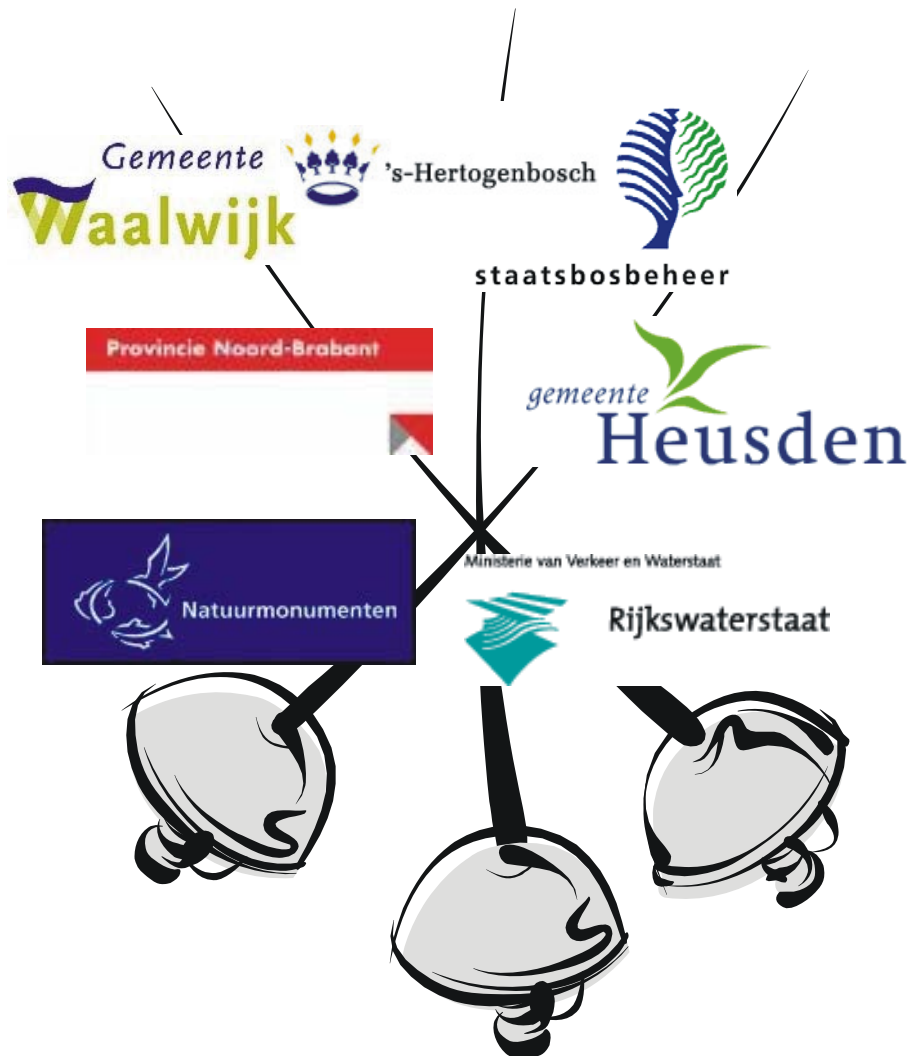


# Eén voor allen, allen voor één?

Advisering procesmanager corridorstudie A59



ing. G. Holtring  
Studentnummer 297369  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde

Den Haag, juli 2007

# **Eén voor allen, allen voor één?**

Advisering procesmanager corridorstudie A59

Guus Holtring  
Studentnummer 297369  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Module 'Scriptie Master Bestuurskunde' FSWBM5050

Studiebegeleiding:  
dr. S.G. Nootboom (eerste lezer)  
dr. E.H. Klijn (tweede lezer)

## Woord vooraf

*Luctor et Emergo*

(Ik worstel en ik kom boven)

Na een 'worsteling' door het curriculum van de deeltijdstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam ligt voor u mijn afstudeerscriptie. Deze scriptie, 'de meesterproef' als onderdeel van het masterjaar, is de afronding en de bekroning van de studie. Een studie die de afgelopen twee jaar zeer bepalend, overwegend in positieve zin, voor de dagelijkse inrichting van mijn leven is geweest.

Vanuit mijn rol, als medewerker bij Rijkswaterstaat, ben ik altijd al benieuwd geweest naar de perceptie van lagere overheden bij de ontwikkeling van infrastructurele netwerken. In het kader van de deeltijdstudie Bestuurskunde is mij door de gemeente Heusden, en in het bijzonder door Dick Veen, de mogelijkheid geboden om hier voor mijn scriptie onderzoek naar te doen. Voor het schrijven van deze scriptie ben ik dan ook veel dank verschuldigd aan Dick Veen.

Dick Veen, als procesmanager van de corridorstudie A59 werkzaam bij de gemeente Heusden, heeft me de mogelijkheid gegeven om mijn opgedane kennis en vaardigheden 'los te laten op' en te vertalen naar zijn alledaagse praktijk. Hier is sprake van een echte win-win-situatie. De mogelijkheid voor mij om me middels realisatie van deze afstudeerscriptie te bekwamen in het adviseren, voor Dick Veen de kans om dit advies te gebruiken in zijn dagelijkse werk. De samenwerking heb ik als zeer prettig ervaren.

Ook mijn werkgever Rijkswaterstaat dienst Zuid-Holland verdient het om genoemd te worden, voor het faciliteren, ondersteunen en geloof hebben in mijn ambities. Hierdoor was het voor mij mogelijk om naast mijn *fulltime* baan eveneens deze studie te voltooien.

Daarnaast wil ik via deze weg Sibout Nooteboom bedanken, voor beiden was het een nieuwe ervaring: enerzijds realisatie van een scriptie en anderzijds begeleiding van een bestuurskundige scriptie. Tevens gaat mijn dank uit naar Erik-Hans Klijn voor het optreden als tweede lezer.

*Last but not least*, voor wat betreft mijn dankwoord, wil ik via deze weg mijn familie, vrienden en collega's bedanken voor de interesse in, steun bij en het geduld die ze hebben getoond voor mijn 'studieworsteling'.

Tot slot wil ik iedereen veel leesplezier toe wensen!

Guus Holtring

Den Haag, juli 2007

## Samenvatting

Hieronder volgt een samenvatting van het organisatieadvies aan de procesmanager Dick Veen. Er is voor gekozen om de in de samenvatting geïntroduceerde begrippen niet nader toe te lichten. Voor een betere beeld- en begripsvorming wordt verwezen naar de desbetreffende hoofdstukken, tevens is een begrippenlijst in het document opgenomen.

### Inleiding

Rijksweg A59 geeft, volgens de gemeente Heusden, problemen met betrekking tot leefbaarheid, veiligheid, doorstroming, landschap en ecologie. Samen met de provincie Noord-Brabant, de gemeenten Waalwijk en 's-Hertogenbosch, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer wil de gemeente Heusden deze problematiek nu op eigen initiatief integraal in beeld brengen. Door de betrokken partijen is Dick Veen als procesmanager aangesteld om de problematiek aan te pakken. Middels de corridorstudie A59 'De Maas(route) stroomt door', de corridor A59 tussen de A2 en de N216, wil Dick Veen komen tot een integrale oplossing van de problematiek.



Voor u ligt het organisatieadvies aan de procesmanager Dick Veen van de corridorstudie A59, een advies die een bijdrage levert aan deze integrale oplossing van de problematiek. Dit advies verwoordt hoe omgegaan dient te worden met de problematiek van de A59, gericht op het besluitvormingsproces van de corridor A59.

Om te komen tot het organisatieadvies worden de centrale onderzoeksvraag en deelvragen beantwoord. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

**Welke managementstrategieën moet de procesmanager van de gemeente Heusden, voor de oplossing van de problematiek in de corridor A59, in het besluitvormingsproces hanteren?**

Om te komen tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag wordt deze verdeeld in een aantal deelvragen:

- Op basis van welk theoretisch perspectief kan de problematiek in de corridor A59 worden geanalyseerd?
- Welke managementstrategieën zijn er voor complexe besluitvormingsprocessen te gebruiken?
- Hoe wordt de theorie toegepast op de praktijk in de corridor A59?
- Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?
- Hoe ziet het procesontwerp A59 voor de corridorstudie A59 er uit?

### Theoretisch kader

Voor het hanteerbaar maken van de complexe werkelijkheid in de corridor A59 wordt een aantal theoretische inzichten die in de, in dit onderzoek beschreven, empirie een rol spelen.

De huidige samenleving is te betitelen als een **netwerksamenleving**. De netwerksamenleving heeft geleid tot complexiteit in de samenleving als gevolg van een pluralisme van waarden, door individualisering en emancipatie, en tot afhankelijkheid in ketens van publieke en private organisaties lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. Aangezien enkele organisaties of partijen de wijsheid niet langer in pacht hebben en in toenemende mate afhankelijk zijn van andere actoren, nemen verticale verbanden in kracht af en horizontale verbanden in belang toe. Niet alleen de



overheid in al haar verschijningsvormen maakt beleid en voert het uit. Maatschappelijke organisaties en private partijen hebben ook invloed op beleid dat hen aangaat en kunnen hierop invloed uitoefenen, zowel in de totstandkoming van dat beleid als in de uitvoering daarvan. Een *top-down* benadering van overheidssturing voldoet in de huidige samenleving

niet meer. In antwoord op de netwerksamenleving moet gekozen worden voor de zogenaamde **netwerkbenadering**. De netwerkbenadering is voor deze scriptie het theoretisch inzicht om, op basis van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen, de empirie van de corridor A59 te analyseren.

De relaties die tussen publieke en private actoren in een modern besluitvormingsproces ontstaan, vormen een netwerk. Besluitvorming in netwerken wordt gekenmerkt door **complexiteit** en **stabiliteit**.

De complexiteit van het moderne besluitvormingsproces in netwerken is in drie dimensies te onderscheiden:

Tabel 1: Dimensies complexiteit besluitvorming in netwerken

Dimensies	Toelichting onzekerheid
Cognitieve onzekerheid	Onzekerheid door gebrek aan kennis en informatie of het voortdurend onderhandelen over de probleemdefinities en mogelijke oplossingen.
Strategische onzekerheid	Onzekerheid door betrokkenheid van de vele actoren met hun verschillende strategieën en de vele arena's waar beslissingen worden genomen.
Institutionele onzekerheid	Onzekerheid als gevolg van de verschillende spelregels die worden gehanteerd door een grote variëteit aan actoren uit verschillende netwerken en arena's.

Naast complexiteit in het besluitvormingsproces zijn er ook factoren die de stabiliteit in het besluitvormingsproces brengen. Actoren die zich in hetzelfde netwerk bevinden zijn hoe dan ook op elkaar aangewezen om de problematiek op te lossen:

Tabel 2: Factoren stabiliteit besluitvorming in netwerken

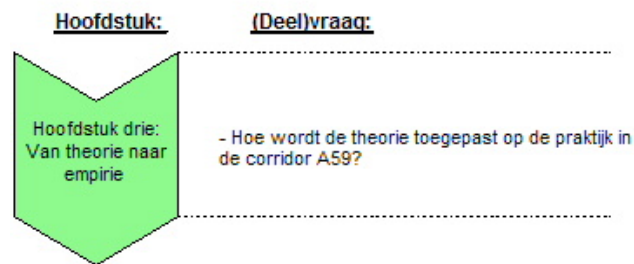
Factoren	Toelichting factoren
Afhankelijkheid beschikbare middelen	Actoren in een netwerk zijn afhankelijk van elkaar doordat middelen die nodig zijn voor het oplossen van een probleem niet in het bezit zijn van een actor. Middelen bestaan uit: financiën, productie, competenties, kennis en legitimiteit.
Interactiepatronen tussen actoren	Door afhankelijkheden en herhaling van interacties tussen actoren wordt een stabiel interactiepatroon gecreëerd.
Regels in netwerken	Een set van regels bepalen de condities voor interacties in een netwerk en bepalen de toegang en uittreding van het netwerk.
Vertrouwensrelaties	Actoren dienen voldoende vertrouwen in elkaar te ontwikkelen om kennis en informatie uit te wisselen. Deze kennisuitwisseling leidt tot innovatieve ideeën en betere prestaties in het besluitvormingsproces.

Een goed besluitvormingsproces is een **open** proces, waarin de **kernwaarden** van partijen worden beschermd, dat voldoende prikkels voor **vaart** kent en dat voldoende garanties voor de **inhoudelijke kwaliteit** van de resultaten biedt. Voor een goed besluitvormingsproces dient een procesontwerp opgesteld te worden en dient het besluitvormingsproces goed gemanaged te worden. Het procesontwerp A59 wordt beschreven en geanalyseerd op basis van vier kernelementen. Ook het advies over de te hanteren managementstrategieën in het besluitvormingsproces wordt gebaseerd op deze vier kernelementen:

Tabel 3: Kernelementen procesontwerp en management van het proces

Kernelementen proces	Management van het procesontwerp en het proces
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op een <i>multi-issue</i> agenda;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op de participatiegraad;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op de variëteit van inhoud.</li> </ul>
Bescherming kernwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op de kernwaarden;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op <i>commitment</i>;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op <i>exit</i> regels.</li> </ul>
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op winst;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op herkansingen;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op vertegenwoordiging;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op de omgeving;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op gelaagdheid van de organisatie;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op <i>command</i> en <i>control</i>.</li> </ul>
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op variëteit van de inhoud;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op kennisoepassing.</li> </ul>

Op basis van de hierboven geschetste theorie wordt de **problematiek in de corridor A59** beschreven en geanalyseerd. Voor de problematiek in de corridor A59 is de complexiteit en stabiliteit in het **netwerk A59** en in het **besluitvormingsproces A59**

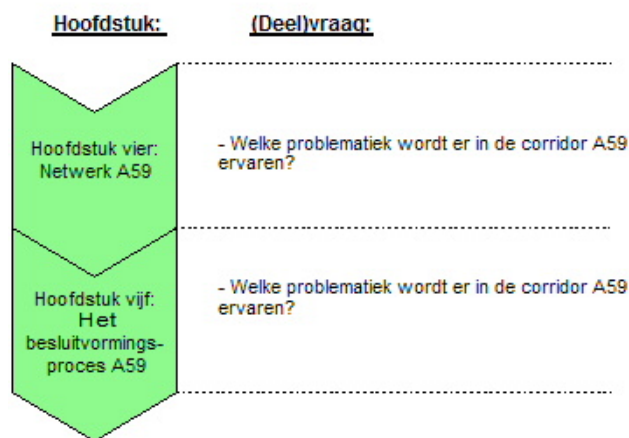


onderscheiden. Het **procesontwerp A59**, bestaande uit de intentieverklaring, het Plan van Aanpak en het communicatieplan, wordt beschreven en geanalyseerd aan de hand van de vier kernelementen. Op basis van de analyses van de problematiek in de corridor A59 en het procesontwerp A59 wordt het **organisatieadvies** opgesteld.

Het advies aan de procesmanager over te hanteren **managementstrategieën** in het besluitvormingsproces A59.

### Problematiek A59 in het netwerk A59 en het besluitvormingsproces A59

In het netwerk A59 zijn diverse partijen te onderscheiden, te weten: de Europese Unie, Rijkswaterstaat Noord-Brabant, de Dienst Landelijk Gebied, Provincie Noord-Brabant, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, gemeente 's-Hertogenbosch, gemeente Waalwijk, gemeente Heusden, het waterschap Aa en Maas, ZLTO, de Brabantse Milieu Federatie, de actiegroep 'Hoor de A59' en het Bedrijfsleven.



#### Complexiteit

De complexiteit in het netwerk is bepaald door naar de probleem- en oplossingspercepties van de betrokken actoren te kijken. Op basis van de probleem- en oplossingspercepties van de

actoren is de toewijding bepaald. Door een schets te geven van het besluitvormingsproces tot nu toe, de arena's en netwerken rondom het netwerk A59 en de interacties en de vertrouwensrelaties tussen de actoren, is het beeld van de complexiteit in de corridor A59 gecompleteerd. Hieronder worden de bevindingen verwoord die voor de procesmanager relevant zijn in het vervolg van de corridorstudie A59.

Kijkend naar de besluitronden dan valt te concluderen dat de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie altijd op de agenda in de corridor A59 hebben gestaan.

Uit de, voor het netwerk A59 relevante, besluitronden komt het beeld naar voren dat de A59 voor wat betreft capaciteits- en verkeersveiligheidsproblematiek een knelpunt is. De problematiek voor het *issue* verkeer & vervoer wordt door veel partijen onderschreven. Maar voor het *issue* verkeer & vervoer is er tot twee keer toe een stagnatie opgetreden, zowel in de studie WaVlij als in de netwerkanalyse Brabantstad. De onderkende problematiek was onvoldoende ernstig om de A59 te prioriteren. In het kader van de studie Waalboss, vertrekpunt voor de corridorstudie A59, is wel een verkeers- en vervoersproject 'Aanpak van de aansluitingenstructuur' benoemd.

Veel partijen zijn voor het *issue* verkeer & vervoer als toegewijd te benoemen, zolang de oplossingen niet ten koste gaan van landschap, ecologie en de leefbaarheid. De Provincie en Rijkswaterstaat hebben zich gecommitteerd aan de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de netwerkanalyse Brabantstad. Ze zijn niet genegen deze afspraken door de eventuele uitkomsten van de corridorstudie A59 in gevaar te brengen. Het signaal van beide partijen is dan ook dat voor de A59 op de kortere termijn gedacht moet worden aan *quickwins* in de vorm van aanpassing van de aansluitingenstructuur en toepassing van (dynamisch) verkeersmanagement. De gemeenten Heusden en Waalwijk hebben een structurele oplossing voor ogen, een verbreding van de rijksweg A59 van 2x2 naar 2x3 rijstroken. De oplossingspercepties voor het *issue* verkeer & vervoer zijn behoorlijk tegengesteld.

Voor wat betreft de landelijke en regionale arena's voor het *issue* verkeer & vervoer is het van belang om invloed uit te oefenen op de vaste kamercommissie V&W en het Regionaal MIT-

overleg. Maar de toegang tot deze arena's blijkt in de provincie Noord-Brabant te lopen via de arena Brabantstad. Het lijkt er op dat het netwerk A59 alleen via de actoren 's-Hertogenbosch en de Provincie minimale invloed kan uitoefenen. Voor financiering van de verkeers- en vervoerscomponent resteren de arena's GGA 's-Hertogenbosch en het Samenwerkingsverband Midden-Brabant, maar eventuele beschikbare financiële middelen zijn beperkt. Het aanboren van financiële middelen door het aangaan van een PPS-constructie lijkt vanwege het beperkte economische belang van de regio niet haalbaar.

In de studies WaVlij en Waalboss en in het MJPO, ronde één en twee in het besluitvormingsproces A59, zijn de doorsnijding door de A59 van de ecologische zones nabij de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer onderkend. Ook ter hoogte van het Land van Ooit wordt de doorsnijding van een landschapsecologische zone gesignaleerd. Beide studies en het MJPO dragen maatregelen aan om deze ecologische gebieden te ontsnipperen en te ontwikkelen. Maar deze toewijding is in ieder geval niet vertaald in de regionale beleidsuitwerking het 'Natuur- en landschapsoffensief Brabant 2002-2012'. Ook in ronde drie, de corridorstudie A59, kan het *issue* landschap & ecologie als gezamenlijk ervaren probleem worden gezien. De actoren zien grote kansen om de robuuste ecologische verbindingzone 'de Beerze' door te trekken, via de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer, naar de Bergse Maas. Op de achtergrond speelt mee dat Heusden als gemeente zelfstandig wil blijven en dat de gemeenten Waalwijk en 's-Hertogenbosch een mogelijke uitbreiding zien richting de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer.

Er bestaat voor de corridorstudie A59 een kans om aan te sluiten bij de arena Europese Unie en dan met name voor de Europese programma's gericht op natuur, recreatie en cultuurhistorie. Het netwerk A59 heeft grote raakvlakken met de netwerken HoWaBo en de Groene Delta. In deze netwerken vindt besluitvorming plaats over de groene en 'natte' inrichting in en rondom 's-Hertogenbosch. Het betreft hier onder meer de gebieden Moerputten, het Vughtse Gement, de Diezemonding, het Engelermeer en de Bokhovense polder. De arena Waalboss is de broedkamer geweest voor het vrij recent vastgestelde uitwerkingsplan Waalboss, waar de corridorstudie A59 een vervolg op is. De hier geopenbaarde strategieën zullen niet of nauwelijks gewijzigd zijn. Waar minder zicht op is zijn de lokale arena's zoals de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Maar de betreffende gemeenten hebben na de recente gemeenteraadsverkiezingen al duidelijk gemaakt, middels vastlegging in de StructuurvisiePlus, wat het uit te voeren beleid de komende collegeperiode zal zijn.

De *issues* water en leefbaarheid zijn in het verleden niet of nauwelijks als problematiek in de corridor A59 gezien. Dit kan te maken hebben met de beperkte problematiek van deze *issues* in de corridor A59, maar ook met het tijdsbeeld. De hoogwaterproblematiek en de luchtvervuiling staan de laatste jaren hoger op de politieke agenda. Voor het *issue* water zijn er alleen toegewijde actoren, wel met tegengestelde oplossingen. Heusden en ZLTO zijn voorstander van de inrichting van de Bokhovense polder als overlaatgebied. Heusden wil zo gevrijwaard blijven van de expansiedrift van gemeente 's-Hertogenbosch. ZLTO is voorstander van een overlaatgebied in de Bokhovense polder, de inrichting van deze polder als overlaatgebied is het minst nadelig voor de agrariërs. Het Waterschap en 's-Hertogenbosch zijn, mede vanwege lagere kosten, voorstander van inrichting van het Vughtse Gement als overlaatgebied. Het *issue* leefbaarheid wordt door de meeste partijen niet als probleem ervaren.

#### *Stabiliteit*

De stabiliteit is bepaald door naar de afhankelijkheid in het netwerk A59 te kijken. De afhankelijkheid van actoren is in beeld gebracht door te kijken naar de door de actoren aangedragen financiële middelen, productiemiddelen, competenties, kennis en legitimiteit. Deze afhankelijkheden zijn vertaald naar 'crucialiteit' en 'centraliteit' van de actoren. Door te kijken naar de stabiliteitsfactoren in het besluitvormingsproces A59, de interactiepatronen en de vertrouwensrelaties, wordt het beeld van de stabiliteit in de corridor A59 gecompleteerd.

Als cruciale actoren in het netwerk A59 zijn de volgende partijen te noemen: de Europese Unie, Rijkswaterstaat Noord-Brabant, de Dienst Landelijk Gebied, Provincie Noord-Brabant, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 's-Hertogenbosch, Waalwijk, Heusden en het waterschap Aa en Maas.

De actoren Waterschap Aa en Maas, de Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie worden als cruciaal doch momenteel perifere actoren gezien. De overige cruciale actoren zijn lid van de stuur- en projectgroep A59. Het inschakelen van de Dienst Landelijk Gebied en de stimuleringsregelingen van de Europese Unie kan het netwerk A59 van financiële middelen voorzien. De niet-cruciale actoren ZLTO, de Brabantse Milieufederatie, de actiegroep 'Hoor de A59' en het bedrijfsleven zijn als lid van de klankbordgroep A59 betrokken bij de corridorstudie A59.

Door Rijkswaterstaat wordt aangegeven dat de gemeenten Waalwijk en Heusden op het beleidsterrein verkeer & vervoer niet sterk zijn. Er wordt geconstateerd dat Heusden de laatste jaren een andere houding heeft en meer de samenwerking zoekt met Waalwijk, 's-Hertogenbosch en Rijkswaterstaat. Voor het verkeers- en vervoersbeleid zijn in Brabant de zogenaamde GGA-regio's in het leven geroepen, Rijkswaterstaat ziet weinig *spin-off* van de GGA-overleggen. De corridorstudie A59 wordt daarom positief ontvangen, eindelijk initiatief en samenwerking. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de prioriteit voor Rijkswaterstaat ligt bij het netwerkprogramma Brabantstad, dit programma is de basis geweest voor het landelijk en Brabants MIT. Het is wel in het belang van Rijkswaterstaat om de aansluitingenstructuur op de A59 aan te passen.

De Provincie Noord-Brabant kent voor het verkeers- en vervoersbeleid een tweetal benaderingen, Brabantstad en de GGA-samenwerking. In het kader van Brabantstad is er een tweemaandelijks ambtelijk en bestuurlijk overleg. De arena Brabantstad is als gesloten te bestempelen. In de corridor A59 zijn er twee GGA's betrokken, de GGA 's-Hertogenbosch en het Samenwerkingsverband Midden Brabant. De GGA-regio's komen tweemaandelijks, ambtelijk en bestuurlijk, bij elkaar. In het kader van de uitwerking van het Streekplan, is er in de stedelijke regio Waalboss een uitwerkingsplan Waalboss opgesteld waarin de verstedelijkingsopgave wordt uitgewerkt. Hierin zijn projecten opgenomen voor de ontsnippering van de ecologische zones ter hoogte van de Baardwijkse overlaat, het Land van Ooit en Moerputten-Engelermeer. Om de voortgang van het uitwerkingsplan Waalboss, los van de nadere uitwerking van de westflank Waalboss zoals dit door de corridorstudie A59 wordt opgepakt, te monitoren en actualiseren is het regionale planningsoverleg in het leven geroepen. Deze overleggen zijn tot nu toe alleen gericht op volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en bedrijvigheid. De onderwerpen verkeer & vervoer en landschap & ecologie zijn (nog) niet besproken. De Provincie richt zich op realisatie van de EHS in 2010, een hogere ambitie dan op landelijk niveau (realisatie van de EHS in 2018). Provincie Noord-Brabant ziet kansen om de robuuste ecologische verbindingzone, de Beerze, via de Baardwijkse Overlaat en Engelermeer-Moerputten door te trekken naar de Bergse Maas. Aansluiting is mogelijk bij met name de programma's HoWaBo en de Groene Delta. Doortrekking van de EHS valt buiten het projectgebied van Waalboss, er bestaat de mogelijkheid om doortrekking van de EHS via het 'Provinciaal programma Mooi Brabant' en 'Schoon Brabant' in te steken.

's-Hertogenbosch is als één van de B5 gemeenten een grotere speler in Noord-Brabant. Zo is voor 's-Hertogenbosch de verkeers- en vervoersproblematiek geprioriteerd middels de aanpak van de A2 ten oosten van 's-Hertogenbosch en de westflank van de ring van 's-Hertogenbosch (de zuidwesttangent). De interactie in het kader van de corridorstudie A59 nam pas toe, nadat er naast een verkeers- en vervoerscomponent ook een ecologische component is toegevoegd. De doorstroming van de A59 wordt door 's-Hertogenbosch niet als knelpunt ervaren. In de arena's Brabantstad, GGA 's-Hertogenbosch, Groene Delta en HoWaBo vindt er regelmatig overleg plaats met verschillende actoren. 's-Hertogenbosch heeft regulier overleg met Rijkswaterstaat.

Na het ontdoen van de relatie tussen Waalwijk en Heusden trekt men samen op voor wat betreft de verkeers- en vervoersproblematiek in de corridor A59. Door beide partijen wordt de aanpak van de aansluitingenstructuur op de A59 als 'wisselgeld' gezien in de corridorstudie A59. In de interactie is te merken dat het voor Heusden een kernwaarde is om zelfstandig te blijven. Planvorming voor de Baardwijkse Overlaat ligt gevoelig en beïnvloedt hierdoor nog altijd de relatie met Waalwijk. Tussen Rijkswaterstaat en Heusden is tussen 1998 en 2006 geen contact geweest over de door Heusden ervaren problematiek van de A59. Rijkswaterstaat is niet of nauwelijks betrokken bij de totstandkoming van de intentieverklaring en zal ook niet meebetalen aan de studiekosten. Heusden heeft op meerdere fronten contact met de gemeente 's-Hertogenbosch. Beide partijen participeren in de arena's HoWaBo, de Groene Delta, Waalboss en de GGA 's-Hertogenbosch.

Waalwijk heeft via de arena Waalboss contact met de meeste actoren. De gemeente Waalwijk heeft geen regulier overleg met Rijkswaterstaat.



Kijkend naar de interactiefrequentie en vertrouwensrelaties is deze het laagst tussen de volgende actoren: Provincie-Waalwijk, Provincie-Heusden, Rijkswaterstaat-Waalwijk, Rijkswaterstaat-Heusden en 's-Hertogenbosch-Waalwijk. Er zijn geen of nauwelijks relaties tussen: Netwerk A59-Europese Unie, Netwerk A59-Dienst Landelijk Gebied, Netwerk A59-waterschap Aa en Maas, Netwerk A59-ZLTO en het Netwerk A59-Bedrijfsleven.

### Procesontwerp A59

Het procesontwerp A59 bestaat uit de intentieverklaring, het Plan van Aanpak en het communicatieplan. Het procesontwerp van de A59 is kwalitatief beschouwd op de vier kernelementen: openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud.



#### *Openheid van het procesontwerp*

Het procesontwerp A59 heeft een *multi-issue* agenda, bestaande uit de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie. In het procesontwerp is helderheid over de probleem- en doelstelling en de te doorlopen fasen in

de corridorstudie A59 gegeven. Er is een hoge participatiegraad. De cruciale actoren het waterschap Aa en Maas, de Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie ontbreken in het centrum van het netwerk A59, ze zijn geen lid van de project- en stuurgroep. Er is voldoende variëteit van de inhoud. De werkgroepen krijgen in *workshops* de mogelijkheid om een visie of alternatieven te ontwikkelen voor de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie.

#### *Bescherming van kernwaarden in het procesontwerp*

Er bestaat een gedragen probleem- en doelstelling voor de corridorstudie A59. Er zijn door partijen geen inhoudelijke randvoorwaarden voor oplossingen meegegeven ter bescherming van hun kernwaarden. Wel zijn er randvoorwaarden meegegeven voor de vorm en de status van de bestuurlijke afspraak en moet de corridorstudie aansluiten bij de MIT-spelregels. Middels ondertekening van de intentieverklaring committeren partijen zich aan de inhoud en het proces van de corridorstudie A59. De corridorstudie is verdeeld in fasen, elke fase wordt afgesloten en gestart na besluitvorming. Uitstel van *commitment* ontbreekt, dit blijft voor het besluitvormingsproces een aandachtspunt. Tevens is het *commitment* van politieke bestuurders een aandachtspunt, er zijn geen regels opgenomen voor vaststelling van de besluiten van de stuurgroep A59 in de colleges. Er zijn geen *exit* regels opgenomen in het procesontwerp, gedurende het proces moet de procesmanager voorstellen doen voor regels over (voorkoming van) uittreding van partijen. Het ontbreken van *exit* regels bij aanvang van het proces heeft niet geleid tot een lage participatiegraad.

#### *Voortgang in het procesontwerp*

Door afhankelijkheden in het netwerk A59, maar ook in andere netwerken, zijn er voldoende winstmogelijkheden en *package deals* te maken. De structuur van de organisatie geeft de procesmanager voldoende mogelijkheden om conflicten op een 'lager' niveau op te lossen. De stuurgroep A59 kent een zware vertegenwoordiging, wel lijkt bij betrokken overheden het beleidsterrein verkeer & vervoer oververtegenwoordigd. Projectcommunicatie is geregeld in het communicatieplan, er zijn geen regels opgesteld voor de communicatiestroom 'politieke aandacht'. De afronding van de fasen in de corridorstudie A59 worden gecommuniceerd, in het communicatieplan is niks opgenomen over de communicatie van tussenresultaten of *quick wins*.

#### *Inhoud in het procesontwerp*

Er worden in de werkgroepen mogelijkheden geboden om opties te ontwikkelen, de integraliteit en de kans op *package deals* is goed. De betrokken partijen zijn zowel belanghebbenden als inhoudelijke experts, er is geen scheiding tussen belanghebbenden en experts. Maar door de structuur van de organisatie van de corridorstudie A59 is er wel een scheiding tussen inhoud en proces. De werkgroepen worden door inhoudelijke experts van de onafhankelijke partij Tauw en Goudappel Coffeng bijgestaan.

## Managementstrategieën besluitvormingsproces netwerk A59

Op basis van de analyse van de problematiek in de corridor A59 en de analyse van het procesontwerp A59, kan bepaald worden welke managementstrategieën de procesmanager in het besluitvormingsproces moet hanteren.



### *Openheid in het besluitvormingsproces*

De participatiegraad tijdens de aanvang is hoog, maar een drietal cruciale actoren ontbreekt in het centrum van het netwerk A59. De participatie van de cruciale actoren waterschap Aa en Maas, Dienst Landelijk Gebied en via de financiële stimuleringsregelingen de Europese Unie is noodzakelijk. Zet daarom voor het *issue*

landschap & ecologie in op de uitbreiding van de robuuste ecologische verbinding de Beerze. Inschakelen van de Europese Unie en de Dienst Landelijk Gebied leidt tot het toevoegen van financiële middelen tot het netwerk A59. **Aanbeveling A**, schakel de actoren Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie in.

Voor het betrekken van de cruciale actor het Waterschap, moet het *issue* water toegevoegd worden aan de agenda, het *issue* water wordt door veel partijen gedeeld. Alternatief voor de procesmanager is het samen optrekken van de netwerken corridorstudie A59, HoWaBo en de Groene Delta voor wat betreft het ontwikkelen van de ecologische verbinding Moerputten-Engelmermeer en de waterproblematiek van 's-Hertogenbosch. **Aanbeveling B**, schakel de actor het waterschap Aa en Maas in.

### *Bescherming kernwaarden in het besluitvormingsproces*

Aandachtspunten voor het besluitvormingsproces zijn het opstellen van besluitvormingsregels en *exit* regels. Maar voor de procesmanager ligt hier niet de prioriteit, het *commitment* voor de corridorstudie A59 bij aanvang van het proces lijkt voldoende.

### *Voortgang in het besluitvormingsproces*

Structurele oplossingen van de capaciteitsknelpunten zoals een verbreding van de A59 zijn volgens twee cruciale spelers, Provincie en Rijkswaterstaat, niet haalbaar. Ga voor oplossingen van het *issue* verkeer & vervoer voor een pakket aan *quickwins* (openbaar vervoer, fiets, mobiliteitsmanagement, dynamisch verkeersmanagement). Het *issue* leefbaarheid, problematiek geluid en lucht, wordt door de meeste actoren niet gedeeld. Het *issue* leefbaarheid moet geen speerpunt worden in de corridorstudie A59. Speerpunt van de corridorstudie A59 moet het *issue* landschap & ecologie worden, met name het doortrekken van de robuuste ecologische verbindingzone via de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelmermeer. Vanuit deze oplossing voor het *issue* landschap & ecologie moet naar het *issue* verkeer & vervoer worden gekeken. **Aanbeveling C**, het *issue* verkeer & vervoer en leefbaarheid niet als speerpunt inzetten.

De stuurgroep kent een zware vertegenwoordiging. Maar de betrokken overheden worden nogal eenzijdig vertegenwoordigd, de Gedeputeerde en de wethouders zijn portefeuillehouders van verkeer & vervoer. De procesmanager moet regels opstellen voor de communicatiestroom 'politieke aandacht', als manier om de politieke bestuurders op andere beleidsterreinen (indirect) in te schakelen. Aansluiting bij de netwerken HoWaBo, de Groene Delta en de programma's het 'Provinciaal programma Mooi Brabant' en 'Schoon Brabant' ondersteunt de inschakeling van de politieke bestuurders. Het plan voor een coördinerende Gedeputeerde voor de programma's HoWaBo, de Groene Delta en de A59 moet vanuit het netwerk A59 ondersteund worden. Gebruik in de communicatiestroom 'politieke aandacht' de recente maatschappelijke aandacht voor klimaatverandering voor agendering van de problematiek van de A59. **Aanbeveling D**, richten op de communicatiestroom 'politieke aandacht'.

### *Inhoud van het besluitvormingsproces*

Het procesontwerp A59 geeft, in ieder geval op papier, voldoende mogelijkheden voor de inhoud in het besluitvormingsproces A59. Er worden voldoende mogelijkheden geboden voor ontwikkeling van integrale opties en kansen op *package deals*, zeker als het *issue* water op de

agenda wordt gezet. De inrichting van 'inhoudelijke' werkgroepen, het organiseren van *workshops* en de ondersteuning van onafhankelijke 'inhoudelijke' experts van Tauw en Goudappel Coffeng moet leiden tot *negotiated knowledge*.

In de onderstaande tabel is een overzicht van de, door de procesmanager, toe te passen managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59 gegeven.

**Tabel 4: Managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59**

<b>Managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59</b>		
<b>Kernbegrip</b>	<b>Aanbeveling</b>	<b>Toelichting</b>
Openheid	A Schakel de actoren Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie in.	Voor het <i>issue</i> landschap & ecologie moet worden ingezet op de uitbreiding van de robuuste ecologische verbindingzone de Beerze door ontwikkeling van de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer. Financiële middelen kunnen aan het netwerk worden toegevoegd door de actoren Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie in te schakelen.
	B Schakel de actor Aa en Maas in.	Door toevoeging van het <i>issue</i> water aan de agenda kan het Waterschap worden ingeschakeld.
Kernwaarden	-	-
Voortgang	C Zet het <i>issue</i> verkeer & vervoer en leefbaarheid niet als speerpunten in.	Structurele oplossingen van de capaciteitsknelpunten zoals een verbreding van de A59 zijn volgens twee cruciale spelers, Provincie en Rijkswaterstaat, niet haalbaar. Ga voor oplossingen van het <i>issue</i> verkeer & vervoer voor een pakket aan <i>quickwins</i> . Het <i>issue</i> leefbaarheid, problematiek geluid en lucht, wordt door de meeste actoren niet gedeeld. Speerpunt van de corridorstudie A59 moet het <i>issue</i> landschap & ecologie worden, met name het doortrekken van de robuuste ecologische verbindingzone via de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer.
	D Richten op de communicatiestroom 'politieke aandacht'	De vertegenwoordiging van de overheden bestaat uit de portefeuillehouders voor verkeer & vervoer. Stel regels op voor de inschakeling van de communicatiestroom 'politieke aandacht' en schakel hiermee ook de politieke bestuurders en hun uitgebreide netwerken op de beleidsterreinen natuur en ruimtelijke ontwikkeling in. Zoek toenadering tot relevante netwerken en beleidsprogramma's. Zoals HoWaBo, de Groene Delta, provinciaal programma Mooi Brabant en Schoon Brabant.
Inhoud	-	-



## Inhoudsopgave

<b>WOORD VOORAF</b>	<b>III</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>IV</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>13</b>
<b>1 INLEIDING CORRIDORSTUDIE A59</b>	<b>15</b>
1.1 PROBLEEMANALYSE	15
1.2 PROBLEEMSTELLING	16
1.2.1 DOELSTELLING	16
1.2.2 VRAAGSTELLING	16
1.3 RELEVANTIE	17
1.4 INHOUD VAN DE SCRIPTIE	18
<b>2 THEORETISCH KADER</b>	<b>19</b>
2.1 NETWERKSAMENLEVING EN DE NETWERKBENADERING	19
2.2 BESLUITVORMING IN NETWERKEN	20
2.2.1 COMPLEXITEIT BESLUITVORMING	21
2.2.2 STABILITEIT BESLUITVORMING	22
2.3 NOODZAAK NETWERKBENADERING	23
2.4 ROL VAN EEN MANAGER IN EEN NETWERK	24
2.4.1 PROCESARCHITECTUUR	24
2.4.2 HET MANAGEMENT VAN HET PROCES	26
2.5 ANALYSEREN VAN HET NETWERK	31
2.6 SAMENVATTING EN TOEPASSING THEORETISCH KADER	31
<b>3 VAN THEORIE NAAR EMPIRIE</b>	<b>34</b>
3.1 INLEIDING	34
3.2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	35
3.3 OPERATIONALISATIE	36
3.3.1 OPERATIONALISATIE PROBLEMATIEK IN DE CORRIDOR A59	36
3.3.2 OPERATIONALISATIE PROCESONTWERP A59	38
3.3.3 OPERATIONALISATIE MANAGEMENTSTRATEGIEËN IN HET BESLUITVORMINGSPROCES	39
<b>4 NETWERK A59</b>	<b>41</b>
4.1 AFBAKENING VAN DE CORRIDOR A59	41
4.1.1 GEOGRAFISCHE AFBAKENING	41
4.1.2 AFBAKENING BELEID	43
4.2 PERCEPTIES ACTOREN	49
4.3 STABILITEIT IN HET NETWERK A59	51
4.4 ANALYSE PROBLEMATIEK IN DE A59	54
<b>5 HET BESLUITVORMINGSPROCES A59</b>	<b>58</b>
5.1 HET ONDERSCHIEDEN VAN DE DIVERSE BESLUITRONDEN IN HET PROCES	58
5.2 ARENA'S RONDOM DE A59	66
5.3 STABILITEIT IN HET BESLUITVORMINGSPROCES	68
5.3.1 DE INTERACTIEPATRONEN TUSSEN DE BETROKKEN ACTOREN	68
5.3.2 DE VERTROUWENSRELATIES TUSSEN ACTOREN.	71
5.4 ANALYSE VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES	71

<b>6</b>	<b><u>PROCESONTWERP A59</u></b>	<b>75</b>
6.1	OPENHEID PROCESONTWERP A59	75
6.2	BESCHERMING KERNWAARDEN PROCESONTWERP A59	78
6.3	VOORTGANG PROCESONTWERP A59	79
6.4	INHOUD PROCESONTWERP A59	81
6.5	ANALYSE PROCESONTWERP A59	81
<b>7</b>	<b><u>MANAGEMENTSTRATEGIEËN BESLUITVORMINGSPROCES NETWERK A59</u></b>	<b>84</b>
7.1	PROBLEMATIEK IN DE CORRIDOR A59	84
7.2	PROCESONTWERP A59	87
7.3	TOE TE PASSEN MANAGEMENTSTRATEGIEËN IN HET BESLUITVORMINGSPROCES A59	88
7.3.1	<i>OPENHEID IN HET BESLUITVORMINGSPROCES</i>	88
7.3.2	<i>BESCHERMING KERNWAARDEN IN HET BESLUITVORMINGSPROCES</i>	89
7.3.3	<i>VOORTGANG IN HET BESLUITVORMINGSPROCES</i>	89
7.3.4	<i>INHOUD VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES</i>	89
<b>8</b>	<b><u>NAWOORD</u></b>	<b>91</b>
8.1	MOGELIJKHEDEN VOOR EEN VERVOLGONDERZOEK	91
8.2	REFLECTIE AFSTUDEERSCHRIJF	91
	<b><u>LITERATUUR</u></b>	<b>92</b>
	<b><u>BEGRIPPENLIJST</u></b>	<b>93</b>
	<b><u>BIJLAGE I: BELEID</u></b>	<b>97</b>
	<b><u>BIJLAGE II: PERCEPTIES VAN DE ACTOREN BIJ DE START VAN DE DERDE RONDE</u></b>	<b>104</b>

## 1 Inleiding corridorstudie A59

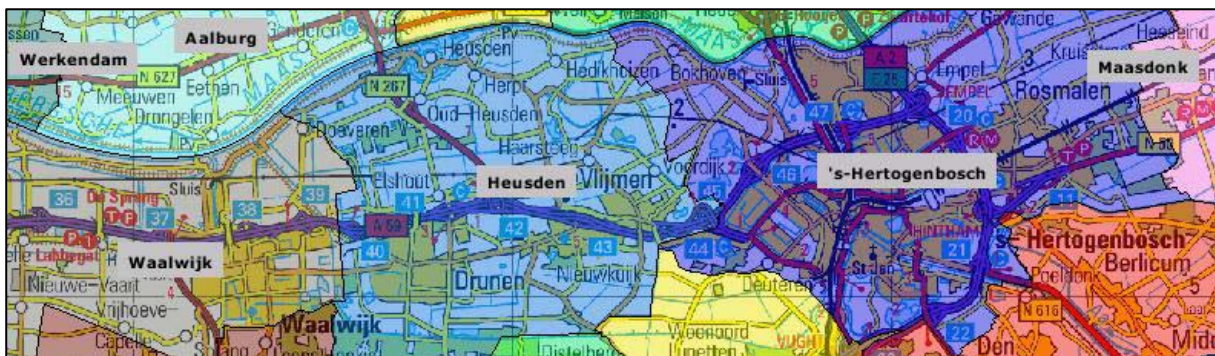
### 1.1 Probleemanalyse

*“De A59 is een rotweg! Helaas moet ik dat als burgemeester van de gemeente Heusden constateren. De A59 voldoet bij lange na niet meer aan de eisen, die daar vandaag aan de dag aan gesteld mogen worden.”<sup>1</sup>*, dit is de opening van de door de burgemeester Willems ingezonden brief aan de woordvoerders van de Commissie Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer.

Rijksweg A59 geeft, volgens de gemeente Heusden, problemen met betrekking tot leefbaarheid, veiligheid, doorstroming, landschap en ecologie. In de brief wordt de problematiek van de rijksweg A59, als gevolg van de doorsnijding van de gemeente Heusden, als volgt beschreven.

Doordat de A59 van oorsprong een provinciale, interlokale verkeersweg was, die met marginale aanpassingen opgekrikt is tot autosnelweg, voldoen de toe- en afritten niet. Er bestaat groot achterstallig onderhoud aan de viaducten. De A59 loopt dwars door de gemeente en verkeer raast dicht langs de bebouwing van de dorpen in de gemeente Heusden. De A59 is lange tijd een alternatief geweest voor andere langzamerhand dichtslibbende verbindingen, waardoor op het grondgebied van de gemeente Heusden de filevorming enorm toeneemt. Tot slot kunnen meerdere natuurgebieden, zoals het 'Nationaal Park De Loonse en Drunense Duinen' en het poldergebied langs de Maas door de verkeersbarrière van de rijksweg A59 niet met elkaar verbonden worden.

**Figuur 1: Gemeenten rondom de corridor A59**



Er is in het verleden, in 1997, een verkennende studie in het kader van de MIT<sup>2</sup> uitgevoerd, hierin werd de door de burgemeester Willems beschreven problematiek onderkend, maar in 1999 is door Rijkswaterstaat te kennen gegeven dat er de eerstkomende jaren geen aanleiding is tot het treffen van grootschalige maatregelen.

In het vervolg op de verkennende studie is de afgelopen jaren op provinciaal en lokaal niveau op meerdere beleidsterreinen, ruimtelijke ontwikkeling, verkeer & vervoer en milieu & natuur, aandacht geschonken aan de problematiek in de corridor A59, maar tot een integrale aanpak van de problematiek heeft dit niet geleid.

Samen met de provincie Noord-Brabant, de gemeenten Waalwijk en 's-Hertogenbosch, vereniging Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer wil de gemeente Heusden deze problematiek nu op eigen initiatief integraal in beeld brengen. De hierboven genoemde partijen zijn maar een fractie van het aantal actoren die een relatie hebben met de corridor A59 en de hierboven geschetste problematiek.

Probleem voor de gemeente Heusden is, om 'gehoord te worden':

“Graag doe ik een dringend beroep op u om in de discussie met de minister de prioriteit van deze A59-problemen duidelijk voor het voetlicht te brengen en deze op te nemen in het MIT!!”, de 'noodkreet' zoals verwoord door burgemeester Willems in zijn brief.

<sup>1</sup> Ingezonden brief burgemeester drs. H.P.T.M. Willems, d.d. 27-10-2006, aan de woordvoerders van de Commissie Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer.

<sup>2</sup> MIT: Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, geeft een actueel overzicht van de wegen-, spoor- en waterprojecten die op het programma staan of in uitvoering zijn en waarbij het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken is, [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)

Inmiddels is door de betrokken partijen, op initiatief van de gemeente Heusden, Dick Veen als procesmanager aangesteld. Dick Veen is werkzaam bij de gemeente Heusden. Middels de corridorstudie A59 'De Maas(route) stroomt door', de corridor A59 tussen de A2 en de N216, wil Dick Veen komen tot een integrale oplossing van de problematiek.

## 1.2 Probleemstelling

Hieronder volgt de doelstelling van de scriptie, tevens wordt de centrale onderzoeksvraag verwoord en de deelvragen geschetst. Hierbij valt op te merken dat de totstandkoming van de deelvragen en het opstellen van het theoretisch kader, beschreven in hoofdstuk twee, een iteratief proces is geweest.

### 1.2.1 Doelstelling

In samenspraak met Dick Veen is als doel geformuleerd het geven van een advies aan de procesmanager van de corridorstudie A59. Dit advies moet verwoorden hoe omgegaan dient te worden met de problematiek van de A59, gericht op het besluitvormingsproces van de corridor A59.

Het advies betreft een 'organisatieadvies' aan en over de organisatie, bestaande uit stuurgroep-projectgroep-werkgroepen, van de corridorstudie A59. Het organisatieadvies kan als volgt worden gekenmerkt:

Tabel 5: Dimensies organisatieadvies (Hupe en Van der Meer, 2006)

Dimensies	Organisatieadvies
<i>Vertretpunt</i>	(Inter)organisatievraagstuk
<i>Doel</i>	Handelingsadvies (micro/meso)
<i>Functie van theoretische elementen</i>	Heuristisch
<i>Verbindend principe in betoog</i>	Overtuigingskracht, Analytisch gehalte, Haalbaarheid in organisatie
<i>Karakter eindproduct</i>	Ontwerp (diagnose en/of advies)

Op een aantal dimensies, zoals gezien door Hupe en Van der Meer (2006), neigt het advies naar een 'beleidsadvies'. Maar hier geldt dat het type advies geen dichotomie is, het combineert dimensies van de verschillende ideaaltypen advies, waarbij het zwaartepunt ligt bij het organisatieadvies.

Om te komen tot een organisatieadvies worden grofweg de volgende stappen doorlopen, in hoofdstuk drie worden deze stappen nader toegelicht:

1. Probleemsignalering en -beschrijving corridor A59;
2. Beschrijving van het besluitvormingsproces in de corridor A59;
3. Analyse problematiek in de corridor A59;
4. Beschrijving van het procesontwerp van de corridorstudie A59;
5. Analyse procesontwerp van de corridorstudie A59;
6. Advies besluitvorming corridor A59.

Middels een descriptie van de probleem- en oplossingspercepties van de actoren in de corridor A59 wil ik een beeld schetsen van de door betrokken actoren inhoudelijk ervaren knelpunten in het verleden en het heden. Op basis van de theorie van de 'netwerkbenadering', verder toegelicht in hoofdstuk twee, wil ik de corridor A59 diagnosticeren met als resultaat een schets van de problematiek in de corridor A59. Met behulp van de theorie wordt de descriptie van het procesontwerp geanalyseerd. Tenslotte wil ik met de analyses van de empirie, op basis van de aangedragen theorie, een advies opstellen over welke managementstrategieën de procesmanager in het besluitvormingsproces van de corridor A59 moet hanteren.

### 1.2.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

**Welke managementstrategieën moet de procesmanager van de gemeente Heusden, voor de oplossing van de problematiek in de corridor A59, in het besluitvormingsproces hanteren?**



Om te komen tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag wordt deze verdeeld in een aantal deelvragen:

- Op basis van welk theoretisch perspectief kan de problematiek in de corridor A59 worden geanalyseerd?
- Welke managementstrategieën zijn er voor complexe besluitvormingsprocessen te gebruiken?
- Hoe wordt de theorie toegepast op de praktijk in de corridor A59?
- Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?
- Hoe ziet het procesontwerp A59 voor de corridorstudie A59 er uit?

### 1.3 Relevantie

Als medewerker van Rijkswaterstaat<sup>3</sup> dienst Zuid-Holland, als regionale dienst een onderdeel van het agentschap Rijkswaterstaat, ben ik persoonlijk betrokken bij de ontwikkeling van het infrastructurele netwerk. Rijkswaterstaat is van oudsher de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en is al ruim tweehonderd jaar, opgericht in 1798 als 'Bureau voor den Waterstaat', verantwoordelijk voor het beheren en ontwikkelen van de nationale infrastructurele netwerken in Nederland.

Vanuit een wat superieure en hiërarchische benadering werd de 'omgeving' tegemoet getreden. De vraag is of deze benadering past in de huidige samenleving.

Met stagnatie van infrastructurele projecten in het achterhoofd, met als voorbeeld het veertig jaar oude plan als de doortrekking van de rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam door het landschappelijk en ecologische van belang zijnde Midden-Delfland, is het interessant om te kijken naar de benadering van de 'omgeving'. Bij de presentatie van het urgentieprogramma Randstad kon het volgende uit de mond van minister Eurlings worden opgetekend: "Als een gemeente opeens om een rare reden tegenstribbelt, zal ik zeggen: Als u dat bestemmingsplan niet aanpast, doen wij het wel." en "Door slagvaardiger op te treden wordt voorkomen dat projecten die op de tekentafel liggen 'verzanden in polderoverleg'." (Van der Werf, 2007). Ondanks dit daadkrachtige publieke optreden van onze nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat, is het nog maar de vraag of deze benadering van de 'omgeving' het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten versnelt.

Deze benadering is ook in tegenspraak met wat er tegenwoordig in bestuurlijk Nederland, met betrekking tot de inrichting, wordt aangehangen. Zo wordt er in de voor de inrichting van infrastructurele netwerken relevant zijnde beleidsnota's als de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit, op basis van het subsidiareitsbeginsel, het credo 'decentraal wat kan, centraal wat moet' gehanteerd. Er wordt duidelijk een keuze gemaakt om de lagere overheden, burgers en bedrijven een grotere rol te geven in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, waarbij de rol van de Rijksoverheid meer verandert in een faciliterende rol.

Door ontwikkelingen als individualisering, globalisering en informatisering neemt de complexiteit en fragmentatie van de samenleving toe (Castells, 1996). Wat is hiervan de consequentie voor het besluitvormingsproces voor infrastructurele opvattingen? Het is dan ook interessant om te kijken welke 'sturingsovattingen', beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen, voor besluitvormingsprocessen het huidige paradigma zijn.

Bestuurskunde is de wetenschap die zich bezighoudt met de werking en inrichting van het openbaar bestuur (Hakvoort, 1995). Het openbaar bestuur wil van de bestuurskunde relevante adviezen, terwijl de wetenschap de bestuurskunde wijst op haar taak op verantwoorde wijze kennis te vergaren. Rutgers (2004, p. 268) vraagt op een aantal plaatsen via het begrip kennisintegratie aandacht voor de praktische relevantie van bestuurskundig onderzoek: "Eerder is erop gewezen dat kennisintegratie op twee wijzen kan worden beschouwd: als wetenschapsinterne aangelegenheid en als maatschappelijke activiteit".

Vanuit mijn rol, als medewerker bij het Rijk, ben ik benieuwd naar de perceptie van lagere overheden bij de ontwikkeling van infrastructurele netwerken. In het kader van de deeltijdstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam wordt mij door de gemeente Heusden, en in het bijzonder door Dick Veen, de mogelijkheid geboden om hier voor mijn scriptie onderzoek naar te doen. De problematiek in de corridor A59 leent zich naar mijn mening bij uitstek voor, op basis van de in de wetenschap van de bestuurskunde vergaarde kennis, het doen van een relevant advies in de vorm van een organisatieadvies aan

<sup>3</sup> Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, per 1 januari 2006 een agentschap, die in opdracht van de minister en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de nationale infrastructurele netwerken in Nederland beheert en ontwikkelt.

het openbaar bestuur. Vanuit bestuurskundige theorieën wordt naar een deel van de werkelijkheid gekeken, tevens wordt gepoogd om deze werkelijkheid vanuit theoretisch perspectief te verklaren en aanbevelingen te doen voor een betere bestuurspraktijk.

#### 1.4 Inhoud van de scriptie

In het volgende hoofdstuk, het theoretisch kader, wordt het theoretisch perspectief geschetst waarmee naar de problematiek en het besluitvormingsproces in de corridor A59 wordt gekeken. Dit theoretisch kader wordt tevens gebruikt om het procesontwerp A59 te analyseren.

Hoofdstuk:	(Deel)vraag:
Hoofdstuk 1: Inleiding corridorstudie A59	
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	- Op basis van welk theoretisch perspectief kan de problematiek in de corridor A59 worden geanalyseerd?
Hoofdstuk drie: Van theorie naar empirie	- Welke managementstrategieën zijn er voor complexe besluitvormingsprocessen te gebruiken?
Hoofdstuk vier: Netwerk A59	- Hoe wordt de theorie toegepast op de praktijk in de corridor A59?
Hoofdstuk vijf: Het besluitvormings- proces A59	- Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?
Hoofdstuk zes: Procesontwerp A59	- Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?
Hoofdstuk zeven: Management- strategieën besluitvorming A59	- Hoe ziet het procesontwerp A59 voor de corridorstudie A59 er uit?
	- Welke managementstrategieën moet de procesmanager in het besluitvormingsproces hanteren?

In hoofdstuk drie wordt een brug geslagen van de theorie naar de empirie van de A59. Middels een methodologische verantwoording en operationalisatie, wordt geschetst hoe van de descriptie van de empirie van de A59 gekomen wordt tot een prescriptie. Een prescriptie in de vorm van een organisatieadvies.

De empirie van de A59 wordt in de volgende hoofdstukken beschreven. In hoofdstuk vier wordt kennisgemaakt met de bij problematiek A59 betrokken actoren. Op basis van de probleem- en oplossingspercepties van de actoren en de afhankelijkheden tussen de actoren kan een beeld worden gevormd van het netwerk A59. Met een beschrijving van eerdere besluitronden in het besluitvormingsproces, de betrokken arena's en netwerken in de corridor A59 en de interacties tussen actoren, wordt met hoofdstuk vijf het beeld van de problematiek in de corridor A59 gecompleteerd.

In hoofdstuk zes wordt het 'procesontwerp A59' tegen het licht gehouden. Er wordt een beschrijving en analyse gegeven van het 'procesontwerp A59', het procesontwerp bestaat uit: het plan van aanpak, het communicatieplan en de intentieverklaring van de corridorstudie A59.

De descriptie en analyse van de empirie van de A59 is *input* voor het in hoofdstuk zeven verwoorde organisatieadvies, een advies aan de procesmanager

over te hanteren managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59.

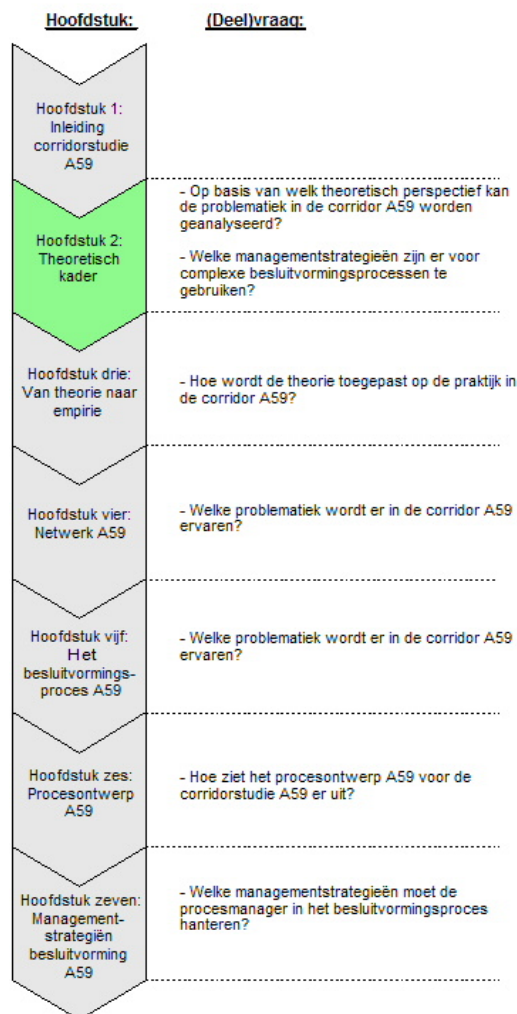
In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk acht, vindt een reflectie plaats op het resultaat van de afstudeerscriptie. Naast de reflectie zullen ook aanbevelingen voor het vervolg worden aangedragen.

## 2 Theoretisch kader

De belangrijkste functie van het theoretisch kader is het hanteerbaar maken van de complexe werkelijkheid door het kiezen van een aantal theoretische inzichten die in de, in dit onderzoek beschreven, werkelijkheid een rol spelen. Op basis van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen worden hieronder de theoretische inzichten, waarmee de empirie, wordt geanalyseerd geschetst.

Met de behandeling van het theoretisch kader worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Op basis van welk theoretisch perspectief kan de problematiek in de corridor A59 worden geanalyseerd?
- Welke managementstrategieën zijn er voor complexe besluitvormingsprocessen te gebruiken?



### 2.1 Netwerksamenleving en de netwerkbenadering

De huidige samenleving is te omschrijven als een netwerksamenleving (Castells, 1996). Volgens Castells is uit drie onafhankelijke ontwikkelingen de netwerksamenleving ontstaan:

1. De informatietechnologie revolutie;
2. De hervorming van het kapitalisme en van het statisme;
3. Culturele sociale bewegingen.

Informatietechnologie zorgt in steeds meer sectoren ervoor dat nieuwe producten en diensten tot stand komen. Dit heeft tot gevolg dat sectoren, die eerder niet met elkaar samenwerkten, dit steeds vaker doen. Naast ruimte is ook tijd minder bepalend voor samenwerking, de eliminatie van de opeenvolging in tijd door technologische ontwikkelingen, Castells (2004) spreekt in deze van *timeless time*. Doordat kennis en informatie de fundamentele organisatieprincipes van het nieuwe tijdperk zijn geworden kunnen we, volgens Castells, als gevolg van technologische ontwikkelingen nieuwe vormen van sociale interactie, sociale controle en sociale veranderingen verwachten (Lips e.a., 2005).

Door globalisering vervagen nationale grenzen voor overheden. Maar ook voor bedrijven, denk aan organisatievormen zoals netwerk ondernemingen (Castells, 2004), vervagen deze grenzen. Sassen (1994) stelt vast dat als gevolg van de huidige

economische en technologische ontwikkelingen er een nieuwe geografische verdeling ten aanzien van macht aan het ontstaan is. Zij signaleert een afname van de soevereiniteit van de staat vanwege het feit dat economische activiteiten niet langer (duidelijk) binnen een nationaal territorium zijn te lokaliseren (Sassen, 1996). Parallel aan een ontwikkeling van economische globalisering signaleert Sassen een ontwikkeling van lokalisering, de wereldwijde economie heeft immers centrale, fysieke lokaties nodig. Steden nemen in deze ontwikkeling een belangrijke positie in. Castells (1996) constateert een nieuwe ruimtelijke logica die hij de *space of flows* noemt. Deze *space of flows* is op internationaal niveau, naast de territoriumgebonden *space of places*, ontstaan. Alhoewel mensen nog steeds op een bepaalde geografische locatie wonen, wordt onze samenleving in toenemende mate georganiseerd in of via de *space of flows*. Volgens Castells worden nationale overheden knooppunten in het wereldwijde netwerken naast bijvoorbeeld lokale overheden en acht hij het zelfs denkbaar dat lokale en regionale overheden met hun eigen nationale overheden gaan concurreren ten

gunste van hun positionering in het netwerk (Lips e.a., 2005, p. 115-116). Lokalisering ontstaat niet alleen als gevolg van economische effecten, maar als 'tegenreactie' op de uniformering van waarden en culturen door globalisering wordt meer waarde gehecht aan de eigen lokale waarden en cultuur.

De laatste jaren wordt het openbaar bestuur geconfronteerd met verzelfstandiging, interactief bestuur, mediatisering en internationalisering ('t Hart e.a., 2002, p. 31-34).

Niet alleen de nationale grenzen vervagen, maar ook de grenzen tussen de publieke en private sector zijn verschoven. In de jaren tachtig was het vertrouwen in een maakbare samenleving en een sturende overheid van de jaren zestig en zeventig verdwenen (Kickert, 2000). Als reactie hierop werd er gesneden in de publieke sector en werd de private sector versterkt, "minder overheid, meer markt", middels privatisering, deregulering en liberalisering. Als gevolg van deze verschuiving van taken zijn er in de publieke sector meer spanningen ontstaan. Eén van de oorzaken is het ontstaan van hybride normstelsels door vervaging van de grens tussen de publieke en private sector.

Maar niet alleen een verschuiving van taken heeft geleid tot toegenomen spanningen in de publieke sector, maar ook de mediatisering. De kritische manier waarop we naar de overheid kijken komt ook doordat we meer 'zien' ('t Hart e.a., 2002, p. 31-34). Dit geldt ook voor de private sector, denk hierbij aan de media aandacht die werd gegeneerd door het protest van Greenpeace tegen de plannen van Shell om de Brent Spar af te zinken. Het is voor organisaties niet meer mogelijk om hun omgeving te negeren.

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering en emancipatie, hebben geleid tot pluralisme van waarden. Sinds de jaren zestig zijn de eens zo machtige zuilen aan erosie onderhevig. Arbeid is getransformeerd als gevolg van automatisering, uitbesteding, flexibilisering en individualisering van de relatie tussen werkgever en werknemer Castells (2004).

De hierboven geschetste netwerksamenleving heeft geleid tot een *complexiteit* als gevolg van een 'ongekende samenleving' die wordt gekenmerkt door een pluralisme van waarden door individualisering en emancipatie, en *afhankelijkheid* in ketens van publieke en private organisaties lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. Aangezien enkele organisaties of partijen de wijsheid niet langer in pacht hebben en in toenemende mate afhankelijk zijn van andere actoren, nemen verticale verbanden in kracht af en horizontale verbanden in belang toe (Lips e.a., 2005).

Niet alleen de overheid in al haar verschijningsvormen maakt beleid en voert het uit. Maatschappelijke organisaties en private partijen hebben ook invloed op beleid dat hen aangaat en kunnen hierop invloed uitoefenen, zowel in de totstandkoming van dat beleid als in de uitvoering daarvan. Een *top-down* benadering van overheidssturing voldoet in de huidige samenleving niet meer. In antwoord op de netwerksamenleving zou dan, volgens diverse literatuur voor sturingsopvattingen het huidige paradigma, gekozen moeten worden voor de zogenaamde *netwerkbenadering*. De netwerkbenadering is voor deze scriptie het theoretisch inzicht om, op basis van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen, de empirie van de corridor A59 te analyseren.

## 2.2 Besluitvorming in netwerken

In de corridor A59 zijn verschillende functies en bestemmingen te onderkennen, denk hierbij aan: wonen, werken, recreëren, natuur, water en verkeer. Ruimtelijke ontwikkelingen in zo'n corridor hebben betrekking op de gehele samenleving door de vele en diverse belangen die worden geraakt. Een veelheid en verscheidenheid aan actoren vertegenwoordigen deze belangen. Doordat de samenleving is opgebouwd uit een veelheid en verscheidenheid van actoren en doordat de samenleving aan veel ontwikkelingen en veranderingen onderhevig is, is de besluitvorming rondom dergelijke projecten complex. Actoren bevinden zich in het publieke en in het private domein en kennen afgebakende maar ook steeds meer overlappende territoria. Door de toenemende individualisering neemt eveneens het aantal actoren met verschillende en veranderende eigen belangen en waarden (met betrekking tot milieu, economie, veiligheid en leefbaarheid) toe. Deze belangen en waarden vormen de uiteenlopende percepties van actoren ten aanzien van problemen en oplossingen. Doordat verschillende percepties van actoren met elkaar kunnen conflicteren, is het noodzakelijk om tot integrale oplossingen te komen. De verschillende perspectieven van actoren en het moeizaam en beperkt met elkaar delen van de benodigde informatie, welke vandaag de dag

toch al snel veroudert, maken het besluitvormingsproces om tot een integrale oplossing te komen daarmee een complexe aangelegenheid.

Maar voor het besluitvormingsproces zijn actoren op elkaar aangewezen. Men is afhankelijk van elkaar. De relaties die tussen publieke en private actoren in een modern besluitvormingsproces ontstaan, vormen een netwerk (Klijn en Koppenjan, 2004) met elkaar. Netwerken worden gekenmerkt door een groep afhankelijke actoren, en de wijze waarop zij met elkaar communiceren en met verschillende strategieën tot de oplossing van hun eigen probleem proberen te komen (Klijn en Koppenjan, 2004). Om uiteindelijk tot een besluit te kunnen komen is het van belang dat de actoren de afhankelijkheid van elkaar erkennen. Door raakvlakken tussen de verschillende percepties te zoeken en de beschikbare middelen te bundelen zal consensusgericht naar een win-win-situatie moeten worden toegewerkt.

### 2.2.1 Complexiteit besluitvorming

Besluitvorming in netwerken wordt steeds complexer, omdat er rekening dient te worden gehouden met verschillende percepties, daarmee samenhangende strategieën en de beschikbaarheid van middelen. De complexiteit van het moderne besluitvormingsproces in netwerken is in drie dimensies te onderscheiden (Klijn, 2005):

1. Cognitieve onzekerheden met betrekking tot de inhoud (door gebrek aan kennis en informatie of het voortdurend onderhandelen over de probleemdefinities en mogelijke oplossingen);
2. Strategische onzekerheden (als het resultaat van de betrokkenheid van de vele actoren met hun verschillende strategieën en de vele arena's waar beslissingen worden genomen);
3. Institutionele onzekerheden (ten gevolge van de verschillende spelregels die worden gehanteerd door een grote variëteit aan actoren in verschillende netwerken).

#### *Cognitieve onzekerheden*

In eerste instantie kan er in het besluitvormingsproces sprake zijn van een gebrek aan kennis en informatie bij de actoren. Dit wordt slechts als een technisch probleem gezien, indien experts kunnen worden ingeschakeld om in deze behoefte te voorzien. De technologische vooruitgang en het doen van wetenschappelijk onderzoek leiden er echter niet altijd toe dat met het vergaren van meer kennis, onzekerheden kunnen worden weggenomen. Vaak leidt het toenemen van het kennisniveau tot nieuwe vragen, problemen en onzekerheden of is de gevraagde informatie of kennis gewoonweg nog niet voorhanden. In dat geval is er sprake van een ontembaar technisch probleem (Klijn en Koppenjan, 2004).

Indien actoren de benodigde en beschikbare informatie verschillend interpreteren, vormen zij verschillende meningen en waarden en komen zo tot verschillende percepties. Percepties van probleemdefinities en gewenste oplossingen. In deze situatie spreekt de literatuur over het ontstaan van politieke problemen, waarbij de benodigde kennis voorhanden is, actoren echter geen overeenstemming kunnen vinden over de probleemdefinitie. Tot slot bestaat het risico dat actoren eerder de strijd met elkaar aan gaan met de tot hen ter beschikking staande informatie, dan dat ze bereid zijn de kennis met elkaar te delen. Doordat de benodigde kennis en informatie niet aanwezig is bij de diverse actoren of niet met elkaar wordt gedeeld en de actoren ook geen consensus kunnen bereiken met betrekking tot de probleemdefinitie, kunnen er zogenaamde weerbarstige problemen, '*wicked problems*' ontstaan (Klijn en Koppenjan, 2004).

#### *Strategische onzekerheden*

Het besluitvormingsproces in een netwerk is te kenmerken als een 'strategisch spel'. Doordat verschillende actoren verschillende strategieën hanteren ten einde het oplossen van de door hen geformuleerde problemen mogelijk te maken, is het verloop van een besluitvormingsproces in een netwerk onvoorspelbaar. Indien de verschillende strategieën met elkaar in conflict raken, zijn de mogelijke effecten helemaal niet meer te overzien (Klijn, 2005). De interactie tussen actoren wordt pas echt complex als we stilstaan bij het feit dat (beleids)besluiten vaak worden genomen in arena's. Een arena bestaat uit een groep identificeerbare actoren die door gebruik te maken van herkenbare organisatorische arrangementen (zoals besluitvormingsprocedures en overlegstructuren), tot duidelijk aanwijsbare beslissingen komen (Klijn en Koppenjan, 2004). In de meeste besluitvormingsprocessen in netwerken van actoren wordt geen overkoepelend ontwerp

gehanteerd dat de interacties coördineert, maar kiest iedere actor zijn eigen strategie (Klijn, 2005).

Het strategisch spel is te zien als een besluitvormingsmodel, het besluitvormingsmodel beschrijft het besluitvormingsproces in het verleden tot het heden. Er worden in het besluitvormingsproces rondes onderkend. Een ronde begint met een initiatief van één van de actoren die een reactie bij andere actoren ontlokt. Iedere ronde wordt afgesloten met een 'cruciale beslissing', een besluit dat een oplossing biedt voor de centrale vraag in de desbetreffende ronde in het besluitvormingsmodel (Klijn en Koppenjan, 2004). Met het nemen van een cruciale beslissing wordt tevens een nieuwe ronde geopend. Tijdens de rondes kunnen impasses en doorbraken optreden.

#### *Institutionele onzekerheden*

De complexiteit van het besluitvormingsproces in netwerken wordt niet alleen bepaald door de betrokkenheid van vele actoren, maar ook door de verschillende instituties waarin zij werkzaam zijn. Dit brengt namelijk onder andere verschillen in cultuur, communicatie en te hanteren regels met zich mee en kunnen moeilijkheden creëren met betrekking tot de interacties tussen actoren. Aan het begin van het besluitvormingsproces bestaat hierdoor een hoge mate van onzekerheid bij de actoren over de wijze waarop het proces vorm zal krijgen en hoe de ontwikkeling met betrekking tot de interactie met de overige deelnemers zal gaan verlopen. Om conflicten naar aanleiding van verschillende gebruiken te voorkomen, zullen aannames over bepaalde handelwijzen in het besluitvormingsproces plaats moeten maken voor afspraken tussen de actoren. Doordat institutionele kaders vaak een lange ontstaansgeschiedenis kennen, zijn ze vaak diep verankerd in organisaties en moeilijk te beïnvloeden.

#### *2.2.2 Stabiliteit besluitvorming*

Naast de complexe factoren die het moderne besluitvormingsproces vormgeven, zijn er wel degelijk ook factoren te benoemen die stabiliteit in het proces kunnen brengen en de voortgang bewaken. Actoren die zich in hetzelfde netwerk bevinden zijn hoe dan ook op elkaar aangewezen, om bijvoorbeeld in het geval van de corridor A59 de problematiek op te lossen. De mate waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn en er enigszins voorspelbare en inzichtelijke stappen in het besluitvormingsproces kunnen worden aangegeven, hangt samen met de onderstaande punten:

- Afhangelijkheid ten aanzien van de beschikbare middelen;
- De interactiepatronen tussen de betrokken actoren;
- De formele en informele regels in netwerken die een bepaalde zekerheid verschaffen;
- De vertrouwensrelaties tussen actoren (Klijn, 2005).

#### *Middelen*

De actoren in een netwerk zijn met elkaar verbonden doordat zij van elkaar afhankelijk zijn. De afhankelijkheid ontstaat doordat middelen die benodigd zijn voor het oplossen van een probleem meestal niet in het bezit zijn van één actor, maar verdeeld zijn over de diverse actoren in het netwerk. De typen middelen die in dit advies zullen worden bekeken zijn:

- Financiële middelen;
- Productiemiddelen (zoals eigendom, bouwen, etc.);
- Competenties (zoals juridische autoriteit);
- Kennis;
- Legitimiteit.

Scharpf geeft aan dat de mate van afhankelijkheid tussen actoren wordt bepaald door het belang dat een actor hecht aan een middel dat in het bezit is van een andere actor en de mogelijkheid dit middel te vervangen door een ander middel of de mogelijkheid dat een andere actor het benodigde middel kan leveren (Klijn en Koppenjan, 2004).

Welke actoren cruciaal of niet-cruciaal zijn in het besluitvormingsproces of welke actoren centraal zijn in het netwerk of meer perifeer, wordt bepaald door de mate van afhankelijkheid. Doordat veel actoren met eigen belangen toch tot een gezamenlijke oplossing willen of moeten komen is het van belang de afhankelijkheidsrelaties in een netwerk helder te krijgen. Welke actoren beschikken over de noodzakelijke middelen om tot de gewenste oplossing te komen? 'Cruciale actoren' zijn actoren die in het bezit zijn van middelen die belangrijk zijn voor de probleemeigenaar of in het bezit zijn van middelen die kunnen worden

ingezet om activiteiten van de probleemeigenaar te hinderen (blokkademacht) (Klijn en Koppenjan, 2004).

Verder kan er een onderscheid worden gemaakt in toegewijde en niet-toegewijde actoren (Klijn en Koppenjan, 2004). De actoren hebben op basis van hun waarden verschillende belangen en komen zo tot verschillende probleempercepties. Indien een actor zich niet herkent in een bepaalde probleemdefinitie, zal hij zich geen eigenaar maken van het probleem en dus niet toegewijd zijn. In een netwerk moeten de betrokken partijen er voor waken dat cruciale (bijvoorbeeld op basis van de ter beschikking staande middelen), maar niet toegewijde actoren, uit het netwerk zullen stappen. De wijze waarop actoren met elkaar communiceren, is hierbij van groot belang.

#### *Interactiepatronen*

Door de afhankelijkheid en herhaling van interacties wordt een stabiel interactiepatroon gecreëerd in netwerken (Klijn en Koppenjan, 2004). Specifieke vastgestelde interacties tussen actoren zorgen voor een bepaalde mate van voorspelbaarheid. Bepaalde interacties zullen nu eenmaal gewoon plaatsvinden naar aanleiding van een dergelijk vast patroon. Voordeel hiervan is dat actoren voortdurend met elkaar in contact zullen komen, wat de voortgang van het besluitvormingsproces stimuleert. Nadeel is echter dat er voorkeur kan ontstaan voor bepaalde interactiepatronen en gesprekspartners, waardoor het voor mogelijk nieuwe actoren moeilijk is om ingang tot een hecht netwerk te vinden en nieuwe wellicht zeer waardevolle middelen dreigen te worden buitengesloten.

#### *Regels*

Waar interactie tussen actoren plaatsvindt worden regels gevormd, formeel en informeel, voorafgaand aan en gedurende het besluitvormingsproces (Klijn, 2005). Regels vormen op deze manier de infrastructuur van netwerken, leiden tot kaders voor interacties en zorgen zo voor stabiliteit in het besluitvormingsproces.

Er is een onderscheid te maken tussen structuurgevende regels en procedurele regels, die we hier benoemen als arenaregels en interactieregels (Klijn, 2005). Arenaregels geven de aard weer van het netwerk waar actoren zich in bevinden en hebben betrekking op de kerntaken van organisaties (identiteit), kosten en baten verhoudingen (naast financieel ook niet-materieel: status) en posities ten opzichte van elkaar (macht). Interactieregels geven meer aan wie wel of niet wordt toegelaten tot het netwerk (exclusiviteit en selectie) en wat daar wel of niet is toegestaan (informatieverschaffing en conflicthantering).

Deze sets van regels bepalen de condities en beperkingen voor interacties en vormen zo de hoofdstructuur in een complex besluitvormingsproces in netwerken en bepalen de toegankelijkheid tot een bepaald netwerk, de contactfrequentie tussen de actoren, het te hanteren taalgebruik en de machtsrelaties in netwerken (Klijn, 2005).

#### *Vertrouwensrelaties*

Onzekerheden zijn niet te elimineren uit het moderne besluitvormingsproces. Het is namelijk onmogelijk om beslissingen altijd te nemen op basis van rationele calculaties. Voor rationele calculaties is niet altijd alle benodigde informatie beschikbaar en zijn effecten van beslissingen niet volledig voorspelbaar. Om tot innovatieve ideeën en betere prestaties te komen is het van belang dat actoren bereid zijn tot het uitwisselen van kennis en informatie.

*Wie geen vertrouwen stelt in anderen, zal nimmer het vertrouwen van de anderen winnen*

Lao Tse

Vaak dient deze uitwisseling te worden gebaseerd op puur vertrouwen. Een vertrouwensrelatie kan worden bevorderd door veel bij interacties in

netwerken betrokken te zijn, ervaringen met andere actoren te delen en hun betrouwbaarheid waar te nemen.

### **2.3 Noodzaak netwerkbenadering**

Het komen tot besluitvorming in een netwerk brengt iets paradoxaals met zich mee. Het vergroot namelijk de complexiteit, maar zorgt tevens voor meer mogelijkheden om tot het oplossen van problemen te komen door bijvoorbeeld de beschikbare middelen te bundelen (Klijn, 2005). Daarnaast wordt de creativiteit van actoren gestimuleerd, waardoor verrassende ideeën kunnen ontstaan. Dit biedt belangrijke kansen aan een samenleving die

erg aan verandering onderhevig is, die moet inspelen op diverse waarden, een samenleving die geconfronteerd wordt met toenemende afhankelijkheden en een snelle verspreiding en veroudering van kennis (Klijn en Koppenjan, 2004).

#### *De mogelijkheden*

Bovengenoemde ontwikkelingen vragen om een andere manier van sturen. De klassieke top down sturing beantwoordt niet meer aan alle vragen van de samenleving en langzamerhand zijn er vormen van netwerksturing ontstaan. Deze meer horizontale vorm van sturing houdt in dat:

- Er rekening wordt gehouden met afhankelijkheden van publieke actoren met andere actoren;
- Er wordt geprobeerd gebruik te maken van verspreide kennis bij uiteenlopende actoren;
- Er wordt geprobeerd burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij besluitvormingsprocessen om een groter draagvlak te creëren (Klijn en Koppenjan, 2004).

#### *De moeilijkheden*

Voor het managen van een horizontale vorm van sturen, zoals bij netwerkprocessen, dient er echter wel rekening te worden gehouden met de volgende punten:

- Processen moeten veel meer actief worden begeleid;
- Processen gaan dwars door gangbare organisatorische en sectorale scheidingen;
- Processen hebben tijd en toewijding nodig, onder druk van een ongeduldige omgeving die snel resultaten wil zien;
- Hoe kunnen horizontale sturingsprocessen worden gecombineerd met verticale verantwoordelijkheidsprocessen van representatieve democratie (Klijn en Koppenjan, 2004)?

Welke positie de manager op grond van bovengenoemde aspecten heeft ten opzichte van het netwerk en met welke managementstrategie hij onder welke omstandigheden effectief kan handelen, wordt in de volgende paragrafen uiteengezet.

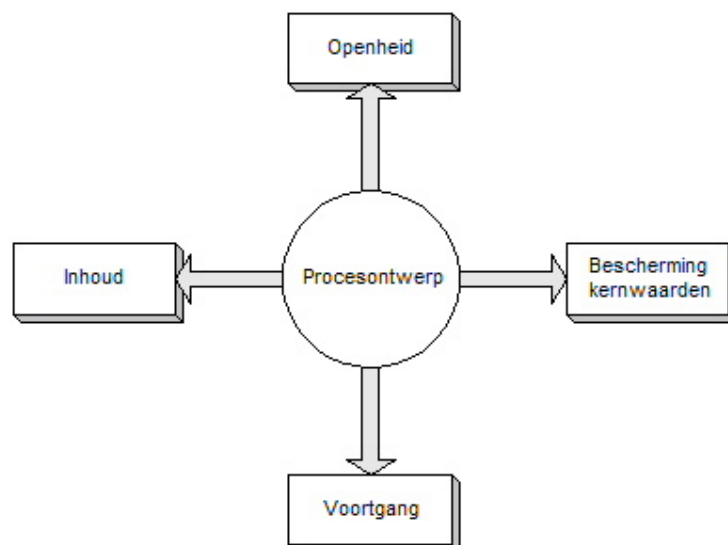
## 2.4 Rol van een manager in een netwerk

Een goed proces is een open proces, waarin de kernwaarden van partijen worden beschermd, dat voldoende prikkels voor vaart kent en dat voldoende garanties voor de inhoudelijke kwaliteit van de resultaten biedt (Bruijn e.a., 2002).

### 2.4.1 Procesarchitectuur

Om te komen tot zo'n proces is het van belang dat er een procesontwerp door een 'procesarchitect' wordt opgesteld waarin deze zogenaamde vier kernelementen (zie onderstaande figuur) terugkomen.

**Figuur 2: Kernelementen procesontwerp (Bruijn e.a., 2002, p. 54)**



#### *Openheid*

Om te komen tot een open besluitvorming dienen alle relevante partijen betrokken te worden. Onder relevante partijen worden actoren verstaan die beschikken over blokkademacht, ze kunnen de besluitvorming hinderen tot volledig blokkeren. Actoren die beschikken over productiemacht, productie bestaande uit financiën, bevoegdheden, relaties, fysieke hulpmiddelen of expertise, zijn eveneens als relevant te betitelen. Daarnaast zijn er misschien wat meer perifere actoren, die geen productie- of blokkademacht bezitten, die toch belanghebbend kunnen zijn waarbij op basis van morele overwegingen



besloten kan worden om ze te betrekken. Afhankelijk van de fase van het proces, afhankelijk van de verschillende rollen (besluitvormend, adviserend, expert) kunnen de relevante actoren betrokken worden in het proces (Bruijn e.a., 2002).

Om te voorkomen dat actoren niet participeren of wantrouwend zijn over het proces is transparantie van het proces van groot belang. Voor partijen dient het duidelijk te zijn wat de procesgang is. Er dienen zo min mogelijk inhoudelijke keuzen gemaakt te worden, de procesarchitect moet zich richten op procesmatige afspraken over het besluitvormingsproces. Partijen moeten weten hoe hun belangen worden beschermd. Het moet duidelijk zijn welke beslisregels er gelden. Tenslotte dienen partijen te weten wie bij het proces betrokken is (Bruijn e.a., 2002). Ook Klijn en Koppenjan (2004) onderkennen het belang van een procesontwerp welke de richtlijnen en de inhoud van het interactieproces bevat. Om het managen van de interactiepatronen mogelijk te maken, dienen de betrokken partijen te worden uitgenodigd tot de discussie 'hoe vorm te geven aan het organiseren van de interacties'. De architect kan aan de actoren regels voorleggen en afspraken maken, waaraan zij zich dienen te houden. Daarnaast dient de rol van de procesmanager transparant te zijn.

#### *Bescherming van de kernwaarden*

Om toetreding van relevante actoren in een open proces mogelijk te maken is het van belang dat de kernwaarden, deze kernwaarden raken de essentie van de betrokken organisaties, van deze actoren worden beschermd. Het besluitvormingsproces moet zo ingericht worden dat actoren invloed hebben op het resultaat en dat ze niet kunnen worden aangesproken op een resultaat welke conflicteert met hun kernwaarde. Aan actoren dient bij aanvang alleen *commitment* aan het proces te worden gevraagd en niet aan het eindresultaat. Tevens is het van belang dat actoren de mogelijkheid krijgen om zich met uitstel te committeren aan deelbeslissingen, anders kunnen partijen het gevoel krijgen dat er geen weg terug meer is. Als laatste kan voor de deelname van het proces het van belang zijn om zogenaamde *exit* regels op te stellen, regels die het mogelijk maken voor actoren om alsnog uit te treden bij aantasting van de kernwaarden (Bruijn e.a., 2002).

#### *Voortgang*

De diversiteit aan actoren en hun verschillende probleem- en oplossingspercepties zal leiden tot tegenstellingen met mogelijke conflicten en stagnatie van het proces tot gevolg. Een procesontwerp zal dan ook coöperatief gedrag moeten stimuleren, actoren dient het vooruitzicht op winst te worden geboden. Timing van deze winstuitkering is van groot belang. Om vervroegde uittreding van partijen te voorkomen zal in ieder geval een deel van de winst aan het einde van het proces moeten worden uitgekeerd.

Een zware vertegenwoordiging kan van invloed zijn op de voortgang van het proces. Er zijn meerdere argumenten om te pleiten voor een zware vertegenwoordiging van het proces:

- Voor het externe gezag, de uitstraling van het proces naar buiten;
- Het gezag van de vertegenwoordiging leidt tot *commitment power* in de betrokken organisaties;
- Een zware vertegenwoordiging kan een bepaalde afstand nemen tot de achterban.

Naast de ingeschakelde actoren resteert er een externe 'omgeving'. Het gaat hier om partijen die niet participeren maar wel belang hebben bij het proces en die middels omgevingsmanagement benaderd dienen te worden om het proces ondersteunen (Bruijn e.a., 2002).

Conflicten in een proces zijn bijna een gegeven gezien de diversiteit aan belangen en afhankelijkheden. Een gelaagde organisatiestructuur van het proces zorgt ervoor dat conflicten zo diep mogelijk in het proces worden weggelegd (Bruijn e.a., 2002). Met diep wegleggen van conflicten wordt bedoeld dat de conflicten niet door de besluitvormende bestuurders of directeuren worden opgelost, maar door of in eerste instantie door de 'ondersteunende' ambtenaren of medewerkers. Denk hierbij aan een organisatie bestaande uit de schillen stuurgroep-projectgroep-werkgroep. De bestuurders en directeuren van de diverse organisaties vormen dan de stuurgroep en de ambtenaren en medewerkers van de diverse organisaties vormen de projectgroep en werkgroepen.

Indien er alsnog stagnatie van het proces optreedt kan een bevoegd gezag middels *command en control* eenzijdig sturen, het proces heeft er dan voor gezorgd dat het *command en control* door andere partijen wordt geaccepteerd (Bruijn e.a., 2002). *Command en control* gaat uit van een hiërarchische sturing. In een netwerk moet je terughoudendheid betrachten met toepassing van *command en control*. Een netwerk wordt juist gekenmerkt door een

horizontale niet-hiërarchische sturing, toepassing van *command en control* zonder combinatie met procesmanagement zal leiden tot weerstand.

#### *Inhoud*

Een proces zonder inhoud is leeg, daarom dient gezorgd te worden voor een voldoende inhoudelijkheid van het proces. Procesmatig dient deze inhoud georganiseerd te worden, bijvoorbeeld door naast belanghebbenden ook inhoudsdeskundigen een plaats in het proces te geven. Belangrijk daarbij is dat deze inhoudsdeskundigen onafhankelijk blijven, maar waarbij gewaakt moet worden voor een te scherpe scheiding en daarmee een te grote afstand tussen de inhoudelijke en de procesrationaliteit. Er dient een bepaalde mate van vervlechting plaats te vinden waarbij de experts een faciliterende rol krijgen. Belangrijk voor de inhoud van het proces is dat het proces een variëteit van inhoudelijke opvattingen moet genereren. Het proces moet vervolgens een verloop naar selectie van inhoudelijke opvattingen hebben. Dit vergroot de gezaghebbendheid van het proces (Bruijn e.a., 2002).

Voor het maken van een procesontwerp is een proces aan onderhandelingen nodig, dit proces kent meerdere belangen. Gedurende dit onderhandelingsproces over het procesontwerp kunnen partijen leren van elkaar. Partijen kunnen leren over de noodzaak om tot procesafspraken te komen. En een gezamenlijk product, het procesontwerp, heeft meer kans van slagen in het vervolg van het opgetuigde besluitvormingsproces (Bruin e.a., 2002). Wat belangrijk is bij de start van een procesontwerp, en wat gedurende het onderhandelingsproces van het procesontwerp wordt ervaren, is de *sense of urgency* bij de relevante actoren. Procesmanagement heeft alleen een kans van slagen als er bij de belangrijkste *stakeholders* een *sense of urgency* is (Kotter, 1997). Klijn en Koppenjan (2004) maken een onderscheid in toegeweide en niet-toegeweide actoren. De actoren hebben op basis van hun waarden verschillende belangen en komen zo tot verschillende probleemdefinities. Indien een actor zich niet herkent in een bepaalde probleemdefinitie, zal hij zich geen eigenaar maken van het probleem en dus niet toegewijd zijn.

Voor de corridorstudie A59 is er reeds een procesontwerp, in de vorm van een intentieverklaring en een plan van aanpak, opgesteld. Zie voor een beschrijving van de procesarchitectuur en het procesontwerp hoofdstuk zes.

#### *2.4.2 Het management van het proces*

Om de eerder beschreven complexiteit en stabiliteit in een netwerk het hoofd te kunnen bieden is het interessant om te kijken naar welke managementstrategieën er door een manager gehanteerd kunnen worden. Hierbij wordt dezelfde onderverdeling gemaakt als bij de procesarchitectuur en wordt de aandacht gericht op het managen van de vier kernelementen:

1. Managen van de openheid van het proces;
2. Bescherming van de kernwaarden;
3. Managen van de voortgang van het proces;
4. Managen van de inhoud van het proces.

#### *Managen van de openheid van het proces*

Uitgangspunt bij het mogelijk succesvol kunnen managen van het besluitvormingsproces is dat de actoren bereid zijn tot samenwerken (Klijn en Koppenjan, 2004). Om strategische onzekerheden te kunnen managen is het namelijk van essentieel belang, dat partijen kunnen worden gekoppeld en dat het toetreden tot en verlaten van het netwerk kan worden georganiseerd. Door het managen van de interactiepatronen tussen actoren, kunnen juist partijen met verschillende percepties bij elkaar worden gebracht om tot nieuwe inzichten en mogelijke doorbraken in het proces te komen. Verder kunnen nieuwe middelen aan het netwerk worden toegevoegd, die andere uitwisselingsmogelijkheden kunnen bieden aan de betrokken actoren. Als gevolg van het betrekken van relevante actoren zal de agenda van het proces voller worden, het wordt een *multi-issue* agenda (Bruijn e.a., 2002). Voor de beheersing van het proces lijkt het aan te raden de agenda te beperken, maar het is volgens Bruijn e.a. (2002), Klijn en Koppenjan (2004) juist gewenst om dit niet te doen. Een agenda met veel *issues* maakt het mogelijk om deze onderling te koppelen en het werkt vrijwel altijd conflictreducerend. Het is mogelijk om vooraf tot een selectie van *issues* te komen, maar dit kan alleen als de procesmanager er zeker van is dat een dergelijke afkadering niet tot uitsluiting van relevante actoren en oplossingen leidt. Een andere manier is om ten tijde van

het proces deze beheersing toe te passen, actoren leren gedurende het proces dat er een beperking van de agenda nodig is.

Voorafgaand aan een proces is, tijdens de procesarchitectuur, middels een actorenscaan een beeld gevormd van de complexiteit en de afhankelijkheden van het proces. Gedurende het proces kan blijken dat er een verkeerde inschatting is gemaakt van de relevante actoren, hun belangen en hun middelen. Een actorenscaan dient dan ook een continue proces te zijn.

Zoals eerder is gesteld kan de deelname bij de aanvang en aan het eind van het proces sterk verschillen. Indien de participatiegraad bij aanvang laag is en aan het eind hoog, dan conflicteert dit met de wens van inhoudelijke variëteit bij de start van het proces naar selectie aan het eind van het proces. Bij aanvang van het proces is het voor partijen onduidelijk welke richting het besluitvormingsproces op zal gaan, het proces kan de actoren tijd en geld kosten zonder de garantie op succes. Het is dan ook belangrijk om *entry* regels als belangrijke procesafspraken op te nemen en om 'winst' uit te keren bij aanvang van het proces.

Gedurende het proces komt het voor dat actoren geen keuze of een andere inhoudelijke keuze maken. Dan is het zaak dat er een 'transformatie van inhoud naar proces' plaatsvindt, bij een te nemen inhoudelijke keuze wordt een procedurele afspraak gemaakt (Bruijn e.a., 2002). Bijvoorbeeld wanneer partijen er niet in slagen om een keuze tussen twee alternatieven te maken, dan kan de afspraak zijn om eerst alternatieven te ontwikkelen en deze toe te voegen alvorens men een keus maakt. Hier moet door de procesmanager een balans tussen proces en inhoudelijke discussie gevonden worden, aan de ene kant om verzanding in inhoudelijk details tegen te gaan en aan de andere kant om procesmoedigheid te voorkomen.

Eerder is het belang aangegeven van de inrichting van een open proces, door bij aanvang te kiezen voor variëteit van de inhoud. Voor de beheersbaarheid van het proces moeten kaders worden meegegeven zonder dat deze kaders leiden tot een beperking van het proces, volgens Bruijn e.a. (2002) valt te overwegen om in plaats van kaders kristallisatiepunten mee te geven. Een kristallisatiepunt is een inhoudelijk idee dat verder kan worden uitgewerkt en gekoppeld kan worden aan andere kristallisatiepunten, in tegenstelling tot kaders gaat het niet om ontwikkeling binnen bepaalde inhoudelijke grenzen maar om de ontwikkeling van bepaalde inhoudelijke noties.

Nadat partijen regels zijn overeengekomen, ontstaat de vraag 'hoe het proces dient te worden ondersteund'. Op welke manier zullen partijen aan de regels worden gehouden? Hiervoor kan de procesmanager als facilitator worden aangewezen. Hij dient een neutrale positie te vervullen ten opzichte van de inhoud van het probleem en de mogelijke oplossingen. De actoren moeten op zijn onpartijdigheid kunnen vertrouwen. Het creëren, implementeren en aanpassen van de regels om tot een uiteindelijk besluit te komen, is een voortdurend proces, waarbij de manager een belangrijke ondersteunende rol speelt (Klijn en Koppenjan, 2004). De procesmanager is onafhankelijk, maar tegelijkertijd ook afhankelijk van de partijen in het proces. Afhankelijk van het netwerk, een coöperatieve of een non-coöperatieve omgeving, zal de procesmanager zijn machtspositie kunnen versterken. De procesmanager kan dit op verschillende manieren doen: door problemen tussen actoren zo te *framen* dat conflicten die tussen deze actoren plaatsvinden, ook door deze partijen opgelost worden. Door het opbouwen van sociaal krediet door actoren op bepaalde momenten in bescherming te nemen of meer ruimte te bieden. En door een extra relatie buiten het proces, een *bypass*, aan te gaan met partijen, zodat naast het bestaan van conflicten ook meer coöperatieve relaties aangegaan kunnen worden (Bruijn e.a., 2002).

Een andere mogelijkheid voor de procesmanager is om het proces zijn werk te laten doen door het proces van overleg en onderhandeling gaande te houden. Partijen zullen gedurende het proces hun vaste overtuigingen na interactie met andere partijen verliezen, zogenaamde *unfreezing*. Er ontstaan relaties en winstmogelijkheden binnen of buiten, als *spin-off* van, het proces. En de kosten, verstoring van de relaties, om uit het proces te stappen worden hoger (Bruijn e.a., 2002).

#### *Bescherming van de kernwaarden*

Wanneer actoren er zeker van kunnen zijn dat bepaalde kernwaarden door het proces niet worden aangetast, kan dit een belangrijke prikkel voor coöperatief gedrag zijn. Nu kan dit middels procesafspraken worden vastgelegd in het procesontwerp, maar het is van belang het proces te gebruiken om de kernwaarden van andere partijen onder de aandacht te brengen

en te houden. Het nadeel is dat actoren een te lichtvaardig beroep kunnen doen op hun kernwaarden om zo de eigen positie in het proces te beschermen, het is aan de procesmanager om te bewaken dat hier niet te lichtzinnig mee wordt omgegaan (Bruijn e.a., 2002).

Het is van belang om *commitment* aan het proces en niet aan het resultaat te vragen, partijen moet ruimte in een proces worden geboden. Als je dit niet doet zal bij aanvang van het proces elke actor 'vechten' voor zijn eigenbelang, omdat er te weinig ruimte verderop in de besluitvormingsproces wordt geboden om het eigenbelang in te brengen. Om nou te voorkomen dat er teveel ruimte wordt geboden kan er een procesafspraken worden gemaakt waarbij de partijen moeten beargumenteren waarom zij zich distantiëren van het resultaat van het proces. Dit voorkomt dat partijen hier lichtzinnig mee omgaan. Ook hier geldt dat gedurende het proces er relaties en winstmogelijkheden opdoemen, bij distantiëring aan het einde van het proces gaan deze relaties en winstmogelijkheden verloren (Bruijn e.a., 2002). Speciale aandacht voor *commitment* bestaat er voor politiek verantwoordelijke bestuurders, een bestuurder bevindt zich in een spanningsveld door enerzijds loyaliteit aan de actoren in het proces en anderzijds de verantwoording in het parlement, de provinciale staten of de gemeenteraad. Er zal dan ook in het besluitvormingsproces rekening moeten worden gehouden met de relatie tussen de bestuurder en het gekozen orgaan en de relatie tussen de bestuurder en de overige partijen in het proces. Het is zaak om hier ook al ten tijde van de procesarchitectuur in de vorm van het procesontwerp rekening mee te houden, een eventueel akkoord op het procesontwerp door het gekozen orgaan zorgt voor het nodige *commitment*.

Tijdens een proces wordt een groot aantal besluiten genomen, de vraag is hoe sterk partijen zich aan deze tussentijdse resultaten moeten committeren. Aan de ene kant zijn eerste resultaten nodig voor de uitstraling van het proces, aan de andere kant kan uitstel van *commitments* voorkomen dat er door partijen een *point of no return* wordt ervaren. Ook hier geldt het bieden van ruimte. Het tussentijds veiligstellen, men heeft onzekerheid over het eindresultaat en niet over de deelresultaten, van posities leidt tot langdurige onderhandelingen. Uitstel van *commitment* kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door actoren met een bepaald voorbehoud te laten instemmen met deelresultaten. Het besluitvormingsproces kent een bepaalde grilligheid waarbij een hoofdlijn naar verloop detail kan worden en vice versa, door uitstel van *commitment* komt men tot de hoofdlijn en verzandt men niet in details. Door uitstel van *commitments* kan onderling wantrouwen of strategische onzekerheid worden weggenomen. Hoe langer het proces duurt, en men niet bij aanvang gedwongen wordt tot besluitvorming, kan onderling vertrouwen groeien. Een gemeenschappelijk referentiekader ontstaat doordat partijen kunnen leren.

In het procesontwerp is al aandacht besteed aan het belang van *exit* regels, het verlaagt de drempel voor deelname van actoren. De procesmanager zal er gedurende het proces op gericht moeten zijn dat er juist geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot uittreding, maar een dreigende *exit* is nauwelijks te managen voor de procesmanager, het is immers een recht van de deelnemende partijen (Bruijn e.a., 2002).

#### *Managen van de voortgang van het proces*

Eerder werd aangegeven dat omwille van de openheid van het proces een *multi-issue* agenda opgesteld moet worden, waarbij partijen de ruimte moet worden geboden om zich niet te committeren aan (deel)resultaten wanneer er sprake is van aantasting van de kernwaarde van een betrokken partij. Het gevaar hierbij is dat hierdoor het proces zeer traag verloopt of verzandt. De belangrijkste prikkels voor de voortgang van een proces ontstaan wanneer een proces voor de partijen voldoende aantrekkelijk is, dit geldt bij de start van het proces maar ook gedurende het proces doet dit opgeld. Hierbij is een bepaalde dynamiek te zien:

*Je moet schieten,  
anders kun je niet scoren*

Johan Cruijff

aantrekkelijke aanvang door beïnvloeding agenda, het ontstaan van relaties die binnen maar ook buiten het proces tot win-win situaties leidt, er ontstaat zicht op winstmogelijkheden met de voortgang van het proces en het opmaken van de winst-verliesrekening in de staart van het proces waarbij geldt dat als een meerderheid van de

betrokken partijen op een positief saldo staat men wil overgaan tot definitieve besluitvorming (Bruijn e.a., 2002).

De procesmanager kan de hierboven geschetste dynamiek op verschillende manieren managen (Bruijn e.a., 2002):

- Prikkel voor coöperatief gedrag door vormgeving van de agenda waarbij iedere deelnemer in staat wordt gesteld zijn productiemacht in te zetten in plaats van de blokkademacht;
- Door geplande activiteiten parallel danwel sequentieel te schakelen;
- Interventie van een derde partij door middel van multi-dimensionaliseren of *reframen* opdat er weer ruimte voor onderhandelingen ontstaat.

Voor de voortgang van het proces is het belangrijk dat het proces de mogelijkheid geeft om iedere partij een aantal herkansingen te bieden om haar belangen ten aanzien van een kwestie te verdedigen. Bijvoorbeeld door naast een onderzoek een 'peeronderzoek' te laten uitvoeren, een onderzoek onder gelijke condities door een andere onderzoekspartij, dit voorkomt dat partijen alles in het werk stellen om de enkele kans te benutten.

Zware vertegenwoordigers in het proces geven toegang tot uitgebreide netwerken van andere actoren wat de voortgang van het proces ten goede kan komen. Omdat zware vertegenwoordigers minder ruggespraak hoeven te houden biedt het meer mogelijkheden op *package deals* met een win-win karakter. Maar tegelijkertijd schuilt daar een gevaar, een zware vertegenwoordiging laat zich moeilijk sturen en vanwege hun uitgebreide netwerken hebben ze de mogelijkheid het proces te beïnvloeden, dit maakt de procesmanager afhankelijk. Het is aan de procesmanager om de paradox van zware vertegenwoordiging te managen (Bruijn e.a., 2002).

Het proces kent een externe omgeving die aan de ene kant gebruikt kan worden om het proces te steunen, maar het is ook mogelijk dat deze omgeving het proces bedreigt. Verwachtingen buiten het proces kunnen de druk tot samenwerking en resultaat in het proces vergroten, hier kan door de procesmanager middels management van verwachtingen gebruik van worden gemaakt. Maar om verwachtingmanagement toe te passen moeten er wel resultaten zijn om de verwachtingen te voeden, kenmerk van deze processen is dat de resultaten voornamelijk in de staart van het proces te zien zijn. Middels het tonen van *quickwins* of snel te behalen tussenresultaten kan middels impressiemanagement een positief beeld van het proces worden geschapen. Om verwachtingen binnen en buiten het proces niet te ver uit elkaar te laten lopen kan de procesmanager met ambitie management de ambities van de partijen in het proces in overeenstemming brengen met de verwachtingen buiten het proces en vice versa.

De procesmanager moet in zijn procesontwerp al verschillende lagen aanbrengen in de organisatie om conflicten zo ver als mogelijk weg te stoppen. De procesmanager kan conflicten zodanig *framen* dat ze niet voortdurend door de partijen in het centrum van het proces, bijvoorbeeld de stuurgroep, hoeven te worden opgelost. Toch zullen er altijd conflicten zijn die door het centrum moeten worden opgelost, de procesmanager moet er voor zorgen dat er bij deze conflicten niet regelmatig dezelfde coalities ontstaan opdat er geen blokvorming ontstaat (Bruijn e.a., 2002).

Als laatste volgt het toepassen van *command en control* waarbij opgemerkt moet worden dat in een netwerk waarin geen van de partijen hiërarchisch bovengeschiedt is aan de andere partijen dit niet zal werken. Maar volgens Bruijn e.a. (2002) kan bij de volgende strategieën *command en control* toegepast worden:

- Als *command en control* wordt toegepast om een *sense of urgency* voor het proces te kweken;
- Als *command en control* wordt toegepast als aanjager voor een proces, terwijl er tegelijkertijd ruimte in het proces wordt geboden;
- Als *command en control* wordt toegepast als de winst- en verliesrekening van de meerderheid van betrokken partijen een positief saldo heeft;
- Als het proces met succes is afgerond is er voldoende gezaghebbenheid om middels *command en control* uitvoeren van de besluiten;
- Als het proces is mislukt wordt *command en control* eerder door partijen geaccepteerd.

Het is natuurlijk de vraag of de procesmanager en de initiatiefnemer gemeente Heusden over voldoende *command en control* beschikt om deze strategieën toe te passen.

*Managen van de inhoud van het proces*

Een goed gemanaged proces geeft nog geen garantie voor een 'goede' probleemoplossing. Om te beginnen dienen verschillende oplossingen te worden ontwikkeld vanuit de verschillende probleemdefinities van diverse actoren, gebaseerd op hun percepties en belangen. Vervolgens zal er een selectie moeten worden gemaakt op basis van het draagvlak voor de verschillende opties, om tot de breedst gedragen keuze te kunnen komen. Deze situatie lijkt vaak een utopie, maar er zijn wel degelijk acties te ondernemen die bijdragen aan het creëren van een breed gedragen oplossing. Denk hierbij aan realisatie van een integraal ontwerp, creëren van *commitment* door zogenaamde *package deals*, uitvoeren van mitigerende maatregelen en compenserende maatregelen of het bieden van perspectief op toekomstige kansen voor betrokken actoren (Klijn en Koppenjan, 2004).

Om het proces inhoudelijk een succes te laten zijn moet de manager ruimte laten bij het ontwikkelen van een gezamenlijke probleemdefinitie en mogelijke oplossingen. Zaak is om niet vooraf teveel te fixeren op een bepaald probleem perspectief en bepaalde oplossingen. Er is sprake van kwaliteit als het besluitvormingsproces een proces van variëteit en selectie is, hoe meer opties hoe beter. Variëteit is volgens De Jong (1999) van belang omdat de uiteindelijk resulterende optie aan gezag wint naarmate de variëteit waaruit deze voortkomt hoger is, aan de betrokken actoren worden maximale kansen op leerprocessen geboden en in de discussies zullen opties worden verbeterd wat leidt tot verhoging van de kwaliteit.

Wanneer er bij de aanvang van het proces voldoende variëteit is, is het lastiger voor de partijen om in de selectiefase nieuwe ideeën op te voeren. Een mogelijke strategie hierin is om gedurende het gehele besluitvormingsproces de diverse actoren regelmatig met elkaar in verbinding te brengen om te komen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en een keuze voor een oplossing. Belangrijk hierbij is om te voorkomen dat er een *dialogue of the deaf* ontstaat, interactie waarbij actoren niet meer naar elkaar luisteren. Instrumenten om dit te voorkomen zijn: verbeteren van *frame reflection* (actoren bewust maken van de verschillende probleemdefinities), formuleren van nieuwe agenda's, taalbarrières overwinnen en het creëren van concurrerende alternatieve oplossingen (Klijn en Koppenjan, 2004).

Zolang de actoren die in het proces participeren, nog leren, is het vruchtbaar dat de procesmanager de fase van het genereren van variëteit continueert. Waarbij onderscheid gemaakt worden tussen cognitief en sociaal leren. Cognitief leren betreft het opdoen van nieuwe feiten, opvattingen, waarden, redeneringen, etc., bij sociaal leren betreft het opdoen van nieuwe relaties en interacties. Beiden kunnen leiden tot meer variëteit.

Is er sprake van een ongestructureerd probleem dan streven partijen idealiter naar *negotiated knowledge*, inhoudelijke kennis die door de belanghebbenden wordt geaccepteerd en die de toets van de wetenschappelijk kritiek kan doorstaan. Wanneer het proces de inhoud verdrijft, zal er vaak *negotiated nonsense* ontstaan, die niet de toets van de wetenschappelijke kritiek kan doorstaan (Bruijn e.a., 2002).

Het is dan ook van belang om de rollen te scheiden, de rol van expert en belanghebbende. Om nu te voorkomen dat belanghebbenden onderzoek niet gezaghebbend vinden dienen de partijen betrokken te worden bij de gekozen data, methoden of systeemgrenzen van een onderzoek en qua timing dienen resultaten van een onderzoek aan te sluiten op het besluitvormingsproces. Afhankelijk van het proces kan er voor een parallelle of sequentiële schakeling van het onderzoek aan het proces worden gekozen. Men moet streven naar vervlechting vanuit gescheiden rollen voor een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming. Hierin drie rollen voor de procesmanager:

- Hij moet de rollen van experts en belanghebbende gescheiden houden;
- Hij moet zorgdragen voor een ordentelijke vervlechting van de activiteiten;
- Hij moet er voor zorgdragen dat het onderzoeks- en besluitvormingstraject parallel is geschakeld.

Wetenschappelijke onderzoeken die ten grondslag liggen aan de probleemdefinitie en de geformuleerde oplossingen leiden regelmatig tot een kennisdispuut. Denk hierbij aan discussie over de *input* van het onderzoek, *throughput* van het onderzoek en de interpretatie van de *output*. In de praktijk is er regelmatig sprake van een 'rapportenorlog', elke actor voert zijn eigen onderzoek uit. Om deze cognitieve onzekerheid weg te nemen zijn de volgende instrumenten toe te passen: het creëren van een onderzoeksarena, uitvoeren van een gezamenlijk onderzoek, parallel inschakelen van een concurrerend (internationaal) onderzoeksbureau als *backbench*, faciliterend onderzoek door onderzoekers de actoren inzicht te geven in elke stap van het onderzoek en door het managen van het raakvlak tussen een onderzoeksarena en onderhandelingsarena (Klijn en Koppenjan, 2004).

Naast de ontwikkeling van de probleemdefinitie en de verscheidene oplossingen dient er gekeken te worden naar de manier waarop een selectie plaatsvindt. Aandachtspunten voor de manager zijn het opstellen van de selectiecriteria, wie selecteert, hoe wordt de selectie uitgevoerd en in welke fase wordt de selectie uitgevoerd.

Voor de procesmanager geldt dat hij er voor moet zorgen dat proces en inhoud in evenwicht zijn. Dit geldt ook voor zijn eigen inhoudelijke expertise, afhankelijk van zijn rol in het proces moet hij minimaal in staat zijn goede vragen te stellen. Een goede procesmanager is in staat om de antwoorden op de vragen adequaat te beoordelen, meer expertise brengt het risico met zich mee dat dit ten koste gaat van zijn onafhankelijke rol (Bruijn e.a., 2002).

## 2.5 Analyseren van het netwerk

Bij het bepalen en bijsturen van de te hanteren strategie in het besluitvormingsproces is het voor de manager van belang inzicht te hebben in de onzekerheden die het proces en de betrokken netwerken typeren. Om grip te krijgen op de onzekerheden in een netwerk en het besluitvormingsproces, is het aan te raden om een beeld te vormen van de strategische en institutionele context van een complex probleem (Klijn en Koppenjan, 2004).

De eerste stap van de analyse bestaat uit het in beeld brengen van de cruciale actoren, welke probleempercepties ze hanteren en wat hun positie is ten opzichte van de probleemsituatie.

Binnen het besluitvormingsproces zijn er meerdere arena's waar beslissingen worden genomen. Het is zaak deze arena's te onderkennen: welke actoren zijn hier bij betrokken, welke organisatorische voorzieningen, zijn er verschillende 'sets' van actoren en beslissingen te onderkennen (Klijn en Koppenjan, 2004)? Daarnaast dient gekeken te worden naar mogelijk opgetreden impasses (waarbij onderscheid gemaakt kan worden naar stagnaties of blokkades) en doorbraken in de verschillende rondes in het besluitvormingsmodel.

Een ronde begint met een initiatief van één van de actoren die een reactie bij andere actoren ontlokt. Er ontstaat in eerste instantie een onduidelijke conflictsituatie, waarin partijen discussiëren en onderhandelen over de te ondernemen vervolgstappen. Iedere ronde wordt afgesloten met een 'cruciale beslissing', een besluit dat een oplossing biedt voor de centrale vraag in de desbetreffende ronde in het besluitvormingsmodel (Klijn en Koppenjan, 2004). Met het nemen van een cruciale beslissing wordt tevens een nieuwe ronde geopend. Analyse van de verschillende rondes geeft inzicht in de oorzaken die de voortgang en de uitkomsten van het besluitvormingsproces in netwerken beïnvloedt, zoals:

- Cognitieve oorzaken (het niet beschikbaar zijn van informatie of het niet bereid zijn van actoren informatie met elkaar te delen);
- Sociale oorzaken (het gebrek aan coördinatie en interactie door het niet erkennen van afhankelijkheden en gezamenlijke belangen);
- Institutionele oorzaken (de afwezigheid van relaties, regels, gedeelde focus en taalgebruik);
- Managementoorzaken (de afwezigheid van pogingen het besluitvormingsproces te managen of de lage kwaliteit van deze inspanningen).

Deze spelanalyse is de tweede stap bij het in beeld krijgen van de context van een complex probleem.

De derde en laatste stap is het analyseren van de verbinding van de afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren, of te wel een analyse van het netwerk. Eén van de belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering is samenwerking. Samenwerking kan gemeten worden door het aantal interacties tussen actoren te bepalen, waarbij onderscheid gemaakt kan worden in kwalitatieve en kwantitatieve interacties. Maar de manier waarop deze interacties plaatsvinden, bepaalt door de institutionele context en de daaruit voortvloeiende regels, is net zo belangrijk. Te denken valt aan het mandaat van de actoren en de karakteristieken van de formele interacties.

## 2.6 Samenvatting en toepassing theoretisch kader

Hieronder volgt een samenvatting van het theoretisch kader. Tevens wordt aangegeven hoe de theoretische inzichten worden gebruikt bij de beschrijving en analyse van de empirie van de A59 en het opstellen van het organisatieadvies. In hoofdstuk drie, 'Van theorie naar empirie', wordt middels een methodologische verantwoording en operationalisatie aangegeven hoe dit wordt gedaan.

*Netwerksamenleving en netwerkbenadering*

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen die hebben geleid tot het ontstaan van de netwerksamenleving geschetst:

1. De informatietechnologie revolutie;
2. De hervorming van het kapitalisme en van het statisme;
3. Culturele sociale bewegingen.

In antwoord op het ontstaan van de netwerksamenleving dient in besluitvormingsprocessen de netwerkbenadering te worden gekozen. Voor deze scriptie is de **theorie van de netwerkbenadering** het theoretisch perspectief waarmee naar de problematiek in de corridor A59 wordt gekeken.

*Besluitvorming in netwerken*

De relaties die tussen publieke en private actoren in een modern besluitvormingsproces ontstaan, vormen een netwerk. Besluitvorming in netwerken wordt gekenmerkt door **complexiteit** en **stabiliteit**.

Complexiteit in besluitvorming wordt door de volgende dimensies gekenmerkt:

**Tabel 6: Dimensies complexiteit besluitvorming in netwerken**

<b>Dimensies</b>	<b>Toelichting onzekerheid</b>
Cognitieve onzekerheid	Onzekerheid door gebrek aan kennis en informatie of het voortdurend onderhandelen over de probleemdefinities en mogelijke oplossingen.
Strategische onzekerheid	Onzekerheid door betrokkenheid van de vele actoren met hun verschillende strategieën en de vele arena's waar beslissingen worden genomen.
Institutionele onzekerheid	Onzekerheid als gevolg van de verschillende spelregels die worden gehanteerd door een grote variëteit aan actoren uit verschillende netwerken en arena's.

Naast complexe factoren in het besluitvormingsproces zijn er ook factoren die de stabiliteit in het besluitvormingsproces brengen:

**Tabel 7: Factoren stabiliteit besluitvorming in netwerken**

<b>Factoren</b>	<b>Toelichting factoren</b>
Afhankelijkheid beschikbare middelen	Actoren in een netwerk zijn afhankelijkheid van elkaar doordat middelen die nodig zijn voor het oplossen van een probleem niet in het bezit zijn van een actor. Middelen bestaan uit: financiën, productie, competenties, kennis en legitimiteit.
Interactiepatronen tussen actoren	Door afhankelijkheden en herhaling van interacties tussen actoren wordt een stabiel interactiepatroon gecreëerd.
Regels in netwerken	Een set van regels bepalen de condities voor interacties in een netwerk en bepalen de toegang en uittreding van het netwerk.
Vertrouwensrelaties	Actoren dienen voldoende vertrouwen in elkaar te ontwikkelen om kennis en informatie uit te wisselen. Deze kennisuitwisseling leidt tot innovatieve ideeën en betere prestaties in het besluitvormingsproces.

Op basis van de bovenstaande dimensies en factoren wordt de complexiteit en de stabiliteit van het besluitvormingsproces in het netwerk A59 in beeld gebracht. Het analyseren wordt gedaan door een actorenanalyse en een spelanalyse uit te voeren. Middels de analyse van de **complexiteit** en de **stabiliteit** van het besluitvormingsproces wordt een beeld geschetst van de **problematiek in de corridor A59**.

*Rol van een procesmanager*

Een goed besluitvormingsproces is een **open** proces, waarin de **kernwaarden** van partijen worden beschermd, dat voldoende prikkels voor **vaart** kent en dat voldoende garanties voor de **inhoudelijke kwaliteit** van de resultaten biedt.

Voor de corridorstudie is een **procesontwerp** gemaakt, dit procesontwerp bestaat uit een plan van aanpak, het communicatieplan en de intentieverklaring corridorstudie A59. Het voor de corridorstudie A59 opgestelde procesontwerp wordt op basis van de volgende **vier kernelementen** geanalyseerd:



Tabel 8: Kernelementen procesontwerp en management van het proces

Kernelementen proces	Management van het procesontwerp en het proces
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op een <i>multi-issue</i> agenda;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op de participatiegraad;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op de variëteit van inhoud.</li> </ul>
Bescherming kernwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op de kernwaarden;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op <i>commitment</i>;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op <i>exit</i> regels.</li> </ul>
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op winst;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op herkansingen;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op vertegenwoordiging;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op de omgeving;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op gelaagdheid van de organisatie;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op <i>command</i> en <i>control</i>.</li> </ul>
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Managementstrategie gericht op variëteit van de inhoud;</li> <li>▪ Managementstrategie gericht op kennistoepassing.</li> </ul>

De analyse van de complexiteit en stabiliteit (de problematiek in de corridor A59) en het procesontwerp zijn input voor het **organisatieadvies**. Het advies aan de procesmanager over te hanteren **managementstrategieën** in het besluitvormingsproces A59. Het advies wordt gebaseerd op de in de **theorie van procesmanagement** aangedragen, gericht op de vier kernelementen van het proces, managementstrategieën (zie bovenstaande tabel).

### 3 Van theorie naar empirie

Met de behandeling van het de 'theorie naar empirie' wordt de volgende deelvraag beantwoord:

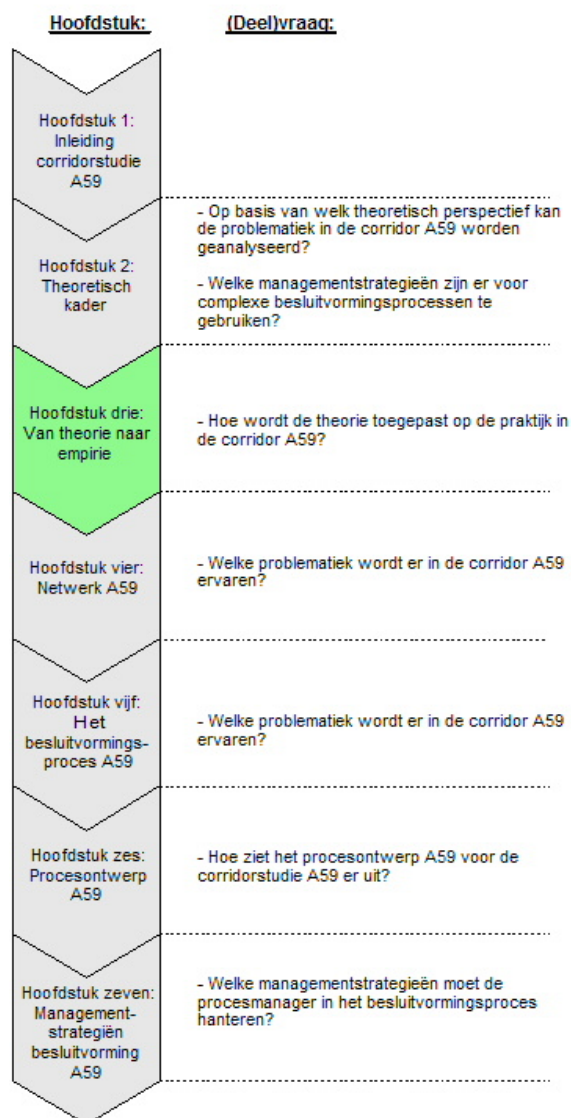
Hoe wordt de theorie toegepast op de praktijk in de corridor A59?

#### 3.1 Inleiding

Verschuren en Doorewaard (1998, p. 33) maken onderscheid in een theoriegericht en een praktijkgericht onderzoek. Het moge duidelijk zijn dat we, met de centrale onderzoeksvraag in het achterhoofd,

**Welke managementstrategieën moet de procesmanager van de gemeente Heusden, voor de oplossing van de problematiek in de corridor A59, in het besluitvormingsproces hanteren?**

hier te maken hebben met een praktijkgericht onderzoek. Het betreft, zoals eerder aangegeven bij de relevantie van de



scriptie, verwoord in hoofdstuk één, een toepassingsgericht onderzoek. Deze op het praktisch handelen gerichte methodologie kent in essentie zeven stappen (o.a. Hakvoort, 1995):

1. Overleg tussen probleemeigenaar en deskundige, resulterend in de probleemanalyse;
2. Vertaling van probleem door deskundige, resulterend in de doel- en vraagstelling;
3. Bestudering door deskundige van bestaande kennis, theoretische doordenking resulterend in een theoretisch kader;
4. Onderzoek naar de als problematisch ervaren situatie, resulterend in een analyse;
5. Overleg tussen probleemeigenaar en deskundige, resulterend in mogelijke aanpak(ken);
6. Probleemeigenaar past aanpak toe, de interventie;
7. Overleg tussen probleemeigenaar en deskundige, evaluatie van de interventie.

In hoofdstuk één is de probleemsignalering afgerond, bestaande uit bovenstaande stappen één en twee. In hoofdstuk twee is middels een schets van het theoretisch kader, uitvoering bovenstaande stap drie, een basis gelegd voor de analyse. In dit hoofdstuk drie wordt een brug geslagen naar de empirie. In hoofdstuk vier, vijf en zes volgt de descriptie en analyse van de empirie. Dit is uitwerking van stap vier. Op basis van de analyse wordt in hoofdstuk zeven het advies opgesteld, stap vijf in het toepassingsgericht onderzoek.

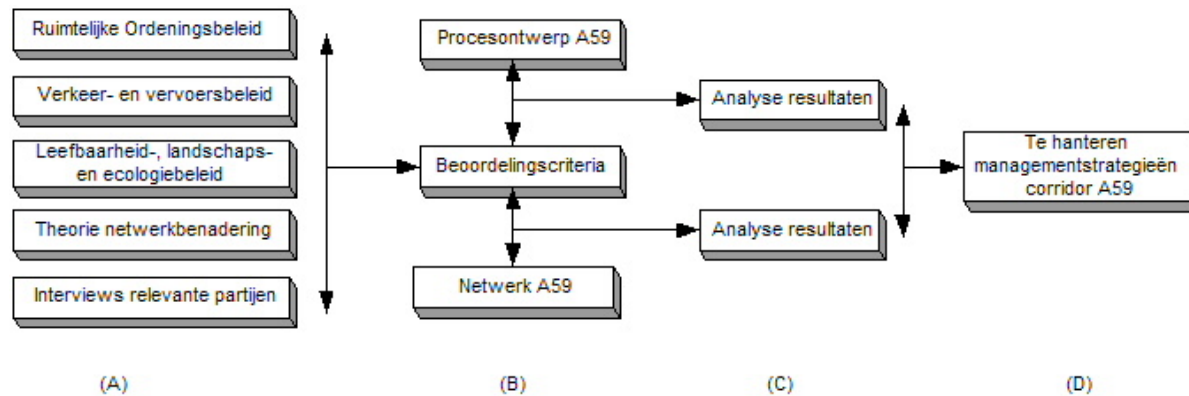
Ik beperk me in deze scriptie tot de realisatie

van de bovenstaande stappen één tot en met vijf.

Voor de totstandkoming van de scriptie is een onderzoeksmodel opgezet. Een onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de

globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken (Verschuren en Doorewaard, 1998, p. 46).

**Figuur 3: Onderzoeksmodel corridor A59**



(A) Een bestudering van het op de corridor A59 betrekking hebbende beleid aangaande ruimtelijke ordening, verkeer & vervoer, leefbaarheid, landschap & ecologie op Europees, landelijk, regionaal en lokaal niveau middels een documentanalyse, informatiewinning van relevante actoren middels interviews en een oriëntatie van wetenschappelijke literatuur levert de beoordelingscriteria, (B) waarmee de onderzoeksobjecten procesontwerp en het netwerk A59 kan worden beschreven en geanalyseerd. (C) Een vergelijking van de resultaten van deze twee analyses resulteert in (D) aanbevelingen voor de door de procesmanager te hanteren managementstrategieën, voor de oplossing van de problematiek in de corridor A59, in het besluitvormingsproces.

### 3.2 Methodologische verantwoording

#### *Methode van onderzoek*

Eerder is gesteld dat de scriptie een toepassingsgericht onderzoek betreft gericht op de problematiek, van een bepaalde *case*, in de corridor A59. Volgens Verschuren en Doorewaard (1998, p. 147-148) dienen er voor de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd gaat worden een aantal met elkaar samenhangende beslissingen, zogenaamde kernbeslissingen, te worden genomen. Bij het onderzoeken van de onderzoeksobjecten, het procesontwerp en het netwerk A59, wil ik komen tot een bepaalde diepgang. Middels een beschouwende en interpreterende, een kwalitatieve, benadering wil ik als empirisch onderzoeker komen tot de beantwoording van de vraagstelling. Een *casestudy*, een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in een tijdruimtelijk begrenst object of proces (Verschuren en Doorewaard, 1998, p. 169), is hier bij uitstek geschikt voor.

Karakteristiek voor de casestudy is de holistische werkwijze, men probeert een integraal beeld te krijgen van het object of proces als geheel. Ik heb gekozen voor een enkelvoudige *casestudy*, aandachtspunt voor de enkelvoudige casestudy is de nadruk op triangulatie om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Triangulatie is het gebruik van meer dan één methode of techniek om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken (Hakvoort, 1995).

#### *Onderzoeksinstrumentarium*

Volgens Verschuren en Doorewaard (1998, p. 116) zijn er meerdere bronnen van informatie te onderkennen: personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur.

Mede gelet op de nadruk van meervoudige waarneming voor een enkelvoudige casestudy, toepassing van bronnentriangulatie, is er gekozen voor de ontsluiting van de volgende bronnen:

1. Literatuur;
2. Documenten;
3. Personen.

In hoofdstuk twee zijn theoretische inzichten uit de literatuur gehanteerd voor het schetsen van het theoretisch kader. Voor de beschrijving van de empirie is er een documentanalyse, beleidsnota's en -rapporten, verkenningstudies, brieven, etc., toegepast. Deze documentanalyse is gelardeerd met informatie en deskundigheid van personen.

Om te komen tot ontsluiting van informatie en deskundigheid van personen is er gekozen voor ondervraging middels een *face-to-face* individueel interview (Verschuren en Doorewaard (1998, p. 129). Voor de ontsluiting is gebruikgemaakt van het half gestructureerde interview, waarbij middels de sneeuwbalmethode op het spoor is gekomen van andere relevante personen en documenten. De vragen dienen als 'kapstok' voor het aanroeren van verschillende aspecten van het onderzoeksonderwerp. Tegelijkertijd bleef er voldoende flexibiliteit voor het aan bod laten komen van de verschillende invalshoeken van de informanten.

Om te komen tot een bronnentriangulatie zijn er interviews gehouden met vertegenwoordigers van verschillende betrokken partijen. Uitspraken die gevoelig zouden kunnen liggen en die slechts niet-essentiële informatie bevatten zijn niet opgenomen. De volgende personen en actoren, in willekeurige volgorde, zijn geïnterviewd:

**Tabel 9: Overzicht met geïnterviewden**

Persoon	Rol/functie	Partijen
Dick Veen	Procesmanager corridorstudie A59	Gemeente Heusden
Dhr. Catshoek	Planstudiefunctionaris 2001-2004	Rijkswaterstaat Noord-Brabant
Dhr. Schrauwen	Coördinator netwerkprogramma Brabantstad	Provincie Noord-Brabant
Dhr. Van Dijk	Beleidsmedewerker directie Ecologie	Provincie Noord-Brabant
Dhr. Van Nierop	Programmacoördinator MIT	Rijkswaterstaat Zuid-Holland

Met mijn opdrachtgever, Dick Veen, is frequent contact geweest gedurende het onderzoek. Dit contact had de vorm van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, maar ook is Dick Veen meerdere malen als informant geïnterviewd.

### 3.3 Operationalisatie

Op basis van de theorie moeten de volgende deelvragen worden beantwoord:

- Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?
- Hoe ziet het procesontwerp A59 voor de corridorstudie A59 er uit?

Tevens moet de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord:

**Welke managementstrategieën moet de procesmanager van de gemeente Heusden, voor de oplossing van de problematiek in de corridor A59, in het besluitvormingsproces hanteren?**

In het onderzoeksmodel is aangegeven dat de onderzoeksobjecten 'procesontwerp A59' en het 'netwerk A59' worden geconfronteerd met beoordelingscriteria, hieruit volgen concluderend de analyseresultaten. Van belang hierbij is dat er beoordelingscriteria, de onderzoeksoptiek, worden geformuleerd. Hiertoe vallen we terug op de geformuleerde (deel)vragen. Hieruit zijn drie kernbegrippen te destilleren:

- Problematiek in de corridor A59;
- Procesontwerp A59;
- Managementstrategieën in het besluitvormingsproces.

Voordat we de empirie kunnen analyseren moet vastgelegd worden wat we onder bovenstaande kernbegrippen verstaan. Om te komen tot geschikte begripsomschrijvingen is de oplossing om begrippen te stipuleren (Verschuren en Doorewaard, 1998, p. 93-109). Hiertoe is het nodig om de begrippen te operationaliseren. Onder operationaliseren wordt door Verschuren en Doorewaard (1998) verstaan: "Het proces van kiezen en nauwkeurig omschrijven van indicatoren voor complexe en of abstracte begrippen." Onder indicator wordt verstaan een zintuiglijk waarneembaar fenomeen dat informatie verschaft over het verschijnsel dat met het te definiëren begrip wordt bedoeld.

#### 3.3.1 Operationalisatie problematiek in de corridor A59

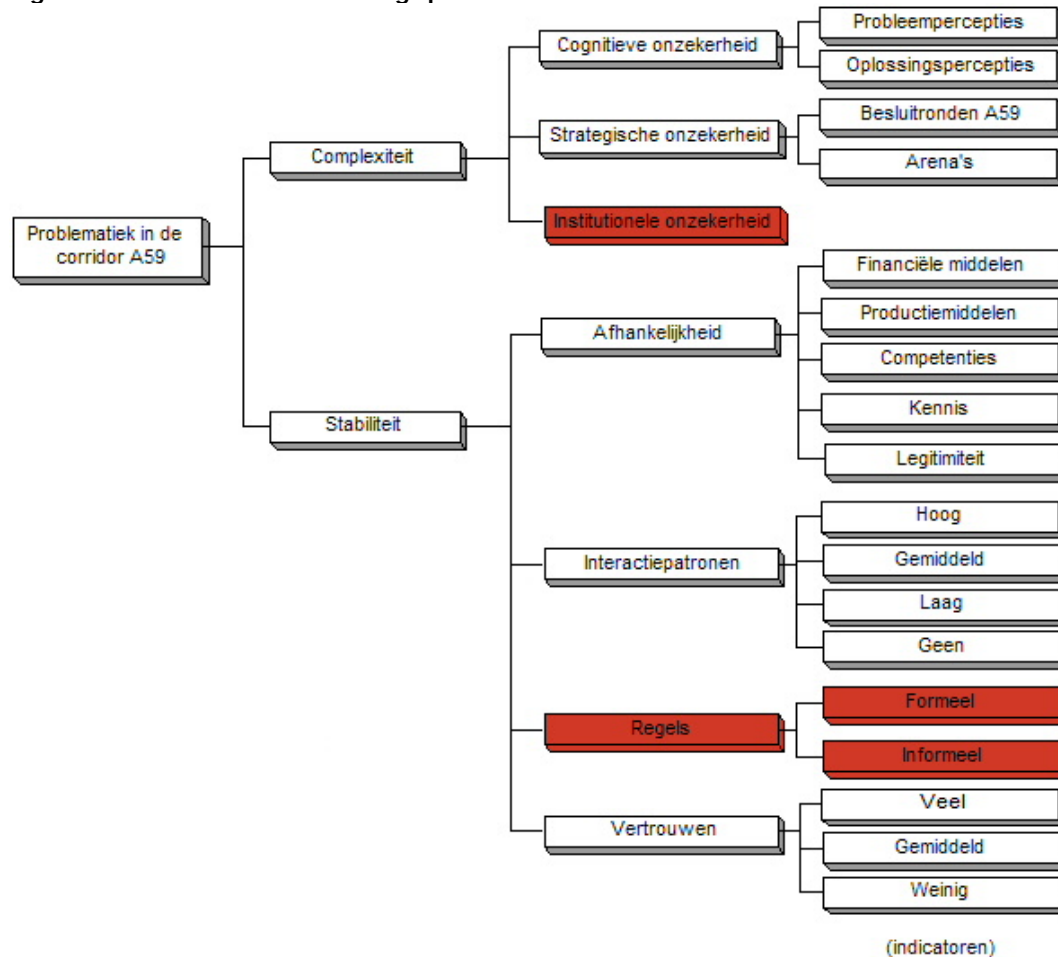
Voor de volgende deelvraag wordt aangegeven hoe de theorie gebruikt wordt om de empirie te beschrijven en te analyseren:

Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?

Beantwoording van de bovenstaande deelvraag levert een beschrijving en analyse van de problematiek in de corridor A59 op.

Middels een boomstructuur wordt het kernbegrip 'problematiek' uiteengehaald. Hierbij geldt als afbakening dat de begrippen in de rood gearceerde blokken, vanwege de beperkte relevantie, of beperkte tijd voor en grootte van de scriptie, niet worden beschouwd.

**Figuur 4: Boomstructuur kernbegrip 'Problematiek in de corridor A59'**



De stipulatieve definitie is hier nu als volgt: onder de problematiek in de corridor A59 wordt verstaan de mate van complexiteit, uitgedrukt in cognitieve en strategische onzekerheden, en de mate van stabiliteit, uitgedrukt in afhankelijkheid, interactiepatronen en vertrouwensrelaties. De vierde kolom met blokken zijn de indicatoren die uiteindelijk de mate van complexiteit en stabiliteit bepalen en daarmee de problematiek in de corridor A59 schetsen.

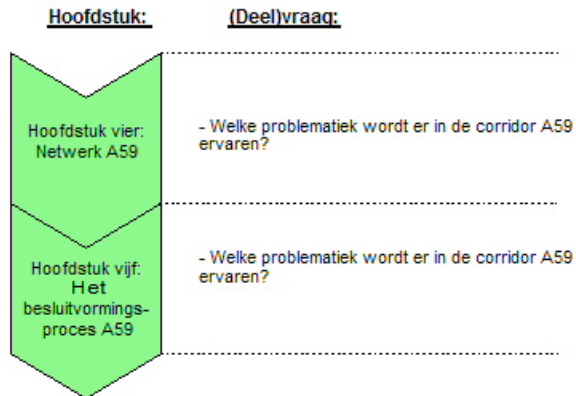
In hoofdstuk vier en vijf wordt de problematiek in de corridor A59 geschetst. Voor de problematiek in de corridor A59, is het 'netwerk A59' en het 'besluitvormingsproces A59' te onderscheiden. In hoofdstuk vier, 'Netwerk A59', wordt middels de beantwoording van de volgende subvragen deels de problematiek in de corridor A59 beschreven en geanalyseerd:

- Welke actoren zijn er bij de problematiek in de corridor A59 betrokken?
- Wat zijn de belangrijkste verschillen in percepties over de problematiek en de gewenste oplossingen tussen de relevante actoren in de corridor A59?
- Welke afhankelijkheden zijn er in het netwerk A59 te onderkennen?
- Welke posities van de actoren zijn hier te zien?

In hoofdstuk vijf, 'Het besluitvormingsproces A59', wordt middels de beantwoording van de volgende vragen het overblijvende deel van de problematiek in de corridor A59 beschreven en geanalyseerd:

- Welke besluitrondes zijn er, tot nu toe, met betrekking tot de problematiek in de corridor A59 te onderscheiden?
- In hoeverre zijn er stagnaties tijdens de besluitrondes opgetreden?
- Welke arena's zijn er te onderscheiden?
- Welke interactiepatronen en vertrouwensrelaties zijn er tussen actoren te zien?

Op basis van de in hoofdstuk twee, de paragraaf 'Analyseren van het netwerk', aangedragen analyses worden de bovenstaande deelvraag en subvragen beantwoord. De analyses bestaan uit een actorenanalyse, een spelanalyse en een netwerkanalyse.



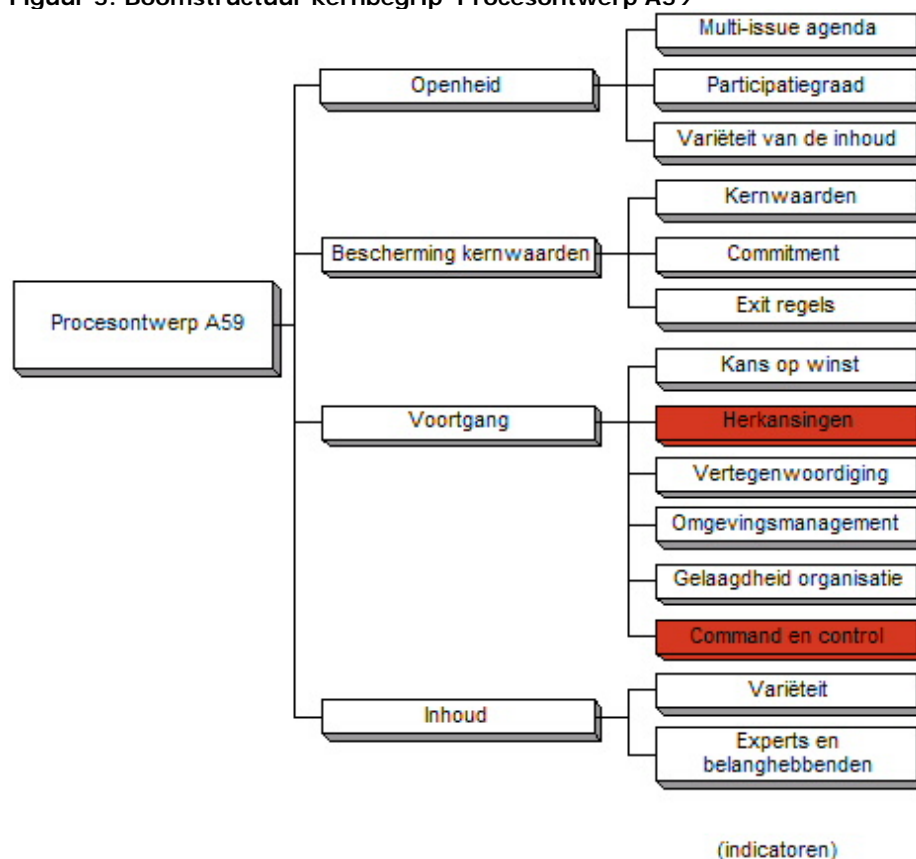
### 3.3.2 Operationalisatie procesontwerp A59

Voor de volgende deelvraag wordt aangegeven hoe de theorie gebruikt wordt om de empirie te beschrijven en te analyseren:

Hoe ziet het procesontwerp A59 voor de corridorstudie A59 er uit?

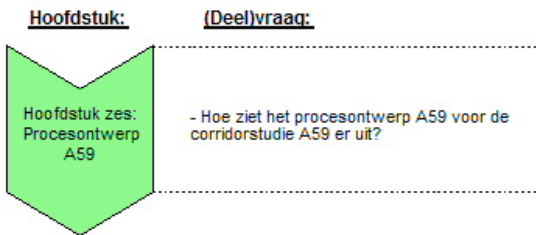
Beantwoording van de bovenstaande deelvraag levert een beschrijving en analyse van het procesontwerp A59 op.

Middels een boomstructuur wordt het kernbegrip 'procesontwerp' uiteengehaald.  
**Figuur 5: Boomstructuur kernbegrip 'Procesontwerp A59'**



De stipulatieve definitie is hier nu als volgt: hoe het procesontwerp A59 er uit ziet wordt bepaald door de mate van openheid, bescherming van kernwaarden, de voortgang en inhoud. De derde kolom van bovenstaande figuur beschrijft de indicatoren die de openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud van het procesontwerp A59 bepalen.

Door analyse van het procesontwerp A59 (bestaande uit de intentieverklaring, het Plan van Aanpak en het communicatieplan A59) wordt de mate van openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud van het procesontwerp A59 bepaald.



De beschrijving en analyse is in hoofdstuk zes opgenomen.

### 3.3.3 Operationalisatie managementstrategieën in het besluitvormingsproces

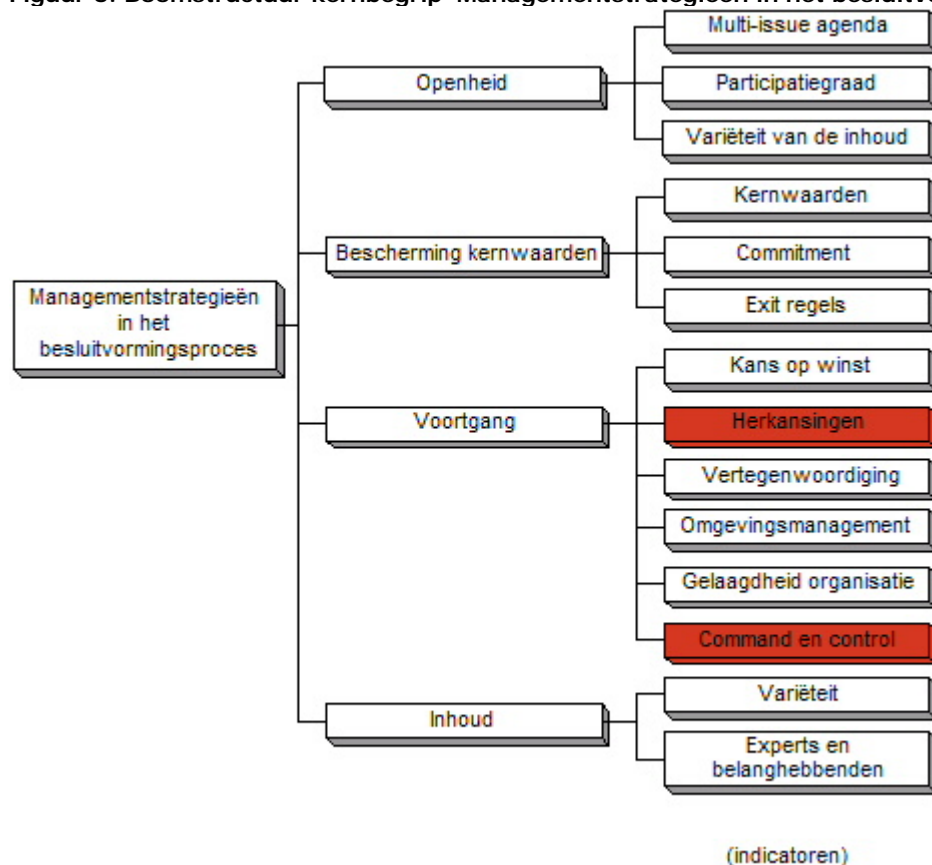
Voor de centrale onderzoeksvraag wordt aangegeven hoe de theorie gebruikt wordt om de empirie te beschrijven en te analyseren:

**Welke managementstrategieën moet de procesmanager van de gemeente Heusden, voor de oplossing van de problematiek in de corridor A59, in het besluitvormingsproces hanteren?**

Beantwoording van de bovenstaande vraag levert het organisatieadvies over welke managementstrategieën de procesmanager in het besluitvormingsproces van de corridor A59 moet hanteren.

Middels een boomstructuur wordt het kernbegrip 'managementstrategieën in het besluitvormingsproces' uiteengegrafeld.

**Figuur 6: Boomstructuur kernbegrip 'Managementstrategieën in het besluitvormingsproces'**



De stipulatieve definitie is hier nu als volgt: managementstrategieën voor het besluitvormingsproces in het netwerk A59 worden bepaald door de mate van openheid, bescherming van kernwaarden, de voortgang en inhoud zoals vastgelegd in het procesontwerp A59 en wordt bepaald door de problematiek in de corridor A59.

De derde kolom van bovenstaande figuur zijn de indicatoren die de openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud van het organisatieadvies bepalen.

Op basis van de analyses van de problematiek in de corridor A59 en het procesontwerp A59 worden in hoofdstuk zeven aanbevelingen gedaan, op basis van de indicatoren voor openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud, over door de procesmanager Dick Veen toe te passen managementstrategieën in het besluitvormingsproces in het netwerk A59.





## 4 Netwerk A59

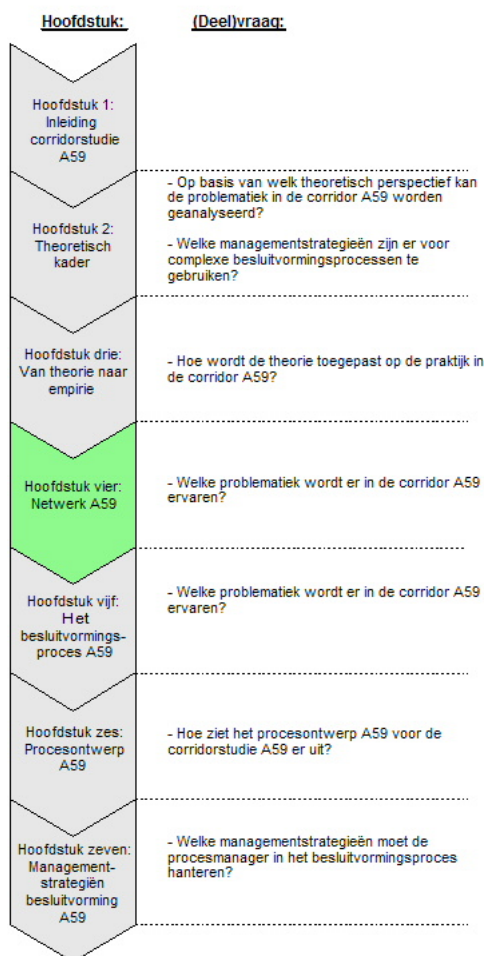
In dit hoofdstuk wordt het netwerk A59 beschreven en geanalyseerd, met de beschrijving en analyse van het netwerk A59 wordt de volgende deelvraag (deels) beantwoord:

Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?

De bovenstaande deelvraag is voor de beschrijving en analyse van het netwerk A59 verdeeld in de volgende subvragen:

- Welke actoren zijn er bij de problematiek in de corridor A59 betrokken?
- Wat zijn de belangrijkste verschillen in percepties over de problematiek en de gewenste oplossingen tussen de relevante actoren in de corridor A59?
- Welke afhankelijkheden zijn er in het netwerk A59 te onderkennen?
- Welke posities van de actoren zijn hier te zien?

Beantwoording van de subvragen in de volgende paragrafen geeft een beschrijving en analyse van de problematiek in de corridor A59 op basis van het netwerk A59.



De beschrijving en analyse van de empirie in dit hoofdstuk en in hoofdstuk vijf, het netwerk A59 en het besluitvormingsproces A59, schetst samen de problematiek in de corridor A59.

### 4.1 Afbakening van de corridor A59

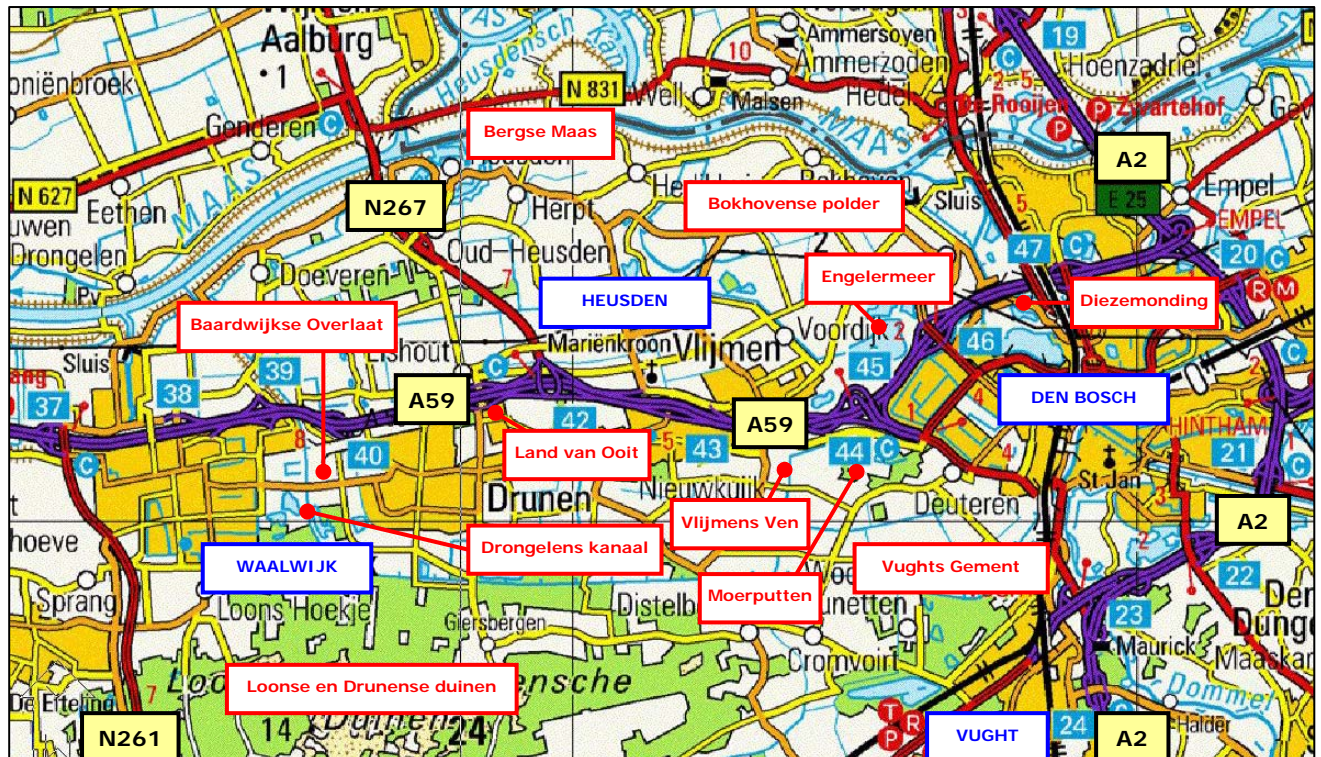
Voordat het netwerk A59 geanalyseerd kan worden is het zaak de corridor A59 af te bakenen. Naast een geografische afbakening, is er een afbakening van de beleidsproblematiek te maken. Voor de afbakening van de scriptie is de corridorstudie A59 'De Maas(route) stroomt door' (verder te noemen: 'corridorstudie A59') het vertrekpunt.

#### 4.1.1 Geografische afbakening

Het doel en de opzet van de corridorstudie A59 wordt in hoofdstuk 5.1 nader toegelicht, maar de (geografische) begrenzing van de corridorstudie A59 is tevens de afbakening van de scriptie. Hieronder wordt voor een betere begrips- en beeldvorming van de lezer een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen en elementen van de corridor A59.

De corridor A59 betreft het gedeelte van Waalwijk naar 's-Hertogenbosch, vanaf de aansluiting Waalwijk-centrum/N261 (afslag nr. 37) tot en met knooppunt Empel (knooppunt A2 met de A59 ten noordoosten van 's-Hertogenbosch). Voor de afbakening noord-zuid wordt voor de ecologische component gekeken naar het gebied tussen de Bergse Maas en de Loonse en Drunense duinen (zie onderstaande figuur).

Figuur 7: Geografische afbakening corridor A59



De corridor A59 is opgebouwd uit een aantal markante en herkenbare landschapseenheden. In het noordelijk gedeelte van het projectgebied ligt het rivierengebied met de kenmerkende opeenvolging van de Maas, de hoger gelegen oeverwallen en lager gelegen komgronden. Het zuidelijk gedeelte bestaat uit het zandgebied met de dekzandlandschappen, broekgronden en het grote boscomplex van de Loonse en Drunense Duinen. Het zandgebied wordt doorsneden door de grote beken de Dommel en de Aa, die via 's-Hertogenbosch hun weg vinden naar de Maas. In het westen is de invloed van de zee aanwezig in de karakteristieke landschappen van het zeeleigebied en het veenweidegebied. De overgang tussen het rivierengebied en het zandgebied wordt gevormd door een dekzandrug, die bekend staat als de 'Naad van Brabant', hierop is de A59 gelegen. Deze hoger gelegen lineaire landschapsstructuur wordt afgewisseld door lager gelegen open landschappen zoals de Vughtse Gement, de Baardwijkse Overlaat, de Bokhovense polder en het Vlijmens Ven. Ook is de rol en invloed van het water duidelijk herkenbaar in het gebied, zoals de cultuurhistorisch belangrijke dijken langs de Vughtse Gement en de Baardwijkse Overlaat. De steden en kernen in het projectgebied zijn vaak ontstaan op de hoger gelegen landschapsstructuren, zoals de dekzandruggen en de oeverwallen. Binnen het projectgebied liggen een drietal steden en kernen zijnde Waalwijk, Heusden en 's-Hertogenbosch. Deze steden en kernen worden middels landschapsecologische zones, de Baardwijkse Overlaat, een zone ter hoogte van het Land van Ooit en Moerputten-Engelermeer, gescheiden. Belangrijk op nationaal en provinciaal niveau zijn, naast de Bossche binnenstad, de grote toeristische attracties zoals De Efteling en het Land van Ooit. De Efteling ligt ten zuiden van Waalwijk, het Land van Ooit ligt ten noordoosten van Drunen. In het onderliggend wegennet staat de ontwikkeling gepland van de Randweg 's-Hertogenbosch, de zuidwesttangente, en tussen Waalwijk en Tilburg wordt de N261 omgebouwd van regionale tot nationale wegverbinding.

In de omgeving van de corridor A59 zijn meerdere grote natuurgebieden en unieke (cultuurhistorische) landschappen gelegen, het betreft de grootschalige overstromingsvlakten het Vlijmens Ven en de Baardwijkse Overlaat in het rivierengebied van de Maas, de zandverstuivingen en bossen van de Loonse en Drunense Duinen en het landschap van het Groene Woud. Hoewel de laatste twee gebieden buiten de corridor vallen is de relatie met de corridor A59 erg groot.

#### 4.1.2 Afbakening beleid

Bij de in hoofdstuk één geschetste problematiek van de A59 komen verscheidene beleidsproblemen samen. Om te komen tot een advies aan de procesmanager, over de te hanteren managementstrategieën in het besluitvormingsproces, is het zaak om het vigerend beleid inzake de problematiek A59 in beeld te brengen. In dit hoofdstuk wordt een inkijk gegeven in het vigerend beleid, waarbij het ondoenlijk is om al het vigerend beleid op Europees, landelijk, regionaal en lokaal niveau te beschrijven. De beschrijving betreft een selectie, de selectie zoals deze bij aanvang van de scriptie op basis van een eerste probleemverkenning en na controle op compleetheid na de gehouden interviews, relevant wordt geacht. Er wordt daar waar mogelijk een relatie gelegd met de corridor A59, verder is de behandeling van beleid bedoeld voor een bepaalde begrips- en beeldvorming voor de lezer (zie ook bijlage I, Beleid). Het regionale en lokale beleid komt in hoofdstuk vijf, het besluitvormingsproces in de corridor A59, aan de orde.

#### Nota Ruimte<sup>4</sup>

De Nota Ruimte bevat de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen. In de Nota Ruimte wordt het nationaal ruimtelijk beleid vastgelegd tot 2020.

In de Nota Ruimte wordt aangegeven welke waarden overal tenminste gegarandeerd worden, 'de basiskwaliteit', en voor welke ruimtelijke structuren het rijk een grotere verantwoordelijkheid heeft: 'de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur'. In de Nota Ruimte geeft het rijk voor de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en de basiskwaliteit aan wat deze kwaliteiten zijn. Daarnaast stellen Nederlandse en internationale verdragen en regels eisen die ruimtelijk van belang zijn, dit is de 'wettelijke' basiskwaliteit.

De gebieden en netwerken die het kabinet van nationaal belang acht, vormen samen de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Daar streeft het rijk naar méér dan basiskwaliteit. Op het gebied van economie, infrastructuur en verstedelijking gaat het met name om de economische kerngebieden, *mainports*, *brainports* en *greenports*, nieuwe sleutelprojecten, hoofdverbindingssassen en de nationale stedelijke netwerken. Met betrekking tot water, natuur en landschap bestaat de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur uit de grote rivieren, de Waddenzee, het IJsselmeergebied, de Kust, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en natuurbeschermingsgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en robuuste ecologische verbindingen, werelderfgoedgebieden en nationale landschappen.

De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur moet worden aangesloten op de belangrijkste Europese structuren, waaronder de Trans-Europese netwerken en de Europese ecologische Hoofdstructuur.

Tussen steden en stedelijke gebieden ontstaat steeds meer samenhang, daarom zijn door het rijk zes nationale stedelijke netwerken benoemd. Hetzelfde geldt voor een dertiental economische kerngebieden, die grotendeels binnen deze netwerken gelegen zijn. Het nationale stedelijke netwerk in de provincie Noord-Brabant is Brabantstad, de economische kerngebieden bestaan uit Zuidoost-Brabant en de A2-zone, Tilburg en de A16/A4-zone in West-Brabant. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de nationale stedelijke netwerken een nieuwe bestuurslaag gaan vormen.

Rijk, provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor diverse soorten beschermde natuurgebieden: Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Natuurbeschermingswetgebieden en de Ecologische Hoofdstructuur, inclusief de robuuste ecologische verbindingen.

Het beleid is erop gericht dat de robuuste ecologische verbindingen evenals de overige delen van de Ecologische Hoofdstructuur in 2018 zijn afgerond. De concrete uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur ligt in handen van de provincies, het rijk stelt geld en deskundigheid beschikbaar.

Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsuitvoering.

Nederland is een cultuurlandschap, de eerste verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het Nederlandse landschap ligt bij de provincies. Een aantal waardevolle gebieden en gebouwen is echter aangemerkt als nationaal landschap en/of opgenomen op de

<sup>4</sup> Op basis van de 'Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling, Samenvatting'.

Werelderfgoedlijst van UNESCO<sup>5</sup>. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor nationale landschappen. In de provincie Noord-Brabant is het Groene Woud, in het hart van de stedendriehoek Tilburg - Eindhoven - 's-Hertogenbosch, als nationale landschap aangewezen.

#### *Nota Mobiliteit<sup>6</sup>*

De Nota Ruimte bevat de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen. Belangrijk hierin is de mobiliteit: Ruimte, verkeer & vervoer en economie dient in samenhang bekeken te worden en de kwaliteit dient vergroot te worden. De Nota Mobiliteit werkt deze uitgangspunten nader uit en is het nationale verkeers- en vervoersplan tot 2020.

Het rijk zal zich sterk maken om (fysieke) knelpunten weg te halen en legt prioriteit bij ontsluiting van de *mainports*, de *greenports* en de economische kerngebieden en bij internationale corridors. De hoofdverbindingssassen verbinden de economische kerngebieden en stedelijke netwerken intern en onderling, en verbinden deze tevens met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in het buitenland. Belangrijke doorstroomroutes als de rijkswegen A1, A2, A4, A6/A7, A12, A15, A27 en A28 zijn aangeduid als hoofdverbindingssas. De A59 is niet benoemd als hoofdverbindingssas.

Nederland moet tot de meest verkeersveilige landen van de Europese Unie blijven behoren. Een daling van het jaarlijkse aantal verkeersslachtoffers wordt nagestreefd. Uit onderzoek naar de verkeersveiligheid van de A59, blijkt dat de A59 een ongevalrisico heeft die hoger ligt dan de doelstelling.

Vanuit het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' krijgen provincies en WGR plusregio's<sup>7</sup> meer vrijheid en verantwoordelijkheid. Zij maken de verkeers- en vervoerplannen op basis van de essentiële onderdelen van beleid uit de Nota Mobiliteit. Zij financieren hun plannen uit eigen middelen zoals het provinciefonds of uit de Brede Doeluitkering Verkeer & Vervoer (verder te noemen: 'BDU')<sup>8</sup>.

Per regio moet naar het totaal van de netwerken worden gekeken. De grootste bereikbaarheidsvraagstukken doen zich op het regionale schaalniveau voor. Op regionale schaal moeten de verschillende partijen oplossingen zoeken. Daartoe wordt in de Nota Mobiliteit het instrument van de gebiedsgerichte netwerkanalyse<sup>9</sup> geïntroduceerd. Belangrijk bij de aanpak van de bereikbaarheid is samenwerking tussen de verschillende betrokkenen en verschillende systemen. Een gedeelde analyse van problemen en oplossingsrichtingen zorgt voor besluitvorming en uitvoering van de gekozen maatregelen. Een netwerkanalyse is multimodaal, er wordt gekeken naar verschillende verkeersmodaliteiten zoals via het spoor, per auto, per vliegtuig, etc., en de maatregelpakketten kunnen het gehele spectrum omvatten. Als de netwerkanalyse is afgerond, worden de gedeelde conclusies in een bestuurlijk overleg besproken.

De afspraken kunnen betrekking hebben op het realiseren van zogenaamde *quick wins*, middels korte procedures en snelle, vaak goedkope, maatregelen wordt resultaat geboekt voor verbetering van het openbaar vervoer, verkeersmanagement en dergelijke. Maar ook op het uitvoeren van specifiekere verkenningen en planstudies, in het kader van de MIT, als er voldoende onderbouwing is om dergelijke beslissingen te nemen. Dit kan ertoe leiden dat de resultaten worden betrokken bij de totstandkoming van en het bestuurlijk overleg over het MIT.

Voor financiering van de uitwerking van het verkeers- en vervoersbeleid is een optimale mix van de inzet van de beschikbare rijks- en regionale middelen nodig. Het gaat daarbij niet alleen om MIT en BDU, ook andere financieringsbronnen zoals Publiek Private

---

<sup>5</sup> UNESCO staat voor 'United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization'. Deze organisatie van de VN wil de samenwerking tussen de verschillende lidstaten bevorderen op het vlak van onderwijs, wetenschap, cultuur en communicatie.

<sup>6</sup> Op basis van de 'Nota Mobiliteit'.

<sup>7</sup> WGR plusregio: Een plusregio (ook wel stadsregio genoemd) is een regionaal openbaar lichaam van verschillende gemeenten in een stedelijk gebied waaraan wettelijke taken zijn toebedeeld. WGR plusregio wordt nader beschreven in de begrippenlijst.

<sup>8</sup> Voor de infrastructuur keert de Rijksoverheid aan provincies en kaderwetgebieden de brede doeluitkering uit. De verantwoordelijkheid voor de infrastructuur zal hierdoor meer verschuiven richting de provincies en kaderwetgebieden (decentralisatie).

<sup>9</sup> Op basis van 'Netwerkanalyse, op weg naar regionale bereikbaarheid'.

Samenwerkingsconstructies (verder te noemen 'PPS')<sup>10</sup> en middelen uit het provinciefonds en gemeentefonds.

#### *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*<sup>11</sup>

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport komt elk jaar uit als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (verder te noemen: 'Ministerie V&W') in de vorm van het MIT projectenboek. Het MIT geeft een actueel overzicht van de infrastructuurprojecten die in ons land op het programma staan of in uitvoering zijn en waarbij het Ministerie V&W betrokken is. Dit zijn projecten met betrekking tot het hoofdwegennet, het (hoofd)vaarwegennet en het spoorwegennet.

Er worden drie fasen in de besluitvorming over de (infrastructuur) projecten onderscheiden, te weten: verkenning, planstudie en realisatie. De totale procesgang van een project heeft een vijftal beslismomenten. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIT. Hoe verder het project in de procedure komt, hoe concreter het project is.

**Tabel 10: Besluitvormingsstructuur MIT**

Fasen besluitvorming	Beslismomenten per fase
Verkenning – <i>Waarom?</i>	1. Intakebesluit
	2. Planstudiebesluit
Planstudie – <i>Wat en hoe?</i>	3. Tracé-/Projectbesluit
Realisatie – <i>Wanneer?</i>	4. Uitvoeringsbesluit
	5. Oplevering

In het proces van besluitvorming door het Ministerie van V&W zijn andere partijen nadrukkelijk betrokken. De mate van overeenstemming met die partijen vormt een belangrijk aspect bij de besluitvorming over MIT-projecten door het Ministerie van V&W. Er zijn verschillende mogelijke initiatiefnemers die een verondersteld probleem of vraagstuk op het gebied van verkeer & vervoer met een maatschappelijke meerwaarde, kunnen aanmelden, onder andere:

- Rijk (via regionale dienst Rijkswaterstaat of via VROM of via EU regelgeving bereikt het V&W);
- Decentraal (Gedeputeerde Staten of het college van Burgemeester en Wethouders melden een probleem aan, vaak via beheerders als Rijkswaterstaat en ProRail);
- Anderen (belangen-/bewonersgroepen/ marktpartijen) starten een probleemverkenning.

Het nieuwe kabinet Balkenende, Balkende IV, stuurt in haar regeerakkoord aan op een betere samenhang tussen ruimtelijke- en infrastructuurontwikkeling en is van plan het huidige MIT te vervangen door een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (verder te noemen: 'MIRT').

Voordeel hierbij kan zijn dat 'investeringsgelden' minder sectoraal en meer integraal, in combinatie met inpassing van infrastructuur, worden besteed. De departementen van VROM, V&W, LNV en EZ gaan gezamenlijk werken aan een samenhangend ruimtelijk-economisch investeringsprogramma. Een programma dat gaat over fysieke rijksprojecten in de domeinen infrastructuur, water, ruimte, economie en ecologie. Dit programma wordt in 2007 in een eerste MIRT projectenboek gepresenteerd. De totstandkoming van de MIRT heeft geen gevolgen voor de bestaande, bestuurlijk vastgelegde afspraken tussen rijk en regio. Wel kan het effect hebben op de fasering en prioriteitstelling van projecten. Dit jaar wordt aangevangen met het uitwerken van gezamenlijke spelregels voor de afweging en besluitvorming in het totale ruimtelijk-economisch domein.<sup>12</sup>

#### *Natura 2000*

De Europese Unie heeft een zeer gevarieerde en rijke natuur, die van grote biologische, esthetische en economische waarde is. Om deze natuur te behouden heeft de EU het initiatief genomen tot Natura 2000. Dit is een samenhangend netwerk van beschermde

<sup>10</sup> Volgens het 'kenniscentrum PPS' wordt het volgende verstaan onder PPS, 'Publiek Private Samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.' [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).

<sup>11</sup> Op basis van 'Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport'.

<sup>12</sup> Brief aan de Tweede Kamer, *Netwerkaanpak: uitkomsten bestuurlijk overleg voorjaar 2007*, d.d. 25-06-2007.

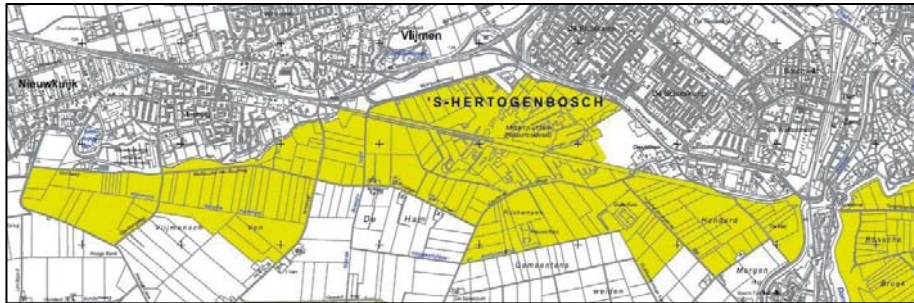
natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Dit netwerk vormt de hoeksteen van het EU-beleid voor behoud en herstel van biodiversiteit<sup>13</sup>.

Natura-2000 omvat alle gebieden die zijn beschermd op grond van de volgende EU-richtlijnen<sup>14</sup>:

- Vogelrichtlijn (1979);
- Habitatrichtlijn (1992).

De bescherming van gebieden is geregeld in de Natuurbeschermingswet, de bescherming van soorten is geregeld in de Flora- en faunawet.

**Figuur 8: Natura 2000 gebieden Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek**



Natura 2000-gebieden worden aangewezen en beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet. Op dit moment wijst Nederland de Natura 2000-gebieden aan. In

Noord-Brabant liggen, afhankelijk van de uitkomst van de inspraakprocedures, eenentwintig Natura 2000-gebieden en zeven beschermde natuurmonumenten. Rondom de A59 zijn de Loonse en Drunense Duinen, het Vlijmens Ven, Moerputten en de Bossche Broek aangewezen als Natura 2000-gebieden.

#### *Ecologische Hoofdstructuur*

In Nederland is het beleid er op gericht om de Nederlandse natuur te beschermen en verder te ontwikkelen. Door nieuwe natuur te ontwikkelen, kunnen natuurgebieden met elkaar worden verbonden. Zo kunnen planten zich over verschillende natuurgebieden verspreiden en dieren van het ene naar het andere gebied gaan. Het totaal van al deze gebieden en de verbindingen ertussen vormt de Ecologische Hoofdstructuur (verder te noemen: 'EHS') van Nederland. De EHS kan worden gezien als de ruggengraat van de Nederlandse natuur. De EHS bestaat uit:

- Bestaande natuurgebieden, reservaten, natuurontwikkelingsgebieden en zogenaamde robuuste verbindingen;
- Landbouwgebieden met mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer;
- Grote wateren zoals de kustzone van de Noordzee, het IJsselmeer en de Waddenzee.

De nationale parken behoren tot de kerngebieden van de EHS. Er zijn achttien nationale parken, verdeeld over de verschillende landsdelen en ecosysteemtypen. In Noord-Brabant ligt het nationale park Loonse en Drunense duinen. Deze nationale parken moeten middels robuuste verbindingen ontsloten worden. Onder robuuste verbindingen worden grootschalige verbindingzones tussen grote natuurgebieden verstaan. In de provincie Noord-Brabant is de Beerze (zie onderstaande figuur) een robuuste verbinding. Deze verbindingen zijn nodig om genetische uitwisseling tussen plant- en diersoorten van deze verschillende gebieden mogelijk te maken. Door klimaatveranderingen lijkt de vergroting van de leefgebieden van planten en dieren een belangrijke functie van verbindingzones te worden.

De EHS moet voor 2018 zijn gerealiseerd. De droge en natte natuur van de EHS zal uiteindelijk een aaneengesloten netwerk vormen dat over de grenzen met andere landen aansluit bij het Pan-Europees Ecologisch Netwerk.

Bij de realisatie van de EHS werken verschillende overheden als volgt samen:

- Het Rijk heeft in 1995 in grote lijnen de grenzen van de EHS vastgesteld in het Structuurschema Groene Ruimte. Het Rijk financiert verder grotendeels de aankoop, de inrichting en het beheer van gebieden in de EHS;

<sup>13</sup> Biodiversiteit: verscheidenheid aan plant- en diersoorten.

<sup>14</sup> De Vogelrichtlijn heeft als doel de bescherming en het beheer van alle vogels die op het grondgebied van de EU in het wild leven en hun leefomgeving (habitats). De Habitatrichtlijn heeft als doel de biologische diversiteit in stand te houden.

- De provincies bepalen om welke gebieden het precies gaat. Deze gebieden worden in het streekplan of het provinciaal omgevingsplan opgenomen en leiden tot de aanwijzing van een Provinciale EHS (verder te noemen: 'PEHS');
- Gemeenten leggen in bestemmingsplannen vast wat wel en niet mag in een EHS-gebied.

Soms koopt de overheid grond aan voor de EHS, de Dienst Landelijk Gebied doet deze grondaankopen namens het Rijk en provincies. Natuurbeschermingsorganisaties, zoals Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciaal Landschappen, richten de aangekochte gebieden in en beheren ze.

**Figuur 9: EHS conform de Nota Ruimte**



Voor een goed functionerende EHS moeten barrières tussen natuurgebieden worden weggenomen. Daarom heeft het Rijk het Meerjarenprogramma Ontsnippering (verder te noemen: 'MJPO') opgezet. In het MJPO zijn de knelpunten en de te nemen maatregelen aan alle infrastructuur in samenhang met de omgeving geïnventariseerd en is tevens gekeken naar het te behalen ecologisch effect van de maatregelen. In de provincie Noord-Brabant worden eenendertig

versnipperingsknelpunten gesignaleerd, waaronder ter hoogte van Vlijmen (Moerputten-Engelermeer). In de periode tot 2018 moeten de belangrijkste barrières die rijksinfrastructuur in de EHS veroorzaakt worden opgeruimd. Hiervoor is meer dan vierhonderd miljoen euro beschikbaar.

#### *Leefbaarheidsproblematiek*

Voor veel infrastructurele projecten gelden ten aanzien van leefbaarheid, met name voor luchtkwaliteit en geluidhinder, grote knelpunten. Voor de corridor A59 lijkt dit in mindere mate aan de orde te zijn. Naar aanleiding van de brief van de actiegroep 'Hoor de A59' beantwoordt<sup>15</sup> de minister als volgt aan de voorzitter van de Tweede Kamer:

"Het is mij bekend dat de actiegroep 'Hoor de A59' van mening is dat maatregelen getroffen moeten worden om de geluidsbelasting te verminderen en de luchtkwaliteit te verbeteren. Op het bedoelde wegvak wordt echter voldaan aan het Besluit Luchtkwaliteit en de Wet Geluidhinder. Over dit verschil van mening is meerdere malen overleg gevoerd tussen Rijkswaterstaat en de actiegroep. Dit heeft helaas niet geleid tot overeenstemming. Als voldaan wordt aan de normen, zoals vastgelegd in de regelgeving, heb ik, mede gelet op de precedentwerking, met alle begrip voor de door de actiegroep ervaren problematiek, geen titel om aanvullende maatregelen te treffen."

De gemeente Heusden heeft echter een andere conclusie getrokken in haar Luchtkwaliteitsplan, er vindt een overschrijding van een aantal grenswaarden plaats. Ook uit akoestisch onderzoek uitgevoerd door gemeente Heusden blijkt dat de saneringsgrenswaarde wel wordt overschreden, maar niet de maximale grenswaarde. Op basis van de bestaande rapportages wordt de problematiek A59 in het kader van lucht en geluid in beeld gebracht. In juli 2007 wordt tevens door de provincie Noord-Brabant metingen naar de luchtkwaliteit langs de A59 uitgevoerd.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Beantwoording d.d. 06-06-2007 brief actiegroep 'Hoor de A59' en vragen verschillende fracties door minister Eurlings van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

<sup>16</sup> Brief aan de leden van de Provinciale Staten van Noord-Brabant, 'Beantwoording vragen ex artikel 3.2 van het Reglement van Orde betreffende overlast in de gemeente Heusden vanwege de rijksweg A59', d.d. 03-07-2007, met kenmerk 1310769.

*Middelen voor landschap & ecologie*

Voor uitvoering van het landschaps- en ecologisch beleid zijn verschillende financieringsmogelijkheden op Europees en nationaal niveau. Hieronder volgt een korte opsomming van de voor de A59 relevante financieringsmogelijkheden.

LIFE+ is bedoeld voor de cofinanciering van de ontwikkeling, implementatie, monitoring, evaluatie en communicatie van het Europees milieu- en natuurbeleid en van wetgeving op dit gebied. De subsidies van het LIFE+-programma zijn bestemd voor nationale, regionale en lokale overheden, maar ook voor internationale en private organisaties en non-gouvernementele organisaties.

Het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (verder te noemen: 'POP2') is een Europees subsidieprogramma dat gericht is op de versterking van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector, het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap en de verbetering van de leefbaarheid op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie. De provincies spelen een belangrijke rol in POP2 omdat zij, net als het Ministerie van LNV, een gedeelte van het programma uitvoeren. Onderdeel van POP2 is het programma Leader.

Leader staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, en is een experimenteel programma waarmee sociaal-economische impulsen op gebiedsniveau worden gegeven. Met dit programma wil de Europese Commissie de inwoners van plattelandsgebieden stimuleren om na te denken over de toekomst van deze gebieden. Ook worden lokale activiteiten gestimuleerd door middel van financiering van lokale en regionale initiatieven. Initiatiefnemers van LEADER+projecten kunnen private partijen, plaatselijke verenigingen, provincies en gemeenten zijn.

Het rijksgeld dat provincies kunnen inzetten voor projecten in het landelijk gebied, is gebundeld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (verder te noemen: 'ILG'). In het ILG zit geld voor natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, sociaal-economische vitaliteit en reconstructie van de zandgebieden. De regie voor de uitvoering in het landelijk gebied komt in handen van de Provincies. Bij deze gebiedsgerichte uitvoering werkt de Provincie samen met gemeenten, Waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere partijen in het gebied.

Het Nationaal Groenfonds, opgericht in 1994 op initiatief van rijk en provincies, financiert natuurprojecten en investeringen in landschap van overheden, particulieren en particuliere organisaties.

De Nota Ruimte en Nota Mobiliteit leggen de prioriteit voor Verkeer & Vervoer bij de economische kerngebieden en het stedelijk netwerk. De corridor A59 valt hier buiten. De verkeersveiligheid op en rondom de A59 ligt boven de landelijke doelstellingen, voor de corridorstudie A59 is het noodzaak om dit mee te nemen in de oplossing van de problematiek van de A59. In het kader van de MI(R)T kunnen infraprojecten decentraal en door 'anderen' worden ingebracht. Financiering van verkeer- en vervoersprojecten kan bestaan uit een mix van middelen uit het MIT, het BDU, door PPS, het provinciefonds en het gemeentefonds. Nabij de A59 ligt een robuuste verbindingzone, de Beerze, als onderdeel van de EHS. De Loonse en Drunense duinen is als kerngebied van de EHS, een nationaal park, aangewezen. Tevens zijn er in het kader van Natura 2000 het Vlijmens Ven en Moerputten (voorlopig) aangewezen als Habitatrichtlijngebied. De A59 wordt in het MJPO ter hoogte van Vlijmen aangewezen als versnipperingsknelpunt. Voor de corridorstudie A59 lijkt de 'landschap en ecologische component' kansen te bieden voor oplossing van de problematiek in de corridor A59. Ook voor financiering biedt 'landschap en ecologische component' mogelijkheden. Voor wat betreft de leefbaarheid, in het kader van lucht en geluid, is er sprake van een 'rapportenoerlog'. Gezien de beperkte leefbaarheidsproblematiek in de corridor A59, in vergelijking met andere knelpunten in den lande, zal hier voor de corridorstudie A59 niet al te grote mogelijkheden liggen.



## 4.2 Percepties actoren

*Hetzelfde zien  
maar het zó zien  
zoals niemand het zag*

Jules Deelder (1994)

Voor het besluitvormingsproces A59 worden een drietal ronden onderkend, deze ronden worden in hoofdstuk vijf nader toegelicht. Voor de besluitvormingsronde drie wordt een actoranalyse uitgevoerd, waarbij per actor wordt gekeken naar de urgentie, definitie van het probleem en de definitie van de oplossing. Doel van de analyse is het bepalen van de toewijding van de actoren, dit kan van belang zijn bij de bepaling van de te hanteren managementstrategieën in het vervolg van het besluitvormingsproces.

Basis voor de actoranalyse zijn de gesprekken met Dick Veen, de interviews met de in hoofdstuk drie genoemde personen en de analyse van verschillende documenten.

In bijlage II is een tabel per actor de perceptie, de urgentie en de oplossing van de problemen van de A59 verwerkt. De door actoren gesignaleerde problemen lopen uiteen van de barrièrewerking van de A59 voor de ecologisch waardevolle gebieden Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer, doorkruisen van landschap en een recreatieve verbinding ter hoogte van het Land van Ooit, verkeersveiligheids- en capaciteitsknelpunten op de A59 en het onderliggend wegennet, tekort aan waterberging ter hoogte van 's-Hertogenbosch tot de leefbaarheidsproblematiek in de vorm van lucht- en geluidsoverlast van de A59. Er zijn evenzoveel oplossingen bij de gesignaleerde problemen te noemen. Ook de noodzaak, de urgentie, van de oplossing van de problematiek verschilt sterk. In de onderstaande tabel zijn de door de actoren ervaren problemen en oplossingen weergegeven. Het ministerie V&W en het ministerie LNV zijn in de tabel niet opgenomen, zij worden vertegenwoordigd door respectievelijk Rijkswaterstaat Noord-Brabant, Staatsbosbeheer en de Dienst Landelijk Gebied.

**Tabel 11: Overzicht percepties en toewijding actoren per issue in ronde drie**

Actoren	Toewijding issues				Oplossingen
	Verkeer & vervoer	Landschap & ecologie	Leefbaarheid	Water	
Europese Unie	-	-	-	-	Niet betrokken. Wel voldoende mogelijkheden door inschakelen van verschillende Europese stimuleringsregelingen.
Ministerie VROM	-	-	-	-	Niet betrokken. Richt zich normaliter op ruimtelijke ordenings- en milieuvraagstukken.
Rijkswaterstaat Noord-Brabant (RWS NB)	X	X	-	X	- Aanpassingen aan aansluitingenstructuur, onderhoud kunstwerken en onderliggend wegennet; - Kleine flora- en faunamaatregelen; - Realisatie overlaatgebieden t.h.v. 's-Hertogenbosch.
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	-	-	-	-	Niet betrokken. Is als agentschap van het ministerie LNV verantwoordelijk voor de inrichting van groene gebieden voor recreatie, natuur, water of landbouw, verwerft gronden, richt die grond opnieuw, brengt geldstromen bij elkaar en geeft inzicht in subsidiemogelijkheden.
Provincie Noord-Brabant	X	X	-	X	- Aanpassingen aan aansluitingenstructuur, verkeersmanagementmaatregelen voor bevordering doorstroming en verkeersveiligheid op de A59 en onderliggend wegennet; - Doortrekken EHS via Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer; - Realisatie overlaatgebieden t.h.v. 's-Hertogenbosch.
Stichting Natuurmonumenten (NM)	-	X	-	-	- Doortrekken EHS via Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer.

Actoren	Toewijding issues				Oplossingen
	Verkeer & vervoer	Landschap & ecologie	Leefbaarheid	Water	
Staatsbosbeheer (SBB)	-	X	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doortrekken EHS via Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer;</li> <li>- Ontwikkeling van een 'groene' rivier ten zuidwesten van 's-Hertogenbosch;</li> <li>- Creëren van groen en recreatiemogelijkheden ter hoogte van het Land van Ooit en de Diezemonding (Waterpoort van 's-Hertogenbosch).</li> </ul>
Gemeente 's-Hertogenbosch	-	X	-	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doortrekken EHS via Moerputten-Engelermeer;</li> <li>- Groene gordel om 's-Hertogenbosch;</li> <li>- Ontwikkeling van de Diezemonding;</li> <li>- Uitbreiding 's-Hertogenbosch in de Bokhovense polder ('groene' woningbouw);</li> <li>- De Vughtse Gement inrichten als een overlaatgebied en andere projecten volgend uit HoWaBo<sup>17</sup>.</li> </ul>
Gemeente Waalwijk	X	X	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanpassing aan de aansluitingenstructuur en het onderliggend wegennet. Aanleg nieuw viaduct over het Drongelens kanaal;</li> <li>- Uitbreiding Waalwijk richting de Baardwijkse Overlaat;</li> <li>- Doortrekken EHS via Baardwijkse Overlaat.</li> </ul>
Gemeente Heusden	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbreding van de A59 (capaciteit en verkeersveiligheid), aanpassingen aan de aansluitingenstructuur en het onderliggend wegennet. Aanleg nieuw viaduct over het Drongelens kanaal;</li> <li>- Doortrekken EHS via Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer;</li> <li>- Creëren van groen en recreatiemogelijkheden ter hoogte van het Land van Ooit;</li> <li>- Creëren van een overlaatgebied in de Bokhovense polder in plaats van in de Vughtse Gement.</li> <li>- Mitigerende maatregelen voor lucht en geluid.</li> </ul>
Waterschap Aa en Maas	-	-	-	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creëren van een overlaatgebied in de Vughtse Gement.</li> </ul>
ZLTO	-	-	-	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creëren van een overlaatgebied in de Bokhovense polder in plaats van in de Vughtse Gement.</li> </ul>
Brabantse Milieufederatie	-	X	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doortrekken EHS via Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer;</li> <li>- Groene gordel om 's-Hertogenbosch;</li> <li>- Creëren van groen en recreatiemogelijkheden ter hoogte van het Land van Ooit en de Diezemonding (Waterpoort van 's-Hertogenbosch).</li> </ul>
'Hoor de A59'	X	-	X	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanpassingen aan de aansluitingenstructuur en het onderliggend wegennet (zolang niet nadelig voor de leefbaarheid);</li> <li>- Mitigerende maatregelen voor lucht en geluid.</li> </ul>
Bedrijfsleven	X	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbreding van de A59, aanpassingen aan de aansluitingenstructuur en het onderliggend wegennet.</li> </ul>

Op basis van de bovenstaande tabel is de toewijding te bepalen. Kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat een betrokken actor, bijvoorbeeld de provincie, voor verschillende beleidsterreinen als verkeer & vervoer en landschap & ecologie een verschillende toewijding kennen. In bovenstaande tabel zijn verschillende *issues* opgenomen. Meerdere partijen zijn toegewijd voor een zelfde *issue*, maar hebben er een vergelijkbare of tegengestelde probleem- en oplossingsperceptie bij. De toewijding en crucialiteit van actoren wordt ook nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.4.

De actoren Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 's-Hertogenbosch, Waalwijk, Heusden, de Brabantse Milieu Federatie, actiegroep 'Hoor de A59' zijn als toegewijde actoren te bestempelen. Dit houdt niet in dat deze partijen een gemeenschappelijke

<sup>17</sup> HoWaBo: HoWaBo staat voor Hoogwater 's-Hertogenbosch. De Brabantse waterschappen Aa en Maas en De Dommel krijgen van Rijkswaterstaat 4,5 miljoen euro om de negatieve gevolgen van het project Maaswerken te compenseren. De Aa en de Dommel voeren hun water af via de Dieze naar de Maas. Door de uitvoering van de Maaswerken en klimaatverandering wordt het afvoerprobleem voor de twee waterschappen verergerd.

probleemperceptie hebben. Wat deze actoren in ieder geval delen is het probleem en de oplossing van de versnippering van de ecologie. De ecologie kan volgens deze actoren versterkt worden door de ecologische gebieden Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer te ontsnipperen en te ontwikkelen.

De actoren Europese Unie, haar programma's, het Ministerie LNV en haar uitvoeringsorganisatie de Dienst Landelijk Gebied zijn wel degelijk als toegewijd op te voeren, maar zijn momenteel niet of niet volledig betrokken in de problematiek van de corridor. Voor de Europese Unie dient wel gezegd te worden dat voor uitvoering van het beleid het subsidiariteitsbeginsel en het motto 'decentraal wat kan en centraal wat moet' opgeld doet, programma's worden door de landelijke of regionale overheid aangemeld en uitgevoerd.

Het ministerie LNV wordt door Staatsbosbeheer vertegenwoordigd. Staatsbosbeheer heeft kennis over ontwikkeling van de EHS, creëert recreatiemogelijkheden en educatiemogelijkheden en is verantwoordelijk voor het beheer van natuur. De Dienst Landelijk Gebied is een agentschap van het ministerie LNV en is inrichter van groene gebieden voor recreatie, natuur, water of landbouw, verwerft gronden, richt die grond opnieuw in en draagt het gebied vervolgens over aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs. De Dienst Landelijk Gebied brengt geldstromen bij elkaar en geeft inzicht in subsidiemogelijkheden. Het lijkt verstandig om voor de corridorstudie A59 het ministerie van LNV volledig in te schakelen door de Dienst Landelijk Gebied in te schakelen.

Minder of niet-toegewijd zijn het Ministerie van V&W en haar uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat Noord-Brabant, de Provincie Noord-Brabant en het waterschap Aa en Maas. Rijkswaterstaat en de Provincie hebben op het gebied van Verkeer & vervoer andere rijks- en provinciale wegen geprioriteerd, deze prioritering volgt uit het landelijk en het Brabants MIT. Op het terrein van landschap & ecologie lijkt het er op dat Rijkswaterstaat en de Provincie meer toegewijd zijn, prioriteit ligt bij de verkeers- en vervoersproblematiek in de regio, in het MJPO zijn de ecologische zones Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer benoemd. Maar deze toewijding is in ieder geval niet vertaald in de in het regionale beleidsuitwerking het Natuur- en landschapsoffensief Brabant 2002-2012. De Provincie ziet wel grote kansen om de robuuste ecologische verbindingzone 'de Beerze' door te trekken, via de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer, naar de Bergse Maas. Het waterschap Aa en Maas richt zich in de corridor A59 voornamelijk op de waterbergingsproblematiek van 's-Hertogenbosch via het programma HoWaBo (nader toegelicht in hoofdstuk vijf).

De volgende perifere, niet betrokken in de stuurgroep A59, actoren, ZLTO, het Ministerie VROM, het bedrijfsleven, zijn als niet-toegewijd te kenmerken. De corridor A59 kent ondanks de bedrijventerreinen Het Hoog en het te ontwikkelen Baardwijk Buiten een onvoldoende economisch belang en de leefbaarheidsproblematiek is in vergelijking met andere stedelijke gebieden minimaal.

### 4.3 Stabiliteit in het netwerk A59

In de vorige paragraaf zijn de actoren, hun percepties en hun toewijding in ronde drie van het project beschreven. Maar waarom zijn nou juist deze actoren betrokken bij de corridorstudie A59 en wat is hun rol daarin?

Om deze vraag te beantwoorden wordt gekeken naar de stabiliteitsfactoren in het netwerk A59:

1. Afhankelijkheid ten aanzien van de beschikbare middelen;
2. De interactiepatronen tussen de betrokken actoren;
3. De vertrouwensrelaties tussen actoren.

Voor de stabiliteit in het netwerk wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de afhankelijkheid van middelen. De overige stabiliteitsfactoren, interactiepatronen en vertrouwensrelaties tussen actoren, worden in hoofdstuk vijf besproken.

Om de afhankelijkheid van de actoren in het project A59 te bepalen wordt een actoranalyse uitgevoerd die gericht is op beschikbare middelen: competentie, financiën, kennis, productie en legitimiteit. Aan de hand van de onderstaande tabel kan worden bepaald welke actoren een cruciale rol spelen in de corridorstudie A59. Hierbij spelen de financiële inbreng, de beschikking over de grond, het verlenen van de noodzakelijke vergunningen en de benodigde kennis een rol, mede de vraag of de inbreng vervangbaar is en dus kan worden geleverd door een andere actor. De ministeries V&W en LNV zijn in onderstaande tabel niet meer opgenomen, maar worden vertegenwoordigd door de uitvoeringsorganisaties RWS, de Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer. De tabel is gevuld op basis van de informatie zoals aangedragen door de in hoofdstuk drie genoemde geïnterviewden.

Tabel 12: Afhankelijkheden van middelen

Actoren	Middelen
Europese Unie	<p>Competentie: Opstellen bereikbaarheids-, milieu-, natuur-, en recreatiebeleid.</p> <p>Financieel: Bijdragen in de vorm van subsidie LIFE+, LEADER+ en POP2.</p> <p>Kennis: -</p> <p>Productie: -</p> <p>Legitimititeit: Verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma's 'Natura 2000' en toedeling fondsen LIFE+, LEADER+ en POP2.</p>
Rijkswaterstaat Noord-Brabant (RWS NB)	<p>Competentie: Bevoegd gezag voor aanpassing van de rijksweg A59.</p> <p>Financieel: MIT-begroting voor reconstructie en nieuwbouw rijkswegen. Begroting voor vast en groot onderhoud van de rijksweg A59 en de kunstwerken. Begroting voor kleinschalige faunamaatregelen.</p> <p>Kennis: Planstudie kennis voor reconstructie van de A59 en inrichten ecologische zones.</p> <p>Productie: Eigenaar A59. Voorbereiding en realisatie van bouwprojecten.</p> <p>Legitimititeit: RWS is een agentschap van het ministerie van V&amp;W en zorgt voor 'droge voeten, voldoende en schoon water, wegen en vaarwegen en veilig verkeer'<sup>18</sup>.</p>
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	<p>Competentie: -</p> <p>Financieel: -</p> <p>Kennis: Inrichten van groene gebieden en kennis inzake aanvraag (Europese) subsidies.</p> <p>Productie: Voorbereiden en realisatie van groen.</p> <p>Legitimititeit: Dienst Landelijk Gebied is een agentschap van het ministerie van LNV en is 'inrichter van groene gebieden voor recreatie, natuur, water of landbouw, verwerft gronden, richt die grond opnieuw in en draagt het gebied vervolgens over aan gebiedsbehorende instanties en individuele agrariërs, brengt geldstromen bij elkaar en geeft inzicht in subsidiemogelijkheden'<sup>19</sup>.</p>
Provincie Noord-Brabant	<p>Competentie: Bevoegd gezag voor vaststellen Streekplan, PVVP<sup>20</sup> (incl. netwerkanalyse) en de PEHS.</p> <p>Financieel: BDU-gelden, Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het provinciebudget.</p> <p>Kennis: Coördineren van Ruimtelijke Ontwikkeling.</p> <p>Productie: Vaststellen Streekplan. Eigenaar provinciale wegen.</p> <p>Legitimititeit: Vertalen Nota Ruimte en Nota Mobiliteit naar regionaal beleid. Het verstrekken van opdrachten, het verlenen van subsidies, vergunningen en concessies, het handhaven van wet- en regelgeving en het preventief toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen aan het provinciale streekplan.</p>
Stichting Natuurmonumenten (NM)	<p>Competentie: -</p> <p>Financieel: In 2006 is er ca. €100 miljoen aan nieuwe verwervingen, het beheren van natuurgebieden, het beïnvloeden van overheidsbeleid en het betrekken van het publiek bij de natuur besteed.</p> <p>Kennis: Kopen, beheren en beschermen van natuur, landschap en cultuurhistorie.</p> <p>Productie: Eigendom gronden waaronder de Baardwijkse Overlaat.</p> <p>Legitimititeit: Natuurmonumenten stelt natuur, landschap en daarmee samenhangende cultuurhistorie veilig door gebieden aan te kopen en op professionele wijze te beheren.<sup>21</sup></p>
Staatsbosbeheer (SBB)	<p>Competentie: -</p> <p>Financieel: Op basis van afspraken met het ministerie van LNV over beheer en doelstellingen wordt een budget toegewezen.</p> <p>Kennis: Beheert sinds 1899 in opdracht van de overheid bossen en andere natuurgebieden.<sup>22</sup></p> <p>Productie: Eigendom gronden waaronder Moerputten-Engelermeer.</p> <p>Legitimititeit: Staan voor en hebben kennis over ontwikkelen robuuste ecologische hoofdstructuur, creëren recreatiemogelijkheden en educatiemogelijkheden. Als ZBO wordt met het ministerie LNV afspraken gemaakt over beheer.</p>
Gemeente 's-Hertogenbosch	<p>Competentie: Bevoegd gezag voor vaststellen bestemmingsplan en verkeers- en vervoersplan binnen de kaders van het Streekplan.</p> <p>Financieel: Rood-met-Groen koppelingen<sup>23</sup> en gemeentebudget.</p> <p>Kennis: Omgevingskennis ten aanzien van onder meer Ruimtelijke Ordening.</p> <p>Productie: Eigendom gronden en wegen</p>

<sup>18</sup> Missie Rijkswaterstaat, [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl).

<sup>19</sup> [www.dienstlandelijkgebied.nl](http://www.dienstlandelijkgebied.nl).

<sup>20</sup> PVVP: Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan.

<sup>21</sup> Missie Vereniging Natuurmonumenten, [www.natuurmonumenten.nl](http://www.natuurmonumenten.nl).

<sup>22</sup> Organisatie Staatsbosbeheer, [www.staatsbosbeheer.nl](http://www.staatsbosbeheer.nl).

<sup>23</sup> Rood-met-Groen koppelingen, voor alle uitbreidingsplannen voor stedelijke ontwikkelingen zal met ingang van 1 juli 2005 in Brabant inzichtelijk moeten zijn hoe de realisering ervan gepaard gaat met 'groene' kwaliteitsverbetering elders in het buitengebied.

Actoren	Middelen
	Legitimiteit: De corridor A59 kruist diverse gemeenten. Deze gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de inrichting binnen gemeentegrenzen.
Gemeente Waalwijk	Competentie: Bevoegd gezag voor vaststellen bestemmingsplan en verkeers- en vervoersplan binnen de kaders van het Streekplan. Financieel: Rood-met-Groen koppelingen en gemeentebudget. Kennis: Omgevingskennis ten aanzien van onder meer Ruimtelijke Ordening. Productie: Eigendom gronden en wegen. Legitimiteit: De corridor A59 kruist diverse gemeenten. Deze gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de inrichting binnen gemeentegrenzen.
Gemeente Heusden	Competentie: Bevoegd gezag voor vaststellen bestemmingsplan en verkeers- en vervoersplan binnen de kaders van het Streekplan. Financieel: Rood-met-Groen koppelingen en gemeentebudget. Kennis: Omgevingskennis ten aanzien van onder meer Ruimtelijke Ordening. Productie: Eigendom gronden en wegen. Legitimiteit: De corridor A59 kruist diverse gemeenten. Deze gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de inrichting binnen gemeentegrenzen.
Waterschap Aa en Maas	Competentie: Vergunningverlener inzake waterkwantiteit en -kwaliteit. Financieel: Waterschapsbudget en compensatie project Maaswerken in het kader van HoWaBo. Kennis: Waterbeheer. Productie: Voorbereiding en realisatie waterbeheer. Eigenaar en beheer dijken en waterwegen. Legitimiteit: Verantwoordelijk voor waterbeheer.
ZLTO	Competentie: Vertegenwoordiger belangen van land- en tuinbouwers en gericht op het realiseren van een duurzame positie in markt en maatschappij. Financieel: - Kennis: Duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling. Productie: Eigendom gronden leden. Legitimiteit: Ondernemers- en werkgeversorganisatie van de agrarische sector.
Brabantse Milieu Federatie (BMF)	Competentie: Ondersteuning van natuur- en milieugroepen, het beïnvloeden van beleid en de publieke opinie, samenwerking met bedrijven, overheden en belangengroeperingen. Voeren van juridische procedures. Financieel: Het budget van de BMF bedraagt ruim één miljoen euro per jaar. Kennis: Zie competentie. Productie: Zie competentie. Legitimiteit: Zij is koepelorganisatie en vertegenwoordiger voor ruim 130 natuur- en milieugroepen in de provincie. Werkt veel samen met natuurbeherende organisaties als Brabants Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.
'Hoor de A59'	Competentie: Mobilisatie van belanghebbenden. Financieel: - Kennis: Omgevingskennis. Productie: Eigendom vastgoed. Legitimiteit: Vertegenwoordiging gedeelte inwoners Heusden.
Bedrijfsleven	Competentie: Mobilisatie bestuurders. Financieel: Privaat kapitaal. Kennis: - Productie: Realisatie middels Publiek Private Samenwerking (PPS). Legitimiteit: Economisch belang.

De bovenstaande tabel kan gebruikt worden om onderscheid te maken in de crucialiteit van de actoren.

De actoren Europese Unie, Rijkswaterstaat Noord-Brabant en de Provincie Noord-Brabant zijn op basis van financiële middelen cruciaal te noemen. Ook 'het bedrijfsleven' die middels een publiek-private samenwerking investeert in de oplossing van de problematiek kan wat betreft financiële middelen cruciaal worden. Het bedrijventerrein Het Hoog in Heusden en het geplande bedrijventerrein Baardwijk Buiten zijn gebaat bij een goede ontsluiting van de regio. Maar desondanks lijkt het economisch belang van de A59 in de regio te beperkt om te komen tot een PPS-project. De financiële bijdragen van gemeenten en andere actoren zijn natuurlijk van belang, maar als we het hebben over de reconstructie van de A59 als oplossing van de problematiek dan zijn eventuele financiële middelen niet toereikend.

Kijkend naar de middelen kennis en competentie zijn Rijkswaterstaat Noord-Brabant, de Dienst Landelijk Gebied, Provincie Noord-Brabant, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 's-Hertogenbosch, Waalwijk, Heusden en het waterschap Aa en Maas van groot belang.

Het middel productie, waaronder eigendom vastgoed valt, maakt Rijkswaterstaat Noord-Brabant, Provincie Noord-Brabant, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 's-Hertogenbosch, Waalwijk en Heusden cruciaal in het proces.

Het middel legitimiteit maakt Rijkswaterstaat, de Dienst Landelijk Gebied, de Provincie, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de gemeenten 's-Hertogenbosch, Waalwijk, Heusden, de ZLTO en de Brabantse Milieufederatie belangrijk.

Van de hierboven genoemde cruciale actoren zijn de Europese Unie, waterschap Aa en Maas en Dienst Landelijk Gebied niet betrokken in de stuurgroep A59.

De Brabantse Milieu Federatie, actiegroep 'Hoor de A59' en ZLTO zijn niet cruciaal en niet betrokken in de stuurgroep A59. Kanttekening hierbij is dat ZLTO, als vertegenwoordiger van land- en tuinbouwers die in het bezit zijn van vastgoed, wel van invloed kunnen zijn op de oplossingen van de problematiek van de A59. Heusden heeft aangegeven over voldoende hectares, circa zevenhonderd hectares, land- en tuinbouwgronden voor eventuele compensatie te beschikken. In de onderstaande tabel wordt de crucialiteit van actoren geschetst.

**Tabel 13: Analyse crucialiteit**

Actor	Belangrijke middelen	Vervangbaar	Afhankelijkheid	Cruciaal
Europese Unie	- Financieel	Ja	Midden	Ja
Rijkswaterstaat Noord-Brabant (RWS NB)	- Competentie - Financieel - Kennis - Productie - Legitimiteit	Nee	Hoog	Ja
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	- Kennis - Legitimiteit	Ja	Midden	Ja
Provincie Noord-Brabant	- Competentie - Financieel - Kennis - Productie - Legitimiteit	Nee	Hoog	Ja
Stichting Natuurmonumenten (NM)	- Kennis - Productie - Legitimiteit	Nee	Hoog	Ja
Staatsbosbeheer (SBB)	- Kennis - Productie - Legitimiteit	Nee	Hoog	Ja
Gemeente 's-Hertogenbosch	- Competentie - Kennis - Productie - Legitimiteit	Nee	Hoog	Ja
Gemeente Waalwijk	- Competentie - Kennis - Productie - Legitimiteit	Nee	Hoog	Ja
Gemeente Heusden	- Competentie - Kennis - Productie - Legitimiteit	Nee	Hoog	Ja
Waterschap Aa en Maas	- Competentie - Productie - Kennis	Nee	Midden	Ja
ZLTO	- Competentie - Legitimiteit	Ja	Midden	Nee
Brabantse Milieu Federatie (BMF)	- Legitimiteit	Ja	Midden	Nee
'Hoor de A59'	Geen	Ja	Laag	Nee
Bedrijfsleven	- Financieel - Kennis - Legitimiteit	Ja	Laag	Nee

#### 4.4 Analyse problematiek in de A59

In de voorgaande paragrafen werd een overzicht gegeven van betrokken actoren, in de derde ronde van het besluitvormingsproces A59, met hun percepties over problemen en oplossingen. Op basis hiervan was de toewijding tot de corridor A59 te bepalen. Hiermee is de complexiteit in het netwerk A59 deels in beeld gebracht. Op basis van de onderkende afhankelijkheidsrelaties is deels een beeld geschapen van de stabiliteit in het netwerk A59.

*Complexiteit*

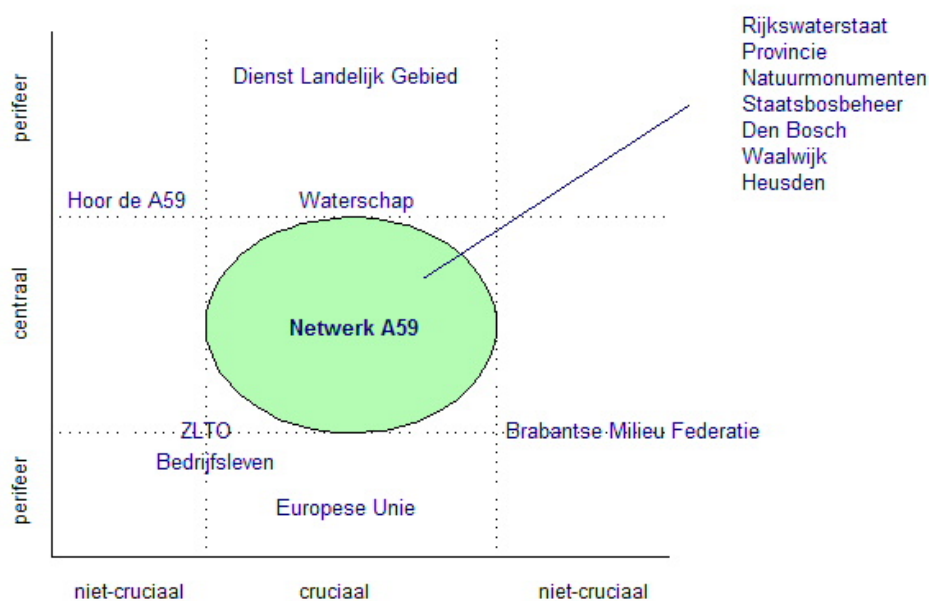
De problematiek voor het *issue* verkeer & vervoer wordt door veel partijen onderschreven. Maar de oplossingen zijn behoorlijk tegengesteld. Met name aanpassing van de aansluitingsstructuur en het onderliggend wegennet worden gedeeld, een capaciteitsuitbreiding van de A59 door verbreding van 2x2 rijstroken naar 2x3 rijstroken is een niet gedeelde oplossing.

Als gezamenlijk ervaren probleem kan het *issue* landschap & ecologie worden gezien, een mogelijkheid is om hier het *issue* water aan te koppelen. Het *issue* water wordt door veel partijen gedeeld, maar de oplossingen zijn tegengesteld. Zo zijn er voorstanders voor de inrichting van de Vughtse Gement als overlaatgebied, maar ook voorstanders van de inrichting van de Bokhovense polder als overlaatgebied. Voor wat betreft het *issue* leefbaarheid wordt het probleem nauwelijks door de partijen onderschreven, er wordt dan ook volgens het onderzoek van Rijkswaterstaat Noord-Brabant voldaan aan wet- en regelgeving in de corridor A59.

*Stabiliteit*

De afhankelijkheid van actoren is in beeld gebracht door te kijken naar de door de actoren aangedragen financiële middelen, productiemiddelen, competenties, kennis en legitimiteit. In de onderstaande grafiek zijn deze afhankelijkheden vertaald naar 'cruciaaliteit' en 'centraliteit' en is de positie van de actoren ten opzichte van het netwerk A59 weergegeven.

**Figuur 10: Positie actoren ten opzichte van het netwerk A59**



De actoren Waterschap Aa en Maas, Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie worden als cruciaal doch momenteel perifere actoren gezien. ZLTO en het bedrijfsleven kunnen voor respectievelijk

de productiemiddelen (vastgoed) en de financiële middelen (PPS-constructie) een cruciale rol gaan spelen. Door Heusden is aangegeven dat er behoorlijk wat hectaren ter compensatie aan agrariërs beschikbaar zijn. Door het beperkte economisch belang lijkt de kans klein dat middels een PPS-constructie de bereikbaarheid in de corridor A59 wordt vergroot.

De actiegroep 'Hoor de A59' en de Brabantse Milieu Federatie worden wel middels de klankbordgroep betrokken bij het netwerk A59, maar zijn voor wat betreft middelen vervangbaar. Dit houdt overigens niet in dat deze actoren van de procesmanager geen aandacht meer vereisen.

In onderstaande tabellen wordt per *issue*, de *issues* verkeer & vervoer, landschap & ecologie, water, de toewijding en perceptie van de actor weergegeven. Het *issue* leefbaarheid wordt niet nader bekeken.

Tabel 14: Toewijding actoren ten aanzien van het *issue* verkeer & vervoer

Toewijding actoren	Toegewijd		Niet-toegewijd	
	Cruciaal	Niet-cruciaal	Cruciaal	Niet-cruciaal
Perceptie				
Vergelijkbaar	Heusden Waalwijk	Bedrijfsleven 'Hoor de A59' <sup>24</sup>		
Tegengesteld	Rijkswaterstaat Provincie		's-Hertogenbosch	
Geen belang <sup>25</sup>	Waterschap Aa en Maas, Staatsbosbeheer <sup>26</sup> , Stichting Natuurmonumenten <sup>26</sup> , Brabantse Milieufederatie <sup>26</sup> , Dienst Landelijk Gebied <sup>26</sup> , ZLTO, Europese Unie			

Voor het *issue* verkeer & vervoer moet de procesmanager zich richten op gemeente 's-Hertogenbosch, deze cruciale actor is voor de verkeers- en vervoersproblematiek niet-toegewijd en heeft een tegengestelde oplossingsperceptie. Ook moet de aandacht uitgaan naar de cruciale partijen Heusden, Waalwijk, Rijkswaterstaat Noord-Brabant en Provincie Noord-Brabant. De partijen zijn toegewijd, maar kennen een verschillende oplossingsperceptie.

Tabel 15: Toewijding actoren ten aanzien van het *issue* landschap & ecologie

Toewijding actoren	Toegewijd		Niet-toegewijd	
	Cruciaal	Niet-cruciaal	Cruciaal	Niet-cruciaal
Perceptie				
Vergelijkbaar	Rijkswaterstaat Provincie 's-Hertogenbosch Heusden Waalwijk Staatsbosbeheer Natuurmonumenten Dienst Landelijk Gebied Europese Unie	Brabantse Milieufederatie		
Tegengesteld				ZLTO
Geen belang <sup>25</sup>	'Hoor de A59', Bedrijfsleven, Waterschap Aa en Maas			

Voor het *issue* landschap & ecologie staan alle neuzen de gelijke kant op. De procesmanager moet trachten de Europese Unie (haar stimuleringsregelingen) en de Dienst Landelijk Gebied in te schakelen voor het netwerk A59.

Tabel 16: Toewijding actoren ten aanzien van het *issue* water

Toewijding actoren	Toegewijd		Niet-toegewijd	
	Cruciaal	Niet-cruciaal	Cruciaal	Niet-cruciaal
Perceptie				
Vergelijkbaar	Waterschap Aa en Maas 's-Hertogenbosch Rijkswaterstaat <sup>27</sup> Provincie <sup>27</sup>			
Tegengesteld	Heusden Rijkswaterstaat <sup>27</sup> Provincie <sup>27</sup>	ZLTO		
Geen belang <sup>25</sup>	Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Dienst Landelijk Gebied, Europese Unie, 'Hoor de A59', Bedrijfsleven, Brabantse Milieufederatie, Waalwijk			

Voor het *issue* water zijn er alleen toegewijde actoren, wel met tegengestelde oplossingen. Heusden en ZLTO zijn voorstander van de inrichting van de Bokhovense polder als overlaatgebied. Heusden wil zo gevrijwaard blijven van de expansiedrift van gemeente 's-Hertogenbosch. ZLTO is voorstander van een overlaatgebied in de Bokhovense polder, de inrichting van deze polder als overlaatgebied is het minst nadelig voor de agrariërs.

<sup>24</sup> Aanpassing in het kader van verkeer & vervoer is inclusief het nemen van mitigerende maatregelen voor leefbaarheidsconsequenties. Als gevolg van de oplossing van de verkeer- en vervoersproblematiek mag de leefbaarheid niet verslechteren.

<sup>25</sup> Zolang de kernwaarde van de actoren niet wordt aangetast.

<sup>26</sup> Geen belang zo lang de verkeers- en vervoersplannen niet ten koste gaan van landschap, ecologie en leefbaarheid.

<sup>27</sup> Toegewijde actor, geen voorkeur voor een oplossing.



De problematiek A59 bestaat uit de complexiteit en de stabiliteit van het netwerk A59 en het besluitvormingsproces A59. Hieronder wordt de problematiek A59 geschetst op basis van de complexiteit en de stabiliteit in het netwerk A59.

Tabel 17: Bevindingen 'Problematiek A59' op basis van het netwerk A59

Problematiek A59			
Kernbegrip	Begrip	Nr.	Bevindingen
Complexiteit	Cognitieve onzekerheid	01	De ontwikkeling van het bedrijventerrein Baardwijk Buiten biedt kansen voor een koppeling met de ontwikkeling van de landschapsecologische zone ('rood met groen koppeling', voor alle uitbreidingsplannen voor stedelijke ontwikkelingen moet de realisering ervan gepaard gaan met kwaliteitsverbetering elders in het buitengebied).
		02	Probeer de twee landschapsecologische zones met ecologische potentie (Baardwijkse Overlaat en Engelermeer-Moerputten) onderdeel te laten worden van de robuuste ecologische verbinding. Dit houdt in dat de robuuste ecologische verbinding op twee manieren de verbinding legt tussen de Bergse Maas, via de Beerze, en België.
		03	Ga voor oplossingen van verkeer & vervoer voor een pakket aan <i>quickwins</i> (openbaar vervoer, fiets, mobiliteitsmanagement, dynamisch verkeersmanagement <sup>28</sup> ). Structurele oplossingen van de capaciteitsknelpunten zijn volgens twee cruciale spelers, Provincie en Rijkswaterstaat, niet haalbaar. Behalve als het e.e.a. te koppelen is met landschap- en ecologiebeleid, maar de praktijk leert dat landschap- en ecologiebeleid nauwelijks de aanleiding vormt voor de reconstructie van een Rijksweg.
		04	Neem de waterproblematiek als <i>issue</i> mee op de agenda, hierdoor zal het waterschap Aa en Maas overwegen om toe te treden tot de project- en stuurgroep van het netwerk A59.
		Strategische onzekerheid	05
Stabiliteit	Afhankelijkheid	06	Schakel de Europese Unie en de Dienst Landelijk Gebied in. Hiermee kan een koppeling worden gemaakt met de uitvoering van de programma's 'Natura 2000' en worden mogelijk fondsen LIFE+, LEADER+ en POP2 ontsloten.
		07	Inschakelen van het ministerie van VROM behoort tot de mogelijkheden, maar de leefbaarheidsproblematiek van de A59 is van dien aard dat er weinig <i>commitment</i> bij VROM is te verwachten.
		08	Bekijk de mogelijkheid tot het betrekken van het Nationaal Groenfonds. Het Nationaal Groenfonds koppelt kennis van de groene wereld aan expertise van geld, financieringen en overheidsfinanciën.
		09	Onderzoek de nut en noodzaak om het Brabants landschap te betrekken bij de corridorstudie A59.
		10	Onderzoek de mogelijkheden om het bedrijfsleven te interesseren in de PPS-constructie voor de reconstructie van de A59. Hierbij dient te worden aangetekend dat de economische belangen in de corridor A59 vrij klein zijn.
		11	Onderzoek de mogelijkheid tot het betrekken van ZLTO en de rol als toekomstig natuurbeheerder/uitvoering duurzame landbouw.

<sup>28</sup> Dynamisch verkeersmanagement is er op gericht om middels geautomatiseerde maatregelen de verkeersstromen te reguleren. Denk hierbij aan digitale route informatiepanelen boven de weg, toerit doseerinstallaties, etc.

## 5 Het besluitvormingsproces A59

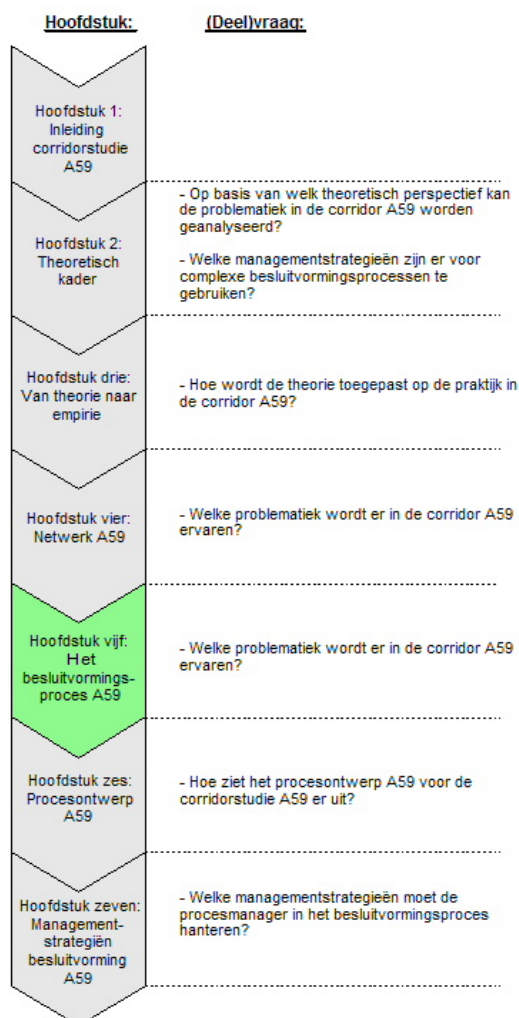
In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces A59 beschreven en geanalyseerd, met de beschrijving en analyse van het besluitvormingsproces wordt de volgende deelvraag (deels) beantwoord:

Welke problematiek wordt er in de corridor A59 ervaren?

De bovenstaande deelvraag is voor de beschrijving en analyse van het besluitvormingsproces A59 verdeeld in de volgende subvragen:

- Welke besluitrondes zijn er, tot nu toe, met betrekking tot de problematiek in de corridor A59 te onderscheiden?
- In hoeverre zijn er stagnaties tijdens de besluitrondes opgetreden?
- Welke arena's zijn er te onderscheiden?
- Welke interactiepatronen en vertrouwensrelaties zijn er tussen actoren te zien?

Beantwoording van de subvragen in de volgende paragrafen geeft een beschrijving en analyse van de problematiek in de corridor A59 op basis van het besluitvormingsproces A59.



De beschrijving en analyse van de empirie in hoofdstuk vier en dit hoofdstuk, het netwerk A59 en het besluitvormingsproces A59, schetst samen de problematiek in de corridor A59.

### 5.1 Het onderscheiden van de diverse besluitronden in het proces

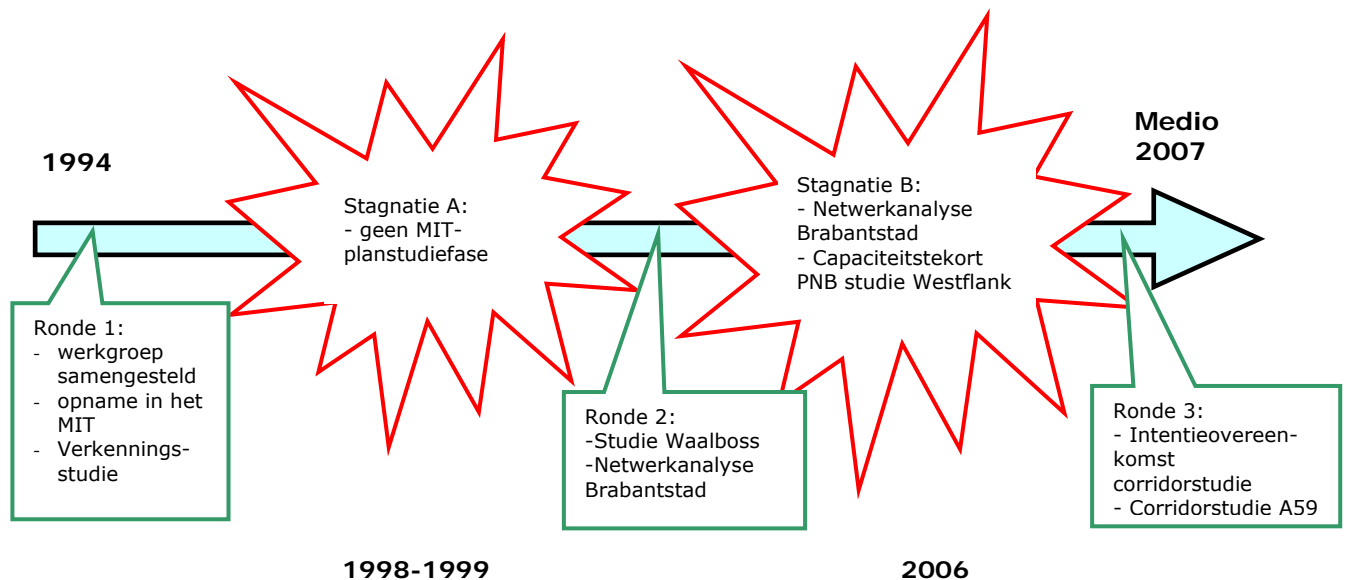
De corridor A59 is eerder onderwerp van onderzoek geweest, om te komen tot een advies over te hanteren managementstrategieën in het besluitvormingsproces van de corridorstudie A59 is het van belang om te kijken naar eerdere besluitronden in het besluitvormingsproces van de corridor A59.

Voor de beschrijving van de besluitronden is er voor gekozen om als vertrekpunt de 'Verkennde studie Waalwijk-Vlijmen, project WaVlij' te nemen, deze verkennende studie is medio 1997 gestart. Dit vertrekpunt is gekozen, omdat de studie WaVlij de eerste poging was om de problematiek van de A59 op de MIT-kalender te krijgen. Vervolgens wordt in beeld gebracht het proces tot en met de geplande ondertekening van het 'intentieverklaring corridorstudie A59: "De Maas(route) stroomt door"', deze intentieverklaring zou door de

provincie Noord-Brabant, de gemeenten 's-Hertogenbosch, Heusden en Waalwijk, Vereniging Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer eind 2006 ondertekend worden.

De volgende rondes en stagnaties zijn te onderkennen in het besluitvormingsproces voor de corridor A59:

**Figuur 11: Tijdslijn besluitvorming**



### **Ronde 1 (1994-1998):**

De A59 is als provinciale weg in het begin van de jaren zestig aangelegd om de doorgaande route door de bebouwde kom van de diverse gemeenten te vervangen. De weg is in de loop der tijd fasegewijs uitgebouwd van een autoweg naar een autosnelweg<sup>29</sup>. Daarbij zijn in een aantal gevallen de aansluitingen zoals die behoorden bij de dimensionering van de autoweg gehandhaafd. Ook de dimensionering van de weg, zoals vastgelegd in de 'Richtlijnen Ontwerp Autosnelwegen' (verder te noemen: 'ROA'), zelf is niet aangepast naar de categorie autosnelweg. Hierdoor zijn op de A59 en op het onderliggend wegennet verkeersonveilige situaties ontstaan. Door gemeenten is meerdere malen aangegeven dat, in verband met de verkeersonveiligheid, de toename van mobiliteit en de vermindering van de doorstroming, de A59 dient te worden aangepakt.

In 1994 is een werkgroep, bestaande uit gemeenten Waalwijk, Drunen en Vlijmen<sup>30</sup> en Rijkswaterstaat dienst Noord-Brabant, samengesteld. De werkgroep diende de problemen te inventariseren en voorstellen te doen voor de aanpak van de problematiek A59. In maart 1996 werd duidelijk dat de problematiek 'paste' in de aanpak behorend bij de op dat moment in ontwikkeling zijnde MIT-procedure. Het project werd vervolgens opgenomen in de Verkenningstudie van het MIT 1997-2001. Doel van de verkenningstudie was de beantwoording van de vraag of er voor het project een planstudie moest worden gestart.

Het betrof onderzoek naar de problemen van de A59 van Waalwijk tot en met Vlijmen, project WaVlij, niet alleen naar die op de A59 zelf maar ook op het onderliggend wegennet. Uitgangspunt voor de verkenning WaVlij waren de beleidsdoelen, voor verkeersveiligheid, leefbaarheid, bereikbaarheid en instandhouding, zoals geformuleerd in het SVV-II<sup>31</sup>.

Ten aanzien van bereikbaarheid is gekeken naar congestie. De A59 is geen achterlandverbinding, heeft geen stadsgewestelijke functie en is geen hoofdtransportas, de A59 behoort tot de categorie overig wegennet en wordt als een interlokale verbinding aangeduid. Conclusie was dat op een deel van de weg in de toekomst in de nabijheid van en

<sup>29</sup> Voor wegen wordt een onderscheid gemaakt in de categorie 'autowegen' en 'autosnelwegen'. Deze wegen hebben, vastgelegd in richtlijnen, een dimensionering die per categorie weg verschilt.

<sup>30</sup> In 1997 is door de gemeentelijke herindeling de gemeente Heusden ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Drunen, Heusden en Vlijmen.

<sup>31</sup> De SVVII staat voor het tweede Structuurschema Verkeer & Vervoer en beschrijft het landelijk verkeer- en vervoersbeleid. In 2004 is de SVVII opgevolgd door de Nota Mobiliteit.

op de verschillende aansluitingen doorstromingsproblemen zal gaan ontstaan. Met name de congestiekans op het weggedeelte Vlijmen - 's-Hertogenbosch-west is groot, voor de overige wegdelen worden geen capaciteitsproblemen verwacht. Er treedt ook congestie nabij de brug over het Drongelenskanaal en de aansluitingen richting de Efteling (Waalwijk-centrum, afslag nr. 37) en de aansluiting richting Land van Ooit (Drunen, afslag nr. 42).

De verkeersveiligheid wordt uitgedrukt in objectieve verkeersveiligheid, uitgedrukt in het aantal ongevallen. Daarnaast spreekt men over subjectieve verkeersveiligheid, dit wordt onder andere bepaald door een analyse of de weg A59 conform het 'duurzaam veilig'<sup>32</sup> principe is ingericht. Er is een objectief verkeersveiligheidsprobleem, op basis van ongevallenmetingen een risicocijfer dat meer dan twee keer zo hoog is als de doelstelling. En er is een subjectief verkeersveiligheidsprobleem 'duurzaam veilig' dat bijna over de gehele linie matig tot slecht scoort. Zonder het treffen van maatregelen wordt de doelstelling van minder verkeersslachtoffers in 2010 voor dit wegvak niet gehaald.

Voor wat betreft de leefbaarheid, landschap en ecologie is er gekeken naar de geluidshinder, de landschappelijke inpassing en de versnippering. Behoudens de diverse plaatsen waar al mitigerende voorzieningen zijn getroffen, zijn er geen overige lokaties met geluidshinder bekend. De landschappelijke inpassing voldoet aan de normen. Prioriteit heeft het oplossen van versnipperingsknelpunten, onderstaande drie knelpunten worden allen ook als eerste prioriteit aangeduid in de nota 'Ontsnippering' opgesteld door Rijkswaterstaat uit 1996:

1. De zone langs het Drongelenskanaal. Hier ligt de ecologisch waardevolle Baardwijkse Overlaat. Als één van de weinige open gebieden tussen de Drunense duinen en de uiterwaarden en de kleipolders langs de Maas, heeft dit gebied grote potentie als natte en droge verbindingzone. De huidige brug in de A59 over het Drongelenskanaal maakt het realiseren van deze verbindingzone niet mogelijk;
2. Een tweede noord-zuidrelatie is gesitueerd nabij de onderdoorgang van de Zeedijk. De Zeedijk sluit aan op een ca. twee meter brede tunnel die ter hoogte van de Baardwijkse Overlaat onder de A59 doorgaat. Hier moeten voorzieningen worden getroffen die een uitwisseling van flora en fauna mogelijk maken;
3. Aan de oostzijde van de gemeente Vlijmen op de grens met de gemeente 's-Hertogenbosch is voorzien in een verbinding tussen twee belangrijke natte gebieden: Engelermeer en Moerputten/Vughtse Gement. Door de hoge ligging van de aansluiting is de vegetatie op het knooppunt erg droog en dus niet aantrekkelijk voor de fauna die in de natte gebieden grenzend aan de A59 leven. De A59 en de aansluiting 's-Hertogenbosch-West vormen een twee kilometer lange barrière die de realisatie van bedoelde verbinding bemoeilijkt.

Daarnaast is de levensduur van bestaande kunstwerken<sup>33</sup> beperkt, door het treffen van voorlopige voorzieningen kunnen de kunstwerken nog minimaal tien jaar mee.

Voor de eerste ronde wordt kort en globaal de betrokkenheid en toewijding van de actoren, uit het netwerk A59, aangegeven in onderstaande tabel:

Tabel 18: Betrokkenheid en toewijding actoren in ronde één

Actoren	Betrokken	Toewijding issues			
		Verkeer & vervoer	Landschap & ecologie	Leefbaarheid	Water
Europese Unie	Nee	-	-	-	-
Ministerie VROM	Nee	-	-	-	-
Rijkswaterstaat	Ja	X	X	-	-
Dienst Landelijk Gebied	Nee	-	-	-	-
Provincie	Nee	-	-	-	-
Natuurmonumenten	Nee	-	-	-	-
Staatsbosbeheer	Nee	-	-	-	-
's-Hertogenbosch	Nee	-	-	-	-
Waalwijk	Ja	X	X	-	-
Heusden <sup>34</sup>	Ja	X	X	-	-

<sup>32</sup> Duurzaam Veilig is een initiatief van de verschillende Nederlandse overheden om de verkeersveiligheid van het wegverkeer te vergroten. Hierbij worden vijf principes gehanteerd: functionaliteit, homogeniteit, herkenbaarheid, vergevingsgezindheid en statusonderkenning.

<sup>33</sup> 'Kunstwerken' is vakjargon voor civiele constructies zoals viaducten, tunnels, etc.

<sup>34</sup> De gemeente Heusden bestaat ten tijde van het project WaVlij uit de gemeenten Drunen, Heusden en Vlijmen.

Actoren	Betrokken	Toewijding issues			
		Verkeer & vervoer	Landschap & ecologie	Leefbaarheid	Water
Waterschap Aa en Maas	Nee	-	-	-	-
ZLTO	Nee	-	-	-	-
Brabantse Milieufederatie	Nee	-	-	-	-
'Hoor de A59'	Nee	-	-	-	-
Bedrijfsleven	Nee	-	-	-	-

Voor het *issue* leefbaarheid wordt geconcludeerd dat er geen geluidsoverlast is, de huidige mitigerende maatregelen (bestaande geluidsschermen) zijn afdoende. Het *issue* water is niet meegenomen in de studie WaVlij. De verkenningsstudie kent een beperkt aantal participerende actoren in vergelijking met het huidige netwerk A59.

### **Stagnatie A (1998-1999):**

In het late najaar van 1998 is tijdens bestuurlijk overleg over het MIT, besloten geen vervolg te geven aan deze studie in de vorm van een MIT-planstudie. Daardoor komt het project niet meer in de MIT-tabellen voor. Middels een brief<sup>35</sup> aan het college van B&W van Heusden, in oktober van 1999, wordt door Rijkswaterstaat te kennen gegeven dat de eerstkomende jaren er geen aanleiding is tot het treffen van (grootschalige) maatregelen op de A59. De problematiek van de A59 wordt niet geprioriteerd, de (economische) status van en de knelpunten op de A59 zijn in vergelijking met de status van en de knelpunten op het overige wegennet minder.

De toewijding van Rijkswaterstaat Noord-Brabant voor het *issue* verkeer & vervoer is verdwenen. Voor het *issue* landschap & ecologie is de toewijding aanwezig, maar de ambitie bijgesteld. Er worden kleinschalige faunamaatregelen getroffen.

### **Ronde 2 (1999-2006):**

De periode na de stagnatie, tussen 1999 en 2006, wordt voor de corridor A59 gekenmerkt door twee belangrijke studies. Dit betreft de studies 'Waalboss' en de 'netwerkanalyse BrabantStad'. De studie Waalboss wordt wat gedetailleerder besproken omdat de corridorstudie A59 een nadere uitwerking wordt van een gedeelte van de studie Waalboss.

#### *Waalboss*

De studie Waalboss kent zijn oorsprong in het Streekplan, in het Streekplan zijn vijf stedelijke regio's aangegeven waarvan Waalboss er één is. De stedelijke regio Waalboss omvat gebieden die behoren tot de gemeenten Waalwijk, Loon op Zand, Heusden, Vught, 's-Hertogenbosch, Maasdonk, Oss, Bernheze en Sint-Michielsgestel. De studie Waalboss is het uitwerkingsplan van de globale verstedelijkingsopgave zoals die in het Streekplan is verwoord: waar, wanneer en hoeveel woningen en bedrijven gaan in deze regio ontwikkeld worden. Daarnaast worden ontwikkelingen op het gebied van hoofdinfrastructuur en landschap aangegeven. In dit uitwerkingsplan worden de ruimtelijke ontwikkelingen voor de stedelijke regio Waalboss tot 2015 vastgelegd met een doorkijk naar 2020. De studie is in 2001 gestart en het uitwerkingsplan Waalboss is eind 2004 door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Bij het opstellen van het uitwerkingsplan is het in het Streekplan neergelegde beleid leidend. Behalve het Streekplan zijn belangrijke bouwstenen voor het uitwerkingsplan de structuurvisies(Plus)<sup>36</sup> van de betrokken gemeenten, de waterbeheersplannen van de Waterschappen en de planvorming in het kader van de Revitalisering Landelijk Gebied. Ook andere plannen zoals het project BrabantStad, Openbaar Vervoersnetwerk BrabantStad en het project Onderliggend WegenNetplus (OWNplus) zijn betrokken.

Het uitwerkingsplan Waalboss is verdeeld in een west- en oostflank. De conclusies en maatregelen op de westflank, het gedeelte Waalwijk tot 's-Hertogenbosch, zijn van belang voor de corridorstudie A59. Hieronder volgt een korte beschrijving van de relevante conclusies en maatregelen:

<sup>35</sup> Brief 'verkenning Waalwijk-Drunen-(Vlijmen)' d.d. 25-10-1999 met kenmerk DNB/1999/10209 namens de hoofdingenieur-directeur aan het college burgemeesters en wethouders van de gemeente Heusden.

<sup>36</sup> De StructuurvisiePlus geeft richting aan de ruimtelijke ontwikkeling in een gemeente voor de lange termijn. Het vormt het kader waarbinnen een gemeente gaat opereren. Dit kader kan worden uitgewerkt in meer gedetailleerde bestemmingsplannen en wordt gebruikt om nieuwe ontwikkelingen aan te toetsen.

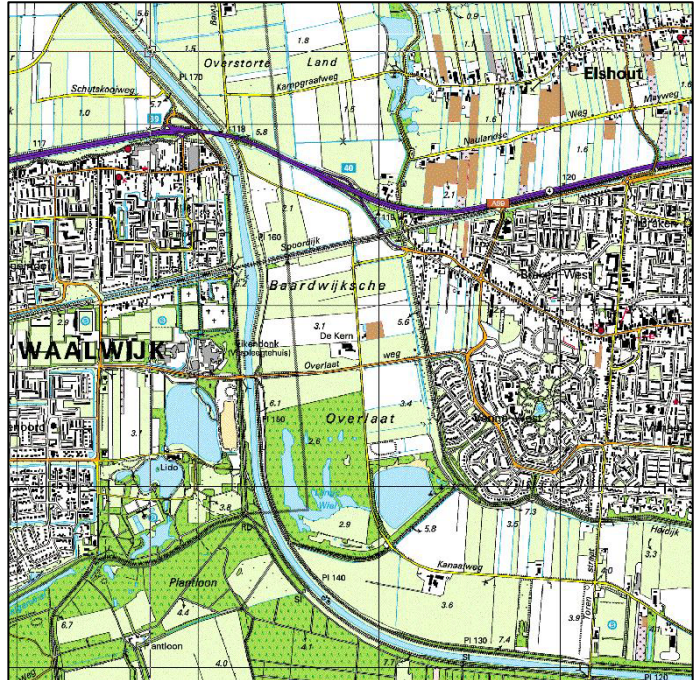
- Project 1, Baardwijk Buiten

De grootste uitbreidingslocatie voor bedrijven is gelegen aan de noordoostzijde van Waalwijk, Baardwijk buiten. De huidige afslagenstructuur van de snelweg zal moeten worden herzien. De capaciteit van de A59 is een aandachtspunt. De openheid van de landschapsecologische zone tussen Waalwijk en Drunen dient bij de herstructurering van de afslagen van de snelweg te worden gehandhaafd.

- Project 2, Landschapsecologische zone Baardwijkse Overlaat

**Figuur 12: Baardwijkse Overlaat**

De landschapsecologische zone is een ruimtelijke buffer tussen Waalwijk en Drunen. Met deze zone is een ecologische koppeling mogelijk van de Maas met de Loonse en Drunense Duinen, hieraan kan invulling worden gegeven door het realiseren van de ecologische verbindingzone langs het Drongelens Kanaal en een tunnel in de verlengde Zeedijk.



- Project 3, Landschapsecologische Zone Moerputten-Engelermeer

De landschapsecologische zone, bestaande uit de Bokhovense polder, het Engelermeer, het Vlijmens Ven en Moerputten, is een ruimtelijke buffer tussen Vlijmen en 's-Hertogenbosch. Er is geen verstedelijking mogelijk. De zone is van groot ecologisch belang, omdat deze de mogelijkheid biedt voor het koppelen van het bekensysteem aan de zuidzijde van 's-Hertogenbosch en de Maas, door middel van een (natte) ecologische verbinding. De barrièrewerking van de A59 voor de ecologie en de recreatie dient te worden opgeheven. Het laaggelegen gebied is een zoekgebied voor regionale waterberging ten zuiden van de A59 en een zoekgebied voor 'Ruimte voor de Rivier'<sup>37</sup> ten noorden van de A59.

**Figuur 13: Moerputten-Engelermeer**



<sup>37</sup> Ruimte voor de rivier: Middels een Planologische KernBeslissing Ruimte voor de Rivier wordt de hoogwaterproblematiekaangepakt, [www.ruimtevoorderivieren.nl](http://www.ruimtevoorderivieren.nl).

- Project 4, Landschapsecologische zone Land van Ooit

De landschapsecologische zone ter hoogte van het attractiepark Het Land van Ooit is van een andere orde dan de landschapsecologische zones Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer. De verweving met de omliggende stedelijke functies is erg groot, de open ruimte tussen kernen en linten moet gehandhaafd worden. De karakteristieke opbouw uit drie grote kernen en twee lintdorpen gekoppeld aan de oost-west gerichte infrastructuur is cultuurhistorisch erg waardevol. De opgave voor het gebied ten noorden van de A59 bestaat uit het integreren van ruimteclaims vanuit wonen, werken, glastuinbouw en natuur. Om deze gebieden goed te ontsluiten en de doorstroming op de A59 voor de toekomst te blijven garanderen, is het wenselijk de afslagen van de snelweg te herstructureren.

- Project 5, Afslagen A59 westflank

De snelweg A59 heeft in de huidige situatie over het traject vanaf de afslag Ring West 's-Hertogenbosch tot de aansluiting op de N261 een groot aantal afslagen. De nieuwe en reeds in gang gezette ruimtelijke ontwikkelingen langs de A59, zoals het bedrijventerreinen Baardwijk Buiten, vragen om een goede en heldere afslagenstructuur van de A59. De ontwikkeling van een hoogwaardige openbaar vervoersverbinding in de westflank van Waalboss moet worden betrokken bij dit project. Dit project dient in samenhang met de projecten Baardwijk Buiten en de Baardwijkse Overlaat te worden gezien.

- Regio 's-Hertogenbosch en Vught

's-Hertogenbosch en Vught kennen belangrijke stedelijke uitloopgebieden, zoals de Bossche Broek en de Vughtse Gement. Het bekensysteem van de Dommel, de Aa en de Essche Stroom doorlopend tot de Dieze, vormt de ruggengraat van het ecologische systeem in en rond het stedelijk gebied van 's-Hertogenbosch en Vught. Ten westen van 's-Hertogenbosch wordt een robuust systeem ontwikkeld, bestaande uit het Bossche Broek, de Gement, het natuurgebied de Engelermeer en de Vlijmense en Bokhovense Polder. Deze gebieden vormen een duurzame niet te verstedelijken zone. De beekdalen van de Dommel en de Essche Stroom worden hiermee robuust verbonden met de uiterwaarden van de Maas. Rond het stedelijk gebied van 's-Hertogenbosch en Vught wordt voldoende ruimte gereserveerd voor de waterbergingsopgave. Een groot aantal van de potentiële waterbergingsgebieden is gelegen in de gebieden die hierboven zijn beschreven.

Het uitwerkingsplan moet tenminste eens in de vier jaar geëvalueerd en zo nodig herzien. Middels een regionaal planningsoverleg wordt de uitvoering van het uitwerkingsplan gevolgd en *gemonitord*.

#### *Netwerkanalyse Brabantstad*

Het netwerk Brabantstad is als stedelijk netwerk aangewezen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Brabantstad heeft als missie: 'Komen tot duurzame groei van de kwaliteit van het bestaan in het stedelijk netwerk Brabantstad in economisch, ruimtelijk, sociaal en cultureel opzicht'. Onder 'de vlag' van Brabantstad vallen de steden Helmond, Eindhoven, Breda, Tilburg en 's-Hertogenbosch en de provincie Noord-Brabant.

Brabantstad heeft het initiatief genomen om met het samenwerkingsverband regio Eindhoven (verder te noemen: 'SRE'), Prorail, Nederlandse Spoorwegen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat de netwerkanalyse Brabantstad op te stellen. De netwerkanalyse Brabantstad is de regionale invulling van de Nota Mobiliteit en sluit aan bij het in de Nota Mobiliteit gehanteerde credo: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

De netwerkanalyse Brabantstad is een analyse van knelpunten en kansen op het gebied van verkeer & vervoer in Brabantstad. Om Brabant economisch vitaal te houden stelt Brabantstad de bereikbaarheid van economische toplocaties en ontwikkelingslocaties voor woningbouw voorop, waarbij geldt dat bereikbaarheid niet ten koste mag gaan van de leefbaarheid van de omgeving. In de netwerkanalyse is een aantal toplocaties geselecteerd, mede op basis van de Nota Ruimte, Pieken in de Delta en de uitwerkingsplannen van het Streekplan.

Voor de bereikbaarheid op de weg zijn knelwegvakken geïnventariseerd. Er is geen expliciete aandacht besteed aan maatregelen die primair zijn gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid of de leefbaarheid. In tegenstelling tot het autoverkeer gaat het bij het openbaar vervoer niet zozeer om knelrelaties, maar om relaties waar een grote potentiële vervoersvraag zit die momenteel slecht wordt bediend. In de netwerkanalyse is een multimodale visie ontwikkeld op de Brabantse infrastructuur voor personen- en goederenvervoer. Voor internationaal functionerende toplocaties zijn de A2, A27 en A16 en de OV-assen Amsterdam-Eindhoven-Maastricht en Rotterdam-Breda-Antwerpen belangrijke

noord-zuidcorridors. Belangrijk oost-west-corridors worden gevormd door de A58/A67 en de OV-as Den Haag-Eindhoven-Ruhrgebied.

Eindresultaat was een multimodaal maatregelenpakket tot en met het jaar 2020, waarin de A59 wel is benoemd als knelwegvak. Maar een eerste selectie van knelwegvakken leidde tot teveel projecten, de aanpak van al deze knelwegvakken zou niet binnen het budget passen. Als gevolg daarvan is een nadere prioritering uitgevoerd, hierdoor is de A59 niet opgenomen in dit maatregelenpakket. De regio heeft, in de vorm van een regionaal voorstel, een samenwerkingsagenda opgesteld. De samenwerkingsagenda moet leiden tot het uitvoeringsprogramma 'Brabantstad Beter Bereikbaar' met een taakverdeling tussen Brabantstad en het Rijk. Dit regionaal voorstel is de basis geweest voor de MIT-onderhandelingen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het regionale voorstel, ingebracht in het najaar van 2006, wordt opgenomen in het landelijke MIT en in het Brabants MIT.

Voor de tweede ronde wordt kort en globaal de betrokkenheid en toewijding van de actoren, uit het netwerk A59, aangegeven in onderstaande tabel:

Tabel 19: Betrokkenheid en toewijding actoren in ronde twee

Actoren	Betrokken	Toewijding issues			
		Verkeer & vervoer	Landschap & ecologie	Leefbaarheid	Water
Europese Unie	Nee	-	-	-	-
Ministerie VROM	Nee	-	-	-	-
Rijkswaterstaat	Ja	X	X	-	-
Dienst Landelijk Gebied	Nee	-	-	-	-
Provincie	Ja	X	X	-	-
Natuurmonumenten	Nee	-	-	-	-
Staatsbosbeheer	Nee	-	-	-	-
's-Hertogenbosch	Ja	X	X	-	-
Waalwijk	Ja	X	X	-	-
Heusden	Ja	X	X	-	-
Waterschap Aa en Maas	Nee	-	-	-	-
ZLTO	Nee	-	-	-	-
Brabantse Milieufederatie	Nee	-	-	-	-
'Hoor de A59'	Nee	-	-	-	-
Bedrijfsleven	Nee	-	-	-	-

De *issues* leefbaarheid en water spelen nauwelijks tot geen rol. Het *issue* verkeer & vervoer wordt zowel in de studie Waalboss als in de netwerkanalyse Brabantstad behandeld. In de studie Waalboss wordt de aanpassing van de aansluitingenstructuur op de A59 als oplossing gezien, in de netwerkanalyse Brabantstad wordt uitgegaan van een verbreding van de A59. Het *issue* landschap & ecologie is net als in de eerste ronde gericht op het wegnemen van de ecologische en recreatieve knelpunten ter hoogte van de Baardwijkse Overlaat, het Land van Ooit en Moerputten-Engelermeer.

### **Stagnatie B (2004-2005):**

Het uitwerkingsplan Waalboss dient een vervolg te krijgen. Deze vervolgstudie, de Waalboss-westflank, bestaat uit de projecten Baardwijk Buiten, de landschapsecologische zone Baardwijkse Overlaat, de landschapsecologische Zone Moerputten-Engelermeer, de landschapsecologische zone Land van Ooit en de afslagen A59 westflank. De vervolgstudie Waalboss-westflank zou door de provincie Noord-Brabant uitgevoerd moeten worden, maar vanwege een andere prioritering en capaciteitsproblemen bij de Provincie komt dit niet van de grond.

De A59 is als 'knelwegvak' in de netwerkanalyse Brabantstad hoog geprioriteerd, maar is in het regionaal voorstel vanwege een beperkt beschikbaar budget niet opgenomen. De komende jaren, tot 2020, ligt de bestuurlijke prioriteit voor verkeer & vervoer binnen Brabantstad, en in de regio, niet bij de A59.

De toewijding van de actoren blijft na de opgetreden stagnatie grotendeels gelijk, alleen de toewijding van 's-Hertogenbosch verandert. 's-Hertogenbosch legt de prioriteit bij de reconstructie van de randweg bestaande uit de A2 en de zuidwesttangent. De Provincie Noord-Brabant kent wel een bepaalde mate van toewijding, maar heeft onvoldoende capaciteit voor een vervolg op de studie Waalboss. Voor het *issue* verkeer & vervoer is een



verschillende oplossingsperceptie ontstaan. Rijkswaterstaat en de Provincie willen een aanpassing van de aansluitingenstructuur en een pakket aan *quickwins* (openbaar vervoer, fiets, mobiliteitsmanagement, dynamisch verkeersmanagement). Waalwijk en Heusden zien een verbreding van de A59 van 2x2 rijstroken naar 2x3 rijstroken als de oplossing voor het *issue* verkeer & vervoer.

### **Ronde 3 (2006-heden):**

In 2006 wordt besloten tot het uitvoeren van de corridorstudie A59. De samenwerking is voornamelijk geboren uit de wens van Waalwijk en Heusden om in gezamenlijkheid de problematiek van de A59, ten aanzien van de te veel en slecht vormgegeven aansluitingen op de A59, aan te gaan pakken. In 2006 leidt politieke en maatschappelijk druk ertoe dat de gemeente Heusden besluit om het initiatief te nemen tot de vervolgstudie Waalboss-westflank, de corridorstudie A59, de andere partijen waren vervolgens bereid om hier ambtelijk tijd en energie in te steken.

De projectgroep bestond op dat moment uit de gemeenten Heusden, Waalwijk en 's-Hertogenbosch en de provincie Noord-Brabant. Na een actorenanalyse, en de uitkomst van de netwerkanalyse Brabantstad, wordt duidelijk dat de landschaps- en ecologiecomponent prominenter in beeld komt dan de verkeers- en vervoerscomponent. Op voorstel van Dick Veen aan de projectgroep, wordt aan de vervolgstudie de landschaps- en ecologische component als pijler toegevoegd en de projectgroep uitgebreid met de Vereniging Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Deze partijen bezitten de meeste gronden binnen de corridor A59 voor verwezenlijking van de landschaps- en ecologiedoeleinden. Rijkswaterstaat, als relevante actor, houdt de boot af voor deelname aan de corridorstudie A59. Rijkswaterstaat is vervolgens door de provincie Noord-Brabant onder druk gezet om zijn verantwoordelijkheid als wegbeheerder te nemen. Na in eerste instantie alleen als agendalid te participeren, is er begin 2007 alsnog door Rijkswaterstaat voor gekozen om volledig te participeren in de werk-, project- en stuurgroep. Rijkswaterstaat zal dan ook de intentieverklaring mede moeten ondertekenen.

Voor de corridorstudie is een stuurgroep ingericht bestaande uit de Gedeputeerde Verkeer & Vervoer van de provincie Noord-Brabant, de procesmanager Dick Veen als projectsecretaris, wethouders van de gemeenten Heusden, Waalwijk en 's-Hertogenbosch en vertegenwoordigers van Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Inmiddels is Rijkswaterstaat als lid van de stuurgroep begin 2007 aangeschoven. Het voorbereidend werk wordt op ambtelijk niveau uitgevoerd in de werkgroep Verkeer en Milieu, werkgroep Landschap & ecologie en de werkgroep Communicatie. Daarnaast wordt er een klankbordgroep ingericht bestaande uit ZLTO, Land van Ooit, de Brabantse Milieufederatie, Natuur en Milieuverenigingen, bedrijvenorganisaties, Kamer van Koophandel, platform Toerisme en Recreatie en de actiegroep 'Hoor de A59'.

Diverse beleidsstudies, met name de studie Waalboss, dienen als basis voor de corridorstudie A59. De corridorstudie kent zowel een verkeers- en vervoerscomponent als een landschaps- en ecologiecomponent. In aanvulling op de projecten zoals genoemd in de studie Waalboss wordt op verzoek van gemeente 's-Hertogenbosch als extra project de Diezemingding toegevoegd.

De corridorstudie heeft het volgende doel:

*"Het opstellen van een integrale visie middels schetsontwerpen die een oplossingen moeten bieden voor de knelpunten op het hoofdwegennet alsmede op het onderliggend wegennet die enerzijds de doorstroming van het verkeer van, naar en op de A59 sterk beïnvloeden en anderzijds de robuuste ecologische verbindingzones en de landschappelijke waarden in de corridor versterken."*

Middels de corridorstudie A59 moet antwoord worden gekregen op de volgende primaire onderzoeksvragen:

- Welke knelpunten veroorzaken een verminderde doorstroming op het hoofdwegennet alsmede op de overgangen van het hoofdwegennet naar het onderliggend wegennet?
- Welke maatregelen zijn efficiënt en effectief bij het verbeteren van de verkeersveiligheid, de bereikbaarheid, en de leefbaarheid alsmede bij het versterken van de ecologische structuur binnen de corridor A59?

De corridorstudie A59 is verdeeld in een drietal fasen:

1. Initiatiefase;
2. Definitiefase;
3. Ontwerpfase.

In de initiatieffase, inmiddels zo goed als afgerond, is een probleem- en doelstelling geformuleerd. Op basis van de probleem- en doelstelling is een plan van aanpak en een communicatieplan, door Tauw en Goudappel Coffeng, voor de corridorstudie A59 opgesteld. Middels ondertekening van de intentieverklaring 'Corridorstudie A59: "De Maas(route) stroomt door"', door de hierboven genoemde partijen, moet de eerste fase worden afgesloten en worden gestart met de definitiefase. In de definitiefase worden landschapsecologische, verkeerskundige en milieukundige onderzoeken uitgevoerd die moeten leiden tot een integrale belemmeringen- en kansenkaart. Aan de hand van deze kaart worden oplossingsvarianten met verschillende maatregelen opgesteld die aan de hand van criteria worden getoetst. Deze analyse levert uiteindelijk een voorkeursvariant op. In de ontwerpfase wordt de voorkeursvariant uitgewerkt in een schetsvoorstel.

Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat in januari 2007 wordt gestart met de werkzaamheden van de tweede fase en in januari 2008 wordt gestart met de derde, de ontwerpfase. De eindresultaten zijn, na bestuurlijke goedkeuring, eind 2008 bekend.

In de projectgroep is het besluit genomen om een convenant op te stellen, enerzijds om te laten zien dat er een goede en hechte samenwerking was ontstaan tussen de gemeenten Waalwijk en Heusden, anderzijds om het plan van aanpak en communicatieplan voor partijen niet vrijblijvend te laten zijn. Eind 2006 was het convenant zo goed als uitgewerkt en gereed voor ondertekening. Vanuit de stuurgroep zijn door de Provincie bezwaren geuit over het convenant, de Provincie vindt de vorm en inhoud van het convenant te 'verplichtend'. In het verleden zijn er teveel convenanten gesloten waarbij de Provincie – bij gewijzigde omstandigheden – nogal eens het verwijt kreeg afspraken niet na te komen. Om die reden is afgesproken, dat er in plaats van een convenant een 'vrijblijvender' en uitgekleepte intentieverklaring moest komen. Vraag is of er een verschil zit in de status van het convenant en de intentieverklaring, beide zijn niet in rechte afdwingbaar, maar het verschil in symbolische waarde is groot. Met de ondertekening van de intentieverklaring wordt onder meer het plan van aanpak en het communicatieplan voor de corridor A59 vastgesteld.

Daarnaast is de ondertekening van de intentieverklaring, voorzien eind 2006, vertraagd door een financieringsdiscussie over de inzet van de procesmanager voor de corridorstudie en de (externe) kosten voor de corridorstudie A59. Nadat de gemeente Heusden alsnog de kosten voor de inzet van de procesmanager op zich neemt en de Provincie een grotere bijdrage levert aan de corridorstudie A59, is de planning dat de intentieverklaring medio 2007, wordt ondertekend. De wens van de procesmanager is dat er niet geschoven gaat worden in de hierboven genoemde eindmijlpalen van de definitie- en ontwerpfase. In afwijking op het plan van aanpak wordt daarom, middels een versnelde aanpak in de vorm van een 'mastercase', getracht om met alle relevante actoren de corridorstudie A59 te versnellen.

Kijkend naar de besluitronden dan valt te concluderen dat de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie altijd op de agenda hebben gestaan. Tot twee keer is er voor met name het *issue* verkeer & vervoer een stagnatie opgetreden, de onderkende problematiek was onvoldoende ernstig om de A59 te prioriteren. Voor de verbinding tussen Tilburg en Eindhoven, de N65, bestaan plannen om deze om te bouwen naar de A65. De weerstand van omliggende gemeenten tegen deze plannen is groot, dit biedt kansen voor de A59. Een alternatieve route voor de N65, zijn namelijk de rijkswegen A58 en A59.

Het *issue* landschap & ecologie is nooit reden geweest voor de reconstructie van een rijksweg alleen, recente maatschappelijke aandacht voor klimaatverandering moet gebruikt worden voor agendering van de problematiek van de A59. De *issues* water en leefbaarheid zijn in het verleden niet of nauwelijks als problematiek in de corridor A59 gezien. Dit kan te maken hebben met de beperkte problematiek van deze *issues*, maar ook met het tijdsbeeld. De hoogwaterproblematiek en de luchtvervuiling staan de laatste jaren hoger op de politieke agenda.

## 5.2 Arena's rondom de A59

Van belang in het besluitvormingsproces voor de corridorstudie A59 zijn de strategieën van de actoren. Deze strategieën worden door interacties tussen actoren zichtbaar, het probleem hierbij is dat deze interacties in verschillende arena's plaatsvinden en deze arena's in verschillende netwerken kunnen liggen. Door de arena's in beeld te krijgen, middels een spelanalyse, is het voor een manager mogelijk om actoren en besluiten te koppelen en middelen te mobiliseren.

Tabel 20: Arena's en netwerken rondom het project A59

Arena's	Actoren	Netwerk	Toelichting
Europees parlement en programma's	Diverse Europese politieke partijen	Europees netwerk	Vaststelling van beleid op verschillende beleidsterreinen: verkeer & vervoer, natuur, recreatie, cultuurhistorie. Toekenning van stimuleringsregelingen.
Parlement	Politieke partijen	Nationaal netwerk	Vaststelling van beleid op verschillende beleidsterreinen: verkeer & vervoer, natuur, recreatie, cultuurhistorie. Toekenning van gelden
Vaste kamercommissie V&W	Politieke partijen	Nationaal netwerk	Vaststelling jaarlijks MIT.
Provinciale Staten Noord-Brabant	Politieke partijen	Regionaal netwerk	Vaststelling Streekplan en provinciaal verkeers- en vervoersplan. Toekenning gelden
Regionaal MIT-overleg	Gedeputeerde Verkeer & vervoer, wethouder van één van de B5 <sup>38</sup> als vertegenwoordiger Brabantstad, de HID Rijkswaterstaat en de plaatsvervangend directeur-generaal Personenvervoer.	Regionaal netwerk	In het MIT wordt de uitwerking van het verkeers- en vervoersbeleid vastgelegd, concrete projecten en budgettering worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Jaarlijks vindt in november de MIT-onderhandeling en in mei een MIT-evaluatie plaats.
Brabantstad	Provincie Noord-Brabant, SRE, Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Helmond.	Regionaal netwerk	Opstellen, monitoren en evalueren netwerkanalyse en netwerkprogramma Brabantstad.
Waalboss/regionaal planningsoverleg	's-Hertogenbosch, Oss, Waalwijk, Loon op Zand, Heusden, Vught, Bernheze en Maasdonk.	Regionaal netwerk	Waalboss als regio is ontstaan in 2002 met het streekplan Noord-Brabant 2002. Onderdeel van het Streekplan is het uitwerkingsplan Waalboss, waarin de ruimtelijke ontwikkeling voor de regio tot 2015 is vastgesteld.
GGA 's-Hertogenbosch	Gemeenten 's-Hertogenbosch, Boxtel, Haaren, Heusden, Lith, Maasdonk, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Oss, Schijndel en Vught. Ook de provincie, Rijkswaterstaat en politie maken er deel van uit.	Regionaal netwerk	Op regionaal niveau werken de partners samen om bestaande verkeers- en vervoersproblemen op te lossen. In de GGA-regio is er een bestuurlijke en ambtelijke overlegtafel. De partners wisselen hier informatie uit, stemmen projecten op elkaar af en brengen nieuwe initiatieven.
Samenwerkingsverband Midden Brabant	Gemeenten Dongen, Goirle, Gilze en Rijen, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk samen met provincie, Rijkswaterstaat en de politie.	Regionaal netwerk	Idem GGA 's-Hertogenbosch.
Gemeenteraad 's-Hertogenbosch	Politieke partijen	Lokaal netwerk	Vaststelling van verkeers- en vervoersbeleid en ruimtelijk beleid middels de StructuurvisiePlus.
Gemeenteraad Heusden	Politieke partijen	Lokaal netwerk	Vaststelling van verkeers- en vervoersbeleid en ruimtelijk beleid middels de StructuurvisiePlus.
Gemeenteraad Waalwijk	Politieke partijen	Lokaal netwerk	Vaststelling van verkeers- en vervoersbeleid en ruimtelijk beleid middels de StructuurvisiePlus.
Hoogwater 's-Hertogenbosch (HoWaBo)	De waterschappen Aa en Maas en De Dommel, gemeenten 's-Hertogenbosch, Vught, Sint-Michielsgestel en Heusden, Rijkswaterstaat, Provincie Noord-Brabant, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap en ZLTO.	Regionaal netwerk	's-Hertogenbosch kent een eeuwenoud afwateringsprobleem vanwege de samenkomst van de Aa en Dommel in de Dieze, om deze wateroverlast te lijf te gaan is HoWaBo opgestart. Momenteel is men bezig met de voorbereiding van een milieueffectrapportage. Er zijn verschillende oplossingen: huidige afvoerstelsel aanpassen en/of het bergen van water in speciale waterbergingsgebieden.
Groene Delta	De Brabantse MilieuFederatie, het ministerie LNV, de	Regionaal netwerk	's-Hertogenbosch kent een visie Groene Delta, 's-Hertogenbosch ligt in een delta

<sup>38</sup> B5: staat voor de vijf grootste steden in de Provincie Noord-Brabant, zijnde: Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Helmond.

Arena's	Actoren	Netwerk	Toelichting
	terreinbeheerders als Staatsbosbeheer en ZLTO, de Provincie, waterschappen Aa en Maas en De Dommel en de gemeenten 's-Hertogenbosch, Heusden, Vught en Sint-Michielsgestel.		van een aantal waterstromen van Dommel en Aa in de Dieze. De komende jaren wordt de Groene Delta als cultuurhistorisch gebied ontwikkeld. Er wordt een programmafinanciering opgezet met onder andere fondsen van gemeente, provincie, rijk en Europese structuurfondsen.

Er bestaat voor de corridorstudie een kans om aan te sluiten bij de Europese programma's gericht op verkeer & vervoer, natuur, recreatie en cultuurhistorie. Voor wat betreft de landelijke en regionale arena's voor verkeer & vervoer is het van belang om invloed uit te oefenen op de vaste kamercommissie V&W en het Regionaal MIT-overleg. Maar de toegang tot deze arena's blijkt in de provincie Noord-Brabant te lopen via de arena Brabantstad. De actoren van de arena Brabantstad hebben een groot *commitment* naar elkaar en hebben de wens richting het Rijk uitgesproken om ook in het vervolg als Brabantstad de gesprekspartner, ten aanzien van de uitwerking van het verkeer- en vervoersbeleid in Noord-Brabant, van het Rijk te blijven. De arena Brabantstad is als gesloten te betitelen, het lijkt er op dat de arena 'corridorstudie A59' alleen via de actoren 's-Hertogenbosch en de Provincie minimale invloed kan uitoefenen. Voor financiering van de verkeers- en vervoerscomponent resteren de arena's GGA 's-Hertogenbosch en het Samenwerkingsverband Midden-Brabant, maar eventuele beschikbare financiële middelen zijn beperkt.

Voor wat betreft landschap & ecologie bestaan er, naast de genoemde Europese programma's, de mogelijkheid om via de Waalboss/regionaal planningsoverleg, Hoogwater 's-Hertogenbosch (HoWaBo) en de Groene Delta om invloed uit te oefenen. Een groot aantal actoren in de arena corridorstudie A59 zijn ook vertegenwoordigd in laatst genoemde arena's. Dit laatste zal de voorspelbaarheid ten aanzien van de door de verschillende actoren gehanteerde strategieën van de actoren vergroten voor de procesmanager. Tevens is de arena Waalboss de broedkamer geweest voor het vrij recent vastgestelde uitwerkingsplan Waalboss, waar de corridorstudie een vervolg op is, de hier geopenbaarde strategieën zullen niet of nauwelijks gewijzigd zijn.

Waar minder zicht op is zijn de lokale arena's zoals de gemeenteraden van de betrokken gemeenten, maar de betreffende gemeenten hebben na de recente gemeenteraadsverkiezingen al duidelijk gemaakt, middels vastlegging in de StructuurvisiePlus, wat het uit te voeren beleid de komende collegeperiode zal zijn.

### 5.3 Stabiliteit in het besluitvormingsproces

In de vorige paragrafen zijn de besluitronden en arena's beschreven die de complexiteit van het besluitvormingsproces bepalen. Maar in het besluitvormingsproces A59 zijn er ook factoren die stabiliteit geven:

1. Afhankelijkheid ten aanzien van de beschikbare middelen;
2. De interactiepatronen tussen de betrokken actoren;
3. De vertrouwensrelaties tussen actoren.

In het vorige hoofdstuk, hoofdstuk vier, is naar de afhankelijkheid van middelen in het netwerk A59 gekeken. De andere stabiliteitsfactoren, interactiepatronen en vertrouwensrelaties tussen actoren, worden in deze paragraaf besproken.

#### 5.3.1 De interactiepatronen tussen de betrokken actoren

Het is voor de procesmanager van belang om te anticiperen op de interactiepatronen tussen de actoren van de corridorstudie A59, vastgestelde interacties tussen actoren zorgen namelijk voor een bepaalde mate van voorspelbaarheid in het besluitvormingsproces van de A59. Er zijn nu nog beperkt interactiepatronen in de corridorstudie A59 waar te nemen. De stuur- en projectgroep hebben onderhandeld over de intentieverklaring, het plan van aanpak en het communicatieplan van de corridorstudie A59. De werkgroepen zijn nog niet bij elkaar gekomen. Maar het besluitvormingsproces en de interacties tussen de actoren, zoals geschetst in hoofdstuk 5.1, kennen een langere periode. De procesmanager zal zich moeten richten op het verminderen of wegnemen van bestaande obstakels in de interactie tussen actoren. Een complicerende factor hier is de vertraging van de start van de tweede fase van de corridorstudie A59. De definitiefase van de corridorstudie A59 zou na ondertekening van de intentieverklaring starten in januari van dit jaar. Nu is het voornemen om deze fase te versnellen middels een versnelde aanpak in de vorm van een 'mastercase'. Om deze

versnelling in de corridorstudie A59 te realiseren is het van een nog groter belang om energie te richten op de verbetering van de interactiepatronen.

Om een beeld te krijgen van de inzet van de procesmanager wordt gekeken naar de interactiepatronen tussen actoren in het verleden, zoals gebaseerd op de uitspraken van de in hoofdstuk drie genoemde geïnterviewden, hierbij wordt alleen gekeken naar formele interacties.

Door Rijkswaterstaat wordt aangegeven dat de gemeenten Waalwijk en Heusden op het beleidsterrein verkeer & vervoer niet sterk zijn. Er wordt vooral een spanning geconstateerd tussen Waalwijk en Drunen. Dit ging ten koste van de plannen van Waalwijk om middels een rondweg en een aangepaste aansluiting Waalwijk-oost te ontsluiten, de geplande rondweg en de aansluiting liggen in en rondom de Baardwijkse Overlaat. Drunen stond op het standpunt dat er niets mocht in de Baardwijkse Overlaat. Drunen behoort inmiddels, na de gemeentelijke herindeling, tot de gemeente Heusden.

Voor de gemeenteraad van Heusden wordt als conservatief bestempeld, het vorige college hanteerde volgens Rijkswaterstaat het credo: "Hou alles bij het oude". Er wordt wel geconstateerd dat Heusden de laatste jaren een andere houding heeft en meer de samenwerking zoekt met Waalwijk, 's-Hertogenbosch en Rijkswaterstaat.

Voor het verkeers- en vervoersbeleid zijn in Brabant de zogenaamde GGA-regio's in het leven geroepen, Rijkswaterstaat ziet weinig *spin-off* van de GGA-overleggen.

Rijkswaterstaat heeft de laatste jaren het volgende signaal afgegeven: "Zoek het eerst samen maar eens uit". De corridorstudie A59 wordt daarom positief ontvangen, eindelijk initiatief en samenwerking. "Door eerst het huiswerk te doen en het bereikte te presenteren als gezamenlijke en integrale benadering voor de ontwikkeling van de regio", ontstaat draagvlak bij Rijkswaterstaat.

Belangrijke kanttekening hierbij is dat de A59, bestuurlijk gezien, prioriteit nul heeft. De prioriteit ligt bij het netwerkprogramma Brabantstad, dit programma is de basis geweest voor het landelijk en Brabants MIT. Het is wel in het belang van Rijkswaterstaat om de aansluitingenstructuur op de A59 aan te passen.

De Provincie Noord-Brabant kent voor het verkeer- en vervoersbeleid een tweetal benaderingen, Brabantstad en de GGA-samenwerking. In het kader van Brabantstad is er een tweemaandelijks ambtelijk en bestuurlijk overleg. De problematiek van de A59 is niet geprioriteerd in het netwerkprogramma Brabantstad. Brabantstad heeft aangegeven dat ze deze constellatie, de arena Brabantstad, ook voor de toekomst de basis wil laten zijn voor, ambtelijk en bestuurlijk, MIT-overleg met het ministerie van V&W. Het betreft dan de tweejaarlijkse MIT-overleggen bestaande uit de onderhandelingen over en de evaluatie van het MIT-programma. De corridorstudie A59 is voor het verkeers- en vervoersbeleid aangewezen op de GGA-benadering. De GGA-regio's komen tweemaandelijks, ambtelijk en bestuurlijk, bij elkaar. Maar de provincie legt de prioriteit en de regie bij het verkeer- en vervoersbeleid volgend uit het netwerkprogramma Brabantstad. Daarnaast is de A59 een rijksweg, de Provincie heeft daarom in het kader van de GGA weinig aandacht voor de A59. Op initiatief van de Provincie zijn Waalwijk, Heusden en 's-Hertogenbosch, informeel ten behoeve van afstemming tussen de twee GGA's Samenwerkingsverband Midden-Brabant en 's-Hertogenbosch, om tafel gaan zitten. Hieruit is de stuurgroep voor de A59 geboren. De Provincie heeft richting Rijkswaterstaat druk uitgeoefend nadat Rijkswaterstaat had aangegeven niet in de stuurgroep te willen participeren. Rijkswaterstaat zoekt momenteel toch toenaderingspogingen en heeft inmiddels formeel aangegeven lid te willen worden van de stuurgroep A59. De GGA's hadden geen mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op de netwerkanalyse Brabantstad, de arena Brabantstad is als gesloten te bestempelen. Volgens de Provincie wordt het bedrijfsleven, vertegenwoordigd door hun koepelorganisaties, niet gehoord in de A59-problematiek.

In het kader van de uitwerking van het Streekplan, is er in de stedelijke regio Waalboss een uitwerkingsplan Waalboss opgesteld waarin de verstedelijkingsopgave wordt uitgewerkt. Dit plan is volgens het beproefde concept, project-, stuurgroep en werkgroepen, tot stand gekomen. Om de voortgang van het uitwerkingsplan Waalboss, los van de nadere uitwerking van de westflank Waalboss zoals dit door de corridorstudie A59 wordt opgepakt, te monitoren en actualiseren is het regionale planningsoverleg in het leven geroepen. De Provincie is de trekker van dit overleg, de overlegfrequentie wordt in samenspraak met de gemeenten vastgesteld. De stuurgroep zou minimaal een keer per jaar bijeen moeten komen om de complete voortgang van het uitwerkingsplan te bespreken. De stuurgroep moet worden voorafgegaan door een voorbereidende bijeenkomst van de projectgroep. De thematische

werkgroepen kunnen frequenter bijeen komen. Sinds de vaststelling van het uitwerkingsplan Waalboss, eind 2004 door Gedeputeerde Staten, zijn er een aantal regionale planningsoverleggen geweest. Echter, deze overleggen zijn tot nu toe alleen gericht op volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en bedrijvigheid. De onderwerpen verkeer & vervoer en landschap & ecologie, de projecten één tot en met vijf van het uitwerkingsplan Waalboss zoals beschreven in hoofdstuk 5.1, zijn (nog) niet besproken.

De Provincie richt zich op realisatie van de EHS in 2010, een hogere ambitie dan op landelijk niveau (realisatie van de EHS in 2018). Provincie Noord-Brabant ziet kansen om de robuuste ecologische verbindingszone, de Beerze, via de Baardwijkse Overlaat en Engelermeer-Moerputten door te trekken naar de Bergse Maas. Aansluiting is mogelijk bij met name de programma's HoWaBo en de Groene Delta. Doortrekking van de EHS valt buiten het projectgebied van Waalboss, er bestaat de mogelijkheid om het via de programma's het 'Provinciaal programma Mooi Brabant' en 'Schoon Brabant' in te steken.

's-Hertogenbosch is als één van de B5 gemeenten een grotere speler in Noord-Brabant. Zo is voor 's-Hertogenbosch de verkeers- en vervoersproblematiek geprioriteerd middels de aanpak van de A2 ten oosten van 's-Hertogenbosch en de westflank van de ring van 's-Hertogenbosch (de zuidwesttangent). De interactie in het kader van de corridorstudie A59 nam pas toe, nadat er naast een verkeer- en vervoerscomponent ook een ecologische component is toegevoegd, de doorstroming van de A59 wordt door 's-Hertogenbosch niet als knelpunt ervaren. In de arena's Brabantstad, GGA 's-Hertogenbosch, Groene Delta en HoWaBo vindt er regelmatig overleg plaats met verschillende actoren. 's-Hertogenbosch heeft regulier overleg, zeswekelijks, met de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat. 's-Hertogenbosch is niet voornemens bij te dragen aan de inzet van de procesmanager Dick Veen voor de corridorstudie A59, wel aan de kosten van de corridorstudie A59 zelf, dit heeft geleid tot vertraging van de ondertekening van de intentieverklaring en de start van de tweede fase van de corridorstudie.

Nadat Dick Veen met zijn *counterpart* verkeer & vervoer van Waalwijk om tafel is gaan zitten, zijn de gemeentebesturen de laatste tijd weer *on speaking terms*. Na het ontdoeien van de relatie tussen Waalwijk en Heusden trekt men samen op voor wat betreft de verkeers- en vervoersproblematiek in de corridor A59. Door beide partijen wordt de aanpak van de aansluitingenstructuur op de A59 als 'wisselgeld' gezien in de corridorstudie A59. Medio 2006 wordt op initiatief van Dick Veen de verkeer- en vervoerscomponent aangevuld met landschap & ecologie. De stuurgroep van de corridor A59 wordt uitgebreid met de actoren Stichting Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

In de interactie is, in het verleden sterker, te merken dat het voor Heusden een kernwaarde is om zelfstandig te blijven. De plannen in het kader van de studie Waalboss voor een scheiding van de bebouwde kernen middels een drietal landschapsecologische zones geeft Heusden meer vertrouwen ten aanzien van de resultaten van de corridorstudie A59. Maar het dispuut over de aantasting van de Baardwijkse Overlaat is in de huidige gemeenteraad nog steeds merkbaar. Voor 'vertegenwoordigers van Drunen' in de raad ligt planvorming voor dit gebied gevoelig en beïnvloedt hierdoor nog altijd de relatie met Waalwijk.

Tussen Rijkswaterstaat en Heusden is tussen 1998 en 2006 geen contact geweest over de door Heusden ervaren problematiek van de A59. Wel is er moeizaam contact over achterstallig onderhoud met betrekking tot kunstwerken en het onderhoud van de huidige rijksweg A59. Volgens Heusden is Rijkswaterstaat haar beloften van 1998 en 2001 voor toepassing van ZOAB<sup>39</sup> op de noordelijke rijbaan niet nagekomen. Rijkswaterstaat is niet of nauwelijks betrokken bij de totstandkoming van de intentieverklaring en zal ook niet meebetalen aan de studiekosten. Momenteel steekt Dick Veen energie in de relatie met de beoogde ondertekenaars van de intentieverklaring, er is regelmatig informeel overleg. Momenteel is er ook weer bestuurlijk overleg, op ad hoc-basis, tussen de hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat en Heusden.

Heusden heeft op meerdere fronten contact met de gemeente 's-Hertogenbosch. Beide partijen participeren in de arena's HoWaBo, de Groene Delta, Waalboss en de GGA 's-Hertogenbosch.

Waalwijk heeft via de arena Waalboss contact met de meeste actoren. De gemeente Waalwijk heeft geen regulier overleg met Rijkswaterstaat.

<sup>39</sup> ZOAB staat voor Zeer Open AsphaltBetonverharding. Deze asphaltbetonverharding heeft geluidsreducerende eigenschappen.

### 5.3.2 De vertrouwensrelaties tussen actoren.

Om het besluitvormingsproces A59 succesvol te maken is het van groot belang dat er een goede samenwerking is tussen de betrokken actoren. Het sleutelwoord voor een goede samenwerking in dit soort processen is vertrouwen. In de onderstaande tabel worden de vertrouwensrelaties tussen de diverse actoren die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces A59 geschetst en wordt de frequentie van de interacties aangegeven. Het betreft de deelnemers in de project- of stuurgroep. De mate van vertrouwen is ingeschat op basis van de afgenomen interviews en is derhalve een 'grove' inschatting. Voor de onderstaande vertrouwensrelaties en interactiefrequenties tussen actoren is niet alleen gekeken naar de corridorstudie A59, maar ook de overige programma's en arena's zoals deze in hoofdstuk vijf zijn beschreven.

**Tabel 21: Vertrouwensrelaties en interactiefrequenties**

Vertrouwen	Veel vertrouwen	Neutraal	Weinig vertrouwen
Interactie			
Hoog	Rijkswaterstaat-Provincie Rijkswaterstaat-'s- Hertogenbosch Provincie-'s-Hertogenbosch	's-Hertogenbosch-Heusden	-
Neutraal	Natuurmonumenten-'s- Hertogenbosch Staatsbosbeheer-'s- Hertogenbosch Natuurmonumenten-Heusden Staatsbosbeheer-Heusden	Rijkswaterstaat-Natuurmonumenten Rijkswaterstaat-Staatsbosbeheer Provincie-Natuurmonumenten Provincie-Staatsbosbeheer Natuurmonumenten- Staatsbosbeheer Staatsbosbeheer-Waalwijk Waalwijk-Heusden	Provincie-Waalwijk Provincie-Heusden
Laag	-	's-Hertogenbosch-Waalwijk Netwerk A59-Bedrijfsleven <sup>40</sup>	Rijkswaterstaat-Waalwijk Rijkswaterstaat-Heusden
Geen	Netwerk A59-Europese Unie Netwerk A59-Ministerie VROM Netwerk A59- Dienst Landelijk Gebied Netwerk A59- waterschap Aa en Maas Netwerk A59-ZLTO <sup>41</sup>		

De partijen VROM, het waterschap Aa en Maas, ZLTO, de Brabantse Milieu Federatie, actiegroep 'Hoor de A59' en het bedrijfsleven worden middels werk- en klankbordgroepen betrokken, de gehouden interviews hebben onvoldoende beeld gegeven van de vertrouwensrelaties en interactiefrequenties tussen het netwerk A59 en deze partijen. Het netwerk A59 heeft geen relatie met de Europese Unie en de Dienst Landelijk Gebied.

In de bovenstaande tabel is middels een kleur aangegeven op welke actoren de procesmanager zich qua interactiefrequentie en de vertrouwensrelaties moet richten, groen duidt op vertrouwen en interactie, rood op weinig vertrouwen en weinig interactie. Hierbij dient op basis van de hierboven beschreven complexiteit en afhankelijkheid, door de procesmanager een selectie te worden gemaakt.

## 5.4 Analyse van het besluitvormingsproces

De relaties die tussen publieke en private actoren in een modern besluitvormingsproces ontstaan, vormen een netwerk (Klijn en Koppenjan, 2004) met elkaar. Netwerken worden gekenmerkt door een groep afhankelijke actoren, de wijze waarop zij met elkaar communiceren en met verschillende strategieën tot de oplossing van hun eigen probleem proberen te komen (Klijn en Koppenjan, 2004). De in hoofdstuk vier en vijf geschetste relaties tussen diverse actoren leiden tot de vorming van het netwerk A59. Dit netwerk is niet zozeer ontworpen of gekozen door één van de initiatiefnemers van de corridorstudie A59, maar is door afhankelijkheden 'ontstaan'.

In voorgaande paragrafen werd een beeld geschetst van het besluitvormingsproces rondom de corridor A59. Middels een spelanalyse zijn de interacties, in de diverse arena's en netwerken, die van invloed zouden kunnen zijn op het besluitvormingsproces en op de door

<sup>40</sup> Ondanks dat 'het bedrijfsleven' is opgenomen in de klankbordgroep is er nauwelijks tot geen interactie met het netwerk A59. Wel is er op lokaal niveau door Dick Veen contact gelegd met het Bedrijven Contact Vlijmen en het Heusdens bedrijvenplatform.

<sup>41</sup> Ondanks dat het ZLTO is opgenomen in de klankbordgroep is er nauwelijks tot geen interactie met het netwerk A59.

de actoren gehanteerde strategieën inzichtelijk gemaakt. Hiermee is de complexiteit in het besluitvormingsproces A59 in beeld gebracht.

Tenslotte is kenbaar gemaakt welke stabiliteit in het besluitvormingsproces A59 te zien is. Op basis van interactiepatronen en vertrouwensrelaties is dit beeld geschetst.

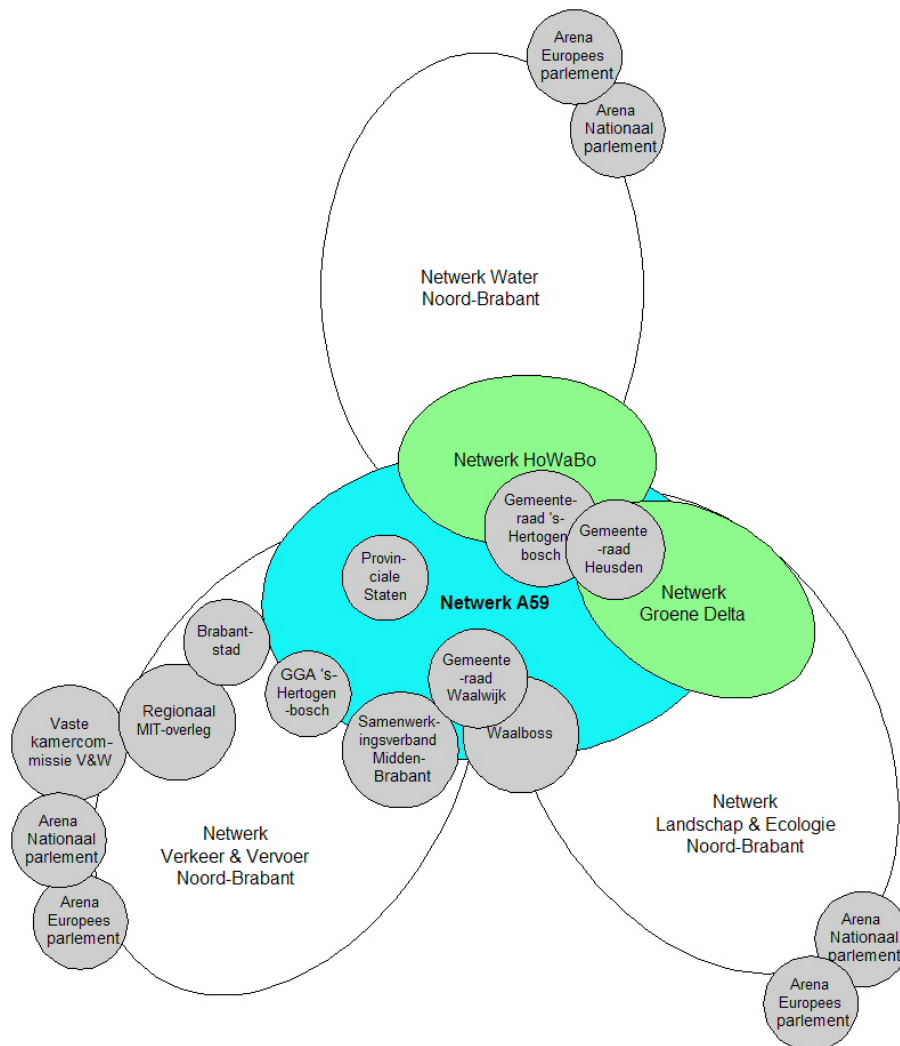
Hieronder worden op basis van de complexiteit en stabiliteit in het besluitvormingsproces, aanbevelingen gedaan ten aanzien van de problematiek in de corridor A59.

#### Complexiteit

Als wordt gekeken naar de voor het netwerk A59 relevante besluitronden, dan komt het beeld naar voren dat de A59 voor wat betreft de capaciteits- en verkeersveiligheidsproblematiek een knelpunt is. Maar uit zowel de Verkenningstudie WaVlij als de Netwerkanalyse Brabantstad is te concluderen dat de verbinding A59 economisch onvoldoende belangrijk is om als knelwegvak geprioriteerd te worden voor het MIT. Kans op opname in het MIT, kijkend naar het *issue* verkeer & vervoer, lijkt bijzonder klein getuige ook de uitspraak van de coördinator netwerkprogramma Brabantstad: "De A59 komt pas in 2030 in beeld, met dat perspectief moet ook naar de corridorstudie A59 worden gekeken. Richt je op korte termijn mogelijkheden, *quickwins*, beperk oplossingen tot kleine maatregelen zoals aansluitingen en dynamisch verkeersmanagement."

Rondom het netwerk A59 zijn verschillende arena's en netwerken te onderkennen, in de onderstaande figuur is de positie ten opzichte van het netwerk A59 geschetst.

**Figuur 14: Arena's en netwerken rondom het netwerk A59**



Er bestaat voor de corridorstudie A59 een kans om aan te sluiten bij de Europese programma's gericht op verkeer & vervoer, natuur, recreatie en cultuurhistorie. Voor wat betreft de landelijke en regionale arena's voor verkeer & vervoer is het van belang om invloed uit te oefenen op de vaste kamercommissie V&W en het Regionaal MIT-overleg. Maar de toegang tot deze arena's blijkt in de provincie Noord-Brabant te lopen via de arena



Brabantstad. Het lijkt er op dat de arena 'corridorstudie A59' alleen via de actoren 's-Hertogenbosch en de Provincie minimale invloed kan uitoefenen. Voor financiering van de verkeers- en vervoerscomponent resteren de arena's GGA 's-Hertogenbosch en het Samenwerkingsverband Midden-Brabant, maar eventuele beschikbare financiële middelen zijn beperkt.

Voor wat betreft landschap & ecologie bestaat er, naast de genoemde Europese programma's, de mogelijkheid om via de Waalboss/regionaal planningsoverleg, HoWaBo en de Groene Delta invloed uit te oefenen. Een groot aantal actoren in de arena corridorstudie A59 zijn ook vertegenwoordigd in laatstgenoemde arena's.

#### Stabiliteit

Voor de stabiliteit in het besluitvormingsproces A59 is gekeken naar de stabiliteitsfactoren 'interactiepatronen' en 'vertrouwensrelaties' tussen de actoren.

Kijkend naar de interactiefrequentie en vertrouwensrelaties is het van belang dat de procesmanager zich in ieder geval richt op de relatie tussen:

- Provincie-Waalwijk;
- Provincie-Heusden;
- Rijkswaterstaat-Waalwijk;
- Rijkswaterstaat-Heusden;
- 's-Hertogenbosch-Waalwijk.

Er liggen kansen om nieuwe relaties te ontwikkelen tussen:

- Netwerk A59-Europese Unie;
- Netwerk A59-Dienst Landelijk Gebied;
- Netwerk A59-waterschap Aa en Maas;
- Netwerk A59-ZLTO;
- Netwerk A59-Bedrijfsleven.

Als laatste kan genoemd worden dat ook de partijen die veel interacteren en een groot vertrouwen in elkaar hebben aandacht behoeven, coalities in het netwerk A59 kunnen leiden tot ongewenste blokvorming.

De problematiek A59 bestaat uit de complexiteit en de stabiliteit van het netwerk A59 en het besluitvormingsproces A59. Hieronder wordt de problematiek A59 geschetst op basis van de complexiteit en de stabiliteit van het besluitvormingsproces A59.

Tabel 22: Bevindingen 'Problematiek A59' op basis van het besluitvormingsproces A59

Problematiek A59			
Kernbegrip	Begrip	Nr.	Bevindingen
Complexiteit	Cognitieve onzekerheid	12	De ontwikkeling van een hoogwaardige openbaar vervoersverbinding in de westflank van Waalboss moet worden betrokken bij dit project. In de corridorstudie is verzuimd om voor de verkeers- en vervoerscomponent te kijken naar andere modaliteiten dan de wegmodaliteit. Dit terwijl het ontbreken van hoogwaardig openbaar vervoer van Tilburg via Waalwijk naar 's-Hertogenbosch als een gemis voor de westflank is bestempeld in het uitwerkingsplan Waalboss. Zo zou hoogwaardig openbaar vervoer hoge prioriteit hebben voor een evenwichtige stedelijke ontwikkeling van de stedelijke regio Waalboss.
	Strategische onzekerheid	13	Schakel nadrukkelijker Brabantstad in gedurende de uitwerking van de corridorstudie A59, advies volgend uit studie Waalboss, <i>commitment</i> van Brabantstad is belangrijk voor (bestuurlijke) prioritering. De provincie zou nu deze rol op zich nemen in de stuurgroep corridorstudie A59, de vraag is of ze deze dubbele pet wel op kunnen. Misschien is een vertegenwoordiger uit Brabantstad, die niet al als actor zich in het netwerk A59 bevindt, verstandiger voor het creëren van <i>commitment</i> van de arena Brabantstad.
		14	Denk na over het samen optrekken van de arena's corridorstudie A59, HoWaBo en de Groene Delta voor wat betreft de <i>upgrading</i> van de ecologische verbinding Moerputten-Engelermeer en de waterproblematiek van 's-Hertogenbosch.
		15	"Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de nationale stedelijke netwerken een nieuwe bestuurslaag gaan vormen.", dit is de letterlijke tekst uit de Nota Ruimte die betrekking heeft op het nationale stedelijke netwerk Brabantstad. Het lijkt er alle schijn van te hebben dat Brabantstad toch een nieuwe bestuurslaag aan het worden is. Onderzoek de mogelijkheid om hier tegen te ageren, bedenk wel dat dit als boemerang terug kan komen. De actoren provincie Noord-Brabant en 's-Hertogenbosch zullen dit niet kunnen waarderen.

<b>Problematiek A59</b>			
<b>Kernbegrip</b>	<b>Begrip</b>	<b>Nr.</b>	<b>Bevindingen</b>
Stabiliteit	Interactie- patronen	16	De gemeenten Waalwijk en Heusden doen er verstandig aan om de contacten, op bestuurlijk niveau, met Rijkswaterstaat te versterken. Ook op het beleidsterrein van verkeer & vervoer dienen de (bestuurlijke) contacten met de Provincie te worden aangehaald.
		17	De procesmanager moet voorkomen dat partijen die veel interacteren en een groot vertrouwen in elkaar hebben, coalities in het netwerk A59 vormen die kunnen leiden tot ongewenste blokvorming.
	Vertrouwen	18	De procesmanager dient in het netwerk zich te richten op het creëren van vertrouwen tussen de volgende partijen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Provincie-Waalwijk;</li> <li>▪ Provincie-Heusden;</li> <li>▪ Rijkswaterstaat-Waalwijk;</li> <li>▪ Rijkswaterstaat-Heusden;</li> <li>▪ 's-Hertogenbosch-Waalwijk.</li> </ul>

## 6 Procesontwerp A59

Uit de beschrijving van de derde ronde, zoals geschetst in hoofdstuk vijf, werd duidelijk dat gemeente Heusden en Waalwijk in de derde ronde het initiatief hebben genomen tot het vastleggen van de corridorstudie A59 in een intentieverklaring. Deze intentieverklaring legt op procesniveau de samenwerking in het netwerk A59 ten tijde van de corridorstudie A59 vast. Onderliggers van de intentieverklaring zijn het plan van aanpak en het communicatieplan corridor A59, deze onderliggers leggen op inhoudelijk niveau de samenwerking in het netwerk A59 ten tijde van de corridorstudie A59 vast. In het plan van aanpak wordt organisatorisch en inhoudelijk de corridorstudie A59 vastgelegd. Het communicatieplan beschrijft de interne communicatie (binnen de projectstructuur) en de externe communicatie (persberichten, infoavond en klankbordgroep).

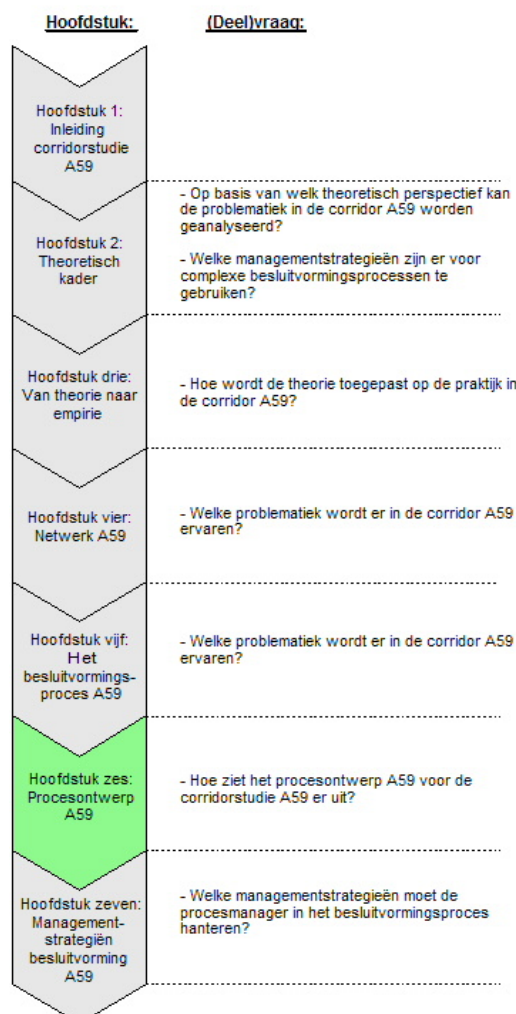
De drie documenten samen, de intentieverklaring, het Plan van Aanpak en het communicatieplan, vormen het procesontwerp A59.

De intentieverklaring, het plan van aanpak en het communicatieplan zijn de onderdelen waar het procesontwerp van de A59 uit bestaat. Om het procesontwerp A59 te analyseren wordt het procesontwerp op de in hoofdstuk twee, het theoretisch kader, genoemde kernelementen beoordeeld:

1. Openheid in het procesontwerp A59;
2. Bescherming van de kernwaarden in het procesontwerp A59;
3. Voortgang in het procesontwerp A59;
4. Inhoud in het procesontwerp A59.

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Hoe ziet het procesontwerp A59 voor de corridorstudie A59 er uit?



### 6.1 Openheid procesontwerp A59

Om de openheid van het procesontwerp te beoordelen, wordt gekeken naar:

- Het aantal issues op de agenda;
- De participatiegraad;
- Variëteit van de inhoud.

#### *Multi-issue agenda*

"Het opstellen van een integrale visie middels schetsontwerpen die een oplossing moeten bieden voor de knelpunten op het hoofdwegennet alsmede op het onderliggende wegennet die enerzijds de doorstroming van het verkeer van, naar en op de A59 beïnvloeden en anderzijds de robuuste ecologische verbindingzones en de landschappelijke waarden in de corridor versterken", dit is het doel zoals verwoord in het plan van aanpak van de corridorstudie A59.

Het procesontwerp A59 is in eerste instantie geïnitieerd door Waalwijk en Heusden als gevolg van de ervaren aansluitingsproblematiek op de A59. Gedurende het procesontwerp werd duidelijk dat één issue op de agenda niet haalbaar was om een *sense of urgency* te ontwikkelen bij de relevante partijen. In tweede instantie was het vertrekpunt voor het procesontwerp de studie Waalboss met hierin de projecten gericht op verkeer & vervoer en landschap & ecologie. Toevoeging van het *issue* landschap & ecologie aan het procesontwerp A59 heeft de drempel verlaagd

voor een drietal partijen om toe te treden tot het netwerk A59. Naast Natuurmonumenten en

Staatsbosbeheer is mede vanwege de toevoeging van het *issue* landschap & ecologie ook Rijkswaterstaat een participant geworden in de stuurgroep van de A59.

's-Hertogenbosch heeft in aanvulling op het vijftal eerder in het kader van de studie Waalboss onderzochte projecten, het project de Diezemonding ingebracht. Rijkswaterstaat en de Provincie hebben ingebracht, dat de studie zoveel mogelijk aan moet sluiten bij de MIT-spelregels. In hoofdstuk vier werd duidelijk dat het waterschap Aa en Maas als cruciale actor is onderkend. Het waterschap Aa en Maas is gevraagd om deel te nemen aan de project- en stuurgroep, maar heeft er voor gekozen om als lid van de klankbordgroep deel te nemen. Uitbreiding van de agenda met het *issue* water zou de drempel voor volledige deelname in het netwerk A59 kunnen verlagen. Maar het *issue* water is al belegd in de netwerken HoWaBo en de Groene Delta.

#### *Participatiegraad*

Transparantie van het proces is belangrijk om het vertrouwen in het proces voor de relevante actoren te vergroten. Wat is de probleemstelling, de doelstelling, de planning, regels, etcetera? Het procesontwerp geeft een duidelijk beeld van: de probleemstelling, de te doorlopen fasen vastgelegd in een planning en het doel van de corridorstudie A59. Ondanks dat in de theorie wordt gesteld dat in dit soort besluitvormingsprocessen er sprake is van *wicked problems*, is men na de onderhandelingen in de projectgroep en de stuurgroep over het procesontwerp A59, gekomen tot een gezamenlijke probleem- en doelstelling. Mede vanwege toevoeging van de landschaps- en ecologiecomponent ligt er een 'brede' probleem- en doelstelling. Daarbij moet niet worden vergeten dat de basis, voor het procesontwerp, de door dezelfde partijen vastgestelde studie Waalboss is.

Tevens zijn beslismomenten geformuleerd, maar voor wat betreft beslisregels is er niks vastgelegd in het procesontwerp A59. De taken van de partijen en de organisatie zijn in ieder geval op papier duidelijk, maar de aansturing van de werkgroepen is nog niet vastgelegd, hierover dient gedurende het proces onderhandeld te worden.

Uit het Plan van Aanpak blijkt dat transparantie van het proces nagestreefd wordt door de rol van de procesmanager vast te leggen: "Er dient gezocht te worden naar een constructie waarbij de procesmanager als onafhankelijk persoon kan opereren en de belangen van alle deelnemende partijen op eenzelfde wijze kan behartigen."

De corridorstudie A59 is als een vervolg op de studie Waalboss te zien, de uit de arena Waalboss relevante partijen zijn van de partij. Natuurlijk participeren de deelnemende actoren uit de arena Waalboss, gemeenten Heusden, Waalwijk en 's-Hertogenbosch en de Provincie Noord-Brabant vanwege een mogelijke win-win-situatie, maar tegelijkertijd is het bestuurlijk *not done* om niet te participeren. Niet participeren zou de opgebouwde en de toekomstige relaties in de 'vaste' arena Waalboss op het spel zetten.

Mede door aanpassing van de agenda naar een *multi-issue* agenda is de participatiegraad bij de aanvang van het proces hoog te noemen, als gevolg van de aanpassing van de agenda zijn een drietal cruciale actoren toegetreden.

Van de hierboven genoemde cruciale actoren zijn de Europese Unie, waterschap Aa en Maas en de Dienst Landelijk Gebied, niet of beperkt betrokken in het netwerk A59. Het waterschap Aa en Maas is wel betrokken als lid van de klankbordgroep.

Het merendeel van de relevante actoren is betrokken in het netwerk A59, er is sprake van een hoge participatiegraad bij aanvang van het proces.

#### *Variëteit van de inhoud*

Hieronder volgt een korte beschrijving van het voorgestane te doorlopen proces. Het proces beschrijft de tweede fase van de corridorstudie, de definitiefase zoals deze wordt gestart na ondertekening van de intentieverklaring.

Als kader voor het onderzoek wordt een beleidskader geschetst op regionaal en lokaal niveau, een duidelijk vertrekpunt is de studie Waalboss en de daaruit voortvloeiende projecten voor de westflank. Op basis van het beleidskader zijn de volgende aandachtsvelden en doelstellingen geformuleerd:

- Versterking van de robuuste ecologische verbindingzones in de corridor A59;
- Verbetering van de doorstroming op de A59 alsmede op de aansluitingen van de A59 op het onderliggend wegennet;
- Verminderen van de barrièrewerking van de A59 voor zowel ecologie als verkeer.

In het Plan van Aanpak zijn voor het *issue* landschap & ecologie al doelen bepaald: robuuste ecologische verbindingen ter hoogte van Moerputten-Engelermeer en de Baardwijkse Overlaat, ecologische zones via de Diezemonding en het Land van Ooit en dwarsverbindingen oost-west tussen de robuuste ecologische noord-zuidverbindingen.

In de werkgroep Landschap & ecologie wordt een workshop 'ecologische visie en doelstellingen' georganiseerd. Middels verschillende *workshops* met alle relevante 'ecologische *stakeholders*' wordt, los van randvoorwaarden of kaders, een gezamenlijke ecologische visie opgesteld.

Voor verkeer en milieu, in de werkgroep Verkeer & milieu, wordt op voorhand uitgegaan van een vijftal alternatieven als input voor een verkeerskundig modelonderzoek, een verkeersveiligheidsonderzoek en een milieuonderzoek (lucht, geluid, externe veiligheid en bodem). De bovenstaande resultaten worden verwerkt in een 'integrale belemmeringen- en kansenkaart'. Deze kaart is input voor de door Tauw en Goudappel Coffeng op te stellen alternatieven (en eventuele varianten binnen de alternatieven). Hier wordt op voorhand uitgegaan van maximaal vijf alternatieven: basisjaar 2006, prognose-alternatief 2020, 2020 0+ alternatief met benuttingsmaatregelen, 2020 tussenvarianten en 2020 2x3 rijstroken.

In het vervolg moeten de deelnemers alle ruimte krijgen om de door Tauw en Goudappel Coffeng opgestelde alternatieven aan te passen of zelfs toe te voegen.

Op een set, nog overeen te komen, beoordelingscriteria wordt een voorkeursalternatief overeengekomen. De beoordelingscriteria worden door de werkgroepen opgesteld en door de stuurgroep vastgesteld. Het voorkeursalternatief is input voor de derde fase, de ontwerpfase, van de corridorstudie. Op basis van het voorkeursalternatief worden verschillende schetsvoorstellen met bijbehorende kostenramingen, financieringsmogelijkheden en faseringsplannen uitgewerkt. Deze schetsvoorstellen worden uitgewerkt in een eindrapportage.

Voor het inhoudelijke proces, definitiefase en ontwerpfase van de corridorstudie A59, wordt als kader een uitgebreid beleidskader meegegeven. Uit dit beleidskader zijn voor landschap & ecologie al op voorhand duidelijke doelen beschreven, maar middels *workshops* wordt de ruimte gegeven om, volgens het Plan van Aanpak "los van uitgangspunten en randvoorwaarden", een gezamenlijke ecologische visie op te stellen. Aan de ene kant vindt er een afkadering plaats door een beleidskader te schetsen, aan de andere kant wordt de ruimte gegeven om los van uitgangspunten en randvoorwaarden een ecologische visie op te stellen. De meegegeven landschappelijke en ecologische doelen kunnen daarom worden beschouwd als kristallisatiepunten.

*Met logica kom je van A naar B,  
met verbeelding kom je overal*

Albert Einstein

Voor verkeer en milieu is op voorhand al gekozen voor een vijftal alternatieven en uit te voeren onderzoeken, dit op basis van een inventarisatie van inhoudelijke standpunten van de betrokken partijen. Hier wordt gezocht naar een balans tussen ruimte en afkadering van het onderzoek. Resultaten van de werkgroepen, vertaald naar een belemmeringen- en kansenkaart, worden uitgewerkt in een vijftal alternatieven. Vervolgens wordt er ruimte geboden aan de partijen om alternatieven aan te passen of toe te voegen. Het vijftal alternatieven kunnen hier worden beschouwd als kristallisatiepunten.

Voor het gehele proces worden geen randvoorwaarden meegegeven ten aanzien van 'geld', er wordt niet uitgegaan van een bepaald realisatiebudget. Voor tijd wordt uitgegaan van een afronding van de corridorstudie A59 in 2008, waarbij de onderzoekshorizon voor de problematiek van de A59 ligt in het jaar 2020. Dit houdt in dat voor de onderzoeken de autonome ontwikkelingen tot het jaar 2020 als uitgangspunt worden genomen voor de oplossing van de problematiek van de A59.

De openheid van het procesontwerp A59 is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 23: Openheid in het procesontwerp A59

Openheid	Toelichting
Multi-issue agenda	Het aantal <i>issues</i> op de agenda is gedurende de onderhandelingen vergroot naar de <i>issues</i> verkeer & vervoer en landschap & ecologie. Het <i>issue</i> water kan voor een participatie van de cruciale actor het Waterschap zorgen.
Participatiegraad	Er zijn een duidelijke probleem-, doelstelling en fasen in het procesontwerp opgenomen. Diverse regels ontbreken. De participatie is groot te noemen, aandacht moet uitgaan naar participatie van de EU, de Dienst Landelijk Gebied en het Waterschap.
Variëteit van de inhoud	Ondanks een meegegeven beleidskader en een planning voor de

Openheid	Toelichting
	corridorstudie, krijgen de werkgroepen voldoende ruimte om geformuleerde kristallisatiepunten uit te werken in <i>workshops</i> .

## 6.2 Bescherming kernwaarden procesontwerp A59

Om de bescherming van de kernwaarden in het procesontwerp te beoordelen, wordt gekeken naar:

- De inbreng van actoren ten aanzien van de kernwaarden;
- *Commitment* in het procesontwerp;
- Variëteit van de inhoud in het procesontwerp.

### *Kernwaarden*

De inhoud van de intentieverklaring is uitonderhandeld in de projectgroep waarin alle participanten uit de stuurgroep vertegenwoordigd waren. Hier heeft een discussie over de status en vorm van de bestuurlijke afspraak plaatsgevonden. Eind 2006 was het convenant zo goed als uitgewerkt en gereed voor ondertekening. Door de Provincie zijn bezwaren geuit over het convenant, de Provincie vond de vorm en inhoud van het convenant te 'verplichtend'. In het verleden zijn er teveel convenanten gesloten waarbij de Provincie – bij gewijzigde omstandigheden – nogal eens het verwijt kreeg afspraken niet na te komen. Om die reden is afgesproken, dat er in plaats van een convenant een 'vrijblijvender' en uitgekede intentieverklaring moest komen. De status is voor zowel het convenant als de intentieverklaring gelijk, beide vormen van een bestuurlijke afspraak zijn niet in rechte afdwingbaar.

Daarnaast is er nog een financieringsconflict geweest over de betaling voor de inzet van Dick Veen als procesmanager en de (externe) kosten voor de corridorstudie A59. Het conflict is weggenomen doordat de Provincie een groter deel van de studiekosten op zich heeft genomen, de gemeente Heusden heeft toegezegd de kosten voor de inzet van Dick Veen voor haar rekening te nemen.

Door de Provincie en Rijkswaterstaat is ingebracht dat de studie zoveel mogelijk aan moet sluiten bij de MIT-spelregels, dit verzoek is verwerkt in het Plan van Aanpak. Volgens Dick Veen is er door partijen geen voorbehoud gemaakt voor wat betreft oplossingsrichtingen. Er zijn door partijen geen inhoudelijke randvoorwaarden meegegeven ter bescherming van hun kernwaarden.

### *Commitment*

Door het opstellen en ondertekenen van de intentieverklaring wordt van de partijen *commitment* aan het proces gevraagd. Maar ook inhoudelijk wordt er *commitment* gevraagd, zo luidt het doel van de intentieverklaring:

"Partijen spreken de gezamenlijke intentie uit om in het kader van de Corridorstudie A59 gedurende het onderzoek zowel inhoudelijk als procesmatig goed en constructief samen te werken:

- Conform het Plan van Aanpak en het communicatieplan met als resultaat een schetsvoorstel waarin infrastructurele en niet-infrastructurele maatregelen zijn opgenomen die een bijdrage leveren aan:
  - Het verbeteren van de doorstroming op de A59 alsmede op aansluitingen van de A59 naar het onderliggend wegennet;
  - Het vormgeven van het landschap en de robuuste ecologische verbindingzones;
- Teneinde de uitkomsten van de studie over te dragen aan de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, met als doel de studie o de korte termijn als basis te laten dienen voor de MIT-studie.
- Met inachtneming dat de intentieverklaring niet in rechte afdwingbaar is;
- En overige of onduidelijke zaken in overleg met de projectgroep of de procesmanager worden besproken."

De corridorstudie A59 bestaat uit een drietal fasen en na elk van deze fase is besluitvorming voorzien, partijen moeten zich aan deze besluiten committeren. Een volgende fase wordt pas gestart na formele besluitvorming, volgens de intentieverklaring: "Aan het eind van elke fase zal tijdens een besismoment een besluit over die fase worden genomen en wordt het Plan van Aanpak voor de dan volgende fase vastgesteld." Uitstel van *commitment* is dan ook niet mogelijk.

Er was in het convenant aandacht besteed aan *commitment* voor politiek verantwoordelijke bestuurders. Zo moeten "projectonderdelen die in de stuurgroep zijn behandeld in het kader van de voortgang van het project binnen tenminste twee maanden na de stuurgroepvergadering door de verschillende colleges vastgesteld worden." Dit artikel is in de intentieverklaring niet meer opgenomen.

#### *Exit regels*

Om de drempel voor deelname van partijen aan het proces te verlagen, is het van belang om *exit* regels op te nemen. In het eerder opgestelde convenant was er sprake van opname van duidelijke *exit* regels, in de intentieverklaring zijn deze regels niet opgenomen. Dit laatste is vreemd, gezien het bezwaar van de Provincie tegen de status en vorm van de bestuurlijke afspraak zoals vastgelegd in een convenant. Onderdeel van het bezwaar was juist dat de Provincie bij eerder aangegane convenanten niet de mogelijkheid had om, bij veranderde omstandigheden, op afspraken terug te komen.

De bescherming van kernwaarden in het procesontwerp A59 is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 24: Bescherming kernwaarden in het procesontwerp A59

Bescherming kernwaarden	Toelichting
Kernwaarden	De vorm en status van de bestuurlijke afspraak, de intentieverklaring, was een voorwaarde voor de Provincie. Toetreding van Rijkswaterstaat tot de corridorstudie was mogelijk door de studie te laten aansluiten bij de MIT-spelregels.
<i>Commitment</i>	<i>Commitment</i> wordt gevraagd aan het proces maar ook aan de inhoudelijke doelstellingen. Elke fase wordt afgesloten met besluitvorming, uitstel van <i>commitment</i> aan deze besluiten is niet mogelijk. Er wordt geen aandacht (meer) besteed aan <i>commitment</i> voor politiek verantwoordelijke bestuurders.
<i>Exit</i> regels	De <i>exit</i> regels zoals deze opgenomen waren in de eerder opgestelde convenant zijn niet overgenomen in de intentieverklaring. Dit heeft niet geleid tot weigering van partijen om te participeren, het was juist een voorwaarde voor de Provincie om deel te nemen aan de corridorstudie.

### 6.3 Voortgang procesontwerp A59

Om voortgang in het procesontwerp te beoordelen, wordt gekeken naar:

- De kansen op winst;
- Gelaagdheid organisatie;
- De zwaarte van de vertegenwoordiging;
- Het omgevingsmanagement.

#### *Kans op winst*

Eén van de mogelijkheden om de voortgang van het proces te waarborgen is om het proces voldoende aantrekkelijk te maken, er moet zicht zijn op winstmogelijkheden. Middels een inventarisatie, middels interviews van de betrokken partijen door Tauw en Goudappel Coffeng, zijn de belangrijkste coöperatieve prikkels inzichtelijk gemaakt en gebruikt bij het opstellen van het Plan van Aanpak:

- Heusden en Waalwijk hebben elkaar blijvend nodig voor de oplossing van de verkeers- en vervoersproblematiek;
- 's-Hertogenbosch heeft Heusden nodig voor de realisering van de Groene Delta, de groene overgang van stad naar platteland;
- Het Waterschap en 's-Hertogenbosch hebben gemeente Heusden nodig voor de realisatie van HoWaBo;
- De Provincie is verantwoordelijk voor de uitwerking van de studie Waalboss;
- Rijkswaterstaat is in de rol van wegbeheerder en in het kader van de ontsnippering van het rijkswegennet (het MJPO) belanghebbende;
- Het bedrijfsleven heeft belang bij een goed wegennet;
- Natuurverenigingen hebben alle hiervoor genoemde arena's, netwerken en actoren nodig voor de realisatie van de ecologische verbindingzones.

De winstmogelijkheden en *package deals* zijn zowel gebaseerd op productie- als blokkademacht van de partijen.

*Gelaagdheid organisatie*

De projectstructuur voor de corridorstudie A59 wordt gevormd door een drietal werkgroepen: de werkgroep Landschap & ecologie, de werkgroep Verkeer & milieu en de werkgroep Communicatie. Deze bestaan uit de ambtelijke vertegenwoordiging van de betrokken partijen. Vertegenwoordigers uit de werkgroepen vormen de projectgroep, de ambtelijke samenstelling komt overeen met de bestuurlijke bezetting van de stuurgroep. De procesleiding is in handen van Dick Veen. Voorstellen vanuit de werkgroepen zullen worden vastgesteld door een stuurgroep. Ten behoeve van het creëren van draagvlak wordt een klankbordgroep ingesteld. Deze gelaagde structuur biedt de procesmanager voldoende mogelijkheden om conflicten op een 'lager' niveau binnen de projectorganisatie op te lossen.

*Vertegenwoordiging*

Er zijn allemaal argumenten, genoemd in hoofdstuk twee, die pleiten voor een zware vertegenwoordiging in het proces. Voor de bepaling van de zwaarte van de vertegenwoordiging wordt alleen gekeken naar de bemensing van de stuurgroep, niet naar de bemensing van de projectgroep of de werkgroepen.

De stuurgroep wordt voorgezeten door de gedeputeerde verkeer & vervoer mevr. C. Steffens, secretaris is Dick Veen. De gemeenten, 's-Hertogenbosch, Waalwijk en Heusden, worden vertegenwoordigd door hun wethouders verkeer & vervoer, respectievelijk: dhr. B. Eigeman, dhr. J. van Groos en dhr. M. Buijs. Natuurmonumenten wordt door regiodirecteur dhr. P. van den Tweel vertegenwoordigd en Staatsbosbeheer door dhr. C. Rijnen die tevens lid is van de Provinciale Commissie Ecologie.

De stuurgroep kent een zware vertegenwoordiging, de vraag is of de politieke bestuurders voldoende gezag hebben op andere dan hun eigen beleidsterrein. De politieke bestuurders zijn stuk voor stuk verantwoordelijk voor verkeer & vervoer binnen hun college, andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, natuur en milieu zijn niet vertegenwoordigd. De politieke bestuurders worden geacht om ook op andere beleidsterreinen hun organisatie te vertegenwoordigen, het is natuurlijk niet de bedoeling dat er bijvoorbeeld per project een drietal wethouders van een gemeente aanschuiven. Maar het zwaartepunt zullen ze leggen bij het beleidsterrein waar ze direct verantwoordelijk voor zijn, vertegenwoordiging van hun 'eigen' beleidsterrein legt meer gewicht in de schaal.

Vrij recent zijn er plannen voor het instellen van een coördinerende Gedeputeerde voor de projecten HoWaBo, de Groene Delta en de corridorstudie A59.

*Omgevingsmanagement*

Naast de ingeschakelde actoren resteert er een 'externe omgeving' die middels omgevingsmanagement benaderd moet worden.

In het communicatieplan worden twee doelgroepen, de besluitvormers en gebruikers, onderscheiden. Op basis van een continue actorenanalyse wordt een communicatiematrix opgesteld, de communicatiematrix maakt onderscheid in de posities 'partners', 'fans', 'tegenstanders' en 'buitenstaanders'. De positie van de actoren wordt bepaald en vastgelegd in de communicatiematrix, op basis van de positie wordt een benadering van 'samenwerken', 'betrekken', 'benutten' of 'informereren' gekozen.

Gedurende het proces zijn een aantal externe communicatiestromen gepland, bestaande uit persberichten, een informatieavond per gemeente en twee klankbordgroepoverleggen.

Voor de communicatie wordt onderscheid gemaakt in 'politieke aandacht' als communicatiestroom en de zogenaamde projectcommunicatie. Het communicatieplan beschrijft de projectcommunicatie, de communicatiestroom 'politieke aandacht' is niet geregeld in het communicatieplan.

Er is niks opgenomen over de communicatie van tussenresultaten of *quickwins*.

De voortgang in het procesontwerp A59 is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 25: Voortgang in het procesontwerp A59

Voortgang	Toelichting
Kans op winst	Door de afhankelijkheid van de netwerken HoWaBo, de Groene Delta en de A59 zijn er diverse <i>package deals</i> te maken. Voor de realisatie van de ecologische verbindingzones zijn de natuurverenigingen aangewezen op de bij het netwerk A59 aangesloten actoren.
Gelaagdheid organisatie	De structuur van de organisatie bestaat uit een stuurgroep, een projectgroep en een aantal werkgroepen. Voldoende mogelijkheden voor de



Voortgang	Toelichting
	procesmanager om conflicten op een 'lager' niveau op te lossen.
Vertegenwoordiging	De stuurgroep kent een zware vertegenwoordiging. Kanttekening hierbij is dat de vertegenwoordiging van de overheid voornamelijk het beleidsterrein verkeer & vervoer vertegenwoordigt.
Omgevingsmanagement	Interne en externe projectcommunicatie is vastgelegd. De communicatiestroom 'politieke aandacht' is niet vastgelegd.

#### 6.4 Inhoud procesontwerp A59

Om de inhoud in het procesontwerp te beoordelen, wordt gekeken naar:

- Variëteit van de inhoud;
- Inzet experts en belanghebbenden.

##### *Variëteit van de inhoud*

De variëteit naar selectie in het proces is al eerder beschreven. Door het inrichten van verschillende werkgroepen worden voor meerdere *issues* belemmeringen en kansen geformuleerd. Deze belemmeringen en kansen worden integraal verwerkt tot een kaart, op basis van deze kaart wordt een vijftal alternatieven opgesteld. Eén van de alternatieven, of een alternatief op basis van onderdelen van de vijf alternatieven, wordt als voorkeursalternatief verkozen. Het voorkeursalternatief wordt uitgewerkt in meerdere schetsvoorstellen.

Het lijkt er op dat er voldoende opties bij aanvang van het proces kunnen worden ontwikkeld en dat de integraliteit en hiermee de kans op *package deals* in voldoende mate aanwezig is.

##### *Experts en belanghebbenden*

Er zijn drie werkgroepen opgetuigd: de werkgroep Verkeer & milieu, de werkgroep Landschap & ecologie en de werkgroep Communicatie. Hierin zitten deskundigen van de belanghebbende partijen, inhoudsdeskundige ambtenaren, bijgestaan door experts van Tauw en Goudappel Coffeng.

Deze werkgroepen zijn tevens als onderzoeksarena's te zien, eventueel benodigde onderzoeken worden vanuit de werkgroepen gecoördineerd. Het beoordelingskader, bestaande uit beoordelingscriteria, van de alternatieven wordt opgesteld door de werkgroepen en vastgesteld door de stuurgroep.

In de werkgroepen wordt geen strikte scheiding aangebracht tussen belanghebbenden en experts. Die scheiding wordt wel bewerkstelligd door een organisatiestructuur, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen een 'inhoudelijke' werkgroep, een 'inhoudelijke en procesmatige' projectgroep en een 'procesmatige' stuurgroep.

De inhoud in het procesontwerp A59 is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 26: Inhoud in het procesontwerp A59

Inhoud	Toelichting
Variëteit van de inhoud	Werkgroepen krijgen in workshops de ruimte om voldoende opties te ontwikkelen. De integraliteit en de kans op <i>package deals</i> is in voldoende mate aanwezig.
Experts en belanghebbenden	Er is geen scheiding aangebracht tussen experts en belanghebbenden, de belanghebbenden hebben hun eigen inhoudelijke experts. Wel is er een scheiding aangebracht tussen inhoud en proces door de inrichting van een organisatiestructuur bestaande uit een stuurgroep, een projectgroep en werkgroepen.

#### 6.5 Analyse procesontwerp A59

In de voorgaande paragrafen is gekeken naar het procesontwerp van de A59 door deze kwalitatief te beschouwen op de vier kernelementen openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud. Het is moeilijk om op voorhand, het proces moet nu aanvangen, iets te zeggen over voldoende mate van openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud. Dit zal nu in de praktijk moeten blijken, wel formuleer ik op basis van de documentanalyse van het procesontwerp een aantal bevindingen.

*Openheid in het procesontwerp*

In het procesontwerp is rekening gehouden met meerdere *issues*, bestaande uit de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie. Daarnaast is in het procesontwerp een transparant proces geschetst, er is helderheid over de probleem- en doelstelling en te doorlopen fasen in de corridorstudie. Dit leidt tot een hoge participatiegraad. Participatie van het Waterschap kan worden bewerkstelligd door het *issue* water op te nemen, maar hierbij valt wel de kanttekening te plaatsen dat het *issue* water al wordt meegenomen in de netwerken HoWaBo en de Groene Delta. Er is voldoende variëteit van de inhoud, ondanks een duidelijke afkadering lijken voor de *issue* verkeer & vervoer en landschap & ecologie kristallisatiepunten geformuleerd. De werkgroepen krijgen in *workshops* de mogelijkheid om een visie of alternatieven te ontwikkelen op basis van deze kristallisatiepunten.

*Bescherming van kernwaarden in het procesontwerp*

In het procesontwerp is de vorm en de status van de bestuurlijke afspraak veranderd, dit was een voorwaarde van de Provincie om toe te treden. Door het procesontwerp aan te laten sluiten op de MIT-spelregels is Rijkswaterstaat akkoord met de opzet van de corridorstudie A59. Middels ondertekening van de intentieverklaring committeren partijen zich aan de inhoud en het proces van de corridorstudie A59. De corridorstudie is verdeeld in fasen, elke fase wordt afgesloten en gestart na besluitvorming. Uitstel van *commitment* ontbreekt, dit blijft voor het besluitvormingsproces een aandachtspunt. Tevens is het *commitment* van politieke bestuurders een aandachtspunt, er zijn geen regels opgenomen voor vaststelling van de besluiten van de stuurgroep A59 in de colleges. Er zijn geen *exit* regels opgenomen in het procesontwerp, gedurende het proces moet de procesmanager voorstellen doen voor regels over (voorkoming van) uittreding van partijen.

*Voortgang in het procesontwerp*

Door afhankelijkheden in het netwerk A59, maar ook in andere netwerken, zijn er voldoende winstmogelijkheden en *package deals* te maken. De structuur van de organisatie geeft de procesmanager voldoende mogelijkheden om conflicten op een 'lager' niveau op te lossen. De stuurgroep A59 kent een zware vertegenwoordiging, wel lijkt bij de betrokken overheden het beleidsterrein verkeer & vervoer oververtegenwoordigd. Nagedacht kan worden over het (indirect) betrekken van bestuurders van andere beleidsterreinen. Het plan voor een coördinerende Gedeputeerde voor de programma's HoWaBo, de Groene Delta en de A59 is toe te juichen. Projectcommunicatie is geregeld in het communicatieplan, er dient ook nagedacht te worden over regels voor de communicatiestroom 'politieke aandacht'.

*Inhoud in het procesontwerp*

Er worden in de werkgroepen mogelijkheden geboden om opties te ontwikkelen, de integraliteit en de kans op *package deals* is goed. Zowel belanghebbenden als de onafhankelijke partij Tauw en Goudappel Coffeng hebben inhoudelijke experts, er is dus geen scheiding tussen belanghebbenden en experts. Maar door de structuur van de organisatie van de corridorstudie A59 is er wel een scheiding tussen inhoud en proces. Er kunnen discussies ontstaan over de onafhankelijkheid van Tauw en Goudappel Coffeng, andere adviesbureaus kunnen dan worden ingeschakeld voor een parallel en gelijkwaardig onderzoek.

In onderstaande tabel zijn de bevindingen na descriptie en analyse van het procesontwerp A59 verwerkt:

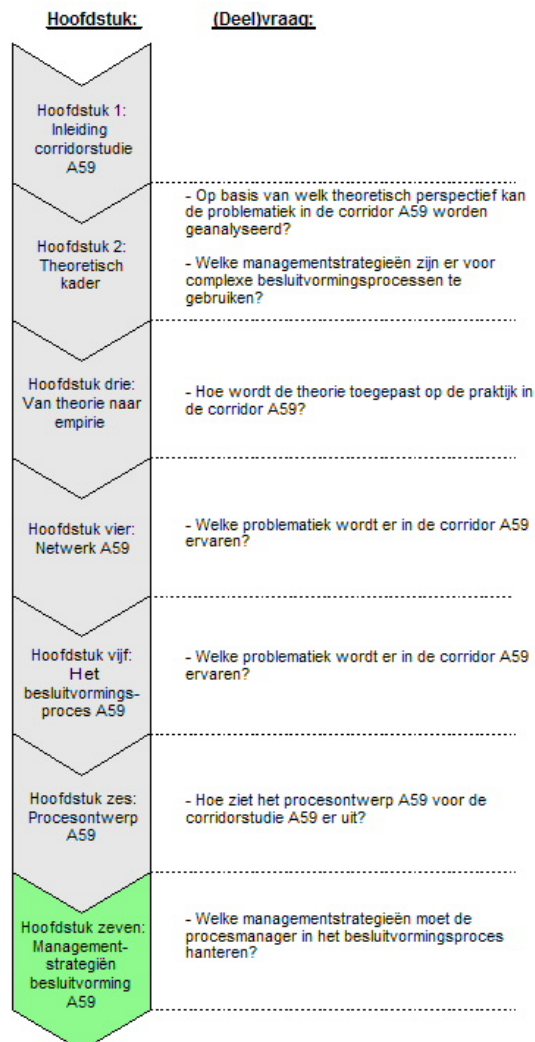
Tabel 27: Bevindingen 'Procesontwerp A59'

Procesontwerp A59			
Kernbegrip	Indicator	Nr.	Bevindingen
Openheid	Multi-issue agenda	19	Het waterschap Aa en Maas is als klankbordlid betrokken bij het proces. In hoofdstuk vier is geconstateerd dat het Waterschap een cruciale actor is, uitbreiding van de agenda met het <i>issue</i> water kan een goede strategie zijn om het Waterschap tot de stuurgroep te laten toetreden.
		20	Maak gebruik van de hernieuwde aandacht voor klimaatveranderingen, zet hierop in bij het pleidooi voor het doortrekken van de robuuste ecologische verbinding Beerze (biodiversiteit en de noord-zuid mitigatie van flora en fauna als gevolg van klimaatverandering) tot aan de Bergse Maas.
	Participatiegraad	21	Door inschakeling van de Dienst Landelijk Gebied worden de partijen het ministerie van LNV en de EU (volledig) ingeschakeld.
	Variëteit van de inhoud	22	Het proces is zo gefaseerd dat er voldoende mogelijkheden zijn voor partijen om opties te ontwikkelen. De beperking tot maximaal vijf alternatieven kan weerstand oproepen.

Procesontwerp A59			
Kernbegrip	Indicator	Nr.	Bevindingen
		23	De resultaten van de studie worden mede overgedragen aan de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, met als doel de studie op de korte termijn als basis te laten dienen voor de MIT-studie. Ondanks dat dit na onderhandelingen is overeengekomen met de betrokken actoren, bestaat er een kans dat de actoren 's-Hertogenbosch, de Provincie en Rijkswaterstaat willen voorkomen dat er getornd wordt aan de prioritering van knelwegvakken zoals totstandgekomen in de arena Brabantstad en de arena Regionaal MIT-overleg. Misschien bieden de op te stellen spelregels voor het MIRT de mogelijkheid tot herprioritering.
Bescherming kernwaarden	Kernwaarden	24	Partijen hebben bij de onderhandelingen over het procesontwerp inhoudelijk geen voorbehoud gemaakt. Toch kan het in het vervolg van het proces bruikbaar zijn om de kernwaarden van de partijen te kennen.
		25	Het dispuut over financiering van de inzet van de procesmanager is een gemiste kans om met veel vertrouwen het studietraject te doorlopen. Het is aan de procesmanager om dit obstakel weg te nemen. Maar de voortrekkersrol die Heusden neemt, eigenlijk de verantwoordelijkheid van de Provincie, 'verplicht' partijen.
	Commitment	26	Denk na over eventuele mogelijkheden om <i>commitment</i> aan deelbesluiten uit te stellen om te voorkomen dat partijen geen weg terug meer zien.
		27	Besluitvorming buiten de stuurgroep en met name in de colleges zijn niet vastgelegd. Gedurende het proces is het aan te raden om hier alsnog regels voor op te stellen.
	Exit regels	28	Er zijn geen <i>exit</i> regels opgenomen in het procesontwerp, dit heeft geen gevolgen gehad voor de toetreding van partijen bij de aanvang van het proces.
Voortgang	Kans op winst	-	-
	Gelaagdheid organisatie	29	De organisatiestructuur lijkt in voldoende mate gelaagd. Eventuele escalatieregels, over hoe op te treden bij geschillen, ontbreken.
	Vertegenwoordiging	30	De stuurgroep kent een zware vertegenwoordiging. Voor de politieke bestuurders, de Gedeputeerde en wethouders, ligt het zwaartepunt erg bij het verkeers- en vervoersbeleid. Aan te raden valt om aandacht te besteden aan het betrekken van de politieke bestuurders die verantwoordelijk zijn voor de beleidsterreinen die overeenkomen met de overige <i>issues</i> op de agenda. Eén coördinerende Gedeputeerde voor de HoWaBo, de Groene Delta en de corridorstudie A59 zorgt voor politieke aandacht en prioritering.
	Omgevingsmanagement	31	Op voorhand zijn het aantal externe communicatiestromen gepland. Zoals er in de communicatiematrix is onderkend dat er een continue proces van positiebepaling van externe actoren benodigd is, zal ook de planning van de externe communicatiestromen een continue proces zijn.
		32	Denk na over de communicatiestroom 'politieke aandacht', dit is nu niet geregeld.
		33	In het kader van verwachtingenmanagement, zeker met het oog op de ontstane vertraging door het uitblijven van de ondertekening van de intentieverklaring, moet worden nagedacht over communicatie van tussenresultaten of eventuele <i>quickwins</i> .
		34	Denk voor omgevingsmanagement na over: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welke arena's en netwerken te benaderen;</li> <li>▪ Welke frequentie;</li> <li>▪ Welke <i>windows of opportunities</i> zijn er. Denk hierbij aan evaluatiemomenten, verkiezingen, onderhandelingen, etcera.</li> </ul>
Inhoud	Variëteit	35	Het lijkt er op dat er voldoende opties bij aanvang van het proces kunnen worden ontwikkeld en dat de integraliteit en hiermee de kans op <i>package deals</i> in voldoende mate aanwezig is.
	Experts en belanghebbenden	36	Het lijkt er op dat er voldoende scheiding van rollen tussen experts en belanghebbenden is aangebracht, maar er tegelijkertijd een vervlechting van inhoud en proces plaatsvindt.

## 7 Managementstrategieën besluitvormingsproces netwerk A59

In de hoofdstukken vier, vijf en zes is een beeld geschetst, middels een descriptie en analyse, van de problematiek in de corridor A59 en het procesontwerp A59. Op basis van deze analyses moet geadviseerd worden over toe te passen managementstrategieën door de procesmanager in het besluitvormingsproces A59. Hiertoe worden deze analyses geconfronteerd met de theorie over management van het proces zoals deze is beschreven in hoofdstuk twee, het theoretisch kader.



In de theorie van het 'management van het proces' wordt, evenals bij de procesarchitectuur, uitgegaan van vier kernelementen:

1. Openheid;
2. Bescherming kernwaarden;
3. Voortgang;
4. Inhoud.

In de volgende paragrafen passeren, op basis van deze kernelementen, een aantal managementstrategieën voor de problematiek in de corridor A59 de revue. De managementstrategieën zijn gebaseerd op de ervaringen zoals deze door De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) in de praktijk zijn opgedaan.

Met het afronden van dit hoofdstuk is de centrale onderzoeksvraag beantwoord:

**Welke managementstrategieën moet de procesmanager van de gemeente Heusden, voor de oplossing van de problematiek in de corridor A59, in het besluitvormingsproces hanteren?**

### 7.1 Problematiek in de corridor A59

In hoofdstuk vier en vijf is een descriptie en analyse van de problematiek in de corridor A59 gegeven. De problematiek in de A59 is geschetst op basis van de:

1. Complexiteit in het netwerk A59 en het besluitvormingsproces A59;
2. Stabiliteit in het netwerk A59 en het besluitvormingsproces A59.

#### *Complexiteit*

De complexiteit is bepaald door naar de probleem- en oplossingspercepties van de betrokken actoren te kijken. Op basis van de probleem- en oplossingspercepties van de actoren is de toewijding bepaald. Door een schets te geven van het besluitvormingsproces tot nu toe, de arena's en netwerken rondom het netwerk A59 en de interacties en de vertrouwensrelaties tussen de actoren, is het beeld van de complexiteit in de corridor A59 gecompleteerd.

Hieronder worden de bevindingen verwoord die voor de procesmanager relevant zijn in het vervolg van de corridorstudie A59.

Kijkend naar de besluitronden dan valt te concluderen dat de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie altijd op de agenda in de corridor A59 hebben gestaan.

Uit de, voor het netwerk A59 relevante, besluitronden komt het beeld naar voren dat de A59 voor wat betreft capaciteits- en verkeersveiligheidsproblematiek een knelpunt is. De problematiek voor het *issue* verkeer & vervoer wordt door veel partijen onderschreven. Maar voor het *issue* verkeer & vervoer is er tot twee keer toe een stagnatie opgetreden, zowel in de studie WaVlij als in de netwerkanalyse Brabantstad. De onderkende problematiek was onvoldoende ernstig om de A59 te prioriteren. In het kader van de studie Waalboss, vertrekpunt voor de corridorstudie A59, is wel een verkeers- en vervoersproject 'Aanpak van de aansluitingenstructuur' benoemd.

Veel partijen zijn voor het *issue* verkeer & vervoer als toegewijd te benoemen, zolang de oplossingen niet ten koste gaan van landschap, ecologie en de leefbaarheid. De Provincie en Rijkswaterstaat hebben zich gecommitteerd aan de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de netwerkanalyse Brabantstad. Ze zijn niet genegen deze afspraken door de eventuele uitkomsten van de corridorstudie A59 in gevaar te brengen. Het signaal van beide partijen is dan ook dat voor de A59 op de kortere termijn gedacht moet worden aan *quickwins* in de vorm van aanpassing van de aansluitingenstructuur en toepassing van (dynamisch) verkeersmanagement. De gemeenten Heusden en Waalwijk hebben een structurele oplossing voor ogen, een verbreding van de rijksweg A59 van 2x2 naar 2x3 rijstroken. De oplossingspercepties voor het *issue* verkeer & vervoer zijn behoorlijk tegengesteld.

Voor wat betreft de landelijke en regionale arena's voor het *issue* verkeer & vervoer is het van belang om invloed uit te oefenen op de vaste kamercommissie V&W en het Regionaal MIT-overleg. Maar de toegang tot deze arena's blijkt in de provincie Noord-Brabant te lopen via de arena Brabantstad. Het lijkt er op dat het netwerk A59 alleen via de actoren 's-Hertogenbosch en de Provincie minimale invloed kan uitoefenen. Voor financiering van de verkeers- en vervoerscomponent resteren de arena's GGA 's-Hertogenbosch en het Samenwerkingsverband Midden-Brabant, maar eventuele beschikbare financiële middelen zijn beperkt. Het aanboren van financiële middelen door het aangaan van een PPS-constructie lijkt vanwege het beperkte economische belang van de regio niet haalbaar.

In de studies WaVlij en Waalboss en in het MJPO, ronde één en twee in het besluitvormingsproces A59, zijn de doorsnijding door de A59 van de ecologische zones nabij de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer onderkend. Ook ter hoogte van het Land van Ooit wordt de doorsnijding van een landschapsecologische zone gesignaleerd. Beide studies en het MJPO dragen maatregelen aan om deze ecologische gebieden te ontsnipperen en te ontwikkelen. Maar deze toewijding is in ieder geval niet vertaald in de regionale beleidsuitwerking het 'Natuur- en landschapsoffensief Brabant 2002-2012'. Ook in ronde drie, de corridorstudie A59, kan het *issue* landschap & ecologie als gezamenlijk ervaren probleem worden gezien. De actoren zien grote kansen om de robuuste ecologische verbindingzone 'de Beerze' door te trekken, via de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer, naar de Bergse Maas. Op de achtergrond speelt mee dat Heusden als gemeente zelfstandig wil blijven en dat de gemeenten Waalwijk en 's-Hertogenbosch een mogelijke uitbreiding zien richting de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer.

Er bestaat voor de corridorstudie A59 een kans om aan te sluiten bij de arena Europese Unie en dan met name voor de Europese programma's gericht op natuur, recreatie en cultuurhistorie. Het netwerk A59 heeft grote raakvlakken met de netwerken HoWaBo en de Groene Delta. In deze netwerken vindt besluitvorming plaats over de groene en 'natte' inrichting in en rondom 's-Hertogenbosch. Het betreft hier onder meer de gebieden Moerputten, het Vughtse Gement, de Diezemonding, het Engelermeer en de Bokhovense polder. De arena Waalboss is de broedkamer geweest voor het vrij recent vastgestelde uitwerkingsplan Waalboss, waar de corridorstudie A59 een vervolg op is. De hier geopenbaarde strategieën zullen niet of nauwelijks gewijzigd zijn. Waar minder zicht op is zijn de lokale arena's zoals de gemeenteraden van de betrokken gemeenten, maar de betreffende gemeenten hebben na de recente gemeenteraadsverkiezingen al duidelijk gemaakt, middels vastlegging in de StructuurvisiePlus, wat het uit te voeren beleid de komende collegeperiode zal zijn.

De *issues* water en leefbaarheid zijn in het verleden niet of nauwelijks als problematiek in de corridor A59 gezien. Dit kan te maken hebben met de beperkte problematiek van deze *issues*

in de corridor A59, maar ook met het tijdsbeeld. De hoogwaterproblematiek en de luchtvervuiling staan de laatste jaren hoger op de politieke agenda. Voor het *issue* water zijn er alleen toegewijde actoren, wel met tegengestelde oplossingen. Heusden en ZLTO zijn voorstander van de inrichting van de Bokhovense polder als overlaatgebied. Heusden wil zo gevrijwaard blijven van de expansiedrift van gemeente 's-Hertogenbosch. ZLTO is voorstander van een overlaatgebied in de Bokhovense polder, de inrichting van deze polder als overlaatgebied is het minst nadelig voor de agrariërs. Het Waterschap en 's-Hertogenbosch zijn, mede vanwege mindere kosten, voorstander van inrichting van het Vughtse Gement als overlaatgebied. Het *issue* leefbaarheid wordt door de meeste partijen niet als probleem ervaren.

### *Stabiliteit*

De stabiliteit is bepaald door naar de afhankelijkheid in het netwerk A59 te kijken. De afhankelijkheid van actoren is in beeld gebracht door te kijken naar de door de actoren aangedragen financiële middelen, productiemiddelen, competenties, kennis en legitimiteit. Deze afhankelijkheden zijn vertaald naar 'cruciaaliteit' en 'centraliteit' van de actoren. Door te kijken naar de stabiliteitsfactoren in het besluitvormingsproces A59, de interactiepatronen en de vertrouwensrelaties, wordt het beeld van de stabiliteit in de corridor A59 gecompleteerd.

De actoren Europese Unie, Rijkswaterstaat Noord-Brabant en de Provincie Noord-Brabant zijn op basis van financiële middelen cruciaal te noemen. Het middel productie, waaronder eigendom vastgoed valt, maakt Rijkswaterstaat Noord-Brabant, Provincie Noord-Brabant, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 's-Hertogenbosch, Waalwijk en Heusden cruciaal in het proces. Kijkend naar de middelen kennis en competentie zijn Rijkswaterstaat Noord-Brabant, de Dienst Landelijk Gebied, Provincie Noord-Brabant, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 's-Hertogenbosch, Waalwijk, Heusden en het waterschap Aa en Maas van groot belang.

Als cruciale actoren in het netwerk A59 zijn de volgende partijen te noemen: de Europese Unie, Rijkswaterstaat Noord-Brabant, de Dienst Landelijk Gebied, Provincie Noord-Brabant, Stichting Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 's-Hertogenbosch, Waalwijk, Heusden en het waterschap Aa en Maas.

De actoren Waterschap Aa en Maas, Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie worden als cruciaal doch momenteel perifere actoren gezien. Het inschakelen van de Dienst Landelijk Gebied en de stimuleringsregelingen van de Europese Unie kan het netwerk A59 van financiële middelen voorzien. De overige cruciale actoren zijn lid van de stuur- en projectgroep A59.

De niet-cruciale actoren ZLTO, de Brabantse Milieufederatie, de actiegroep 'Hoor de A59' en het bedrijfsleven zijn als lid van de klankbordgroep A59 betrokken bij de corridorstudie A59.

Door Rijkswaterstaat wordt aangegeven dat de gemeenten Waalwijk en Heusden op het beleidsterrein verkeer & vervoer niet sterk zijn. Er wordt geconstateerd dat Heusden de laatste jaren een andere houding heeft en meer de samenwerking zoekt met Waalwijk, 's-Hertogenbosch en Rijkswaterstaat. Voor het verkeers- en vervoersbeleid zijn in Brabant de zogenaamde GGA-regio's in het leven geroepen, Rijkswaterstaat ziet weinig *spin-off* van de GGA-overleggen. De corridorstudie A59 wordt daarom positief ontvangen, eindelijk initiatief en samenwerking. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de prioriteit voor Rijkswaterstaat ligt bij het netwerkprogramma Brabantstad, dit programma is de basis geweest voor het landelijk en Brabants MIT. Het is wel in het belang van Rijkswaterstaat om de aansluitingsstructuur op de A59 aan te passen.

De Provincie Noord-Brabant kent voor het verkeer- en vervoersbeleid een tweetal benaderingen, Brabantstad en de GGA-samenwerking. In het kader van Brabantstad is er een tweemaandelijks ambtelijk en bestuurlijk overleg. De arena Brabantstad is als gesloten te bestempelen. In de corridor A59 zijn er twee GGA's betrokken, de GGA 's-Hertogenbosch en het Samenwerkingsverband Midden Brabant. De GGA-regio's komen tweemaandelijks, ambtelijk en bestuurlijk, bij elkaar. In het kader van de uitwerking van het Streekplan, is er in de stedelijke regio Waalboss een uitwerkingsplan Waalboss opgesteld waarin de verstedelijkingsopgave wordt uitgewerkt. Hierin zijn projecten opgenomen voor de ontsnippering van de ecologische zones ter hoogte van de Baardwijkse overlaat, het Land van Ooit en Moerputten-Engelermeer. Om de voortgang van het uitwerkingsplan Waalboss, los van de nadere uitwerking van de westflank Waalboss zoals dit door de corridorstudie A59 wordt opgepakt, te monitoren en actualiseren is het regionale planningsoverleg in het leven geroepen. Deze overleggen zijn tot nu toe alleen gericht op volkshuisvesting, ruimtelijke

ordering en bedrijvigheid. De onderwerpen verkeer & vervoer en landschap & ecologie zijn (nog) niet besproken. De Provincie richt zich op realisatie van de EHS in 2010, een hogere ambitie dan op landelijk niveau (realisatie van de EHS in 2018). Provincie Noord-Brabant ziet kansen om de robuuste ecologische verbindingzone, de Beerze, via de Baardwijkse Overlaat en Engelermeer-Moerputten door te trekken naar de Bergse Maas. Aansluiting is mogelijk bij met name de programma's HoWaBo en de Groene Delta. Doortrekking van de EHS valt buiten het projectgebied van Waalboss, er bestaat de mogelijkheid om doortrekking van de EHS via het 'Provinciaal programma Mooi Brabant' en 'Schoon Brabant' in te steken.

's-Hertogenbosch is als één van de B5 gemeenten een grotere speler in Noord-Brabant. Zo is voor 's-Hertogenbosch de verkeers- en vervoersproblematiek geprioriteerd middels de aanpak van de A2 ten oosten van 's-Hertogenbosch en de westflank van de ring van 's-Hertogenbosch (de zuidwesttangent). De interactie in het kader van de corridorstudie A59 nam pas toe, nadat er naast een verkeer- en vervoerscomponent ook een ecologische component is toegevoegd, de doorstroming van de A59 wordt door 's-Hertogenbosch niet als knelpunt ervaren. In de arena's Brabantstad, GGA 's-Hertogenbosch, Groene Delta en HoWaBo vindt er regelmatig overleg plaats met verschillende actoren. 's-Hertogenbosch heeft regulier overleg met Rijkswaterstaat.

Na het ontdooven van de relatie tussen Waalwijk en Heusden trekt men samen op voor wat betreft de verkeers- en vervoersproblematiek in de corridor A59. Door beide partijen wordt de aanpak van de aansluitingstructuur op de A59 als 'wisselgeld' gezien in de corridorstudie A59. In de interactie is te merken dat het voor Heusden een kernwaarde is om zelfstandig te blijven. Planvorming voor de Baardwijkse Overlaat ligt gevoelig en beïnvloedt hierdoor nog altijd de relatie met Waalwijk. Tussen Rijkswaterstaat en Heusden is tussen 1998 en 2006 geen contact geweest over de door Heusden ervaren problematiek van de A59. Rijkswaterstaat is niet of nauwelijks betrokken bij de totstandkoming van de intentieverklaring en zal ook niet meebetalen aan de studiekosten. Momenteel is er weer bestuurlijk overleg tussen Rijkswaterstaat en Heusden.

Heusden heeft op meerdere fronten contact met de gemeente 's-Hertogenbosch. Beide partijen participeren in de arena's HoWaBo, de Groene Delta, Waalboss en de GGA 's-Hertogenbosch.

Waalwijk heeft via de arena Waalboss contact met de meeste actoren. De gemeente Waalwijk heeft geen regulier overleg met Rijkswaterstaat.

Kijkend naar de interactiefrequentie en vertrouwensrelaties is deze het laagst tussen de volgende actoren:

- Provincie-Waalwijk;
- Provincie-Heusden;
- Rijkswaterstaat-Waalwijk;
- Rijkswaterstaat-Heusden;
- 's-Hertogenbosch-Waalwijk.

Er zijn geen of nauwelijks relaties tussen:

- Netwerk A59-Europese Unie;
- Netwerk A59-Dienst Landelijk Gebied;
- Netwerk A59-waterschap Aa en Maas;
- Netwerk A59-ZLTO;
- Netwerk A59-Bedrijfsleven.

## 7.2 Procesontwerp A59

In hoofdstuk zes is een beschrijving en analyse van procesontwerp A59 gegeven. Het procesontwerp van de A59 is kwalitatief beschouwd op de vier kernelementen: openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud.

### *Openheid van het procesontwerp*

Het procesontwerp A59 heeft een *multi-issue* agenda, bestaande uit de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie. In het procesontwerp is helderheid over de probleem- en doelstelling en de te doorlopen fasen in de corridorstudie A59 gegeven. Er is een hoge participatiegraad. De cruciale actoren het waterschap Aa en Maas, de Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie ontbreken in het centrum van het netwerk A59, ze zijn geen lid van de project- en stuurgroep. Er is voldoende variëteit van de inhoud. De werkgroepen krijgen in *workshops* de mogelijkheid om een visie of alternatieven te ontwikkelen voor de *issues* verkeer & vervoer en landschap & ecologie.

*Bescherming van kernwaarden in het procesontwerp*

Er bestaat een gedragen probleem- en doelstelling voor de corridorstudie A59. Er zijn door partijen geen inhoudelijke randvoorwaarden voor oplossingen meegegeven ter bescherming van hun kernwaarden. Wel zijn er randvoorwaarden meegegeven voor de vorm en de status van de bestuurlijke afspraak en moet de corridorstudie aansluiten bij de MIT-spelregels. Middels ondertekening van de intentieverklaring committeren partijen zich aan de inhoud en het proces van de corridorstudie A59. De corridorstudie is verdeeld in fasen, elke fase wordt afgesloten en gestart na besluitvorming. Uitstel van *commitment* ontbreekt, dit blijft voor het besluitvormingsproces een aandachtspunt. Tevens is het *commitment* van politieke bestuurders een aandachtspunt, er zijn geen regels opgenomen voor vaststelling van de besluiten van de stuurgroep A59 in de colleges. Er zijn geen *exit* regels opgenomen in het procesontwerp, gedurende het proces moet de procesmanager voorstellen doen voor regels over (voorkoming van) uittreding van partijen. Het ontbreken van *exit* regels bij aanvang van het proces heeft niet geleid tot een lage participatiegraad.

*Voortgang in het procesontwerp*

Door afhankelijkheden in het netwerk A59, maar ook in andere netwerken, zijn er voldoende winstmogelijkheden en *package deals* te maken. De structuur van de organisatie geeft de procesmanager voldoende mogelijkheden om conflicten op een 'lager' niveau op te lossen. De stuurgroep A59 kent een zware vertegenwoordiging, wel lijkt bij betrokken overheden het beleidsterrein verkeer & vervoer oververtegenwoordigd. Projectcommunicatie is geregeld in het communicatieplan, er zijn geen regels opgesteld voor de communicatiestroom 'politieke aandacht'. De afronding van de fasen in de corridorstudie A59 worden gecommuniceerd, in het communicatieplan is niks opgenomen over de communicatie van tussenresultaten of *quick wins*.

*Inhoud in het procesontwerp*

Er worden in de werkgroepen mogelijkheden geboden om opties te ontwikkelen, de integraliteit en de kans op *package deals* is goed. De betrokken partijen zijn zowel belanghebbenden als inhoudelijke experts, er is geen scheiding tussen belanghebbenden en experts. Maar door de structuur van de organisatie van de corridorstudie A59 is er wel een scheiding tussen inhoud en proces. De werkgroepen worden door inhoudelijke experts van de onafhankelijke partij Tauw en Goudappel Coffeng bijgestaan.

**7.3 Toe te passen managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59**

*De mens struikelt niet over een berg,  
maar over een molshoop*

Confucius

Op basis van de in paragraaf 7.1 geschetste problematiek in de corridor A59 en de analyse in paragraaf 7.2 van het procesontwerp A59, kan bepaald worden welke managementstrategieën de procesmanager in het besluitvormingsproces moet hanteren.

Voor de prescriptie van de managementstrategieën wordt uitgegaan van de in de theorie van het 'management van het proces' genoemde vier kernelementen:

1. Openheid;
2. Bescherming kernwaarden;
3. Voortgang;
4. Inhoud.

*7.3.1 Openheid in het besluitvormingsproces*

De participatiegraad tijdens de aanvang is hoog, maar een drietal cruciale actoren ontbreekt in het centrum van het netwerk A59. De participatie van de cruciale actoren waterschap Aa en Maas, Dienst Landelijk Gebied en via de financiële stimuleringsregelingen de Europese Unie is noodzakelijk.

Zet daarom voor het *issue* landschap & ecologie in op de uitbreiding van de robuuste ecologische verbinding de Beerze. De twee landschapsecologische zones met ecologische potentie, de Baardwijkse Overlaat en Engelermeer-Moerputten, moeten onderdeel worden van



de EHS. Inschakelen van de Europese Unie en de Dienst Landelijk Gebied leidt tot het toevoegen van financiële middelen tot het netwerk A59. Denk hierbij aan een koppeling met de uitvoering van de programma's 'Natura 2000' en ontsluiting van de fondsen LIFE+, LEADER+ en POP2. **Aanbeveling A, schakel de actoren Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie in.**

Voor het betrekken van de cruciale actor het Waterschap, moet het *issue* water toegevoegd worden aan de agenda, het *issue* water wordt door veel partijen gedeeld. Kanttekening hierbij is dat het *issue* water al belegd is in de netwerken de Groene Delta en HoWaBo. Alternatief voor de procesmanager is het samen optrekken van de netwerken corridorstudie A59, HoWaBo en de Groene Delta voor wat betreft het ontwikkelen van de ecologische verbinding Moerputten-Engelermeer en de waterproblematiek van 's-Hertogenbosch. **Aanbeveling B, schakel de actor het waterschap Aa en Maas in.**

### 7.3.2 Bescherming kernwaarden in het besluitvormingsproces

Aandachtspunten voor het besluitvormingsproces zijn het opstellen van besluitvormingsregels en *exit* regels. Maar voor de procesmanager ligt hier niet de prioriteit, het *commitment* voor de corridorstudie A59 bij aanvang van het proces lijkt voldoende. Volgens de intentieverklaring worden "overige of onduidelijke zaken in overleg met de projectgroep of de procesmanager besproken."

### 7.3.3 Voortgang in het besluitvormingsproces

De toegang tot de landelijke en regionale arena's voor verkeer & vervoer, de vaste kamercommissie V&W en het Regionaal MIT-overleg, zijn alleen bereikbaar via de gesloten arena Brabantstad. Voor financiering van de verkeer- en vervoerscomponent resteren de arena's GGA 's-Hertogenbosch en het Samenwerkingsverband Midden-Brabant, maar eventuele beschikbare financiële middelen zijn beperkt. Structurele oplossingen van de capaciteitsknelpunten zoals een verbreding van de A59 zijn volgens twee cruciale spelers, Provincie en Rijkswaterstaat, niet haalbaar. Ga voor oplossingen van het *issue* verkeer & vervoer voor een pakket aan *quickwins* (openbaar vervoer, fiets, mobiliteitsmanagement, dynamisch verkeersmanagement). Het *issue* leefbaarheid, problematiek geluid en lucht, wordt door de meeste actoren niet gedeeld. Het *issue* leefbaarheid moet geen speerpunt worden in de corridorstudie A59, alleen als onderdeel van een *package deal* kan het meegenomen worden. Speerpunt van de corridorstudie A59 moet het *issue* landschap & ecologie worden, met name het doortrekken van de robuuste ecologische verbindingzone via de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer. Vanuit deze oplossing voor het *issue* landschap & ecologie moet naar het *issue* verkeer & vervoer worden gekeken. **Aanbeveling C, het *issue* verkeer & vervoer en leefbaarheid niet als speerpunt inzetten.**

De stuurgroep kent een zware vertegenwoordiging. Maar de betrokken overheden worden nogal eenzijdig vertegenwoordigd, de Gedeputeerde en de wethouders zijn portefeuillehouders van verkeer & vervoer. De politieke bestuurders worden geacht om ook op andere beleidsterreinen hun organisatie te vertegenwoordigen, maar het gevaar is dat de uitgebreide netwerken van de Gedeputeerde en wethouders op de beleidsterreinen natuur en ruimtelijke ordening niet of onvoldoende worden ingeschakeld. De procesmanager moet regels opstellen voor de communicatiestroom 'politieke aandacht', als manier om deze politieke bestuurders in te schakelen. Aansluiting bij de netwerken HoWaBo, de Groene Delta en de programma's het 'Provinciaal programma Mooi Brabant' en 'Schoon Brabant' ondersteunt de inschakeling van de politieke bestuurders. Het plan voor een coördinerende Gedeputeerde voor de programma's HoWaBo, de Groene Delta en de A59 moet vanuit het netwerk A59 ondersteund worden. Gebruik in de communicatiestroom 'politieke aandacht' de recente maatschappelijke aandacht voor klimaatverandering voor agendering van de problematiek van de A59. **Aanbeveling D, richten op de communicatiestroom 'politieke aandacht'.**

### 7.3.4 Inhoud van het besluitvormingsproces

Het procesontwerp A59 geeft, in ieder geval op papier, voldoende mogelijkheden voor de inhoud in het besluitvormingsproces A59. Er worden voldoende mogelijkheden geboden voor ontwikkeling van integrale opties en kansen op *package deals*, zeker als het *issue* water op de agenda wordt gezet. De inrichting van 'inhoudelijke' werkgroepen, het organiseren van

*workshops* en de ondersteuning van onafhankelijke 'inhoudelijke' experts van Tauw en Goudappel Coffeng moet leiden tot *negotiated knowledge*.

In de onderstaande tabel is een overzicht van de, door de procesmanager, toe te passen managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59 gegeven.

**Tabel 28: Managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59**

<b>Managementstrategieën in het besluitvormingsproces A59</b>		
<b>Kernbegrip</b>	<b>Aanbeveling</b>	<b>Toelichting</b>
Openheid	A Schakel de actoren Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie in.	Voor het <i>issue</i> landschap & ecologie moet worden ingezet op de uitbreiding van de robuuste ecologische verbindingzone de Beerze door ontwikkeling van de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer. Financiële middelen kunnen aan het netwerk worden toegevoegd door de actoren Dienst Landelijk Gebied en de Europese Unie in te schakelen.
	B Schakel de actor Aa en Maas in.	Door toevoeging van het <i>issue</i> water aan de agenda kan het Waterschap worden ingeschakeld.
Bescherming kernwaarden	-	-
Voortgang	C Zet het <i>issue</i> verkeer & vervoer en leefbaarheid niet als speerpunten in.	Structurele oplossingen van de capaciteitsknelpunten zoals een verbreding van de A59 zijn volgens twee cruciale spelers, Provincie en Rijkswaterstaat, niet haalbaar. Ga voor oplossingen van het <i>issue</i> verkeer & vervoer voor een pakket aan <i>quickwins</i> . Het <i>issue</i> leefbaarheid, problematiek geluid en lucht, wordt door de meeste actoren niet gedeeld. Speerpunt van de corridorstudie A59 moet het <i>issue</i> landschap & ecologie worden, met name het doortrekken van de robuuste ecologische verbindingzone via de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer.
	D Richten op de communicatiestroom 'politieke aandacht'	De vertegenwoordiging van de overheden bestaat uit de portefeuillehouders voor verkeer & vervoer. Stel regels op voor de inschakeling van de communicatiestroom 'politieke aandacht' en schakel hiermee ook de politieke bestuurders en hun uitgebreide netwerken op de beleidsterreinen natuur en ruimtelijke ontwikkeling in. Zoek toenadering tot relevante netwerken en beleidsprogramma's. Zoals HoWaBo, de Groene Delta, provinciaal programma Mooi Brabant en Schoon Brabant.
Inhoud	-	-

## 8 Nawoord

Hieronder volgt een nawoord, gericht op mogelijkheden tot een vervolgonderzoek en een korte reflectie op de afstudeerscriptie.

### 8.1 Mogelijkheden voor een vervolgonderzoek

De kansen voor de corridorstudie A59 liggen momenteel met name op het vlak van het *issue* landschap & ecologie. Voor het *issue* verkeer & vervoer wordt er door de cruciale actoren Rijkswaterstaat Noord-Brabant en de Provincie Noord-Brabant, voor de opname van de problematiek A59 in het MIT, een blokkade opgeworpen.

Zoals eerder is gesteld blijkt uit de netwerkanalyse Brabantstad dat de A59 hoog geprioriteerd is, maar dat het als 'eerste reserve op de bank' zit. Het budget voor het MIT is gewoon ontoereikend voor de oplossing van de problematiek A59. En knelwegvakken worden, met de huidige MIT-spelregels, voornamelijk geprioriteerd op basis van capaciteitsknelpunten in economische kerngebieden.

Voor het *issue* verkeer & vervoer zijn in de toekomst mogelijkheden voor een vervolgonderzoek. Deze mogelijkheden zijn gericht op budgettering en de MIT-spelregels:

#### *Publiek Private Samenwerking*

De N50 tussen Rosmalen en Geffen is, middels een PPS-constructie, omgebouwd naar de rijksweg A59. Te onderzoeken valt of middels een PPS-constructie financiële middelen aan het netwerk A59 kunnen worden toegevoegd.

#### *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*

Het nieuwe kabinet stuurt in haar regeerakkoord aan op een betere samenhang tussen ruimtelijke- en infrastructuurontwikkeling en is van plan het huidige MIT te vervangen door een Meerjarenprogramma Infrastructuur, **Ruimte** en Transport. De departementen van VROM, V&W, LNV en EZ gaan gezamenlijk werken aan een samenhangend ruimtelijk-economisch investeringsprogramma. Een programma dat gaat over fysieke rijksprojecten in de domeinen infrastructuur, water, ruimte, economie en ecologie. Dit jaar wordt aangevangen met het uitwerken van gezamenlijke spelregels voor de afweging en besluitvorming in het totale ruimtelijk-economisch domein. Gedurende de corridorstudie A59 kan de uitwerking van deze spelregels voor het MIRT worden gemonitord.

### 8.2 Reflectie afstudeerscriptie

Terugkijkend op de studie en de afstudeerscriptie kan ik stellen dat Bestuurskunde mijn ogen verder heeft geopend. Ik als civiel technicus kon de wereld 'veilig' bezien vanuit een technische rationaliteit, waar zaken toch vaak zwart-wit zijn of lijken (ondanks de ervaring met 'rapportoorlogen') en waar geen oog is voor andere rationaliteiten.

Ik heb geleerd dat beleids-, sturings- en organisatiebenaderingen geen dichotomie zijn, maar afhankelijk van de situatie, de plaats en tijd zich bewegen op een continuüm. Welkom in de wereld van *wicked problems* en *it all depends*, een studie en een afstudeerscriptie die meer vragen oproept dan beantwoordt, maar wel een studie en afstudeerscriptie die je anders leert 'kijken' naar de (publieke) wereld!

## Literatuur

### Boeken

- Castells, M., *The rise of the network society: economy, society and culture*, Blackwell Publishers, Cambridge, 2000, first edition 1996.
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Eburon, Delft, 1995.
- Rutgers, M., *Grondslagen van de bestuurskunde. Historie, begripsvorming en kennisintegratie*, Coutinho, Bussum, 2004.
- Castells, M., An introduction in the information age, in: Webster, F (ed.), *The information society reader*, Routledge Student Reader, London, 2004, pp. 138-149.
- Lips, Bekkers, Zuurmond, *ICT en openbaar bestuur*, uitgeverij Lemma BV, Utrecht 2005.
- Sassen, S., *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1994.
- Sassen, S., *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*, Columbia University Press, New York, 1996.
- 't Hart, Anchrit Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, tweede druk, Boom, Amsterdam, 2002, p. 31-34.
- W. Kickert, *Public management reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2000. Part Two: National government reforms chapters 4 (context of reforms) 5 (management reforms) and 6 (underlying frames), pag. 65-124.
- Klijn, Erik-Hans & Joop Koppenjan, *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving en decision making*, New York: Routledge, 2004.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, tweede herziene druk, Academic Service, Den Haag, 2002.
- Kotter, John P., Leading change: Why Transformation efforts Fail, in: *Engineering Management Review*, 1997.
- Jong, W.M. de, *Institutional Transplantation: How to adopt Good Transport Infrastructure Decision Making Ideas from Other Countries?*, Delft, 1999.
- Verschuren, Piet & Hans Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, tweede druk, Lemma BV, Utrecht, 1998.
- Deelder, J., Renaissance. Gedichten '44-'94, De Bezige Bij, Amsterdam, 1994, p. 503.

### Rapporten

- Klijn, Erik-Hans, *Managing Complexity: achieving the impossible?*, paper for the British Academy of Management Conference "Challenges of Organisation in Global Markets", Said Business School, Oxford University, Track: Public Management and Governance, 13-15 September, Oxford, 2005.
- *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling, Samenvatting*, Deel 4: tekst na parlementaire instemming, uitgave van Ministeries van VROM, LNV, V&W, 2006.
- *Nota Mobiliteit*, Deel IV: Na parlementaire behandeling vastgestelde PKB, uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006.
- *Netwerkanalyse, op weg naar regionale bereikbaarheid*, uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 26 mei 2005.
- *Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2004.

### Artikelen

- Hupe, Peter, Frans-Bauke van der Meer, *Het afstudeertraject*, 2006.
- Werf, Mark van der, *Eurlings zelf gaat wegen doordrukken*, <http://www.ad.nl/binnenland/article1456296.ece>, vrijdag 22 juni 2007.

### Websites

- [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)
- [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)
- [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl)
- [www.dienstlandelijkgebied.nl](http://www.dienstlandelijkgebied.nl)
- [www.natuurmonumenten.nl](http://www.natuurmonumenten.nl)
- [www.staatsbosbeheer.nl](http://www.staatsbosbeheer.nl)
- [www.ruimtevoorderivieren.nl](http://www.ruimtevoorderivieren.nl)
- [www.brabant.nl](http://www.brabant.nl)

## Begrippenlijst

### B5

'B5' staat voor de vijf grootste steden in de Provincie Noord-Brabant, zijnde: Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Helmond. De B5 participeren in Brabantstad.

### Biodiversiteit

Verscheidenheid aan plant- en diersoorten.

### Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 2007-2011

Het Brabantse MIT 2007-2011 is op 19 september vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Brabant is hiermee de eerste Provincie die een eigen Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport heeft gemaakt. In het meerjarenprogramma zijn alle uitvoeringsprogramma's en projecten van verschillende wegbeheerders (Provincie/gemeenten/Rijk) voor verkeer, vervoer en infrastructuur in Brabant opgenomen.

Het Brabants MIT vormt het uitvoeringsprogramma van het nieuwe Provinciale Verkeers- en Vervoersplan (PVVP).

### Brede Doeluitkering (BDU)

Voor de infrastructuur keert de Rijksoverheid aan provincies en kaderwetgebieden de brede doeluitkering uit. Geld voor de infrastructuur mag gebruikt worden voor de exploitatie en exploitatiegeld mag gebruikt worden voor infrastructurele projecten. De verantwoordelijkheid voor de infrastructuur zal hierdoor meer verschuiven richting de provincies en kaderwetgebieden (decentralisatie).

### Dynamisch verkeersmanagement

Dynamisch verkeersmanagement is er op gericht om middels geautomatiseerde maatregelen de verkeersstromen te reguleren. Denk hierbij aan digitale route informatiepanelen boven de weg, toerit doseerinstallaties, etc.

### GGA

De Provincie werkt samen met gemeenten, Rijkswaterstaat en andere organisaties volgens een GebiedsGerichte Aanpak om bestaande verkeers- en vervoersproblemen op te lossen. Voor de A59 zijn dit de GGA 's-Hertogenbosch en Midden-Brabant.

### HoWaBo

HoWaBo staat voor Hoogwater 's-Hertogenbosch. De Brabantse waterschappen Aa en Maas en De Dommel krijgen van Rijkswaterstaat 4,5 miljoen euro om de negatieve gevolgen van het project Maaswerken te compenseren. De Aa en de Dommel voeren hun water af via de Dieze naar de Maas. Door de uitvoering van de Maaswerken en klimaatverandering wordt het afvoerprobleem voor de twee waterschappen verergerd.

### LIFE+

LIFE+ is bedoeld voor de cofinanciering van de ontwikkeling, implementatie, monitoring, evaluatie en communicatie van het Europees milieu- en natuurbeleid en van wetgeving op dit gebied. Hiervoor is in de periode 2007-2013 in totaal 2,1 miljard euro begroot. In de loop van 2007 kunnen projectvoorstellen worden ingediend voor verschillende beleidsterreinen, waarvan voor de A59 'Natuur en biodiversiteit' de belangrijkste is. Het gaat in het kader van natuur en biodiversiteit om de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijnen en de verdere ontwikkeling van het Natura 2000-netwerk. Het gaat hierbij met name om projecten waarbij maatregelen worden genomen voor het behoud en herstel van Natura 2000.

De subsidies van het LIFE+-programma zijn bestemd voor nationale, regionale en lokale overheden, maar ook voor internationale, private en non-gouvernementele organisaties.

### LEADER+

Leader staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, en is een experimenteel programma waarmee sociaal-economische impulsen op gebiedsniveau worden gegeven. Met dit programma wil de Europese Commissie de inwoners van plattelandsgebieden stimuleren om na te denken over de toekomst van deze gebieden. Ook worden lokale activiteiten gestimuleerd door middel van financiering van lokale en regionale initiatieven. Initiatiefnemers van LEADER+projecten kunnen private partijen, plaatselijke verenigingen, provincies en gemeenten zijn.

### Nationaal Groenfonds

Het Nationaal Groenfonds, opgericht in 1994 op initiatief van rijk en provincies, financiert natuurprojecten en investeringen in landschap van overheden, particulieren en particuliere organisaties.

Het Nationaal Groenfonds koppelt kennis van de groene wereld aan expertise van geld, financieringen en overheidsfinanciën. Als meedenkend financier bundelt het Nationaal Groenfonds de geldstromen van rijk en provincies voor het landelijk gebied en groene projecten. Voor 'investeerders in groen' geeft Nationaal Groenfonds strategische en financiële adviezen en levert het maatwerk in financiering, in nauwe samenwerking met marktpartijen, overheden, en maatschappelijke organisaties.

### Nationale landschap

Nederland is een cultuurlandschap, een aantal waardevolle gebieden is aangemerkt als nationaal landschap. In de Provincie Noord-Brabant is het Groene Woud een nationaal landschap.

### Nationaal park

Een nationaal park is een grootschalig gebied met internationaal belangrijke ecosystemen. De nationale parken vormen de parels van de EHS. In de Provincie Noord-Brabant zijn de Loonse en Drunense duinen een nationaal park.

### Plattelandontwikkelingsprogramma

Het Plattelandontwikkelingsprogramma 2007-2013 (verder te noemen: 'POP2') is een Europees subsidieprogramma dat gericht is op de versterking van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector, het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap en de verbetering van de leefbaarheid op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie. Nederland krijgt hiervan een deel, op basis van cofinanciering, ongeveer €486 miljoen in een periode van zeven jaar. Het doel dat Nederland hiermee wil bereiken, is een goed evenwicht tussen de kwaliteit van natuur en landschap en het gebruik daarvan voor wonen, recreatie, gezondheid en persoonlijk welbevinden. Ook wordt het geld ingezet voor de versterking van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector.

De provincies spelen een belangrijke rol in POP2 omdat zij, net als het Ministerie van LNV, een gedeelte van het programma uitvoeren. Onderdeel van POP2 is het programma Leader.

### Procesontwerp A59

De drie documenten samen, de intentieverklaring, het Plan van Aanpak en het communicatieplan, vormen het procesontwerp A59.

### PVVP

Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan.

### Robuuste verbindingzone

Onder robuuste verbindingen worden grootschalige verbindingzones tussen grote natuurgebieden verstaan. De robuuste verbindingzones zijn onderdeel van de EHS.

### Rood-met-groen-koppelingen

Voor alle uitbreidingsplannen voor stedelijke ontwikkelingen zal met ingang van 1 juli 2005 in Brabant inzichtelijk moeten zijn hoe de realisering ervan gepaard gaat met 'groene' kwaliteitsverbetering elders in het buitengebied.

### Uitwerkingsplan Waalboss ([www.brabant.nl](http://www.brabant.nl))

Waalboss is een stedelijke regio in de provincie Noord-Brabant en strekt zich uit van Waalwijk in het westen tot Oss in het oosten en ligt grotendeels aan de snelweg A59. Waalboss omvat totaal acht gemeenten: 's-Hertogenbosch, Oss, Waalwijk, Loon op Zand, Heusden, Vught, Bernheze en Maasdonk. Van de gemeente Bernheze valt het leeuwendeel onder de stedelijke regio Uden-Veghel maar de kern Heesch onder Waalboss.

Waalboss is als regio ontstaan in 2002 met het streekplan Noord-Brabant 2002. Onderdeel van het Streekplan is het uitwerkingsplan Waalboss, waarin de ruimtelijke ontwikkeling voor de regio tot 2015 is vastgesteld. In het uitwerkingsplan is vastgelegd waar woningbouw en bedrijventerreinen gerealiseerd moet worden, maar ook welke locaties bewaard blijven als natuurgebied.

WGR plusregio ([www.wetten.nl](http://www.wetten.nl))

Wet van 24 november 2005 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus). Een plusregio (ook wel stadsregio genoemd) is een regionaal openbaar lichaam van verschillende gemeenten in een stedelijk gebied waaraan wettelijke taken zijn toebedeeld. Plusregio's moeten de regionale afstemming in de desbetreffende stedelijke gebieden op het terrein van wonen, werken, verkeer & vervoer verbeteren.

Bestuurlijk gezien is de plusregio een extra bestuurslaag naast het Rijk, de provincie- en de gemeente en het Waterschap. Het bestuur van een plusregio wordt niet rechtstreeks door de burger gekozen. Het ontbreken van een rechtstreeks gekozen bestuur wordt in democratisch opzicht als nadeel gezien.

De plusregio's zijn:

- Regio Twente
- Stadsregio Arnhem-Nijmegen (KAN)
- Bestuur Regio Utrecht (BRU)
- Stadsregio Amsterdam (ROA)
- Stadsgewest Haaglanden
- Stadsregio Rotterdam (SRR)
- Samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE)
- Parkstad Limburg

WaVlij

WaVlij betreft het onderzoek naar de problemen van de A59 van Waalwijk tot en met Vlijmen. Uitkomst van de verkenningsstudie was dat de problematiek van de A59 onvoldoende groot was om op te nemen in de planstudiefase van het MIT. De verkenningsstudie werd in 1997 gestart en in 1998 afgerond.

(W)ILG

Aanleiding is de invoering van de WILG per 1 januari 2007. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben afspraken gemaakt om de inrichting van het landelijk gebied gezamenlijk aan te pakken. Het doel is het platteland vorm te geven volgens de ideeën die in de regio's zelf leven en slimme combinaties te maken van verschillende doelen en financieringsbronnen. Provincies voeren per 1 januari 2007 de regie over de ontwikkelingen in het landelijk gebied. De provincies combineren de rijksdoelen uit het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 met de ambities van zichzelf, maar ook met die van andere partners, zoals gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Het Rijk en elke afzonderlijke provincie maken telkens voor zeven jaar prestatie-afspraken over welk deel van de rijksdoelen de provincies realiseren en welk rijksbudget ze daarvoor krijgen. De provincies bepalen het tempo en kunnen het geld flexibel inzetten en dus schuiven tussen gebieden, doelen en begrotingsjaren. Het rijksgeld dat provincies kunnen inzetten voor projecten in het landelijk gebied, is gebundeld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied. In het ILG zit geld voor natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, sociaal-economische vitaliteit en reconstructie van de zandgebieden.

De regie voor de uitvoering in het landelijk gebied komt in handen van de Provincies. Bij deze gebiedsgerichte uitvoering werkt de Provincie samen met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere partijen in het gebied. Het Rijk beperkt zich tot het bepalen van de beleidsdoelen op hoofdlijnen met bijbehorend rijksbudget. Het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 is de basis van het Rijk voor de overeenkomsten met de provincies. Het MJP2 kent acht thema's:

1. Veelzijdige Natuur, natuur voor de EHS verwerven, inrichten en beheren. En agrarisch natuurbeheer buiten de EHS realiseren. De milieucondities in de EHS verbeteren en werken aan vogel- en habitatrictlijngebieden (Natura 2000-gebieden), natuurbeschermings- wetgebieden en Nationale Parken;
2. Vitale landbouw, de positie van landbouw verbeteren. Het areaal biologische landbouw vergroten. Niet-grondgebonden landbouw clusteren, glastuinbouw herstructureren;
3. Recreatief aantrekkelijk Nederland, aandacht voor grootschalig groen en recreatie om de stad. Landelijke routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen onderhouden en uitbreiden;

4. Landschap met kwaliteit, de gebiedeigen kenmerken in Nationale Landschappen behouden en versterken. Landschapselementen, cultuurhistorie en recreatief medegebruik stimuleren;
5. Duurzaam bodemgebruik, het gebruik van de bodem afstemmen op de gewenste bodemkwaliteit. Vervuilde bodems saneren;
6. Waterbeheer op orde, het watersysteem op orde brengen voor veiligheid, watertekort, wateroverschot en waterkwaliteit;
7. Impuls aan aandachtsgebieden en reconstructie zandgebieden, een goede ruimtelijke structuur maken voor landbouw, natuur, milieu, recreatie, landschap en economie, onder meer door zonering in zandgebieden van Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg;
8. Sociaal-economische vitaliteit, de sociale en culturele infrastructuur versterken. Vergroten van de burgerbetrokkenheid. Ruimte geven voor initiatiefnemers en ondernemers.

De Provincie Noord-Brabant krijgt 440 miljoen euro van het Rijk voor het landelijk gebied via het ILG. De Provincie betaalt zelf 87,8 miljoen euro mee. Met het ILG worden komende zeven jaar projecten gerealiseerd op het gebied van natuur en landschap, landbouw, recreatie, bodem, water en milieu.



## Bijlage I: Beleid

### Nota Ruimte

#### **Doel**

De Nota Ruimte bevat de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen. In de Nota Ruimte wordt het nationaal ruimtelijk beleid vastgelegd tot 2020. Voor de ruimtelijke ordening worden specifiek vier algemene doelen gehanteerd:

1. Versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
2. Krachtige steden en een vitaal platteland;
3. Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden;
4. Borging van de veiligheid.

#### **Sturingsfilosofie**

In de ruimtelijke visie en doelstellingen wordt uitgegaan van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en decentrale overheden. Eén Nota Ruimte helpt de overlap tussen de verschillende beleidsterreinen en het aantal aparte nota's terug te dringen, dit biedt meer helderheid en zorgt voor meer samenhang in het beleid en de uitvoering daarvan.

#### *Strategische nota op hoofdlijnen*

De Nota Ruimte is een nota op hoofdlijnen, waarin rijksverantwoordelijkheden en die van anderen zijn onderscheiden. In de Nota Ruimte wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende manieren van sturen. Hoe sterk het rijk stuurt, hangt af van de verantwoordelijkheid die het heeft voor het betreffende onderwerp. De Nota Ruimte bevat de 'procesarchitectuur' voor de decentrale overheden, waar het gaat om de basiskwaliteit is het rijk zelden resultaatverantwoordelijk. Waar nationale belangen in het geding zijn kan regie van het rijk nodig zijn, het rijk is dan resultaatverantwoordelijk.

#### *Basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur*

In de Nota Ruimte wordt duidelijk welke waarden overall tenminste gegarandeerd worden, 'de basiskwaliteit', en voor welke ruimtelijke structuren het rijk een grotere verantwoordelijkheid heeft: de nationale 'Ruimtelijke Hoofdstructuur'. In de Nota Ruimte geeft het rijk voor de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en de basiskwaliteit aan wat deze kwaliteiten zijn. Op nationaal niveau zorgt het kabinet hiermee voor een goede ruimtelijke kwaliteit. Decentrale overheden zorgen daarvoor op hun schaalniveau. Daarnaast stellen Nederlandse en internationale verdragen en regels soms eisen die ruimtelijk van belang zijn. Dit is de 'wettelijke' basiskwaliteit.

De gebieden en netwerken die het kabinet van nationaal belang acht, vormen samen de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Daar streeft het rijk naar méér dan basiskwaliteit. Op het gebied van economie, infrastructuur en verstedelijking gaat het met name om de economische kerngebieden, *mainports*, *brainports* en *greenports*, nieuwe sleutelprojecten, hoofdverbindingssassen en de nationale stedelijke netwerken. Met betrekking tot water, natuur en landschap bestaat de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur uit de grote rivieren, de Waddenzee, het IJsselmeergebied, de Kust, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en natuurbeschermingsgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en robuuste ecologische verbindingen, werelderfgoedgebieden en nationale landschappen.

Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsuitvoering.

Gelijktijdig met de Nota Ruimte is de Agenda Vitaal Platteland verschenen als uitwerking van het beleid voor de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. Het Tweede Structuurschema Verkeer & vervoer is opgevolgd door de Nota Mobiliteit. In de Gebiedsgerichte Economische Perspectieven ('Pieken in de Delta') en het Actieplan Bedrijventerreinen, is in aansluiting op deze nota, het ruimtelijk-economisch beleid en de investeringsprioriteiten uitgewerkt.

#### **Uitvoering**

Ruimtelijk beleid in Nederland moet rekening houden met internationale ontwikkelingen. Zo moet de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur worden aangesloten op de belangrijkste Europese structuren, waaronder de Trans-Europese netwerken en de Europese ecologische Hoofdstructuur.

Het rijk wil verstedelijking en infrastructuur zoveel mogelijk bundelen in nationale stedelijke netwerken, economische kerngebieden en hoofdverbindingssassen. 'Bundelen van verstedelijking en infrastructuur' en 'organiseren in stedelijke netwerken' zijn de beleidsstrategieën die het rijk hanteert voor economie, infrastructuur en verstedelijking. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van provincies en (samenwerkende) gemeenten om het generieke bundelingsbeleid uit te werken en uit te voeren met het oog op specifieke problemen en uitdagingen. Daarbij hecht het rijk grote waarde aan samenwerking tussen gemeenten bij gemeentegrensoverstijgende vraagstukken op het raakvlak van verstedelijking, economie en vervoer.

Tussen steden en stedelijke gebieden ontstaat steeds meer samenhang, daarom zijn door het rijk zes nationale stedelijke netwerken benoemd. De ontwikkeling van deze netwerken krijgt prioriteit. Hetzelfde geldt voor een dertiental economische kerngebieden, die grotendeels binnen deze netwerken gelegen zijn. Het nationale stedelijke netwerk in de provincie Noord-Brabant is Brabantstad, de economische kerngebieden bestaan uit Zuidoost-Brabant en de A2-zone, Tilburg en de A16/A4-zone in West-Brabant.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de nationale stedelijke netwerken een nieuwe bestuurslaag gaan vormen. Het rijk verwacht dat de gemeenten afspreken hoe ze het bundelingsbeleid zullen vormgeven in overleg met de provincies en de WGR-plusregio's. Het streven naar bundeling kan leiden tot het ontstaan van barrières bij infrastructuur, het is van belang dat dit wordt voorkomen. Tegengaan van deze barrièrewerking bij hoofdinfrastructuur is ook een goede aanpak om knelpunten op het gebied van geluid, lucht en veiligheid te voorkomen. Het rijk geeft prioriteit aan opheffing van de barrièrewerking waar belangrijke ecologische verbindingen en hoofdinfrastructuur elkaar kruisen.

Rijk, provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor diverse soorten beschermde natuurgebieden: Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Natuurbeschermingswetgebieden en de Ecologische Hoofdstructuur, inclusief de robuuste ecologische verbindingen. De provincies leggen in hun ruimtelijk beleid vast welke natuurkwaliteiten moeten worden beschermd.

Nederland heeft zich verplicht om grootschalige gebieden met internationaal belangrijke ecosystemen aan te wijzen als nationaal park. Het beleid is gericht op de instelling van achttien nationale parken. Dit zijn de parels van de Ecologische Hoofdstructuur. De verwachte klimaatverandering zal gevolgen hebben voor de natuur en de soortensamenstelling in Nederland. Zuidelijke soorten zullen hun opwachting maken aan onze grenzen, inheemse soorten zullen noordwaarts trekken. Om deze verplaatsingen mogelijk te maken is het van belang ecosystemen aan elkaar te koppelen. De huidige Ecologische Hoofdstructuur is daarvoor te versnipperd. Daarom wordt als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur een twaalfstal 'robuuste ecologische verbindingen' onderzocht, in provincie Noord-Brabant is dit de Beerze.

Het beleid is erop gericht dat de robuuste ecologische verbindingen evenals de overige delen van de Ecologische Hoofdstructuur in 2018 zijn afgerond. De concrete uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur ligt in handen van de provincies, het rijk stelt geld en deskundigheid beschikbaar.

Nederland is een cultuurlandschap, de eerste verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het Nederlandse landschap ligt bij de provincies. Het rijk toetst of zij in hun streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit. Een aantal waardevolle gebieden en gebouwen is echter aangemerkt als nationaal landschap en/of opgenomen op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. Voor deze gebieden en gebouwen heeft het rijk een specifieke verantwoordelijkheid. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor nationale landschappen. Het rijk zal het streekplan hierop toetsen. In de provincie Noord-Brabant is het Groene Woud, in het hart van de stedendriehoek Tilburg - Eindhoven - 's-Hertogenbosch, als nationale landschap aangewezen.

## Nota Mobiliteit

### **Toelichting Nota Mobiliteit**

De Nota Ruimte bevat de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen. Belangrijk hierin is de mobiliteit: Ruimte, verkeer & vervoer en economie dient in samenhang bekeken te worden en de kwaliteit dient vergroot te worden. De Nota Mobiliteit werkt deze uitgangspunten nader uit en is het nationale verkeers- en vervoersplan tot 2020.

De Nota Mobiliteit geeft via kaders aan welke nationale belangen moeten doorwerken in het rijksbeleid en het decentrale verkeers- en vervoersbeleid. Deze centrale kaders gelden voor doorstroming op het rijkswegennet, verkeersveiligheid, transport van gevaarlijke stoffen en (internationale) kaders voor milieu en leefomgeving. Hieronder een aantal specifieke kaders die van belang kunnen zijn voor de problematiek van de A59.

#### *Ruimte voor betrouwbaar, veilig en duurzaam goederenvervoer*

Het goederenvervoer is van grote betekenis voor de nationale economie, voor het faciliteren van (internationale) bedrijvigheid en natuurlijk voor de bevoorrading van onze samenleving. Onze internationale concurrentiepositie staat of valt met een goed functionerend goederenvervoersysteem en goed bereikbare *mainports*. Het rijk zal zich sterk maken om (fysieke) knelpunten weg te halen en legt prioriteit bij ontsluiting van de *mainports*, de *greenports* en de economische kerngebieden en bij internationale corridors. De hoofdverbindingssassen verbinden de economische kerngebieden en stedelijke netwerken intern en onderling, en verbinden deze tevens met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in het buitenland. Belangrijke doorstroomroutes als de rijkswegen A1, A2, A4, A6/A7, A12, A15, A27 en A28 zijn aangeduid als hoofdverbindingssas.

#### *De veiligheid permanent verbeteren*

Nederland moet tot de meest verkeersveilige landen van de Europese Unie blijven behoren. Een daling van het jaarlijkse aantal verkeersslachtoffers tot 900 doden in 2010 en 580 doden in 2020 per jaar wordt nagestreefd.

#### *Kwaliteit leefomgeving verbeteren*

Alle nationale en internationale afspraken op het gebied van emissiereductie voor verkeer & vervoer over spoor, weg en vaarwegen worden nageleefd. Hiervoor zijn innovatie en bronmaatregelen vereist. Voor de langere termijn is een transitie naar duurzamere vormen van vervoer noodzakelijk voor het terugdringen van alle emissies, maar vooral die van CO<sub>2</sub>. Nederland zal voor bestaande situaties niet in staat zijn om overal tijdig aan de EU-luchtkwaliteitsnormen voor NO<sub>2</sub> te voldoen. Een forse inzet op Europees en nationaal bronbeleid, aangevuld met lokaal maatwerk, moet ervoor zorgen dat dit in 2015 wel het geval is. Voor fijn stof zal de regelgeving worden aangepast om beter aan te sluiten bij gezondheidsaspecten. De ecologische hoofdstructuur zelf zal in 2018 zijn gerealiseerd. Samen met lokale en regionale overheden wordt een extra impuls gegeven aan ontsnippering van leefgebieden van planten- en diersoorten bij wegen en spoor- en waterwegen.

#### **Sturing middels Netwerkanalyse**

Vanuit het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' krijgen provincies en WGR plusregio's meer vrijheid en verantwoordelijkheid. Zij maken de verkeers- en vervoerplannen op basis van de essentiële onderdelen van beleid uit de Nota Mobiliteit. Zij financieren hun plannen uit eigen middelen zoals het provinciefonds of uit de Brede Doeluitkering Verkeer & Vervoer. Een deel van de problemen is lokaal van aard en de overheden kunnen dit zelf oplossen. De Nota Ruimte is op 21 februari 2006 in werking getreden. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is tegen het besluit geen bezwaar en beroep mogelijk. Binnen anderhalf jaar vanaf dat moment stellen Provincies en WGR plusregio's de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen vast. Zij moeten daarin aangeven welke bijdrage zij leveren aan de nationale doelen voor 2010 tot 2020.

Voor de aanpak van de verkeers- en vervoersproblemen wordt een gebiedsgerichte benadering gekozen, zowel voor de weg als voor het openbaar vervoer. Het gaat erom in beeld te brengen wat de ontwikkelingen in de regio zijn voor de lange termijn met betrekking tot verkeer & vervoer en ruimtelijke ordening en welke knelpunten daarbij optreden.

Partijen werken daartoe samen aan verkeer- en vervoersplannen en de afstemming met de ruimtelijke plannen en zij maken afspraken over financiering en planning. Uitgangspunt is niet de hiërarchische verhouding, maar ieders specifieke verantwoordelijkheden, belangen en mogelijkheden om bij te dragen aan een betere bereikbaarheid, veiligheid of leefomgeving in het gebied. De reiziger staat centraal.

Per regio moet naar het totaal van de netwerken worden gekeken. De grootste bereikbaarheidsvraagstukken doen zich op het regionale schaalniveau voor. Op regionale schaal moeten de verschillende partijen oplossingen zoeken. Daartoe wordt in deze nota het instrument van de gebiedsgerichte netwerkanalyse geïntroduceerd.

Een belangrijke voorwaarde bij de aanpak van de bereikbaarheid is samenwerking tussen de verschillende betrokkenen en verschillende systemen. Een gedeelde analyse van problemen en oplossingsrichtingen zorgt voor besluitvorming en uitvoering van de gekozen maatregelen. Een netwerkanalyse is multimodaal, er wordt gekeken naar verschillende verkeersmodaliteiten zoals via het spoor, per auto, per vliegtuig, etc., en de maatregelpakketten kunnen het gehele spectrum omvatten. Als de netwerkanalyse is afgerond, worden de gedeelde conclusies in een bestuurlijk overleg besproken.

Daarmee start op basis van de analyse een fase van overleg. Het doel is waar nodig afspraken maken over een afgestemde uitvoering van de maatregelen, zowel wat inhoud als tijd betreft. De afspraken kunnen betrekking hebben op het realiseren van zogenaamde *quick wins*, middels korte procedures en snelle, vaak goedkope, maatregelen wordt resultaat geboekt voor verbetering van het openbaar vervoer, verkeersmanagement en dergelijke. Maar ook op het uitvoeren van specifiekere verkenningen nieuwe stijl en planstudies als er voldoende onderbouwing is om dergelijke beslissingen te nemen.

Dit kan ertoe leiden dat de resultaten worden betrokken bij de totstandkoming van en het bestuurlijk overleg over het MIT. Aan regiozijde worden de resultaten betrokken bij de planning en inzet van regionale middelen. Het doel is te komen tot een optimale mix van de inzet van de beschikbare rijks- en regionale middelen. Het gaat daarbij niet alleen om MIT en BDU, ook andere financieringsbronnen spelen een rol zoals Publiek Private Samenwerkingsconstructies en middelen uit het provinciefonds en gemeentefonds.

## Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport

### **Besluitvormingsproces MIT**

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport komt elk jaar uit als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de vorm van het MIT projectenboek. Het MIT geeft een actueel overzicht van de infrastructuurprojecten die in ons land op het programma staan of in uitvoering zijn en waarbij het Ministerie V&W betrokken is. Dit zijn projecten met betrekking tot het hoofdwegennet, het (hoofd)vaarwegennet en het spoorwegennet.

Het proces begint met de aanmelding van een verondersteld probleem of vraagstuk. Een verkennende studie bepaalt of er sprake is van de start van het MIT-proces. Het is ook mogelijk dat verkennende studies die door anderen zijn gestart een vervolg krijgen in de MIT procedures. Dergelijke initiatieven van derden (waaronder marktpartijen) of regionale verkenningen kunnen dan zijwaarts als planstudie het MIT-proces instromen.

Er worden drie fasen in de besluitvorming over de (infrastructuur) projecten onderscheiden, te weten: verkenning, planstudie en realisatie. De totale procesgang van een project heeft een vijftal beslismomenten. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIT. Hoe verder het project in de procedure komt, hoe concreter het project is.

Op basis van een aanmelding van een (toekomstig) verkeers- en vervoerprobleem neemt de Minister van V&W een besluit om het probleem wel of niet op te nemen in de verkenningentabel van het MIT (beslismoment één). Dit zogeheten intakebesluit heeft de status van een 'voorlopige probleemerkenning'. Als het probleem in de verkenningentabel opgenomen wordt, erkent de Minister van V&W dat er mogelijk een verkeers- en vervoerprobleem is, of kan ontstaan, dat de moeite waard is om te verkennen, eventueel in combinatie met ontwikkelingen in de direct aansluitende omgeving. Aan de hand van deze verkenning wordt besloten of het probleem en de potentiële oplossingen al dan niet nader moeten worden bestudeerd in de planstudiefase (beslismoment twee). Een positief besluit bij beslismoment twee (het planstudiebesluit) houdt in dat het probleem, inclusief de noodzaak om een aantal oplossingen te bestuderen, daadwerkelijk door de Minister van V&W erkend wordt. Het wordt dan als project opgenomen in de planstudietabel van het MIT. Bij een negatief planstudiebesluit wordt de problematiek niet door V&W als een urgent verkeers- en vervoersprobleem erkend.

Tabel 29: Besluitvormingsstructuur MIT

Fasen besluitvorming	Beslismomenten per fase
Verkenning – <i>Waarom?</i>	1. Intakebesluit
	2. Planstudiebesluit
Planstudie – <i>Wat en hoe?</i>	3. Tracé-/Projectbesluit
Realisatie – <i>Wanneer?</i>	4. Uitvoeringsbesluit
	5. Oplevering

In de planstudiefase wordt uit de alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht en wordt, als hierover tussen partijen overeenstemming is bereikt, de uitvoering voorbereid. De planstudiefase richt zich op de planvorming tot en met het beslismoment drie (tracé- of projectbesluit). Met het nemen van een positief tracé-/projectbesluit spant de Minister van V&W zich bestuurlijk in het project en/of de financiering te zullen realiseren. De planstudiefase eindigt wanneer alle voorbereidende werkzaamheden zijn afgerond en beslismoment vier (het uitvoeringsbesluit) kan worden genomen. Met het uitvoeringsbesluit start de uitvoering. Als de uitvoering van het project afgerond is, wordt beslismoment vijf (het opleveringsbesluit) genomen.

### MIT onderhandelingen en besluitvorming

In het proces van besluitvorming door het Ministerie van V&W zijn andere partijen nadrukkelijk betrokken. De mate van overeenstemming met die partijen vormt een belangrijk aspect bij de besluitvorming over MIT-projecten door het Ministerie van V&W. Er zijn verschillende mogelijke initiatiefnemers die een verondersteld probleem of vraagstuk op het gebied van verkeer & vervoer met een maatschappelijke meerwaarde, kunnen aanmelden, onder andere:

- Rijk (via regionale dienst Rijkswaterstaat of via VROM of via EU regelgeving bereikt het V&W);
- Decentraal (Gedeputeerde Staten of het college van Burgemeester en Wethouders melden een probleem aan, vaak via beheerders als Rijkswaterstaat en ProRail);
- Anderen (belangen-/bewonersgroepen/ marktpartijen) starten een probleemverkenning. Het probleem kan door een andere partij dan de initiatiefnemer gesignaleerd worden en de rol van initiatiefnemer kan verschuiven in de verschillende fasen, afhankelijk van de verantwoordelijkheid voor het gedefinieerde probleem en/of de voorgestelde oplossingen. Uiteindelijk draagt de initiatiefnemer zorg voor het aanleveren van de benodigde informatie ten behoeve van de beslismomenten. De bestuurskern van V&W bereidt de beslismomenten voor. De feitelijke planvorming en uitvoering kan in handen zijn van een andere partij dan de initiatiefnemer, bijvoorbeeld een marktpartij.

### Van MIT naar MIRT

Het nieuwe kabinet Balkenende, Balkende IV, stuurt in haar regeerakkoord aan op een betere samenhang tussen ruimtelijke- en infrastructuurontwikkeling en is van plan het huidige MIT te vervangen door een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Voordeel hierbij kan zijn dat 'investeringsgelden' minder sectoraal en meer integraal, in combinatie met inpassing van infrastructuur, worden besteed. De departementen van VROM, V&W, LNV en EZ gaan gezamenlijk werken aan een samenhangend ruimtelijk-economisch investeringsprogramma. Een programma dat gaat over fysieke rijksprojecten in de domeinen infrastructuur, water, ruimte, economie en ecologie. Dit programma wordt in 2007 in een eerste MIRT projectenboek gepresenteerd. De totstandkoming van de MIRT heeft geen gevolgen voor de bestaande, bestuurlijk vastgelegde afspraken tussen rijk en regio. Wel kan het effect hebben op de fasering en prioriteitstelling van projecten. Dit jaar wordt aangevangen met het uitwerken van gezamenlijke spelregels voor de afweging en besluitvorming in het totale ruimtelijk-economisch domein.

### Leefbaarheids-, landschaps- en ecologiebeleid

#### Natura 2000

De Europese Unie heeft een zeer gevarieerde en rijke natuur, die van grote biologische, esthetische en economische waarde is. Om deze natuur te behouden heeft de EU het initiatief genomen tot Natura 2000. Dit is een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Dit netwerk vormt de hoeksteen van het EU-beleid voor behoud en herstel van biodiversiteit.

Natura-2000 omvat alle gebieden die zijn beschermd op grond van de volgende EU-richtlijnen:

- Vogelrichtlijn (1979);
- Habitatrichtlijn (1992).

De bescherming van gebieden is geregeld in de Natuurbeschermingswet, de bescherming van soorten is geregeld in de Flora- en faunawet.

Natura 2000-gebieden worden aangewezen en beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet. Op dit moment wijst Nederland de Natura 2000-gebieden aan. In Noord-Brabant liggen, afhankelijk van de uitkomst van de inspraakprocedures, eenentwintig Natura 2000-gebieden en zeven beschermde natuurmonumenten. Voor alle Natura 2000-gebieden moeten beheerplannen opgesteld worden. In een beheerplan wordt vastgelegd hoe en wanneer de doelen voor een gebied gehaald worden. Een beheerplan moet worden vastgesteld binnen drie jaar nadat een gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen. Het wordt voor maximaal zes jaar vastgesteld, daarna volgt een nieuw plan. De provincies zijn in principe verantwoordelijk voor het opstellen van beheerplannen. Het Rijk stelt beheerplannen op voor Natura 2000-gebieden die worden beheerd door de staat.

### **Ecologische Hoofdstructuur**

In Nederland is het beleid er op gericht om de Nederlandse natuur te beschermen en verder te ontwikkelen. Door nieuwe natuur te ontwikkelen, kunnen natuurgebieden met elkaar worden verbonden. Zo kunnen planten zich over verschillende natuurgebieden verspreiden en dieren van het ene naar het andere gebied gaan. Het totaal van al deze gebieden en de verbindingen ertussen vormt de Ecologische Hoofdstructuur van Nederland. De EHS kan worden gezien als de ruggengraat van de Nederlandse natuur. De EHS bestaat uit:

- Bestaande natuurgebieden, reservaten, natuurontwikkelingsgebieden en zogenaamde robuuste verbindingen;
- Landbouwgebieden met mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer (beheergebieden);
- Grote wateren zoals de kustzone van de Noordzee, het IJsselmeer en de Waddenzee.

Grotere natuurgebieden bieden veel mogelijkheden voor recreatie. Verreweg het grootste deel van natuurgebieden in de EHS is toegankelijk voor recreanten. Daarnaast zijn grote natuurgebieden steeds belangrijker voor waterbeheer, ze houden bij hevige regenval veel water vast en kunnen soms grote hoeveelheden water opvangen.

De nationale parken behoren tot de kerngebieden van de EHS. Er zijn achttien nationale parken, verdeeld over de verschillende landsdelen en ecosysteemtypen. In Noord-Brabant ligt het nationale park Loonse en Drunense duinen. Deze nationale parken moeten middels robuuste verbindingen ontsloten worden. Onder robuuste verbindingen worden grootschalige verbindingzones tussen grote natuurgebieden verstaan. In de provincie Noord-Brabant is de Beerze een robuuste verbinding. Deze verbindingen zijn nodig om genetische uitwisseling tussen plant- en diersoorten van deze verschillende gebieden mogelijk te maken. Door klimaatveranderingen lijkt de vergroting van de leefgebieden van planten en dieren een belangrijke functie van verbindingzones te worden.

Elk EHS-gebied heeft een zogenoemd natuurdoel. Een natuurdoel beschrijft een bepaalde natuurkwaliteit en wordt gebruikt als een toetsbare doelstelling voor een natuurgebied. De provincies wijzen de natuurdoelen aan. Als de natuurdoelen zijn gehaald en de natuurgebieden een samenhangend geheel vormen, zal de EHS klaar zijn. De EHS moet voor 2018 zijn gerealiseerd. De droge en natte natuur van de EHS zal uiteindelijk een aaneengesloten netwerk vormen dat over de grenzen met andere landen aansluit bij het Pan-Europees Ecologisch Netwerk.

Bij de realisatie van de EHS werken verschillende overheden als volgt samen:

- Het Rijk heeft in 1995 in grote lijnen de grenzen van de EHS vastgesteld in het Structuurschema Groene Ruimte. Het Rijk financiert verder grotendeels de aankoop, de inrichting en het beheer van gebieden in de EHS;
- De provincies bepalen om welke gebieden het precies gaat. Deze gebieden worden meestal in het streekplan of het provinciaal omgevingsplan opgenomen en leiden tot de aanwijzing van een Provinciale EHS. De provincies bepalen ook welke subsidies grondeigenaren kunnen krijgen voor natuurbeheer en -ontwikkeling;

- Gemeenten leggen in bestemmingsplannen nauwkeurig vast wat wel en niet mag in een EHS-gebied.

Soms koopt de overheid grond aan voor de EHS, de Dienst Landelijk Gebied doet deze grondaankopen namens het Rijk en provincies. Natuurbeschermingsorganisaties, zoals Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciaal Landschappen, richten de aangekochte gebieden in en beheren ze.

Voor een goed functionerende EHS moeten barrières tussen natuurgebieden worden weggenomen. Daarom heeft het Rijk het Meerjarenprogramma Ontsnippering opgezet. In het MJPO zijn de knelpunten en de te nemen maatregelen aan alle infrastructuur in samenhang met de omgeving geïnventariseerd en is tevens gekeken naar het te behalen ecologisch effect van de maatregelen. In de provincie Noord-Brabant worden eenendertig versnipperingsknelpunten gesignaleerd, waaronder ter hoogte van Vlijmen. In de periode tot 2018 moeten de belangrijkste barrières die rijksinfrastructuur in de EHS veroorzaakt worden opgeruimd. Hiervoor is meer dan vierhonderd miljoen euro beschikbaar. Aan de provincies is gevraagd om zo nodig ook provinciale wegen te ontsnipperen.

### **Leefbaarheidsproblematiek**

Voor veel infrastructurele projecten gelden ten aanzien van leefbaarheid, met name voor luchtkwaliteit en geluidhinder, grote knelpunten. Voor de corridor A59 lijkt dit in mindere mate aan de orde te zijn. Naar aanleiding van de brief van de actiegroep 'Hoor de A59' beantwoordt de minister als volgt aan de voorzitter van de Tweede Kamer:

"Het is mij bekend dat de actiegroep 'Hoor de A59' van mening is dat maatregelen getroffen moeten worden om de geluidsbelasting te verminderen en de luchtkwaliteit te verbeteren. Op het bedoelde wegvak wordt echter voldaan aan het Besluit Luchtkwaliteit en de Wet Geluidhinder. Over dit verschil van mening is meerdere malen overleg gevoerd tussen Rijkswaterstaat en de actiegroep. Dit heeft helaas niet geleid tot overeenstemming. Als voldaan wordt aan de normen, zoals vastgelegd in de regelgeving, heb ik, mede gelet op de precedentwerking, met alle begrip voor de door de actiegroep ervaren problematiek, geen titel om aanvullende maatregelen te treffen."

De gemeente Heusden heeft echter een andere conclusie getrokken in haar Luchtkwaliteitsplan, er vindt een overschrijding van een aantal grenswaarde plaats. Ook uit akoestisch onderzoek uitgevoerd door gemeente Heusden blijkt dat de saneringsgrenswaarde wel wordt overschreden, maar niet de maximale grenswaarde. Op basis van de bestaande rapportages wordt de problematiek A59 in het kader van lucht en geluid in beeld gebracht. In juli 2007 wordt tevens door de provincie Noord-Brabant metingen naar de luchtkwaliteit langs de A59 uitgevoerd.

**Bijlage II: Percepties van de actoren bij de start van de derde ronde**

Tabel 30: Percepties van de actoren bij de start van de derde ronde

Besluitvormingsronde 3		
Actoren	Perceptie	De start van de corridorstudie A59
Europese Unie	Urgentie	Geen, de actor is niet betrokken
	Probleem	Teloorgang van unieke natuur, versnippering van natuur, teloorgang cultuurhistorische waarden, bereikbaarheid en recreatie.
	Oplossing	Initiatief tot Natura 2000 als samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden voor het behoud en herstel van biodiversiteit. De EU levert middels subsidies een bijdrage aan de totstandkoming van Natura 2000, POP2 en LEADER+.
Ministerie van V&W	Urgentie	Laag
	Probleem	De Nota Mobiliteit kent diverse ambities om mobiliteitsknelpunten op te lossen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbeteren bereikbaarheid: de hoofdverbindingssassen tussen de nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden krijgen voorrang;</li> <li>▪ De verkeersveiligheid verbeteren;</li> <li>▪ Kwaliteit leefomgeving verbeteren: de ecologische hoofdstructuur moet in 2018 gerealiseerd zijn.</li> </ul>
	Oplossing	Een gebiedsgerichte benadering is benodigd, de stedelijke netwerken moeten middels een netwerkanalyse de regionale problematiek identificeren. In de provincie Noord-Brabant is het stedelijk netwerk Brabantstad opgetuigd. De A59, tussen Waalwijk en 's-Hertogenbosch, is niet opgenomen in de MIT en het Brabants MIT.
Ministerie LNV	Urgentie	Geen, de actor is niet betrokken.
	Probleem	Teloorgang van unieke natuur, versnippering van natuur, economische teloorgang platteland en onvoldoende duurzaam landbouwbeleid.
	Oplossing	Natura 2000 enILG.
Ministerie VROM	Urgentie	Geen, de actor is niet betrokken.
	Probleem	Leefbaarheidsproblematiek autosnelwegen als gevolg van geluidsoverlast en luchtproblematiek (fijnstof en NOx).
	Oplossing	Diverse mitigerende maatregelen aan de bron (toepassing van ZOAB, etc.), tussen bron en ontvanger (schermen, etc.) en bij de ontvanger (gevelisolatie, filters, etc.).
Rijkswaterstaat Noord-Brabant (RWS NB)	Urgentie	Laag
	Probleem	Door ombouw van de provinciale weg naar een rijksautosnelweg van 2x2 rijstroken voldoet de aansluitingstructuur niet, veel aansluitingen komen direct uit op de dorpskernen. Aansluitingen zijn deels verkeersonveilig en beperken de doorstroming van de A59 door terugslag van het verkeer van het onderliggend wegennet op de A59. Capaciteit ter hoogte van Vlijmen is een knelpunt. De viaducten in het traject zijn in slechte staat en moeten onderhouden en deels vervangen worden. Verkeersonveilige situatie door wegversmalling ter hoogte van het viaduct over het Drongelens kanaal. Ecologische knelpunten worden onderkend, maar heeft voor RWS geen prioriteit.
	Oplossing	De A59 wordt in de Nota Mobiliteit niet geprioriteerd. Rijkswaterstaat legt in Noord-Brabant de prioriteit bij de A2, de A27 en de A58. Voor verkeer & vervoer richt Rijkswaterstaat zich op (kleinschalige) aanpassingen van de aansluitingen op de A59 en het groot en vast onderhoud van de weg met zijn viaducten. Voor natuur en milieu ziet RWS geen noodzaak tot maatregelen, wel is de toezegging gedaan om in het kader van groot onderhoud de deklaag te voorzien van geluidsreducerend ZOAB en worden kleine ontsnipperings-/faunamaatregelen uitgevoerd.
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Urgentie	Geen, de actor is niet betrokken.
	Probleem	Versnipperde natuur, te weinig recreatie stedelijke gebieden en te weinig duurzame landbouw.
	Oplossing	Bij elkaar brengen van geldstromen, inzicht geven in subsidiemogelijkheden, inrichten van groene gebieden voor recreatie, natuur, water of landbouw, verwerven gronden, overdragen van het gebied aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs.
Provincie	Urgentie	Laag tot midden



Besluitvormingsronde 3		
Actoren	Perceptie	De start van de corridorstudie A59
Noord-Brabant (PNB)	Probleem	Bereikbaarheidsproblemen in het stedelijk netwerk, Brabantstad, en regionale bereikbaarheidsproblemen in de GGA-regio's. De A59 is in het kader van de netwerkanalyse Brabantstad, regie PNB, geen 'knelwegvak'. De A59 kent in de spits een bereikbaarheidsprobleem, deels door de vormgeving en structuur van de aansluitingen. Verkeersonveilig door terugslag verkeer van het onderliggend wegennet op de A59. De leefbaarheidsproblematiek (met name lucht en geluid) van de A59 is conform de normen geen probleem. Voor landschap (natuur en recreatie) en ecologie worden drie landschapsecologische zones door de A59 doorkruist, het betreft de Baardwijkse Overlaat, Engelermeer-Moerputten (beiden een ecologische waarde) en het Land van Ooit (recreatieve waarde).
	Oplossing	Snelheidsreductie op de A59 kan eventuele leefbaarheidsproblemen (met name lucht en geluid) oplossen, voor de terugslag van het verkeer van het onderliggend wegennet op de A59 kunnen eventuele dynamisch verkeersmanagement maatregelen worden genomen. Ten aanzien van verkeer & vervoer ziet de PNB voornamelijk kleine maatregelen. De Provincie richt zich op realisatie van de EHS in 2010, een hogere ambitie dan het landelijk beleid. PNB ziet kansen om de robuuste ecologische verbindingzone, de Beerze, via de Baardwijkse Overlaat en Engelermeer-Moerputten door te trekken naar de Bergse Maas. Aansluiting is mogelijk bij met name de programma's HoWaBo en de Groene Delta. Doortrekking van de EHS valt buiten het projectgebied van Waalboss, mogelijkheid is om het via het Provinciaal programma Mooi Brabant en Schoon Brabant in te steken.
Stichting Natuurmonumenten (NM)	Urgentie	Hoog
	Probleem	Teloorgang natuur, landschap en daarmee samenhangende cultuurhistorie.
	Oplossing	Natuurmonumenten stelt natuur, landschap en daarmee samenhangende cultuurhistorie veilig door gebieden aan te kopen en op professionele wijze te beheren. Is enthousiast over ecologische plannen, ontsnippering van de Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer. Heeft een ambitie voor een 'groene' rivier ten zuidwesten van 's-Hertogenbosch.
Staatsbosbeheer (SBB)	Urgentie	Hoog
	Probleem	Versnippering natuur, onvoldoende recreatiemogelijkheden en educatiemogelijkheden natuur.
	Oplossing	Enthousiast over ontwikkelen van een robuuste ecologische hoofdstructuur (Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer). Creëren van groen en recreatiemogelijkheden ter hoogte van het Land van Ooit en de Diezemoning (Waterpoort van 's-Hertogenbosch) en educatiemogelijkheden.
Gemeente 's-Hertogenbosch	Urgentie	Middel
	Probleem	Wat betreft verkeer & vervoer bestaat er een doorstromingsprobleem op de A2 ten oosten van 's-Hertogenbosch en de westflank van de ring van 's-Hertogenbosch (het Heetmanplein). Beschouwt de A59 niet als verkeers- en vervoersprobleem. De Diezemoning is 'het verwaarloosde kindje van de stad', het gebied is rommelig, lastig bereikbaar voor recreanten en het beeld wordt bepaald door industrie. 's-Hertogenbosch kampt al eeuwen met wateroverlast door de waterafvoer van de Dommel en de Aa. Weinig mogelijkheden tot woningbouw.
	Oplossing	Aanleg van een <i>bypass</i> langs het Heetmanplein aan de westzijde van de ring van 's-Hertogenbosch. Wil groene gordel om 's-Hertogenbosch, ontwikkeling van de ecologische verbinding Moerputten-Engelermeer. Ontwikkeling van de Diezemoning als Waterpoort van 's-Hertogenbosch. De Vughtse Gement inrichten als een overlaatgebied. Uitbreiding van 's-Hertogenbosch richting het westen, de Bokhovense polder, mogelijk houden.
Gemeente Waalwijk	Urgentie	Hoog
	Probleem	Problematiek ontsluiting van Waalwijk, veel (sluip)verkeer door bewoonde gebieden. Problematiek ontsluiting van toekomstig bedrijventerrein Baardwijk Buiten. Weinig mogelijkheden tot uitbreiding van Waalwijk. Verkeersonveilige situatie op de A59 ter hoogte van de aansluiting Waalwijk-centrum (de N261) en het Drongelens kanaal. Geen leefbaarheidsproblemen als gevolg van de A59. Weinig mogelijkheden tot uitbreiding van de gemeente Waalwijk.
	Oplossing	Aanpassingen van de aansluitingstructuur van de A59, inrichten van een volledige aansluiting ter hoogte van Drunen-west. Aanleg van een parallelstructuur, als onderdeel van het onderliggend wegennet, aan de noordzijde van Waalwijk. Aanpassing van de aansluiting Waalwijk-centrum (N261) staat voor 2009-2010 op het programma. Aanleg nieuw viaduct over het Drongelens kanaal. Vrijhouden grond ten noordoosten van Waalwijk voor uitbreiding.
Gemeente Heusden	Urgentie	Hoog
	Probleem	Barrièrewerking A59, voor ecologie en inwoners. Filevorming op de A59 door onvoldoende capaciteit van de weg. Leefbaarheidsproblemen. Slechte ontsluiting gemeente Heusden en verkeersveiligheidsproblematiek (door aansluitingstructuur A59 en aansluitend onderliggend wegennet). 'Oprukkende' gemeenten Waalwijk en 's-Hertogenbosch. Problematiek ontsluiting voor bedrijventerrein Het Hoog.

Besluitvormingsronde 3		
Actoren	Perceptie	De start van de corridorstudie A59
	Oplossing	Ontsnippen middels aanleg van ecologische verbindingen ter hoogte van Baardwijkse Overlaat (ook 'buffer' richting Waalwijk) en Moerputten-Engelermeer (ook 'buffer' richting 's-Hertogenbosch). Creëren van een recreatieve verbinding ter hoogte van het Land van Ooit/Ei van Kuijk. Verbreding van de A59 (capaciteit en verkeersveiligheid) en nemen mitigerende maatregelen voor lucht en geluid. Aanleg zuidelijke parallelstructuur voor ontsluiting Heusden als onderdeel van het onderliggend wegennet en reductie van het aantal aansluitingen op de A59. Creëren buffer richting 's-Hertogenbosch door in plaats van Vughtse Gement de Bokhovense polder als overlaatgebied in te richten , hiermee vindt ook bescherming plaats van het Vlijmens Ven (Habitatrichtlijn).
Waterschap Aa en Maas	Urgentie	Middel
	Probleem	Handhaven waterkeringen rondom Drongelens kanaal. Onvoldoende (tijdelijke) waterberging 's-Hertogenbosch.
	Oplossing	Belang (tijdelijke) waterberging voor 2010 realiseren in verband met subsidievoorwaarden. Het Waterschap wil de Vughtse Gement gebruiken als een overlaatgebied en inrichting Diezemoning.
ZLTO	Urgentie	Laag
	Probleem	Inrichting van natuur en recreatie kan ten koste gaan van bestaande glastuinbouw en veeteelt. In de Vughtse Gement zijn een groot aantal agrarische bedrijven die bedreigd worden door de plannen van o.a. het waterschap Aa en Maas om de Vughtse Gement in te richten als overlaatgebied.
	Oplossing	Geen aanpassing van de A59 of compensatie voor leden. De Bokhovense polder inrichten als overlaatgebied, de gevolgen en de te nemen maatregelen voor de agrarische bedrijven zijn minder groot dan bij de inrichting van de Vughtse Gement als overlaatgebied.
Brabantse Milieu Federatie (BMF)	Urgentie	Hoog
	Probleem	Versnipperde natuur.
	Oplossing	Inrichting Baardwijkse Overlaat en Moerputten-Engelermeer als ecologische verbindingzones. Inrichten recreatieve verbinding Inrichten Diezemoning als recreatieve en ecologische verbinding.
'Hoor de A59'	Urgentie	Hoog
	Probleem	Geluidsoverlast, fijnstof en verkeerssituatie van de aansluitingen.
	Oplossing	Plaatsen van schermen (geluid en lucht) en aanpassing van de aansluitingen
Bedrijfsleven	Urgentie	Middel
	Probleem	Verminderde doorstroming op de A59. Problematiek ontsluiting voor bedrijventerreinen Baardwijk Buiten en Het Hoog.
	Oplossing	Vergroting capaciteit van de A59 en aanpassing van de aansluitingenstructuur en ontsluiting van het onderliggend wegennet van omliggende gemeenten en bedrijventerreinen.