
2. Productiemiddelen: Deze bronnen zijn nodig om beleidsinitiatieven daadwerkelijk mogelijk te maken. Bij de aanleg van een weg kan bijvoorbeeld de grond een belangrijk productiemiddel zijn.
3. Competentie: Dit omvat formele en juridische bevoegdheden om bepaalde besluiten (bijvoorbeeld een bestemmingsplan). Vaak ligt deze autoriteit bij publieke of semipublieke organisaties.
4. Kennis: Voor het onderzoek naar de aard van het probleem en voor het bepalen van de oplossingsrichting is kennis van groot belang. Kennis kan aanwezig zijn in documenten, maar ook in personen in de vorm van ervaring.
5. Legitimiteit: Dit middel heeft betrekking op de steun voor een bepaalde oplossing, het bijbehorende proces, de methoden en de actoren. Bij oplossingen van *wicked problems* kunnen actoren als instrument legitimiteit verlenen of onthouden. Met het

uitspreken van steun voor beleid of een oplossing kunnen politici democratische legitimiteit verlenen aan een proces. Maatschappelijke groepen kunnen zich tot de media wenden voor het verwerven van publieke steun of de legitimiteit van beleid van anderen te betwisten.

Bekkers (2012) beschrijft, aanvullend op de typologie van Klijn en Koppenjan, drie andere typen middelen die actoren kunnen bezitten. Een actor kan ten eerste beschikken over goede relaties die beschikken over middelen die hij zelf niet heeft. Via die relaties kan dan invloed worden uitgeoefend. Ten tweede beschrijft Bekkers dat een actor met een goed imago of een sterke identiteit invloed kan uitoefenen in een *governance network* door een bepaald beeld te scheppen van stabiliteit, kennis of leiderschap. Ten derde kan collectieve macht, oftewel het aantal mensen dat vertegenwoordigd wordt door een organisatie, een belangrijke factor zijn om invloed uit te kunnen oefenen in het netwerk.

2.2.3 Wederzijdse afhankelijkheden

De diverse middelen die in een netwerk aanwezig zijn zorgen voor afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende actoren. De mate van afhankelijkheid van een actor ten opzichte van een andere actor wordt bepaald door de betekenis die de actor verleent aan de relevantie van de middelen van een andere actor. In dit oordeel wordt tevens overwogen of de mogelijkheid bestaat die middelen te vervangen of via een andere actor te verkrijgen (Scharpf, 1978). De verhouding tussen de relevantie en de vervangbaarheid bepaalt de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Vanwege de afhankelijkheden tussen de actoren zijn de relaties in een *governance network* maar zelden hiërarchisch. De relaties in een *governance network* hebben, als gevolg van de noodzaak om middelen uit te wisselen, een meer horizontale aard zodat doelen gehaald kunnen worden en het netwerk op stabiele en duurzame wijze kan functioneren (Kickert et al, 1997). Ondanks de horizontale aard van de relaties, zijn de afhankelijkheden niet gelijkwaardig. Er kunnen asymmetrische afhankelijkheidsrelaties ontstaan wanneer actor x afhankelijk is van actor y terwijl actor y niet afhankelijk is van actor x. De machtsrelaties in *governance networks* zijn daardoor nauw verbonden met afhankelijkheidsrelaties (Klijn & Koppenjan, 2016). Echter, actoren zijn zich niet altijd bewust van de eigen afhankelijkheidsrelaties en kunnen zelfs in sommige gevallen de neiging hebben hun eigen macht te overschatten (Kickert et al, 1997).

2.2.4 Strategieën

Klijn en Koppenjan (2016) definiëren strategieën als volgt: acties en intenties om tot actie over te gaan, gericht op de beïnvloeding van percepties, het handelen van andere partijen, de inhoud van probleemformuleringen, de overwogen oplossingen en de ontwikkeling en uitkomsten van het interactieproces met als doel eigen doelen te behalen (Klijn & Koppenjan, 2016). De strategieën die actoren hanteren zijn gebaseerd op het eigen beeld van de omgeving, het probleem, de

oplossingsrichting en de afhankelijkheidsrelaties met andere actoren. De waarden van een actor zijn expliciet gemaakt in de doelen die richting geven aan de acties van de actor (Keeney, 2009). Strategieën bestaan doorgaans uit een reeks van acties die idealiter in samenhangend verband wordt uitgevoerd. Deze acties bestaan uit het aanwenden van de middelen die de actor tot zijn beschikking heeft. (Klijn & Koppenjan, 2016).

Actoren proberen in het *governance network* de juiste strategie toe te passen om te anticiperen op andere ingezette strategieën en daarnaast om de strategieën van andere actoren te beïnvloeden (Mintzberg & Waters, 1985). Actoren zijn in hun handelen niet altijd volkomen rationeel of puur gericht op nutsmaximalisatie. Emoties kunnen ook een rol spelen bij het toepassen van bepaalde strategieën (Loewenstein & Lerner, 2003). Een aantal verschillende strategieën kunnen in een *governance network* worden toegepast (Klijn & Koppenjan, 2016):

- *Go-alone strategy*: Bij deze strategie kiest een actor ervoor om een eigen geformuleerde oplossing na te streven, ongeacht de verschillende strategische afhankelijkheidsrelaties die er bestaan. Hoewel deze strategie kan leiden tot de oplossing is het aannemelijker dat het proces stagneert.
- *Coalition-building strategy*: Bij deze strategie wordt een coalitie gevormd met als doel de uitkomsten van het netwerk op te leggen aan de andere actoren. Coalitievorming leidt vaak tot de oprichting van tegencoalities.
- *Conflictual strategy*: Deze strategieën zijn gericht op het voorkomen of blokkeren van oplossingen die door andere actoren wel gewenst zijn.
- *Avoidance strategy*: Interactie kan ook plaatsvinden door geen interactie te hebben. Actoren kunnen zich afzijdig houden van de interactieprocessen omdat zij niet echt geïnteresseerd zijn, bang zijn het gevecht aan te gaan of de kosten van beleidsmaatregelen of een conflict willen ontlopen.
- *Cooperative or collaborative strategies*: Deze strategieën zijn gericht op het erkennen van de bestaande wederzijdse afhankelijkheidsrelaties. Door middel van samenwerking en onderhandeling kan vervolgens een resultaat worden geboekt waar iedereen tevreden mee kan zijn.
- *Facilitating strategies*: Voor een goed resultaat voor de actoren in het netwerk is goede samenwerking vereist. Deze strategie is gericht op het bij elkaar brengen van partijen, conflictbemiddeling et cetera.

Dit onderzoek is een poging inzichten te verwerven over hoe het samenspel tussen relaties en framing zich afspeelt binnen de interactie van het *governance network*. In de volgende twee paragrafen wordt daarom dieper ingegaan relaties (paragraaf 2.3) en frames en framing (paragraaf 2.4).

2.3 Relaties

Voor planning- en ontwikkelingsprocessen in de publieke sector is een hoge kwaliteit van het interactieproces tussen de actoren belangrijk (Klijn & Koppenjan, 2016). Bij projecten heerst de algemene gedachte dat succes in een samenwerking tot stand komt door veelvuldig te investeren in wederzijdse relaties, nieuwe relaties aan te gaan en bestaande relaties te ontwikkelen en te versterken (Vandenbussche et al., 2015). Echter, dit beeld van een ideaal proces van samenwerking door actoren te verbinden en relaties sterker te maken krijgt ook kritiek. Crossley (2010) beargumenteert dat een sociaal netwerk een wereld is van betekenissen, conventies, middelen, verdeling van middelen en een gedeelde geschiedenis van interactie. Relaties zijn daardoor processen die voortdurend veranderen en evolueren als gevolg van de voortdurende interactie tussen de actoren (Crossley, 2010). Relaties zweven tussen en rondom een dynamische wisselwerking van aan elkaar tegengestelde waarden wat ook wel dialectische spanningen worden genoemd (Baxter & Montgomery, 1996). Deze dialectische spanningen en hoe de relationele partners er mee omgaan, vormt de dynamiek die ten grondslag ligt aan relationele betekenisvorming en verandering.

2.3.1 Dialectische spanning: autonomie en verbondenheid

Een dialectische spanning typerend voor relaties is die tussen autonomie en verbondenheid en het daaraan verbonden samenspel van verschillen en overeenkomsten (Baxter, 2004). Actoren hebben volgens Baxter behoefte aan enerzijds verbondenheid en anderzijds autonomie. Een waarde van een partij krijgt pas betekenis wanneer het afgezet wordt tegen een andere waarde, zoals enerzijds te veel autonomie schadelijk is voor de gezamenlijke ontwikkeling en anderzijds zonder autonomie actoren geen eigen identiteit hebben (Baxter, 2004). Actoren moeten volgens Vandenbussche, Edelenbos en Eshuis (2015) voortdurend schakelen in de mate waarin zij verbonden of autonoom willen zijn in een relatie. Deze worsteling met de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid vormt de dynamiek van relaties. Relaties evolueren en veranderen omdat de partijen voortdurend deze dialectische spanning definiëren en herdefiniëren. De dialectische spanning kan niet worden ontlopen, wel kunnen partijen zich aanpassen of proberen de dialectische spanning te managen of te transformeren (Vandenbussche et al., 2015).

Vandenbussche, Edelenbos en Eshuis (2015) beklemtonen dat de dialectische spanningen niet noodzakelijkerwijs gezien moeten worden als problematisch of conflictueus voor de samenwerking. Bovendien is niet een van de beide waarden van autonomie en verbondenheid meer wenselijk dan de ander, wat in schril contrast staat met het soms overheersende denkbeeld dat relaties zouden moeten evolueren tot meer verbondenheid. De aanwezigheid van dialectische spanningen betekent dat veranderingen altijd aanwezig kunnen zijn en relaties voortdurend in beweging zijn (Baxter, 2004). Het is daarbij belangrijk dat de relaties niet kunnen worden

begrepen zonder de context van tijd, plaats en andere sociale en historische gebeurtenissen in acht te nemen (Cools, 2011). Kortom, de relationele dialectiek benadering van Baxter en Montgomery (1996) omvat de ideeën dat het opbouwen van relaties plaatsvindt rond het dynamische samenspel van dialectische spanningen, veranderingen inherent zijn aan relaties en context een belangrijke rol speelt bij het begrijpen van een bepaalde relatie (Vandenbussche et al., 2015).

2.3.2 Dynamiek in relaties

De dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid is een dynamische wisselwerking tussen deze aan elkaar tegengestelde waarden. Partijen herdefiniëren voortdurend in hoeverre zij verbonden of autonoom willen zijn in een relatie. Deze herdefiniëring van de dialectische spanning heeft in het *governance network* gevolgen voor de wijze waarop de partijen de relaties in het netwerk ervaren. Zo kan een partij een negatief beeld hebben bij de relaties wanneer een van de partijen autonomie verkiest boven verbondenheid. De dialectische spanning zorgt op die manier voor dynamiek in de relaties. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een relationele benadering om grip te krijgen op hoe actoren de relaties met andere actoren ervaren. Daarnaast biedt de relationele benadering inzicht in de onderliggende dialectische spanning die ten grondslag ligt aan de relationele ervaringen in het netwerk. De relatieve benadering kan worden onderverdeeld in drie concepten (Vandenbussche et al., 2015):

1. Relationele narratieven: Dit zijn de verhalen die actoren in woord en geschrift vertellen over hun relaties. Deze verhalen onthullen wat relaties betekenen voor actoren, hoe zij zich daar bij voelen en hoe zij zichzelf positioneren in deze relatie. Deze relationele narratieven zijn gedeeltelijk gevormd in de sociaal-culturele geest van die tijd. Echter, het verhaal is ook persoonlijk doordat op dat moment een waarde wordt toegekend aan de relaties. Bovendien illustreren de relationele narratieven ook een evaluatieve waardering over relationele verhalen uit het verleden. Het vertrouwen van actoren in andere actoren in het netwerk beïnvloedt eveneens het narratief. Vertrouwen bestaat wanneer een actor de verwachting heeft dat een andere actor zich zal onthouden van opportunistisch handelen wanneer de mogelijkheid zich daartoe voordoet. Er worden drie vormen van relationele narratieven onderscheiden, hiervoor wordt de onderverdeling van Gergen (1994) gehanteerd. Ten eerste zijn er stabiele narratieven die in verhouding tot eerdere of andere verhalen in de relatie ongewijzigd blijven wat betreft morele evaluatie. Het verhaal kan wel veranderd zijn, maar de waardering blijft hetzelfde. Bij de tweede vorm, progressieve narratieven, zijn stappen gemaakt waarin de relationele ervaringen een opleving ondervinden. Wanneer een achteruitgang plaatsvindt in de relationele ervaring is er sprake van het derde narratief: het regressieve narratief.

Relationele narratieven onthullen overheersende betekenissen in een bepaalde staat op een bepaald moment. Hoewel deze narratieven tot op zekere hoogte vastgesteld en stabiel zijn, worden zij wel voortdurend aangepast en omgevormd. Wanneer relaties en dialectische spanningen herdefinieerd worden, verzwakt dat de samenhang en vorm van het narratief. Een nieuw relationeel narratief kan dan worden geformuleerd.

2. Relationele keerpunten: De waarden en subjectieve betekenissen die actoren verlenen aan relaties veranderen door de tijd heen. Naarmate de interactie vordert worden de relationele narratieven aangepast. Wanneer grote verschuivingen van het ene perspectief naar het andere perspectief plaatsvinden, is er sprake van een transformationele verandering. Uit deze transformationele verandering die de relationele ervaring heeft veranderd, ontstaat een nieuw narratief dat de wederzijdse relaties karakteriseert. Deze transformationele momenten worden relationele keerpunten genoemd en duiden aan hoe een relatie ontwikkelt.
3. Kritieke relatie gebeurtenissen: Deze kritieke gebeurtenissen geven meer inzicht over de redenen waarom relaties door de tijd heen evolueren. De kritieke gebeurtenissen hebben een beslissende impact op de wederzijdse relaties, zetten daarnaast aan tot transitie en leiden vervolgens tot het ontstaan van nieuwe relationele narratieven. Een onderscheid kan worden gemaakt in interne en externe gebeurtenissen. Interne gebeurtenissen komen voort uit het *governance network* zelf. Hieronder valt ook transformationeel interactief gedrag van actoren van relationele partijen gericht op het managen van relaties. Bij externe gebeurtenissen wordt transitie veroorzaakt door de omgeving van het *governance network*.

2.4 Framing en het gezamenlijk frame

Frames spelen een belangrijke rol in de interactieprocessen binnen *governance networks*. Een frame is het beeld waarmee de complexe en ambigue wereld om actoren heen wordt begrepen en waar handelingen op gebaseerd worden (Schön & Rein, 1994; Termeer & Koppenjan, 1997). Dit beeld is gebaseerd op de overtuigingen, ideeën en opinies van actoren. Het proces van framing wordt door Rein & Schön (1993) als volgt gedefinieerd: *framing is a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting*. In de frames van actoren worden verhalen en betogen gebruikt om te overtuigen, te rechtvaardigen en een symbolische weergave te geven om zo de trouw van grote groepen mensen te winnen. Daarbij kunnen beleidsverhalen gebruikt worden om de praktijk van het beleid zoals wetgeving, toewijzingsbesluiten, sancties, procedures en patronen van gedrag vorm te geven. De framing-processen kunnen spontaan zijn, maar vaker zijn het uitgedachte strategieën die bijvoorbeeld tot doel hebben om de (gedeelde) probleemdefinitie of oplossingsrichting van andere actoren te beïnvloeden om zo een gemeenschappelijke basis te

vinden voor oplossingen (Schön & Rein, 1994). Actoren kunnen dit proces vormgeven door het frame te integreren in woordgebruik, formuleringen, metaforen, beeldmateriaal, argumenten en voorbeelden.

Framing van problemen en oplossingen

De definitie van een probleem wordt vaak gedefinieerd als het gat tussen de huidige en de gewenste situatie (Dunn, 1981). Echter, een probleem is niet een feit maar een sociale constructie gebaseerd op frames van bestaande situaties, de daar aan verbonden oorzaken en gevolgen, de toekomstige ontwikkelingen en potentiële oplossingen. Het gat tussen de huidige en gewenste situatie wordt daarom door verschillende actoren op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Het frame van het probleem bepaalt in grote mate in welke richting een oplossing wordt gezocht en is daarom vaak een bron van conflict. In *governance networks* zijn vaak verschillende partijen betrokken die het probleem, de oplossing en elkaar op uiteenlopende en soms conflicterende wijze framen. Schön en Rein (1994) zien slepende conflicten over beleid of een project daarom als een conflict over botsende frames van de actoren.

Gezamenlijk frame

Om conflicten en asymmetrische discussies te voorkomen is het volgens Klijn en Koppenjan (2016) noodzakelijk dat partijen zich bewust worden van het bestaan van verschillende frames en waarden in het netwerk. Hierbij is het van belang om tot een gezamenlijk beeld te komen over wat de probleemsituatie of de oplossingsrichting is. Een gedeeld inzicht over de aard van het probleem of het gevolg van de oplossingen wordt een gezamenlijk frame genoemd. Wanneer een gezamenlijk frame ontstaat over de probleemsituatie of de oplossingsrichting kan de complexiteit en ambiguïteit in het netwerk worden verminderd waardoor oplossingen ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Om tot een gezamenlijk frame te komen, is enkel het aandragen van feiten en informatie in vrijwel alle gevallen kansloos omdat de conflicterende frames van de actoren bepalen welke feiten en informatie worden aangenomen en als relevant worden gezien (Schön & Rein, 1994). Klijn en Koppenjan (2016) opperen een aanpak waarin verheldering, reflectie en communicatie moet plaatsvinden op de verschillende frames en de assumpties en waarden die daaraan ten grondslag liggen. De partijen zullen de wijze waarop zij de issues en elkaar percipiëren moeten herzien, verbreden en reframen om wederzijds begrip en gezamenlijke actie tot stand te brengen wat essentieel is voor effectieve samenwerking (Dewulf et al, 2004).

Dit proces van reframing kan leiden tot het afstemmen en verbinden van verschillende frames (Putnam & Holmer, 1992). Het gedeelde probleem domein of de gewenste oplossingsrichting van de verschillende stakeholders wordt dan opnieuw gedefinieerd om het mogelijk te maken dat frames verenigd en geïntegreerd raken (Dewulf et al., 2004). Het proces waarin frames van verschillende partijen met elkaar verenigd worden in een gezamenlijk frame heet *frame*

alignment (Snow et al., 1986). Het proces van *frame alignment* kan leiden tot vier verschillende vormen van gezamenlijkheid in het gezamenlijke frame (Snow et al., 1986; Benford & Snow, 2000):

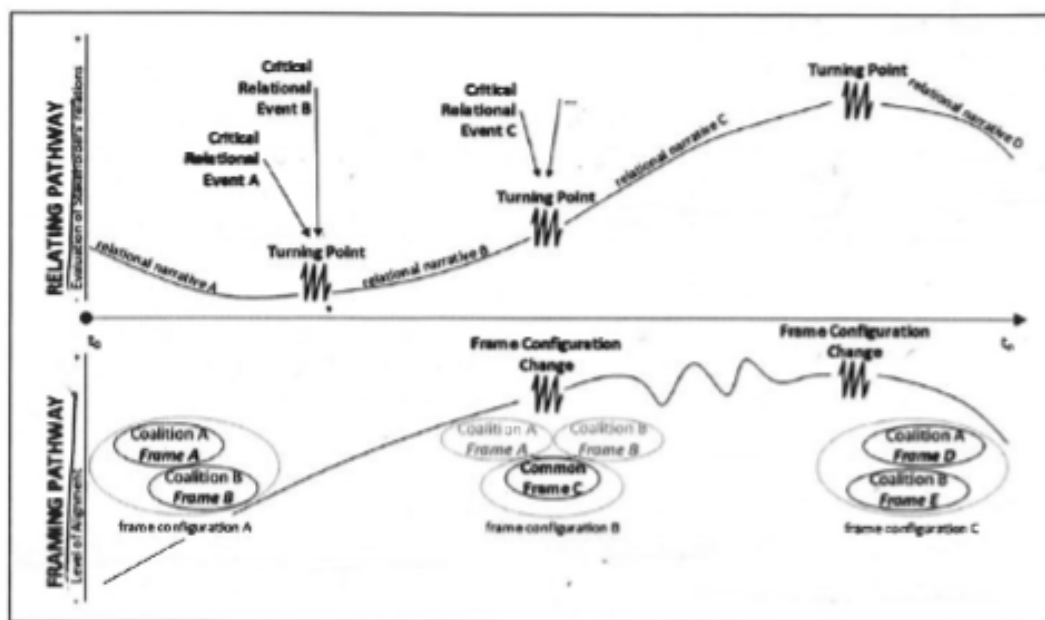
- **Frame overbrugging:** De mate van verbinding tussen twee ideologisch congruente maar structureel niet aan elkaar verbonden frames betreffende een specifiek issue of probleem.
- **Frame versterking:** De mate van verduidelijking, verfraaiing, idealisatie en versterking van bestaande waarden of overtuigingen.
- **Frame uitbreiding:** De mate van uitbreiding van het frame om de percepties, belangen, sentimenten of bepaalde groepen te includeren.
- **Frame transformatie:** De mate van transformatie van oude frames met oude betekenissen en overtuigingen in nieuwe frames waarin nieuwe waarden worden gevestigd. Voorgestelde frames resoneren niet altijd met culturele, sociale of politieke kenmerken van bestaande frames. Wanneer dit het geval is dan moeten nieuwe waarden gevestigd en vervolgens gekoesterd worden terwijl oude betekenissen en overtuigingen worden afgestoten. Frame transformatie Wanneer vervolgens foutieve overtuigingen of *misframings* opnieuw geframed worden kan draagvlak worden gecreëerd en de betrokkenheid van participanten worden gewaarborgd.

Een gezamenlijk frame kan zich openbaren door de totstandkoming van consensus over oplossingen of samengestelde pakketten van oplossingen. Het hoeft overigens niet te betekenen dat alle partijen het volledig met elkaar eens zijn of dat zij tot een algemene vorm van consensus komen. Ondanks grote verschillen kunnen de gezamenlijke acties alsnog leiden tot een samengesteld pakket van oplossingen dat voor alle partijen een verbetering oplevert. Tot slot is het van belang om kennis te nemen van de notie dat na een proces van *frame alignment*, het gezamenlijke frame zeker niet in beton gegoten is. Het gezamenlijke frame is allerminst vanzelfsprekend omdat het veranderlijk is in de tijd en bovendien onderhevig is aan de grillen van de actoren die opnieuw over het frame kunnen oordelen en onderhandelen.

2.4.1 Twee sporen verbinden

In de wetenschappelijke literatuur wordt erkend dat de kwaliteit van relaties invloed heeft op hoe issues geframed worden, hoe frames zich ontwikkelen en of zij wel of niet verenigd raken met andere frames (Bouwen, 2001). Er wordt echter minder aandacht besteed aan hoe relaties kunnen veranderen en welke mechanismen daaraan ten grondslag kunnen liggen. Relaties worden namelijk gekenmerkt door complexe dynamiek veroorzaakt door de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid. Vandenbussche, Edelenbos en Eshuis (2015) hebben een raamwerk opgesteld om de dynamiek in processen tussen relaties en frames in netwerken te analyseren. Dit raamwerk bestaat uit twee sporen. Het eerste relationele spoor richt zich op de narratieven, keerpunten en gebeurtenissen en geeft inzicht hoe de relaties door

de tijd heen evolueren. Het tweede spoor wat parallel loopt aan het spoor van de relaties is het spoor van frames dat inzicht geeft in de mate van vereniging van frames in een gezamenlijk frame. Wanneer de twee sporen in een combinatie geanalyseerd worden, kan dat een indicatie geven over hoe beide dimensies aan elkaar verbonden zijn (Vandenbussche et al., 2015). De gecombineerde analyse van beide sporen kan inzichten opleveren over hoe het samenspel tussen relaties en frames verloopt en hoe uiteindelijk een gezamenlijk frame kan ontstaan. Een visualisatie van de sporen, zoals hieronder, kan helpen bij het analyseren. Zo kan met de visualisatie inzichtelijk worden gemaakt onder welke relationele omstandigheden *frame alignment* plaatsvindt. Hieronder staat een voorbeeld van een visualisatie van de dynamiek in framing en relaties.



2.5 Netwerkmanagement

In het *governance network* kunnen actoren allerlei strategieën toepassen die gericht zijn op het beïnvloeden van de uitkomsten van het netwerk (Klijn et al., 2010). Ook met betrekking tot de dynamiek in relaties en de ontwikkeling van een gezamenlijk frame zijn verschillende strategieën die de actoren bewust kunnen toepassen teneinde sturing in het netwerk te bewerkstelligen. Netwerkmanagement is gericht op het managen van het interactieproces en heeft daarmee invloed op de dynamiek in relaties. Ook kan netwerkmanagement effect hebben op de vereniging van frames tot een gezamenlijk frame in het *governance network*. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende netwerkmanagementstrategieën die volgens Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) het vaakst worden toegepast in een netwerk. Voor de uitwerking van deze strategieën hebben netwerkmanagementstrategieën van Klijn & Koppenjan (2016) en de theorie van framing van Schön & Rein (1994) als inhoudelijke basis gediend.

2.5.1 Procesontwerp

Een eerste strategie is het ontwerp van het *governance network* met de daarbij behorende spelregels. Interactie tussen partijen kan alleen tot stand komen, of in stand gehouden worden, wanneer actoren de kosten en risico's die de interactie met zich meebrengen als acceptabel percipiëren. Om dit te realiseren kan het interactieproces georganiseerd worden door overeenkomsten te sluiten over de regels om de strategische complexiteit te verminderen (Ostrom, 1990). Een overeenkomst met daarin de regels van het proces wordt ook wel procesontwerp genoemd. Een procesontwerp kan verschillende vormen aannemen: van beperkte en niet specifieke designs, tot uitgebreide en gedetailleerde overeenkomsten (Ansell & Gash, 2008). Uiteindelijk moet het procesontwerp uit een reeks regels bestaan die de partijen moeten voorzien van voldoende vertrouwen in elkaar met als doel stabiliteit of progressie in de interactie en relaties. Het procesontwerp kan het vertrouwen aan het begin van een proces vergroten doordat de verschillende regels opportunistisch gedrag trachten te voorkomen. Er kunnen volgens Klijn en Koppenjan (2016) procesregels worden geformuleerd op zes verschillende gebieden:

1. Doelen, agenda en voorwaarden: overeenkomsten sluiten over het doel van de interactie, de issues die besproken worden, formuleren van *do's and don'ts*
2. Participatie, toegang, uittreding en rolverdeling
3. Processtappen en tijdschema's: timing en volgorde van activiteiten, vaststellen deadlines
4. Structureren van activiteiten: door middel van sub-arena's, taakverdeling, betrekken van experts
5. Informatie: bepalen hoe en onder welke omstandigheden informatie wordt uitgewisseld.
6. Besluiten: bepalen welke criteria en regels van besluitvorming van toepassing zijn.

2.5.2 Faciliteren van interactie

De tweede netwerkmanagementstrategie heeft betrekking op het faciliteren van de interactie (Klijn & Koppenjan, 2016), evenals wie deze rol op zich wil en kan nemen (Moore, 1986). Hiervoor kan in het netwerk een procesmanager worden aangesteld die bereid is de interactie te faciliteren. Om de interactie te faciliteren moet de procesmanager beschikken over voldoende middelen, competenties, vertrouwen en autoriteit (Klijn & Koppenjan, 2016). De rol van procesmanager kan worden uitgevoerd door publieke, private of maatschappelijke actoren en kan door meerdere personen tegelijk op zich worden genomen (Klijn & Koppenjan, 2016). Wanneer de taken en werkzaamheden van een procesmanager omvangrijk zijn, kan een team of bureau opgericht worden ter ondersteuning van de procesmanager. Het faciliteren van interactie, al dan niet door een procesmanager, kan uit onderstaande activiteiten bestaan:

- Vestigen van een positief klimaat/gedeelde ambitie
- Openhouden van de agenda,
- Conflictregulatie
- Bouwen van coalities
- Urgentiegevoel creëren

Deze activiteiten kunnen ervoor zorgen dat de actoren de relaties in het netwerk beter gaan waarderen waardoor een situatie kan ontstaan waarin actoren bereid zijn hun middelen te investeren.

2.5.3 Het verbinden of loskoppelen van actoren

De derde netwerkmanagementstrategie is de mogelijkheid van actoren om verbindende strategieën te initiëren in het *governance network*. Nieuwe verbindingen kunnen leiden tot de ontwikkeling van nieuwe mogelijkheden en kansen (Klijn & Koppenjan, 2016). Deze netwerkmanagementstrategie brengt partijen met verschillende frames, middelen en voorkeuren samen waardoor mogelijkheden ontstaan voor doelvervloechting of andersoortige uitwisseling van middelen. Andere verbindende strategieën zijn het mobiliseren van hulpbronnen, initiëren van nieuwe interactie, bouwen van coalities en het verwijderen van obstakels voor samenwerking (Klijn et al., 2010). Het verbinden van actoren hoeft echter niet altijd te betekenen dat relaties verbeteren, daarom kan netwerkmanagement ook inhouden dat actoren losgekoppeld worden of dat communicatie wordt beperkt. Actoren kunnen losgekoppeld worden omdat zij niet bijdragen aan een oplossing, conflicten veroorzaken of gebaat zijn bij de continuering van het probleem (Klijn & Koppenjan, 2016). De interactie en de mate van verbondenheid met andere actoren kan voor actoren aanleiding zijn om de relaties die zij hebben anders te percipiëren. Zo kan een procesmanager ervoor zorgen dat actoren relaties opbouwen waardoor het relationele narratief van regressief naar progressief kan veranderen.

2.5.4 Verkennen van samenhang in frames

De vierde netwerkmanagementstrategie is erop gericht om de inhoud van de verschillende frames van de actoren in het netwerk met elkaar te verenigen. Actoren beseffen vaak niet goed dat er in het netwerk een veelvoud bestaat aan doelen en frames. Dit heeft tot gevolg dat actoren andere doelen en frames over het hoofd zien en het eigen doel of frame als de enige juiste zien (Klijn & Koppenjan, 2016).

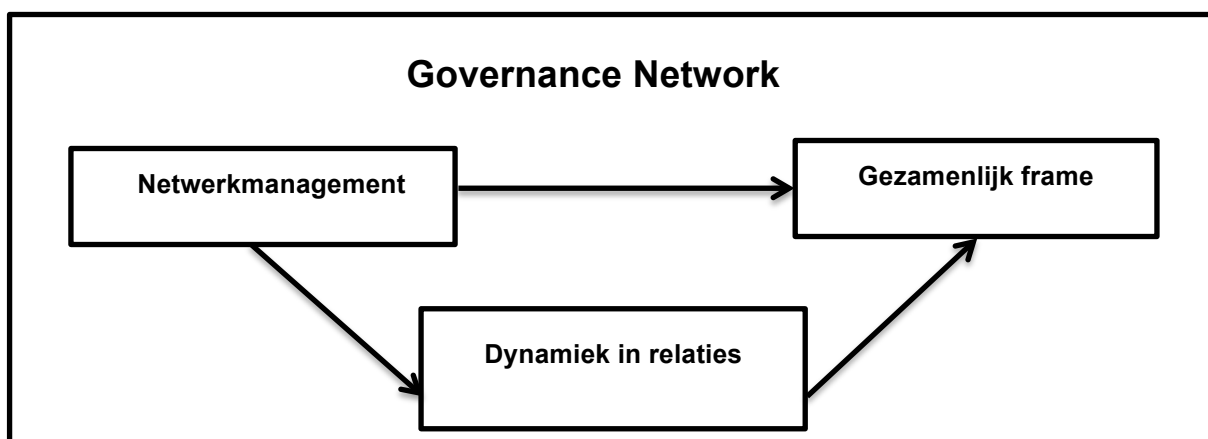
Rein en Schön (1993) beschrijven dat actoren in discoursen met elkaar tot een gezamenlijk frame kunnen komen wanneer conflicterende frames worden onderworpen aan een bewust proces van *thought and control*. Dit proces van *thought and control* bestaat uit verschillende aspecten. Actoren moeten zich er allereerst bewust van worden dat een veelzijdigheid aan waarden relevant kan zijn voor de ontwikkeling van een complex vraagstuk. Het is daarom van belang dat

aan het begin van een proces de frames van partijen worden verhelderd. Vervolgens kunnen dan tijd en middelen worden geïnvesteerd in het ontwikkelen van oplossingen die mogelijkheden creëren voor de participatie van actoren. Daarna kan management gericht zijn op doelvervlechting door win-win situaties te realiseren die recht doen aan verschillende opvattingen en doelen van actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Tegelijkertijd kunnen de actoren met de inhoud van elkaars probleemformuleringen en oplossingen worden geconfronteerd. Een belangrijk criterium voor het gezamenlijke frame is de mate van coherentie: het frame moet een geïntegreerd geheel zijn van een groot aantal gelijksoortige waarden en overtuigingen in één enkel consistent perspectief (Rein & Schön, 1993; Schön & Rein, 1994).

Hoe abstracter een principe, des te eerder vindt er overeenstemming plaats (Rein & Schön, 1993). Echter, meningsverschillen ontstaan vaak juist wanneer men specifiek wordt en de betekenis of de doelen tot leven komen in echte situaties. In een situatie waarin partijen een conflict hebben en daarover ruziën, is het niet onwaarschijnlijk dat het zoeken van samenhang in frames de patstellingen en vijandschappen juist vergroot. Overigens is het ook mogelijk dat de verschillen in opvattingen over het probleem of de oplossing blijven bestaan, maar dat er wel gezamenlijke acties geïnitieerd worden. Een divers pakket aan oplossingen kan dan recht doen aan de verscheidenheid aan frames in het *governance network*.

2.6 Conceptueel model

De onafhankelijke variabele in dit onderzoek is netwerkmanagement. Netwerkmanagement heeft direct invloed op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame, wat de afhankelijke variabele is. De dynamiek in relaties heeft een mediërende rol tussen netwerkmanagement en het gezamenlijke frame. De dynamiek in relaties, in dit onderzoek vormgegeven door de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid, heeft invloed op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame. Het uitgangspunt daarbij is dat relaties voortdurend veranderen en evolueren wat gevolgen heeft voor de relationele omstandigheden in het *governance network* (progressief/regressief/stabiel). Deze relationele omstandigheden hebben een grote invloed op de mate waarin de verschillende frames van partijen aan elkaar verbonden raken in een gezamenlijk frame. Netwerkmanagement kan de dynamiek in relaties beïnvloeden waardoor het ook indirect invloed heeft op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame.



3. Methodologie en operationalisering

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is het van belang een juiste onderzoeksstrategie te hanteren. Een onderzoeksstrategie is het geheel aan samenhangende beslissingen over de wijze waarop een onderzoek uitgevoerd wordt. Dit hoofdstuk zal hierover duidelijkheid scheppen door een methodologische verantwoording te geven over de opzet en uitvoering van het onderzoek. Allereerst zullen de variabelen uit het theoretisch kader worden geoperationaliseerd. Vervolgens zal dieper worden ingegaan op de onderzoeksmethoden die gebruikt worden om deze operationalisering in de empirie te onderzoeken. Hierbij zal ook de validiteit en betrouwbaarheid van de gehanteerde onderzoeksstrategie uitgebreid aan bod komen.

3.1 Operationalisering

In het theoretisch kader zijn diverse wetenschappelijke begrippen gebruikt die een hoog abstractieniveau hebben en daardoor niet altijd direct waarneembaar zijn. Het vertalen van een in de theorie geworteld begrip naar een meetbare of manipuleerbare variabele, heet operationaliseren (Hox, 2009). De operationalisering heeft aan de ene kant tot doel om duidelijkheid te verschaffen voor het onderzoek en aan de andere kant vergroot een zorgvuldige operationalisering de validiteit van het onderzoek. In de operationalisering van de begrippen uit dit onderzoek worden allereerst de definities van de verschillende onderdelen uiteengezet door de betekenis van een begrip zo nauwkeurig mogelijk in een beschrijving vast te leggen (Hox, 2009). Vervolgens wordt tijdens het proces van indiceren de verschillende uitingsvormen van het theoretische construct bepaald. Hier vloeien indicatoren uit voort wat zintuiglijk waarneembare fenomenen zijn die informatie verschaffen over het (niet direct waarneembare) theoretische construct (Verschuren & Doorewaard, 1995). In dit onderzoek wordt bestudeerd wat de oorzakelijke verbanden zijn tussen een drietal variabelen. De onafhankelijke variabele in dit onderzoek is netwerkmanagement. Deze variabele heeft een directe invloed of bepaalde uitwerking op de afhankelijke variabele wat in dit onderzoek het gezamenlijke frame is. De mediërende variabele tussen netwerkmanagement en het gezamenlijk frame is de dynamiek in relaties.

3.1.1 Onafhankelijke variabele

De onafhankelijke variabele in dit onderzoek is netwerkmanagement. Netwerkmanagement kan gedefinieerd worden als 'alle opzettelijke strategieën gericht op het faciliteren en begeleiden van de interactie en/of het veranderen van de eigenschappen van het netwerk met als doel de samenwerking binnen de netwerkprocessen te bevorderen' (Klijn & Koppenjan, 2016). Netwerkmanagement is erop gericht om actoren en middelen bij elkaar te brengen om zo gedeelde belangen en wederzijdse overeenkomsten tussen de partijen te vinden (Klijn &

Koppenjan, 2016). Om netwerkmanagement af te bakenen is ervoor gekozen om vier netwerkmanagementstrategieën te onderzoeken.

Netwerkmanagement

Ontwerp <i>governance network</i> (procesontwerp)	Overeenkomsten over (proces) regels	<p>Aanwezigheid van regels op een of meer van de volgende gebieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Doelen, agenda en voorwaarden 2. Participatie, toegang, uittreding en rolverdeling 3. Processtappen en tijdschema's 4. Structureren van activiteiten: door middel van sub-arena's, taakverdeling, betrekken van experts 5. Informatie-uitwisseling 6. Besluiten: regels/criteria
Faciliteren interactie	Faciliterende strategieën (al dan niet door procesmanager)	<p>Aanwezigheid van activiteiten op een of meer van de volgende gebieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vestigen positief klimaat 2. Openhouden agenda 3. Conflictregulatie 4. Bouwen van coalities 5. Creëren van urgentie
Verbinden of loskoppelen van actoren	Verbinden van actoren aan elkaar	<ul style="list-style-type: none"> - Actor met nieuwe frames t.o.v. probleem of oplossing treedt toe - Actor met nieuwe middelen treedt toe - Obstakel verwijderen dat interactie hindert
	Loscoppelen van actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Actor heeft baat bij continuering van probleem - Actor draagt niet bij aan oplossing - Actor is oorzaak conflict maar niet cruciaal voor oplossing
Verkennen van samenhang in frames	Herkennen van conflicterende doelen en frames	<p>Er wordt ruimte gegeven voor delen van verschillende meningen en het verhelderen van standpunten.</p> <p>Tijd en middelen worden geïnvesteerd in het vinden van breed gedragen oplossingen.</p>
	Identificatie samenhang doelen en frames	

3.1.2 Afhankelijke variabele

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is het gezamenlijke frame: de mate waarin actoren een gedeeld inzicht hebben verkregen over de aard van het probleem en het gevolg van de oplossingen. Om te kunnen oordelen over in hoeverre een gezamenlijk frame zich heeft ontwikkeld, is het van belang om de verschillende frames van de partijen over het probleem en de oplossing te analyseren. De definitie van een frame is als volgt: een frame is een perspectief van waaruit een vormeloos, slecht gedefinieerde problematische situatie kan worden begrepen en van waaruit op dat probleem kan worden gereageerd (Rein & Schön, 1993). In de frames van actoren kunnen onder andere verhalen, betogen, woordgebruik, formuleringen, metaforen, beeldmateriaal en argumenten worden gebruikt om de praktijk van beleid vorm te geven. Een gezamenlijk frame ontstaat wanneer de frames van de verschillende partijen over het probleem of de oplossing verenigd raken. In het gezamenlijk frame zijn vier vormen waarop de gezamenlijkheid zich kan manifesteren.

Frame + gezamenlijk frame

Frames m.b.t. probleem	Framing m.b.t. aard/ernst van het probleem	<ul style="list-style-type: none"> - Actor ontkent aanwezigheid probleem - Actor erkent aanwezigheid probleem, urgentie laag - Actor erkent aanwezigheid probleem, urgentie hoog
	Framing m.b.t. informatie en kennis	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie/kennis over oorzaken probleem leidt tot onzekerheid en conflict. - Consensus over informatie/kennis over oorzaken probleem
Framing m.b.t. oplossing	Framing m.b.t. oplossingsrichting	<ul style="list-style-type: none"> -Partij ziet geen probleem dus ook geen noodzaak voor oplossing. -IODS biedt de oplossing voor problemen IODS (gedeeltelijk) onwenselijk, partij vraagt aandacht voor alternatieven.
	Framing m.b.t. informatie en kennis	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie/kennis over oplossingsrichting leidt tot onzekerheid en conflict. - Consensus over informatie/kennis m.b.t. de oplossingsrichting
Gezamenlijk frame	De mate van frame overbrugging	De mate waarin frames van verschillende organisaties aan elkaar verbonden worden

De mate van frame versterking:	De mate van verduidelijking, verfraaiing, idealisatie en versterking van bestaande waarden of overtuigingen in het frame
De mate van frame uitbreiding:	De mate van uitbreiding van het frame om de percepties, belangen, sentimenten of bepaalde groepen te includeren.
De mate van frame transformatie	De mate van transformatie van oude frames met oude betekenissen en overtuigingen in nieuwe frames waarin nieuwe waarden worden gevestigd.

3.1.3 Mediërende variabele

De mediërende variabele bestaat uit de dynamiek in relaties. Deze relaties worden vormgegeven in de context van het *governance network* waarin meerdere actoren aanwezig zijn met diverse unieke middelen. Deze middelen creëren afhankelijkheidsrelaties waardoor de actoren genoodzaakt zijn strategieën te ontwikkelen waarvan zij verwachten dat deze strategieën zullen leiden tot het behalen van doelen. Het achterliggende idee is dat de dynamiek in relaties wordt veroorzaakt door de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid. De dynamiek in relaties kan grote invloed uitoefenen op de mate waarin de verschillende frames van partijen aan elkaar verbonden raken in een gezamenlijk frame.

Om die dynamiek in relaties te meten wordt gebruik gemaakt van een relationele benadering. Daarbij worden de narratieven van de verschillende partijen met elkaar vergeleken om gelijkenissen, verschillen en patronen in de narratieven van partijen te vinden. Daarbij is het onderzoek erop gericht om een collectief narratief te construeren waarbij rekening wordt gehouden met de opvallende en specifieke fluctuaties van de perspectieven die partijen hebben. Voor het analyseren van de relaties is gebruik gemaakt van indicatoren zoals opgesteld in het schema hieronder. Het is echter aannemelijk dat sommige actoren een deel van de relaties anders percipiëren dan andere actoren. Het relationele narratief is echter een collectief beeld van de relaties. Dat wil zeggen dat dit collectieve beeld een samenvoeging is van de verschillende verhalen die actoren vertellen over elkaar.

Dynamiek in relaties

Dynamiek in relaties

Progressief relationeel narratief	Relationele ervaringen ondervinden een opleving.	- De relaties winnen aan betekenis/nut - Waardering voor relaties neemt toe <u>Vertrouwen positief</u> - Partij gaat ervan uit dat relaties in de toekomst eerlijker zijn in onderhandelingen
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> - Partij gaat ervan uit dat relaties zich beter zullen inzetten voor verplichtingen - Partij gaat ervan uit dat relaties zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag
Stabiel relationeel narratief	Relationele ervaringen blijven in verhouding tot eerdere of andere verhalen in de relatie ongewijzigd	<p>Betekenis/nut van relaties blijft gelijk Waardering voor relaties blijft gelijk <u>Vertrouwen onveranderd</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Partij gaat ervan uit dat relaties eerlijk blijven in de onderhandelingen - Partij gaat ervan uit dat relaties zich blijven inzetten voor verplichtingen - Partij gaat ervan uit dat relaties zich onthouden van opportunistisch gedrag
Regressief relationeel narratief	Relationele ervaringen ondervinden een achteruitgang	<p>De relaties verliezen aan betekenis/nut Waardering voor relaties neemt af <u>Vertrouwen verminderd</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Partij gaat er niet of minder van uit dat relaties eerlijk zijn in de onderhandelingen - Partij gaat er niet of minder van uit dat relaties zich zullen inzetten voor verplichtingen - Partij gaat er niet of minder van uit dat relaties zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag
Relationele keerpunten	Transformationele verandering in relationele ervaring	Verandering van relatie leidende tot nieuw narratief waarin de relaties opnieuw worden beoordeeld (progressief, stabiel, regressief)
Kritieke relatie gebeurtenissen	Type gebeurtenis	<p>Interne gebeurtenis ontstaan in het netwerk zelf</p> <p>Externe gebeurtenis uit de omgeving</p>
	Gevolg gebeurtenis voor netwerk	<p>Samenstelling actoren verandert</p> <p>Richting van interactie verandert</p> <p>De inhoud verandert (issue, frame of oplossing)</p> <p>Een combinatie van bovenstaande drie factoren</p>
<i>Dialectische spanning</i>		
Dialectische spanning in sociaal netwerk	Spanning tussen autonomie en verbondenheid	<p>Partij(en) wil(len) meer verbondenheid in relaties met andere partijen</p> <p>Partij(en) wil(len) meer autonomie in relaties met andere partijen.</p>

3.2 Case study

In dit onderzoek is gekozen voor een enkelvoudige gevalstudie (case study). Kenmerkend voor dit type onderzoek is dat slechts één of enkele gevallen (cases) worden bestudeerd waarbij de focus ligt op de vele details binnen de casus. Gevalstudies voorzien de onderzoeker in handvatten om handelingen of acties op microniveau te verbinden aan de grootschalige structuren en processen van het macroniveau (Neuman, 2014). Voor dit onderzoek, waarin veranderingen in frames en relaties binnen het programma *Integrale Ontwikkeling Delft Schiedam* (IODS) centraal staan, heeft het verkrijgen van een integraal en diepgaand beeld duidelijke voordelen. Ten eerste verduidelijkt een gevalstudie abstracte theorie door verbindingen te leggen tussen abstracte ideeën en concrete specificaties van de behandelde casus. Ten tweede zijn gevalstudies uitermate geschikt om nieuwe theorieën of causale mechanismen van sociale processen te identificeren. Ook geniet een gevalstudie de voorkeur bij zeer complexe situaties of gebeurtenissen, zoals het IODS-programma, doordat op deze wijze effectief de processen en factoren in kaart gebracht kunnen worden (Neuman, 2014). Tot slot heeft de gevalstudie als voordeel dat resultaten vaak eerder door het veld geaccepteerd worden dan kwantitatieve surveys of kunstmatige experimenten (Verschuren & Doorewaard, 1995).

3.3 Kwalitatief onderzoek

Voor het zorgvuldig in kaart brengen van de diverse variabelen uit het theoretisch kader is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek heeft tot doel gedragingen, ervaringen, beleving en 'producten' van de betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren door werkwijzen te hanteren die in de empirische omgeving zelf plaatsvinden. Het uitgangspunt is dat mensen zin geven aan hun omgeving en op basis daarvan handelen (Boeije, 2009). Voor het begrijpen en verklaren van de sociale werkelijkheid volstaat het niet om een enkel aspect te beschrijven. Kwalitatief onderzoek onderscheidt zich van kwantitatief onderzoek door niet grote hoeveelheden aan onderzoekseenheden (personen, situaties, organisaties) te onderzoeken. De focus wordt bij kwantitatief onderzoek juist meer gelegd op de verschillende kenmerken en aspecten van de onderzoekseenheden (Boeije, 2009). Om tot een diepgaande analyse van de te onderzoeken variabelen te komen binnen het IODS-programma, is een kwalitatief onderzoek bij uitstek de ideale onderzoeksmethode.

3.3.1 Data-verzameling

De relevante informatie voor dit onderzoek is verkregen uit diverse hoeken. De theoretische deelvragen zijn beantwoord aan de hand van literatuur uit de sociale wetenschappen. De theoretische inzichten, waarin auteurs verschillende verbanden leggen tussen diverse verschijnselen heeft als kennisbron van dit onderzoek gediend. In het conceptueel model zijn de verschillende inzichten en variabelen aan elkaar verbonden. Na het literatuuronderzoek is informatie over de casus verzameld door verschillende bronnen te raadplegen. Allereerst is een

uitgebreide documentstudie opgezet aan de hand van bestuurlijke overeenkomsten, convenanten, en verslagen van vergaderingen van de adviescommissie IODS. Ook elektronische media en andersoortig beeldmateriaal is onder de documentstudie geschaard. Het voordeel van deze documentstudie was dat documenten vaak in grote hoeveelheden en diversiteit beschikbaar zijn en dat de verzameling ervan niet veel tijd kost. Tevens is bij documenten geen sprake van 'uitgelokt' gedrag omdat documenten doorgaans tot stand komen zonder dat geanticipeerd wordt op de vraag- of doelstelling van het onderzoek (Boeije, 2009).

Aan de hand van de informatie uit de documentstudie is een duidelijke tijdlijn opgesteld, waarna personen die betrokken zijn geweest bij het IODS-programma zijn geïnterviewd. De uitvraag van informatie bij personen heeft als voordeel dat personen beschikken over een grote diversiteit aan informatie. Bovendien kan deze informatie op een relatief snelle wijze tot stand worden gebracht (Verschuuren & Doorewaard, 1995). In de interviews heeft de interviewer in een *face-to-face* gesprek vragen gesteld over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van de te onderzoeken variabelen. Voorafgaand aan elk interview is eerst een actoranalyse gedaan zodat de onderzoeker in het gesprek gericht vragen kon stellen over de te onderzoeken variabelen. Voor dit onderzoek is gekozen om de interviews niet volledig gestandaardiseerd maar semigestructureerd op te zetten. In deze opzet ligt de inhoud van de vragen grotendeels vast, maar de volgorde waar op de vragen worden gesteld niet (Boeije, 1995). Bij de interviews is een topiclijst gebruikt waarop enkele hoofdvragen staan, afgewisseld met thema's en punten om op door te vragen. De volgorde van de topiclijst is in de gesprekken niet strikt gevolgd, maar de interviewer heeft de respondent gevolgd wanneer zij over bepaalde onderwerpen begonnen te praten.

Voor het onderzoeken van de dynamiek in relaties en de invloed daarvan op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame, is een analytisch raamwerk gebruikt dat is opgesteld door Vandenbussche, Edelenbos en Eshuis (2015). Het uitgangspunt van dit raamwerk is dat partijen door middel van verhalen uiting kunnen geven aan wat relaties voor hen betekenen (Vandenbussche et al., 2015). Het gebruik van verhalen als kwalitatieve methode leidt volgens Crossley (2010) tot een beter en genuanceerder beeld van issues in het netwerk zoals dynamiek en mechanismen van netwerkformatie. Wanneer de twee paden in een combinatie geanalyseerd worden, kan dat een indicatie geven over hoe beide dimensies aan elkaar verbonden zijn (Vandenbussche et al., 2016). Uiteindelijk kan met een visuele kaart geprobeerd worden het samenspel tussen frames en relaties te duiden. Dit kan interessante resultaten opleveren met betrekking tot de vraag welke relationele narratieven of omstandigheden de vereniging van frames faciliteert of dwarsboomt.

3.3.2 Selectie respondententen

Aan de hand van de tijdlijn van het IODS-programma zijn respondenten uitgenodigd om hun ervaringen, opvattingen en houdingen in de periode 2006-2010 toe te lichten. In dit onderzoek is gestreefd naar maximale variatie door diverse personen van verschillende organisaties te interviewen. Het aantal interviews dat is afgenomen lag voorafgaand aan het onderzoek niet vast. Nadat de 14^e persoon was geïnterviewd was een punt van verzadiging (*data saturation*) bereikt, wat inhoudt dat de analyse van nieuw geselecteerde gevallen geen nieuwe informatie meer had opgeleverd (Boeije, 2009). De selectie van de respondenten is gedaan nadat de tijdlijn van het IODS-programma is opgesteld om zo enkel de meest relevante personen uit de onderzoeksperiode uit te nodigen voor een interview. De achtergronden van de respondenten is divers. Het merendeel van de respondenten bestaat uit lokale bestuurders of ambtenaren in hoge functies die direct betrokken zijn geweest bij IODS. Andere respondenten komen uit het maatschappelijk middenveld en zijn in enkele gevallen ook aangesloten bij het overleg van IODS. De stakeholders die zijn benaderd voor dit onderzoek zijn op basis van hun aandeel en invloed over IODS geselecteerd. De belangrijkste partijen die betrokken waren bij IODS zijn geïnterviewd waardoor een afgewogen beeld van de ontwikkeling van het IODS-programma kan worden gevormd. De belangrijkste relevante afwezigen in dit onderzoek zijn minister Eurlings van het ministerie van Verkeer en Waterstaat die vanuit zijn rol een groot aandeel heeft gehad in de voortgang van het IODS-proces. Ook ontbreekt een vertegenwoordiger van de Zuid-Hollandse Milieufederatie. Aan de hand van verslagen van vergaderingen, correspondentie tussen verschillende partijen en informatie uit andere interviews is het aandeel van deze twee partijen zorgvuldig gereconstrueerd.

3.3.3 Selectie casus

Dit onderzoek is een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek omdat de ontwikkeling van een beleidsprogramma wordt bestudeerd in opdracht van een niet-wetenschappelijke organisatie. De selectie van de casus is gedaan op basis van de verwachte hoeveelheid informatie die de casus zou bevatten over de relaties tussen de variabelen van dit onderzoek. Het IODS-programma, de casus van dit onderzoek, is een van de grotere programma's van de provincie Zuid-Holland van de afgelopen decennia. Het programma wordt binnen een jaar afgerond nadat het een doorlooptijd heeft gehad van meer dan 15 jaar. Het programma heeft de belangrijkste doelen behaald en het overgrote deel van de partijen is tevreden over de resultaten en het verloop van het proces. De grootte van het IODS-programma, de hoeveelheid betrokken partijen, de hoge budgetten en de lange doorlooptijd maakt het IODS-programma een unieke casus. Flyvbjerg (2006) beschrijft dat een extreme casus vaak meer informatie oplevert dan een gemiddelde casus vanwege de grotere hoeveelheid actoren en mechanismen die aanwezig zijn in de casus. Daarnaast hebben ook pragmatische redenen een rol gespeeld in de selectie van de casus doordat de organisatie waar de onderzoeker zijn stageperiode heeft doorlopen de wens had voor een onderzoek naar het IODS-programma. Daarnaast is in samenspraak met de opdrachtgever

gekozen voor een afbakening van de onderzoeksperiode. Daarbij is gekozen voor de periode tussen de ondertekening van het eerste convenant in 2006 en de ondertekening van de bestuurlijke overeenkomst in 2010. In deze periode bestond er veel interactie tussen de partijen die aangesloten waren bij het *governance network* van het IODS-programma. Hierdoor ontstond de verwachting dat deze periode veel informatie zou kunnen bevatten over de variabelen van dit onderzoek.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Validiteit en betrouwbaarheid zijn concepten die een onderzoek helpen de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen. Betrouwbaarheid houdt in dat dezelfde resultaten worden behaald wanneer het onderzoek onder gelijke voorwaarden en omstandigheden wordt uitgevoerd. Validiteit heeft betrekking op de wijze waarop we de sociale werkelijkheid meten en hoe accuraat die metingen zijn.

3.4.1 Betrouwbaarheid

In een onderzoek is sprake van betrouwbare methoden van dataverzameling wanneer een herhaling van waarnemingen tot gelijke uitkomsten leidt (Boeije, 2009). Nauwkeurigheid en consistentie zijn belangrijke waarden om de betrouwbaarheid van een onderzoek te waarborgen (Neuman, 2014). Het is daarbij voor de betrouwbaarheid van belang dat het onderzoek vrij is van toevallige en systematische fouten. Om de nauwkeurigheid van dit onderzoek te vergroten is daarom gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: interviews en documentstudie. Wanneer een onderzoeker een combinatie gebruikt van meerdere onderzoeksmethoden wordt dit ook wel methodetriangulatie genoemd. Methodetriangulatie vergroot de betrouwbaarheid doordat de informatie uit de verschillende bronnen met elkaar kunnen worden vergeleken.

Voor de consistentie van het onderzoek is vooral het principe van herhaalbaarheid belangrijk (Neuman, 2014). Kwalitatief onderzoek heeft echter de eigenschap dat de herhaalbaarheid van het onderzoek maar zeer beperkt is, met name interviews zijn maar moeilijk op dezelfde wijze te herhalen waardoor nooit precies dezelfde informatie kan worden uitgevraagd. De consistentie van het onderzoek kan echter tot op zekere hoogte worden gewaarborgd wanneer er een methodologische verantwoording bestaat. Dit kan volgens Neuman (2014) worden gedaan door de verschillende stappen die in het onderzoek zijn gemaakt te expliciteren. De verzamelde data uit de verslagen van de adviescommissie van IODS en uit de interviews zijn daarom allen gecodeerd. De interviews zijn daarvoor eerst zorgvuldig getranscribeerd wat mogelijk werd doordat alle interviews met opnameapparatuur zijn opgenomen. De transcripten en gecodeerde tekstfragmenten van de verslagen en interviews zijn zo inzichtelijk voor andere onderzoekers wat de juistheid en controleerbaarheid van dit onderzoek vergroot. Door de aanwezigheid van

transcripten en codeerschema's is het onderzoek voor andere onderzoekers in principe reproduceerbaar.

3.4.2 Validiteit

Validiteit, of geldigheid, heeft betrekking op de kwaliteit van de onderzoeksopzet van het onderzoek. Het is hierbij belangrijk dat het onderzoeksinstrument wat is gehanteerd ook heeft gemeten wat het moet meten en dat de resultaten ook daadwerkelijk kloppen met de sociale werkelijkheid (Verschuuren & Doorewaard, 1995). In validiteit kan een onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe validiteit.

3.4.2.1 Interne validiteit

Bij interne validiteit gaat het erom of door het gebruik van de onderzoeksmethoden de juiste conclusies getrokken kunnen worden (Hox, 2009). De resultaten kunnen als intern valide worden gekwalificeerd wanneer zogenoemde systematische fouten tot een minimum zijn beperkt. Een systematische fout kan namelijk leiden tot een systematische vertekening van de resultaten waardoor niet de juiste conclusies kunnen worden getrokken. De onderzoeksperiode is tussen 2006 en 2010 en dat vormt een beperking van het onderzoek omdat deze periode al een aantal jaar voorbij is. Met name bij de interviews kan door de onderzoeksperiode een vertekening van resultaten ontstaan omdat de respondenten zich bepaalde zaken anders (of niet) kunnen herinneren dan waarop ze in werkelijkheid gebeurd zijn. In het onderzoek is getracht deze beperking zo goed mogelijk te ondervangen. Om de nauwkeurigheid van de informatie uit de interviews te vergroten is naar elke respondent via de mail een brief gestuurd waarin de structuur en focus van het interview duidelijk zijn gemaakt. Daarnaast konden de respondenten een tijdlijn opvragen bij de interviewer over de onderzoeksperiode zodat zij het gesprek konden voorbereiden. Bij elk interview was deze tijdlijn tijdens het gesprek beschikbaar om eventuele onduidelijkheden of herinneringen die de respondent niet meer helder voor de geest stonden te verhelderen. Ook de interviewer heeft zich voorafgaand aan het gesprek voorbereid door een specifieke actoranalyse uit te voeren met als doel nauwkeuriger informatie uit te vragen en door te vragen op bepaalde kritieke punten. Daarnaast in dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews én documenten waardoor de objectiviteit van de resultaten wordt vergroot: sociaalwenselijke of onjuiste antwoorden uit de interviews kunnen in deze aanpak worden getoetst aan informatie uit de documentstudie waardoor een systematische vertekening kan worden voorkomen. De inhoud van de gebruikte documenten zoals (bestuurlijke) overeenkomsten en de verslagen van de adviescommissies zijn bovendien door alle betrokken partijen zelf geaccordeerd waardoor systematische fouten eveneens kunnen worden afgewend.

Om de onderzoeksperiode van vijf jaar zo valide mogelijk aan de hand van de theorie uit te kunnen leggen, zijn de variabelen continu als uitgangspunt genomen voor het verzamelen van de informatie en de analyse van diezelfde informatie. De variabelen uit het conceptueel model zijn

daarom geoperationaliseerd in specifieke indicatoren die als leidraad hebben gediend voor zowel het opstellen van de interviewvragen als het coderen van de interviews en de verslagen van de adviescommissie. Daarnaast is tijdens de interviews met een topiclijst gewerkt waardoor de interviewer het gesprek in een relevante richting kon (bij)sturen. Voor het analyseren van de data verkregen uit de interviews en de verslagen van de adviescommissie is een codeerschema opgesteld, gebaseerd op de geoperationaliseerde variabelen. Bij het coderen is gebruik gemaakt van open coderen zodat ook indicatoren konden worden toegevoegd die uit de interviews met de respondenten of de verslagen van de adviescommissie naar voren zijn gekomen. Door de operationalisering en het zorgvuldig coderen kan de bestuurspraktijk zo zuiver mogelijk aan de hand van de theorie worden uitgelegd.

3.4.2.2 Externe validiteit

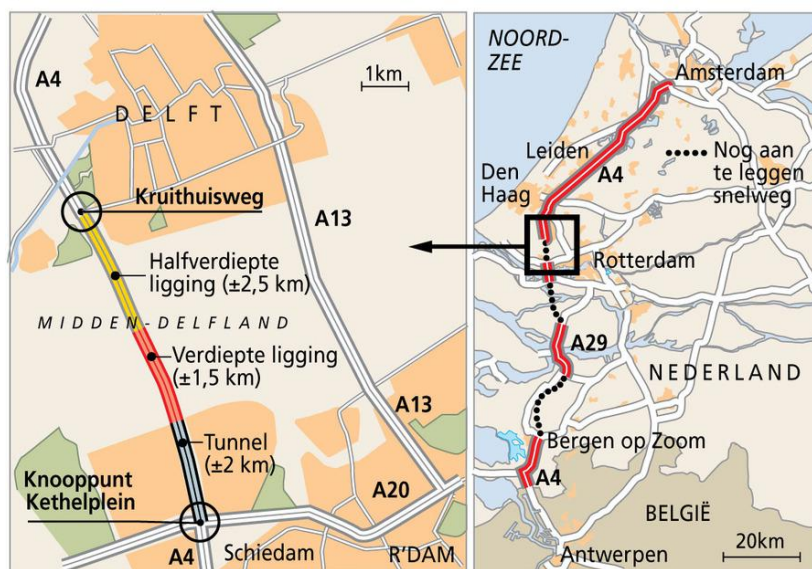
De externe validiteit heeft betrekking op de mate waarin de resultaten van dit onderzoek over IODS generaliseerbaar zijn naar andere onderzoekseenheden (Hox 2009). Omdat dit onderzoek een enkelvoudige gevalstudie is naar een unieke casus waar een lange voorgeschiedenis aan is voorafgegaan, moet geconcludeerd worden dat de generaliseerbaarheid enigszins beperkt is. Elke casus is uniek en het verloop van een casus is sterk afhankelijk van tal van interne en externe factoren. Desalniettemin kunnen de uitkomsten van een enkelvoudige gevalstudie de onderzoekssituatie die is bestudeerd, overstijgen (Boeije, 2009). De uitkomsten van het onderzoek zijn dan wel gebaseerd op deze specifieke casus, maar door integratie en abstractie kunnen de verschijnselen uit de specifieke context worden gelicht. Zo kunnen de uitkomsten uit de unieke casus een verklaring bieden voor andere, soortgelijke situaties (Boeije, 2009). De resultaten en de daaruit volgende aanbevelingen kunnen zo tot op zekere hoogte bruikbaar zijn voor vergelijkbare processen in *governance networks*.

4. Bevindingen en analyse

4.1 Achtergrond IODS

In 1965 werd het Tracébesluit genomen om de Rijksweg 19 (nu A4 Delft-Schiedam) aan te leggen met als doel een tweede verbinding tussen Den Haag en Rotterdam te realiseren (Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, 2001). De benodigde grond wordt aangekocht en het zandlichaam aangelegd. De aanleg wordt echter na hevige protesten en Kamervragen voor onbepaalde tijd stilgelegd waarna een onderzoek start naar alternatieven zoals de verbreding A13 en de verbetering van het openbaar vervoer. In 1992 start opnieuw een tracéwetprocedure om de A4 door Midden-Delfland aan te leggen. Op basis van de trajectnota/MER neemt de Minister van Verkeer en Waterstaat Annemarie Jorritsma het standpunt in dat de autosnelweg op maaiveldniveau moet komen, gelegen tussen groene wallen van 4,3 meter hoog (Rijkswaterstaat, 2010). De Tweede Kamer besluit echter in 1998 om het gereserveerde budget aan de spoortunnel in Delft te besteden.

Verlenging A4 bij Delft



bron: min vws

ANP

Het vraagstuk van de A4 Delft-Schiedam, ook wel A4 Midden Delfland genoemd, kan volgens de uitleg van Klijn en Koppenjan (2016) worden beschouwd als een *wicked problem*. Verschillende actoren die betrokken waren bij de besluitvorming of op andere wijze belanghebbend waren, hadden vanwege

diverse waarden en uiteenlopende belangen een heel verschillend beeld bij de definitie van de problematiek en de oplossing. Het Midden-Delfland gebied is een van de oudste poldergebieden van Zuid-Holland en is in de jaren zestig aangewezen tot groene bufferzone in het Randstedelijk gebied (Staatsbosbeheer, z.j.). Het behoud van dit waardevolle landschap stond jarenlang lijnrecht tegenover het oplossen van een bereikbaarheidsprobleem. De verantwoordelijke ministeries en Rijkswaterstaat, gemeenten, belangenverenigingen en burgergroepen buitelden vervolgens jaren over elkaar heen in discussies over nut en noodzaak van de A4 Delft Schiedam (Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, 2001). De besluitvorming liep keer op keer op niets uit.

De provincie Zuid-Holland, in de persoon van gedeputeerde Marnix Norder is, op verzoek van toenmalig minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat, rond de eeuwwisseling de uitdaging aangegaan om in het dossier A4 Delft-Schiedam een doorbraak te forceren. Norder vergrootte het probleemoplossend vermogen door diverse partijen met verschillende frames hun ideeën en argumenten uit te laten wisselen, met elkaar te confronteren en uiteindelijk met elkaar te verweven. De belangen, doelen en waarden van de cruciale belanghebbenden werden vertegenwoordigd in een plan voor de Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, "Kansen Benutten, Impasses doorbreken", ook wel 'plan-Norder' genoemd (Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, 2001). In dit plan stond de vraag centraal hoe het Midden-Delflandgebied een kwaliteitsverbetering zou kunnen krijgen en hoe de A4 ingepast zou moeten worden in het geval de minister het besluit neemt de A4 aan te leggen. De integrale aanpak, waarbij huidige en toekomstige problemen in onderlinge samenhang moeten worden bekeken, werd door de stuurgroep IODS als noodzakelijk geacht. De wens hierbij was dat verbeteringen moesten worden gerealiseerd op het gebied van mobiliteit, waterhuishouding, melkveehouderij, natuur, landschap, stedelijke ontwikkeling, recreatie, geluidhinder en luchtkwaliteit. De discussie over nut en noodzaak van de A4 is in dit plan bewust vermeden en werd overgelaten aan de minister en de Tweede Kamer

De brede bestuurlijke instemming met het plan IODS heeft ertoe geleid dat in december 2001 in de Tweede Kamer de motie Dijsselbloem werd aangenomen. Deze motie verzocht de minister van Verkeer en Waterstaat het volgende: "... de Tracéwetprocedure voor de A4 Delft -Schiedam te herstarten, op basis van een aanvullende milieueffectrapportage, het plan-Norder maatgevend te laten zijn voor de Startnotitie en de stuurgroep-Norder het kwaliteitsprogramma verder laten uitwerken)" (Dijsselbloem, 2001). In de periode na de motie Dijsselbloem hebben de IODS-partijen, onder regie van de Provinciale voorzitters van de IODS-Adviescommissie, samen met de minister van Verkeer en Waterstaat nadere afspraken gemaakt over de uitgangspunten van het ontwerp van de A4 en de kwalitatieve inpassing. Dit leidde ertoe dat op 23 juni 2006 door 16 partijen (zie paragraaf 4.2) het IODS-convenant werd ondertekend.

4.2 De partijen van het IODS-convenant

In de rapportage van de Stuurgroep IODS uit 2001, werd een integraal plan met draagvlak van lokale en regionale partijen gepresenteerd, maar dit plan kende nog geen financiële onderbouwing. In juni 2006 werd in het IODS-convenant vastgelegd dat er tussen de partijen overeenstemming bestaat over de noodzaak om de vraagstukken in het gebied tussen Delft en Schiedam aan te pakken, maar belangrijker was dat deze ambitie ook werd voorzien van voldoende financiële middelen door Rijk, Provincie en Stadsregio's (IODS Convenant, 2006). Vanuit deze ambitie is door de regio een integraal kwaliteitsprogramma voor het landelijk en

stedelijk gebied ontwikkeld. Daarnaast heeft IODS betrekking op de eisen die aan de inpassing van de A4 worden gesteld met de daarbij behorende schatting van de kosten. In het IODS-convenant wordt benadrukt dat ‘tussen het kwaliteitsprogramma en de aanleg van de A4 een onverbreekelijke band behoort te bestaan’ (IODS Convenant, 2006). Verder wordt invulling gegeven aan het doel, het vervolgproces, de organisatie en conflictregulatie.

De ondertekenaars van het IODS-convenant:

- | | |
|--|---|
| 1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat | 10. Stadsgewest Haaglanden (nu Metropoolregio Rotterdam Den Haag) |
| 2. Provincie Zuid-Holland | 11. Vereniging Natuurmonumenten |
| 3. Gemeente Delft | 12. ANWB |
| 4. Gemeente Schiedam | 13. LTO-Noord |
| 5. Gemeente Vlaardingen | 14. VNO-NCW West |
| 6. Gemeente Midden-Delfland | 15. Stichting Woonplus Schiedam |
| 7. Gemeente Maassluis | 16. Vereniging en Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (tegenwoordig Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland) |
| 8. Hoogheemraadschap van Delfland | |
| 9. Stadsregio Rotterdam (nu Metropoolregio Rotterdam Den Haag) | |

Deze 16 actoren zijn aangesloten bij IODS omdat zij allen in meer of mindere mate belanghebbend zijn bij het vraagstuk over de aanleg van de A4, of het gebied waarin de A4 komt te liggen. Bovendien beschikken de partijen over middelen die in het proces nodig zijn voor een oplossing. Samen vormen zij een *governance network* rondom het vraagstuk van de A4. Uit het verleden is gebleken dat één actor, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, met een gesloten aanpak en een *go-alone strategy* niet voldoende probleemoplossingscapaciteit en middelen tot zijn beschikking had om de A4 te realiseren. IODS daarentegen had een open benadering waarin uiteindelijk 16 partijen die over verschillende middelen beschikten met elkaar verbonden raakten.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincie Zuid-Holland en de stedelijke samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de financiële middelen. De productiemiddelen zijn eveneens in handen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat; de grond waar het tracé op ligt is al in de jaren 70 verworven. Echter, het tracé bevindt zich grotendeels op het grondgebied van de gemeenten Midden-Delfland en Schiedam. De formele en juridische bevoegdheid voor het besluit (Tracébesluit) over de A4 ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat en bij de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De kennis over wegenbouw, tunnelveiligheid en milieueffectreportages is gevestigd bij Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De gemeenten, provincie en een deel van de maatschappelijke organisaties beschikken echter ten eerste over specifieke kennis en kunde en ten tweede over specifieke

bevoegdheden in het gebied dat met name in de uitwerking van de kwaliteitsprogramma's van belang kan zijn. Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft als enige actor kennis over de waterhuishouding in het gebied, terwijl de natuurverenigingen en boeren over kennis beschikken met betrekking tot de flora en fauna in het gebied. Tot slot zijn er meerdere partijen betrokken bij IODS die legitimiteit kunnen verlenen of onthouden. Een besluit dat breed gesteund wordt door met name de lokale gemeenten en het maatschappelijk middenveld wint aan legitimiteit. In de decennia voorafgaand aan het convenant is de besluitvorming meer dan eens stukgelopen op een gebrek aan steun voor de weg. Legitimiteit is daarom een cruciaal middel voor de realisatie van een oplossing in dit gebied. Ook de financiën zijn cruciaal omdat een A4 volgens IODS-voorwaarden, (half)verdiept in het landschap, vele malen duurder is dan een weg op maaiveldniveau. Doordat de meeste partijen beschikken over relevante middelen die maar beperkt vervangbaar zijn, is de wederzijdse afhankelijkheid in het IODS-netwerk redelijk gelijkwaardig. De IODS-partijen zijn zich ervan bewust dat de legitimiteit uit de regio en de financiële middelen van het Rijk cruciaal zijn voor het slagen van IODS. De IODS-partijen beseffen maar al te goed dat er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen deze twee middelen.

4.3 De frames van het probleem en de oplossing rond IODS-convenant

Bij de ondertekening van het IODS-convenant hadden de partijen verschillende frames over wat het probleem was. In het IODS-convenant uit 2006 werd echter een gezamenlijk frame opgesteld voor de IODS-partijen over de oplossingsrichting.

4.3.1 Het probleem als een probleem voor iedereen

De verschillende IODS-partijen hebben verschillende frames over de problematiek waar IODS een oplossing voor tracht te bieden. De verschillende actoren framen de problematiek vanuit hun eigen waarden, doelen en belangen. Desondanks zijn voor- én tegenstanders van de A4 het over het algemeen eens dat er op het gebied van verkeer en vervoer problematiek bestaat in de regio. De verschillende actoren leggen daarbij echter verschillende accenten op wat zij qua problematiek als meest urgent percipiëren. Het vastlopende hoofdwegennet, en dan met name de snelweg tussen Rotterdam en Den Haag (A13), wordt genoemd door partijen die vrijwel direct door de lange files en de economische schade hier de gevolgen van ondervinden. Deze partijen zijn de stadsregio Rotterdam, stadsgewest Haaglanden, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de ondernemingsorganisatie VNO-NCW West en de provincie Zuid-Holland. Aanvullend op het vastlopende hoofdwegennet worden ook de gevolgen op het gebied van luchtkwaliteit, geluid en veiligheid genoemd voor het gebied rond de A13, met name bij het knelpunt Overschie in Rotterdam.

De provincie Zuid-Holland, de gemeente Midden-Delfland, LTO-Noord en de ANWB beklemtonen de gevolgen van het vastliggende hoofdwegennet voor het onderliggende wegennet. Door sluipverkeer wordt de leefbaarheid en verkeersveiligheid in het Midden-Delflandgebied ernstig aangetast. De partijen uit

Midden-Delfland benoemen verder ook het zandlichaam wat reeds 40 jaar Midden-Delfland heeft doorkruist. Slechts één respondent vindt dat er geen problemen bestaan in het gebied.

De andere partijen die zijn aangehaakt in IODS ondersteunen het beeld van de congestie op de A13 maar leggen daarbij geen specifieke accenten vanuit hun eigen organisatie, doelen of waarden. Een deel van deze partijen zijn aangesloten bij IODS omdat zij eerder worden beïnvloed door de mogelijke komst van de A4, dan dat zij nu ernstige problemen ondervinden van bestaande problematiek. De IODS-partijen deelden het beeld dat er voor de regio snel duidelijkheid moet komen over de A4 zodat de onzekerheid voor de regio kan afnemen. Uit vergaderingen van de adviescommissie en de opgehaalde informatie uit de interviews kan worden vastgesteld dat de partijen in 2006 het beeld delen dat de A13 overbelast is en dat dit aanzienlijke gevolgen heeft voor de hele regio. Hoewel partijen de problematiek benaderen vanuit hun eigen belangen, doelen en waarden, bestaan er geen grote conflicten of onzekerheden over de definitie van de problematiek in de regio. De IODS-partijen waren het met elkaar eens dat er op het gebied van verkeer en vervoer een probleem bestond in de regio dat aanzienlijke consequenties had voor het gehele gebied. De onzekerheid en het conflict bij het vraagstuk over de bereikbaarheidsproblematiek tussen Delft en Schiedam concentreerde zich met name op de vraag wat de oplossing hiervoor zou moeten worden.

4.3.2 De framing van de oplossingsrichting

De partijen die door Marnix Norder van de provincie Zuid-Holland aan elkaar waren verbonden, hadden bij de start van dit proces verschillende frames over hoe de problematiek in de regio verholpen moest worden. Echter, door de integrale aanpak van het IODS-programma ontstond er een overlegorgaan met onderhandelingsruimte waarin de partijen inspraak kregen over de inpassing van de A4 en het kwaliteitsprogramma voor het landelijk en stedelijk gebied. Hoewel de IODS-partijen constructief meedachten over de inpassing en de kwaliteitsprojecten, betekende dat niet dat zij inherent voor de aanleg van de A4 waren. IODS heeft echter wel de impasse doorbroken door alle relevante partijen een stem te geven en de belangen en doelen zo goed mogelijk met elkaar te verenigen. Waar partijen eerder zogenoemde *go-alone*, *coalition-building* of *conflictual strategies* toepasten, is er met het convenant sprake van een *cooperative strategy* omdat partijen door middel van samenwerking en onderhandeling resultaten konden boeken waar het gehele *governance network* tevreden mee kon zijn.

4.3.2.1 Gezamenlijk frame

In het IODS-convenant uit 2006 is door 16 partijen een overeenkomst gesloten over de inpassing van de A4 en de kwaliteitsprojecten. De handtekening van de minister van Verkeer en Waterstaat onder het convenant was daarbij een belangrijke stap. De wethouder van de gemeente Midden-Delfland benadrukt dit ook in de vergadering van de adviescommissie op 23 juni 2006: "In 2001 had de regio een mooi plan maar geen handtekening van de Minister van VenW. Zodra mevrouw Peijs straks tekent, wordt het

convenant Rijksbeleid en krijgt de regio een goed ingepaste weg.” Het IODS-convenant van 23 juni 2006 laat zien dat ondanks de aanwezigheid van tegenstanders van de A4 wel eisen voor de inpassing en het kwaliteitsprogramma ontwikkeld konden worden. De voor- en tegenstanders zaten nu samen in een adviescommissie waarin hun frames verenigd werden in het gezamenlijke frame dat áls de weg wordt aangelegd, de regio alleen steun verleent wanneer de aanleg onder de voorwaarden van het IODS-convenant wordt gerealiseerd. Een respondent noemde het “de alles of niks boodschap”, dit verhaal werd in de interactie voortdurend herhaald door de IODS-partijen. Doordat ideologisch uiteenlopende frames over de oplossing aan elkaar verbonden werden in een gezamenlijk frame, is er sprake van frame overbrugging.

4.3.2.2 IODS-convenant en de aanleg van de A4: ‘nee, maar’ versus ‘ja, mits’

Hoewel de IODS-partijen een gezamenlijk frame hebben over de inpassing van de A4 en het kwaliteitsprogramma, zijn er binnen dit gezamenlijke frame wel degelijk verschillen over de wenselijkheid van de A4. De gemeenten Schiedam en Vlaardingen hebben altijd tot de felste bestuurlijke tegenstanders van de weg behoord. Het tracé grenst aan de gemeente Vlaardingen en ligt op het grondgebied van de gemeente Schiedam, toch tekenden beide gemeenten het convenant. Op de dag van de ondertekening van het IODS-convenant licht wethouder Haan van de gemeente Schiedam in de vergadering van de adviescommissie zijn besluit toe: “Een belangrijke overweging was dat het College haar tegenstand blijft continueren, maar dat als de A4 er toch mocht komen hij dan maar op de manier als in het convenant neergelegd moet worden aangelegd.” Zijn collega uit Vlaardingen vraagt in diezelfde vergadering om een heroverweging van de A4. Ook de Zuid-Hollandse Milieufederatie uit haar zorgen over het nut en de noodzaak van de A4. Samen vormen zij een discours-coalitie. Ze zijn tegen de aanleg van de A4, *maar* als de minister over gaat tot aanleg dan moet het op de wijze van IODS. Binnen dit ‘nee, maar’ frame werd voortdurend benadrukt dat nut en noodzaak niet voldoende bewezen waren. Een bestuurder uit het ‘nee, maar’ kamp formuleert zijn standpunt als volgt:

Ik teken omdat ik vind dat als de minister zo stom is om door te zetten dat die A4 aangelegd wordt, dan moeten we er wel voor zorgen dat die weg zo goed mogelijk ingepast aangelegd wordt. Ik zal blijven proberen om iedereen te overtuigen dat die A4 er niet moet komen, maar als die er toch komt, moeten we ervoor zorgen dat we hem niet horen, zien en ruiken.

Het merendeel van de overige IODS-partijen vormen een discours-coalitie waarin het ‘ja, mits’ frame prevaleert. In dit frame mag de A4 worden aangelegd mits er wordt voldaan aan de voorwaarden en doelen uit het IODS-convenant. Het verschil lijkt minimaal omdat in het ‘nee, maar’ én in het ‘ja, mits’ frame de weg alleen draagvlak of steun verkrijgt uit de regio wanneer het voldoet aan de voorwaarden van het IODS-convenant. Echter, in de interactie in de adviescommissie wordt duidelijk dat het verschil aanzienlijk is omdat het ‘nee, maar’ frame zich ook deels richt op het aandragen van alternatieven voor de A4 terwijl het ‘ja, mits’ frame zich veel meer richt op de uitwerking van de kwaliteitsprojecten en de eisen

voor inpassing van de A4. Sommige partijen die het 'ja mits' frame hanteren, houden nog wel een slag om de arm met in het voortuitzicht de resultaten van de Trajectnota/MER (TN/MER) waarvan werd verwacht dat deze eind 2006 zou zijn afgerond. Hierin wordt voor verschillende alternatieven waaronder de A4 aangegeven wat de positieve en negatieve gevolgen zijn voor het verkeer, de natuur en het milieu. De uiteindelijke keuze voor de A4 is echter een aangelegenheid van de minister die op basis van de TN/MER zijn of haar keuze zal maken. Het draagvlak in de regio zal daarbij een belangrijke factor zijn.

4.4 Het verloop van de relaties na ondertekening van het IODS-convenant

Het IODS-convenant was een belangrijk moment voor de relaties tussen de IODS-partijen die voor het convenant al in de stuurgroep IODS aan elkaar verbonden waren. Acht van de tien respondenten die direct betrokken waren bij het IODS-convenant benoemen het convenant ook als een daadwerkelijk kritieke gebeurtenis voor de relaties. Doordat de minister het convenant ondertekende, veranderde de samenstelling van de actoren en de richting van interactie. De betrokkenheid van de minister is cruciaal omdat de inpassing van de A4 conform de afspraken uit het convenant honderden miljoenen extra kost die door het ministerie betaald moeten worden. Meerdere respondenten benoemen dat door de totstandkoming van het convenant een positieve intentie aanwezig was om de gezamenlijk gedragen opgave verder uit te werken. De richting van interactie veranderde daarmee doordat een proces van afstemmen en verenigen van belangen en doelen was samengekomen in een convenant waar de partijen mee akkoord waren, een respondent benoemt het als volgt: "Zo een moment dat je zo een convenant sluit, dat zegelt dan ook wel zo een proces af. Heel veel discussie en dan opeens staat er iets op papier en dat heeft dan toch iets ordenends." Acht van de tien respondenten geven aan dat het convenant een ijkpunt was in het IODS-proces en dat het gezamenlijke frame een opleving creëerde in hoe de partijen de relaties en het proces waardeerde. Het IODS-convenant is daarmee een kritieke gebeurtenis die een relationeel keerpunt inluidde van een stabiel naar een progressief narratief.

4.4.1 Een kraaiende Haan

Uit het *governance network* zelf ontstond vlak na de totstandkoming van dit gezamenlijke frame toch een klein frame-conflict bij een van de IODS-partijen. De toenmalige wethouder van Schiedam, Yorick Haan, geeft aan dat hij de dag na het ondertekenen van het convenant journalisten van de NOS te woord stond. Aan hen verklaarde hij dat hij, ondanks de handtekening in het convenant, zich zal blijven inzetten om de A4 tegen te houden. Haan vermoedt dat dit "bij een aantal mensen wel kwaad bloed heeft gezet". Een respondent was van mening dat Haan wel tegen de A4 kon zijn, maar niet tegen het zojuist door hem getekende convenant: "We hebben toen gezegd van zo werkt dat niet. Je hebt getekend en je bent een bestuurder, een man een man, een woord een woord. Dus dat moet je gewoon nakomen." Een collega-wethouder van Haan noemt deze gebeurtenis maar erkent dat dit voor hem niet veel betekende: "Binnen tekenen en buiten roepen dat hebben wij maar voor kennisgeving aangenomen. Schaadde voor mij het vertrouwen niet, bij anderen wel." Deze laatste lezing van de gebeurtenissen werd door de meerderheid van de andere IODS-partijen, die deze gebeurtenis in de interviews hebben benoemd, gedeeld.

Het handelen van de wethouder van de gemeente Schiedam geeft aan dat deze partij, historisch gezien een felle tegenstander van de weg, de balans zoekt in de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid. Haan tekende voor het convenant en creëerde daarmee verbondenheid. Tegelijkertijd probeerde Haan zijn autonomie te behouden en wilde hij liever niet dat dit convenant ooit tot uitvoer zou hoeven komen omdat het zou betekenen dat de A4 dan aangelegd zou worden. Een verklaring hiervoor kan wellicht gevonden worden in het feit dat gemeente Schiedam altijd ideologisch tegen de aanleg van de weg is geweest, daarnaast was de wethouder zelf ook in zijn algemeenheid tegen de aanleg van nieuwe snelwegen. Door de ondertekening van het IODS-convenant begaf de gemeente Schiedam zich in een spanningsveld waarin zij balanceert tussen enerzijds voortgang boeken in het *governance network* van IODS, en anderzijds het behoud van de eigen ideologische en historisch gegroeide waarden.

4.4.2 Een rekenfout met gevolgen

Later in 2006 vond een tweede gebeurtenis plaats met impact op een deel van de relaties tussen de IODS-partijen. In 2004 was een nieuwe startnotitie verschenen voor de aanvulling en actualisering van de Trajectnota/MER uit 1996. In mei 2006 was stap 1 van de Trajectnota/MER gereed waarvan de conclusie was dat drie varianten van de A4 Delft Schiedam verder zouden worden onderzocht in stap 2. Op basis van de rapportages uit de eerste stap maakte minister Peijs haar standpunt bekend, namelijk het verder uitwerken van de A4 Delft-Schiedam. Het alternatief van een verbreding van de A13 tot 2x5 rijstroken tussen Ypenburg en Doenkade was in stap 1 afgefallen omdat dit alternatief zou zorgen voor overbelasting van het knooppunt Ypenburg. In september 2006 brengt de Zuid-Hollandse Milieufederatie echter een fout in de verkeerskundige modellering uit de Trajectnota/MER aan het licht. Het knooppunt Ypenburg blijkt bij een verbrede A13 toch geen knelpunt te zijn. Het resultaat is dat stap 1 van de Trajectnota/MER opnieuw moest worden uitgevoerd waardoor er vertraging ontstond in de hele tracé/m.e.r.-procedure. Iets minder dan de helft van de respondenten vermeldt deze gebeurtenis in de interviews. Een aantal van deze respondenten vindt dat het vertrouwen in de relaties hierdoor ietwat geschaad werd. Enerzijds werd onjuiste informatie verschaft aan bestuurders die op basis daarvan een besluit moesten maken. Anderzijds bood de fout voor enkele tegenstanders de gelegenheid om de betrouwbaarheid van uitvoerende overheidsorganisaties als Rijkswaterstaat openlijk in twijfel te trekken. Een respondent beschrijft het als volgt: "De groep tegenstanders die konden toch wel weer de media bewerken, de media halen. Ook suggereren dat dat allemaal expres was gebeurd. Daar kan je een heel complot op loslaten en dat helpt het proces natuurlijk niet." Een aantal IODS-partijen waardeerde de wederzijdse relaties op dat moment iets minder, ook was het vertrouwen tussen een aantal partijen wat geschaad. Een aantal andere respondenten geven aan dat de fout niet voor een dusdanig grote dynamiek heeft gezorgd dat de relaties hier blijvende schade van hebben ondervonden en van een relationeel keerpunt is daarom geen sprake. De fout werd aan het licht gebracht door de Zuid-Hollandse Milieufederatie, die als partij ook aangesloten was bij het IODS-convenant. De ZHMF was een onderdeel van het 'nee, maar' frame en hield zich buiten het IODS-proces om ook bezig met de lobby tegen de aanleg

van de A4. De andere partijen hadden geen problemen met het handelen van de ZHMF buiten de IODS – kaders om.

4.4.3 Nieuw bloed

Verkiezingen en bestuurlijke wisselingen hebben als externe gebeurtenissen invloed op het proces doordat het speelveld wordt aangepast. Een bestuurlijke wissel met de grootste gevolgen voor het *governance network* van IODS vindt plaats in februari 2007 nadat het kabinet-Balkenende IV is beëdigd. CDA'er Camiel Eurlings verving Karla Peijs als minister van Verkeer en Waterstaat. Acht van de negen respondenten die bestuurlijk dan wel ambtelijk betrokken waren in de vergaderingen van de adviescommissie, beschrijven in de interviews dat de relationele ervaringen door de komst van de nieuwe minister een positieve impuls hebben gekregen. Deze respondenten benoemen dat de sfeer positiever werd omdat de minister erg betrokken was met IODS, wat zich uitte in zijn aanwezigheid bij de vergaderingen en inhoudelijke kennis over het vraagstuk. Daarnaast beschrijven enkele actoren dat de minister goed kon luisteren naar wat de partijen hadden in te brengen. Uit het vergaderverslag van de adviescommissie op 11 juli 2007 komt duidelijk naar voren dat de minister zich uitdrukkelijk verbindt aan de A4 Delft Schiedam:

De minister beklemtoont dat de A4 Delft-Schiedam absolute topprioriteit heeft bij het ministerie, waarbij hijzelf de laatste minister wil zijn die zich bezighoudt met deze weg (*zonder tot een besluit te komen*), anders beschouwt hij zichzelf als hebbende gefaald in deze kabinetsperiode”

De betrokkenheid van de minister zorgde er volgens drie respondenten ook voor dat er druk op de IODS-partijen en de ambtelijke organisaties van de rijksoverheid kwam te staan om “het nou echt waar te maken”. Het aantreden van Eurlings als minister was een belangrijke gebeurtenis in het proces, met name omdat de richting van interactie veranderd. Eurlings was in staat om het proces en de interactie een *boost* te geven door zelf vastberaden en ambitieus het dossier in te stappen waardoor de andere partijen gemotiveerd werden om betrokken te blijven en hun middelen in te zetten. Bovendien ontstond een gevoel van urgentie omdat de minister erop gebrand was om binnen zijn ambtstermijn een besluit te nemen. De gedeelde ambitie van de IODS-partijen uit 2006 werd opgehaald en voorzien van nieuw elan waardoor nieuwe focus ontstond voor voortvarende interactie. De aanstelling van Eurlings als minister wordt door de IODS-partijen gepercipieerd als een gebeurtenis waarna de relaties als progressiever werden ervaren. Die progressie in de relaties uit zich in vertrouwen, waardering voor elkaar en een beeld dat de relaties in hogere mate nuttig zijn. Drie respondenten geven aan dat door het grote commitment van minister Eurlings aan IODS, de relatie tussen IODS-partijen en Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie werd verbeterd. Eurlings zorgde ervoor dat de A4 Delft-Schiedam binnen het ministerie als topprioriteit werd beschouwd en als zodanig werd bemenst. Een respondent benoemt het als volgt: “Het is meer de beleidslijn van een kabinet waar een minister verantwoordelijk voor is en als hij er positief in gaat zitten dan gaat die ambtelijke organisatie beter werken, zo werkt het gewoon.”

4.4.4 Het betere als de vijand van het goede

Ook na het aantreden van Eurlings zijn er geen grote kritieke gebeurtenissen geweest die een hevige impact hebben gehad op de relaties. Wel zijn er meerdere respondenten die los van elkaar wijzen op dezelfde gebeurtenissen die invloed hadden op het proces. Zeven respondenten geven aan dat sommige IODS-partijen tijdens de TN/MER-procedure met nieuwe alternatieven kwamen voor de A4. In de vergadering van december 2008 verzoeken vier IODS-partijen uit het 'nee maar' frame (gemeente Delft, Schiedam, Vlaardingen en de Milieufederatie Zuid-Holland) om de 'tunnel met vaart' variant mee te nemen in de MER-procedure. Zij zijn van mening dat deze variant kansrijk is omdat het past binnen de IODS-criteria, het verkeerskundig gelijkwaardig is aan de IODS-variant en omdat de kosten binnen de bandbreedte valt voor de te bestuderen alternatieven. Uit de interviews en uit de verslagen van de adviescommissies blijkt echter dat onder het merendeel van de andere IODS-partijen geen draagvlak bestaat voor deze variant. Bovendien zijn de andere partijen van mening dat deze variant voor een vertraging van het proces zou kunnen zorgen. Een deel van de partijen was bang dat vertraging en een focus op een ander alternatief ertoe zou leiden dat men aan het einde van het proces met lege handen zou komen te staan. Dit had invloed op de relaties doordat het nut van de relaties afnam. Een lokale bestuurder verwoordt het als volgt:

Het betere is altijd de grootste vijand van het goede. Het kan altijd beter, maar daarmee gebeurt er niks, maar daar had ik geen zin in. Dan loop je het risico dat je uiteindelijk niks hebt en dat je een kabinet krijgt die zegt dan rammen we hem op maaiveldniveau er doorheen.

De 'tunnel met vaart' variant wordt niet meegenomen in de MER-procedure. Wel wordt besloten dat een onderzoek wordt gedaan door Rijkswaterstaat. Uiteindelijk blijkt uit een *quickscan* van Rijkswaterstaat en een *second opinion* van Royal Haskoning dat de 'tunnel met vaart' hogere kosten, een langere doorlooptijd en beperkt inhoudelijke meerwaarde kent. Desondanks blijft met name de gemeente Schiedam voorstander van dit alternatief. De zoektocht naar een alternatief voor de A4 door partijen uit het 'nee maar' frame kan worden verklaard door de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid. Hoewel voortgang wordt geboekt in het *governance network* van IODS, zijn de partijen het aan hun organisatie verplicht om te blijven zoeken naar een alternatief voor de A4. De partijen uit het 'nee maar' frame zijn verbonden aan IODS, maar varen daarnaast ook een autonome koers. Hoewel niet alle partijen dit waarderen, wordt het alternatief van de discours coalitie rondom het 'nee maar' frame toch onderzocht. De 'nee maar' partijen krijgen van de partners uit IODS de ruimte om de autonome koers te varen.

4.4.5 IODS op de proef gesteld

In 2008 spreekt Eurlings zijn bestuurlijke voorkeur uit voor de A4 Delft Schiedam op voorwaarde van de uitgangspunten van het IODS-convenant. Vanaf 2009 wordt echter de veerkracht van de adviescommissie op de proef gesteld. Door de economisch crisis en aangescherpte wetgeving op het gebied van

tunnelveiligheid en luchtkwaliteit komt de financiering van de IODS-variant van de A4 onder druk te staan. De hogere eisen voor de tunnelinstallaties leidden tot meerkosten ter grootte van meer dan € 200 miljoen. De minister vraagt in maart 2009 of IODS-partijen willen nadenken over versoeringen zonder afbreuk te doen aan de voorwaarden van het IODS-convenant. Het ministerie moest daardoor balanceren tussen een meer autonome koers zonder daarbij de verbinding met het IODS-netwerk te verliezen. In de maanden erna ontwerpt Rijkswaterstaat, vooruitlopend op het officiële besluit van de minister op basis van de TN/MER, drie varianten van de A4 Delft Schiedam. In de adviescommissie wordt vervolgens bediscussieerd welke variant het meest voldoet aan de voorwaarden van het IODS-convenant. In de context van de versoeringen zijn partijen het niet altijd met elkaar eens, desondanks geven de respondenten aan dat de discussies nuttig waren en dat zij daardoor de relaties beter gingen waarderen. Uiteindelijk komt Eurlings in september 2009 op basis van de informatie uit de Trajectnota/MER, de ontvangen inspraakreacties, de adviezen van wettelijke adviseurs, de adviezen van betrokken bestuursorganen en een analyse van de kosten en baten van de alternatieven tot een keuze voor het alternatief A4 Delft Schiedam. In het Ontwerptractébesluit (OTB) en het Tracébesluit (TB) is dit alternatief verder geoptimaliseerd.

4.4.6 De milieufederatie treedt uit

In 2010 tijdens de OTB-fase geeft Verkoelen van de Zuid-Hollandse Milieufederatie (ZHMF) aan dat zij vindt dat het OTB teveel afwijkt van de afspraken in het IODS-convenant en ze daarom zal procederen tegen de aanleg van de A4 Delft Schiedam. Aan de vooravond van ondertekening van het Tracébesluit geeft Verkoelen aan dat ze met terugwerkende kracht uit het IODS wil treden, ondanks het beroep van een aantal IODS-partijen op Verkoelen om de “zegeningen te tellen en de gezamenlijke betrokkenheid niet op te geven”. Drie van de vijf respondenten die deze gebeurtenis noemen, beschrijven het uitstappen van de ZHMF als een opportunistische handeling: “Ze hadden alles binnengehaald binnen dat proces en dan vervolgens via de gang van de rechter weer proberen om het down the drain te spelen. Dat is ze niet in dank afgenomen. Dat verstoort de relaties tussen de partijen.” Deze zelfde partijen beschrijven dat de betrouwbaarheid van de ZHMF ernstig was beschadigd. Twee andere respondenten verklaren het uittreden van de ZHMF als een actie die te verwachten was omdat de achterban van ZHMF principieel tegen de A4 was. Een respondent betrokken bij een actiegroep tegen de A4 gaf aan dat de toetreding van de ZHMF tot het IODS-convenant in 2006 al voor onrust had gezorgd in de achterban. Net als de gemeente Schiedam bij de ondertekening van het IODS-convenant is de ZHMF in het proces op zoek naar een balans in de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid. Vlak voordat het gezamenlijk frame tot stand komt, verkiest de ZHMF autonomie definitief boven de verbondenheid met IODS door alsnog bezwaar aan te tekenen bij de Raad van State.

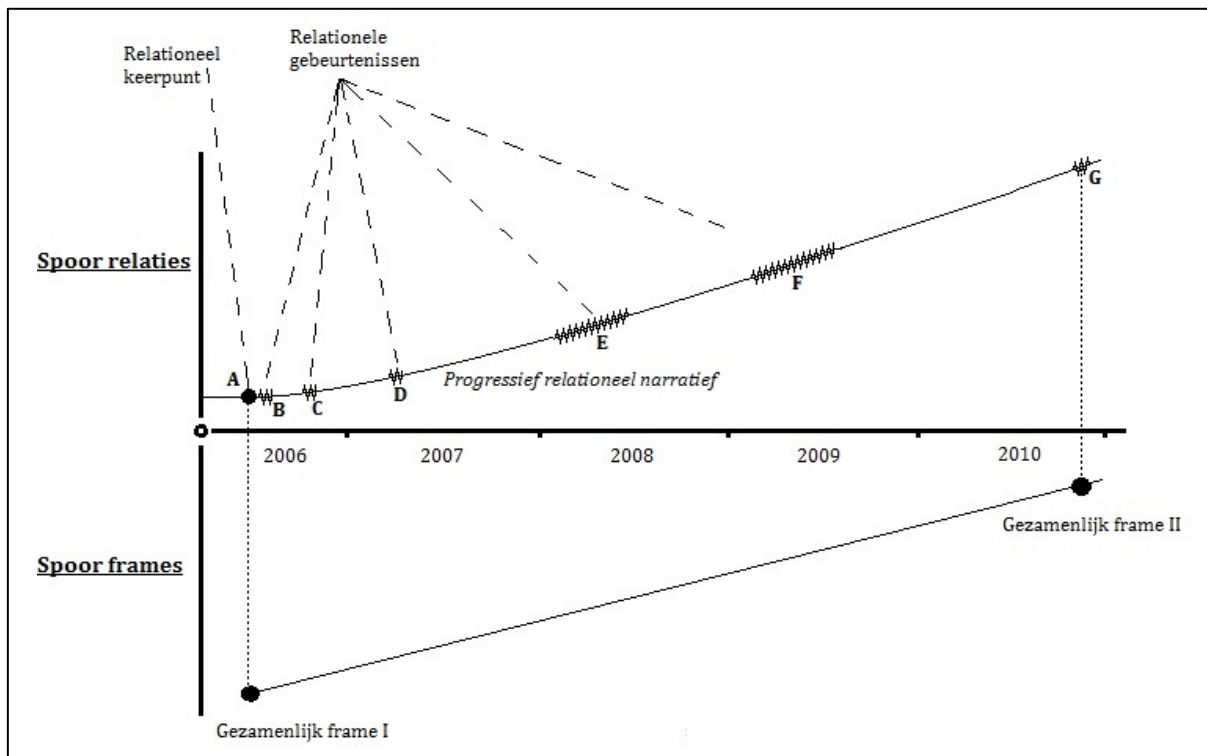
4.4.7 Gezamenlijk frame

In september 2010 tekent minister Eurlings het Tracébesluit voor de A4 Delft Schiedam waarmee de voorbereidingen voor de aanleg kunnen beginnen. Op diezelfde dag wordt ook een bestuurlijke

overeenkomst getekend waarin de betrokken overheden als vervolg op het IODS-convenant nadere afspraken maken over de inpassing van de A4, de kwaliteitsprojecten en flankerende maatregelen. Met het Tracébesluit en de bestuurlijke overeenkomst is het gezamenlijke frame uit 2006 verder uitgebreid. Deze frame uitbreiding is tot stand gekomen doordat aanvullende percepties en belangen van de IODS-partijen in het nieuwe gezamenlijke frame zijn opgenomen en verder zijn uitgebreid.

4.4.8 Twee sporen verbinden

Aan de hand van de bevindingen en de analyse kunnen de twee sporen van relaties en frames in een visueel raamwerk aan elkaar verbonden worden. In figuur 1 is duidelijk te zien dat met de totstandkoming van het IODS-convenant bij punt A in 2006 een gezamenlijk frame ontstond tussen de IODS-partijen.



Figuur 1: Raamwerk relaties en frames.

Bovendien heeft het IODS-convenant geleid tot een relationeel keerpunt van een stabiel naar een progressief relationeel narratief. Tussen 2006 en 2010 hebben zich vervolgens geen kritieke gebeurtenissen voorgedaan die het progressieve relationele narratief in een stabiele of regressieve richting hebben geforceerd. Wel hebben zich in deze periode meerdere gebeurtenissen voorgedaan die impact hebben gehad op de relaties en het bestaande narratief kortstondig hebben versterkt of afgezwakt (deze gebeurtenissen zijn in het raamwerk aangegeven met een zigzag in de lijn). Het merendeel van deze gebeurtenissen zijn interne gebeurtenissen voortkomend uit het *governance network* zelf. De oorzaak van de spanning heeft te maken met de notie dat partijen in het proces voortdurend oordelen en onderhandelen over het gezamenlijke frame. Bij deze gebeurtenissen valt het op dat de oorzaak voor dynamiek kan worden verklaard vanuit de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid. Partijen die aangesloten zijn bij het 'nee maar' frame zorgen tussen 2006 en 2010 voor een aantal van die

spanningen. Deze partijen veroorzaken die spanningen in de relaties doordat zij naast hun verbondenheid aan IODS, ook nog een autonome koers varen waarbinnen zij tegen de A4 ageren (relationele gebeurtenissen B, C, E en G). Deze spanningen leiden ertoe dat het progressieve relationele narratief ietwat afzwakt. Twee van die uitingen van de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid vinden plaats rond de totstandkoming van een gezamenlijk frame (relationele gebeurtenis B en G). Wanneer een partij met andere partijen tot een gezamenlijk frame komt wat veraf staat van het eigen frame, kan dat ertoe leiden dat deze partij onder druk van bijvoorbeeld de achterban ervoor kiest om de steun voor dit frame (deels) in te trekken. Partijen zullen, met name net na de totstandkoming van een gezamenlijk frame, voortdurend opnieuw over dit frame oordelen en onderhandelen. Zo bracht in 2006 de gemeente Schiedam dynamiek teweeg in de relaties (relationele gebeurtenis B) en in 2010 was het de beurt aan de Zuid-Hollandse Milieufederatie (relationele gebeurtenis G). Beide partijen waren felle tegenstanders van de aanleg van de A4 en met het IODS-convenant in 2006 en het Tracébesluit in 2010 leek deze A4 voor hen steeds een stap dichterbij te komen. In beide gevallen ontstond de dynamiek rond het bereiken van een gezamenlijk frame omdat beide partijen voor een autonome koers kozen nadat zij vonden dat de kernwaarden van de eigen organisatie in gevaar kwamen.

In 2006 brengt de ZHMF een rekenfout aan het licht in de Trajectnota/MER die voor een spanning zorgt in het netwerk (relationele gebeurtenis C). Daarnaast probeerden partijen uit het 'nee maar' frame in 2008 tevergeefs om een alternatieve variant, de 'tunnel met vaart', op de agenda te krijgen (relationele gebeurtenis E). Ondanks dat de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid in beide gevallen voor kleine relationele dynamiek zorgt, verandert het progressieve narratief niet. Uit de empirie blijkt dat de IODS-partijen zich bewust zijn van de voorgeschiedenis die sommige partijen hebben met de A4. Daardoor wordt de neiging naar autonomie door partijen uit het 'nee maar' frame door de andere IODS-partijen, soms met tegenzin, geaccepteerd, onder de voorwaarde dat diezelfde partijen zich conformeren aan de afspraken uit het IODS-convenant. Relationele gebeurtenis D (Eurlings wordt minister en treedt toe tot IODS) en relationele gebeurtenis F (IODS wordt op de proef gesteld en dit leidde op de langere termijn tot betere relaties) hebben het progressieve relationele narratief wat versterkt.

Vastgesteld kan worden dat in de periode 2006-2010 geen buitengewoon grote dynamiek in relaties is opgetreden. Ook de uittreding van ZHMF (relationele gebeurtenis G) wordt door de meeste respondenten niet ervaren als een grote deuk in de relaties. Dit heeft grotendeels te maken met de beperkte inbreng van (vervangbare) middelen van deze partij waardoor ZHMF geen cruciale partij was in het proces. Bovendien hadden partijen de indruk dat de Zuid-Hollandse Milieufederatie uiteindelijk toch zou uittreden omdat de achterban grotendeels bestond uit felle tegenstanders van de A4. Het relationele narratief is tussen 2006 en 2010 voortdurend progressief gebleven. In deze progressieve relationele context heeft het gezamenlijke frame eveneens geen grote of grillige veranderingen doorstaan. Het progressieve relationele narratief is echter wel voorwaardenscheppend geweest voor frame uitbreiding waardoor het gezamenlijke frame in 2010 op diverse punten is geoptimaliseerd en uitgebreid. In figuur 1 is overzichtelijk gemaakt hoe de relaties en de frames zich parallel aan elkaar hebben ontwikkeld.

4.5 Netwerkmanagement in IODS

Gedurende het proces van IODS tussen 2006 en 2010 is op verschillende wijze netwerkmanagement toegepast dat direct of indirect (via dynamiek in relaties) van invloed is geweest op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame. In deze paragraaf zal eerst het procesontwerp onder de loep worden genomen. Vervolgens wordt de facilitering van de interactie en de verbinding van actoren nader geanalyseerd. Tot slot wordt bestudeerd in hoeverre tussen 2006 en 2010 de samenhang in frames en doelen is gezocht.

4.5.1 Het procesontwerp

In het IODS-convenant stonden niet enkel de uitgangspunten voor de kwaliteitsprojecten en de inpassing van de A4. Ook hebben de partijen in het convenant overeenkomsten gesloten over de interactie en andere processen. Respondenten uit de interviews geven aan dat de overeenkomst over het proces, ook wel procesontwerp genoemd, ervoor heeft gezorgd dat vertrouwen in elkaar gevestigd werd. Met name tussen het IODS-convenant en het Tracébesluit heeft de handhaving van de regels uit het procesontwerp bewerkstelligd dat de relaties progressief bleven omdat de kernwaarden van de verschillende organisaties door het convenant werden beschermd. In het vervolg van deze paragraaf worden de verschillende regels in het proces per categorie bestudeerd.

Doelen, agenda en voorwaarden: In het convenant zijn artikelen opgenomen over de doelen van het IODS-convenant en die issues die op de agenda staan: de kwaliteitstrajecten en inpassingseisen A4. Uit de verslagen van de adviescommissie blijkt dat in het proces vaak gewezen wordt op de doelen en voorwaarden van het convenant om de interactie niet af te laten dwalen, zoals in een van de vergaderingen uit 2009: “De heer Haan verwijst naar het IODS-convenant waar duidelijk is gesteld dat wordt uitgegaan van een parkachtige invulling van het dak van de tunnel, dit is dus geen vraag.” De ‘tunnel met vaart’ variant die door een aantal gemeenten in de adviescommissie werd ingebracht, voldeed niet aan de IODS-voorwaarden waardoor de variant in de adviescommissie geen voet aan de grond kreeg. Een respondent die de variant als bedreiging zag omdat het voor vertraging kon zorgen beschrijft de situatie met de ‘tunnel met vaart’ variant als volgt:

Die kon je dan toch weer met het convenant om de oren slaan, zeg maar. Dat konden we dus redelijk snel pareren. Toen konden we ook zeggen van ja gemeenten, jullie kunnen nu wel met deze variant aankomen, maar dat is nu eigenlijk te laat.

Wanneer partijen van mening waren dat de uitgangspunten van IODS in gevaar kwamen in de uitwerking, dan konden zij terugvallen op artikel 4 van het convenant om te wijzen op de inpassingscriteria. De geluid- en zichtgarantie, wat inhield dat de weg aan bepaalde geluid- en zichteisen moest voldoen, was een heet hangijzer binnen IODS. De belanghebbende gemeenten, maar ook burgerverenigingen gebruikten het IODS-convenant als dwangmiddel om die garanties af te dwingen bij Rijkswaterstaat en de minister. Tot slot werden ook zogenaemde *do's* en *don'ts* afgesproken; zo mochten de IODS-partijen niet worden

aangesproken op extra kosten en mocht de aanleg van de weg pas beginnen na een onherroepelijke uitspraak van de Raad van State over het Tracébesluit.

Participatie, toegang, uittreding en rolverdeling: In totaal hadden 16 partijen van verschillende komaf toegang tot de IODS-adviescommissie. Uit de vergaderingen en interviews blijkt dat de IODS-partijen tevreden waren over de brede vertegenwoordiging van verschillende belangen. De verschillende partijen zijn geselecteerd op de eerder in dit hoofdstuk beschreven middelen die zij kunnen inbrengen in het proces en omdat zij beïnvloed worden door het probleem of de oplossing. In de klankbordgroep waren vooral bewonersorganisaties, kleinere natuurverenigingen en actiegroepen vertegenwoordigd. Een deelnemer van de klankbordgroep geeft aan dat in eerste instantie vooral het anti-A4 geluid een plek had in de klankbordgroep. Het IODS-convenant kende geen regels over het uittreden van partijen, waardoor de ZHMF zonder directe gevolgen kon uittreden.

Processtappen en tijdschema's: In het IODS-convenant wordt de invulling van de kwaliteitsprojecten tegelijk met de eisen aan de inpassing uitgewerkt. De processtappen van IODS zijn afhankelijk van de Tracé/m.e.r.-procedure waar wel richtlijnen, maar geen keiharde deadlines voor staan. In de vergaderingen van de adviescommissie wordt hierover duidelijk door de voorzitter en de minister en zijn vertegenwoordigers gecommuniceerd. In de tijdschema's wordt ook rekening gehouden met de wensen van andere partijen.

Structureren van activiteiten: In het IODS-convenant is besloten dat er op verschillende niveaus interactie plaatsvindt. Allereerst is er de adviescommissie IODS die het bevoegd gezag, de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, maar ook gemeenten en het hoogheemraadschap adviseert. Er bestaan twee subcommissies voor de inpassing in stedelijk en landelijk gebied. De ambtelijke afstemmingsgroep bereidt inhoudelijk vergaderingen voor en de klankbordgroep adviseert (on)gevraagd de adviescommissie. En om de samenhang en communicatie te structureren was er bij de provincie Zuid-Holland een programmabureau IODS opgezet. In de uitvoering van deze afspraken met betrekking tot de organisatie is niet afgeweken van het convenant.

Informatie-uitwisseling: In het IODS-convenant zijn geen regels opgesteld over het delen van informatie. Wel staat in het convenant dat het IODS-programmabureau de communicatie en informatie naar de omgeving verstuurt. Meer dan de helft van de respondenten uit de adviescommissie heeft expliciet benoemd dat het programmabureau duidelijk communiceerde en de partijen altijd van volledige informatie heeft voorzien. Er zijn geen respondenten die aangegeven hebben dat zij ontevreden waren over rol van het IODS-programmabureau met betrekking tot de informatievoorziening. Het delen of lekken van informatie heeft niet voor problemen gezorgd in de periode 2006-2010.

Besluiten - regels/criteria: Het besluit over de A4 is een besluit van de minister. In het IODS-convenant is vastgelegd dat wanneer de minister kiest voor de A4, dan moeten de eisen over de inpassing en de

kwaliteitsprojecten worden ingewilligd. De minister heeft zich achter deze afspraak geschaard door het IODS-convenant te tekenen. Partijen hebben gedurende het proces meerdere malen deze regel opgehaald, bijvoorbeeld wanneer tegenstanders de nut en noodzaak discussie ter tafel brachten in de IODS-adviescommissie.

Het IODS-convenant omvatte procesregels die voor een afbakening van het proces en een beperking van de strategische complexiteit zorgden waardoor bij de start van het proces duidelijkheid en vertrouwen werd bevorderd in de relaties. In de periode tussen 2006 en 2010 is de interactie meerdere malen beïnvloed door regels uit het procesontwerp. Het procesontwerp heeft ervoor gezorgd dat alle partijen in de periode 2006-2010 verbonden bleven aan IODS. Bijvoorbeeld toen partijen uit het 'nee maar' frame een alternatief wilden aandragen binnen IODS, werd kenbaar gemaakt dat de IODS-adviescommissie daarvoor niet het juiste forum was. De duidelijke kaders van het procesontwerp waar alle partijen mee akkoord zijn gegaan hebben ervoor gezorgd dat de interactie binnen IODS ook daadwerkelijk gericht bleef op de realisatie van de doelen van IODS. Daarbuiten kregen partijen uit het 'nee maar' frame echter wel de ruimte om een autonome koers te varen. Het procesontwerp bood de andere IODS-partijen voldoende vertrouwen om de autonomie van partijen uit het 'nee maar' frame te accepteren. Het procesontwerp realiseerde een robuust netwerk waarin partijen uit het 'nee maar' frame de ruimte kregen om te balanceren tussen de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid. Door het vertrouwen van de IODS-partijen in het procesontwerp en doordat een deel van de IODS-partijen in een andere arena de ruimte kregen voor een autonome koers kon het progressieve relationele narratief, ondanks kleine spanningen, behouden blijven.

4.5.2 Het faciliteren van de interactie

De provincie Zuid-Holland is de voorzitter van de IODS-adviescommissie en coördineert en regisseert de IODS-processen. Het programmabureau van de provincie Zuid-Holland faciliteert de adviescommissie en ambtelijke afstemmingsgroep. Daarnaast coördineert het programmabureau de afstemming tussen de zes projecten door regelmatig overleggen te organiseren. Twaalf van de veertien respondenten kwalificeren de rol van de provincie als 'procesmanager'. De overgrote meerderheid is tevreden met hoe de provincie in deze rol de interactie heeft gefaciliteerd. Een wethouder van een lokale gemeente zegt het volgende met betrekking tot de interactie: "De provincie faciliteerde dat vooral. Wat de provincie ontzettend goed gedaan heeft is dat ze alle faciliteiten open hebben gezet om dat proces goed te laten verlopen." In de periode 2006-2010 is netwerkmanagement toegepast door de provincie, maar ook andere partijen zoals Rijkswaterstaat en de gemeente Midden-Delfland hebben zich met het proces bemoeid. Hieronder volgt een overzicht van vijf verschillende elementen van procesmanagement die door verschillende partijen zijn toegepast in de periode 2006-2010.

Vestigen positief klimaat en gedeelde ambitie: Verschillende partijen zijn verantwoordelijk geweest voor het scheppen van een positief klimaat. De aanwezigheid van minister Eurlings zelf bij de vergaderingen

van de adviescommissies is door veel IODS-partijen als betekenisvol ervaren en heeft geleid tot vruchtbare interactie en een positief klimaat. De status van de persoon waardoor een organisatie zich laat representeren in een proces lijkt een grote symbolische waarde te hebben in het *governance network* van IODS. Daarnaast zijn meerdere partijen van mening dat de persoonlijke aandacht van de minister in de IODS-partners en hun zorgen heeft bijgedragen aan een positief klimaat. Naast de aanwezigheid van Eurlings zijn tijdens de vergaderingen door verschillende partijen kleine successen of vormen van voortgang gedeeld met als doel een positief klimaat te creëren of te behouden, zoals door de heer Kleij in een vergadering in 2009: “Naast de IODS-voortgang benoemt de heer Kleij ook de successen van het programma Hof van Delfland. (...) Conclusie is dat IODS een eind op weg is.” Partijen vestigen ook een positief klimaat door de gedeelde ambitie van IODS op te halen in tijden dat de interactie wat lijkt te stagneren. De ondernemersorganisatie VNO-NCW West, voorstander van de aanleg van de A4, heeft meerdere malen in vergaderingen deze ambitie opgehaald, bijvoorbeeld in 2009 toen IODS door de economische crisis en aangescherpte wetgeving op de proef werd gesteld:

De heer Mooren denkt terug aan het mooie jaar 2001 toen IODS geformaliseerd is. Dit betekent dat we al 8 jaar over IODS praten. In die acht jaar is veel veranderd, deels door het voortschrijden der tijd en deels door veranderde wet- en regelgeving. In deze tijd van recessie en economische neergang moeten wij de aangereikte handschoenen oppakken met behoud van de bestaande afspraken. We moeten voorkomen het IODS-convenant in beton te gieten, het komt nu neer op onze gezamenlijke wilskracht

Vijf respondenten geven aan dat VNO-NCW zich heeft ingezet om de weg aangelegd te krijgen door in de adviescommissie de gedeelde ambitie op te halen en partijen te overtuigen snelheid te maken in het proces.

Openhouden agenda: De respondenten geven aan dat in de invulling van de projecten en de verfijning van de inpassingseisen ruimte bestond voor nieuwe ideeën en optimalisaties. In de ontwerpfase van de weg stond met name Rijkswaterstaat aan de lat om de relaties positief te houden door partijen te verbinden aan het ontwerp. Rijkswaterstaat heeft de agenda opgehouden in de ontwerpfase: “Het is echt waar, het vergroten van die taart en in je relaties daarin ook investeren, levert echt kansen op die je, als je handig genoeg bent, in je project ook kan verzilveren.” In de interviews worden meerdere voorbeelden genoemd van resultaten die voortvloeien uit het openhouden van de agenda, zoals een extra zichtwal bij de golfbaan van Schipluiden. De agenda werd ook opgehouden voor de ‘tunnel met vaart’ variant terwijl IODS daar volgens de afspraken van het convenant niet over gaat. Hoewel deze variant niet opgenomen werd in IODS, stemden de IODS-partijen wel toe met een onderzoek naar de variant.

Conflictregulatie: De procedure voor conflictregulatie zoals opgeschreven in het IODS-convenant is in het proces niet toegepast. Toen de ZHMF uit het convenant trad zijn er geen partijen uit de IODS-adviescommissie geweest die geprobeerd hebben om de uittreding te voorkomen. Toen de fout in de

verkeerskundige modellering uit de Trajectnota/MER aan het licht kwam, waren een aantal partijen hier over verbouwereerd en was het vertrouwen licht geschaad. Rijkswaterstaat heeft vrij snel de fout toegegeven en is daarna met een nieuwe Trajectnota/MER gestart. Om de betrouwbaarheid van Rijkswaterstaat te vergroten heeft de organisatie getracht informatie zoveel mogelijk te delen, de projectdirecteur van Rijkswaterstaat verwoordt het als volgt: “En nou ja dat heb ik maar geprobeerd te managen door eigenlijk heel transparant, de conceptresultaten, of bijna definitieve resultaten en de definitieve resultaten te delen op het moment dat het beschikbaar was. Met iedereen in IODS-overleg.” Door informatie vroegtijdig te delen, vergrootte Rijkswaterstaat de betrouwbaarheid waardoor toekomstige conflicten kunnen worden voorkomen.

In een van de kwaliteitsprojecten waren LTO en Natuurmonumenten niet in staat om tot een overeenkomst te komen over de afspraak om 100 hectare natuur te realiseren in Midden-Delfland. De provincie en de gemeente Midden-Delfland hebben vanuit hun eigen rol en taakopvattingen bemiddeld. De wethouder van Midden-Delfland had in het gebied dubbele belangen, enerzijds natuurontwikkeling in een waardevol natuurgebied en anderzijds het behoud van de veehouderij. Vanuit deze dubbele belangen en doordat hij het gebied en de partijen goed kende, wist hij deze twee partijen aan elkaar te verbinden zodat interactie weer mogelijk werd. Ook de provincie heeft als trekker van het betreffende project geprobeerd de partijen aan tafel te krijgen en het conflict uit te spreken. De acties van de provincie Zuid-Holland en de wethouder van Midden Delfland waren hierbij aanvullend op elkaar.

Bouwen van coalities: Het IODS-convenant is een coalitie van partijen die zich hebben gecommitteerd aan de inhoud van dit document. Hierbinnen zijn op verschillende deelgebieden coalities ontstaan, zoals zichtbaar wordt in het ‘nee maar’ frame en het ‘ja mits’ frame. Een aantal IODS-partijen, zoals de provincie Zuid-Holland, hebben zich met name gericht op het behoud van de coalitie IODS als geheel.

Urgentiegevoel creëren: De partijen in het convenant wilden allen snel duidelijkheid over wat het gebied de komende jaren te wachten staat. Eurlings, de stadsregio's en VNO-NCW zijn een aantal van de partijen die voortdurend de wens uitte om snelheid in het proces te houden. Wanneer een ander alternatief, zoals in het geval met ‘tunnel met vaart’ variant, of nieuwe wetgeving het proces dreigt te vertragen, dan hield één van deze partijen een pleidooi waarin de nadruk ligt op de verkeersproblematiek in de regio en dat een snelle oplossing daarvoor wenselijk is. Drie respondenten geven aan dat de stijl van VNO-NCW niet door iedereen even goed gewaardeerd werd. Een respondent die zich bezig hield met het ontwerp van de A4 formuleert het als volgt: “Maar ik had af en toe bij het bestuur van VNO-NCW af en toe dat er wel heel erg een vijandbeeld werd neergezet naar de partijen die gewoon tegen een weg waren of een hele goede inpassing wilde.” Een aantal respondenten geeft aan dat VNO-NCW korte lijnen had met de provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat en daardoor als “extra buitenboordmotor” diende voor IODS, in eerste instantie voor de aanleg van de A4 maar later ook voor de IODS-afspraken over de kwaliteitsprojecten. VNO-NCW kon het proces aanjagen op een manier zoals bestuurders dat vanuit hun eigen rol in het proces niet kunnen.

Concluderend kan worden vastgesteld dat meerdere partijen de rol van procesmanager hebben opgenomen en zo getracht hebben de interactie te faciliteren. De minister, provincie Zuid-Holland, Rijkswaterstaat en de gemeente Midden Delfland waren daarbij de voornaamste procesmanagers. Vanuit hun eigen organisatie en kracht wisten zij bijvoorbeeld een positief klimaat te scheppen of conflicten te reguleren. Hoewel de partijen in beginsel niet geheel onpartijdig in IODS zaten, hebben zij in hun rol als procesmanager zoveel mogelijk gehandeld vanuit de voorwaarden van het IODS-convenant. Verschillende partijen konden zo vanuit hun eigen rolopvatting de strategische complexiteit van IODS beperken. Ook maatschappelijke organisaties kunnen dit soort procesmanagement taken, al dan niet gecoördineerd met andere partijen, op zich nemen. Het gevaar bestaat dan echter wel dat relaties onder druk kunnen komen te staan omdat deze organisaties veel meer gericht zijn op hun eigen belang dan de overkoepelende belangen. Deze netwerkmanagementstrategie is met name gericht op het verbonden houden van de actoren aan het interactieproces door de juiste condities en voorwaarden te scheppen. Daarmee heeft deze strategie een directe invloed gehad op de dynamiek in relaties door het relationele narratief progressief te houden.

4.5.3 Verbinden van partijen

In het IODS-convenant zijn de belanghebbende partijen uit het gebied aan elkaar verbonden, met name die partijen die van belang zijn voor de ontwikkeling van de oplossingsrichting. Door de regelmatige bijeenkomsten van de IODS-adviescommissie bleven de partijen interactie hebben met elkaar en daardoor verbonden aan IODS. Daarnaast waren er ook twee subcommissies voor de stedelijke en de landelijke inpassing ingericht waar de wethouders van Schiedam en Midden-Delfland voorzitter van waren. Een van de wethouders geeft in het interview aan: "Dat is natuurlijk ook een tactiek geweest om ervoor te zorgen dat de koppige mensen ook wel betrokken werden in het verhaal van het opstellen van het plan over hoe de A4 eruit zou moeten zien." De lokale bestuurders werden zo op een positie gezet waarin zij zelf verantwoordelijkheid droegen voor de inpassing van de weg en daarmee voor een succesvolle uitvoering van IODS. Vier respondenten noemen in het bijzonder de rol van het IODS-programmabureau van provincie Zuid-Holland als verbinder tussen de partijen. Een ambtenaar van de provincie Zuid-Holland geeft zelf een beschrijving van zijn werkzaamheden:

Door heel veel te pendelen, met partijen te praten. Bilateraaltjes, trilateraaltjes. Alle maatschappelijke organisaties weer eens bij elkaar roepen. Die gemeenten weer eens bij elkaar roepen. Dus op allerlei borden waren we maar aan het schaken om die kikkers maar in de kruiwagen te houden.

Een respondent die aangesloten was bij de adviescommissie formuleert de rol van een ambtenaar uit het programmabureau als volgt: "Door continu te blijven informeren. En dat soort mensen heb je wel nodig in

dat soort processen. Hij ging naar de partijen toe en hield ze betrokken en ook om persoonlijke relaties goed houden.” Tussen 2006 en 2010 is ook de verbinding gezocht met de burger die voor de komst van de weg is. Zo heeft de gedeputeerde van de provincie en voorzitter van de IODS-adviescommissie, Martin Huls, op de dag nadat het IODS-convenant was getekend, samen met wethouder Haan van gemeente Schiedam op een markt in Schiedam gestaan om daar het voor- en tegengeluid aan de burgers te vertellen. Na afloop vertelden beiden dat de meerderheid van de Schiedammers die ze spraken het met het respectievelijke voor- of tegengeluid eens waren. Gedurende het proces zijn ook voorstanders van de weg in de klankbordgroep toegetreden zodat de belangen van burgers en bedrijven die voor aanleg waren beter gerepresenteerd waren in dit forum. Deze voorstanders van de weg waren, op de ondernemersvereniging na, hiervoor vaak slecht georganiseerd en nadat ze een stem kregen in het proces lieten zij zich duidelijk horen. Het gevolg daarvan was dat lokale ondernemers zich organiseerden in “De Vrienden van de A4”. Zij organiseerden acties en verzamelden handtekeningen als een spiegelbeeld van de acties van de tegenstanders. Een respondent die ambtelijk betrokken was in IODS verwoordt de gevolgen van de betrokkenheid van ondernemers bij IODS als volgt:

Landelijk ontstond er een ander beeld van de A4. Het vergroete het draagvlak. Nu werd pas duidelijk hoeveel mensen er last hadden van het feit dat die A4 er niet was. Het waren eindelijk eens geen overheidstypen die dat riepen, maar gewoon mensen uit de praktijk en dat voegde wat toe. Dat was een belangrijk maatschappelijk signaal.

Naast de provincie wordt door respondenten ook veelvuldig de verbindende capaciteiten van wethouder van der Kamp genoemd. Van der Kamp is erin geslaagd de partijen uit zijn gemeente zoals Natuurmonumenten en LTO bij elkaar te brengen in de opgave voor de ruimtelijke kwaliteit in Midden-Delfland.

Kortom, het verbinden van partijen heeft ervoor gezorgd dat alle relevante partijen betrokken raakten bij IODS. Verschillende partijen hebben zich daarbij ingezet om andere partijen aan elkaar of aan het netwerk te verbinden. Een belangrijk onderdeel in de toepassing van deze strategie is dat partijen uit het ‘nee maar’ frame in een positie werden geplaatst waarin zij zelf verantwoordelijkheid kregen over aspecten van IODS die hen direct aangaan. Wat verder opvalt is dat de IODS-partijen verbinding zochten met elkaar op het gebied van de afspraken en voorwaarden uit het IODS-convenant. Wanneer partijen uit het ‘nee maar’ frame parallel aan IODS een autonome koers opgingen werd door de andere IODS-partijen niet getracht om hen uit alle macht te verbinden aan IODS, in ieder geval zolang de autonome koers niet fundamenteel botste met de afspraken uit het IODS-convenant. De strategie waarin partijen met elkaar verbonden werden, heeft een directe invloed op de dynamiek in relaties. Verschillende partijen werden aan IODS verbonden waarbij voor sommige partijen ruimte werd gelaten voor autonomie, wat een positieve werking had op het progressieve relationele narratief.

4.5.4 Zoeken samenhang inhoud frames

Met het IODS-convenant in 2006 werden de diverse frames van de IODS-partijen verenigd. Het gezamenlijke frame dat in 2006 was ontstaan, is echter onderhevig aan veranderingen omdat partijen voortdurend opnieuw over het frame oordelen en onderhandelen. Tussen 2006 en 2010 zijn de uitgangspunten uit het IODS-convenant verder uitgewerkt en hebben processen van *frame alignment* plaatsgevonden. Met de twee commissies voor de inpassing van de weg kregen directe belanghebbenden verantwoordelijkheid om praktische oplossingen te vinden waarin doelen met elkaar vervlochten konden worden en waar draagvlak voor bestond. Voor het ontwerpen van de weg en de technische inpassing stond Rijkswaterstaat aan de lat. Zij zochten proactief de verschillende partijen op om de eisen van het convenant te verenigen met het ontwerp. Een respondent indertijd werkzaam bij Rijkswaterstaat geeft aan dat hij de belangentegenstellingen probeerde te verkleinen door informatie te delen of vraagstukken uit te werken. Een bijzondere uitdaging ontstond in 2009 toen, door de economische crisis en aangepaste wetgeving op het gebied van tunnelveiligheid en luchtkwaliteit, de partijen zich moesten buigen over eventuele aanpassingen in het ontwerp. De zoektocht naar samenhang in elkaars belangen om zo het Rijksdoel voor versoering te includeren is volgens de respondenten een intensief proces geweest. Het leidde uiteindelijk wel tot frame uitbreiding. De waarden en belangen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om waar mogelijk kosten te besparen werden opgenomen in het gezamenlijke frame.

Ondanks versoeringen leverde het proces resultaten op waar de betrokken partijen tevreden mee konden zijn. Zo hebben de gemeente Schiedam en Rijkswaterstaat in 2010 een akkoord bereikt over het dubbele grondgebruik op het tracé in het stedelijk gebied. Rijkswaterstaat heeft het ontwerp aangepast zodat vier sportvelden op het dak van de landtunnel konden worden aangelegd en parkeren onder uitstekende “luifels” van het dak mogelijk werd gemaakt. Meerdere respondenten geven aan dat deze ‘deal’ ervoor gezorgd heeft dat het frame van Schiedam verschoof. Het ‘nee, maar’ frame verschoof naar ‘ja, mits’ doordat de samenhang werd gevonden in doelen. Ook de andere partijen uit de IODS-adviescommissie hebben zich voortdurend ingezet om frames nog beter met elkaar te verenigen en waar mogelijk frame uitbreiding te bewerkstelligen. Meerdere actoren geven aan dat het verenigen van doelen en frames geen strak georganiseerd of gefaseerd proces was, een respondent formuleert het als volgt: “Heel IODS was natuurlijk één groot typisch Hollands Poldermodel. Dus iedereen bij elkaar en iedereen een mening en dan maar eindeloos praten om te kijken waar je elkaar weer kan vinden.” Hoewel Rijkswaterstaat de procesmanagementrol naar zich toetrok op het vlak van de A4, was het volgens respondenten met name de provincie Zuid-Holland die met werksessies en vergaderingen de partijen aan elkaar wist te koppelen op het gebied van de kwaliteitsprojecten.

Wat opvalt is dat de meeste IODS-partijen zich ondanks de onderlinge verschillen realiseerden dat IODS een unieke mogelijkheid was om de A4 zorgvuldig in te passen en tegelijkertijd de regio een kwaliteitsimpuls te geven. Bij de partijen bestond het besef dat de regio een gedeelde visie moest hebben

en het eens moesten worden over het ontwerp van de A4 en de verschillende kwaliteitsprojecten. Een respondent verwoordt het als volgt:

Als er een beeld zou ontstaan in de Tweede Kamer van daar in de regio gaan ze rollend en bollend met elkaar om en iedereen doet maar wat, ja dan was je heel kwetsbaar geweest en dan had de Tweede Kamer kunnen zeggen van: het moet maar eens afgelopen zijn met het geouwehoer we gaan die weg nu lekker sober aanleggen. En daar was iedereen wel van overtuigd, we moesten elkaar beethouden ondanks de verschillende achtergronden.

Deze netwerkmanagementstrategie heeft op directe wijze invloed op het gezamenlijke frame. Het gezamenlijke frame uit 2006 is behouden gebleven en waar mogelijk uitgebreid met nieuwe waarden en overtuigingen resulterende in het Tracébesluit en aanvullend daarop een bestuurlijke overeenkomst. Deze bestuurlijke overeenkomst was een uitgebreidere en meer gedetailleerde versie van het IODS-convenant en kende een budget dat met 240 miljoen euro werd verhoogd ten opzichte van het budget ten tijde van het IODS-convenant. Het Tracébesluit en de bestuurlijke overeenkomst zijn tot stand gekomen doordat partijen als Rijkswaterstaat en de provincie Zuid-Holland actief op zoek zijn gegaan naar de samenhang in de frames.

Tussenconclusie netwerkmanagement: Directe en indirecte invloed van netwerkmanagement

Samenvattend kan worden geconstateerd dat tussen 2006 en 2010 op verschillende wijzen netwerkmanagement is toegepast in het IODS-netwerk. De strategie van het zoeken naar samenhang in de inhoud van de frames heeft een directe invloed gehad op de totstandkoming van het gezamenlijke frame. De andere drie strategieën hebben een indirecte invloed gehad op de ontwikkeling van het gezamenlijke frame. Het procesontwerp, het faciliteren van de interactie en het verbinden van actoren zijn klassieke strategieën die de voorwaarden scheppen voor relationele omstandigheden waarbinnen planning- en ontwikkelingsprocessen zich kunnen ontplooiën. Door het toepassen van deze strategieën is het relationele narratief progressief gebleven doordat de partijen de relaties vertrouwden, waardeerden en als nuttig hebben ervaren. Echter, het relationele narratief is ook progressief gebleven doordat de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid waar sommige partijen mee worstelden niet heeft geleid tot kritieke gebeurtenissen die relationeel keerpunt inluidde. In het toepassen van de strategieën heeft de context waarbinnen relaties zich ontwikkelen een belangrijke rol gespeeld. De IODS-partijen waren zich bewust van de lange voorgeschiedenis van sommige partijen met het vraagstuk van de A4. Hierdoor is met name bij procesontwerp en het verbinden van de strategieën ruimte gelaten voor de autonome koers die partijen soms nodig hebben parallel aan de verbondenheid aan een integraal proces als IODS. Tegelijkertijd werd met alle drie de strategieën getracht het IODS-netwerk robuuster te maken door de partijen die buiten de arena van IODS een autonome koers vaarden, wel betrokken te houden bij de afspraken van IODS. Zo ontstond verbondenheid binnen IODS en tegelijkertijd ruimte voor wie buiten de IODS-afspraken om een autonome koers wilden varen.

5. Conclusie en discussie

In dit slothoofdstuk wordt op basis van de analyse van de bevindingen en analyse een antwoord gegeven op de deelvragen waarna vervolgens de hoofdvraag van dit onderzoek wordt beantwoord. Aansluitend zal in de discussie worden gereflecteerd op het verloop van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de aanbevelingen.

5.1 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk zijn in totaal vijf deelvragen geformuleerd. Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord, zullen eerst op basis van de bevindingen de deelvragen worden beantwoord.

5.1.1 Antwoord op de deelvragen

Theoretische deelvraag 1: Hoe kan de dynamiek van relaties in een *governance network* worden geanalyseerd?

De dynamiek in relaties is geanalyseerd door gebruik te maken van een relationele benadering. Aan de hand van concepten als relationele narratieven, relationele keerpunten en kritieke gebeurtenissen kan inzicht worden verkregen over hoe relationele veranderprocessen plaatsvinden in een *governance network*. Aan de hand van de verhalen die de partijen vertellen over de relatie kan een duidelijk en genuanceerd beeld ontstaan van hoe de dynamiek in relaties zich heeft ontwikkeld en welke mechanismen daaraan ten grondslag hebben gelegen. Een onderscheid kan daarbij gemaakt worden in progressieve, regressieve en stabiele narratieven. In dit onderzoek is de afhankelijke variabele het gezamenlijke frame wat al dan niet tot stand komt in het *governance network*. Door de dynamiek in relaties samen met de ontwikkeling van een gezamenlijk frame te visualiseren, kan bovendien inzichtelijk worden gemaakt onder welke relationele omstandigheden de vereniging van frames in een gezamenlijk frame plaatsvindt.

Theoretische deelvraag 2: Welke netwerkmanagementstrategieën kunnen worden toegepast in een *governance network*?

In *governance networks* kunnen tal van netwerkmanagementstrategieën worden toegepast die invloed uitoefenen op de uitkomsten van het *governance network*. De selectie van de strategieën die in dit onderzoek worden bestudeerd is gedaan op basis van literatuur over netwerkmanagement. Hieruit kon worden opgemaakt dat deze vier strategieën het meest worden toegepast in netwerken. Volgens Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) kan 82 procent van de netwerkmanagementstrategieën grotendeels worden geschaard onder een van deze vier strategieën. De netwerkmanagementstrategieën zijn met name gericht op de relationele omstandigheden (actoren en interactie) die de voorwaarden scheppen voor de planning- en ontwikkelingsprocessen.

Empirische deelvraag 1: Hoe heeft netwerkmanagement direct invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame

Een sterke invloed gaat uit van de strategie waarbij de samenhang wordt gezocht in de inhoud van frames. In 2006 was een gezamenlijk frame tot stand gekomen waarin alle IODS-partijen de opvatting deelde dat als de minister over zou gaan tot de aanleg van de A4, de afspraken en voorwaarden van het IODS-convenant leidend zouden moeten zijn. Deze zogenoemde 'alles of niks'-boodschap werd door alle partijen waaronder het ministerie van Verkeer en Waterstaat ondersteund. Het gezamenlijk frame uit 2006 werd vervolgens in de periode 2006-2010 uitgebreid doordat partijen in die periode de verdere samenhang in de frames zochten, met name in de uitwerking van eerdere afspraken. Verschillende partijen kregen zelf verantwoordelijkheid om oplossingen te vinden waarin doelen met elkaar vervlochten konden raken. Daarnaast hebben een aantal partijen, zoals Rijkswaterstaat en de provincie Zuid-Holland, zich extra ingezet om de samenhang te vinden in de frames van de partijen. Zo werden er vergaderingen en werksessies georganiseerd waarin partijen hun frames aan elkaar konden koppelen. Uiteindelijk heeft de zoektocht naar samenhang in frames ervoor gezorgd dat in 2010 een Tracébesluit en een bestuurlijke overeenkomst gerealiseerd konden worden.

Empirische deelvraag 2: Hoe heeft netwerkmanagement invloed gehad op de dynamiek in relaties?

Van de vier netwerkmanagementstrategieën zijn er drie die een directe invloed hebben op de dynamiek in relaties. Het procesontwerp, het faciliteren van de interactie en het verbinden van de actoren hebben met elkaar gemeen dat zij tot doel hebben om relationele voorwaarden te scheppen waarbinnen het planning- en ontwikkelingsproces in het netwerk tot bloei kan komen. De onderzoeksperiode van dit onderzoek begint in 2006 met de totstandkoming van een gezamenlijk frame wat zich uitte in het IODS-convenant. Het IODS-convenant in 2006 was in het licht van de lange voorgeschiedenis over het vraagstuk van de A4 een mijlpaal met een grote impact op de relaties doordat een lang proces van onderhandeling werd afgesloten en een nieuwe periode van interactie werd gestart. In het IODS-convenant werden voor- en tegenstanders uit het publieke, private en maatschappelijke domein na een lang proces aan elkaar verbonden. Het IODS-convenant bestond voor een groot deel uit een procesontwerp waarin procesregels voor een afbakening van het IODS-proces zorgde. Doordat deze netwerkmanagementstrategie in het proces werd toegepast, ontstond vertrouwen in de relaties en won het netwerk aan betekenis en daarmee groeide eveneens de wil van partijen om te investeren in de relaties. Daarnaast realiseerden de partijen zich goed dat het IODS-convenant een doorbraak betekende in de discussie over de A4, waardoor de relaties positiever werden gezien. De relationele ervaringen kregen door de realisatie van het IODS-convenant een flinke opleving waardoor het relationele narratief veranderde van stabiel naar progressief.

Tussen 2006 en 2010 hebben zich geen kritieke gebeurtenissen voorgedaan die relationele keerpunten hebben ingeleid. Hierdoor bleef het relationele narratief progressief. Wel zijn er verschillende interne gebeurtenissen geweest die dynamiek in de relaties hebben veroorzaakt en daardoor de koers van het

progressieve narratief wat hebben versterkt of verzwakt. De oorzaak van die relationele dynamiek is met name te vinden in de dialectische spanning tussen verbondenheid en autonomie waar partijen in een netwerk mee worstelen. Zo waren er IODS-partijen die een lange voorgeschiedenis kenden waarin zij soms fel tegen de aanleg van de A4 hebben gestreden. Gedurende het hele proces, maar met name rond de totstandkoming van de gezamenlijke frames, zijn deze partijen bezig met het vinden van een balans tussen autonomie en verbondenheid. Zij balanceren tussen de keuze om enerzijds voortgang te boeken in het *governance network* van IODS, anderzijds willen ze niet dat die voortgang ten koste gaat van de eigen kernwaarden. Doordat er verschillende netwerkmanagementstrategieën zijn toegepast is de dynamiek in de relaties beperkt gebleven en zijn de dialectische spanningen gemanaged waardoor het relationele narratief progressief bleef.

Allereerst heeft het procesontwerp ervoor gezorgd dat alle relevante IODS-partijen akkoord gingen met diverse procesregels. Met name de regels over de voorwaarden, doelen en agenda bleken effectief te zijn doordat partijen op deze regels gewezen konden worden en zo verbonden bleven aan het gezamenlijke frame van IODS. Partijen konden daardoor niet volledig autonoom hun gang gaan waardoor de relaties zich niet ontwikkelden tot relaties van volledig autonoom gedragende partijen. Hierdoor kon de interactie gericht blijven op de kwaliteitsprojecten en de inpassingseisen voor de A4. Dit gaf de IODS-partijen voldoende vertrouwen in de relaties, met name wanneer een partij die tegen de aanleg van de A4 was, een neiging had naar meer autonomie buiten IODS om. Het procesontwerp van IODS, wat afgebakend was doordat het alleen ging over de inpassingseisen van de A4 en de kwaliteitsprojecten, gaf de partijen uit het 'nee maar' frame de ruimte om op bepaalde punten een autonome koers te varen waarin zij probeerden de aanleg van de A4 te voorkomen. Er ontstond voor alle partijen in de relaties ruimte voor een combinatie van verbondenheid en autonomie die zij nodig hadden, hierdoor konden de relaties in het *governance network* in stand blijven en robuust worden,

Daarnaast heeft de tweede netwerkmanagementstrategie, de facilitering van interactie, ervoor gezorgd dat de interactie tussen de partijen kon voortduren. Met deze netwerkmanagementstrategie werden de condities en voorwaarden geschapen voor de interactie waardoor partijen verbonden bleven aan IODS. Verschillende partijen hebben zich ingezet om de interactie in het proces te faciliteren. Hoewel de provincie Zuid-Holland formeel de coördinator en regisseur is van IODS, wist het zich hierin gesteund door tal van partijen uit het publieke én private domein. Vanuit hun eigen rolopvatting hebben diverse partijen bijgedragen aan het vestigen van een positief klimaat, het openhouden van de agenda, het reguleren van conflicten, het bouwen van coalities en het creëren van een gevoel van urgentie. De partijen die deze managementtaken op zich namen, zaten niet geheel onpartijdig in het proces doordat zij vaak voor de aanleg van de A4 waren. Het netwerkmanagement door deze partijen was daarom gericht op het succesvol laten zijn van IODS en niet direct op de aanleg van de A4. De relaties kunnen wel verslechteren wanneer partijen met eenzijdige belangen op bijvoorbeeld felle wijze het proces in het netwerk proberen aan te jagen. Kortom, het faciliteren van de interactie heeft bijgedragen aan het verbonden houden van de partijen aan IODS door de juiste condities en voorwaarden te scheppen in het netwerk.

De derde netwerkmanagementstrategie, het verbinden van partijen, heeft ook invloed gehad op de dynamiek in de relaties. De provincie Zuid-Holland heeft een belangrijke rol gespeeld in het verbinden van nieuwe partijen en het verbonden houden van de bestaande IODS-partijen. Zo bleven de grootste tegenstanders van de A4 verbonden met het netwerk doordat zij naast een eigen takenpakket ook verantwoordelijkheid kregen in een proces waar voor hen kansen lagen. De volledige verbinding en toewijding van alle partijen was echter geen doel op zich in het netwerk. Het progressieve relationele narratief is ook behouden gebleven doordat partijen met een lange voorgeschiedenis als tegenstander van de A4, de ruimte kregen om hun anti-A4 lobby voort te zetten tot aan het moment dat de minister een besluit zou nemen. Dit uitte zich in de zoektocht van de partijen uit het 'nee, maar' frame naar alternatieve varianten voor de A4. Op deze wijze waren zij op sommige momenten meer verbonden met de relaties uit het IODS-netwerk dan op andere momenten. Hierdoor kregen zij de vrijheid om de eigen kernwaarden en identiteit te behouden in een proces waarin zij de balans zochten in de dialectische spanning tussen autonomie en verbondenheid. Dat leidde soms wel tot dynamiek in de relaties. Maar de andere IODS partijen leken dat te accepteren omdat zij wisten dat de waarden en opvattingen van de IODS-partijen in het gezamenlijke frame ver uit elkaar lagen. De IODS-partijen hadden hier begrip voor zolang deze partijen uit het 'nee maar' frame zich hielden aan de afspraken van het IODS-convenant. Daarbij werd het IODS-netwerk robuuster gemaakt door binnen dit kader de partijen in verbinding te laten blijven, ondanks dat sommige partijen buiten IODS de ruimte kregen voor een autonome koers.

De drie netwerkmanagementstrategieën hebben de relationele voorwaarden geschapen waarbinnen de relaties zich konden ontwikkelen. Het IODS-netwerk is door de IODS-partijen robuust gemaakt door middel van het procesontwerp, de facilitering van de interactie en het verbinden van partijen. Echter, het verbinden van partijen was beperkt tot de afspraken en doelen van het IODS-convenant, wat ook duidelijk in het IODS-convenant was opgenomen. Daarbuiten kregen bepaalde IODS-partijen de ruimte van de andere IODS-partijen om een autonome koers te varen zolang zij zich aan de afspraken van IODS hielden.

Empirische deelvraag 3: Hoe heeft de dynamiek in relaties invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame?

In 2006 wordt het IODS-convenant gesloten waarin alle relevante partijen het eens worden over inpassingseisen van de A4 en kwaliteitsprojecten voor de regio. Na tientallen jaren van gesteggel in dit dossier was er een doorbraak geforceerd. Het IODS-convenant is een uitingsvorm van het gezamenlijke frame waarover de partijen het eens werden, namelijk dat de A4 er alleen mag komen wanneer het voldoet aan de eisen van het IODS-convenant. Het gezamenlijke frame bracht een progressief relationeel narratief teweeg wat tot aan het nieuwe gezamenlijke frame in 2010 behouden zou blijven. Echter, in dit gezamenlijke frame kon een onderscheid gemaakt worden in een 'nee, maar' frame en een 'ja mits' frame waartussen de verschillen groter zijn dan ze op het eerste oog lijken. De partijen in het 'nee maar' frame, waaronder gemeente Schiedam en de Zuid-Hollandse Milieufederatie, zochten parallel aan hun

participatie in IODS, vanuit hun anti-A4 lobby naar alternatieven voor de A4. Er hebben zich in het netwerk, ondanks de aanwezigheid van deze verschillende frames, geen grote kritieke gebeurtenissen voorgedaan die een relationeel veranderproces hebben ingezet. De dynamiek in de relaties, voortkomend uit de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid, bleef beperkt tot kleine schommelingen. Door de verschillende netwerkmanagementstrategieën was een robuust netwerk ontstaan waardoor de relaties ondanks de schommelingen zich konden blijven ontwikkelen in een progressieve richting. Hierdoor waren de juiste voorwaarden geschapen waarbinnen de partijen het gezamenlijk frame verder konden uitbreiden. Het progressieve relationele narratief heeft de juiste voorwaarden geschapen waarbinnen de frames van de verschillende partijen verder aan elkaar verbonden konden raken.

5.1.2 Antwoord op de hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe heeft netwerkmanagement invloed gehad op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij het programma *Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam*?

Aan het begin van de onderzoeksperiode werd direct een gezamenlijk frame opgesteld. In de periode van 2006 tot en met 2010 is dit gezamenlijke frame uitgebreid tot een nieuw gezamenlijk frame. Netwerkmanagement heeft een directe en indirecte invloed gehad op de ontwikkeling van het gezamenlijk frame tot het nieuwe gezamenlijke frame waarin dit frame werd uitgebreid met aanvullende frames, belangen en sentimenten van de IODS-partijen. Netwerkmanagement oefende een directe invloed uit doordat een strategie werd toegepast waarin tussen 2006 en 2010 continu de samenhang werd gezocht in de inhoud van de frames van de partijen. De indirecte invloed van netwerkmanagement verliep langs de dynamiek van relaties. Netwerkmanagement heeft invloed op de dynamiek van relaties doordat het de voorwaarden weet te scheppen waarbinnen de relaties zich positief hebben kunnen ontwikkelen. Door het formuleren van een procesontwerp, het faciliteren van interactie en het verbinden van partijen is het netwerk van relaties robuust gemaakt.

De drie hiervoor genoemde netwerkmanagementstrategieën hebben de relationele voorwaarden geschapen waarbinnen de relaties zich in het IODS-netwerk konden ontwikkelen. In alle drie de strategieën stond het verbinden van partijen aan elkaar en aan IODS centraal. Door het toepassen van netwerkmanagement werd een robuust netwerk gecreëerd waarin het voor de IODS-partijen aantrekkelijk was om verbonden te blijven omdat door de goede relaties mogelijkheden ontstonden om uitkomsten te realiseren die voor hen gunstig konden uitpakken. De focus op verbinding in het netwerk heeft bij de partijen niet geleid tot grote dialectische spanningen tussen autonomie en verbondenheid. De oorzaak daarvan ligt in de context waarbinnen de relaties evolueren en veranderen. Sommige partijen die bij IODS waren aangesloten kenden een lange voorgeschiedenis met de A4 waarin zij altijd tegen de aanleg zijn geweest. Hun deelname aan IODS betekende dat zij een bijdrage gingen leveren aan de inpassingseisen van een weg waar zij ideologisch nog steeds tegen waren. De andere IODS-partijen

begrepen dat de verbondenheid van die partijen uniek was gezien de historie die zij met de A4 hadden. Het gevolg was dat partijen die tegen de aanleg van de A4 waren de ruimte kregen om buiten de kaders van IODS alsnog tegen de A4 te lobbyen. Een belangrijke voorwaarde was dat alle IODS-partijen zich wel aan de afspraken moesten houden van het IODS-convenant. Doordat de IODS-partijen de vrijheid hadden om te schakelen tussen autonomie en verbondenheid, zijn geen grote relationele conflicten ontstaan waardoor het relationele narratief progressief kon blijven. Tussen 2006 en 2010 was het narratief progressief: partijen hebben de relaties in toenemende mate als betrouwbaar, waardevol en betekenisvol ervaren. Door deze staat van relaties werd het mogelijk om het gezamenlijke frame uit te breiden waardoor een nieuw gezamenlijk frame tot stand kon komen.

De titel van deze scriptie is 'Netwerkmanagement: De kikkers in de kruiwagen houden?'. De titel verwijst naar een uitspraak van een van de respondenten die zijn netwerkmanagementwerkzaamheden beschrijft als het bijhouden van de kikkers in de kruiwagen. Terugkijkend naar de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat netwerkmanagement voor een groot deel bestaat uit het betrokken houden van de partijen en daarmee dus het in de kruiwagen houden van de kikkers. Echter, zoals in de conclusie beschreven, moeten partijen ook ruimte krijgen voor autonomie. Wil je de kikkers in de kruiwagen houden, dan moeten zij wel de ruimte krijgen om hun sprongen te maken.

5.2 Discussie

In de discussie zal allereerst worden gereflecteerd op de methodologische beperkingen van het onderzoek en wat de gevolgen daarvan zijn voor de validiteit. Daarna zal een korte beschouwing worden gegeven over hoe de resultaten zich verhouden tot de bestaande wetenschappelijke literatuur.

Methodologische beperkingen van het onderzoek

Het verrichte onderzoek heeft interessante en betekenisvolle inzichten opgebracht over hoe netwerkmanagement invloed kan hebben op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame. Het is echter noodzakelijk om de methodologische beperkingen van dit onderzoek te benoemen en onderdelen van het onderzoek te nuanceren.

De grootste beperking van het onderzoek is de onderzoeksperiode 2006-2010. Het jaar 2006 is inmiddels 10 jaar geleden en dit kan met name bij de interviews leiden tot onvolledige of onjuiste informatie. Ten eerste is de capaciteit van mensen om gedetailleerd het verleden te reproduceren beperkt. Hierdoor kan het zijn voorgekomen dat respondenten belangrijke informatie niet hebben gedeeld omdat zij het tijdens het gesprek niet meer konden herinneren. Ten tweede kan er ook sprake zijn van *recall bias* waarbij de respondenten zich bepaalde zaken, bewust of onbewust, anders herinneren dan waarop ze in werkelijkheid gebeurd zijn. Zo zijn mensen geneigd om de meest negatieve of positieve ervaringen te herinneren wanneer zij gevraagd worden een herinnering uit het verleden op te roepen (Morewedge et al.

2005). Hierbij kan het geheugen volgens Morewedge et al. (2005) geblokkeerd raken, herinneringen vervormen of zelfs nieuwe herinneringen creëren. Bovendien kan de herinnering aan een proces of actor vervormd worden doordat er bijvoorbeeld uiteindelijk een positieve, of juist negatieve, uitkomst is gerealiseerd. Daarbij kunnen latere positieve of negatieve herinneringen van vergelijkbare processen of actoren bijdragen aan een vervorming van het geheugen van de respondent. Het gevolg hiervan in de context van de onderzoeksperiode 2006-2010 is dat mogelijk onjuiste conclusies worden getrokken op basis van de informatie uit de interviews. Echter, bij de start van het onderzoek is met deze beperking rekening gehouden door de respondenten zo goed mogelijk voor te bereiden op het gesprek. Daarnaast zijn enkel de meest relevante partijen geïnterviewd die in 2006-2010 ook nauw betrokken waren bij het proces. Het is aannemelijk dat zij het proces beter kunnen herinneren dan partijen die losjes verbonden waren aan het netwerk. Daarbij is het IODS-programma een programma met een budget van honderden miljoenen met een grote impact op de regio, wellicht dat het project daardoor langer blijft in het geheugen. In een vervolgonderzoek kan deze beperking voorkomen worden door respondenten te interviewen wanneer zij nog daadwerkelijk onderdeel zijn van het te onderzoeken proces. Echter, in die situatie bestaat de kans dat de respondenten door manipulatie van de antwoorden een positiever beeld van de onderzoeksresultaten willen realiseren. In dit onderzoek is de kans op manipulatie door middel van sociaal wenselijk antwoorden minimaal omdat de meeste respondenten niet meer dezelfde rol of functie vervullen als in de onderzoeksperiode. Bovendien hebben de respondenten in dit onderzoek de tijd gehad om te reflecteren op het proces waardoor de kans groter is dat een genuanceerder beeld is gedeeld in het interview.

Een tweede beperking van dit onderzoek is het ontbreken van een aantal relevante personen in de interviews. Na een documentstudie is bepaald welke partijen het meest relevant zijn voor interviews. Van die relevante partijen ontbreken er twee: Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat en een vertegenwoordiger van de Zuid-Hollandse Milieufederatie. Getracht is deze beperking te ondervangen door de standpunten, waarden en belangen van deze partijen te reconstrueren aan de hand van de documentstudie. Door het ontbreken van deze cruciale respondenten zijn echter bepaalde standpunten onderbelicht gebleven wat de objectiviteit van de resultaten van het onderzoek ondermijnt. Daarnaast blijft, zoals in elk kwalitatief onderzoek waarin interviews als middel van data-verzameling wordt gehanteerd, de vraag overeind in hoeverre één persoon representatief kan zijn voor zijn of haar organisatie. In dit onderzoek is daarom getracht om personen te interviewen die direct betrokken waren in het netwerk van IODS en daarnaast in de eigen organisatie een hoge bestuurlijke of ambtelijke rol vervullen. Echter, het kan voorkomen dat er binnen een organisatie een spanning is ontstaan over het programma waardoor de geïnterviewde persoon niet geheel representatief is voor de organisatie. Bij de actoranalyse, voorafgaand aan de interviews, is hier rekening mee gehouden zodat de informatie uit de interviews waar nodig van nuance kan worden voorzien.

Een derde beperking van het onderzoek is dat in de onderzoeksperiode 2006-2010 slechts sprake is geweest van één type narratief waardoor de kenmerken van het progressieve narratief niet vergeleken

kunnen worden met andere narratieven in hetzelfde netwerk. De verwachting was dat in de onderzoeksperiode meer relationele keerpunten zouden optreden. Doordat dit niet is gebeurd zijn de resultaten ietwat eendimensionaal. Het bepalen van de relationele narratieven is overigens zoveel mogelijk geprobeerd te verantwoorden door het gebruik van helder omschreven indicatoren en de uitleg in de methodologie over hoe de onderzoeker tot bepaalde keuzes is gekomen. Ondanks deze pogingen om de reproduceerbaarheid van het onderzoek te verhogen, blijft het bepalen van het narratief tot op zekere hoogte afhankelijk van de interpretatie van de onderzoeker. In de methodologie is echter uitgebreid beschreven hoe de kwaliteit van dit onderzoek gewaarborgd is door te beschrijven hoe in dit kwalitatieve onderzoek is gestreefd naar betrouwbaarheid en validiteit.

Een vierde beperking wordt in dit onderzoek veroorzaakt door de grote hoeveelheid aan actoren betrokken in het IODS netwerk. Om een zo volledig beeld te krijgen van hoe partijen de relaties ervaren, zou idealiter elke actor moeten worden uitgevraagd op hoe zij de relaties met alle partijen hebben ervaren. De tijdsduur van een interview is beperkt en daarom is ervoor gekozen om van elke actor de twee belangrijkste en de twee moeizaamste relaties te bespreken. Door op deze kwalitatieve wijze informatie uit te vragen, konden de respondenten inhoudelijk dieper ingaan op de aard van de relatie waarvan wordt verwacht dat het interessantere inzichten oplevert dan een meer kwantitatieve benadering. Deze kwalitatieve benadering heeft echter als beperking dat niet alle relaties tussen alle partijen in kaart zijn gebracht.

Onderzoekresultaten in het licht van de bestaande wetenschappelijke literatuur

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat goede relaties in een netwerk kunnen bijdragen aan een gezamenlijk frame. Echter, het onderzoek wijst ook uit dat goede relaties in een netwerk niet per se worden gerealiseerd doordat de hoogste graad van verbondenheid wordt bereikt. Te veel verbondenheid kan ertoe leiden dat partijen hun eigen ideologische waarden uit het oog verliezen. Uit het onderzoek blijkt dat partijen in een netwerk daarom behoefte kunnen hebben aan een bepaalde vorm van autonomie. Wanneer die partijen in het netwerk de ruimte krijgen om op momenten een autonomere koers te varen, kan dat ertoe leiden dat de relaties beter worden gewaardeerd. Maar zoals te veel verbondenheid kan leiden tot verlies van de eigen ideologische waarden, kan te veel autonomie van partijen tot een breuk in de verbondenheid leiden waardoor relaties kunnen breken. Netwerkmanagement kan een rol spelen door de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid te managen. Niet door enkel de partijen zoveel mogelijk aan elkaar te verbinden, maar door bijvoorbeeld de dialectische spanning te integreren in het procesontwerp. Daardoor kan een robuuster netwerk ontstaan waardoor de relaties in stand kunnen blijven, ondanks dat sommige partijen in het proces ruimte nodig hebben voor een autonome koers.

Vanuit de systeemtheorie kan een verklaring gegeven worden waarom netwerkmanagement gericht moet zijn op het robuuster maken van een netwerk. Het *governance network* van IODS is een complex systeem bestaande uit tal van verschillende elementen wat in het geval van IODS de partijen uit het IODS-

convenant zijn. Een belangrijk kenmerk van een complex systeem is volgens Luhmann dat het beschikt over zelforganiserend vermogen (Brans & Rossbach, 1997). Dit zelforganiserende vermogen stelt het systeem in staat om, zonder externe controle, invloeden uit de omgeving zo vorm te geven dat het systeem kan blijven voortbestaan. De elementen uit het systeem, de IODS-partijen, zijn door interactie samen vergroeid tot het complexe systeem van het IODS-netwerk. Dit IODS-netwerk is een nieuwe entiteit dat meer is dan de som der delen: doordat de partijen verbonden zijn aan IODS kunnen zij doelen bereiken die zij alleen nooit hadden kunnen behaald. De elementen zijn zelf ook systemen met dezelfde eigenschappen als het systeem waarvan het onderdeel uitmaakt, daardoor verlopen de relaties tussen (sub)systemen niet op een voorspelbare ordelijke manier. De verschillende elementen uit het systeem van IODS zijn enerzijds gericht op synergie in het overkoepelende systeem. Anderzijds hebben complexe systemen de eigenschap dat zij zichzelf in stand willen houden door de eigen identiteit te bewaren. De dialectische spanning van autonomie en verbondenheid kan zo een-op-een worden vertaald naar de systemische uitleg. Sommige IODS-partijen willen enerzijds verbonden blijven aan IODS vanwege de resultaten die ze in het netwerk kunnen boeken. Anderzijds willen diezelfde partijen de eigen kernwaarden en identiteit beschermen door fel tegen de A4 te blijven.

Taleb en Blyth (2011) geven aan dat het voor complexe systemen, zoals het *governance network* van IODS, kenmerkend is dat er volatiliteit, processen van op- en neergang, bestaat in het systeem. Vanuit de drang van het systeem om zichzelf in evenwicht te houden wordt deze volatiliteit doorgaans onderdrukt. Op deze wijze wordt een schijnbare stabiliteit gecreëerd waarin risico's zich onder de oppervlakte kunnen ophopen. Door de ophoping van die risico's kan op een onverwacht moment de stabiliteit abrupt doorbroken worden waarna grote veranderingen in het systeem kunnen optreden. Deze theorie voor het begrijpen van verandering in een complex systeem wordt *punctuated equilibrium* genoemd (True et al., 2007). De volatiliteit in het IODS-netwerk bestaat uit de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid. Klassiek netwerkmanagement lijkt erop gericht om partijen zoveel mogelijk te verbinden, en daarmee de drang naar autonomie van partijen te onderdrukken. In het IODS-netwerk is ervoor gekozen om die autonome koers van sommige partijen niet te onderdrukken. Wanneer de hang naar autonomie van partijen wel was onderdrukt, had het risico bestaan dat partijen zich genoodzaakt zouden voelen om uit het IODS-netwerk te stappen. Taleb en Blyth adviseren echter om de volatiliteit in een complex systeem niet te beperken, maar de systemen robuuster te maken door alle risico's zichtbaar te maken. Bij IODS is dat gedaan door alle relevante partijen een stem te geven in een proces waarin hun doelen en belangen met elkaar verenigd konden worden. Hierdoor konden risico's aan de oppervlakte komen en vroegtijdig worden gemanaged waardoor het gehele netwerk robuuster werd.

Het robuust maken van het netwerk door partijen ruimte te geven voor autonomie is een gedachte die nog niet echt in de *governance*-literatuur verankerd lijkt te zijn. In Klijn en Koppenjan (2016) gaan de netwerkmanagementstrategieën met name over het vestigen van bepaalde relationele omstandigheden in het netwerk door partijen aan elkaar te verbinden: "(...) *thus the managerial challenge is to bring actors and resources together to search for common interests and mutual agreements with other parties*" (Klijn &

Koppenjan, 2016). Procesmanagement is daarbij beperkt tot twee schakels: enerzijds het verbinden van actoren om doelen te vervlechten en kansen te benutten, anderzijds het loskoppelen van actoren wanneer interactie of verbinding niet functioneert. In het overzichtswerk van Klijn en Koppenjan (2016) bestaat geen middenweg waarin het schakelen tussen autonomie en verbondenheid als procesmanagementtaak centraal staat. Ook in andere wetenschappelijke literatuur is men ervan overtuigd dat succes in planning- en ontwikkelprocessen wordt bewerkstelligd wanneer in de wederzijdse relaties wordt geïnvesteerd en (nieuwe) relaties worden ontwikkeld (Innes & Booher, 2004; Foster-Fishman et al., 2001). Innes & Booher (2004) beschrijven: “(...) *social capital and trust begin to develop through inclusion, deliberation, social learning and co-operation. These in turn can lay the foundation for further outcomes.*” Met andere woorden, de kwaliteit van relaties is volgens Innes & Booher (2004) belangrijk voor succesvolle uitkomsten in planning- en ontwikkelingsprocessen, en daarom moeten stakeholders zich richten op het ontwikkelen en versterken van relaties. Daarnaast hebben Foster-Fishman et al (2001) op basis van een kwalitatieve analyse van 80 wetenschappelijke artikelen gericht op samenwerking en het functioneren van coalities, een raamwerk opgesteld waarin de kerncompetenties en processen zijn beschreven die succes faciliteren in een proces van samenwerking. Bij relationele capaciteit ligt bij dit wetenschappelijke artikel de nadruk ook op het opbouwen van relaties en het versterken van bestaande relaties. Foster-Fishman et al. (2001) en Innes en Booher (2004) incorporeren in hun artikelen niet de noties dat partijen in een netwerk evenwicht zoeken tussen autonomie en verbondenheid en dat deze spanning gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de relaties

Vandenbussche, Edelenbos en Eshuis (2015) benadrukken dat relaties bestaan uit processen die voortdurend veranderen en evolueren door de interactie die zij ondergaan met andere partijen. De dynamiek in deze relationele processen wordt voornamelijk veroorzaakt door de dialectische spanning van autonomie en verbondenheid, wat ook de conclusie is van dit onderzoek. Netwerkmanagement dat enkel gericht is op verbondenheid door het versterken van bestaande en het opbouwen van nieuwe relaties, biedt geen uitkomst voor het netwerk. Daarmee bevestigt dit onderzoek de opvatting van Vandenbussche, Edelenbos en Eshuis (2015) dat bij het opbouwen van relaties moet worden geoscilleerd tussen autonomie enerzijds en verbondenheid anderzijds. Meer wetenschappelijk onderzoek is vereist om een nauwkeuriger beeld te verkrijgen over de precieze rol die dialectische spanningen hebben op netwerken van relaties en de totstandkoming van een gezamenlijk frame. Bij toekomstig wetenschappelijk onderzoek naar netwerkmanagement is het aan te bevelen dat rekening wordt gehouden met het bestaan van dialectische spanningen. Door dit element te includeren kan het effect van netwerkmanagement op de interactieprocessen beter worden verklaard.

5.3 Aanbevelingen

De provincie Zuid-Holland heeft als voorzitter van de IODS-adviescommissie de rol van coördinator en regisseur op zich genomen. Bij de ondertekening van het convenant werd IODS een stuk concreter en werd het proces grotendeels afgebakend. De IODS-partijen waren het eens geworden over het gezamenlijke frame dat wanneer de minister over zou gaan tot aanleg van de A4, de aanleg volgens de

voorwaarden van het convenant moesten worden gerealiseerd. Als coördinator en regisseur begon de provincie Zuid-Holland aan een moeilijke opgave omdat partijen met uiteenlopende belangen en frames voor het eerst sinds tientallen jaren verenigd waren in een netwerk waarin de integrale gebiedsopgave centraal stond. Ondanks het IODS-convenant was er geen sprake van zogenaamd projectmanagement waarbij de afstemming zich richt op concrete doelen. De provincie Zuid-Holland was voorzitter van een netwerk met een proces waarin nog veel onzekerheid bestond over hoe afspraken ingevuld moesten worden. Als procesmanager had de provincie Zuid-Holland de taak op zich genomen om de voorwaarden te scheppen waarbinnen creatieve oplossingen gerealiseerd konden worden. De volgende deelvraag voor de aanbevelingen is daarbij vooraf gesteld:

Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij integrale gebiedsopgaven?

De rol van regisseren en coördineren houdt niet in dat de provincie Zuid-Holland taken moet opdelen, verantwoordelijkheden moet beleggen of snel besluiten moet nemen. Door de aanwezigheid van grote aantallen actoren met verschillende belangen, middelen en achtergronden zijn andere vaardigheden benodigd van de coördinerende en regisserende partijen in een complex netwerk. De aanbevelingen voortkomend uit deze specifieke gevalstudie naar IODS zullen op een dusdanige wijze worden geformuleerd dat zij ook bruikbaar zijn voor toekomstige integrale gebiedsopgaven.

Aanbeveling 1: Geef partijen verantwoordelijkheid in de zoektocht naar samenhang in inhoud frames

In het *governance network* van IODS waren er diverse partijen met verschillende frames met betrekking tot met name de oplossingsrichting. Uit de casus blijkt dat netwerkmanagement een directe invloed kan hebben op de ontwikkeling van een gezamenlijk frame bij een integrale gebiedsopgave. Door partijen verantwoordelijkheid te geven in de zoektocht naar oplossingen waarin doelen met elkaar verbonden raken, kan draagvlak voor een gezamenlijk frame over de oplossingsrichting ontstaan. Een partij als de gemeente Schiedam was dan wel aangesloten bij IODS, maar deze oplossingsrichting was niet waar de voorkeur van de gemeente naar uit ging. Doordat zij echter een belangrijke rol kregen in het invullen van de afspraken en het controleren van de voorwaarden, groeide het draagvlak en daarmee ook de inzet om de samenhang in de inhoud van frames te vinden wat uiteindelijk leidde tot een nieuw uitgebreid gezamenlijk frame. Wanneer kritische partijen betrokken worden en verantwoordelijkheid krijgen om de samenhang in de inhoud van frames te zoeken, kan dat bijdragen aan een proces waarin de doelen van alle partijen met elkaar vervlochten worden en waarin draagvlak voor de oplossing kan ontstaan. Het is goed denkbaar dat een partij niet beschikt over de kennis om bijvoorbeeld een weg tot in detail te ontwerpen. Zo had de gemeente Schiedam niet de kennis en kunde om een ontwerp te maken van een rijksweg. Andere partijen kunnen dan een ondersteunende rol vervullen door bijvoorbeeld vraagstukken nader uit te werken of informatie te delen.

Aanbeveling 2: Investeer in relaties, maar houd rekening met verschillen tussen partijen

Wanneer partijen de relaties als waardevol, betrouwbaar en nuttig ervaren is de kans groter dat een gezamenlijk frame tot stand komt met betrekking tot het complexe vraagstuk. Wanneer partijen met elkaar verbonden raken en interactie hebben kan vertrouwen en waardering voor elkaar groeien waardoor de relaties sterker worden. In het IODS-netwerk viel echter op dat een netwerk onlosmakelijk verbonden is met spanningen tussen autonomie en verbondenheid. Zo waren er partijen die een lange voorgeschiedenis kenden met het vraagstuk waardoor zij op sommige momenten minder verbonden wilden zijn met IODS-netwerk. Partijen kunnen, wanneer zij het gevoel krijgen dat zij te veel verbonden raken in de relaties van het netwerk, aansturen op meer autonomie om de eigen identiteit niet te verliezen. Wanneer partijen in het proces de ruimte krijgen van de andere partijen om tijdelijk meer autonomie te krijgen, kan dat een positieve invloed hebben op hoe de relaties worden gewaardeerd. Dit houdt in dat een goede relatie niet per se een relatie is met de hoogste graad van verbondenheid. Een goede relatie geeft juist ook ruimte voor autonomie. Wanneer, met inachtneming van de spanningen tussen autonomie en verbondenheid, in de relaties wordt geïnvesteerd, kan een gezamenlijk frame tussen de verschillende partijen tot stand komen.

Aanbeveling 3: Het netwerk robuust maken

In het IODS-netwerk zijn diverse netwerkmanagementstrategieën toegepast die de relationele voorwaarden hebben geschapen waardoor de relaties zich konden ontwikkelen en een gezamenlijk frame uiteindelijk tot stand kon komen. Deze strategieën hebben het netwerk robuust gemaakt waardoor de relaties konden blijven bestaan, ondanks dat sommige partijen soms neigden naar periodes waarin zij autonomie boven verbondenheid verkozen. Om het netwerk in andere integrale gebiedsopgaven robuuster te maken kunnen de volgende strategieën worden toegepast:

Procesontwerp: In het IODS-netwerk was een duidelijk procesontwerp opgesteld waar alle partijen mee akkoord waren gegaan. Dit procesontwerp met daarin procesregels heeft bij het begin van het proces duidelijkheid en vertrouwen geschapen in de interactie tussen partijen, vooral omdat alle partijen akkoord gingen met de afspraken en voorwaarden uit dit procesontwerp. Bij integrale gebiedsopgaven waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn, kan het procesontwerp van groot belang zijn voor het tot stand laten komen en het behouden van vertrouwen. Wanneer het proces duidelijk is afgebakend, kunnen partijen buiten de afspraken van het procesontwerp bovendien de ruimte krijgen voor een autonome koers.

Facilitering van interactie: In het IODS-netwerk hebben verschillende partijen de rol op zich genomen om de interactie in het netwerk te faciliteren. Het faciliteren van de interactie kan bestaan uit diverse activiteiten die allen het netwerk robuuster kunnen maken, zoals het vestigen van een positief klimaat en gedeelde ambitie, het openhouden van de agenda, conflictregulatie,

bouwen van coalities en het creëren van urgentie in het netwerk. De verschillende partijen uit het netwerk kunnen vanuit hun eigen rol en kracht deze taken op zich nemen en daar moet dan ook ruimte aan geboden worden, bijvoorbeeld bij het reguleren van conflicten wat het beste kan worden gedaan door partijen die de achtergrond van het conflict kennen. Een andere activiteit binnen deze strategie is het vestigen van een positief klimaat wat kan zorgen voor een positieve instelling bij de partijen in het netwerk. Dit kan gedaan worden door kleine successen in het netwerk te benoemen, maar ook door de gedeelde ambitie van het netwerk expliciet te herhalen. Daarnaast is het belangrijk dat de agenda gedeeltelijk openblijft: wanneer de zogenoemde taart vergroot wordt, valt er meer te verdelen en kan een breder draagvlak worden gerealiseerd. Het is bij de strategie van faciliteren van interactie noodzakelijk dat partijen in het netwerk niet doorslaan in aspecten van deze strategie. Het is hierbij van belang dat deze procesmanagement taken niet bij één organisatie of persoon belegd hoeven te zijn. Zo kan een partij de nadruk leggen op de urgentie terwijl andere partijen meer tijd nodig hebben om veranderingen in het netwerk in de eigen organisatie te waarborgen. In het IODS-netwerk werd eveneens duidelijk dat een belangenorganisatie, die bij het faciliteren van interactie meer gericht is op het eigen belang en veel minder aan het hele palet aan belangen, het gevaar op stagnerende interactie kan vergroten.

Verbinden van actoren: In het IODS-convenant waren veel partijen betrokken. Door partijen aan een proces te koppelen wordt het probleemoplossend vermogen van het netwerk groter. Het is daarbij belangrijk dat alle relevante partijen betrokken worden. Dit houdt echter ook in dat partijen betrokken moeten worden die belanghebbend, maar niet goed georganiseerd zijn. In IODS werd gedurende het proces ook de verbinding gezocht met de slecht georganiseerde voorstanders van de A4, zoals de autorijders en lokale ondernemers waardoor het IODS-netwerk een betere afspiegeling van de samenleving werd. Daarnaast is het belangrijk dat partijen zich inzetten om de andere partijen bij het proces betrokken te houden. Hierin moet wel een balans worden gevonden in enerzijds de verbinding zoeken met partijen en anderzijds partijen de ruimte geven om een wat autonomere koers te laten varen. De processen in het IODS-netwerk hebben aangetoond dat partijen, onder de juiste voorwaarden, een autonome koers konden varen zonder dat de relaties daar ernstig onder hebben geleden.

Literatuurlijst

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Baxter, L.A. (2004). A tale of two voices: Relational dialectics theory. *Journal of Family Communication* 4(3-4): 181-192.
- Baxter, L.A. & Montgomery, B.M. (1996) *Relating: Dialogues and Dialectics*. USA, New York: The Guilford Press.
- Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Benford, R. & Snow, D. (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology* 26, pp. 611-639
- Booher, D.E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. *National Civic Review* 93(4)
- Brans, M. & Rossbach, S. (1997). The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*, 75(3), 417-439. Doi: 10.1111/1467-9299.00068
- Boeije, H. (2009). Kwalitatief onderzoek. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (eds.): *Onderzoeksmethoden*, (pp. 133-163). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bouwen, R. (2001). Developing relational practices for knowledge intensive organizational contexts. *Career Development International* 6(7): 361-369.
- Cools, C.A. (2011). *Relational Dialectics in Intercultural Couples' Relationships*. PhD Thesis, University of Jyväskylä, Finland.
- Crossley, N. (2010). The social world of the network: Combining qualitative and quantitative elements in social network analysis. *Sociologica* 1/2010: 1-33.
- Dewulf, A., Craps, M., Bouwen, R. Taillieu, T. & Pahl- Wostl, C. (2005). Integrated management of natural resources: dealing with ambiguous issues, multiple actors and diverging frames. *Water Science and Technology* 56(2): 115-124.
- Dijsselbloem, J. (2001) *Motie van het lid Dijsselbloem c.s. Geraadpleegd van*
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28000-A-16.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26vrt%3dnorder%26zkd%3dInDeGeheleText%26dpr%3dAnderePeriode%26spd%3d20011201%26epd%3d20011231%26verj%3d2001%2520%26ind%3dDijsselbloem%26kmr%3dTweedeKamerderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dHandeling%257cKamerstuk%257cAanhangsel%2bvan%2bde%2bHandelingen%257cKamervragen%2bzonder%2bantwoord%257cNiet-dossierstuk%257cBijlage%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d1%26rpp%3d10&resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4>

- Dunn, W.N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Forester J (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Foster-Fishman PG, Berkowitz SL, Lounsbury DW, et al. (2001) Building collaborative capacity in community coalitions: A review and integrative framework. *American Journal of Community Psychology* 29(2): 241–260.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.
- Gemeente Midden-Delfland. (2012). A4 Midden-Delfland; bestemmingsplan. Geraadpleegd van <http://www.middendelfland.nl/document.php?m=8&fileid=38465&f=0eb2318f1ca4fa942f4d1bd5e2f847cd&attachment=0&a=2703>
- Gergen, K.J. (1994). *Realities and Relationships: Soundings in Social Construction*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hajer, M. (1989). Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek. *Beleidswetenschap* 3: 242-263.
- Healey P, de Magalhaes C, Madanipour A, et al. (2003) Place, identity and local politics: Analysing initiatives in deliberative governance. In: Hajer MA and Wagenaar H (eds) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 60–87.
- Hoppe, R. (2010). *The Governance of Problems: puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hox, J. (2009). Definiëren en operationaliseren. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (eds.): *Onderzoeksmethoden*, (pp. 133-163). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Innes, J.E. & Booher, D.E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association* 65 (4): 412-423.
- IODS-convenant (2016, 23 juni). Geraadpleegd van http://iods.nl/sites/www.iods.nl/files/documenten/iods_convenant.pdf
- Keeney, R.I. (2009, [1992]). *Value-focused Thinking. A path to creative decision making*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M (eds) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the public sector*. London: Routledge.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Klijn, Steijn & Edelenbos (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4): 1063-1082

Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.

Knippenberg, H., & Pater, B. de (2002). *De eenwording van Nederland* (6e ed.). Nijmegen, Nederland: SUN.

Loewenstein, G., & Lerner, J. S. (2003). The role of affect in decision making. In R. J. Davidson, K. R. Scherer, & H. H. Goldsmith (Red.), *Handbook of Affective Science* (pp. 619-642). Oxford, Groot-Brittannië: Oxford University Press.

Mintzberg, H. & Waters, J.A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent, *Strategic Management Journal*, 6(3): 257-272.

Morewedge, C.K., Gilbert, D.T., & Wilson, T.D. (2005). How Remembering the Past Biases Forecasts of the Future. *Psychological Science*, 16(8), 626-630.

Neuman, W. L. (2014). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. Boston: Allyn and Bacon.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press

Putnam, L., & Holmer, M. (1992). Framing, reframing and issue development. In L. Putnam, & M. Roloff (Eds.), *Communication and negotiation*. London: Sage.

Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer & J. Forrester (Red.) *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145–166). Duke University Press.

Rijkswaterstaat (2015, 18 december). Eerste auto's rijden over nieuwe A4. Geraadpleegd van http://www.rijkswaterstaat.nl/overons/nieuws/nieuwsarchief/p2015/12/eerste_autos_rijden_over_nieuwe_A4.aspx

Rijkswaterstaat (2010). *Tracébesluit A4 Delft-Schiedam; Deel III toelichting*. Geraadpleegd van https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0606.BP0014-0002/tb_NL.IMRO.0606.BP0014-0002_3.pdf

Rittel, H.J.W. & Weber, M.M (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives, in: K.I. Hanf & F.W. Scharpf (eds.): *Interrganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*. London: Sage 345-370

Schön, D. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, NY: BasicBooks

Staatsbosbeheer (z.j.). *Midden-Delfland*. Geraadpleegd van <https://www.staatsbosbeheer.nl/Natuurgebieden/midden-delfland>

Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (2001). *Kansen benutten, impasses doorbreken*. Geraadpleegd van <http://iods.nl/programma/plannen-rapporten-verslagen>.

Snow, D.A., Rochford, E.B., Worden, S.K. & Benford, R.D. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review* 51(4): 464-481.

Taleb, N.N. & Blyth, M. (2011). The Black Swan of Cairo: How suppressing volatility makes the world less predictable and more dangerous. *Foreign Affairs*, 0(0)

Termeer, C.J.A.M. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Managing Perceptions in Networks. In Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M (eds) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the public sector* (pp. 79-97). London: Routledge.

True, J.L. Jones, B.D., & Baumgartner, F.R. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy-making. In Sabatier (ed.) (Ed.), *Theories of the policy process*. (pp. 155-187). Westview Press.

Vandenbussche, L., Edelenbos, J. & Eshuis, J. (2015). Pathway of stakeholders' relations and frames in collaborative planning practices: A framework to analyse relating and framing dynamics

Verschuuren, P. & Doorewaard, H. (1995). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV

Weber, E. R., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.

Bijlage1: Lijst Respondenten

Persoon	Functie + Organisatie	Contactgegevens
Martin van Engelshoven-Huls	Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland	info@weesp.nl
Richard Jorissen	Projectdirecteur Rijkswaterstaat	richard.jorissen@hoogwaterbescherming.nl
John van Gestel	Lid Klankbordgroep IODS	010-4268785
Hans Kleij	Projectdirecteur IODS Provincie Zuid-Holland	Am.kleij@pzh.nl
Ko Droogers	Regiocoördinator West ANWB	kdroogers@anwb.nl
Thom van der Boon	VNO-NCW	info@vdb.nl
Henk Tetteroo	Stop Rijksweg 19/A4	h.tetteroo@gmail.com
Yorick Haan	Wethouder Gemeente Schiedam	y.haan@gmail.com
Christiaan van der Kamp	Wethouder Gemeente Midden-Delfland	cvanderkamp@bodegraven-reeuwijk.nl
Dirk Kunst	Regiocoördinator Natuurmonumenten	d.kunst@natuurmonumenten.nl
Arnold van Adrichem	LTO Midden Delfland	015 380 9746
Marnix Norder	Gedeputeerde Zuid-Holland	m.norder@aedes.nl
Jeannette Baljeu	Stadsregio Rotterdam/wethouder gemeente Rotterdam	j.baljeu@pzh.nl
Anne Koning	Wethouder Gemeente Delft	al.koning@statenzh.nl

Bijlage 2 Interviewlijst/topiclijst

Interviewlijst/topiclijst

- Voorstelronde
- Uitleg opzet interview
 - o Onderzoekperiode 2006-2010
 - o Hoe actoren relaties waarderen. Totstandkoming van een gedeeld beeld.
 - o Rol relatiemanagement
- Tijdlijn 1 a 2A4'tjes op hoofdlijnen met data van 'belangrijke gebeurtenissen'
- Wat was uw functie/rol tijdens het IODS programma/aanleg A4 Delft Schiedam?
 - o Welke periode, rol, taak + verantwoordelijkheden

- Gedurende uw betrokkenheid van [...] tot Tracébesluit 2010, wat waren voor u twee of drie kritieke gebeurtenissen die impact hebben gehad op de relaties in het netwerk in de periode 2006-2010?

Periode 1

Standpuntbepaling

- Uitgangspunt 2006-2010, periode voor ondertekening convenant
- *Bepalen van frame actor over A4 Delft-Schiedam/IODS programma*
 - o Wat was volgens u het probleem wat de reden vormde om de A4 aan te leggen?
 - Welke partijen hadden een (gedeeltelijk) gelijkwaardig beeld van het probleem?
 - In hoeverre vond u dit probleem belangrijk?
 - Welke partijen hadden een ander beeld?
 - o Wat was voor u opdat moment de gewenste situatie of oplossing?
 - Gedeeld met andere partijen? Zo nee, uw mening over andere oplossingen?

Relaties: We gaan het nu kort hebben over de relaties met de andere partijen.

- o Wat waren voor u twee belangrijkste externe relaties?
 - Waarom? Welke rol hadden de vertegenwoordigers van die organisaties daarin?
 - Wat was voor u kenmerkend aan die relaties?
 - Wat betekende de relatie voor u? Was de relatie nuttig of niet?
 - In hoeverre was er sprake van vertrouwen in die relaties?
 - Werden afspraken nagekomen?
 - In welke mate vertoonden partijen opportunistisch gedrag?
 - In hoeverre waren partijen eerlijk tijdens de onderhandelingen?
- o Waren er ook relaties die wel belangrijk waren, maar die u als moeizaam ervaarde (gedurende een bepaalde periode van het project).
 - Herhaal bovenstaande.

Ik wil het nu graag hebben over **netwerkmanagement**.. Op welke manier hebben partijen zich extra ingezet om de relaties te verbeteren?

1. Waren er voor de interactie tussen de (bestuurlijke) partijen regels/overeenkomsten opgesteld waaraan iedereen zich moest houden?
 - *Doelen, agenda en voorwaarden*
 - *Participatie en toegang*
 - *Uittreding en rolverdeling*
 - *Processtappen +tijdschema's,*
 - *Structureren activiteiten*

- *Informatie en besluiten*
 - Op welke momenten hebben partijen zich ingezet om relaties in stand te houden/te verbeteren aan de hand van deze regels?
 - Heeft het bestaan van deze regels volgens u effect gehad? Zo ja, op welke manier?

- 2. Was er sprake van procesmanagement met als doel de interactie tussen de verschillende partijen te faciliteren? Hoe en wie?
 - *Vestigen positief klimaat – Hoe het klimaat positief houden?*
 - *Openhouden van de agenda – Werd de agenda opengehouden?*
 - *Formuleren gedeelde ambitie – Hoe werden de partijen betrokken?*
 - *Conflictregulatie – Was bemiddeling in conflicten noodzakelijk?*
 - *Combineren van ideeën en actoren – Werden nieuwe partijen toegevoegd aan het proces?*
 - Op welke momenten hebben partijen zich ingezet om relaties in stand te houden/te verbeteren aan de hand van deze regels?
 - Was deze partij onpartijdig?
 - Heeft het bestaan van deze regels volgens u effect gehad? Zo ja, op welke manier?

- 3. Op welke momenten in het proces hebben bepaalde partijen zich ingezet om partijen aan elkaar te verbinden?
 - Waarom werd deze partij verbonden aan proces/netwerk?
 - Zijn er momenten geweest dat bepaalde partijen zich terugtrokken uit het proces/netwerk?
 - Waarom?

- 4. Op welke momenten in het proces hebben bepaalde partijen zich ingezet om de doelen of standpunten van partijen met elkaar te verenigen?
 - *Herkennen conflicterende frames*
 - *Samenhang frames ontdekken*
 - Op welke momenten hebben partijen zich ingezet om relaties in stand te houden/te verbeteren aan de hand van deze regels?
 - Heeft het bestaan van deze regels volgens u effect gehad? Zo ja, op welke manier?

- 5. Waren er momenten in het proces waarop er niet actief aan een van de drie bovengenoemde relatiemanagement technieken werd gedaan?
 - Waarom niet?
 - Wat was daarvan het effect?

Is uw standpunt over het probleem of de oplossing met betrekking tot de A4 Delft-Schiedam veranderd bij de ondertekening van dit convenant?

- Bij een verandering van frame over probleem of oplossing;
 - Is het een georganiseerd proces geweest?
 - Hoe heeft dit proces eruit gezien?

Bijlage 3: Lijst verslagen adviescommissie en voorbeeldverslag

Verslag adviescommissie 23 juni 2006:
Verslag adviescommissie 11 juli 2007
Verslag adviescommissie: 4 september 2007
Verslag adviescommissie 16 januari 2008
Verslag adviescommissie 23 april 2008
Verslag adviescommissie 11 december 2008
Verslag adviescommissie 18 maart 2009
Verslag adviescommissie 11 mei 2009
Verslag adviescommissie 18 juni 2009
Verslag adviescommissie 8 juli 2009
Verslag adviescommissie 4 november 2009
Verslag IODS adviescommissie 17 maart 2010
Verslag adviescommissie 2 september 2010



provincie **HOLLAND**
ZUID

Directie Ruimte en Mobiliteit
Afdeling Verkeer en Vervoer
Contact
drs. ing. D. Broekhuizen
T 070 - 441 64 59
d.broekhuizen@pzh.nl

Aanwezig

Camiel Eurlings, Jan Hendrik Dronkers (VenW), Richard Jorissen, Folkert Post (RWS), Martin van Engelshoven-Huls *voorzitter*, Donald Broekhuizen (PZH), Anne Koning (Delft), Yorick Haan (Schiedam), Christiaan van der Kamp (Midden-Delfland), Jeanette Baljeu (SRR), Peter Smit (SH + Den Haag), Ellen Verkoelen (Milieufederatie), Bert Mooren (VNO-NCW), Ko Droogers (ANWB), Hans de Rijke (Lansingerland), Jan Robberegt (Vlaardingen), Arnold Keijzer (Maassluis), Dick Jense (Rijswijk), Carel Kalf (Woonplus), Arie Verhorst (LTO-noord), Adri Bom-Lemstra (Delfland),

Afwezig

Chris Kuijpers (VROM), Dick van Dongen sr. (deelgemeente Overschie) Roline de Wilde (Natuurmonumenten), Hans de Jong (Pijnacker-Nootdorp)

Vergadering van
IODS-Adviescommissie
Vergaderdatum
18 maart 2009

Vastgesteld

Ons kenmerk

1 Opening, mededelingen, verslag

9.20 Personele wisselingen en afwezigen worden gemeld. Minister komt binnen.

2 Verslag en ingekomen stukken

Nav. een opmerking van de heer Haan over de A13/A16/A20 ipv. de A13/A16, is een toelichting aan het vorige verslag toegevoegd (*A13/A16 is onderdeel van het alternatief voor de A4 en de A13/A16/A20 is de verbindingsweg die ook in planstudie is en uitgaat van een gerealiseerde A4 DS*).

Nav. de bij de vergaderstukken gevoegde brief van Stichting Stop RW19-A4, en andere te verwachte brieven gericht aan de Adviescommissie zal de voorzitter volgende vergadering een procedurevoorstel doen over hoe om te gaan met de verspreiding en beantwoording van deze brieven. Omdat de heer Haan inzage in deze stukken op prijs stelt wordt meteen een praktische voorstel gedaan over publicatie van deze brieven op de IODS-website waar alle leden kennis van de stukken kunnen nemen. De beantwoording van de brieven zal afhankelijk zijn van het onderwerp en de "natuurlijk aangewezen partij" om deze te beantwoorden.

3 Terugkoppeling Stuurgroep Inpassing "Jaap Wolf"

De heer Wolf heeft de Stuurgroep inpassing bij elkaar geroepen, niet in zijn hoedanigheid als bestuurder namens de Stadsregio, maar als onafhankelijke voorzitter. Gezien de huidige onzekerheden in onderdelen van het ontwerp, o.a. breedte tunnel en tunnelmond constateert de voorzitter dat de Stuurgroep Inpassing een lastige opgave heeft gekregen. De voorzitter stelt voor dat de heer Wolf de volgende keren aanschuift om zelf de terugkoppeling te verzorgen. Op een vraag van de heer Haan antwoordt de voorzitter dat het verslag van de Stuurgroep Wolf na goedkeuring door de stuurgroep wordt verspreid onder de IODS-leden.

4 Voortgang en ontwerp A4 Delft-Schiedam, R. Jorissen projectdirecteur A4 DS

De voorzitter vraagt de heer Jorissen in zijn presentatie in te gaan op het Advies dat IODS zal gaan uitbrengen aan de minister.

De heer Jorissen geeft een presentatie over planning, kostenramingen en mogelijke versoeringen. Zie bijlage

De heer van Engelshoven-Huls verduidelijkt dat het IODS-convenant geen Taakstellend budget kent en hoewel de minister en Rijkswaterstaat het budget beschouwen als Taakstellend is dit in IODS expliciet niet zo benoemd.

De heer Eurlings geeft toe dat er keuzes gemaakt moeten worden en dat financiële ruimte in deze tijd moeilijk is te vinden. Het is al de duurste snelweg van Nederland, zijn voorganger mevrouw Peijs heeft indertijd (2006) gezegd dat er geen euro meer bij zou komen, maar deze uitspraak is gedaan voor de ingrijpende consequenties van de tunnelveiligheidsregelgeving en de eisen aan luchtkwaliteitsonderzoek duidelijk werden. Dit dossier is in een spannende fase terecht gekomen, maar dat het hoogwaardige ontwerp overeind moet blijven staat voor hem vast, hierom is hij bereid het huidige beschikbare budget van 650 M€ los te laten. Het zou hem in discussie met kabinet en parlement helpen als in de Adviescie een proces gaande is om serieus het gesprek aan te gaan over versoering van het ontwerp. De budgetaire opgave voor het A13-alternatief ligt nog weer hoger en hij wil graag na 50 jaar de A4-discussie afronden. De A4 is de eerste prioriteit bij Rijkswaterstaat en hij wil graag een open discussie voeren waarbij hij wil vermijden dat omwonenden en gebruikers van het gebied het gevoel krijgen dat de bezuinigingen ten koste van hen zijn gegaan. De Minister wil ook geen afbreuk doen aan het convenant, maar hij vraagt IODS zorgvuldig te kijken naar mogelijke besparingen.

De voorzitter vraagt eerst om toelichtende vragen op de presentatie en de oproep van de minister en bewaart de meningen voor een volgend rondje.

De heer Haan wil als eerste weten hoe de kosten voor het A13 plus A13/A16 alternatief zijn toe te delen aan respectievelijk de verbreding van de A13 en de aanleg van de A13/A16. Dit zodat hij de kosten van een toekomstige situatie met A4 en A13/A16 kan vergelijken met de verbrede A13 en A13/A16. Het taakstellend budget van 1 miljard euro in het MIRT geeft een antwoord op deze vraag.

Mevrouw Verkoelen vraagt om dit ook duidelijk in de TN/MER-rapportage op te nemen, omdat anders de vergelijking misschien wel procedureel juist, maar praktisch oneerlijk is. Graag een zuivere evenwichtige presentatie.

Duidelijk moet zijn dat alléén de verbreding van de A13 niets oplost en nooit aan de orde zal zijn. Dat moet ook duidelijk zijn als men de kosten van de A4 met de kosten van alléén de verbreding wil vergelijken aldus de voorzitter.

De gemeente Delft bij monde van mevrouw Koning wil niet alleen de kosten maar ook de (milieu-)effecten van de verbreding van de A13 en de aanleg van de A13/A16 uit elkaar trekken om zo voor Delft inzichtelijk te maken wat de gevolgen zouden zijn van een situatie van A4 en A13/A13.

De heer Jorissen antwoordt dat het een logische vraag is en dat eea is te organiseren.

In de TN/MER-studie A13/A16(/20) wordt deze situatie beschreven, aldus mevrouw Baljeu.

De heer Dronkers poogt eea te verhelderen door te verwijzen naar de situatie in de MIRT-studie Ruit Rotterdam waarbij de A4 en de A13/A16(/A20) als uitgangspunt zijn opgenomen. Hij stelt voor drie situaties in beeld te brengen:

1. alléén aanleg A4;
2. verbreding A13 en aanleg van doorstromingsvariant A13/A16;
3. aanleg A4 en aanleg ontsluitingsvariant A13/A16.

De heer Haan komt heeft als tweede vraag of een situatie met beprijzing in de referentiesituatie (niets aanleggen) in beeld wordt gebracht. Hij is verder benieuwd naar verkeers- en milieucijfers over de situatie met A4 en A13/A16.

De heer Dronkers vertelt dat er iig een eerlijk beeld van een referentiesituatie met beprijzing zal worden opgenomen in de TN/MER.

De heer Droogers vraagt naar het nut voor de omgeving van een sedumdak en naar de logica om maatregelen voor luchtkwaliteit aan de Beneluxtunnel mee te tellen in de A4 DS raming.

Een antwoord van de heer Jorissen is dat een sedumdak behalve een visuele kwaliteit geen gebruikswaarde toevoegt en deelt mee dat de 40 M€ voor luchtkwaliteit wordt bekostigd uit het NSL-budget (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit).

De heer Dronkers antwoordt positief op de vraag van Schiedam over het in beeld brengen van beprijzing, maar deelt mee dat er nog wel een discussie speelt tussen de cie MER en het ministerie over hoe beprijzing in alle planstudies moet worden meegenomen.

REFLECTIERONDE

De heer van Engelshoven-Huls memoreert het optreden van de minister in de Tweede Kamer waarbij hij het convenant toonde en aandacht vestigde op de handtekening van Schiedam, maar ook de handtekening van de minister siert het convenant. In het convenant hebben we afspraken gemaakt over inpassing en geld. Ook zouden de IODS-partners niet kunnen worden aangesproken op te maken kosten ten gevolge van tunnelveiligheid en andere Rijksregelgeving. Dat nieuwe (juridische) eisen technische wijzigingen in het ontwerp noodzakelijk is begrijpelijk, verontrustend is dat de term Taakstellend Budget weer wordt gebruikt, deze term hebben we als IODS expliciet uit het convenant gehouden. Voor hem is het lastig om in het kader van Randstad Urgent voor het regionale draagvlak te zorgen als wordt afgedaan aan de afspraken uit het convenant.

De minister stemt in met het voorgaande en deelt mee dat hij afstapt van het in het MIRT genoemde Taakstellend Budget, hij wil vasthouden aan IODS en is bereid hiervoor een ruim gebaar te maken. Hij vraagt de IODS-partners wel onderling de discussie aan te gaan. De minister gaat voor IODS, zal de andere partijen niet financieel aanspreken en wil graag mogelijke aanpassingen onderzoeken die het brede draagvlak niet aantasten.

De heer Mooren denkt terug aan het mooie jaar 2001 toen IODS geformaliseerd is. Dit betekent dat we al 8 jaar over IODS praten. In die acht jaar is veel veranderd, deels door het voortschrijden der tijd en deels door veranderde wet- en regelgeving. In deze tijd van recessie en economische neergang moeten wij de aangereikte handschoenen oppakken met behoud van de bestaande afspraken. We moeten voorkomen het IODS-convenant in beton te gieten, het komt nu neer op onze gezamenlijke wilskracht. Hij stelt voor op 27 april nadere afspraken te maken over mogelijke aanpassingen zonder te verzanden in discussies waardoor de volgende minister zich weer kan gaan bezig houden met dit dossier.

Portefeuillehouder Smit benadrukt het belang van een goede vergelijking. De regelgeving over tunnelveiligheid en indexatie zorgen voor nieuwe kostenramingen. We moeten goed kijken naar de kern van IODS en met behoud van de kern zoeken naar mogelijkheden. Op basis van zo'n discussie kunnen we als Adviescommissie advies geven aan de minister.

De wethouder van Midden-Delfland is verheugd over de geboden opening door de minister. Het is wenselijk de opgave in het kader van de ontwerp-opgave van de stuurgroep inpassing te bezien en van hieruit de minister te voorzien van mogelijke plaatjes. Hij wil benadrukken dat ook in 2006 zorgvuldig is gekeken naar besparingen door twee stuurgroepen en dat op basis hiervan het convenant is gesloten. 27 april is wat hem betreft te vroeg, maar in juni moet het zeker lukken.

Mevrouw Koning kan zich niet vinden in de bewering van de heer Smit dat er een kern is van het convenant dat behouden moet blijven, waarbij het overige bespreekbaar wordt. Voor Delft en de gemeenteraad is het gehele convenant de kern.

Mevrouw Baljeu roep op eerst binnen IODS goed te kijken naar de mogelijkheden voordat we de raden er bij betrekken. Dit komt pas aan de orde als we het convenant willen wijzigen.

Mevrouw Koning kan zich hierin vinden, maar zal zeker de raad betrekken bij het afwijken van het covenant.

De heer Dronkers roept op eea in de juiste proportie te bezien en de problemen niet op te blazen. De heer van Engelshoven-Huls heeft zich al meerdere malen hoeder van het convenant getoond. Hij stelt voor mogelijke versoberingen in kaart te brengen en visueel uit te werken in een rapportage en hierover met elkaar het gesprek aan te gaan.

De heer Jense roep op tot snelheid, want Rijswijk kan niet wachten op de de A4.

De heer Verhorst stelt een besparing voor door de 100 ha natuur zijn agrarische functie te laten behouden. Mevrouw Verkoelen dient de heer Mooren van replek door te wijzen op het convenant uit 2006 dat invulling gaf aan de start van IODS uit 2001 dus we praten niet al 8 jaar over het ontwerp. Verder roept ze eenieder op zijn of haar huiswerk te maken, maar wel binnen IODS, dus niet tornen aan andere afspraken.

De heer Droogers zegt dat we bijna zover zijn dat de aanleg in zicht komt, hij roept alle aanwezigen op binnen het covenant naar slimme oplossingen te kijken.

De heer Robbereg wil graag meedenken, maar ziet weinig speelruimte.

De heer van der Kamp wil graag 27 april op basis van tekeningen verder praten.

De heer Haan wil gaarne tegemoet komen aan de oproep van de heer Mooren het covenant niet in beton te gieten. Hij wil zijn best doen voor IODS, alhoewel de gemeente Schiedam het liever allemaal niet ziet doorgaan. Hij realiseert zich dat wijzigingen in wet- en regelgeving grote financiële consequenties kunnen hebben, maar hij wil af van de term taakstellend budget. De heer Haan heeft waardering voor het ruimhartige gebaar van de minister. Het is terecht dat nieuwe regelgeving over tunnelveiligheid en luchtkwaliteit wordt meegenomen in het ontwerp, dit is uit te leggen in Schiedam. Maar bezuinigen op essentiële kwaliteiten zoals tunneldak en trampassage is onaanvaardbaar. Hij wil vasthouden aan IODS, maar zal helpen zoeken naar mogelijkheden. Hij is blij dat er extra geld is en wil tegemoet komen aan eisen vanuit wet- en regelgeving, maar accepteert geen versoberingen.

Mevrouw Verkoelen sluit zich hierbij aan, zij denkt aan het moeizame proces om te komen tot het covenant en ook nu ligt er weer een lastige opgave. Zij stelt voor volgende keer wat langer bij elkaar te komen, maar houdt vast aan IODS.

De heer de Rijke is blij dat er toch voorgang blijft zitten in dit complexe proces.

De voorzitter constateert dat er verschillende geluiden zijn te horen, die van de rekkelijken en die van de preciezen. Hij voelt zelf meer voor de precieze interpretatie, maar begrijpt uiteraard dat we allemaal als bestuurder ook een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid delen, voor een zorgvuldige kostenbatenafweging. Als we IODS loslaten zijn we allemaal verliezers, maar de vraag van de minister om in beweging te komen is een terechte.

De heer Eurlings is blij met de gevoerde discussie en wil volgende keer meer tijd in zijn agenda omdat dit dossier voor alles gaat. Hij concludeert dat we binnen IODS willen blijven en dat we op zoek moeten gaan naar slimme oplossingen en hij naar meer geld. Hij is blij dat IODS de uitdaging heeft opgepakt en waardeert de open discussie maar wil snelheid in het proces houden en vraagt iederen ruimte te bieden in de agenda voor de A4.

De heer Dronkers stelt voor een ronde te houden langs de direct betrokkenen en de resultaten hiervan aan IODS te laten zien.

5 Zandlichaam

De heer Jorissen deelt mee dat het zandlichaam moet worden weggehaald onafhankelijk of de A4 wel of niet doorgaat. Ook in de TN/MER wordt in de referentiesituatie uitgegaan van afwezigheid van het zandlichaam. Na het Standpunt van de minister in september worden hiervoor mogelijk vergunningsprocedures in gang gezet. Het gaat om circa 800.000 m³. Naar aanleiding van een opmerking

over de passage in het convenant over het gebruik van het zand bij Delft lijkt het hem handig hierover in de uitvoeringsovereenkomst afspraken te maken. Wellicht hebben ook andere IODS-partners ideeën over de inzet van dit historische zand.

Het onderwerp zandlichaam brengt de heer Haan bij de, zonder kapvergunning, gekapte bomen op het dijklichaam in Schiedam. Red zie onderstaand artikel uit AD 19-03-2009

SCHIEDAM/VLAARDINGEN - Honderden bomen, over een lengte van een halve kilometer langs het dijklichaam van de mogelijke A4, zijn gekapt. De Vlaardingse GroenLinks-fractie is woedend.

„Bij een eerste, tamelijk onthutste, blik op de omgezaagde bomen kwam spontaan de vraag op of de minister (Eurlings, red.) misschien nu al een zaagploeg met een natuurverwoestende act heeft ingehuurd,“ schrijft fractievoorzitter Jack Tsang aan de adviescommissie die nadenkt over de mogelijke komst en inpassing van de snelweg door Midden-Delfland.

De opdracht was gegeven door Rijkswaterstaat in het kader van regulier onderhoud. Door de elzen te dunnen, krijgen vogels als de rietgors meer kans. Maar in plaats van het dunnen, werden alle elzen gekapt. Een fout van de aannemer.

De Schiedamse wethouder Yorick Haan (SP, milieu) is bijzonder ontstemd en heeft dat ook aan minister Eurlings laten weten. Die erkent dat er een fout is gemaakt. De minister zal er nu voor zorgen dat dertig bomen die een grotere stamomtrek hadden dan vijftien centimeter worden herplant, of dat hij de schade zal vergoeden door een bedrag te storten in het Bomenfonds. De kap kwam op een bijzonder ongelukkig moment, gisteren was het nationale Boomfeestdag.

Eurlings heeft verder wethouder Haan toegezegd om volgend jaar in Schiedam aanwezig te zijn op de Boomfeestdag

6 Sluiting

De heer van Engelshoven-Huls sluit de vergadering.

Bijlage 4: Codeerschema

Dynamiek in relaties		
1 Progressief relationeel narratief	1.1 Relationele ervaringen ondervinden een opleving.	1.1.1 De relaties winnen aan betekenis/nut 1.1.2 Waardering voor relaties neemt toe Vertrouwen positief 1.1.3 Partij gaat ervan uit dat relaties in de toekomst eerlijker zijn in onderhandelingen 1.1.4 Partij gaat ervan uit dat relaties zich beter zullen inzetten voor verplichtingen 1.1.5 Partij gaat ervan uit dat relaties zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag
2 Stabiel relationeel narratief	2.1 Relationele ervaringen blijven in verhouding tot eerdere of andere verhalen in de relatie ongewijzigd	2.1.1 Betekenis/nut van relaties blijft gelijk 2.1.2 Waardering voor relaties blijft gelijk Vertrouwen onveranderd 2.1.3 Partij gaat ervan uit dat relaties eerlijk blijven in de onderhandelingen 2.1.4 Partij gaat ervan uit dat relaties zich blijven inzetten voor verplichtingen 2.1.5 Partij gaat ervan uit dat relaties zich onthouden van opportunistisch gedrag
3 Regressief relationeel narratief	3.1 Relationele ervaringen ondervinden een achteruitgang	3.1.1 De relaties verliezen aan betekenis/nut 3.1.2 Waardering voor relaties neemt af Vertrouwen verminderd 3.1.3 Partij gaat er niet of minder van uit dat relaties eerlijk zijn in de onderhandelingen 3.1.4 Partij gaat er niet of minder van uit dat relaties zich zullen inzetten voor verplichtingen 3.1.5 Partij gaat er niet of minder van uit dat relaties zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag
4 Relationele keerpunten	4.1 Transformationele verandering in relationele ervaring	4.1.1 Verandering van relatie leidende tot nieuw narratief waarin de relaties opnieuw worden beoordeeld (progressief, stabiel, regressief)
5 Kritieke relatie gebeurtenissen	5.1 Type gebeurtenis	5.1.1 Samenstelling actoren verandert 5.1.2 Richting van interactie verandert 5.1.3 De inhoud verandert (issue, frame of oplossing) 5.1.4 Een combinatie van bovenstaande drie factoren
	5.2 Gevolg gebeurtenis voor netwerk	5.2.1 Samenstelling actoren verandert 5.2.2 Richting van interactie verandert 5.2.3 De inhoud verandert (issue, frame of oplossing) 5.2.4 Een combinatie van bovenstaande drie factoren
<i>Dialectische spanning</i>		
6 Dialectische spanning in sociaal netwerk	6.1 Spanning tussen autonomie en verbondenheid	6.1.1 Partij(en) wil(len) meer verbondenheid in relaties met andere partijen 6.1.2 Partij(en) wil(len) meer autonomie in relaties met andere partijen.
Frames + gezamenlijk frame		
7 Frames m.b.t. probleem	7.1 Framing m.b.t. aard/ernst van het probleem	7.1.1 Actor ontkent aanwezigheid probleem 7.1.2 Actor erkent aanwezigheid probleem, urgentie laag 7.1.3 Actor erkent aanwezigheid probleem, urgentie hoog

	7.2 Framing m.b.t. informatie en kennis	7.2.1 Informatie/kennis over oorzaken probleem leidt tot onzekerheid en conflict. 7.2.2 Consensus over informatie/kennis over oorzaken probleem
8 Framing m.b.t. oplossing	8.1 Framing m.b.t. oplossingsrichting	8.1.1 Partij ziet geen probleem dus ook geen noodzaak voor oplossing. 8.1.2 IODS biedt de oplossing voor problemen 8.1.3 IODS (gedeeltelijk) onwenselijk, partij vraagt aandacht voor alternatieven.
	8.2 Framing m.b.t. informatie en kennis	8.2.1 Informatie/kennis over oplossingsrichting leidt tot onzekerheid en conflict. 8.2.2 Consensus over informatie/kennis m.b.t. de oplossingsrichting
9 Gezamenlijk frame	9.1 De mate van frame overbrugging	9.1.1 De mate waarin frames van verschillende organisaties aan elkaar verbonden worden
	9.2 De mate van frame versterking:	9.2.1 De mate van verduidelijking, verfraaiing, idealisatie en versterking van bestaande waarden of overtuigingen in het frame
	9.3 De mate van frame uitbreiding:	9.3.1 De mate van uitbreiding van het frame om de percepties, belangen, sentimenten of bepaalde groepen te includeren.
	9.4 De mate van frame transformatie	9.4.1 De mate van transformatie van oude frames met oude betekenissen en overtuigingen in nieuwe frames waarin nieuwe waarden worden gevestigd
Netwerkmanagement		
10 Ontwerp <i>governance network</i> (procesontwerp)	10.1 Overeenkomsten over (proces) regels	Aanwezigheid van regels op een of meer van de volgende gebieden: 10.1.1 Doelen, agenda en voorwaarden 10.1.2 Participatie, toegang, uittreding en rolverdeling 10.1.3 Processtappen en tijdschema's 10.1.4 Structureren van activiteiten: door middel van sub-arena's, taakverdeling, betrekken van experts 10.1.5 Informatie-uitwisseling 10.1.6 Besluiten: regels/criteria
11 Faciliteren interactie	11.1 Faciliterende strategieën (al dan niet door procesmanager)	Aanwezigheid van activiteiten op een of meer van de volgende gebieden: 11.1 Vestigen positief klimaat 11.2 Openhouden agenda 11.3 Conflictregulatie 11.4 Bouwen van coalities 11.5 Creëren van urgentie
12 Verbinden of loskoppelen van actoren	12.1 Verbinden van actoren aan elkaar	12.1.1 Actor met nieuwe frames t.o.v. probleem of oplossing treedt toe 12.1.2 Actor met nieuwe middelen treedt toe 12.1.3 Obstakel verwijderen dat interactie hindert
	12.2 Loskoppelen van actoren	12.2.1 Actor heeft baat bij continuering van probleem 12.2.2 Actor draagt niet bij aan oplossing 12.2.3 Actor is oorzaak conflict maar niet cruciaal voor oplossing
13 Verkennen van samenhang in frames	13.1 Herkennen van conflicterende doelen en frames	13.1.1 Er wordt ruimte gegeven voor delen van verschillende meningen en het verhelderen van standpunten.
	13.2 Identificatie samenhang doelen en frames	13.2.1 Tijd en middelen worden geïnvesteerd in het vinden van breed gedragen oplossingen.