

Haastige spoed, wisseling van procedure goed?

**“Een onderzoek naar wisseling van Tracéwet-
naar Spoedwetprocedure”**

Maart 2007

Haastige spoed, wisseling van procedure goed?

Colofon

Een afstudeerscriptie voor de:



Faculteit der Sociale Wetenschappen, Discipline Bestuurskunde

Geschreven door:

Erik van Berge Henegouwen, 290210
Jurjen Visser, 288346

Begeleid door:

Dr. E.H. Klijn (eerste lezer),
Dr. H.H.F.M. Daemen (tweede lezer).

Geschreven in eigen beheer, voor meer informatie:

De heer E.L.B. van Berge Henegouwen BBA,
Hadewychstraat 440,
5216 KN 's-Hertogenbosch
(073) 8 500 509
(06)16208589
evanbergehenegouwen@home.nl

De heer J. Visser MBA,
Woelse Donk 2,
4207 XD Gorinchem,
(0183) 51 00 75
jurjen.visser@orange.nl

maart 2007

Voorwoord

Deze scriptie vormt de afsluiting van onze studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

In deze scriptie beschrijven wij onderzoek. Voor het aanleggen en verbreden van hoofdwegen (snelwegen) geldt in ons land de Tracéwetprocedure. Deze is effectief, maar soms wat traag in het veranderen van de infrastructuur. In 2003 is dan ook een tijdelijke wet aangenomen door de Tweede Kamer der Staten Generaal. Deze bijzondere wet, Spoedwet Wegverbredingen geheten, geeft een verkorte procedure voor in de wet opgenomen trajecten. Sommige die trajecten kenden al een lopende Tracéwetprocedure en zijn daarmee dus gewisseld van procedure. In dit onderzoek wordt door een bestuurskundige bril naar deze wisseling van de procedure gekeken. Hiervoor zijn twee trajecten onderzocht die een wisseling Tracéwet-, Spoedwetprocedure kenden en deze worden afgezet tegen twee die geen wisseling hebben gekend. Deze twee laatste zijn alleen onder de Spoedwetprocedure uitgewerkt.

Bij het schrijven van de scriptie zijn wij er van uitgegaan dat de lezer over enige kennis van Ruimtelijke Ordeningsprojecten beschikt. Verder gaan we ervan uit dat zowel de Tracéwetprocedure als de Spoedwetprocedure niet onbekend zijn.

Sommige van de bijlagen die horen bij deze scriptie zijn gescheiden opgenomen in een bijlagenboek. Deze maken wel integraal onderdeel uit van deze scriptie. In het bijlagenboek zijn ondermeer alle gebruikte cijfers terug te vinden.

Naast het plegen van literatuuronderzoek, hebben we diverse mensen geïnterviewd en enquêtes voorgelegd. Wij bedanken hen voor de tijd die ze voor ons hebben vrijgemaakt. Ook bedanken wij de leden van onze klankbordgroep: Ir. M.M.F. Dewachter MPM, Ir. A. Dieperink, Drs. ir. P.L. Lap, mevrouw C. van Bokhoven en Mr. ing. P.J.L. van Berge Henegouwen. Door hun deskundig commentaar is zowel de inhoud als de leesbaarheid van het rapport sterk verbeterd.

Een extra woord van dank gaat uit naar onze begeleider van de Erasmus Universiteit, Dr. E.H. Klijn en naar mevrouw A.H.J. Abbes van Rijkswaterstaat.

Tot slot willen wij onze partners Marianne en Jetty bedanken voor de ondersteuning die zij ons gedurende het laatste jaar hebben verleend.

Met vriendelijke groet,

Erik van Berge Henegouwen en Jurjen Visser
's-Hertogenbosch en Gorinchem, maart 2007

Inhoudsopgave

.....

Inhoudsopgave	4
1 Inleiding	8
1.1 Spoedwet Wegverbreding vs Tracéwet, een inleiding	8
1.2 Centrale onderzoeksvraag en doelstelling van het onderzoek	10
1.3 Onderzoeksmethode en verantwoording	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Theoretisch kader	12
2.1 Overlegcultuur	12
2.2 Netwerkbenadering	13
2.2.1 Complexiteit in beleidsnetwerken	14
2.3 Afhankelijkheden in Netwerken	14
2.4 Ontwikkeling van beleidsspelen, rondes, impasses en doorbraken	16
2.5 Centrale spelers en percepties	18
2.6 Perceptie op de oplossing van de knelpunten (in beleid)	20
2.7 Procesontwerp	20
2.7.1 De vier kernelementen van een procesontwerp	20
2.8 Management van het netwerk	22
2.8.1 Unieke opgaven	22
2.8.2 Projectmanagement: resultaatgericht	22
2.8.3 Procesmanagement: actiegericht	23
2.9 Samenvatting	24
3 Methode van onderzoek	28
3.1 Aanleiding	28
3.2 Afbakening	28
3.3 Deelvragen in het onderzoek	29
3.3.1 Netwerkanalyse	29
3.3.2. Het proces	30
3.3.3. Slotvraag	30
3.4 Doel en uitkomsten	31
3.4.1 Netwerk	31
3.4.2 Spelers en percepties	31
3.4.3. Proces	31
3.5 Methode van aanpak	32
3.5.1. Spelers (actoren) en percepties	32
3.5.2 Netwerk	33
3.5.3 Proces	33
3.5.4. Het interview	34
3.5.5 Samenvatting methode van onderzoek	35
4 Tracé- en Spoedwetprocedure vergeleken	36
4.1 Vergelijking van de procedures	36
4.2 Procesontwerp Tracéwet versus Spoedwet wegverbredingen	39
4.3 Slot	44
5 Vergelijking van de netwerken	46
5.1 De onderzochte projecten	47
5.1.1 A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven	48

5.1.2 A12 Veenendaal - Ede	49
5.1.3 A27 Gorinchem – Noordeloos	50
5.1.4 A50 Arnhem Centrum - Beekbergen	51
5.2 De spelers in de Netwerken	52
5.3 Interactiepatronen	54
5.3.1 Interactiepatronen op hoofdlijnen	54
5.3.2 Interactiepatronen in kruistabellen	55
5.3.2 Conclusie van de interactiepatronen	64
5.4 Verschillen in de machtsverhoudingen	65
5.4.1 Conclusie van de machtsverhoudingenanalyse	66
6 Percepties op de procedure	68
6.1 Probleemdefiniëring & ideeën van partijen	68
6.1.1 Thema 1: Belangen van de spelers	68
6.1.2 Thema 2: Macht	70
6.1.3 Thema 3: Bijdrage in de oplossing	71
6.1.4 Thema 4: Betrokkenheid bij het beleidsproces	73
6.1.5 Thema 5: De besluitvorming binnen de projecten	74
6.2 Conclusie	75
7 Het proces, perspectief: de actoren en de besluitvorming	78
7.1 A2 Rondes, cruciale momenten en impasses	78
7.1.1 Conclusie, rondes, impasses en doorbraken project A2	81
7.2 A12 Rondes, cruciale momenten en impasses	82
7.2.1 Conclusie, rondes, impasses en doorbraken project A12	85
7.3 Conclusie, <i>effecten van wisseling in procedure</i>	86
8 Procedure-uitkomsten & Netwerkmanagement	88
8.1 Uitkomsten	88
8.1.1 Thema 1 Openheid	88
8.1.2 Thema 2 Voortgang en inhoud	91
8.1.3 Thema 3 Robuustheid en Inhoud van het proces	93
8.1.4 Thema 4 Wisseling in procedure en kernwaarden	94
8.1.5 Conclusie uitkomsten	97
8.2 Netwerkmanagement	97
8.2.1 Thema 1: Mate van communicatie en interactie	97
8.2.2 Thema 2 Gemeenschappelijke beeld- en besluitvorming	100
8.2.3 Thema 3 Regels en openheid van het netwerk	102
8.2.4 Thema 4 Procesmanagement	104
8.2.5 Conclusie Netwerkmanagement	105
9 Managementsamenvatting (conclusie en aanbevelingen)	108
9.1 Methode van onderzoek	108
9.2 Theoretische achtergronden en noties	109
9.3 Spelers	110
9.4 Netwerkanalyse	111
9.4.1 Interactie tussen spelers	111
9.4.2 Machtsverhoudingen (afhankelijkheden in een netwerk)	112
9.5 Percepties	113
9.6 Het proces vanuit het perspectief: de actoren en de besluitvorming	115
9.7 Procedure-uitkomsten en netwerkmanagement	117
9.7.1 Uitkomsten	117
9.7.2. Netwerkmanagement	119
9.7.3 Correlatie netwerkmanagement en uitkomsten	120
9.8 Slotconclusie	122
9.9 Beleidsadvies en aanbevelingen	123
9.9.1 Spelers	123

9.9.2	Macht	123
9.9.3	Percepties	124
9.9.4	Uitkomsten en netwerkmanagement	124
9.9.5	Aanbevelingen wisseling in procedure	124
9.9.6	De aanbevelingen puntsgewijs samengevat:	125
Literatuurlijst		126
Bijlage B6.1: Tabellen Percepties per project per actor		128
Bijlage B8.1: Tabellen Uitkomsten per project per actor		130
Bijlage B8.2: Tabellen Netwerkmanagement per project per actor		132

1 Inleiding

Het grote aantal files in Nederland leidt tot problemen. In de afgelopen tien jaar vervijfvoudigde het aantal files in ons land. Op dit moment haalt slechts de helft van de achterlandverbindingen de congestienorm¹ uit het oude Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVVII) van de overheid en voldoet iets meer dan de helft van de autosnelwegen aan de minimaal beoogde trajectnelheid² uit het geldende Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP). In de huidige situatie kosten files de transportsector 10 procent van de productieve uren³ en Rijkswaterstaat heeft berekend dat een file de samenleving 2000 Euro per kilometer, per rijstrook, per uur kost⁴. De toenemende files tasten de concurrentiekracht van Nederland aan. Aangezien de groei van de bevolking en de vraag naar mobiliteit toeneemt, moet er iets gebeuren.

Door de lange procedures om te komen tot een wegaanpassing wordt de filebestrijding belemmerd. Die lange procedures spelen de wegbeheerder parten, want het duurt in Nederland gemiddeld acht jaar voordat een Rijksinfrastructureel project is gerealiseerd⁵. Om de doorstroming te verbeteren staat een aantal aanpassingen van snelwegen op het programma. In het Hoofdlijnenakkoord van de regering Balkenende II⁶ is aangekondigd dat, ter bespoediging van de procedures en daarmee snellere realisatie bij wegverbreding, de 'Spoedwet Wegverbreding' die onder het kabinet Balkenende I door de Tweede Kamer is vastgesteld wordt uitgevoerd. De genoemde 'lex specialis' Spoedwet Wegverbreding heeft als doel om voor de weggedeelten waarop de wet van toepassing is binnen de kabinetsperiode de specifiek beoogde wegaanpassingen te realiseren⁷.

Een aantal van de tracés die nu onder de Spoedwetprocedure⁸ vallen zijn tracés die voorheen onder de Tracéwetprocedure werden onderzocht. In dit onderzoek wordt gekeken naar de bestuurskundige effecten van een omschakeling van procedure in lopende projecten. Centraal staat de wisseling van Tracéwet- naar Spoedwetprocedure. Voordat verder op de centrale onderzoeksvraag en de probleemstelling van dit onderzoek wordt ingegaan volgt eerst een inleidende vergelijking van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet.

1.1 Spoedwet Wegverbreding vs Tracéwet, een inleiding

In deze paragraaf wordt de Spoedwet Wegverbreding nader toegelicht en globaal vergeleken met de Tracéwet. In hoofdstuk 4 van dit rapport wordt een uitgebreidere vergelijking gegeven.

Lange procedures bepalen het beeld bij de Rijksoverheid. Investerings in infrastructuur behoren tot de kerntaken van de overheid. Gelet op het belang van die investeringen voor de Nederlandse economie, de omvangrijke bedragen die er mee zijn gemoeid en de (on)zichtbare gevolgen voor de omgeving, is een zorgvuldige afweging van kosten en baten geboden. De afweging moet secuur zijn, rekeninghoudend met alle

¹ Het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV 2) noemt in 1986 de congestienorm als indicator voor bereikbaarheid. De congestienorm is de kans op vertraging op werkdagen gedurende 24 uur, uitgedrukt in een percentage. De indicator staat voor een minimale norm voor kwaliteit van de verkeersafwikkeling. De norm is gelijk aan de laagste som van directe en indirecte kosten. Op achterlandverbindingen van de mainports lag de norm op twee procent, voor het overige deel van het hoofdwegennet gold een congestienorm van vijf procent.

² Om de kwaliteit van de bereikbaarheid op het hoofdwegennet te kunnen meten introduceerde het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP) de indicator trajectnelheid. In het NVVP is hierover het volgende verwoord: "Er zal een basiskwaliteit voor de bereikbaarheid worden gerealiseerd in de vorm van een trajectnelheid op autosnelwegen, gemiddeld over alle werkdagen van het jaar, van ten minste zestig kilometer per uur gedurende het drukste uur. "Waar de trajectnelheid structureel onder de toetswaarde van zestig kilometer per uur komt is sprake van een knelpunt" in Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Monitoring Trajectnelheden in 2000, Rotterdam, 2001

³ Doppert, E. Transport en Logistiek, *Afname Fileduur een farce*, Zoetermeer, 16 mei 2002

⁴ Schreuder, A, *Altijd zondag met stille banden*, NRC-Handelsblad, 30 mei 2006

⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, MIT Projectenboek, Den Haag, 2002

⁶ Meer doen, meer werk, minder regels (2003) Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D'66. P. 13

⁷ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze lex specialis een limitatief aantal projecten kent en na realisatie van deze projecten komt te vervallen.

⁸ Uit ervaringen van Rijkswaterstaat is gebleken dat voor een relatief kleine aanpassing aan een weg de zware en lange procedure die de Tracéwet 1993 voorschreef niet gerechtvaardigd was. In de Tracéwet van 2005 zien we dan ook een vergelijkbare procedure als die van de Spoedwet procedure terug. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport alleen gesproken over Tracéwet en niet over Tracéwet 1993 of Tracéwet 2005.

aspecten, maar moet niet onnodig vertragend werken. De procedure van een infrastructuurproject van probleemverkenning tot oplevering duurt in Nederland gemiddeld acht jaar. Omdat de procedures zo lang duren heeft de regering de Spoedwet Wegverbreding op de agenda gezet om de procedure voor de verbreding van de in de bijlage van de wet genoemde wegen in te korten. Met het terugbrengen van de maximale tijd voor een verkenning van vijf jaar naar een jaar, is een stap gezet in het versnellen van de procedure. Als vervolgens ook de politiek sneller knopen doorhakt (de Tracéwetprocedure kent maar liefst zes beslismomenten) dan kan het aanpakken van files efficiënter en effectiever verlopen.

Beslismomenten Rijksoverheid voor de aanleg van infrastructuur volgens de Tracéwetprocedure:

1. Verkenningsfase	intakebesluit	→	wel of geen planstudie
2. Planstudiefase	tracéprojectbesluit	→	afronding planstudie
3. Uitvoeringsfase	uitvoeringsbesluit	→	oplevering

De procedure begint met een intakebesluit, als startpunt van de verkenningsfase. Na iedere fase besluit de minister of het project doorgaat. Elke fase kent maximale termijnen. Maar dit geldt niet voor de fase van besluitvorming. Projecten kunnen hierdoor jaren voortslepen. Hiermee erkent de minister het probleem. De ervaring tot nu toe leert dat vrijwel alle projecten uit de verkenningen doorschuiven naar de planstudiefase.

De planstudie bestaat uit twee delen. In het eerste deel gaat de aandacht uit naar het verkeersprobleem zelf. Hierbij wordt gekeken naar zaken als milieu, ruimtegebruik, verkeersveiligheid, economische effecten en inpassing van mogelijke oplossingen. In het tweede deel komt de organisatie van het project aan bod. Bij projecten die een Tracéwetprocedure moeten doorlopen, is de startnotitie het begin van de planvorming. Daarna volgt de trajectnota, die samen met de inspraak en de adviezen over deze nota leidt tot het standpunt van de minister over het voorkeurstacé. Samen met de minister van VROM neemt de minister van Verkeer en Waterstaat uiteindelijk een tracébesluit. Wanneer een traject niet onder de Tracéwet valt, vindt de projectbesluitvorming na afronding van de planstudie plaats.

Als de technische en de procedurele voorbereiding is voltooid, kan de planstudie worden afgerond. Wanneer er voldoende geld beschikbaar is in het totale programma, kan de uitvoering starten. Bij een Tracéwetplichtig project moet binnen 13 jaar na het nemen van het tracébesluit met de uitvoering begonnen zijn.

De Spoedwet wegverbreding is een versnelling in procedure ten opzichte van de Tracéwet. Dit is gebeurd door het samenvoegen van een aantal stappen uit de Tracéwetprocedure, het buiten spel zetten van de wet geluidhinder⁹ en het vooraf kiezen uit te nemen maatregelen. Dit laatste heeft tot gevolg dat de betrokkenen niet – in elk geval in formele zin – worden geraadpleegd bij het maken van de keuze voor de voorgestelde oplossingsrichting.

De Spoedwet wegverbreding geldt voor een aantal limitatief in de wet opgenomen projecten en verliest zijn rechtskracht zodra deze gerealiseerd zijn. De Spoedwet kent drie verschillende categorieën projecten. De zogenaamde A, B en C projecten. Kort gezegd komt het erop neer dat gekozen oplossing binnen de A - categorie projecten permanent is, bij de B - categorie projecten is de oplossing semi-permanent en bij de C-categorie projecten worden de tijdelijk opgeloste knelpunten snel gevolgd door een definitieve oplossing. Elk van de gekozen projecten heeft een ander netwerk, andere waarden en andere beginsituaties. Elk van de in de wet opgenomen projecten valt onder een van de genoemde categorieën. Ook is in de wet de te nemen maatregel zoals een plus-, spits- of bufferstrook opgenomen.

Daarnaast is er voor de in de wet opgenomen projecten de financiering gegarandeerd, iets wat niet per definitie geldt voor de projecten die worden onderzocht in de Tracéwetprocedure. Hiermee was de uitvoering van de projecten financieel gezien verzekerd.

⁹ Maar 2 jaar na het vaststellen van een onherroepelijk WAB moet er wel een geluidplan liggen

1.2 Centrale onderzoeksvraag en doelstelling van het onderzoek

Wanneer betrokken actoren in hun omgeving (bijvoorbeeld burgers) voor het eerst, met een aanpassing van een tracé worden geconfronteerd levert dit nog weinig weerstand op. Immers samen met het netwerk van deze actoren¹⁰ is nog geen procedure doorlopen waarin werd gevraagd om mee te denken over een mogelijke oplossing. In het geval van een Tracé waar al wel een proces onder de Tracéwetprocedure liep kan dit mogelijk anders zijn. Zeker wanneer de door de minister voorgeschreven oplossing in hoge mate afwijkt van de samen met de omgeving ontwikkelde oplossingsrichtingen.

Dit onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de perceptie van de maatschappelijke partijen over wisseling in procedure. De uitkomsten – adviezen – van dit onderzoek zijn een poging om bij te dragen in de zoektocht naar passende procedures om te komen tot een oplossing van de maatschappelijke vraagstukken die spelen op het terrein van problemen rondom de hoofdinfrastructuur in ons land.

Om voornoemde onderzoeksresultaten te kunnen bereiken zijn de volgende centrale onderzoeksvraag en doelstelling geformuleerd.

Centrale onderzoeksvraag:

Wat is het effect van de wisseling van de procedure van Tracéwet naar de procedure Spoedwet Wegverbreidingen geweest op de voortgang van infrastructurele projecten en de percepties van spelers hierop?

Doelstelling onderzoek:

Het onderzoek heeft tot doel een reconstructie/probleembeschrijving te geven van de gang van zaken bij vier vooraf te selecteren projecten en op grond van de uitkomsten beleidsadviezen te geven over de manier waarop in de toekomst de geconstateerde kansen en problemen beter benaderd kunnen worden.

Hierbij dienen beleidsnetwerktheorieën als uitgangspunt.

1.3 Onderzoeksmethode en verantwoording

Om dit te kunnen onderzoeken zijn vier wegverbreidingsprojecten geselecteerd. Hierbij gelden de volgende twee uitgangspunten:

- 1 twee projecten vallend onder de twee procedures (eerst Tracéwet- en daarna Spoedwetprocedure) en twee projecten die alleen onder Spoedwetprocedure vallen;
- 2 de geselecteerde projecten moeten een goede doorsnede zijn van de eerder beschreven A-, B-, en C-categorieën.

Op grond van deze uitgangspunten zijn de volgende projecten geselecteerd:

- de A2 Den Bosch – Eindhoven, een wisselproject vallend in de B-categorie en nog niet afgerond, was eerst een Tracéwetprocedure en ging over in een Spoedwetprocedure;
- A12 Veenendaal-Ede, een wisselproject, vallend onder de A-categorie en nog niet afgerond, was eerst een Tracéwetprocedure en ging over in een Spoedwetprocedure;
- A27 Gorinchem-Noordeloos: een afgerond B-project dat alleen een Spoedwetprocedure heeft gekend;
- A50 Arnhem Centrum-Beekbergen: ook dit B-project is afgerond en heeft alleen een Spoedwetprocedure gekend.

Om inzicht te krijgen in de wisselwerking in de geselecteerde projecten tussen de overheid en de betrokken actoren is gebruik gemaakt van netwerkmodellen¹¹. Een netwerk is een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren probeert te sturen. In een netwerkmodel wordt niet alleen door de overheid gestuurd. Ook private actoren ondernemen pogingen tot sturen

¹⁰ Hier wordt met het begrip netwerk “omgeving/krachtenveld” bedoeld. Het begrip netwerk wordt in hoofdstuk 2 verder uitgewerkt

¹¹ Modellen waarin aan de overheid een bovengeschiede rol wordt toebedeeld, hebben vaak een geringe verklaringskracht. Een grotere verklaringskracht is weggelegd voor beschouwingen die de genoemde maatschappelijke complexiteit al direct in hun structuur opnemen. Zogenaamde netwerkmodellen voldoen aan deze voorwaarde.

en proberen (bijvoorbeeld) de overheid in een bepaalde richting te beïnvloeden. Vanuit het perspectief van een netwerk is het dus niet vanzelfsprekend dat een overheid stuurt en niet overheidsactoren worden gestuurd. Een sturingsproces kan evengoed worden beschreven vanuit het perspectief van niet-overheidsactoren. In dit onderzoek wordt het sturingsproces vanuit het perspectief van de overheid, in de hoedanigheid van het uitvoeringsorgaan van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijnde Rijkswaterstaat beschreven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretische kader met termen en definities van begrippen ter ondersteuning van het onderzoek beschreven. In dit theoretische kader wordt een schets gegeven van de overlegcultuur in Nederland. Daarna wordt ingegaan op begrippen als: beslismomenten, centrale spelers, percepties van actoren, percepties op knelpunten en spelen in netwerken. Tot slot zal een theoretische verhandeling volgen over procesmanagement en het ontwerp daarvan.

Hoofdstuk drie behandelt de door ons gehanteerde methode van onderzoek. In het vierde hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de Tracéwet- en Spoedwetprocedure. Bij deze vergelijking wordt onder meer gebruik gemaakt van procesontwerptheorieën.

In het vijfde hoofdstuk worden de netwerken rondom de Spoedwetprojecten in kaart gebracht en wordt bekeken hoe de verschillende spelers zich hierin tot elkaar verhouden.

Iedere speler binnen een willekeurig netwerk heeft zijn of haar manier van kijken naar de geconstateerde problemen in een project. Dit is binnen de hier onderzochte projecten niet anders. In hoofdstuk zes worden de verschillen percepties tussen de projecten onderling en de daarin voorkomende spelers blootgelegd.

In hoofdstuk zeven worden niet alle vier projecten met elkaar vergeleken, maar juist alleen de twee projecten die een wisseling in procedure hebben gekend. De projecten A2 en de A12. Het spel in deze projecten wordt in rondensbeschrijvingen geanalyseerd. Het is daarmee vooral een analyse die tot stand is gekomen met gebruikmaking van interviewgesprekken en deskresearch.

Projecten kennen uitkomsten, dit kan het eindresultaat zijn, maar ook tussenresultaten kunnen tot uitkomsten worden gerekend. Deze uitkomsten komen tot stand onder leiding van het netwerkmanagement. In hoofdstuk acht worden de uitkomsten en het netwerkmanagement nader beschouwd. Hiermee kunnen sommige beweringen uit hoofdstuk zeven worden onderschreven.

In hoofdstuk negen, geven wij de managementsamenvatting. Daarin keren de conclusies van dit rapport terug en worden er aanbevelingen gegeven.

2 Theoretisch kader

In hoofdstuk 1 van dit rapport is de onderzoeksvraag geformuleerd. Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is in dit hoofdstuk een theoretisch model gebaseerd op netwerkmanagementtheorieën opgenomen. In paragraaf 2.1 wordt kort de historie achter deze theorieën weergegeven. Hierin staat de Nederlandse overlegcultuur centraal. De achtergronden van deze netwerkmanagementtheorieën worden verder uitgediept in 2.2. Het kenmerkende van deze theorieën is dat spelers in een beleidsnetwerk op enigerlei wijze van elkaar afhankelijk zijn. Dit komt aan bod in paragraaf 2.3. Wanneer spelers van elkaar afhankelijk zijn worden er spelen gespeeld. Wellicht niet letterlijk zoals in een Romeins stadion maar wel via beleidsronden (fasen in een beleidsproces), impasses en doorbraken. Hoe deze beleidsspelen worden gespeeld staat centraal in 2.4. Binnen ieder spel zijn er centrale spelers en spelers die zich meer in de periferie van het spel bevinden. Al deze spelers hebben hun perceptie (beeld bij) op de uitkomsten van een spel. In paragraaf 2.5 wordt aandacht geschonken aan de theorie over deze beeldvorming. Paragraaf 2.6 diept deze ideeën verder uit, door in te gaan op de perceptie op de knelpunten in procedures. Verder zal een beleidsnetwerk gemanaged moeten worden, hoe dit werkt is beschreven in paragraaf 2.7. Aan de basis van een beleidsproces ligt altijd een ontwerp ten grondslag. Dit ontwerp is soms summier en soms erg doordacht. Wat de kernelementen zijn van een procesontwerp staat beschreven in paragraaf 2.8. Paragraaf 2.9 is de samenvatting van dit hoofdstuk.

2.1 Overlegcultuur

De overlegcultuur zit in de Nederlandse volksaard: Abraham Kuijper refereerde al in oktober 1880 aan ‘polderkringen’, waar de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het droog houden van huis en land nadrukkelijk werd gevoeld¹². De geschiedenis toont aan dat de huidige manier van werken door de Nederlandse staat een traditionele, eeuwenoude, manier van werken is. Het zogenaamde ‘dealing and wheeling’ tussen verschillende actoren, het sluiten van compromissen tussen verschillende belangen, zijn eeuwenoude Nederlandse tradities. Het sturen door een sterke centrale staat heeft in dit land nooit bestaan. Besturen is over het algemeen altijd een zaak geweest van onderhandelen, overtuigen en het sluiten van compromissen¹³. De historische basis van de overlegcultuur, consensusdemocratie, in Nederland hangt samen met de “verzuijing”¹⁴, wat inhield een verdeling van de samenleving in verschillende groepen met verschillende geloven en bijbehorende organisaties¹⁵. Feitelijk is de overlegcultuur al begonnen ten tijde van de republiek in de 17^e eeuw.

De Nederlandse overlegpolitiek vindt zijn basis in grofweg twee stromingen, het pacificatiemodel en het neocorporatisme.

Lijphart heeft het *pacificatiemodel* ontwikkeld om aan te geven hoe in een zo gefragmenteerde samenleving, die verdeeld is in vele verschillende/tegenstrijdige groepen, met verschillende culturen en instituties, er toch politieke stabiliteit kan bestaan. De oplossing van Lijphart voor deze paradox is dat de top van deze zuilen gezamenlijk consensus bereikten door het sluiten van pragmatische compromissen. Hiermee werden de “kloven” tussen de verschillende zuilen gedicht en ontstond consensus.

Naast en binnen het pacificatiemodel speelt de theorie van het liberale *corporatisme*¹⁶ of *neocorporatisme* een prominente rol. Deze theorie richt zich sterker dan het pacificatiemodel op de relatie tussen de politiek bestuurlijke arena enerzijds en de belangengroeperingen anderzijds. Het neocorporatisme kenmerkt zich door vrijheid van vereniging en groepsautonomie. Mede op grond hiervan blijft binnen het neocorporatisme de mogelijkheid van terugtrekken (exit) van de belangengroeperingen uit de corporatistische overlegstructuren als optie uitdrukkelijk open¹⁷.

¹² Martens, M., Groen, K.J., Wal, van der, B. e.a. (2002), *Publiek Management Modellenboek*, Berenschot, Utrecht P. 134-135

¹³ Kickert, W.J.M., (2004) *History of governance in the Netherlands. Continuity and exceptions*, Elsevier, The Hague

¹⁴ Bijvoorbeeld de Katholieke zuil: Men ging naar de katholieke kerk, de katholieke voetbalclub en men zat bij de katholieke vakbond. Het zelfde gold voor de andere groepen in de samenleving, zoals protestanten, socialisten, etc.

¹⁵ Trommel, W., Veen, van der, R. (1999) *De herverdeelde samenleving*. Amsterdam University Press, Amsterdam. P. 30-33

¹⁶ Corporatisme: het streven naar staatsordening op de grondslag van samenwerkende organisaties.

¹⁷ Weggeman J. (2003) *Controversiele Besluitvorming, opkomst en functioneren van groen polderoverleg*. Proefschrift Erasmusuniversiteit, Rotterdam. P. 128

De belangrijkste functie van het neocorporatisme is het in vredige banen leiden van de onderlinge belangentegenstellingen tussen de partijen. Het vult het door Mayntz en Sharf geconstateerde hiaat ten aanzien van consensusbouw¹⁸ op. Landen met een neocorporatistische overlegcultuur, zoals Nederland, blijken dan ook beter in het terugdringen van bijvoorbeeld problemen rondom luchtverontreiniging, en in ieder geval in het op een nationaal niveau verenigen van groen en groei met elkaar. Dit gaat in een neocorporatistische overlegcultuur beter dan bijvoorbeeld bij een pluralistische structuur van belangenrepresentatie in de beleidsvorming¹⁹.

Het voorgaande historische kader onderschrijft het uitgangspunt dat sterke top-down sturing door de overheid staat van de – Nederlandse – samenleving altijd al relatief beperkt is geweest.

De basis voor de sterke overlegpolitiek in Nederland vloeit dus voort uit het besef dat één partij het niet alleen redt. Het poldermodel, dat van oorsprong een sociaal economisch model is, is dan ook gebaseerd op overleg tussen overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden, bijvoorbeeld in de SER. Maar in feite werd dit model ook al aan het einde van de 19^e eeuw gebruikt, voor de regulering van de waterhuishouding die de grenzen van de bevoegde waterschappen overschreden.

Vroegtijdig overleg is een investering die later in het beleidsproces het draagvlak vergroot en de effectuering van maatregelen vereenvoudigt (kwaliteit x acceptatie). Het succes van het poldermodel en daarmee de overlegcultuur schuilt in het duurzame behoud van het overleg van verschillende actoren / partners en overheid met elkaar. Daardoor worden de verschillende belangengroepen in de samenleving zo goed mogelijk gehoord. De verschillende overlegpartners brengen de door hen gecontroleerde variabelen met elkaar in overeenstemming²⁰.

In de volgende paragraaf worden de voorgaande theorie doorvertaald in de netwerkbenadering. Het begrip netwerkbenadering zal geïntroduceerd worden om het toe te passen op de beleidsprocessen. Met behulp van het concept 'beleidsnetwerk' kan beleid worden geanalyseerd als het resultaat van een complex samenspel tussen verschillende publieke en private organisaties en individuen.

2.2 Netwerkbenadering

De netwerktheorie tracht het beleidsproces te benaderen op een manier die aansluit bij de werkelijkheid. In de sociale wetenschappen wordt het begrip (sociaal) netwerk voor het eerst gebruikt in de jaren veertig en vijftig om de relaties van een individu of een organisatie met andere individuen of organisatie te analyseren en in kaart te brengen. Op die manier krijgt men zicht op iemands verbondenheid met en afhankelijkheid van anderen.

De netwerkbenadering is niet, zoals de historische beschrijving in de vorige paragraaf zou kunnen laten vermoeden, ontstaan als reactie op klassieke theorieën van de overlegpolitiek, maar als reactie op het zogenoemde rationele model van centrale sturing binnen de beleidswetenschappen. Terwijl in het rationele model wordt uitgegaan van één centrale actor die het beleid bepaald, wordt in de netwerkbenadering verondersteld dat de overheid bij de vormgeving van beleid niet langer een autonome rol heeft, maar een van de betrokkenen is. Vaak wel als initiatiefnemer, maar lang niet altijd. De netwerkbenadering ontkent niet alleen het bestaan van één beleidsbepalende autoriteit, maar ontkent tevens het bestaan van een vaste hiërarchische ordening. Met de ontkenning van een vaste hiërarchische ordening wordt bedoeld dat het niet meer voetstoots mag worden aangenomen dat de initiatiefnemer bovenaan de hiërarchie staat. In de netwerkbenadering wordt er van uit gegaan dat vooral wederzijdse afhankelijkheden bepalend zijn voor de hiërarchische ordening. Deze afhankelijkheden worden gebaseerd op de beschikbare middelen, kennis en invloeden van of ieder van de spelers of één bepaalde speler. Binnen de netwerken vindt een proces van coproductie plaats: een proces op basis van respect voor elkaars positie, zonder de rol van eenieder te ontkennen. Het is een georganiseerd proces van gemeenschappelijke beeldvorming gericht op de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren²¹.

¹⁸ Weggeman J. (2003), P. 131

¹⁹ Weggeman (2003) P. 135

²⁰ Martens, M., e.a. (2002) P. 134-135

²¹ Weggeman J. (2003), p. 155-156

Ook zonder een vaste hiërarchie is een vorm van management in het (beleids)netwerk nodig. Dit management houdt dan ook het afwegen van verschillende waarden en een zoektocht naar innovatieve integrale oplossingen voor de geconstateerde problemen die voor alle betrokken partijen acceptabel genoeg zijn. Een toelichting op deze complexiteit van netwerken wordt gegeven in de volgende paragraaf.

2.2.1 Complexiteit in beleidsnetwerken

De beleidsproblemen waar beleidsnetwerken omheen worden gevormd, zijn complexe problemen. Ze raken vele actoren, zowel in de publieke als in de private sfeer. Men spreekt daarom ook van multi-actor problemen. De verschillende actoren vormen de basiseenheden van een beleidsnetwerk. Het begrip actor wordt hier gebruikt om de organisaties en individuen aan te duiden die zich met eigen doelstellingen als afzonderlijke eenheden gedragen.

Als naar governance²² wordt gekeken vanuit een netwerkbenadering is governance meer dan de overheid alleen. Er worden ook andere actoren bij betrokken zoals stichtingen, verenigingen en andere private organisaties. Netwerken functioneren in de governance benadering als een zelforganiserend, autonoom geheel²³. Het is niet juist om in het kader van beleidsnetwerken de (gemeentelijke, provinciale, nationale, etc.) overheid als één actor te beschouwen, daar de verschillende administratieve diensten binnen deze overheden vaak als afzonderlijke eenheden optreden met eigen doelstellingen.

Hoewel het in beleidsnetwerken mogelijk is dat individuen onder eigen naam optreden, zijn de actoren toch meestal organisaties of eenheden van organisaties die vertegenwoordigd worden door gemandateerde individuen.

De problemen waarbij beleidsnetwerken ontstaan, zijn vaak ook grootschalige problemen: ze raken actoren van verschillende bestuursniveaus. Op die manier zijn drie soorten van beleidsnetwerken van elkaar te onderscheiden. In een horizontaal netwerk zijn er afhankelijkheidsrelaties tussen actoren van hetzelfde beleidsniveau. Bijvoorbeeld tussen twee gemeenten of twee ministeries. In een verticaal netwerk bestaan er afhankelijkheidsrelaties tussen actoren op verschillende beleidsniveaus. Hiermee wordt bedoeld op de afhankelijkheid zoals die bestaat tussen gemeenten en provincie, of provincie en rijk. Een diagonaal netwerk tot slot is een combinatie van de twee vorige netwerken, waarbij overheidslagen die werkzaam zijn op hetzelfde en op andere beleidsniveaus van elkaar afhankelijk zijn. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat van alle genoemde voorbeelden van soorten netwerken meestentijds ook niet gouvernementele partijen deel uit maken.

De verschillende actoren in een beleidsnetwerk hebben bepaalde doelstellingen vanuit hun organisatie. Deze doelen zijn de basis waarmee zij in de discussies in het netwerk aangaan. Deze doelstellingen kunnen soms in de loop van het proces door de betrokken vertegenwoordigers aangepast worden. Bovendien is het ook mogelijk dat een organisatie helemaal geen doelstellingen heeft, maar deze volledig laat afhangen van de oogst die hun vertegenwoordigers in hun interacties kunnen binnenhalen.

De afhankelijkheidsrelaties in netwerken worden uiteengezet in de volgende paragraaf.

2.3 Afhankelijkheden in Netwerken

Om inzicht te krijgen in de complexiteit en samenhang binnen het netwerk kunnen we de interacties tussen actoren beschouwen als spelen.

Binnen netwerken bestaan afhankelijkheden tussen spelers. In deze paragraaf wordt geschetst waar deze afhankelijkheidsrelaties uit bestaan. In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat netwerken bestaan uit een

²² Governance: het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals net daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Bron: <http://www.bestuurskunde.nl/actueel/nieuws.php?nieuwsid=152> (geraadpleegd op 23 december 2006)

²³ Sturing in de publieke sector, reader (2005). Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (UK) Philadelphia (USA), Open University Press. pp. 46-60.

verscheidenheid van actoren en/of partijen. Rondom een Spoedwetproject zijn dit bijvoorbeeld de milieubeweging, bewoners, gemeenten, rijksoverheden etc.

De actoren zijn afkomstig uit verschillende lagen van de samenleving . Wat ze verbindt is de verbondenheid met een probleem en hun onderlinge afhankelijkheid om tot een oplossing van dat probleem te komen.

De mate van afhankelijkheid tussen actoren wordt als volgt in tabel 2.3.1 weergegeven.

Tabel 2.3.1: Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren

	Uitwisselbaarheid van het middel	
Belang van het middel	Hoog	Laag
Hoog	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Laag	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Tabel: Gebaseerd op Koppenjan, J & Klijn E.H.(2004), tabel 3.4

Een belangrijk element in de definitie is de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren. Aangezien spelers meer en meer te maken krijgt met complexe beleidsproblemen, zijn zij niet meer in staat om de doelstellingen die ze formuleren - naar aanleiding van die problemen - alleen te realiseren. Hierbij hebben zij zich altijd rekenschap te geven van andere actoren. Verschillende actoren zijn op elkaar aangewezen om middelen te verkrijgen die zij nodig hebben om hun eigen doeleinden te realiseren.

Elke actor wordt echter in eerste instantie gedreven door eigenbelang: hij wil zoveel mogelijk eigen doelstellingen realiseren. Daarbij tracht hij zoveel mogelijk autonoom te blijven, en de mate van afhankelijkheid ten opzichte van andere actoren zoveel mogelijk te beperken. Er is met andere woorden een voortdurend spanningsveld aanwezig tussen dat eigenbelang en het behoud van zoveel mogelijk autonomie enerzijds, en het moeten opgeven van een deel van die autonomie voor het bereiken van de eigen doelstellingen anderzijds. Om zijn doelstellingen te realiseren, heeft een actor middelen of hulpbronnen nodig.

We kunnen hierbij onder andere denken aan:

- Financiële middelen, relevant in het kader van financiering van complexe (ruimtelijke) problemen;
- Productiemiddelen, belangrijk in het kader van bijvoorbeeld de eigendomsverhoudingen;
- Competenties, nodig in het kader van autoriteit en de bevoegdheid om beslissingen te mogen nemen;
- Kennis, onder andere nodig om gedegen onderzoek te kunnen doen naar de aard van de problematiek en de oplossingen hiervoor;
- Legitimiteit, belangrijk om draagvlak en gewicht te geven aan bepaalde beslissingen in het proces.

Deze hulpbronnen moeten in de ruimste zin opgevat worden. Hiermee worden in de eerste plaats financiële middelen en voldoende personeel bedoeld. Verder gaat dit ook over allerlei vormen van medewerking van andere actoren, over het tijdig kunnen beschikken over cruciale informatie en over goede contacten met doelgroepen of met leidende figuren. Wanneer een actor beschikt over hulpbronnen die andere actoren nodig hebben om hun doelstellingen te realiseren, dan worden die middelen eigenlijk machtsbronnen voor deze speler. In een beleidsnetwerk zijn de verschillende actoren niet gelijkwaardig in termen van machtsbronnen, zodat er verschillen bestaan in de machtsverhoudingen tussen die actoren. Een beleidsnetwerk bestaat met andere woorden uit asymmetrische relaties.

Omwille van het feit dat actoren elkaars hulpbronnen nodig hebben – en daarmee afhankelijk van elkaar zijn - ontstaan er tussen hen interacties of te wel spelen in netwerken. Er groeien vormen van wederzijdse afhankelijkheid in ruil voor de noodzakelijke hulpbronnen. In de loop van dit interactieproces gebruiken de verschillende actoren strategieën om hun afhankelijkheid te wijzigen. Met het oog op het realiseren van de eigen doelstellingen zal elke actor handelen volgens een strategie, waarbij hij zo weinig mogelijk van zijn eigen autonomie wenst op te geven. Er zijn verschillende mogelijke strategieën te onderscheiden. Een actor kan bijvoorbeeld streven naar samenwerking en tot afspraken trachten te komen met andere actoren. Hij kan er ook op uit zijn een coalitie te vormen met bepaalde actoren. Verder is het ook mogelijk dat hij eerder kiest voor competitie of zelfs doelbewust conflicten nastreeft met andere actoren. Actoren kunnen bijvoorbeeld ook informatie verstrekken, manipuleren of foute informatie verspreiden. Elke actor zal in zijn strategie wel rekening

moeten houden met het strategisch handelen van de andere actoren. Zo ontwikkelt zich dan rond beleidsproblemen een dynamisch proces van strategisch handelen in een beleidsnetwerk. Deze procesdynamiek wordt vooral bepaald door actoren die de grootste sturingscapaciteit hebben.

Hierbij dienen we ons te realiseren dat partijen zich niet altijd bewust zijn van de onderlinge afhankelijkheid en soms hun eigen mogelijkheden of kracht overschatten. Zij zullen zich niet altijd voldoende rekenschap geven van het feit dat ze afhankelijk zijn van anderen. Dit is een van de hoofdredenen waarom ze hun doel niet bereiken.

Ook is het van belang om realisatiemacht en hindermacht te onderscheiden. Wanneer partijen de beschikking hebben over een belangrijk en onvervangbaar middel, kunnen zij het bereiken van een oplossing door andere leden van het (beleids)netwerk verhinderen. Ze kunnen doen wanneer hun belangen worden bedreigd of geschaad door een bepaalde oplossing of omdat ze denken dat door het creëren van barrières een betere onderhandelingspositie bereikt kan worden. Als deelnemende partijen een oplossing willen realiseren, moeten ze over realisatiemacht beschikken. Over het algemeen ligt realisatiemacht niet geconcentreerd bij een partij, maar is hiervoor de medewerking van andere partijen voor nodig. Deze andere partijen zullen dan ook hun middelen moeten inzetten om tot een gedragen oplossing voor het geconstateerde probleem te komen²⁴.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het wanneer en hoe spelen ontstaan. Maar eerst, ter illustratie, een voorbeeld van wederzijdse afhankelijkheden en convergerende percepties tijdens het beleidsproces. In het volgende kader wordt hier een voorbeeld van gegeven.

Stadsontwikkeling rond de Nieuwe Maas

Het streven naar een gelijk beschermingsniveau voor iedereen levert soms vertraging op van grote ruimtelijke projecten. Zo kan bijvoorbeeld het streven naar compacte stadsontwikkeling en het bouwen nabij verbindingssassen botsen met het streven naar een aanvaardbare milieukwaliteit. Dit kan leiden tot vertraging van projecten, maar ook tot uitholling van het externe veiligheidsbeleid, doordat normen worden versoepeld of opgerekt om ruimte te bieden aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Een goed voorbeeld waarbij milieu en ruimtelijke ontwikkelingen met elkaar botsen, vormt de problematiek die speelde bij de stadsontwikkeling rond de Nieuwe Maas in Rotterdam. De gemeente Rotterdam had de taakstelling vanuit de Vinex om binnen haar gemeentegrenzen 20 tot 25 duizend woningen te bouwen.

Daarbij moest de gemeente ook ruimte bieden aan de ontwikkeling van de mainportfunctie van de haven. Deze taakstelling was slechts mogelijk door verdere intensivering van het stedelijke gebied. Hierbij moest door de aanwezigheid van de havenactiviteiten een oplossing worden gezocht voor de veiligheidscontouren en de nieuwe woningfuncties. Deze afstemming kon niet binnen de huidige normstelling worden uitgevoerd. Door samenwerking op het gebied van onder andere ontheffingsverlening en gebiedsgerichte normdifferentiatie kon het project toch worden uitgevoerd. Op deze manier kon de gewenste ruimtelijke ontwikkeling plaatsvinden. Vaak wordt de totstandkoming van een gezamenlijk oplossing verklaard uit de erkenning van wederzijdse afhankelijkheden, convergerende percepties en de aanwezigheid van prikkels die samenwerking bevorderen

2.4 Ontwikkeling van beleidsspelen, ronden, impasses en doorbraken

Zoals in de vorige paragraaf beschreven ontstaan beleidsspelen als actoren tot de ontdekking komen dat ze afhankelijk zijn van andere partijen om hun (politieke) doelen te bereiken²⁵. Als resultaat hiervan gaan de actoren strategieën ontwikkelen. Strategieën in de vorm van acties of voornemen tot acties om invloed uit te oefenen op onder andere:

- (het gedrag van) andere actoren;
- de inhoud van een probleem formulering;
- de overwogen oplossingen van een probleem;
- de ontwikkeling van het probleem oplossend proces.

²⁴ Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. Routledge, New York. p. 47

²⁵ Koppenjan, J & Klijn E.H.(2004, p.47

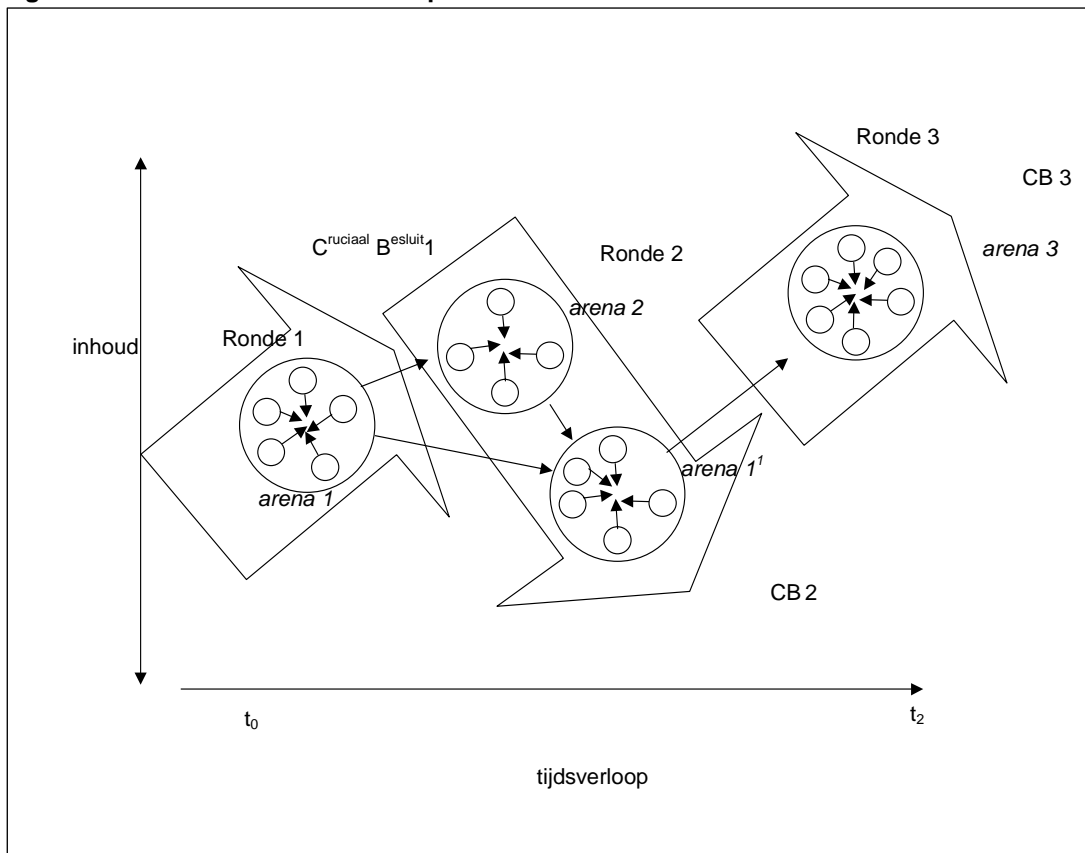
Het beleidsspel kan worden opgevat als een 'intellectueel ontwerp', waarbij een initiatiefnemer de problemen oplost in relatieve autonomie. De initiatiefnemer heeft daarbij zijn beeld van het probleem genomen als uitgangspunt voor de analyse en het ontwerp. De spoedwet wegverbreding zou deels geduid kunnen worden als een intellectueel ontwerp.

Het beleidsspel kan tevens worden opgevat als een 'strategisch spel' waarbij in wederzijdse afhankelijkheid van partijen door onderhandeling en twist een oplossing wordt nagestreefd. In een netwerkperspectief worden beleidsprocessen als strategische spelen beschouwd. Zij vormen als het ware een context waarbinnen actoren strategisch handelen. Bij dat handelen stuiten ze op strategisch handelen van andere actoren.

Wat zijn elementen in het spel?

Het proces in het spel als 'strategische opvatting' hoeft geen logisch opeenvolgend proces van stappen te zijn. Soms zijn partijen onvoorspelbaar en nemen zij grillige onregelmatige stappen. Hierbij wisselen zij informatie, middelen en doelen uit, waarmee een collectieve uitkomst wordt bereikt. Dit gaat in dat geval op een meer geleidelijke 'incrementele' wijze²⁶. Onderstaand een grafische weergave van beleidsspelen.

Figuur 2.4.1: Rondes in een beleidsspel



Bron: Gebaseerd op Koppenjan, J & Klijn E.H.(2004), figuur 3.8

Binnen netwerken vinden rondes van interacties rondom beleidsaspecten plaats. Deze rondes van interacties kunnen als spelen worden aangeduid. De ontwikkeling van deze beleidsinteracties is geen lineair proces van probleemoplossing. Er zijn geen duidelijk vooraf (ex ante) geformuleerde probleemdefinitie of doelen. Een beleidsronde begint meestal door initiatief of een politieke intentie van een van de actoren. Andere actoren zijn hierdoor geprikkeld om mee te praten of mee te denken over het probleem.

Wat volgt is een onduidelijke en vaak conflictueuze situatie waarin actoren discussiëren en onderhandelen over wat gedaan zou moeten worden. Daarna wordt in een aantal stappen een aantal wederzijdse schikkingen gedaan met als resultaat een gezamenlijke oplossing.

²⁶ Koppenjan, J & Klijn E.H.(2004), p.46

Dit proces is echter niet vrij van problemen.

- Impasses ontstaan doordat er geen bevredigende oplossing voor alle betrokken actoren zal zijn;
- Stagnaties ontstaan door het gebruik van hindermacht in het proces;
- Blokkades ontstaan door aanwending van veto macht of hindermacht (zie ook 2.3);
- Doorbraken kunnen ontstaan na een impasse door middel van een fase waarin het probleem wordt herdefinieerd of waarin weerstanden worden weggenomen of waarin de groep van betrokken actoren wordt veranderd.

Elke beleidsronde eindigt met een cruciale beslissing, een beslissing welke een oplossing geeft voor de vraagstelling in die betreffende ronde van het proces. Een dergelijk cruciale beslissing van een beleidsronde is vaak weer het begin van een nieuwe ronde van het spel.

Spelers doen weer mee met de nieuwe ronde als zij daarvoor genoeg motivatie en aanknopingspunten vinden in die nieuwe ronde.

Beleidsprocessen kunnen dus worden opgevat als complexe spelen tussen actoren. In deze beleidsspelen hebben de verschillende actoren elk hun eigen percepties over de aard van het probleem, de gewenste oplossingen en de andere actoren in het netwerk. De volgende paragraaf gaat nader in op de afzonderlijke centrale spelers.

2.5 Centrale spelers en percepties

Binnen een netwerk zijn een aantal centrale spelers aanwijsbaar, hoe deze zijn te definiëren en wat de kenmerken zijn komt in deze paragraaf aan de orde. Spelers in het netwerk kunnen individuen zijn, een groep of een organisatie welke actie onderneemt in een probleemsituatie. Het is lastig actoren te definiëren in situatie van een collectieve rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld bij een actor als de 'overheid' of de actor 'multinational'. Vaak hebben dit soort lichamen meerdere organen die betrokken zijn bij het probleemveld. De vraag moet gesteld worden welk onderdeel van die instelling of dat instituut daadwerkelijk gezien kan worden als betrokken actor? Als dit geen duidelijk antwoord oplevert zouden meerdere onderdelen, meerdere instellingen, instituten als actor in de analyse betrokken moeten worden, met elk hun eigen percepties op de problematiek.

In tabel 2.5.1 volgt een schets van het actorkeuzemodel

Tabel 2.5.1: stappen in de keuze van centrale spelers

Stap	Doelstelling	Vraagstelling
1. Wat is het probleem?	Probleemsituatie	Hoe ziet de huidige of verwachte situatie er uit? Wat is de gewenste situatie?
2. Identificatie van actoren	Keuze van centrale spelers	Welke actoren in het netwerk vinden het belangrijk om hun (politieke) doelen rondom de gewenste situatie te realiseren?
3. Percepties	Kijk op de situatie door de betrokken actor	Welke kijk heeft de actor omtrent de situatie voor wat betreft het probleem, de oorzaken, de bevoegdheden en de oplossingen? Zijn er strijdige en overeenkomstige percepties?
4. Analyse van de actorpositie en onderlinge afhankelijkheden	Bepalen van de positie van de actor met betrekking tot de probleemsituatie?	Welke middelen hebben verschillende actoren tot hun beschikking en hoe belangrijk zijn deze middelen in het proces? Zijn er onderlinge afhankelijkheden tussen actoren? Zijn de actoren kritisch, toegewijd en vergelijkbaar?

Bron: Gebaseerd op Koppenjan, J & Klijn E.H.(2004), table 7.1.

De uitkomsten van de stappen in het actorkeuzemodel liggen niet vast. Zoals eerder aangehaald kunnen preferenties, doelen en inzichten tijdens het beleidsspel, in de loop van de tijd, wijzigen. Analyse van de centrale spelers is derhalve een zo goed mogelijke weergave van (cruciale) momenten en de percepties hierop in het beleidsproces. Zoals in de vorige paragraaf toegelicht.

Iedere speler, zoals hiervoor beschreven, heeft een bepaalde visie – perceptie – op het project en haar uitkomsten. In het vervolg van deze paragraaf wordt dan ook nader ingegaan op wat het begrip perceptie inhoudt, en hoe de eventuele percepties van verschillende knelpunten kunnen worden begrepen.

Percepties zijn beelden en opvattingen die actoren hebben van zijn of haar omgeving en van de kansen en bedreigingen die men daarin ziet²⁷. Percepties hebben betrekking op het zoeken naar, het verkrijgen van en verwerken van informatie uit de omgeving. En hoe de speler deze informatie verwerkt/vertaald naar zijn eigen referentiekader.

Tabel 2.5.2: Percepties

Percepties zijn beelden van:	
Problemen	Actoren hebben verschillende opvattingen over de aard, de noodzaak en de betekenis van een probleem.
Oplossingen	Verschillende actoren hebben verschillende oplossingen voor problemen of knelpunten. Meestal heeft dit te maken met de verwachte voor- en nadelen van de gekozen oplossing.
Andere actoren	Verschillende percepties kunnen ontstaan door verschil in opvatting over de doelen, bronnen, strategieën etc. die andere actoren er op na houden
Ontwikkelingen in de omgeving	Verschillen in percepties zijn mogelijk door andere gezichtspunten van de aard en betekenis van ontwikkelingen in de omgeving.

Bron: Gebaseerd op Koppenjan, J & Klijn E.H.(2004), p.48

Percepties worden over het algemeen geleidelijk gevormd op basis van ervaringen die actoren hebben, zij blijven daardoor redelijk stabiel in de tijd.

Daarnaast zijn percepties nauw verbonden aan het zelfbeeld van de speler, de omgeving waarin zij acteert en aan het interesseveld van de actor. Percepties kunnen echter snel veranderen door ingrijpende gebeurtenissen, zoals een bedreiging of een acute noodsituatie (dijkdoorbraak). Motieven voor (strategisch) handelen worden voornamelijk ingegeven door percepties, meestal naast elementen als sympathie en antipathie, loyaliteit en regels.

Percepties zijn actor-gebonden. Door naar de beoordeling van kenmerken van knelpunten te kijken kan bijvoorbeeld begrepen worden waarom de negatieve aspecten van wanneer men zelf auto rijdt (dit is een vrijwillige keuze) meer geaccepteerd worden dan negatieve bijkomende aspecten – bijvoorbeeld toename van geluid – op individueel niveau van de vermindering van files door middel van de aanleg van spitsstroken²⁸ (Dit is een opgelegde, onvrijwillige, keuze)²⁹. Verschillen en strijdigheden in percepties tussen actoren kunnen conflicten veroorzaken waardoor de interactie tussen actoren blokkeert.

Een verklaring voor het niet totstandkomen van gezamenlijke beleids-uitkomsten ligt vaak in het feit dat actoren onvoldoende doordrongen zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden. Vaak menen actoren de problemen alleen op te kunnen lossen of hun oplossing aan andere partijen te kunnen opleggen.

Pas als actoren erin slagen zich in elkaars percepties te verplaatsen en gemeenschappelijke belangen en doelen formuleren zullen beleidsspelen tot bevredigende uitkomsten leiden.

²⁷ Koppenjan, J & Klijn E.H.(2004), p.48

²⁸ Spitsstroken: het gebruik maken van de vluchtstrook door wegverkeer gedurende de spitsuren, waardoor er tijdens de spits een extra strook beschikbaar is.

²⁹ Een vergelijkbare vergelijking vanuit de Externe Veiligheid is dat men de gezondheidsrisico's van het roken van een sigaret (vrijwillig, zelf beïnvloedbaar) lager inschat dan de gezondheidsrisico's van een chemische fabriek naast de deur (onvrijwillig, zelf onbeïnvloedbaar).

2.6 Perceptie op de oplossing van de knelpunten (in beleid)

In deze paragraaf kijken we naar mogelijke spanningsvelden in percepties van de actoren die voort kunnen komen uit de aanpak van de knelpunten in het beleidsproces.

Een klassiek voorbeeld van een project waarbij verschillende percepties op mogelijke oplossingsrichtingen een belangrijke rol hebben gespeeld zijn de Deltawerken. Na het maatschappelijke verzet tegen de plannen voor de Oosterscheldekering heeft een omslag plaats gevonden van technische rationaliteit (veiligheid boven alles door middel van het Deltaplan) naar maatschappelijke aanvaardbaarheid. Op deze manier werd door de overheid niet alleen vanuit een technisch instrumenteel perspectief naar mogelijke oplossingsrichtingen gekeken maar hield men ook rekening met de maatschappelijke percepties op oplossingsrichtingen.

Of argumenten en oplossingen wel of niet als overtuigend worden ervaren wordt uiteindelijk bepaald door de ontvangers van de argumenten en de oplossingen. Om meer inzicht te krijgen in het perspectief waar vanuit mensen oordelen over informatie kan gebruikt worden gemaakt van het model van 'frames of references'. In het model van 'frames of references, het referentiekader worden, vier aspecten onderscheiden namelijk: kennis/feiten (facts), belangen (interests), overtuigingen (norms) en waarden en normen (values).³⁰

Het geloof in een bepaalde oplossing is in grote mate afhankelijk van de mate waarin de oplossing inpasbaar is in de beeldvorming die de ontvanger van het probleem heeft. Het referentiekader speelt daarmee een belangrijke rol bij de bepaling van de geloofwaardigheid van een oplossing. Hoe meer een bepaald standpunt of argument overeen komt met het referentiekader van de ontvanger, hoe geloofwaardiger de oplossing wordt bevonden.

Beleid zou opgevat kunnen worden als een verzameling standpunten met bijbehorende onderbouwing of argumenten. Wanneer vanuit deze veronderstelling de vertaalslag wordt gemaakt naar het onderzoek naar de acceptatie van het beleid, dan zou gesteld kunnen worden dat de geloofwaardigheid van oplossingen en de daarmee samenhangende acceptatie van het beleid in grote mate samenhangt met de inpasbaarheid van dit beleid in de referentiekaders van de verschillende actoren. Hoe verder een beleid af staat van de referentiekaders van betrokkenen, hoe kleiner de kans op acceptatie van het beleid. Met andere woorden de keuze voor een oplossing op de knelpunten in het proces moet recht doen aan de overtuigingen, waarden en normen, kennis en belangen van de verschillende betrokkenen om te kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak. De volgende paragraaf gaat nader in op het traject van het maken van de keuzes voor een oplossingsrichting met gebruikmaking van een procesontwerp.

2.7 Procesontwerp

Het uitvoeren van een infrastructureel project, zoals de aanleg van wegen is te duiden als een proces wat ontworpen kan worden. Hiervoor zijn een aantal centrale eisen te formuleren waaraan een proces moet voldoen (verder de kernelementen van een procesontwerp). 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.

Deze kernelementen vertalen we vervolgens in een aantal ontwerpprincipes, dat een reeks criteria oplevert waaraan een proces moet voldoen.

2.7.1 De vier kernelementen van een procesontwerp

De vier kernelementen van een procesontwerp die worden onderscheiden (Bruijn, e.a. 2004) zijn gebaseerd op de volgende redenering:

- **Openheid.** Procesmanagement betekent dat een initiatiefnemer niet eenzijdig besluit neemt, maar een open houding aanneemt. Andere partijen worden in de gelegenheid gesteld de besluitvorming mede richting te geven en kunnen dus ook aangeven wat de voor hen interessante onderwerpen zijn die een plaats op de agenda horen te krijgen.

³⁰ Koppenjan en Klijn, 2004, p. 29 e.v.

- **Bescherming van de kernwaarden.** Openheid is voor partijen die worden uitgenodigd om te participeren niet altijd aantrekkelijk. Het risico bestaat immers dat zij in een onvoldoende mate hun eigen belangen kunnen realiseren. Het gevolg kan zijn dat zij aan het einde van een proces niet tevreden zijn met het resultaat, terwijl het tegelijkertijd moeilijk voor hen is om zich terug te trekken uit het proces. Een tweede categorie ontwerpprincipes komt dan ook voort uit de gedachte dat de partijen die zich committeren aan het proces voldoende bescherming van de eigen kernwaarden moeten krijgen. Zij moeten er zeker van kunnen zijn dat, ongeacht de uitkomsten van het proces, de eigen kernwaarden niet worden aangetast. Hierdoor wordt het proces voor hen een veilige omgeving.
- **Voortgang.** De eerste twee kernelementen bieden onvoldoende garantie voor een goed besluitvormingsproces wanneer er wordt besloten tot een open besluitvorming (kernelement 1) waarbij de kernbelangen van partijen worden beschermd (kernelement 2), is er een gerede kans dat er weliswaar overleg wordt gevoerd en dat er wordt onderhandeld, maar niet dat er tot besluitvorming wordt gekomen. De kans bestaat dat er alleen maar stroperige processen ontstaan, die nooit een duidelijk resultaat opleveren. Een derde categorie ontwerpprincipes heeft betrekking op de noodzaak dat het proces voldoende vaart en voortgang kent.
- **Inhoud.** De partijen die deelnemen aan een open proces (kernelement 1) moeten voldoende bescherming van de eigen positie krijgen (kernelement 2), terwijl er tegelijkertijd voldoende garantie moet zijn dat het besluitvormingsproces voortgang heeft (kernelement 3). Deze voortgang moet – in de vierde plaats – ook voldoen aan de eis van inhoudelijke kwaliteit. De partijen kunnen immers gedwongen door de scherpe belangentegenstellingen, tot een besluitvorming overgaan die inhoudelijk gezien armoedig of zelfs onjuist is. Belangrijk is dan ook dat het proces voldoende inhoudelijke elementen heeft.

In de volgende tabel worden de ontwerpprincipes samengevat weergegeven.

Tabel: 2.7.1.1.: Ontwerpprincipes

Openheid	1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken. 2. Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken. 3. Transparantie van proces en procesmanagement.
Bescherming core values	4. De centrale belangen van partijen worden beschermd. 5. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat. 6. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld 7. Het proces kent exitregels
Voortgang	8. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces. 9. Het proces kent een zware personele bezetting. 10. De omgeving (het netwerk) van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces. 11. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
Inhoud	12. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. 13. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

Bron: Gebaseerd op Bruijn, H, de. (2004), p.56

Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan de vier kernelementen (De Bruijn e.a., 2004 p. 55) en er zal er sprake moeten zijn van een vorm van uitruil tussen deze elementen. Een proces zonder openheid zal als een verkapt vorm van projectmanagement en command and control worden ervaren. Een proces waarin de kernwaarden van partijen niet worden beschermd, is voor partijen zeer onaantrekkelijk om deel te nemen. De kans is zelfs groot dat zij het proces zullen wantrouwen en bij voortdurende zullen vertragen of dat zij zelfs in het geheel niet aan het proces toe treden. Ontbreekt het aan voorzieningen om de inhoud en kwaliteit te creëren dan kan een proces tot armoedige resultaten leiden. Om inzicht te geven in de verschillen tussen project- en procesmatig managen van een project komt dit onderwerp in de volgende paragraaf uitvoeriger aan bod.

2.8 Management van het netwerk

Door veel managers worden begrippen als project-, en procesmanagement niet eenduidig gebruikt. In en ook tussen organisaties verstaan managers er nogal eens verschillende zaken onder. Deze verwarring kan leiden tot een keuze van managementmethode die niet geheel past bij de opgave. Wat zijn elementaire zaken waarop men bij een keuze van aanpak kan letten?

2.8.1 Unieke opgaven

Telkens weer opnieuw zien (overheids)managers zich geconfronteerd met situaties die ze nog niet eerder hebben meegemaakt en waarop ze nog geen vanzelfsprekende reactie hebben ontwikkeld. Veel van deze situaties worden veroorzaakt door iets van buiten: er doet zich een nieuwe kans voor (window of opportunity³¹), een minister vraagt om iets dat nooit eerder is gevraagd, het publiek komt met bepaalde kritiek of de media bieden een andere kijk op zaken.

Ook overheidsingrepen, veranderende consumptiepatronen, actiegroepen en zelfs natuurrampen kunnen de externe bron zijn van een nieuwe, vaak unieke opgave.

Andere oorzaken liggen binnen de organisatie zelf. Iemand ruikt of voelt een nieuwe kans. Een nieuwe manager vindt de huidige situatie onacceptabel. Iemand wil een nieuw product, een andere dienst of nieuw beleid ontwikkelen en implementeren. In welke omgeving managers ook werken, de vragen waarmee ze te maken krijgen om met beperkte middelen een nieuwe uitdaging op een beheerste, resultaat- of doelgerichte wijze aan te pakken, zijn vaak hetzelfde. Het typeren van een unieke opgave is zinvol om haar effectief te bemensen, de meest passende methode ervoor te bepalen, om de meest juiste interventiemethode er bij in te zetten en om een goede risicoanalyse erop uit te kunnen voeren.

In de volgende paragraaf wordt gekeken naar de begrippen organisatie en typen werkwijzen.

2.8.2 Projectmanagement: resultaatgericht

Een project is een uniek complex van werkzaamheden die zijn gericht op een vooraf met elkaar overeengekomen uniek resultaat dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd³². In deze definitie zitten twee kernbegrippen die beide geheel of gedeeltelijk nieuw en uniek moeten zijn: resultaat en werkzaamheden. Het meest belangrijk is het resultaat dat moet worden bereikt. Het werk dat daarvoor noodzakelijk is komt op de tweede plaats. Dat ligt voor de hand, want als het beoogde resultaat niet helder is, is het nogal zinloos om veel tijd en energie te besteden om de werkzaamheden op een rij te krijgen, laat staan om er alvast aan te (laten) beginnen.

Projectmanagement bestaat uit drie met elkaar verweven processen: faseren, beheersen en beslissen³³. Elk proces staat in het teken van steeds helderder krijgen van het eindresultaat en het bevorderen en vergemakkelijken van de samenwerking tussen verschillende betrokkenen (eenduidigheid, heldere rollen, spelregels en zorgvuldige besluitvorming). Projectmanagement begint vaak met het zo eenduidig mogelijk boven water krijgen van het te bereiken resultaat, van het 'waarom' (de na te streven doelen of de op te lossen problemen), van het 'wat' (het te bereiken resultaat of dat wat klaar moet zijn) en van wat 'niet' (de afbakening en de relevante grenzen) van het project. Daarbij worden minstens twee belangrijke rollen onderscheiden: de opdrachtgever en de projectmanager (opdrachtnemer).

De opdrachtgever heeft de motivatie, de middelen en de macht om het resultaat te laten realiseren. De projectmanager hoeft in principe niet de 'probleemhebber' te zijn. Hij krijgt pas een probleem als hij de opdracht aanvaardt, namelijk het probleem dat hij er voor moet zorgen dat het overeengekomen resultaat wordt gerealiseerd.

Of het project een succes wordt, hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop projectmanager en opdrachtgever met elkaar en met alle andere betrokkenen binnen het netwerk (belanghebbenden, belangstellenden, gebruikers, financiers, andere opdrachtgevende instanties, sponsors, stuurgroepen,

³¹ Birkland, T.A. (2001) *An introduction to the policy process*. M.E. Sharpe. New York, London

³² Keuning, D, Eppink, D.J., *Management en organisatie*. Stenfert Kroese, 1990, Leiden, p 251.

³³ Keuning, D, e.a., 1990, Leiden, p 255.

projectteamleden, etc.) samenwerken en communiceren. Faseren, beheersen en beslissen helpen daarbij. Een andere vorm van taakbenadering wordt in het volgende deel gegeven.

2.8.3 Procesmanagement: actiegericht

Een algemeen geaccepteerde definitie van een proces is moeilijk zonet onmogelijk te geven. Reeds eerder is aangegeven dat het beleidsproces kan worden opgevat als een 'strategisch spel' waarbij in wederzijdse afhankelijkheid van partijen door onderhandeling en twist een oplossing wordt nagestreefd.

Achter de aandacht voor procesmanagement schuilt veelal een onderscheid tussen inhoudelijke en procesmatige aspecten van taken en veranderingen. Inhoudelijke aspecten omvatten de vraag: welke veranderingen gewenst zijn. Procesmatige aspecten betreffen de manier waarop deze taken en veranderingen kunnen worden onderkend en doorgevoerd³⁴.

In het technische domein betekent proces zoiets als voorgeschreven werkwijze, procedure of stappenplan om te komen tot een bepaald product. Bijvoorbeeld een machinebankwerker pleegt eerst handeling X uit te voeren, vervolgens handeling Y en komt daarmee tot product Z. In de bestuurskundige wetenschap heeft het woord proces meer te maken met bijvoorbeeld de interactie tussen mensen: dit kan uiteenlopen van samenwerken tot en met vechten. Bestuurskundige tools hierbij zijn onder meer onderhandelings-, besluitvormings-, ontwikkelings-, leer-, veranderings- en verbeteringsprocessen. Hiermee wordt getracht om het proces zo goed mogelijk vorm te geven.

Onder procesmanagement wordt verstaan dat partijen zich aan de regels van het spel houden, afspraken in een voldoende mate worden gecommuniceerd, besluiten conform de vastgestelde spelregels worden genomen (bijvoorbeeld volgens de zorgvuldigheid van de wet), enzovoort³⁵.

De belangrijkste argumenten voor procesmanagement³⁶:

1. Draagvlak. Bij besluitvorming zijn veel partijen betrokken, die vaak over blokkademacht beschikken: ze kunnen de besluitvorming voor langere tijd doen stagneren. Willen deze partijen hun steun verlenen, dan moeten zij bij het proces van probleemformulering en –oplossing betrokken worden.
2. Reductie van inhoudelijke onzekerheid. Bij ongestructureerde problemen is het van groot belang om alle relevante informatie beschikbaar te hebben. De confrontatie tussen verschillende informatiebronnen kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan moeten de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken worden.
3. Verrijking van probleemdefinities en –oplossingen. Verschillende partijen hebben vaak geheel verschillende percepties van en (normatieve) opvattingen over problemen en oplossingen. Een confrontatie van deze verschillen kan zeer verrijkend werken op de uitkomst.
4. Incorporatie van dynamiek. Het is de kunst om te voorkomen dat nieuwe inzichten en informatie buiten het proces van probleemoplossing wel, en binnen het proces niet beschikbaar zijn. De enige manier om dit te bewerkstelligen is om alle relevante partijen (dragers van nieuwe inzichten en informatie) bij het proces van zoeken naar oplossingen te betrekken.
5. Transparantie van de besluitvorming. Besluitvormingsprocessen zijn vaak buitengewoon onoverzichtelijk: veel partijen, veel procedures, veel onderwerpen. Een procesontwerp levert een zekere transparantie op. De betrokken partijen kunnen op ieder moment nagaan waar zij zich ergens in het besluitvormingsproces bevinden, wat de aard van een besluit is et cetera.
6. Depolitiseren van de besluitvorming. Veranderingsprocessen roepen vaak veel weerstand op. Wanneer bij aanvang van een veranderingsproces te sterk inhoudelijk wordt gestuurd, kunnen weerstanden worden gestimuleerd. Een procesbenadering van verandering kan deze weerstand doen verminderen. Er wordt immers niet aangegeven wat de inhoud van de verandering zal zijn, maar alleen wat het proces naar een mogelijke verandering zal zijn.

³⁴ Bruijn, H. de, e.a. (2002) *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, 2 herziene druk*. SDU, Den Haag, p.: 13.

³⁵ Bruijn, H. de, e.a. (2002) p.: 16

³⁶ Bruijn, H. de, e.a., 2002, p.: 38.

Samengevat kunnen de laatste twee paragrafen als volgt worden weergegeven.

Tabel 2.8.3.1: Project- en procesmanagement verschillen op veel aspecten van elkaar

Aspect	Projectmanagement	Procesmanagement
Tijdhorizon	Eindig, tevoren met marges bepaald	Tijdelijk, met een niet te voorspellen einde
Waarop gericht	Vooraf bepaald resultaat	(On)mogelijke volgende stap
Besluitvorming	Per fase gebaseerd op beslisdocumenten	Ad hoc; zodra mogelijk
Plan van aanpak (proces)	Gefaseerd in logische stappen	Alleen de huidige stap voorzien
Uitkomst	Uniek, eenmalig, complex, gewild	Afhankelijk, onzeker, misschien, (on-)gewild
Instellingsactoren t.a.v samenwerken	We moeten het samen maken	We weten nog niet of we iets samen willen
Management	Met behulp van faseren, beheersen, beslissen.	Met behulp van faciliteren en blokkeren.

2.9 Samenvatting

In deze paragraaf wordt aangegeven wat de waarde is van de onderkende noties in dit theoretische kader voor het onderzoek. Waar deze voor gebruikt worden en waar ze inzicht in verschaffen. Deze round up geeft een aanzet tot het volgende hoofdstuk waarin de methodologie van het onderzoek wordt beschreven.

Het hoofdstuk 2 begint met een historische blik over de overlegcultuur in Nederland. Hier wordt onder meer stil gestaan bij noties als het pacificatiemodel van Lijphart, waarin ook theorieën van het corporatisme een rol spelen. Verder wordt ingegaan op het federalisme dat hier niet zo zeer in de Amerikaanse betekenis gezien moet worden maar meer als een politieke gemeenschap waarin een geest heerst van accommodatie en compromisvorming. De inzichten van deze theorieën leiden tot het poldermodel, waarin de Nederlandse historie van overleggen het meeste tot uitdrukking is gekomen.

Door het geven van deze denkrichtingen wordt benadrukt dat in de Nederlandse samenleving top-down sturing lastig is.

Aangezien deze scriptie vanuit het netwerkperspectief wordt benaderd wordt aangegeven wat deze netwerkbenadering inhoudt. De drie noties die hier van belang zijn:

1. Netwerken bestaan vanwege de *wederzijdse afhankelijkheid* tussen actoren.
2. Netwerken bestaan uit een *variëteit van actoren* met elk hun eigen doelen.
3. Netwerken bestaan uit relaties van een *min of meer blijvende aard*.³⁷

De netwerkbenadering wordt in deze scriptie als verklaringsmodel gebruikt. Immers centraal in de netwerkbenadering staat het samenwerkingsprobleem. Het uitgangspunt is dat beleid, gezien de afhankelijkheid van actoren van elkaars middelen, alleen tot stand komt als die actoren die middelen ook ter beschikking stellen. Verklaringen voor het succes of falen van beleidsprocessen wordt in de netwerkbenadering vooral gezocht in het onvermogen om tot samenwerking te komen. Samenwerking kan niet tot stand komen wanneer interacties tussen actoren stagneren, blokkeren of tot ongewenste en onvoorziene uitkomsten leiden, of doordat interacties worden beïnvloed door institutionele kenmerken. De laatste verklaringen gaan uit van de premisse dat regels het gedrag van actoren inperken ook al blijft de mogelijkheid dat actoren regels schenden bestaan³⁸.

³⁷ Weggeman J. (2003), p. 155-156

³⁸ Klijn, E.H. en Koppenjan J. (2001), Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing. In R. in 't Veld (Red.) (2001), *Handboek Beleidswetenschap*, Boom. Amsterdam: p. 184-185

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de netwerkbenadering.

Tabel 2.9.1: Uitgangspunten voor de netwerkbenadering

	Uitgangspunten
Netwerken	Actoren zijn van elkaar afhankelijk bij het bereiken van hun doelen Afhankelijkheden zorgen voor duurzame relaties tussen actoren Afhankelijkheden zorgen voor een zekere vetomacht bij verschillende actoren De duurzaamheid van interacties creëert en bestendigt middelenverdeling tussen de actoren In de loop van interacties worden regels gevormd en bestendigd die het gedrag van actoren gaan reguleren. Bronnenverdeling en regelvorming leidt tot een zekere geslotenheid van netwerken voor actoren buiten het netwerk.
Beleidsprocessen	Binnen netwerken vinden interacties plaats tussen actoren over beleid(sonderwerpen) plaats gericht op het oplossen van de spanning tussen afhankelijkheden enerzijds en tegenstrijdige belangen anderzijds. Actoren baseren zich daarbij op percepties die zij hebben van het beleidsveld, de actoren en de beslissingen die daar aan de orde zijn. Actoren kiezen op basis van percepties voor specifieke strategieën. Door de verscheidenheid aan actoren, percepties en strategieën hebben de beleidsprocessen een complex en niet voorspelbaar karakter.
Uitkomsten	Beleid is een resultante van de complexe interacties tussen actoren die binnen netwerken aan concrete spelen deelnemen
Netwerkmanagement	Vanwege de verscheidenheid aan doelen en belangen en daaruit voortvloeiende potentiële conflicten over de verdeling van kosten en baten van problemen en oplossingen komt samenwerking niet vanzelf op gang en verloopt deze evenmin probleemloos. Gezamenlijk handelen kan worden bevorderd door te zorgen voor prikkels tot samenwerking, door proces en conflictmanagement en door reductie van risico's die zijn verbonden aan samenwerking.

Bron: Klijn, E.H. en Koppenjan J. (2001), Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing. In R. in 't Veld (Red.) (2001), *Handboek Beleidswetenschap*, Boom. Amsterdam: p. 184-185

De conclusies die hieruit volgen zijn dat netwerken complex zijn en dat de samenhang en interacties tussen actoren zijn te beschouwen als spelen. Om deze spelen met hun rondes te kunnen analyseren wordt eerst gekeken hoe de netwerken rond vier geselecteerde projecten eruit zien. Vervolgens wordt gekeken hoe de ontwikkelingen van die spelen hebben plaats gevonden. Welke rondes zijn te definiëren, waar zijn impasses ontstaan en waar doorbraken (zie ook figuur 2.4.1). Ook wordt gekeken of er verschillen bij de centrale spelers zijn opgetreden of zijn er bijvoorbeeld nieuwe toegetreden na een bepaald besluit?

De keuze van relevante actoren in het netwerk binnen het kader van dit onderzoek begint met de vraag:

- Welke actoren hebben een belang vanuit hun perspectief op de geformuleerde problematiek?

Om van daaruit verder te zoeken naar centrale spelers kunnen de volgende subvragen worden gesteld:

- Welke actoren in het netwerk zijn actief betrokken bij het probleem om hun eigen (politieke) doelen te verwezenlijken?
- Welke actoren beschikken over hindermacht of verwezenlijkingmacht in de zin van dat zij kunnen beschikken over bepaalde middelen of bepaalde autoriteit die een belangrijke rol zouden kunnen spelen in het oplossingsproces?
- Welke actoren hebben de kennis, kunde, inzichten en ideeën die kunnen bijdragen aan de 'verrijking' van de probleemformulering?
- Van welke speler wordt deelname aan het proces verwacht op enig/welk moment?
- Welke actoren worden geacht niet deel te nemen aan het netwerkproces, maar worden wel rechtstreeks beïnvloed door het probleem of de benadering van het probleem?

Beantwoording van bovenstaande vragen zal niet altijd leiden tot een eenduidig beeld van de centrale spelers in het netwerk.

Belangrijk is ook hoe de verschillende spelers naar elkaar kijken en welke verschillende beeld ze van elkaar hebben. Dit wordt aangegeven in de theorie over percepties. Kortom wat vinden ze van elkaar en welke rol hebben deze percepties gespeeld bij het komen tot oordelen en besluiten.

Het managen van een project kan op verschillende manieren worden aangepakt. Een model dat geïntroduceerd wordt is het procesmanagement. Onder meer het begrip “unieke opgave” is hierin voor het onderzoek relevant. Wellicht is het uitvoeren van een wegenproject voor Rijkswaterstaat niet uniek, maar voor de andere spelers in het netwerk wel en hoe wordt met deze uniciteit omgegaan? Ook worden criteria gegeven van hoe men unieke opgaven kan typeren. De projecten van ons onderzoek bevinden zich soms in een turbulente omgeving. Dat heeft mede invloed op de uniciteit van het project. Verder wordt stil gestaan bij de verschillen tussen project en procesmanagement. Deze zullen vooral een rol spelen bij de conclusie van het rapport.

Ieder project kent een procesontwerp dat wordt gebruikt om het project vorm te geven. Bij de Spoedwetprojecten vloeide dit procesontwerp voort uit de wet. In hoeverre heeft deze wet rekening gehouden, met de kernelementen openheid, bescherming van de kernwaarden – core values –, voortgang en inhoud. In hoofdstuk vier zullen deze kernelementen langs de wet worden gelegd en wordt bekeken in hoeverre het proces hier bij aanvang aan voldeed.

Het referentiekader is mede bepalend voor de acceptatie van oplossingen en de perceptie van belanghebbende op het proces. Een aantal aspecten zoals de kennis/feiten (facts), de belangen (interests), de overtuigingen (norms) en de waarden en normen (values) bepalen veelal het referentiekader.³⁹

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de methode om de theorie te toetsen aan de praktijk middels de methode van onderzoek.

³⁹ Koppenjan en Klijn, 2004, p. 29 e.v.

3 Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk zullen de achtereenvolgende stappen in het onderzoek worden besproken en worden toegelicht. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 kort de aanleiding geschetst welke resulteert in de probleemstelling en de doelstelling voor dit onderzoek. De centrale onderzoeksvragen doelstelling van dit onderzoek resulteren in paragraaf 3.2 in een aantal thematische deelvragen, die als basis voor dit onderzoek gelden. Achtereenvolgens worden het waarom, het wat en het hoe van het onderzoek behandeld. Dat wil zeggen: het doel van het onderzoek en de gewenste vorm van onderzoeksresultaten, de inkadering van het onderzoek en de aanpak.

3.1 Aanleiding

Het netwerk van verschillende spelers rondom Rijkswaterstaat wordt geconfronteerd met een andere procedure voor de besluitvorming over wegverbredingen. Deze 'Spoedwet Wegverbreding' procedure kent een andere manier van management van het netwerk, zoals ook in de inleiding aangegeven. Ook het netwerk van betrokken partijen krijgt in de Spoedwetprocedure, ten opzichte van de Tracéwetprocedure minder mogelijkheden om mee te kunnen denken en mee te kunnen beslissen in de oplossingsmogelijkheden van het geconstateerde (congestie)probleem. De Tracéwet biedt voor het netwerk van betrokken partijen meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het proces. Dit onderzoek richt zich op de wisseling in procedure en de effecten daarvan. Daartoe zijn de volgende probleemstelling en doelstelling van het onderzoek geformuleerd.

Centrale onderzoeksvraag:

Wat is het effect van de wisseling van de procedure van Tracéwet naar de procedure Spoedwet Wegverbredingen geweest op de voortgang van infrastructurele projecten en de percepties van spelers hierop?

Doelstelling onderzoek:

Het onderzoek heeft tot doel een reconstructie/probleembeschrijving te geven van de gang van zaken bij vier vooraf te selecteren projecten en op grond van de uitkomsten beleidsadviezen te geven over de manier waarop in de toekomst de geconstateerde kansen en problemen beter benaderd kunnen worden.

Hierbij dienen beleidsnetwerktheorieën als uitgangspunt.

3.2 Afbakening

In deze paragraaf zal een schets worden gegeven van de kaders van het onderzoek. De tijdsspanne van onderzoek betreft grosso modo twee jaar vóór en twee jaar na de invoering van de Spoedwet Wegverbredingen. Twee jaar vóór de datum van invoering om een beeld te kunnen krijgen van de uitvoering onder de Tracéwet. Twee jaar na dato om de effecten van invoer van de Spoedwet in de praktijk te kunnen beoordelen.

In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de Spoedwet wegverbredingen. Geen vergelijking wordt gemaakt met andere 'lex specialis', zoals de Spoedwet Dijkverzwaring.

De beschreven projecten zullen door middel van een reconstructie een beeld geven van de beleidspelen rondom de Spoedwet. In de praktijk heeft het besluit luchtkwaliteit hierin tevens een rol gespeeld. Gezien de 'overmachtssituatie' die daardoor ontstaan is, welke niet relevant is voor de reconstructie, zullen deze juridische aspecten niet worden meegenomen in het politieke spel.

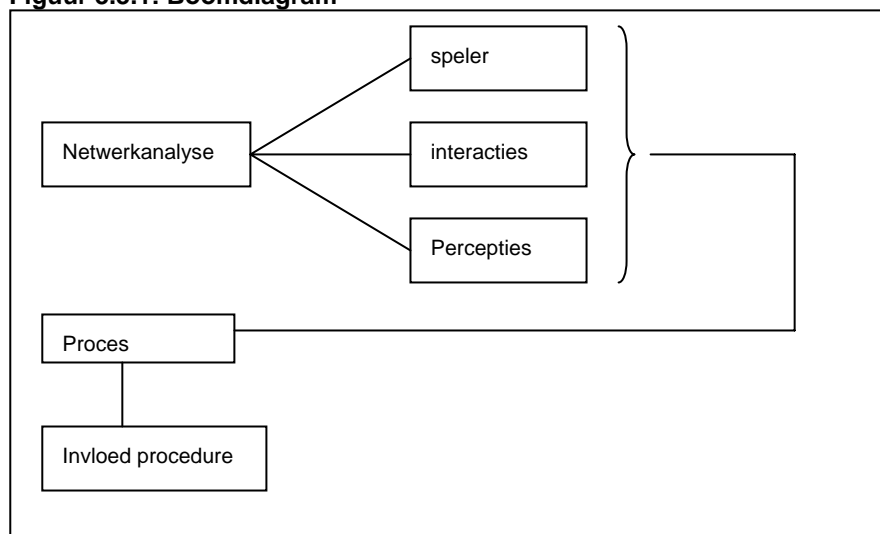
Criteria bij de selectie van de te onderzoeken projecten waren met name dat de projecten zich in een ver gevorderd stadium van afronding bevonden. Dit omdat hiermee ook duidelijke uitkomsten zijn te definiëren. Daarnaast was van belang dat er in deze projecten ook een aantal bestuurlijke hobbels genomen zijn.

Om de vergelijking tussen de vier projecten goed te kunnen vorm geven wordt gekeken naar twee projecten met een wisseling in de procedure en twee projecten zonder. Dit zorgt ervoor dat gecorreleerd kan worden of de problemen een samenhang hadden met de gevolgde procedure of juist met de wisseling. Of wellicht dat de wisseling niets uitmaakte en dat ruimtelijke projecten toch lopen zoals ze lopen.

3.3 Deelvragen in het onderzoek

Om de centrale onderzoeksvragen doelstelling van het onderzoek te kunnen uitwerken zullen er een aantal deelvragen beantwoord moeten worden zoals verwoord in de volgende paragrafen. Allereerst volgt er een boomdiagram met daarin de hoofdlijnen van het onderzoek:

Figuur 3.3.1: Boomdiagram



Toelichting op de figuur:

Per project wordt begonnen met een schets van het netwerk, om vervolgens over te gaan naar het proces en een analyse van de invloed van de procedure.

Per deelonderwerp worden hier de onderzoeksvragen verder uitgewerkt. Begonnen wordt met een analyse van het netwerk, aan de hand van drie deelvragen over spelers, interacties en relaties en percepties. Daarna volgen deelvragen over het proces.

3.3.1 Netwerkanalyse

De netwerkanalyse bestaat uit drie delen, een inventarisatie van de spelers, de interacties en relaties tussen de spelers en de percepties van de spelers ten aanzien van het project en de procedure.

Spelers

Voordat een begin wordt gemaakt met de analyse van het netwerk en de verhoudingen in het netwerk is het van belang dat er zicht komt op de spelers die participeren. Het is tevens van belang om te ontdekken wie welke rol heeft gespeeld binnen dat specifieke netwerk. Hieruit kan weer worden afgeleid wie hoeveel macht en middelen heeft gehad om het project te versnellen, te vertragen of te veranderen. Hieruit kunnen gegevens worden gehaald om de netwerkanalyse te kunnen opstellen. De netwerkanalyse is van belang voor het onderzoek als reconstructie-instrument.

Als deelvraag zal worden gesteld:

1 Wie kunnen als de belangrijkste spelers rondom de te onderzoeken projecten worden geduid? (zie paragraaf spelers)

Interacties en relaties

Nadat, zoals in de vorige paragraaf aangegeven de spelers in beeld zijn gebracht, wordt het netwerk verder geanalyseerd. Dan zal vooral worden gekeken naar de afhankelijkheden binnen een netwerk. Per te onderzoeken project wordt gekeken of bijvoorbeeld Rijkswaterstaat voor succes erg afhankelijk was speler Y. Ook wordt nader ingegaan op interacties die tussen de partijen hebben plaats gevonden. Het is immers van belang om te kunnen bepalen of een proces soepel is verlopen en om te weten hoe actoren de interacties hebben ingestoken, wie wat wanneer gedaan heeft en waarom en welke perceptie hier aan ten grondslag lag.

Voor het onderzoek is dit van belang omdat bijvoorbeeld machtsverhoudingen de voortgang van het proces binnen een project kunnen beïnvloeden. Wanneer geconstateerd wordt dat bijvoorbeeld in project Y een hele machtige netwerkspeler aanwezig is geweest kan dit gevolgen hebben voor het proces verloop. De netwerkanalyse vormt daarmee een opmaat voor de beantwoording van de vragen rondom het proces. Ook is het hebben van een goede netwerkanalyse van belang om te komen tot vergelijkingsmateriaal tussen de projecten. Immers wanneer blijkt dat bij projecten die alleen onder een Spoedwetprocedure zijn gevallen er minder weerstand is geweest is levert dit interessant vergelijkingsmateriaal op, dat als basis kan dienen voor een nadere analyse.

Als deelvraag ten behoeve van het in kaart brengen van de netwerken rondom de projecten geldt dan:

2. Hoe zien de netwerken rondom de verschillende wegverbredingsprojecten, zoals genoemd in hoofdstuk 1, paragraaf 1.2, eruit en welke verschillen zijn er te ontdekken tussen die netwerken?

- a. *Welke interactiepatronen zijn er te onderscheiden?;*
- b. *Welke afhankelijkheden zijn er tussen die actoren/spelers?*

Percepties

Uit de netwerkanalyse volgen een aantal spelers/actoren rondom ieder specifiek project. Iedere speler vindt iets van anderen, en heeft wellicht ook afwijkend beelden, bij de beste oplossing en de problemen die spelen. Iedere speler vindt ook iets van de gevolgde procedure. Voor ons onderzoek is het van belang om te weten welke percepties en beelden de actoren of spelers hebben over de genoemde onderwerpen. Hieruit kan weer worden afgeleid waarom er stagnaties in het proces zijn opgetreden. Door het in kaart brengen van de onderlinge verbanden in percepties is het mogelijk om te beoordelen tot welk netwerk van het betreffende wegverbredingsproject een speler behoort.

Bij percepties van de te onderzoeken projecten hoort dan ook de volgende deelvraag:

3. Welke percepties bestaan er bij de actoren op het terrein van: probleemdefiniëring, de ideeën van andere partijen en de verandering van het besluitvormingsproces in het project door een andere procedure?

Het is vervolgens interessant om te weten hoe het Rijkswaterstaat projectmanagement is omgegaan met het proces binnen het project. Het management kan de interactie coördineren en daarbij bijvoorbeeld zoeken naar verbindende elementen tussen spelers. Wordt er door het management interactie gecoördineerd middels het gebruik van verbindende elementen tussen spelers? We zullen dit per project analyseren.

3.3.2. Het proces

Binnen wegverbredingsprojecten en de netwerken die zich daaromheen hebben gevormd spelen zich allerlei processen af die uiteindelijk gemanaged moeten worden. Binnen deze processen worden door allerlei actoren besluiten genomen, bijvoorbeeld door het voeren van acties of het aantekenen van bezwaar tegen een besluit. Deze reacties zijn soms voorspelbaar en soms onverwachts en werken stagnerend op een besluitvormingsproces. Eerst wordt gekeken naar de belangrijkste besluiten binnen een wegverbredingsproject, om vervolgens te zien hoe de stagnaties die deze beslissingen eventueel hebben opgeleverd worden gemanaged.

Bij het proces horen dan ook de volgende twee deelvragen:

4. Wat was de invloed van de managementaanpak en de wisseling in procedure op de besluitvorming en de uitkomsten in de onderzochte projecten?

5. Op welke wijze zijn de processen gemanaged?

3.3.3. Slotvraag

Om terug te komen bij de probleemstelling wordt de vraag gesteld:

6. Wat is de invloed geweest van de spoedwetprocedure op de uitkomsten van de wegverbredingsprojecten en hoe zou het procesmanagement het meest optimaal kunnen handelen bij een procedurewisseling?

De bovengenoemde deelvragen worden uitgewerkt in de vorm van een interviewvragenlijst en een enquête met verschillende onderdelen. Deze vragenlijst en enquête is te vinden in bijlage 3 en 4 van het bijlagenboek. Het doel van de enquête, de vragen en wat we uiteindelijk beogen met het onderzoek komt in de volgende paragraaf aan bod. Daarna volgt paragraaf 3.5 met een beschrijving van de methode van aanpak.

3.4 Doel en uitkomsten

Het onderzoek heeft tot doel een reconstructie te maken van de gang van zaken en de afhandeling daarvan binnen vier, vooraf geselecteerde, projecten en op grond van de uitkomsten verklaringen en beleidsadviezen te geven.

Zoals al is opgemerkt in hoofdstuk twee kunnen verklaringen voor het succes en falen van beleidsprocessen in het proces rondom de Spoedwet wegverbreding worden onderverdeeld in procesvariabelen en spelers die met de structuur van het netwerk te maken hebben. Daarbij geldt dat gezamenlijke oplossingen steeds in spelen tot stand gebracht moeten worden. Bij het betrekken van spelers op netwerkniveau in de verklaring van succes en of falen van beleid en beleidsprocessen worden spel en netwerk met elkaar verbonden: het gaat ons er bij dit onderzoek onder meer om hoe de kenmerken op netwerkniveau van invloed zijn geweest op het spelverloop.

De volgende verklaringen willen wij graag als uitkomst van ons onderzoek gebruiken als bron voor onze analyse.

3.4.1 Netwerk

Het is van belang voor het onderzoek in hoeverre spelers die aan het interactieproces deelnemen ook in brede zin interactiepatronen en regels met elkaar delen. Meestal verlopen interacties tussen spelers uit verschillende netwerken moeizaam, omdat spelers op een andere wijze met elkaar interacteren en (nog) niet of nauwelijks over regels beschikken die hun interacties reguleren. Op netwerkniveau willen we ten behoeve van de analyse komen tot een goed beeld van de mate waarin de spelers die aan het proces deelnamen en tot hetzelfde netwerk behoren ook op andere manieren met elkaar interacteren en daarbij iets gemeenschappelijks, zoals regels of oplossingen, hebben ontwikkeld.

Ook willen we in de analyse de mate waarin zich sterke autonomiegrenzen tussen spelers in het netwerk hebben ontwikkeld betrekken. Regels en conflictregulerende mechanismen maken het voor spelers mogelijk om bij de interacties uit te gaan van een aantal minimale institutionele afspraken. Dit verhoogt het vertrouwen en bruikbare sanctionering in het netwerk waardoor, volgens de theorie zoals beschreven in hoofdstuk twee, de besluitvorming minder moeizaam verloopt.

Ten behoeve van de analyse willen wij zicht krijgen op de mate waarin binnen het netwerk conflictregulerende mechanismen en bruikbare sanctionering zijn ontwikkeld.

3.4.2 Spelers en percepties

We willen meer weten over de spelers en de percepties. Met de uitkomsten van de netwerkanalyse, zoals hiervoor beschreven, worden de percepties verder uitgewerkt. Het gaat ons vooral om de mate waarin de spelers doordrongen zijn van het besef van hun wederzijdse afhankelijkheden.

Door intensieve interacties tussen spelers ontstaat een specifieke middelenverdeling die van betekenis is voor het netwerk. Spelers erkennen bepaalde middelen en bronnen als relevant of zelfs onmisbaar voor het realiseren van beleidsuitkomsten. Het is voor de analyse relevant om te weten of en in welke mate spelers over (veto)macht beschikken, omdat hun middelen en bronnen voor de realisatie van het wegverbredingsproject onmisbaar zijn. Daarnaast willen we de mate waarin spelers met (veto)macht ook daadwerkelijk betrokken zijn geweest bij het betreffende wegverbredingsproject weten. Hoe groter de hinder- of blokkeringsmacht van een speler hoe minder 'misbaar' de betreffende speler is in het beleidsspel.

De spelers hebben ieder een eigen belang bij het betreffende wegverbredingsproject. Graag willen we echter weten wat de mate is waarin spelers, waar Rijkswaterstaat zelf er ook een van is, er al dan niet in slagen de uiteenlopende en strijdige belangen die er spelen te herdefiniëren tot een meer gemeenschappelijk belang.

3.4.3. Proces

Dit netwerkonderzoek van diverse wegverbredingsprojecten onder de Spoedwetprocedure gaat uit van de veronderstelling dat beleidsuitkomsten het resultaat zijn van interacties van belangen, doelen, middelen en

percepties van verschillende spelers. Verklaringen voor het verloop en de inhoud van de interactieprocessen kunnen worden gezocht in institutionele kenmerken, zoals de patronen en regels die in het netwerk zijn beschreven en ontstaan zijn, maar tevens door de spelers zelf, hun percepties, hun spelinzet en hun strategieën.

Graag willen we als onderzoeksresultaat een beeld schetsen van de mate waarin de inspanningen en kosten van interactie van de spelers in positieve of negatieve verhouding staan met de percepties over de uitkomsten van de interactie. Ook de mate waarin interacties beperkt zijn gebleven of juist versneld zijn binnen het beleidsspel als gevolg van macht, belangen en doelen van andere spelers willen wij in kaart brengen.

Daarnaast zal een beeld moeten ontstaan over de mate waarin het netwerkmanagement heeft voorzien in bevredigende oplossingen middels onder andere informatiemanagement, prikkels tot samenwerking en conflicthantering.

Met andere woorden heeft het type management strategie onder de Spoedwetprocedure bijgedragen aan de uitkomst van het wegverbredingsproject? Aspecten die daarbij ter sprake komen zijn vooral:

- het betrekken van actoren (het activeren);
- het zoeken naar nieuwe inhoud (het verrijken);
- het verbinden van strategieën van partijen (het coördineren van interactie);
- en het instellen van organisatorische arrangementen (het arrangeren).

De uitkomsten zullen zo mogelijk als een reconstructie van het proces zowel op niveau van inhoud als van proces worden weergegeven. In de volgende paragraaf volgt de operationalisering van het onderzoek.

3.5 Methode van aanpak

3.5.1. Spelers (actoren) en percepties

Om een goed beeld te krijgen van de centrale spelers en de wat meer perifere spelers in het netwerk van Rijkswaterstaat zullen we onderzoek moeten doen in de beleidsstukken, bij de spelers zelf en bij de betreffende projectleiders.

In het onderzoek naar de spelers in het netwerk van Rijkswaterstaat zullen in eerste instantie vragen worden gesteld over de wederzijdse perceptie inzake interactie, het vertrouwen in Rijkswaterstaat en in de andere spelers, de competenties, de wederzijdse afhankelijkheid en de macht en mogelijkheden om het proces te hinderen of te blokkeren.

We zullen een enquête voorbereiden zoals onderstaand weergegeven en zoals terug te vinden is in bijlage 3 van het bijlagenboek. Deze enquête heeft als doel de centrale spelers te kunnen traceren en zicht te krijgen op de mate van interacties. Dit wordt als volgt uitgewerkt.

Tabel 3.5.1.1: Voorbeeldtabel 1 contactfrequentie

Contactfrequentie ⁴⁰	Nooit	Soms	Regelmatig	Vaak	Erg vaak
Speler 1					
Speler 2					
Speler 3					
Speler N					

Daarnaast willen wij weten over welke machtsmiddelen een speler beschikt. Aan de geënquêteerden wordt gevraagd om voor ieder van onderstaande spelers met hulp van een 'rapportcijfer' aan te geven of deze volgens hen machtig is of niet. Spelers met veel macht krijgen een hoger cijfer en spelers met weinig macht een laag cijfer. De respondenten kunnen kiezen tussen de cijfers 1 t/m 10. Middelen kunnen worden beschreven samen met de mate van vervangbaarheid van de middelen en bronnen.

⁴⁰ Opmerking: na de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat deze categorieën verder hadden moeten worden uitgewerkt. Door bijvoorbeeld soms te koppelen aan 1 keer per jaar, was de betrouwbaarheid groter geweest. Nu hangt de omvang van de begrippen: "nooit, soms, regelmatig, vaak en erg vaak" van de interpretatie van de geënquêteerde af.

Tabel 3.5.1.2: Voorbeeldtabel 2 machtsverdeling

Mate van macht	Waarde 1-10
Speler 1	
Speler 2	
Speler 3	
Speler N	

Daarnaast wordt het beeld van de spelers en hun percepties duidelijker aan de hand van stellingenlijsten en van desk research. Laatstgenoemd interne onderzoek betreft onder andere de bestudering van vergaderverslagen van de informatie avonden, analyse van inspraak en de ingekomen brieven van betrokken spelers en een bestudering van vergaderverslagen van de projectmanagers. We zullen vooral kijken naar genomen beslissingen, reacties op beslissingen, impasses, blokkades, stagnaties et cetera.

Deze verslagen worden kwalitatief geanalyseerd. Daarnaast zal er informatie worden verzameld aan de hand van een interview met de projectmanagers van Rijkswaterstaat. Bij de interviews wordt gebruik gemaakt van een gestructureerde vraagstelling met open vragen. De interviews worden face-to-face en individueel afgenomen. De vragen die worden gesteld, zijn terug te vinden in bijlage 4 van het bijlagenboek.

3.5.2 Netwerk

Het netwerk zal worden onderzocht met gebruikmaking van een enquête onder de spelers en bestudering van alle interne en externe stukken, zoals vergaderverslagen, brieven, e-mails en internetverslagen.

De enquête om de interactiepatronen te meten zal dezelfde zijn als die wordt gehanteerd bij de spelers en percepties. Echter nu worden de uitkomsten niet alleen bekeken op de factor centrale spelers, maar worden de uitkomsten in combinatie met aanwezige informatie (desk research) gebruikt om patronen te herkennen.

Met het gebruik van stellingenlijsten willen we naast voornoemde percepties, onder andere meten in hoeverre zich autonomiegrenzen, regels, conflictregulerende mechanismen en bruikbare sanctionering tussen spelers in het netwerk hebben ontwikkeld. We zullen de stellingen voorzien van een schaal van 1 "geheel mee oneens" tot en met schaal 5 "geheel mee eens". De respondenten kunnen naar eigen inzicht waardes toekennen aan de stellingen.

De uitkomsten zullen worden vergeleken tussen de verschillende te onderzoeken projecten, de Tracé- en de spoedwet procedure en zullen worden vergeleken tussen partijen en tussen clusters van partijen.

Ook zullen we deze stellingenlijsten inzetten om te vragen naar de mate waarin de gedefinieerde oplossingsrichtingen en de wijzen waarop daarmee wordt omgegaan passen binnen de regels en omgangsvormen die binnen het netwerk zijn ontwikkeld. De lijst met stellingen die gebruikt is, is terug vinden in bijlage 3 van het bijlagenboek.

Tabel 3.5.2.1: Voorbeeldtabel 3 stellingenlijsten

Oordeel	geheel eens	eens	neutraal	oneens	geheel oneens
Stelling 1					
Stelling 2					
Stelling 3					
Stelling N					

3.5.3 Proces

Het proces wordt mede onderzocht op basis van interviews met een aantal centrale spelers en de stellingenlijsten. De vorm van de interviews zal worden toegelicht in de volgende paragraaf. De inhoud van het proces gaat over de interacties en de sturing tijdens het proces om tot een besluit te komen. De uitkomst van dit proces zal zich toespitsen op de mate waarin het resultaat van de inspanningen en kosten van interactie van de spelers in verhouding staan met de percepties over de uitkomsten van de interactie. De mate van resultaat hangt ook af van de oplossingsrichting waarmee Rijkswaterstaat bij de start is gekomen.

Ook zullen vragen gesteld worden over mate waarin interacties beperkt zijn gebleven of juist versneld zijn binnen het beleidsspel als gevolg van macht, belangen en doelen van andere spelers. Om een beeld te krijgen van de situatie van vóór (de Tracéwet) en na de periode Spoedwet zullen we navraag doen naar de mate van bevredigende oplossingen waarin het netwerkmanagement vanuit Rijkswaterstaat heeft voorzien middels onder

meer informatiemanagement, prikkels tot samenwerking, conflicthantering en oplossingsrichtingen voor beide trajecten.

Deze interviews willen we aanvullen met stellinglijsten die voornamelijk gaan over proces en inhoud van het proces.

Tabel 3.5.3.1: Voorbeeldtabel stellingenlijsten

Oordeel	geheel eens	eens	neutraal	oneens	geheel oneens
Stelling 1					
Stelling 2					
Stelling 3					
Stelling N					

De uitkomsten zullen zoveel mogelijk als een reconstructie van het proces worden weergegeven, zowel op niveau van inhoud als op niveau van het proces zelf.

Het antwoord op de verklaringsvraag over de uitkomsten is daaropvolgend de resultante van de complexe interactie tussen de spelers die aan het beleidsspel rondom het wegverbredingsproject hebben deelgenomen en de percepties van de belangrijkste spelers in het netwerk op de oplossingen zoals aangedragen in het Spoedwetproces en op het Spoedwetproces zelf.

Deze antwoorden zullen voortkomen uit een vergelijking van de wetenschappelijke theorie en de onderzochte praktijk. Er wordt gezocht naar verbanden van antwoorden op de onderzoeksvragen en verklarende factoren uit de theorie. De bronnen om deze verklaringsvraag te beantwoorden zijn de theorie zoals besproken in hoofdstuk 2 en het onderliggende netwerkonderzoek.

De interviews zullen volgens een bepaalde structuur worden afgenomen. In het volgende hoofdstuk een uiteenzetting van de gevolgde methode.

3.5.4. Het interview

Bij het in kaart brengen van de spelers, de percepties, het netwerk en het proces wordt gebruik gemaakt van het semi-gestructureerde interview. Een voordeel van interviews is dat het eenvoudig is de percepties en de voorkeuren van de spelers voor de oplossingsrichting in kaart te brengen.

Het interview is in een aantal delen opgebouwd:

In het eerste deel met de projectmanagers is geprobeerd een algemeen beeld te krijgen van de spelers, de percepties, het netwerk en op het proces.

Op grond van de resultaten van de eerste interviewronde zijn de stellingenlijsten en mondelinge vragenlijsten geformuleerd. Zowel de stellingenlijst als de mondelinge vragenlijst volgen eenzelfde structuur. Dat wil zeggen dat begonnen wordt bij de spelers en geëindigd wordt met het proces.

In het open gesprek met leden van het netwerk rondom een project wordt geprobeerd om de respondent binnen de kaders van het interview zoveel mogelijk vrij te laten in zijn reactie. Om te voorkomen dat respondenten niet vrijelijk hun mening kunnen of willen geven is ervoor gekozen om iedere respondent in de uitwerking van een nummer te voorzien. Daarmee zijn de antwoorden in de uitwerking niet rechtstreeks te herleiden naar de geïnterviewde.

Bij het opstellen van de open vragen is de grootst mogelijke zorg besteed aan het voorkomen van multi-interpretabiliteit; de vragen zijn zoveel als mogelijk in beginsel eenduidig uitlegbaar.

De interviewvragen en de structuur van het interview is terug te vinden in bijlage 4 van het bijlagenboek.

3.5.5 Samenvatting methode van onderzoek

De methode van onderzoek kan als volgt in een tabel worden weergegeven:

Tabel 3.5.5.1: Samenvatting methode van onderzoek

	Actoren	Interacties en relaties	Percepties	Proces
Deskresearch	Aan de hand van stukken bepalen	Uit officiële brieven en e-mails zijn deze af te leiden	Bijvoorbeeld door uitingen in krantenartikelen zijn meningen en beelden te vinden	
Enquête		De enquêtes vormen een basis om de interactiepatronen systematisch in beeld te brengen.	Door het stellen van enkele perceptievragen in enquêtevorm neemt de vergelijkingsmogelijkheid toe	Om de ontwikkelingen in de vier projecten voldoende vergelijkbaar te maken stellen we enkele enquêtevragen.
Open vragen		Door vragen kunnen de beelden uit de deskresearch worden bevestigd of ontkracht. Ook kunnen nieuwe inzichten ontstaan	Het stellen van open vragen geeft de kans om meer verdieping aan te brengen in de percepties die blijken uit de stellingen en deskresearch	Ontwikkelingen in een proces zijn vaak slecht afleidbaar uit deskresearch. Deze blijken meer uit belevingen. Daarom worden de procesontwikkelingen getoetst aan de hand van open vragen en de enquêtes

In het volgende hoofdstuk zullen we aan de hand van een schriftelijke vergelijking van de Tracéwetprocedure en Spoedwetprocedure een bestuurskundige analyse van het procesontwerp maken.

4 Tracé- en Spoedwetprocedure vergeleken

De procedure voor het realiseren van infrastructurele werken van nationaal belang is de Tracéwetprocedure. Deze procedure duurt in de ogen van het netwerk vaak vrij lang en dit vormde voor de Staten Generaal de aanleiding voor de vaststelling van de Lex Specialis Spoedwet Wegverbredingen. Onder deze wet vallen een 30-tal projecten, waarvan sommige een verleden hebben binnen een Tracéwetprocedure. Aangezien twee van de vier onderzochte projecten zijn gewisseld van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure, is het in het kader van de doel- en vraagstelling van het onderzoek relevant om de verschillen in procedure in beeld te brengen. De inhoudelijke verschillen, gezien vanuit een bestuurskundige invalshoek, worden in dit hoofdstuk overzichtelijk naast elkaar gerangschikt en gepresenteerd.

De vergelijking in dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. Eerst wordt een feitelijke vergelijking gegeven van de twee procedures. Dit is een vergelijking zonder waardeoordelen. Eenvoudig gezegd wat zijn de kenmerkende verschillen tussen de twee procedures. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt meer met een bestuurskundige bril naar de twee procedures gekeken. Hierin wordt aan de hand van de theorie over procesontwerp (zie ook hoofdstuk 2.9) gekeken naar de twee procedures. Vergelijkingen worden gemaakt op de procesontwerpvariabelen: openheid, bescherming van de kernwaarden, voortgang in het proces en inhoud.

In de laatste paragraaf 4.3 wordt het hoofdstuk op een concluderende wijze afgesloten.

4.1 Vergelijking van de procedures

Op 18 december 2002 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel voor de Spoedwet Wegverbreding, verder te noemen Spoedwet. Deze wet voorziet voor een beperkt aantal projecten in een snellere procedure dan de Tracéwetprocedure. Voor de tracé's die vallen onder de Spoedwetprocedure worden zogenaamde benuttingmaatregelen voorgesteld. De Spoedwet is daadwerkelijk van kracht geworden op 25 juni 2003. Voor enkele in de wet genoemde projecten is door de inwerkingtreding van de Spoedwet de op dat moment gehanteerde en al inwerking gezette Tracéwetprocedure gestopt.

De Spoedwet is een zogenaamde 'lex specialis' dat betekent dat deze wet bij afwijking gaat boven andere wetten. Deze wet geldt alleen voor een aantal specifiek benoemde infrastructurele ingrepen, die in een bijlage bij de wet zijn opgenomen. De werking van de Spoedwet stopt zodra alle projecten binnen het programma van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onder de naam ZSM (Zichtbaar, Slim, Meetbaar) zijn afgerond of indien de in de wet gestelde termijnen zijn verlopen. Deze termijn verstrijkt als een periode van 2 jaar is verstreken na een onherroepelijk Wegaanpassingsbesluit (WAB) en het wegaanpassingstraject zich nog niet in de uitvoeringsfase bevindt.

De Spoedwet geeft een eigen procedureregeling voor projecten die onder het wetsvoorstel vallen. In vergelijking met de Tracéwet is de besluitvormingsprocedure aanzienlijk vereenvoudigd en bekort. Dit houdt over het algemeen in dat het aantal fasen in de besluitvorming wordt beperkt. Zo wordt een uitvoeringsbesluit (bijvoorbeeld een bouwvergunning) gelijktijdig met een Ontwerp Wegaanpassingsbesluit (OWAB) voorbereid en ter inzage gelegd. Door deze parallelle gelijkschakeling van procedures wordt een versnelling in de totale proceduretijd bereikt.

In de nu volgende tabel worden de twee procedures vergeleken.

Tabel 4.1.1: Vergelijking Tracéwet – Spoedwetprocedure

	Tracéwetprocedure ⁴¹	Spoedwetprocedure ⁴²	
Meerdere alternatieven worden onderzocht	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aanvangsbeslissing 2. Startnotitie 3. Inspraak op Startnotitie 4. Advies Cie. m.e.r. ten behoeve van de richtlijnen 5. Richtlijnen m.e.r. 6. Trajectnota/MER 7. Inspraak TN/MER 8. Toetsingsadvies Cie. m.e.r. 9. (Positief*) Standpunt 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1. Aanvangsbeslissing - - - - - - - - 	Eén oplossing wordt onderzocht
Eén oplossing wordt onderzocht	<ol style="list-style-type: none"> 10. Ontwerp Tracébesluit (OTB) 11. Inspraak OTB/MER 12. Tracébesluit 13. Ontwerp uitvoeringsbesluiten ter inzage 14. Beroep bij de ABRvS 15. Uitvoering 16. Evaluatie 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Ontwerp Wegaanpassingsbesluit (OWAB) /Milieutoets Ontwerp Uitvoeringsbesluiten ter inzage 3. Inspraak OWAB & Ontwerp Uitvoeringsbesluiten 4. Wegaanpassingsbesluit/ Milieutoets & Uitvoeringsbesluiten 5. Beroep bij de ABRvS 6. Uitvoering 7. Evaluatie van de wet 8. Besluitvorming geluidsplan (b-projecten) 9. Uitvoering geluidsplan (b-projecten) 	
<p>* bij een zogenaamd negatief standpunt wordt de Tracéwetprocedure stopgezet. Bron: Gebaseerd op de Tracéwet 2005 (2005) tabel 1 Tracéwetprocedures</p>			

In de Tracéwet is de procedure om via een startnotitie en het opstellen van richtlijnen het netwerk vroegtijdig bij de discussie over het oplossen van het probleem te betrekken. In deze fase wordt het netwerk geconsulteerd over de oplossingsrichtingen die de initiërende actor Rijkswaterstaat voor ogen staan. Dit zijn over het algemeen zeer globale uitwerkingen van de mogelijke oplossingsrichtingen die worden vertaald in alternatieven (en eventuele varianten).

In de procedure zoals de Spoedwet deze voorschrijft wordt de stap Startnotitie overgeslagen; de te realiseren oplossing is opgenomen in de bijlagen behorende bij de wet. De wet kent grosso modo drie oplossingen voor benutting⁴³, zijnde buffer-, spits- en plusstroken⁴⁴. Door het vooraf intern door, de minister, maken van deze

⁴¹ Gebaseerd op: Hoofddirectie Juridische Zaken (2005) *Tracéwet 2005*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag en Wet van 16 september 1993, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen, Tracéwet geldig vanaf 15-10-2000 Staatsblad 2000, 396.

⁴² Wet van 2 juni 2003, houdende regels ter bespoediging en vereenvoudiging van procedures met het oog op het zo spoedig mogelijk vergroten van de capaciteit van een aantal hoofdwegen door middel van een betere benutting en verbreding van die wegen (Spoedwet wegverbreding), Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 679 nr. 2&3

⁴³ **Benutting:** het bestaande asfalt anders benutten (indelen) waardoor er meer motorvoertuigen gebruik van kunnen maken. De in de wet opgenomen trajecten worden niet, tot nauwelijks verbreed, in tegenstelling tot wat de titel suggereert

⁴⁴ **Bufferstrook:** Een bufferstrook bestaat uit een plaatselijke verbreding van de rijbaan of het tijdelijk openstellen van de vluchtstrook. De uitstroom vanuit de bufferstrook kan worden geregeld met verkeerslichten, verkeerssignalering of door middel van een bepaalde vormgeving van de buffer zelf. Dit betekent dat er extra asfalt moet worden aangebracht of dat de vluchtstrook gebruikt gaat worden.

Spitsstrook: Een spitsstrook is een vluchtstrook die tijdens de spitsuren ingezet wordt als tijdelijke extra rijstrook. Buiten de spitsuren vervult deze strook de normale functie van vluchtstrook.

keuze wordt een grote tijdswinst geboekt. Immers een aantal momenten van consultatie van het netwerk rond een project komt hiermee binnen de Spoedwetprocedure te vervallen. In de Tracéwetprocedure worden meerdere alternatieven gezamenlijk met het netwerk ontwikkeld, waarna de minister hieruit een keuze maakt. Bij deze keuze neemt de minister zowel de adviezen van haar ambtenaren mee als de inspraakreacties van de omgeving. In de Spoedwet wordt de oplossing voorgeschreven en wordt de omgeving dus niet betrokken bij de alternatievenafweging.

Verder wordt het opstellen van de Trajectnota/MER in de Spoedwetprocedure overgeslagen. Eén van de kerntaken van de Trajectnota is het aantonen van het nut en noodzaak van een ingreep en het vergelijken van de alternatieven. Aangezien in de wet het nut en de noodzaak van de ingreep worden aangenomen en de oplossing wordt aangegeven, is het niet meer nodig om deze twee zaken door middel van een nota aan te tonen. Ook hiermee wordt tijdswinst geboekt. Het schrijven van een Trajectnota/MER is vanwege het hoge detailniveau en de alternatieven vaak een tijdrovende zaak.

Zoals eerder aangegeven worden bepaalde stappen die in de Tracéwetprocedure volgtijdelijk werden genomen nu gelijktijdig gezet. Zo worden de uitvoeringsbesluiten die bij het OWAB gelijktijdig met dit eindbesluit genomen, terwijl deze in de Tracéwetprocedure pas na het vergelijkbare besluit Ontwerp Tracébesluit (OTB) worden genomen. Door het gelijkschakelen van deze procedures wordt in de Spoedwetprocedure de nodige tijdswinst geboekt.

Het onderliggende onderzoek gaat over projecten met een verschillende aanduiding. Want de Spoedwet kent verschillende soorten projecten. Er zijn projecten van structurele aard (a-projecten), projecten van semi-permanente aard (b-projecten) en projecten van tijdelijke aard (c-projecten). In de Spoedwet is ervoor gekozen om op een verschillende wijze met de Wet Geluidhinder om te gaan. In de onderstaande tabel worden de verschillen nader weergegeven:

Tabel 4.1.2: Categorisering van de projecten

Categorie ⁴⁵	Aard project	Toepassing van de Wet geluidhinder
a-projecten	Structureel	Onverkort van toepassing. ⁴⁶
b-projecten	Semi-permanent	Binnen 2 jaar geluidplan opstellen, na onherroepelijk WAB. Over wanneer de geluidwerende maatregelen gerealiseerd moeten zijn doet de wet en de bijbehorende Memorie van Toelichting geen uitspraak.
c-projecten	Tijdelijk	Niet van toepassing Deze projecten worden snel gevolgd door een structurele oplossing. Betreft twee projecten uit de wet.

Van de 4 projecten die worden onderzocht valt één project onder A-categorie en de drie overige projecten vallen onder de B-categorie (zie ook hoofdstuk 5.1). Het wel of niet direct uitvoer geven aan de Wet geluidhinder kan effect hebben op de voortgang van de procedure, omdat vermindering van geluidsoverlast voor delen van het netwerk als een kernwaarde kan worden aangemerkt.

Plusstrook: Een plusstrook is een, alleen tijdens de spits beschikbare, extra rijstrook die aan de linkerzijde van de rijbaan wordt gecreëerd. De vluchtstrook blijft gehandhaafd door de overige rijstroken (permanent) te versmallen en de vluchtstrook (permanent) te versmallen binnen de bestaande verharding. Buiten de spits is deze strook gesloten.

(bron: Memorie van toelichting, Spoedwet wegverbreding)

⁴⁵ Voor een toelichting op het hoe en waarom van de ze categorisering, zie de Memorie van toelichting behorende bij de Spoedwet Wegverbreding, 28 679, nr3 pag. 14

⁴⁶ Hierbij wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde doelmatigheids criterium. Dit wil zoveel zeggen als dat wanneer de kosten voor het verlagen van één decibel geluid bij een woning meer dan €3000 per woning bedragen er niet wordt gesaneerd. Het doelmatigheids criterium gaat er dan vanuit dat de kosten voor de baten uit gaan (bron: Geluidsplan A12 Veenendaal – Ede).

4.2 Procesontwerp Tracéwet versus Spoedwet wegverbredingen

Kader 4.2: De vier kernelementen van een procesontwerp

De vier kernelementen van een procesontwerp die worden onderscheiden (Bruijn, e.a. 2004, p. 54) zijn gebaseerd op de volgende redenering:

- **Openheid:** Procesmanagement betekent dat een initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt. Andere partijen worden in de gelegenheid gesteld om de besluitvorming mede richting te geven en kunnen dus ook aangeven wat voor hen de interessante onderwerpen zijn die een plaats op de agenda verdienen.
- **Bescherming van de kernwaarden:** Openheid is voor partijen die worden uitgenodigd om in een proces te participeren niet altijd aantrekkelijk. Het risico bestaat immers dat zij in een onvoldoende mate hun eigen belangen kunnen realiseren. Het gevolg hiervan kan zijn dat zij aan het einde van het proces niet tevreden zijn met het resultaat, terwijl het gelijktijdig moeilijk voor hen is om zich terug te trekken uit het proces. Een tweede categorie ontwerpprincipes komt dan ook voort uit de gedachte dat de partijen die zich committeren aan een proces voldoende bescherming van de eigen kernwaarden moeten krijgen
- **Voortgang:** de eerste twee kernelementen bieden onvoldoende kans op een goed besluitvormingsproces. Wanneer er wordt besloten tot een open besluitvorming (kernelement 1) waarbij de centrale belangen van partijen worden beschermd (kernelement 2), is er een gereede kans dat er weliswaar overleg wordt gevoerd, dat er wordt onderhandeld, maar dat er niet tot besluitvorming wordt gekomen. De kans bestaat dat er alleen maar stroperige processen ontstaan die nooit een duidelijk resultaat opleveren. Een derde categorie ontwerpprincipes heeft betrekking op de noodzaak dat het proces voldoende vaart en voortgang kent.
- **Inhoud:** De partijen die participeren in een open proces (kernelement 1) moeten voldoende bescherming van de eigen positie krijgen (kernelement 2) terwijl er tegelijkertijd voldoende garantie moet zijn dat het besluitvormingsproces voortgang heeft (kernelement 3). Deze voortgang moet – in de vierde plaats – ook voldoen aan de eis van inhoudelijke kwaliteit. De partijen kunnen immers gedwongen door de scherpe belangentegenstellingen tot een besluitvorming over gaan die inhoudelijk gezien armoedig of zelfs onjuist is.

Aan de bovenstaande kernelementen zal een procesontwerp moeten voldoen en er is daarmee altijd een uitruil tussen de vier kernelementen. Zie ook hoofdstuk 2.9 Theoretisch kader.

In deze paragraaf wordt gekeken naar de verschillen in procesontwerp van de Tracéwet en de Spoedwetprocedure. Zoals in hoofdstuk 2.9 aangegeven onderscheid de theorie vier kernelementen voor een procesontwerp, die in het hiernaast weergegeven kader worden herhaald.

Aan de hand van de kernelementen voor een procesontwerp worden nu de twee procedures met elkaar vergeleken. Voor de leesbaarheid wordt deze vergelijking aan het einde van deze paragraaf in een tabel samengevat.

Openheid

Om openheid te bereiken is het allereerst van belang er voor te zorgen dat alle relevante partijen bij het proces en de daarmee samenhangende besluitvorming worden betrokken. Hierbij spelen vooral overwegingen een rol die te maken hebben met het in voldoende mate uitnodigen van partijen die over blokkademacht of over productiemacht beschikken en de partijen die wel een belang hebben bij de besluitvorming, maar die vanuit zichzelf geen mogelijkheid hebben om een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van het probleem.

In beginsel worden bij de beide procedures de relevante partijen betrokken. Immers zowel bij de Tracéwetprocedure als de Spoedwetprocedure hebben partijen de kans om mee te praten over het project. Hier kunnen actoren hun mening geven over de voorgestane oplossingen en zodoende het proces beïnvloeden. Hiervoor worden door de initiërende actor overleggen, informatieavonden enzovoort belegd. Ook partijen in het netwerk hebben de mogelijkheid om overleggen te organiseren, al dan niet samen met de initiërende actor.

De openheid van de besluitvorming wordt tevens bevorderd door een ontwerpprincipe waarin voorafgaand aan een proces zo min mogelijk inhoudelijke keuzen worden gemaakt. De oplossingsrichtingen komen gaandeweg en worden via gemaakte procesafspraken getransformeerd tot besluiten. De Tracéwet is in vergelijking met de Spoedwet beduidend opener. In de richtlijnen en kaders van de minister, zie MER etc. staan wel de grenzen van het speelveld aangegeven, maar daarbinnen is nog veel invloed mogelijk. Binnen de Spoedwetprocedure wordt de oplossing voor een project van kilometerpaal tot kilometerpaal voorgeschreven en is hiermee een belangrijke inhoudelijke keuze al gemaakt. De wet heeft vooraf de keuze voor een oplossing bepaald en deze kan nauwelijks nog worden beïnvloed. Binnen deze keuze bevindt zich nog wel enige onderhandelingsruimte, bijvoorbeeld over vormgevingsaspecten.

In het verlengde hiervan is het van belang dat een ontwerp van een besluitvormingsproces transparant is. Transparantie wil zeggen dat voor partijen duidelijk is wat de procesgang is, hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisregels er gelden en wie er bij het proces betrokken zijn. De metafoor van het reisschema is hier van toepassing. Duidelijk moet zijn wat het traject is, waar passagiers kunnen in- en uitstappen en wat er gebeurd bij eventuele vertragingen ("De Bruijn e.a." 2004, p. 58)

De Tracéwet laat zich kenschetsen als een open en transparant proces. Over dit proces wordt veelvuldig gecommuniceerd met de buitenwereld. Voor de deelnemende partijen is duidelijk wat de procesgang is. De Spoedwet heeft, mede door de snelheid waarin alles moest gebeuren, voor weinig openheid gezorgd naar de buitenwereld (het netwerk) van Rijkswaterstaat. Uit ons onderzoek (zie hoofdstuk 5 en verder) is bijvoorbeeld gebleken dat zeker in de wisselprojecten⁴⁷, zeker landelijk gezien, er minder contact is geweest met de buitenwereld, in vergelijking tot de periode waarin het project onder de Tracéwet viel. Het spoorboekje was, mede door de tijdsdruk, minder en wellicht onvoldoende helder. De buitenwereld werd vaak geconfronteerd met al gepasseerde besluitvorming. Daarnaast is de keuze voor de oplossing vanaf het begin van het project gemaakt. Hiermee wordt minder inhoudelijke keuzevrijheid gegeven aan de deelnemers aan het proces dan in de Tracéwetprocedure.

Bescherming van de kernwaarden van partijen

Openheid betekent dat partijen die tot een proces toetreden de kans moeten krijgen om de toekomstige besluitvorming te beïnvloeden. Men moet kunnen streven naar een Win-Win situatie. Het beeld dat de actor een fuik inzweemt, mag niet ontstaan. Dit geldt voornamelijk voor de partijen die met moeite zijn over te halen om deel te nemen aan het proces. Deze partijen mogen niet het gevoel krijgen dat het besluit eigenlijk al vaststaat en dat zij dit door hun participatie mede legitimeren.

In de Spoedwet staat de oplossing voor het verkeersprobleem vooraf al vast. Immers de wet schrijft de gekozen oplossingsrichting voor. Het worden of plus-, of spits-, of bufferstroken. In de Tracéwet was dit niet het geval. Het geconstateerde probleem op een wegvak kon op vele wijzen worden opgelost, als dit maar binnen de kaders van de procedure viel. Iedereen had zijn kans om hier een bijdrage aan te leveren. En door uitruil tussen bestrooken partijen konden vaak voor alle partijen bevredigende resultaten worden geboekt. Binnen de Spoedwetprocedure is uitruil in een mindere mate of niet mogelijk en hierdoor zullen de resultaten voor de deelnemende partijen ook minder snel bevredigend zijn.

Onder andere door ervoor te zorgen dat de kernwaarden van partijen worden beschermd kan worden voorkomen dat partijen het gevoel krijgen voor voldongen feiten te worden geplaatst. Voor omwonenden is bijvoorbeeld het beperken van geluidsoverlast vaak een kernwaarde. Als ervoor kan worden gezorgd dat aan die kernwaarde kan worden voldaan, zorgt dit voor commitment aan het proces. In de projecten van semi-permanente aard onder de Spoedwet wordt bijvoorbeeld deze kernwaarde verschoven naar de langere termijn. Dit kan het proces negatief beïnvloeden. De Tracéwet geeft hiervoor veel meer ruimte. Immers hier moet de Wet Geluidhinder wel direct worden uitgevoerd.

Verder is het in het kader van de bescherming van de kernwaarden van belang, dat partijen zich niet aan elke deelbeslissing hoeven te committeren. Deelnemende partijen zijn vaak huiverig voor het innemen van een positie waar men op een later moment niet op kan terug komen. Als we naar het ontwerp van de Tracéwetprocedure kijken wordt deze ruimte geboden. Bijvoorbeeld een ingenomen positie in de Startnotiefase kan in de Tracénota/MER-fase altijd nog worden herzien. En bij het (Ontwerp) Tracébesluit is een mogelijkheid geschapen om de standpunten voor wat betreft het gekozen alternatief aan te passen. De Spoedwet procedure kent vrijwel geen mogelijkheden om van standpunt te veranderen. De procedure gaat snel en kent in feite twee formele momenten van beïnvloeding van de besluitvorming. De eerste is het OWAB en de tweede het WAB. Op het OWAB kan een zienswijze worden ingediend en tegen het WAB kan beroep worden ingesteld bij de Raad van State.

Eigenlijk is de situatie bij de Spoedwetprocedure zodanig dat het enige standpunt dat partijen kunnen innemen ten aanzien van de voorgestane oplossing is: 'mee eens of niet mee eens'. Veel ruimte voor een ander standpunt is er binnen de Spoedwetprocedure welbeschouwd niet. Terwijl de Tracéwetprocedure, met haar alternatieven, deze mogelijkheden wel biedt. In de Tracéwetprocedures kan een belanghebbende beargumenteerd voor of tegen een bepaalde oplossing (lees: alternatief) zijn.

⁴⁷ Projecten die zijn gewisseld van procedure. Daarmee wordt bedoeld eerst vallend onder de Tracéwet en nu onder de Spoedwet.

Daarnaast is het van belang dat partijen op een door hen gekozen tijdstip uit het proces kunnen stappen. In de afspraken rond een proces kan worden opgenomen dat partijen na verloop van tijd kunnen bekijken of ze willen blijven deelnemen aan het proces. De drempel om deel te nemen wordt daarmee verlaagd. Op een hoog abstractieniveau kan worden gezegd dat zowel de Tracéwet als Spoedwet de mogelijkheid geeft altijd uit het proces te stappen.

Op een lager abstractieniveau geldt voor de beide procedures dat dit in mindere mate voor sommige partijen geldt. Immers wanneer bijvoorbeeld een gemeente eerst aan een procedure haar medewerking heeft toegezegd en deze vervolgens opzegt beïnvloedt dit de voortgang van de procedure. De gemeente wordt op die manier als het ware ingekapseld in het proces, waardoor uitstappen steeds lastiger wordt.

Voortgang

Partijen die zich committeren aan een procesontwerp zijn wederzijds afhankelijk en kennen vaak moeilijk overbrugbare tegenstellingen. Het natuurlijke gedrag van deze partijen zal veelal tot onderlinge onenigheid en onderling conflict leiden. Het ontwerp van een besluitvormingsproces zal dan ook prikkels moeten bevatten voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. Het gaat hier primair om de vraag of er voor de partijen winst te halen is uit een oplossing. Hier ligt een duidelijke link met het vorige kernelement van een procesontwerp, *bescherming van de kernwaarden*. Om deze waarde te kunnen beschermen is uitruil nodig. Door deze uitruil is de voortgang in het proces beter te borgen en treedt er een Win-Win situatie op. Bij winst zijn actoren sneller geneigd mee te gaan in het proces, wat de voortgang ten goede komt.

De Tracéwetprocedure geeft ruimte voor onderhandelen, immers in de Tracéwet staat de oplossing niet voorgeschreven. Deze wordt gevonden door in stappen de alternatieven met het netwerk te bespreken, ze zonodig aan te passen en mee te nemen in de rapporten. Hiermee kunnen de wensen en verlangens van andere actoren die zich bevinden in het netwerk worden meegenomen.

De Spoedwet is hierin meer rigide. Immers de oplossing staat voorgeschreven en zo zal deze worden uitgevoerd. Een van de uitgangspunten bij de wet is immers soberheid, dus veel ruimte voor frivoliteit is er niet. Uiteraard is het voorgaande de papieren werkelijkheid. Ook bij Spoedwet projecten zijn onderhandelingen gevoerd. Zo is bijvoorbeeld bij de A50 aan de milieubeweging toegezegd dat de verlichting in de nachtelijke uren onder een ander regime zou vallen⁴⁸ om een beroepsschrift te voorkomen, en is bij de A12 bij Bennekom-Zuid een wijziging in de vormgeving van het geluidsscherm doorgevoerd.

Het voortgangsprincipe gaat er van uit dat een proces zwaar wordt bemenst: de vertegenwoordigers moeten een hoge positie binnen de eigen organisatie innemen, om daarmee beslissingen door te kunnen drukken.

Binnen zowel de Tracéwetprocedure als de Spoedwetprocedure wordt gezocht naar vertegenwoordigers van voldoende statuus om deel te nemen in de procedure.

Een proces wordt ontworpen om (potentieel) conflictueuze relaties tussen de deelnemende partijen te kunnen beheersen. Om de voortgang van een proces verder te kunnen garanderen zal een procesarchitect een aantal voorzieningen moeten treffen om te voorkomen dat tijdens het proces te veel conflicten ontstaan. Hiervoor is het van belang dat een potentieel conflict zo diep mogelijk wordt weggelegd in de organisatie. Dit betekent gebruik maken van de gelaagdheid in de organisatie van een project. Vaak is er dan sprake van een kern, waaromheen zich een aantal schillen bevindt. Regelmatig is er sprake van een stuurgroep - projectgroep - werkgroepstructuur. Binnen de Spoedwetprocedure zoals deze door Rijkswaterstaat is uitgevoerd is deze gelaagdheid zichtbaar. Rijkswaterstaat heeft de ZSM-directie in het leven geroepen. Daaronder ressorteren de projectgroepen van de directies en daaronder de werkgroepen van de deelprojectleiders. De dienst Oost-Nederland heeft dit zelfs verder doorgevoerd door tussen de ZSM-directie en de projectgroepen een regionale stuurgroep aan te brengen. Bij de uitvoering van een Tracéwetprocedure was dit niet het geval. Vaak had een dienst enkele projectgroepen die aan een studie werkten en kwam het hoofdkantoor alleen in beeld op formele momenten. Bijvoorbeeld wanneer er een standpunt moest worden ingenomen.

⁴⁸ De verlichting is uitgeschakeld wanneer deze niet nodig om de spitsstrook te openen. Bij het openen is namelijk licht nodig om eventuele obstakels op de spitsstrook te openen. (zie hoofdstuk 5.1 e.v. voor een uitgebreidere omschrijving van de onderzochte trajecten)

Inhoud

Het voorgaande zegt nog weinig over de inhoud van een proces. De procesarchitect kan – hoewel hij geen inhoudsdeskundige is – niet voorbij gaan aan de inhoud. Een proces zonder inhoud is leeg. Tegelijkertijd geldt dat de inhoud een besluitvormingsproces nooit kan bepalen. Een van de legitimaties van een procesontwerp is immers de onmogelijkheid om problemen enkel op grond van objectieve informatie op te lossen. (De Bruijn, e.a. 2004 p. 64) Wanneer een proces te ver afwijkt van de inhoud is het kwetsbaar. De indruk kan dan gaan ontstaan dat het proces nergens meer over gaat. De procesarchitect gaat met deze eis procesmatig om, door naast belanghebbenden ook een plaats te geven aan inhoudsdeskundigen. Deze kunnen met hun inhoudelijke kennis en expertise het besluitvormingsproces faciliteren. Doordat zij nieuwe professionele inzichten inbrengen kunnen zij mede voorkomen dat het proces niet meer is dan een uiting van bestaande belangen en inzichten.

Tijdens de uitvoering van de Spoedwetprocedure is door Rijkswaterstaat van deze procesvariabele gebruik gemaakt. Bijvoorbeeld bij voorlichtingsavonden worden naast de aanwezige belanghebbenden ook experts op een bepaald gebied ingezet en geconsulteerd om onduidelijkheden weg te nemen. Verder is door de nauwe samenwerking, onder leiding van de ZSM-directie kennis gebundeld die het proces kon voeden. Diensten hoefden zodoende de vraagstukken niet meer alleen op te lossen en telkens opnieuw het wiel uit te vinden.

Binnen een Tracéwetprocedure wordt ook met regelmaat gebruik gemaakt van specialistische kennis om het proces te faciliteren. Ook daar leveren de inhoudsdeskundigen input voor de oplossing van problemen en worden ze ingezet bij voorlichtingsavonden. Het verschil is wel dat de interne samenwerking binnen Rijkswaterstaat bij een Tracéwetprocedure minder is. Hierdoor kan het voorkomen dat de verschillende (projectteams van) directies hetzelfde probleem individueel oplossen. Het risico van "twee keer hetzelfde wiel" uitvinden ligt dan op de loer.

Een ander aspect van de procesontwerpvariabele inhoud is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de positie van de deskundige en de belanghebbende in het proces. Dit gebeurt zowel in de Spoedwetprocedure als in de Tracéwetprocedure op een vergelijkbare wijze. Bij beide procedures zijn de inhoudsdeskundigen vaak medewerkers van Rijkswaterstaat of ingehuurd door Rijkswaterstaat. Zij zijn als deskundigen voor de belanghebbenden te raadplegen. Het onderscheid is daarmee helder.

Voor wat betreft dit kernelement van een procesontwerp is het van belang te realiseren dat een proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie. Dit betekent niet dat wetenschappers of experts met de oplossing komen. Zij faciliteren de besluitvorming, maar bepalen deze niet.

Wanneer er inhoudelijk, wetenschappelijk, naar een proces wordt gekeken kan de uitkomst zijn dat bepaalde opvattingen geen oplossingsrichting bieden, maar ook dat vele opvattingen wel een oplossing (of een deel van de oplossing) bieden en daarmee houdbaar zijn. Dit wordt door "De Bruijn e.a." de toets van de wetenschappelijke kritiek genoemd.

Voor de opvattingen die binnen deze bandbreedte vallen, geldt dat het proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie. Eerst moet een variëteit aan opvattingen en oplossingsrichtingen aan de orde komen, waarna selectie kan plaats vinden. De betrokken partijen zullen het dus eens moeten worden over een besluit dat binnen deze bandbreedte valt. Lukt dat niet dan bestaat de kans dat het proces de inhoud verdrijft.

Selectie die te vroeg in het proces plaatsvindt of die plaatsvindt op grond van een beperkte variëteit zal vaak niet gezaghebbend zijn. Binnen de Spoedwet zien we dat de selectie vroeg in het proces plaatsvindt en hierdoor een beperkte variëteit optreedt. Immers de keuze is door de minister al (vroeg) gemaakt. Hierdoor blijft er weinig variëteit voor selectie over. In een Tracéwetprocedure zien we meer ruimte voor selectie en variëteit in oplossingsrichting.

In de volgende tabel wordt het voorgaande samengevat. Hierin worden de twee procedures naast elkaar vergeleken.

Tabel 4.2.1: Overzicht kernwaarden

Procedure: Tracéwetprocedure		Spoedwetprocedure
Kernwaarde		
Openheid		
Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.	Geen verschil tussen de procedures.	Geen verschil tussen de procedures
Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.	Opener, inhoudelijke keuzen komen gedurende het project tot stand. Wel vallend binnen de richtlijnen en kaders.	Minder open, de inhoudelijke keuze voor de oplossing is gemaakt daarbinnen is wel enige ruimte
Transparantie van proces en procesmanagement.	Opener, door veelvuldige communicatie met de buitenwereld, wist deze meer waar ze aan toe was.	Minder open, door de spoed was het spoorboekje minder helder voor de buitenwereld. Daarnaast zij de inhoudelijke keuzen al goeddeels gemaakt.
Bescherming kernwaarden		
De centrale belangen van partijen worden beschermd.	Meer ruimte om de centrale belangen van de partijen te beschermen. De onderhandelingsruimte is groter	De onderhandelingsruimte is beperkter, zowel de oplossingsrichting is niet discutabel als de uitruil van zaken is lastig. Mede vanwege het strak geregisseerde budget.
Commitment aan het proces, niet aan het resultaat.	In deze procedure heeft het netwerk meer mogelijkheden om terug te komen op eerder ingenomen standpunten	Deze procedure biedt weinig ruimte om terug te komen op eerder ingenomen standpunt. Bij de eerste ronde moeten al zienswijzen worden gegeven
Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld	In de Tracéwetprocedure kan dit langer. Immers men kan zich op een later standpunt met een oplossing verenigen.	Bij de Spoedwetprocedure is deze mogelijkheid er niet. Zwart wit gezien zijn de deelnemers aan het netwerk het eens of niet eens.
Het proces kent exitregels	Geen verschil, als je uit de procedure stapt, telt je stem niet meer mee.	Geen verschil, als je uit de procedure stapt, telt je stem niet meer mee.
Voortgang		
Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces.	De Tracéwet geeft partijen meer de kans om winst te halen. Immers bij elke stap kunnen zaken gewijzigd worden.	In beginsel staat voorgeschreven wat de oplossing is en hoe deze wordt uitgevoerd. Dat is altijd sober.
Het proces kent een zware personele bezetting.	De personele bezetting bij een Tracéwetprocedure is laag. Een projectteam, soms ondersteund door de Centrale Directie Rijkswaterstaat.	Zware personele bezetting, zowel centraal als decentraal.
Conflicten worden zo diep mogelijk in de organisatie van het proces weggelegd.	Bij de Tracéwet is er effectief 1 laag het projectteam. Hiermee is het proces niet diep.	De problemen die bij een projectteam werden geconstateerd konden op een hoger echelon worden opgelost.
Inhoud		
Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.	De Tracéwetprocedures scoren hier minder, hier wordt vaak per procedure meerdere wielen opnieuw uitgevonden.	In de Spoedwet is de kennis sterk gebundeld en ingezet tijdens voorlichtingsavonden.
Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.	De selectie wordt laat in het proces gemaakt na de Trajectnota/MER.	De selectie wordt heel vroeg in het proces gemaakt, feitelijk al in de aanvangsbeslissing.

4.3 Slot

In dit hoofdstuk hebben we in de eerste paragraaf gezien dat in de Spoedwetprocedure ten opzichte van de Tracéwetprocedure een aantal stappen worden overgeslagen: de fase van een Startnotitie en een Tracénota. De Spoedwetprocedure begint meteen met het uitwerken van de in de wet opgenomen oplossing. Ook wordt voor een aantal in de wet opgenomen projecten de uitvoering Wet geluidhinder buitenwerking gesteld.

Het overslaan van stappen en het buitenwerking stellen van de Wet geluidhinder levert, zoals blijkt in de daaropvolgende paragraaf, soms spanningsvelden op met de ontwerpprincipes voor een proces zoals de wetenschappelijke literatuur deze voorstaan. Op het terrein van het ontwerpprincipe “Openheid” hebben we gezien dat beide procedures de relevante partijen betrekken bij de besluitvorming en er op dit punt weinig verschil te zien is. Maar het betrekken van partijen heeft alleen zin wanneer er voldoende ruimte is voor het maken van inhoudelijke keuzen. Vastgesteld is dat het kernelement openheid in de Spoedwetprocedure beperkt wordt doordat de inhoudelijke keuze voor de oplossing intern door Rijkswaterstaat is bepaald. Terwijl het ontwerpprincipe ervan uit gaat dat er zo min mogelijk inhoudelijke keuzen vooraf door de initiërende actor worden gemaakt. Vastgesteld mag worden dat door de wetgever de belangrijkste inhoudelijke keuze al gemaakt is. De Tracéwet biedt juist meer ruimte voor inhoudelijke keuzevrijheid. Op de inhoudelijke keuzen wordt aan het einde van dit slotwoord teruggekomen. Een ander onderdeel van het procesontwerpprincipe “Openheid” is transparantie. Hoe doorzichtig is het proces voor de deelnemende partijen eigenlijk? Uit ons onderzoek is gebleken dat de Spoedwetprocedure voor de netwerken rond de projecten vaak onduidelijk was, sommigen van de respondenten gaf dan ook aan dat het spoorboekje door de tijdsdruk vaak onduidelijk was. Terwijl het spoorboekje in de Tracéwetprocedure vaak helder is. Actoren weten daarin beter waar ze aan toe zijn.

Na openheid is ingegaan op het ontwerpprincipe “Bescherming van de kernwaarden van partijen”. Dit principe gaat er vanuit dat actoren bepaalde kernwaarden hebben die zij graag in een proces geborgd zien. Geconstateerd is dat in de Spoedwet de oplossing vooraf al vaststond en dat er weinig ruimte was voor uitrust of het behalen van een Win-Win situatie. In de marge van het besluit kon nog wat winst worden behaald, maar dat was het dan ook. Kijk bijvoorbeeld naar het aanpassen van het wegontwerp in een van onze projecten waardoor er toch een soort geluidswalletje ontstaat. Een minimale aanpassing tegen minimale kosten, maar waardoor bij partijen toch het gevoel ontstaat dat ze serieus worden genomen. Binnen de Tracéwetprocedure, waarin de kaders een stuk vrijer en minder helder zijn, is de onderhandelingsruimte voor partijen en de daarmee de kans op een Win-Win situatie een stuk groter.

Partijen moeten de gelegenheid hebben om binnen een procedure hun standpunten te herzien. Bijvoorbeeld wanneer de inzichten binnen een partij over een kernwaarde veranderen. Vastgesteld is dat binnen de Tracéwetprocedure deze ruimte groter is dan binnen een Spoedwetprocedure. Binnen een Tracéwetprocedure kan een eerder ingenomen standpunt in de Startnotitiefase herzien worden in de Trajectnotafase en in de ontwikkelfase van het Ontwerp Tracébesluit kan men toch een andere zienswijze indienen. In de Spoedwetprocedure is dit vrijwel onmogelijk. Binnen deze procedure zijn twee mogelijke momenten van beïnvloeding, namelijk het OWAB en het WAB. Hier staat alleen een bezwaar, beroepprocedure tegen open en daar kan een eerder ingenomen standpunt niet wijzigen. Ook is in de Spoedwet de oplossing bepaald en men kan het hier wel of niet mee eens zijn.

Bij het procesontwerpprincipe voortgang wordt geconstateerd dat de Spoedwetprocedure duidelijk sterker is georganiseerd. Conflicten worden in deze procedure dieper in de projectorganisatie weggelegd. Door Rijkswaterstaat is een zware projectstructuur opgetuigt. Dit is iets wat Tracéwetprocedures meestal niet hebben. Over het algemeen bestaan deze uit een projectgroep binnen een dienst.

Voor wat betreft het ontwerpprincipe “Inhoud” is het voor ons ook van belang te realiseren dat een proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie. Dit betekent niet dat wetenschappers of experts met de oplossing komen. Zij faciliteren de besluitvorming, maar bepalen deze niet.

Zoals geconstateerd is, is selectie die te vroeg plaatsvindt of die plaatsvindt op grond van een beperkte variëteit vaak niet gezaghebbend. Binnen de Spoedwet zien we dat de selectie vroeg in het proces plaatsvindt. Immers de keuze is door de minister al (vroeg) gemaakt. Hierdoor blijft er weinig variëteit voor selectie over. In een Tracéwetprocedure zien we meer ruimte voor selectie en variëteit in oplossingsrichting.

Met dit kernelement komen we eigenlijk weer terug bij het eerste kernelement “Openheid”. Ook voor de openheid van het proces is het van belang dat vooraf niet te veel is vastgelegd en dat er voldoende keuzen gemaakt kunnen worden.

Wat de consequenties hiervan in de praktijk kunnen zijn, wordt nader geanalyseerd in de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 5 begint met een beschrijving van de onderzochte projecten om daarna over te gaan naar een analyse van de Netwerken van de projecten en de verschillen daartussen. In deze analyse wordt eerst gekeken naar de mate van interactie in deze netwerken en vervolgens naar de mate van invloed van de deelnemende partijen zoals de netwerkpartners deze zien.

5 Vergelijking van de netwerken

In het vorige hoofdstuk zijn de twee procedures rondom de Tracé- en Spoedwet op procesniveau met elkaar vergeleken. In dit hoofdstuk wordt de eerste stap gezet in de vergelijking van de vier onderzochte projecten. Dit gebeurt door middel van een vergelijking van de interacties binnen de verschillende netwerken.

In de eerste paragraaf 5.1. van dit hoofdstuk worden deze projecten geïntroduceerd. De introductie bevat uit een weergave van de inhoudelijke kenmerken van de projecten, zoals van waar naar waar loopt het onderzochte traject, wat was de oplossing volgens de Spoedwet en in welke categorie viel het traject, kortom wat waren de uitgangspunten. Uiteraard komt hierbij ook de aard van het project naar voren. Daarnaast wordt het projectverloop geschetst.

Na de introductie van de projecten worden in dit hoofdstuk de volgende deelvragen beantwoord:

1. *Wie kunnen als de belangrijkste spelers rondom de te onderzoeken projecten worden geduid?*
2. *Hoe zien de netwerken rondom de verschillende wegverbredingsprojecten zoals genoemd in hoofdstuk 1, paragraaf 1.2, eruit en welke verschillen vallen er te ontdekken tussen die netwerken?*
 - c. *Welke interactiepatronen zijn er te onderscheiden?;*
 - d. *Welke afhankelijkheden zijn er tussen die actoren/spelers?*

In paragraaf 5.2 wordt de eerste deelvraag beantwoord. Het is van belang om zicht te krijgen op het netwerk en welke spelers hierin deelnemen, of hebben deelgenomen, voordat kan worden begonnen met de analyse van het netwerk en de verhoudingen hierin. Het is tevens van belang om te ontdekken wie welke rol speelt of heeft gespeeld binnen dat specifieke netwerk. Hieruit kan worden afgeleid wie hoeveel macht en middelen heeft gehad om het project te versnellen, te vertragen of te veranderen. Hieruit worden gegevens gehaald om een netwerkanalyse op te stellen. De netwerkanalyse is van belang voor het onderzoek als reconstructie instrument. Met dit instrument willen we komen tot zicht op de patronen van (sociale) relaties tussen de wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen en in stand gehouden worden rondom de wegverbredingsprojecten en de clusters van middelen.

In de daaropvolgende paragraaf 5.3 wordt gestart met de netwerkanalyse. In deze paragraaf wordt deelvraag 2a beantwoord. Hierin wordt gekeken naar de interactiepatronen of de contactfrequentie tussen de verschillende spelers in de netwerken. Deelvraag 2b komt aan de orde in paragraaf 5.4, dat handelt over de verschillen in de machtsverhoudingen. Om de verhoudingen in de netwerken in beeld te brengen is aan de geënquêteerden gevraagd om de mate van invloed (macht) van genoemde spelers waarden voor de verschillende spelers binnen het netwerk van het betreffende project.

Iedere paragraaf zal beginnen met een presentatie van de onderzoeks- resultaten in een of meerdere tabelvormen, daarna worden de uitkomsten in deze tabel geanalyseerd. Hierna volgt een samenvatting van de bevindingen.

5.1 De onderzochte projecten

In de onderstaande tabel worden de onderzochte trajecten gepresenteerd:

Tabel 5.1.1: Presentatie onderzochte projecten

Traject/project	Wegvak*	Oplossing Tracéwet	Oplossing Spoedwet	Spoedwet Categorie	Wisselproject**	Status***
A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven	km 117,5 (A2) t/m km 13,0 (A58)	Nog in ontwikkeling	Spitsstroken	B	Ja	In onderzoek
A12 Veenendaal-Ede	km 90,0 t/m km 110,6	Duurzaam benutten	Plusstroken	A	Ja	In onderzoek
A27 Gorinchem-Noordeloos	km 37,3 t/m km 43,0	-	Spitsstroken Oostbaan	B	Nee	Gerealiseerd
A50 Arnhem Centrum-Beekbergen	km 183,3 t/m km 203,0	-	Spitsstroken	B	Nee	Gerealiseerd

* Spoedwet wegverbreding 04-12-2005

** Wisselproject: Project dat een wisseling in procedure van Tracé- naar Spoedwetprocedure heeft ondergaan.

*** Status 1 januari 2005. Gerealiseerd = nota's vastgesteld en onherroepelijk.

De projecten A2 en A12 zijn ooit gestart als project vallend onder de Tracéwetprocedure. Door verloop van tijd heeft er gedurende de projecten een procedurewisseling plaatsgevonden naar de Spoedwetprocedure. Daarom noemen we ze 'wisselprojecten'. Deze wisseling is tevens onderwerp van dit onderzoek. De projecten A50 en A27 zijn onder regime van de Spoedwetprocedure gerealiseerd en zijn niet gestart onder het regime van de Tracéwetprocedure. Hiermee gelden zij als vergelijkingsmateriaal voor de wisselprojecten.

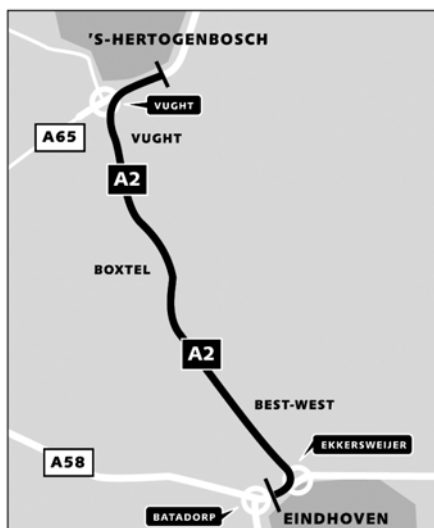
Het project A2 loopt als traject dicht langs de bebouwde kom van Vught, Boxtel en Best. Deze rijksweg kent inmiddels een rijke historie van aanpassingen.

Het onderzochte traject van het project A12 ligt in het natuurgebied De Utrechtse Heuvelrug. Het is een belangrijke weg richting Duitsland en verbindt de belangrijke stedelijke knooppunten Utrecht, Arnhem en Nijmegen. Het traject A27 Gorinchem –Noordeloos is een tracé dat loopt door weilanden. Dit wegdeel vangt de verkeersdrukte vanuit het zuiden van Breda richting Utrecht en Amsterdam op.

Het onderzochte deel van de Rijksweg A50 loopt dwars door natuurgebied de Hoge Veluwe. Dit deel heeft bij de oorspronkelijke aanleg veel weerstand ondervonden vanuit de milieubeweging. Dit heeft destijds geresulteerd in een toen unieke oplossing voor de natuur in de vorm van een ecoduct.

In de volgende paragrafen worden de projecten nader beschreven. Onder meer wordt de historie geschetst en worden ze op kaart weergegeven.

5.1.1 A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven



Figuur 5.1.1: A2 's-Hertogenbosch - Eindhoven

Bron: Insprakpunt Rijkswaterstaat

De A2/E25 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven, in deze studie verder 'het project A2' genoemd, is tussen 1987 en 1996 omgebouwd van een weg met verkeerslichten tot een autosnelweg.

De A2 verbindt samen met de A1 en de A4 economische centra als Schiphol en Rotterdam met de rest van Europa. Door de groei van het autoverkeer zullen grotere fileproblemen op de A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven ontstaan. Om op deze problemen voorbereid te zijn, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan Rijkswaterstaat de opdracht gegeven de problemen op de A2 te onderzoeken. Daarbij zijn bij aanvang de beleidsprocedures voortkomend uit de Tracéwetgeving gevolgd.

In het kader van de nota Samen werken aan bereikbaarheid (SWAB) heeft gedurende de periode 2 tot en met 30 september 1999 de Startnotitie A2 's-Hertogenbosch- Eindhoven ter inzage gelegen.

In 2001 is Rijkswaterstaat gestart met de volgende stap: de Trajectnota/mer. In deze nota worden de huidige en toekomstige problemen geanalyseerd, worden mogelijke oplossingen beschreven en worden de effecten van deze oplossingen op de omgeving, waaronder milieueffecten, onderzocht.

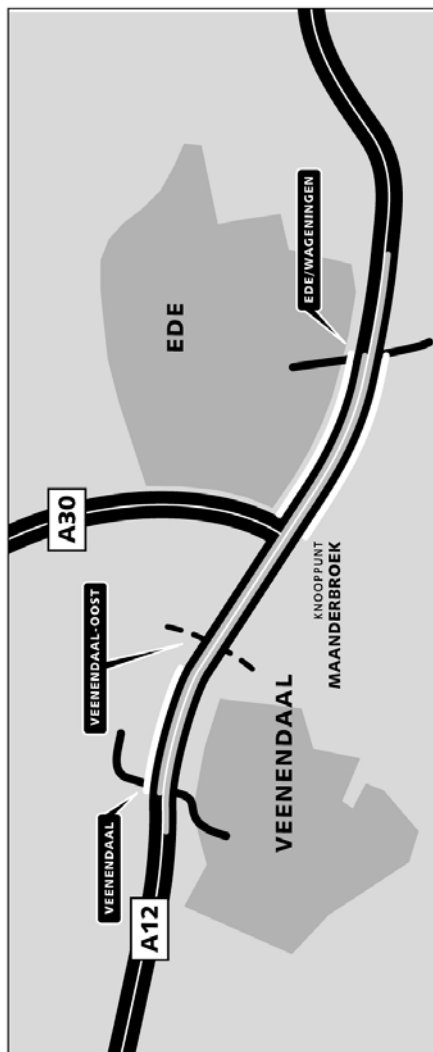
In 2002 blijken de aardgasbaten veel lager uit te vallen en daarmee valt de financiering onder het MIT-project A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven weg. Het wordt hoogst onzeker of de uitkomsten van de dan lopende Tracéwetprocedure A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven ooit gerealiseerd kunnen worden. Gelijktijdig wordt in het Haagse de Spoedwet Wegverbredingen voorbereid. In oktober 2002 wordt duidelijk dat het project A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven een van de projecten wordt die onder het regime van deze Spoedwet Wegverbredingen vallen. De benodigde middelen voor de realisatie van de in de wet genoemde oplossing zijn hiervoor gereserveerd en daarmee is de uitvoering financieel gedekt. Hierdoor kan gestart worden met de verdere uitwerking van het Ontwerp Wegaanpassingsbesluit voor de A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven. De A2 is een project dat valt onder de B categorie⁴⁹ van de Spoedwet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt het Wegaanpassingsbesluit in november 2003 vast. Vanaf dat moment gaat deze de beroepsprocedure in.

Tijdens deze procedure doet de Raad van State in september 2004 uitspraak in het kader van de A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven. De Raad van State vernietigt het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van november 2003 betreffende de aanpassing van de rijksweg A2 op het traject 's-Hertogenbosch – Eindhoven, mede op grond van het niet naleven van Europese verdragen inzake luchtkwaliteit. Hiermee wordt een nieuwe fase ingeluid van nieuwe onderzoeken en onderhandelingen en eindigt de voor dit onderzoek beschreven periode.

⁴⁹ Voor een toelichting op de categorieën: zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.1

5.1.2 A12 Veenendaal - Ede



Figuur 5.1.2: A12 Veenendaal – Ede
Bron: Inspraakpunt Rijkswaterstaat

De A12 verbindt Den Haag via Utrecht en Arnhem met Duitsland. Het deel van de A12 Veenendaal – Ede, in deze studie verder genoemd 'het project A12', is een belangrijke schakel in de verbinding tussen de stedelijke knooppunten Utrecht en Arnhem/Nijmegen, en tal van andere woon- en werkgebieden in de directe omgeving. Het deel van de A12 vanaf Gouda tot aan de Duitse grens is – net zoals de A1, de A2 en de A4/A16 – in het Tweede Structuurschema Verkeer en vervoer (SVV-II) aangemerkt als 'achterlandverbinding'. Aan de verkeersdoorstroming op zulke achterlandverbindingen worden hoge eisen gesteld: files moeten hier tot het minimum beperkt blijven⁵⁰.

De formele besluitvormingsprocedure is in 1996 van start gegaan met het ter inzage leggen van een Startnotitie. Daarop volgde een inspraakperiode en vervolgens zijn er zogenoemde Richtlijnen voor het MER vastgesteld. Deze Richtlijnen geven aan welke onderwerpen in het MER van de Tracéstudie aan bod moeten komen. Daarna is de studie van start gegaan.

Nog voorafgaand aan de publicatie van de Startnotitie is informeel voorwerk verricht door de Bestuurlijke Begeleidingsgroep HSL-Oost/A12 (BBG). Hierin zijn onder meer de betrokken provincies en gemeentelijke samenwerkingsverbanden vertegenwoordigd. De BBG heeft op basis van reacties van belangstellenden en betrokkenen geïnventariseerd welke problemen er spelen en welke oplossingsrichtingen kansrijk zijn. Een brede groep van belangstellenden en betrokkenen heeft daarbij gelegenheid gekregen om te reageren. De werkwijze in de informele voorfase is een voorproefje geweest van de aanpak die tijdens de tracéstudie zelf is doorgezet – een aanpak die zich kenmerkt door openheid en tussentijds overleg. Zo hebben de gemeenten, provincies en andere rijksoverheden het planproces nauwlettend kunnen volgen. Daarnaast hebben bewoners, ondernemers, belangenverenigingen en deskundige organisaties via klankbordgroepen en aspectbegeleidingsgroepen gedurende de studie kunnen meedenken, reageren en waar nodig kunnen corrigeren. De inzet was, kortom, om 'de omgeving' zo goed mogelijk bij het project te betrekken⁵¹. Dit proces is in 2001 afgesloten met een standpunt van de minister. In dit standpunt is de keuze gemaakt voor toekomstvast benutten.

Na het besluit van de minister in 2001 werd begonnen met het uitwerken hiervan in een Ontwerp Tracébesluit (OTB). Op het moment dat in 2002 de Spoedwet Wegverbreding in beeld kwam is besloten om hierin mee te gaan. Korte tijd later is de Tracéwetprocedure gestopt en is alleen verder gegaan met de Spoedwetprocedure.

Vervolgens heeft Rijkswaterstaat in het kader van de Spoedwet wegverbreding een (Ontwerp) Wegaanpassingsbesluit ((O)WAB) Veenendaal – Ede opgesteld (km 90,0 tot km 110,6), het betreft hier een project van de 'A-lijst'⁵². In dit ((O)WAB) is de oplossing plusstroken verder uitgewerkt. Aangezien dat het hier een A-categorie project betrof zijn de geluidsmaatregelen gelijktijdig met het besluit meegenomen.

⁵⁰ Trajectnota A12 Veenendaal - Ede

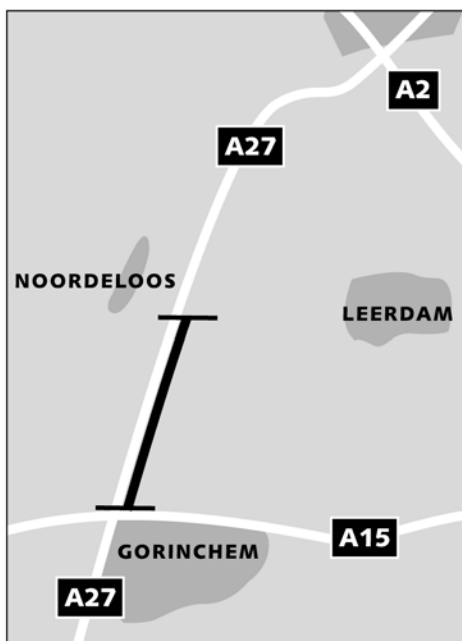
⁵¹ Trajectnota A12 Veenendaal - Ede

⁵² Voor een toelichting op de categorieën: zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.1

Dit traject is in 2004 met een door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld WAB afgesloten. Dit besluit is na de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot de A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven teruggetrokken. Zie de vorige paragraaf.

Het WAB is geactualiseerd en begin 2005 in procedure gebracht. Hiertegen zijn enkele beroepen ingesteld en deze beroepen zijn in november 2006 bij de Raad van State behandeld. Begin 2007 zal het hoogste rechtscollege hierover een uitspraak doen. Het geactualiseerde WAB valt echter buiten het bereik van dit onderzoek.

5.1.3 A27 Gorinchem – Noordeloos



Figuur 5.1.3: A27 Gorinchem - Noordeloos
Bron: Inspraakpunt Rijkswaterstaat

De Rijksweg A27 is een belangrijke verbinding tussen Breda en Utrecht. De files op dit traject worden veroorzaakt doordat de capaciteit van de A27 (met 2 rijstroken) onvoldoende is om het verkeersaanbod te verwerken. Om de filevorming op de A27 Gorinchem – Noordeloos, in deze studie verder 'het project A27' genoemd, tegen te gaan is hier een plusstrook in noordelijke richting gepland. Door aanleg van de plusstrook moet de doorstroming op het wegvak Gorinchem – Noordeloos verbeteren.

De spitsstrook op de A27 is een tracé van ongeveer 5 kilometer lopende vanaf Knooppunt Gorinchem naar aansluiting Noordeloos. Het project was een zogenaamd B project⁵³. In dit kader is ook een startnotitie geschreven, met daarin 3 alternatieven, een referentiesituatie (autonoom), een plusstrook en een Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA).

Van 4 maart tot en met 14 april 2004 heeft het Ontwerp-Wegaanpassingsbesluit, inclusief bijbehorende rapporten ter inzage gelegen. Daarnaast heeft de projectleider bij aanvang een krachtenveldanalyse gemaakt, met als centrale vraag: 'Met welke

stakeholders dien ik als projectleider rekening te houden op het gebied van gevoeligheden en belangen rond het project en hoe kan er vervolgens met deze stakeholders worden omgegaan'.

De uitkomst van deze analyse leidt tot een aantal communicatiemiddelen per stakeholder. Een aantal stakeholders krijgen een rondleiding langs het project, een aantal worden geïnformeerd over belangrijke data van afsluiting van het wegdeel en een aantal, waaronder de betrokken gemeenten worden uitgenodigd voor een persoonlijke toelichting en deelname in een kernteam.

Voor de omwonenden en overige belanghebbenden wordt op 30 maart 2004 een hoorzitting gehouden om hen in de gelegenheid te stellen zienswijzen naar aanleiding van de besluiten mondeling naar voren te brengen. Tevens is er gelegenheid voor een ieder om opmerkingen naar voren te brengen naar aanleiding van het milieueffectrapport. Op de hoorzitting hebben drie sprekers een zienswijze kenbaar gemaakt. Op de mogelijkheid tot schriftelijke reactie zijn in totaal 8 zienswijzen ontvangen. De zienswijzen zijn allen gericht op het OWAB en niet op de bijbehorende rapporten of besluiten. De inhoud van de reacties op het OWAB is divers te noemen.

De ingediende zienswijzen hebben geleid tot een beperkte wijziging van het onderhavige wegaanpassingsbesluit. Naar aanleiding van het ontwerp-verkeersbesluit is door geen enkele belanghebbende een zienswijze kenbaar gemaakt.

De meest in het oog springende spreker tijdens de hoorzitting is een inwoner van de gemeente Zederik. Door hem zijn ongeveer 100 handtekeningen verzameld van plaatsgenoten. Deze inwoner had twee punten in zijn beroep bij de Raad van state. Punt 1 was het sluipverkeer en punt 2 de luchtproblematiek. Tijdens de zitting bij

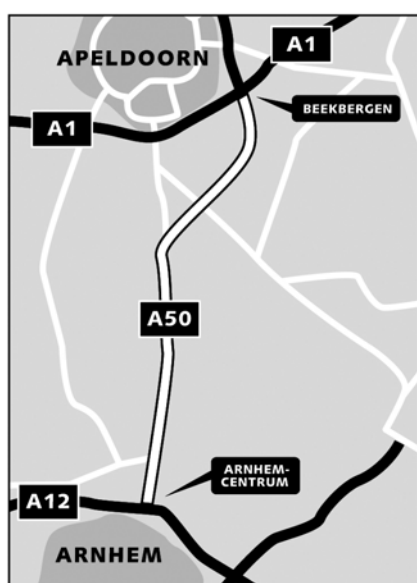
⁵³ Voor een toelichting op de categorieën: zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.1

de Raad van State gaf de appellant toe dat het hem eigenlijk alleen om het sluijverkeer ging en niet zozeer om de luchtkwaliteit. Dit was voor de Raad van State aanleiding om zijn beroep ongegrond te verklaren. Rijkswaterstaat had immers al met de gemeente Zederik een overeenkomst gesloten waarin zij stelden het sluijverkeer gezamenlijk aan te pakken.

De Wet Geluidhinder leverde hier geen problemen op, omdat het project vooral door weilanden loopt. Ter hoogte van een aantal woningen bij Hoogblokland -waar de geluidsbelasting groter was dan de in de Spoedwet opgenomen 70 dB(A)- wordt, om de ergste overlast te voorkomen over een lengte van 500 meter Dubbel-ZOAB aangelegd. Twee jaar na het onherroepelijke WAB zal er voor dit traject alsnog een geluidsplan moeten worden opgesteld waarin conform de Wet geluidhinder wordt onderzocht welke aanvullende maatregelen er eventueel moeten worden genomen.

Tegen de ontheffing Flora- en faunawet aanvraag zijn geen zienswijzen ingediend. Ook ten aanzien van de aanvragen voor de kap-, keur- en bouwvergunning zijn geen zienswijzen ingebracht. Eind oktober 2006 is de spitstrook A27 opgeleverd.

5.1.4 A50 Arnhem Centrum - Beekbergen



Figuur 5.1.4: A50 Arnhem Centrum – Beekbergen
Bron: Inspraakpunt Rijkswaterstaat

De A50 verbindt Noord- met Zuid-Nederland en loopt van Eindhoven tot en met Zwolle. De A50 sluit aan op snelwegen naar Duitsland, België en Frankrijk.

Voordat gestart werd met de Spoedwetprocedure op de A50 Arnhem Centrum – Beekbergen, in deze studie verder 'het project A50' genoemd, liep hier al een procedure om de weg aan te passen op grond van de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken. Dit houdt kort gezegd in dat het Rijk aan zichzelf de aanpassingen van de weg zou vergunnen die nodig zijn om spitsstroken te realiseren. Op het moment dat de Spoedwet wegverbredingen in beeld kwam is het project hierin onder gebracht en werd de procedure op grond van de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken gestopt. De projectgroep krijgt de opdracht om in door middel van de Spoedwetprocedure een spitsstrook te realiseren op het traject A50; lopende van km 183,3 tot km 203,0. Deze wegaanpassing heeft als doel de filevorming en vertraging op het wegvak Arnhem Centrum – Beekbergen op een relatief korte en eenvoudige manier tegen te gaan, in zowel de noordelijke als de zuidelijke richting. Door de realisatie van de spitsstroken wordt de doorstroming verbeterd en neemt de capaciteit van de weg toe.⁵⁴

Het project A50 is een project van de 'B-lijst'⁵⁵. De wet geluidhinder is hier dan ook op termijn gezet en zal op een later tijdstip door middel van een geluidplan alsnog moeten worden uitgevoerd.

De fysieke aanpassing aan de weg zijn vastgelegd in een (Ontwerp) Wegaanpassingsbesluit ((O)WAB). Omdat het gaat om een beperkte ruimtelijke ingreep aan de snelweg, wordt het asfalt niet verbreed.

Op dit traject speelde één bestuurlijke kwestie op het terrein van Natuur en Milieu. De Gelderse Milieufederatie (GMF), mede als vertegenwoordiger van 3 andere milieubelangenverenigingen, vond dat door Rijkswaterstaat op dit wegvak geen lichtmasten geplaatst mochten worden, vanwege de toename van de lichthinder. In een vroegtijdig stadium is hierover tussen Rijkswaterstaat en de GMF overleg over geweest. Door de GMF werd min of meer geëist dat Rijkswaterstaat geen verlichting zou plaatsen, anders dan zou men gerechtelijke stappen in overweging nemen. Iets wat door Rijkswaterstaat onwenselijk werd geacht. In opdracht van Rijkswaterstaat is een rapportage, (Bevindingen Cameratesten A50 22-25 (april 2003)) opgesteld. Waaruit blijkt dat voor het openen van een spitsstrook altijd wegverlichting nodig is. De technische- en veiligheidseisen die aan een

⁵⁴ Wegaanpassingsbesluit Arnhem Centrum – Beekbergen, 2004, Rijkswaterstaat, Den Haag. P.8

⁵⁵ voor een toelichting op de categorieën: zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.1

Spitsstrook moeten worden gesteld zijn zo hoog dat camera's altijd een zekere mate van verlichting op de weg nodig hebben om de spitsstrook veilig te kunnen openen en sluiten⁵⁶ Voor de Rijkswaterstaat was afzien van wegverlichting dus geen optie. In overleg met de GMF is besloten dat er wel lichtmasten geplaatst worden, maar dat de verlichting, wanneer er vanuit verkeersveiligheidsoogpunt geen aanleiding toe is, uitgeschakeld worden. Daarmee wordt de lichthinder zoveel mogelijk beperkt.

Doordat de GMF naar haar achterban kon communiceren dat ze dit hadden bereikt, kon daarmee een beroep worden afgewend.

Dit alles is overeengekomen in een bespreking op 21 oktober 2003 tussen vertegenwoordigers van de GMF en Rijkswaterstaat en is bevestigd in een brief van 1 december 2003.

Door deze overeenkomst zijn beroepen tegen het WAB afgewend en zijn de spitsstroken op de A50 Arnhem-Centrum – Beekbergen inmiddels gerealiseerd.

5.2 De spelers in de Netwerken

Zoals in de methode van onderzoek aangegeven kan een analyse van een netwerk niet beginnen voordat in kaart is gebracht welke actoren een rol hebben gespeeld. In deze paragraaf wordt gekeken naar de variëteit aan actoren die binnen de 4 projecten voorkomt. In de hierna volgende paragrafen zullen deze verder worden samengevoegd, zodat de projecten onderling vergelijkbaar worden. Immers een bepaalde actor hoeft niet als zodanig in alle projecten voor te komen.

⁵⁶ Rapportage bevindingen cameratesten A50 22—25 april 2003, 2003, Rijkswaterstaat, Den Haag P. 4

In de onderstaande tabel wordt de variëteit aan actoren die aanwezig zijn in de netwerken weergegeven, zoals deze naar voren komt na analyse van de archiefstukken behorende bij de onderzochte projecten.

Tabel 5.2.1: Spelers en middelen

Actor	Rol	Middel ⁵⁷
• Inspraakpunt Ministerie van Verkeer & Waterstaat	Procesbegeleider	In dit kader geen.
• Rijkswaterstaat Regionale Dienst	Opdrachtgever	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Projectleider Rijkswaterstaat	Uitvoerder	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Provincie	Bestuurder, belanghebbende, vergunningverlener	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Gemeente	Bestuurder, belanghebbende, vergunningverlener	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Waterschap	Bestuurder, belanghebbende, vergunningverlener	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Specialisten Geluidsonderzoek	Deskundige	Kennis
• Specialisten Luchtonderzoek	Deskundige	Kennis
• Juridische specialisten	Deskundige	Kennis
• Bouwkundige specialisten	Deskundige	Kennis
• Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	Belangenbehartiger, belanghebbende	Legitimiteit, kennis, soms financiële middelen en productiemiddelen
• Belangenorganisatie Milieu	Belangenbehartiger, belanghebbende	Legitimiteit, kennis, financiële middelen en productiemiddelen
• Belangenorganisatie met een economisch doel	Belangenbehartiger, belanghebbende	Legitimiteit, kennis, financiële middelen en productiemiddelen
• Belanghebbende burgers	Belanghebbende	Legitimiteit, kennis
• Hulpdiensten	Belanghebbende	Legitimiteit, kennis, productiemiddelen financiële middelen en competenties

Dat Rijkswaterstaat Regionale Dienst en de projectleider hierin voorkomt hoeft weinig verklaring. Zij zijn immers de uitvoeringsdienst van de initiërende actor en hebben daarmee veel (machts)middelen. Dit zijn alle middelen die door ons in hoofdstuk 2 worden onderkend. Dat het inspraakpunt wel wordt opgevoerd als actor is achteraf bezien minder juist. Immers het inspraakpunt heeft geen rol als speler in de onderzochte projecten vervuld. Uit de response op de enquête is ook gebleken dat mensen hier weinig tot geen contact mee hebben gehad en ook weinig macht aan toe hebben gekend. Het inspraakpunt heeft dan ook in dit kader geen middelen. Zie ook de bijlage 5 van het bijlagenboek. De gemeente en provincie zijn als bestuursorganen een directe betrokken actor in het netwerk rondom onderzochte projecten. De gemeenten zijn betrokken, omdat de wegen over hun grondgebied lopen en de provincie heeft een belangrijke rol in de totale ruimtelijke ordening. Zij hebben de beschikking over dezelfde soort middelen als de andere overheden, zoals Rijkswaterstaat en het waterschap (zie voor deze laatste verder in deze paragraaf). Ook zij hebben de beschikking over arbeidskracht, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit. Al deze middelen kunnen zij inzetten op een wijze die op dat moment in de ogen van de speler passend is. In hoofdstuk 7 waar ingegaan wordt op rondes blijkt dat de verschillende overheden dit op verschillende manieren en momenten doen.

Van de specialisten geluid- en luchtonderzoek is de verwachting dat deze een prominente rol hebben, omdat deze specialisten gaan over onderwerpen die vaak voor het betrokken netwerk belangrijk zijn. De bouwkundige experts zijn opgenomen omdat zij in de ogen van betrokken spelers in het netwerk vaak gaan over de inpassing van het traject in het landschap. De juristen zijn opgenomen omdat ze in veel van de stukken rondom de

⁵⁷ Zie ook: hoofdstuk 2.3 en Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004) P. 145

projecten genoemd worden. Immers in alle zienswijze- en beroepsprocedures hebben zij een belangrijke rol. Alle specialisten hebben vooral kennis als middel dat zij kunnen inzetten. Over de inzet van financiële middelen en bijvoorbeeld het productiemiddel arbeid gaan anderen, zoals projectmanagers en afdelingshoofden. De diverse belangenorganisaties hebben in alle projecten hun stem laten horen door middel van inspraak en contacten met de andere actoren. Het kenmerk van een belangenorganisatie is het wat vage middel legitimiteit. Omdat een belangenorganisatie zich kenmerkt door het feit dat ze vaak worden gesteund door een (groot) deel van de bevolking, worden de wensen van dit soort organisaties sneller serieus genomen. Vaak zit bij een belangenvereniging ook veel kennis en kunde op een bepaald terrein en daarmee kunnen ze hun inbreng in het proces beter voor het voetlicht brengen. De bewonersorganisaties en belanghebbende burgers zijn een vanzelfsprekend onderdeel van het netwerk rondom dit soort projecten. Soms loopt de weg letterlijk door hun achtertuin. Zij zijn door de wetgever erkend als belanghebbende en hebben alleen op die grond al hun legitimiteit. Afhankelijk van de organisatiegraad beschikken ze over veel of weinig kennis, financiële- en productiemiddelen. Verder zijn de hulpdiensten en het waterschap in de vragenlijst opgenomen, omdat uit de analyse bleek dat zij betrokken zijn geweest. De hulpdiensten bijvoorbeeld in het kader van het calamiteitenplan, dat voor alle projecten is gemaakt. Uit de analyse die volgt na deze paragraaf blijkt dat zowel het waterschap als de hulpdiensten betrokken zijn geweest, maar hun middelen niet op een dusdanige wijze hebben ingezet dat deze inbreng in een voldoende mate herkenbaar was voor de andere leden van de netwerken die zijn onderzocht. Zij zullen in de verdere analyse dan ook niet, of nauwelijks terugkeren. De enquêteresultaten van deze laatste groep zijn wel meegenomen in de uitslagen. Bij de enquêtes is aan de respondenten de mogelijkheid gegeven om extra actoren aan de netwerkanalyse toe te voegen. Van deze mogelijkheid is niet, of nauwelijks gebruik gemaakt. Blijkbaar is er met deze keuze van actoren die verbonden zijn aan de onderzochte projecten een goede afspiegeling van de praktijk gemaakt. Juist de notie van wederzijdse afhankelijkheid creëert het ontstaan en het voortbestaan van patronen van interacties. In de volgende paragraaf volgt een nadere analyse van de contacten en interacties tussen de actoren in de onderzochte projecten.

5.3 Interactiepatronen

In deze paragraaf wordt geanalyseerd hoe frequent de interactie is geweest tussen de verschillende actoren bij de onderzochte projecten. Eigenlijk wordt hier een antwoord geformuleerd op de subvraag 2a. *Welke interactiepatronen zijn er te onderscheiden?*

De basis voor de tabellen en figuren met de interactiepatronen is terug te vinden in de gehouden enquêtes. In de enquête (zie ook bijlage 5 van het bijlagenboek) is de respondenten gevraagd om aan te geven in hoeverre zij contact hebben gehad met de overige genoemde spelers in de wegverbredingsprojecten.

Paragraaf 5.3.1 geeft een overzicht van de contacten tussen de spelers op hoofdlijnen. In deze paragraaf wordt geen onderscheid gemaakt naar de soort speler, maar wordt puur gekeken naar wat alle respondenten hebben geantwoord. Dit geeft een algemeen beeld van de mate van interactie tussen de spelers.

De analyse uit paragraaf 5.3.1 zegt nog niets over de mate van interactie tussen de verschillende spelers. Uit paragraaf 5.3.2 blijkt de intensiteit van de contacten tussen de verschillende spelers. Deze intensiteit wordt weergegeven in kruistabellen en interactiefiguren. Aan de hand van deze tabellen en figuren kunnen we aangeven in hoeverre een burger bijvoorbeeld contact heeft gehad met de overheid.

5.3.1 Interactiepatronen op hoofdlijnen

In deze paragraaf worden een aantal contactentabellen gegeven en worden deze nader toegelicht. In tabel 5.3.3.1 worden de contacten van alle respondenten met een aantal organisaties weergegeven.

In paragraaf 5.2 zijn meer actoren vermeldt dan die in de onderstaande tabel naar voren komen. In de tabel zijn de drie actoren afkomstig van het ministerie van Verkeer en Waterstaat samengevoegd tot één speler: Rijkswaterstaat. De diverse specialisten zijn één groep geworden en zo ook de verschillende belangenorganisaties. In bijlage 1 en 5 van het bijlagenboek, behorende bij dit rapport, zijn de volledige uitslagen van de enquêtes en de verantwoording van de steekproef opgenomen.

Tabel 5.3.1.1: Totaalbeeld van de 4 projecten

Mate van contact van alle respondenten met de actor in het betreffende project

Actoren	4 projecten		A2		A12		A27		A50	
	N = 60	s	N = 16	s	N = 23	s	N = 12	s	N = 9	s
Rijkswaterstaat	2,22	0,95	2,50	0,90	2,00	1,04	2,33	0,96	2,08	0,77
Gemeente	2,12	1,11	2,63	1,31	2,22	1,36	2,09	1,04	1,56	0,73
Provincie	1,66	0,92	2,13	1,31	1,61	1,11	1,45	0,52	1,44	0,73
Specialisten	1,53	0,66	1,81	0,79	1,54	0,91	1,29	0,51	1,47	0,94
Belangenorganisatie	1,57	0,96	1,85	1,23	1,32	0,63	1,50	0,81	1,62	1,15
Bewoners (inclusief bewonersorganisaties)	1,96	1,02	2,72	1,09	1,89	1,27	1,73	0,79	1,50	0,92

Legenda: 1 = nooit, 2 = soms, 3 = regelmatig 4 = vaak 5 erg vaak**N is het aantal respondenten, s is de standaarddeviatie⁵⁸**

In de kolom standaarddeviatie zien we kleine afwijkingen ten opzichte van de gemiddelden, waardoor we statistisch kunnen stellen dat er met 95% betrouwbaarheid de antwoorden zo'n 10% tot 15% naar onder of naar boven afwijken van de gemiddelde antwoorden. De standaarddeviatie boven een waarde 1 kennen een grotere afwijking van het gemiddelde.

Op dit niveau is eigenlijk nog weinig zichtbaar van bepaalde contactpatronen in de verschillende projecten. Wel kunnen we hier al vaststellen dat de respondenten aangeven dat de actoren die hebben geparticipeerd in de projecten A2 en A12 veel meer contact met elkaar hebben gehad, dan de actoren die binnen de projecten A27 en A50 participeren. De netwerken rondom de wisselprojecten zijn blijkbaar hechter/dichter dan de netwerken rondom de A27 en A50.

Ook kan op grond van deze tabel worden vastgesteld dat de interactie tussen spelers in het netwerk rondom het project A2 veel intensiever is geweest dan bij de andere projecten. Dit beeld komt terug in de kruistabellen en interactiefiguren die in de volgende paragraaf worden gepresenteerd. Het is ook duidelijk dat bij het project A27 een veel kleiner netwerk bestond dan bij de andere projecten. Hier neigen de antwoorden veel meer naar nooit (tussen 1,00 en 1,50). Vastgesteld mag ook worden dat het netwerk rondom het project A50 weliswaar iets groter is, maar niet veel groter dan bij het project A27. Ook bij het project A50 is er weinig contact geweest met, of tussen, de provincie, specialisten, belangenorganisaties en bewoners(organisaties).

Als we het totaalbeeld vertalen naar de verschillende projecten zien we marginale verschillen ontstaan. Bij het project A2 hebben de verschillende actoren regelmatig contact gehad met de initiërende actor Rijkswaterstaat en met elkaar.

Dit overzicht geeft aan dat de interactie bij het project A2 grotere is geweest dan bij het project A12. Aangezien de interactie bij het project A12 een stuk lager is dan bij het project A2 zal bij dit project ook de inhoudelijke inbreng lager zijn geweest. Een beeld dat later in dit rapport wordt bevestigd. In hoeverre de wisseling in procedure aan de hogere interactiefrequenties binnen het netwerk van de A2 debet is geweest, valt hier nog niet te zeggen.

Opvallend is verder dat het project A12 voor wat betreft de mate van interactie meer tendeert naar de projecten A50 en A27 dan richting het wisselproject A2.

5.3.2 Interactiepatronen in kruistabellen

De interactietabel uit de vorige paragraaf 5.3.1 levert voldoende informatie voor eerste beelden, maar nog te weinig om echte conclusies te kunnen trekken. Daarom worden in deze paragraaf de interacties tussen bepaalde actoren gepresenteerd in kruistabellen. Door het kruisen van de interacties in tabellen wordt afgelezen wat de mate van interactie is geweest tussen de diverse groepen. Hierbij zijn wel een aantal groepen samengenomen. Hiervoor is gekozen omdat het anders onmogelijk zou zijn om de resultaten te laten aansluiten op de respondenten. Ook zijn enkele groepen van actoren weggevallen, de reden is dat deze actoren of niet

⁵⁸ Om de spreidingsmaat van de waarnemingen aan te duiden is tevens de standaarddeviatie gegeven. Bij de spreidingsmaat worden de verschillen tussen de waarnemingsuitkomsten en het rekenkundige gemiddelde berekend. De standaarddeviatie wordt berekend door de verschillen in waarnemingsuitkomsten te kwadrateren, te sommeren en het resultaat te delen door het aantal waarnemingsuitkomsten. De dan verkregen uitkomst is de variantie. De wortel uit de variantie is de standaarddeviatie.

geënkquêteerd zijn of omdat zij binnen sommige projecten niet hebben gereageerd, waardoor een onbetrouwbare of onvolledige kruistabel zou ontstaan. Dit geldt voor de specialisten, de provincies, hulpdiensten en waterschappen. De antwoorden van de hiervoor genoemde actoren komen wel terug in tabellen die bijvoorbeeld per project zijn gesorteerd, of wanneer zij expliciet worden benoemd. Ook zijn de antwoorden van alle geënkquêteerden groepen terug te vinden in bijlage 6 tot en met 9 van het bijlagenboek. Verder moet bij alle nu volgende tabellen het voorbehoud worden gemaakt dat de cijfers per actor soms niet geheel als representatief of statistisch betrouwbaar kunnen worden benoemd, doordat er bijvoorbeeld maar één of enkele respondenten per project zijn geweest. Dit maakt de gegevens voor het doel van dit onderzoek zeker niet minder interessant, maar ze kunnen niet altijd als een compleet beeld van de werkelijkheid worden beschouwd.

De gegevens worden in deze paragraaf op twee manieren gepresenteerd namelijk via zogenaamde kruistabellen en via interactiefiguren. Deze worden verder toegelicht en bij de projecten A2 en A12 waar mogelijk voorzien van teksten uit de interviews.

Totaalbeeld netwerken van de 4 projecten.

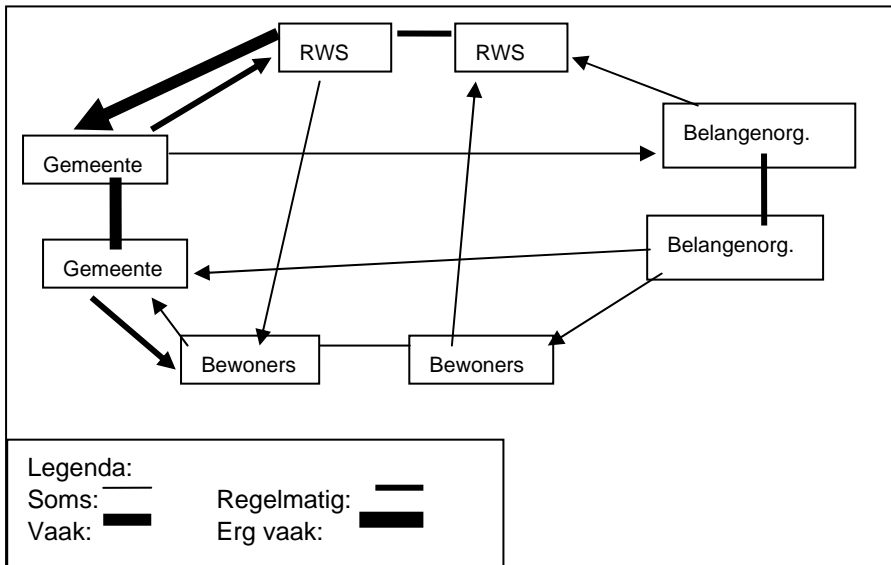
Tabel 5.3.2.1 geeft een samenvatting van de interactiepatronen in de vier onderzochte projecten.

Tabel 5.3.2.1: Kruistabel totaalbeeld van alle projecten

Spelers/Actoren	RWS	Gemeenten	Belangenorg.	Bew. (incl. bew. org.)
RWS	2,17	2,50	2,82	1,92
Gemeenten	2,00	3,00	2,58	1,84
Belangenorg.	1,38	1,88	2,90	1,12
Bewoners (incl. bew. org.)	1,50	2,34	1,94	2,06

Legenda 1 = nooit, 2 = soms, 3 = regelmatig 4 = vaak 5 = erg vaak

Vertalen we de voorgaande tabel in een interactiefiguur dan resulteert dit in figuur 5.3.2.1



Figuur 5.3.2.1: Interactiepatroon totaalbeeld

De resultaten van de 4 netwerken samen leveren een totaalbeeld op waarin weinig interactie plaats vindt. We stellen dan ook vast dat de netwerken over het algemeen niet hecht zijn. Wanneer we dan gaan kijken naar de interacties tussen verschillende actoren valt in het totaalbeeld op dat bewoners(organisaties) soms contact hebben met Rijkswaterstaat. De interactie tussen Rijkswaterstaat en de bewoners(organisaties) krijgt de kwalificatie laag. Uit de gehouden interviews met bewoners(organisaties) wordt dit beeld bevestigd, terwijl Rijkswaterstaat over het algemeen aangeeft veel contact te hebben gezocht met burgers. Verder kunnen we vaststellen dat over het algemeen de belangenorganisaties en de gemeenten veel contact hebben met Rijkswaterstaat en met elkaar. Instellingen, zoals gemeenten en belangenorganisaties, hebben dus over het algemeen de meeste interactie met elkaar.

De interacties tussen andere spelers in het totaalbeeld met bewoners(organisaties) is niet hecht. Ook de binding tussen de bewoners(organisaties) is laag, zij geven weinig te interacteren. De spelers daaromheen, bestaande uit de instellingen zoals gemeentes, Rijkswaterstaat en een aantal landelijk opererende Belangenorganisaties is veel hechter te noemen. Zij hebben duidelijk veel meer contact met elkaar Door de afhankelijkheid van elkaar in deze complexe besluitvorming ontstaan er wel degelijk bepaalde patronen. Om een beter beeld van deze patronen te krijgen, wordt deze interactietabel en interactiefiguur verder uitgewerkt naar tot een interactietabel en interactiefiguur per project.

In de nu volgende beelden per project zullen we zien dat het totaalbeeld een grote afwijking vertoont met de interacties binnen deze projecten.

Het netwerk rond het project A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven

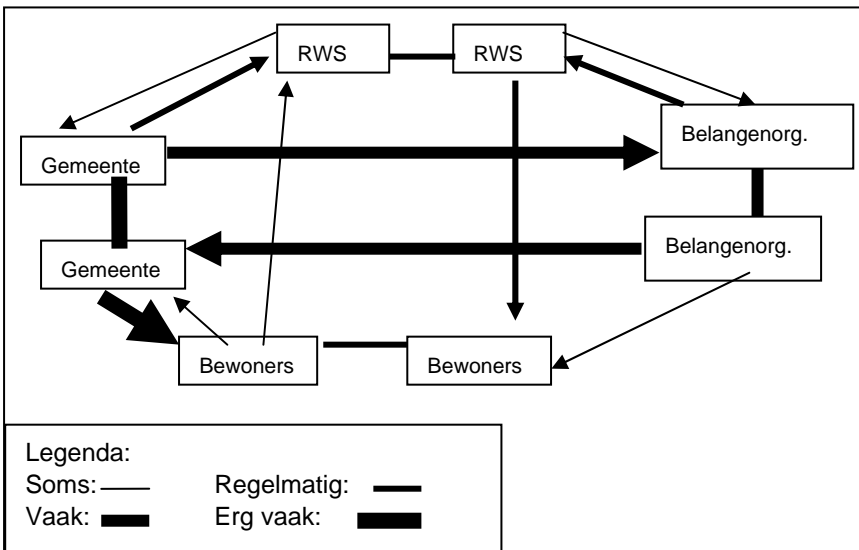
Tabel 5.3.2.2 geeft een samenvatting van de interactiepatronen binnen het project A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven.

Tabel 5.3.2.2: Kruistabel A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven

Spelers/Actoren	RWS	Gemeenten	Belangenorg.	Bew. (incl. bew. org.)
RWS	3,00	3,00	3,11	2,21
Gemeenten	2,00	5,00	4,33	2,00
Belangenorg.	2,00	3,50	3,84	1,14
Bewoners (incl. bew. org.)	3,00	4,50	1,75	2,73

Legenda 1 = nooit, 2 = soms, 3 = regelmatig 4 = vaak 5 erg vaak

Vertalen we de voorgaande tabel in een interactiefiguur dan resulteert dit in figuur 5.3.2.2.



Figuur 5.3.2.2: Interactiepatroon A2 's-Hertogenbosch Eindhoven

Rijkswaterstaat heeft, in verhouding tot de andere contacten die zij in het netwerk heeft, opvallend vaak contact met haar achterban en collegae projectleiders. De projectleider van Rijkswaterstaat geeft tijdens een gesprek aan dat het hele project is gebaseerd op capaciteitsuitbreiding, en is niet gericht op een totaaloplossing. Wel is geld uitgetrokken voor de capaciteitsuitbreiding, maar nog niet voor de verbetering en verlaging van bijvoorbeeld geluidssituatie. Het probleem bij dit project is dat eigenlijk de een (verbreding) niet zonder de ander (verbetering geluidssituatie) kan. De projectleider zegt hierover: "Je kunt eigenlijk niet de capaciteit uitbreiden en zeggen dat de geluidsreducerende maatregelen later komen. Dat geeft te veel inbreuk op de kernwaarden van de andere leden van het netwerk en geeft wantrouwen en verzet bij de betrokken burgers." Om deze boodschap van de politiek zo goed mogelijk te vertalen naar de burgers en de betrokkenen is er veel steun gezocht bij de achterban, die met dezelfde problematiek werden geconfronteerd.

Rijkswaterstaat heeft naar eigen zeggen vaker contact met gemeenten en belangenorganisaties dan met bewoners(organisaties). De gemeenten en belangenorganisaties bevestigen dit beeld. De gemeenten hebben veelvuldig contact gehad met Rijkswaterstaat. De gemeenten hebben hier, naar eigen zeggen, de belangen van haar burgers behartigd en daarom getracht het proces te beïnvloeden. Opvallend is dat de gemeente hier geen voorstander was van de oplossingsrichting die gekozen is, zo blijkt uit de gesprekken, terwijl dat dit bij het project A12 wel het geval is. Een wethouder van een van de betrokken gemeenten hierover: "Rijkswaterstaat had door middel van computermodellen al in een veel eerder stadium kunnen voorzien dat de verkeersdrukke zou toenemen. Daardoor zouden dit soort noodgrepen middels een Spoedwet helemaal niet nodig zijn, en had de verbreding veel eerder tot stand kunnen komen. Ik zelf zie het als een soort tussenoplossing."

Gemeenten

De situatie werd voor Rijkswaterstaat minder gunstig op het moment dat een aantal gemeenten besloten om niet meer mee te werken aan de procedure. Zij moesten toen min of meer overruled worden. Er is door intensief contact en mede door bemiddeling van de provincie een oplossing gevonden om de impasse te doorbreken.

Gemeenten hebben in het project A2 volgens eigen zeggen veelvuldig contact gehad met hun bewoners(organisaties), terwijl de bewoners(organisaties) aangeven minder frequent contact te hebben gehad met de gemeente. Bewoners(organisaties) beleven dit blijkbaar als minder frequent. Een bewoner geeft tijdens het interview aan dat er soms wat onvoorspelbaarheid zit in het handelen van de gemeente. De gemeente zou zich in dit soort complexe processen soms laten leiden door tegenprestaties van het ministerie, in de vorm van vergoedingen voor de aanleg van bijvoorbeeld een ecodeuct of andere voorzieningen. Er zijn volgens deze bewoner binnen gemeentes veel bestuurders en partijen die kiezen voor het economische belang in plaats van voor duurzaamheid en leefbaarheid. Daarom zou het kunnen zijn dat gemeentes hun burgers wel serieus nemen en graag willen horen wat er leeft, maar moeite hebben om actief burgers te betrekken en te mobiliseren.

Belangen en bewoners(organisaties)

Belangenorganisaties geven aan veel steun bij elkaar te hebben gezocht. Belangenorganisaties hebben veel contact gehad met de gemeenten en soms met de bewoners(organisaties). Het regelmatige contact met RWS wordt bevestigd door de belangenorganisaties.

De bewoners(organisaties) zijn binnen dit project opvallend actief, vooral de Stichting Overlast A2. Dit heeft, zo blijkt uit de gesprekken met bewoners(organisaties), tot doel gehad om een groter draagvlak voor de standpunten te verwerven. De afhankelijkheidsrelaties zijn door de bewoners(organisaties) versterkt door actief te zoeken naar medestanders om zo voldoende draagvlak te creëren.

De bewoners(organisaties) hebben vrijwel nooit contact gezocht met de belangenorganisaties. Dit komt ook doordat belangenorganisaties tevens de economische belangen organisaties betreffen die gezien de doelstellingen van efficiency en effectiviteit vaak lijnrecht staan tegenover de kernwaarden van de bewoners(organisaties), zoals rust, ruimte en schone lucht. Algemeen valt te zeggen dat de bewoners(organisaties) onderling veel contact hebben gehad. De organisatiegraad om coalities te vormen en beslissingsmacht te verwerven is hier ook hoog, wat blijkt uit de grote hoeveelheid actieve bewoners(organisaties) rondom dit project.

Conclusie

Algemeen valt te zeggen dat het project A2 ten opzichte van het totaalbeeld hoge interactiefrequenties heeft. Tussen de verschillende actoren zijn verschillende coalities ontstaan. Als we het project A2 vergelijken met het project A12, het andere wisselproject, blijkt dat het project A2 een veel hechter netwerk kent dan het wisselproject A12

Wanneer we het project A2 voor wat betreft interactie vergelijken met de projecten die alleen een Spoedwetprocedure hebben gekend is het interactie verschil substantieel groot. Het verlangen naar een versimpeling van de procedure heeft uiteindelijk niet geleid tot een simpeler te sturen netwerk (zie ook hoofdstuk 7 & 8.2).

Als we gaan kijken naar de patronen voor het project A2 dan zien we een regelmatig overleg van Rijkswaterstaat met de gemeenten en de provincie. De input die hieruit voorkomt wordt gedeeld met het netwerk van bewoners- en belangenorganisaties wat weer leidt tot nieuwe vragen en opmerkingen. Deze vragen en opmerkingen worden meegenomen in nieuw onderzoek naar bijvoorbeeld geluids- en luchtverontreinigingsnormen. Deze uitslagen worden individueel gemeld, maar verzet hiertegen wordt vaak groepsgewijs opgepakt. Dit verzet leidt vaak weer tot nieuw onderzoek en nieuw overleg met gemeenten. Zo vinden binnen het project A2 een aantal van dit soort opeenvolgende rondes plaats, waarbij we zien dat het verzet van de bewoners(organisaties) groeit en de weerstand toeneemt. Deze rondes en impasses zullen in hoofdstuk 7 nader worden beschreven en toegelicht.

Het netwerk rond het project A12 Veenendaal – Ede

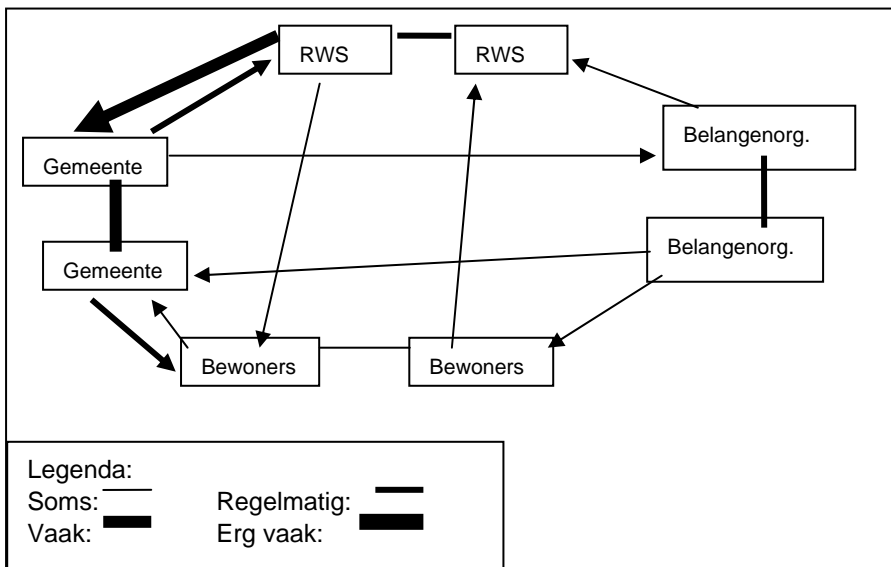
Tabel 5.3.2.3 geeft een samenvatting van de interactiepatronen binnen het project A12 Veenendaal – Ede.

Tabel 5.3.2.3: Kruistabel A12 Veenendaal – Ede

Spelers/Actoren	RWS	Gemeenten	Belangenorg.	Bew. (incl. bew. org.)
RWS	3,00	2,67	2,00	1,65
Gemeenten	4,00	3,67	1,50	1,87
Belangenorg.	1,00	1,67	2,50	1,00
Bewoners (incl. bew. org.)	2,00	2,50	1,75	1,83

Legenda 1 = nooit, 2 = soms, 3 = regelmatig 4 = vaak 5 erg vaak

Vertalen we de voorgaande tabel in een interactiefiguur dan resulteert dit in figuur 5.3.2.3.



Figuur 5.3.2.3: Interactiepatroon beeld A12 Veenendaal – Ede

Opvallend is dat hier regelmatig tot vaak contact geweest is tussen de gemeenten en Rijkswaterstaat. Dit komt waarschijnlijk mede doordat, zoals ook uit de vraaggesprekken blijkt, de gemeenten voorstander waren van de oplossing en in deze ook met Rijkswaterstaat optrokken. De gemeenten maakten ook deel uit van zogenaamde werkgroepen die door de initiatiefnemer waren ingesteld. Deze werkgroepen hebben op initiatief van Rijkswaterstaat vaak contact met elkaar gehad. Hierdoor is er binnen het project een synergie ontstaan tussen Rijkswaterstaat en de gemeenten. Over omgangsvormen tussen deze twee actoren zijn dan ook afspraken gemaakt, en de omgangsvormen zijn vastgelegd in verslagen van de besprekingen in de werkgroepen. De gemeenten en Rijkswaterstaat waren door deze verbintenis min of meer afhankelijk van elkaar. In dit project was bijna sprake van een afhankelijkheidsrelatie, die vergelijkbaar is met een relatie tussen twee actoren die zich op hetzelfde beleidsniveau situeren. Theoretisch gezien zouden zij een verticale verhouding moeten hebben (zie ook hoofdstuk 2.2.1).

Een opmerkelijk verschil met het project A2 is ook dat de verschillende andere groepen, spelers, die zich in het netwerk bevonden nooit (1,00 bewoners(organisaties) met belangen organisaties) tot soms (1,87 bewoners(organisaties) met gemeenten & bewoners(organisaties) met bewoners(organisaties) 1,83) interactie hebben gepleegd. Dit valt te verklaren uit het feit dat de kernwaarde geluid in dit project minder werd aangetast dan bij het project A2, waar dit later in een geluidplan zou worden meegenomen, en er dus voor sommige actoren (bewoners(organisaties)) minder aanleiding of reden was om via interacties het beleid te beïnvloeden. Verder bestond bij het project A12 vanaf het begin consensus over de gekozen oplossingsrichting. Het besluit van de minister na de Tracénota was immers duurzaam benutten (zie ook 5.1.2) en dit besluit werd nu uitgevoerd. Weliswaar via een andere procedure maar dat lijkt hier minder relevant.

Bewoners(organisaties)

Het is verder opvallend dat de gemeente in haar beleving veel contact heeft gehad met haar inwoners, maar dat dit beeld door de geënuquëeerde bewoners(organisaties) niet wordt bevestigd. Uit de gesprekken die gevoerd zijn met bewoners(organisaties) komt dit beeld ook naar voren.

Verder is opvallend, zeker wanneer we het vergelijken met het totaalbeeld, dat de belangenorganisaties bijna nooit contact hebben gehad met andere spelers. De twee geïnterviewde belangenorganisaties geven ook aan dat ze soms twee keer contact hebben gehad en vaak bleef dit bij een telefoontje en een inspraakreactie op verschenen nota's. De milieubelangenvereniging SME zegt hierover: "Bij het project A12 is de rol van de vereniging vooral beperkt gebleven tot het indienen van zienswijzen."

Ten opzichte van het project A2 is het ook opvallend dat binnen dit project het interactiepatroon tussen bewoners(organisaties) klein is. Bewoners(organisaties) langs het tracé geven aan nauwelijks met elkaar hebben geïnteracteerd, terwijl dat bij het project A2 regelmatig contact tussen bewoners(organisaties) is geweest.

Het kenmerk van de wijze van optreden van de spelers die zich bevinden in het netwerk van het project A12 is solisme. De aanwezige actoren hebben alleen of met een klein groepje hun "privé" probleem aangekaart bij de initiërende actor en hebben hier al dan niet een bevredigende oplossing voor gekregen. Hier zijn geen coalities gevormd voor of tegen Rijkswaterstaat of een andere speler, zoals bij het project A2.

Conclusie

De interactiefrequentie in het project A12 ligt wel veel hoger dan die in de twee hierna volgende projecten A27 en A50. Verondersteld mag worden dat hoe groter de maatregel is, hoe hoger de interactie. Vastgesteld kan worden dat bij het project A12 de hoge interacties vooral liggen op het institutionele niveau (Gemeenten, Rijkswaterstaat) en dat bij het project A2 de bewoners(organisaties) en belangenorganisaties een grotere rol hebben gespeeld. Bij het project A12 heeft de wisseling in procedure vooral een effect gehad op het interactiepatroon tussen de overheden. Dit effect werd door de geïnterviewden ook als positief ervaren. "Eindelijk gebeurde er eens wat..." De vereenvoudiging van de procedure heeft hier niet geleid tot een netwerk wat veel meer complexer en stroperiger is geworden. Dit zal deels te maken hebben met het feit dat kernwaarden, zoals het meteen opstellen van een geluidplan, bij de A-projecten is gerespecteerd (zie ook hoofdstuk 4).

Het netwerk rond het project A27 Gorinchem – Noordeloos

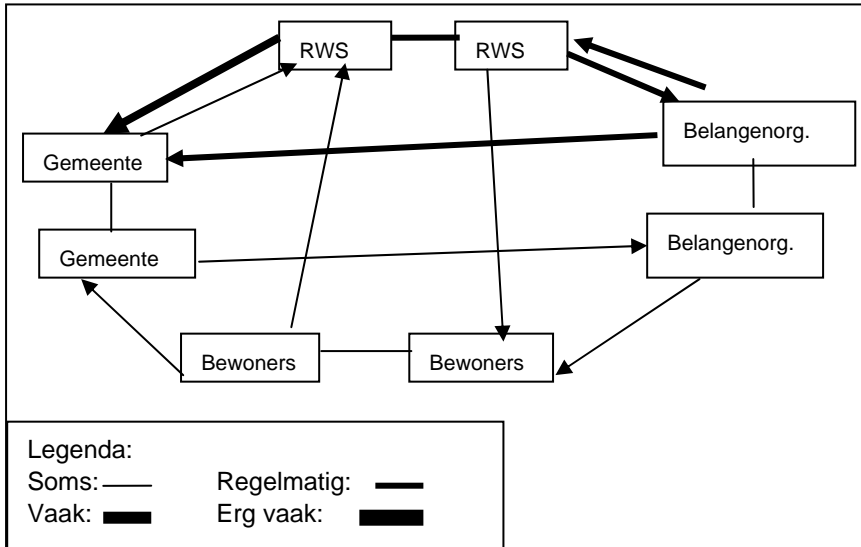
Tabel 5.3.2.4 geeft een samenvatting van de interactiepatronen binnen het project A27 Gorinchem – Noordeloos.

Tabel 5.3.2.4: Kruistabel A27 Gorinchem – Noordeloos

Spelers/Actoren	RWS	Gemeenten	Belangenorg.	Bew. (incl. bew. org.)
RWS	3,00	2,34	3,33	2,05
Gemeenten	4,00	2,33	3,00	2,17
Belangenorg.	2,50	1,34	2,25	1,34
Bewoners (incl. bew. org.)	1,50	1,34	1,75	2,00

Legenda 1 = nooit, 2 = soms, 3 = regelmatig 4 = vaak 5 erg vaak

Vertalen we de voorgaande tabel in een interactiefiguur dan resulteert dit in figuur 5.3.2.4.



Figuur 5.3.2.4: Interactiepatroon A27, Gorinchem -Noordeloos

Uit de gesprekken met de projectleider van Rijkswaterstaat blijkt dat de contacten tussen de gemeente en Rijkswaterstaat soms tot regelmatig zijn geweest. De contacten hebben voornamelijk op het niveau van besloten overleggen plaatsgevonden. Rijkswaterstaat heeft geprobeerd bij aanvang zoveel mogelijk coalities te sluiten met actoren die bepaalde macht hebben of zouden kunnen krijgen. Zo heeft zij veel werk gestoken in het vooraf informeren en betrekken van partijen. De bewoners(organisaties) hebben de mogelijkheid van inspraak gehad, echter de opkomst op deze avonden was niet overweldigend.

Gemeenten

De gemeenten geven aan rondom dit project redelijk passief te zijn geweest ten opzichte van de belangenorganisaties en de bewoners(organisaties). Een verklaring kan gevonden worden in het feit dat de gemeenten op voorhand zelf positief stonden tegenover de wegbreedingsplannen en geen aanleiding hebben gezien om een andere oplossingsrichting te zoeken. Dit geldt overigens ook voor de projecten A12 en A2 zoals we hebben gezien. Maar bij het project A2 zijn de gemeenten niet echt gelukkig met de gekozen oplossingsrichting, terwijl de gemeenten bij de projecten A27 en A12 hiermee geen moeite hebben. Het beeld van passiviteit van de gemeenten in raadpleging van de gemeenschap wordt door de bewoners(organisaties) door middel van opmerkingen op de enquêteformulieren bevestigd.

Bewoners(organisaties)

De bewoners(organisaties) zijn, wanneer we sec af gaan op de enquêtegegevens, rondom dit tracé actiever geweest dan rond het wisselproject A12. Maar in verhouding tot de A2 zeer inactief. Uit de geraadpleegde archiefstukken blijkt dat slechts een of twee bewoners zich actief hebben geroerd. Blijkbaar hadden de bewoners(organisaties) te weinig belangen bij het project om actief te gaan acteren. Het project A27 beschouwend wordt vastgesteld dat bij dit Spoedwetproject (niet wissel) over het algemeen weinig interactie is geweest. Weinig echte coalities zijn gevormd en de plannen zijn niet verrijkt met nieuwe inzichten. Het patroon van het project A27 spitst zich toe op regelmatige overleggen vaak eindigend in uitruil onderhandelingen tussen Rijkswaterstaat en de gemeenten met daartussendoor een aantal informatie uitwisselingsrondes met de bewoners en de belangenorganisaties. Hierbij zijn de bewoners uit Zederik hoofdrolspelers geweest voor wat betreft de weerstand binnen het netwerk. Uiteindelijk is deze weerstand weerlegd en overruled door de Raad van State.

Het netwerk rond het project A50 Arnhem-centrum – Beekbergen:

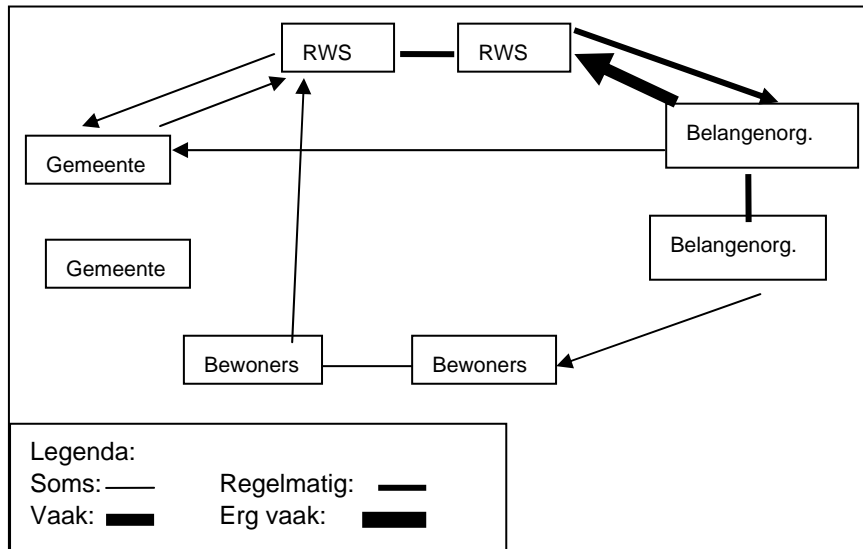
Tabel 5.3.2.5 geeft een samenvatting van de interactiepatronen binnen het project A50 Arnhem-centrum – Beekbergen.

Tabel 5.3.2.5: Kruistabel A50 Arnhem-centrum – Beekbergen

Spelers/Actoren	RWS	Gemeenten	Belangenorg.	Bew. (incl. bew. org.)
RWS	2,67	1,67	2,83	1,78
Gemeenten	2,00	1,00	1,50	1,33
Belangenorg.	2,50	1,00	3,00	1,00
Bewoners (incl. bew. org.)	1,00	1,00	2,25	1,67

Legenda 1 = nooit, 2 = soms, 3 = regelmatig 4 = vaak 5 erg vaak

Vertalen we de voorgaande tabel in een interactiefiguur dan resulteert dit in figuur 5.3.2.5.



Figuur 5.3.2.5: Interactiepatroon A50 Arnhem-centrum – Beekbergen

Het netwerk rondom het project A50 valt te kenschetsen als klein en er kan zelfs betwijfeld worden of er op basis van de in hoofdstuk 2 geschetste theorie sprake is van een netwerk. Over het algemeen lijkt het patroon eenrichtingverkeer. Rijkswaterstaat geeft aan soms contact te hebben gehad met gemeenten maar de gemeenten geven aan bijna nooit contact te hebben gehad met Rijkswaterstaat over dit project. Bewoners(organisaties) geven aan nooit contact te hebben gehad met Rijkswaterstaat, de gemeenten en soms met elkaar. Het is opvallend dat er tussen veel partijen in het netwerk nooit contact is geweest. Het enige intensieve contact dat er is geweest, dit blijkt ook uit gesprekken met de milieubelangenorganisatie en Rijkswaterstaat, is tussen deze twee organisaties geweest. Het ging hier dan vooral om de onderhandelingen over maatregelen in verband met lichthinder. Hiervoor was de Gelderse Milieufederatie (GMF) het aanspreekpunt, maar achter de GMF bevond zich een klein netwerk van andere milieubelangenverenigingen, voor wie zij het woord voerde. Deze samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de GMF zou als coalitie gekenmerkt kunnen worden.

Opvallend is wel dat het belangenorganisaties in het contact met de bewoners(organisaties) een 2,25, dus soms scoren. In verhouding tot de andere standaarddeviaties is de standaarddeviatie 2,12 wel ruimer. Dit valt te verklaren uit het feit dat een van de twee geënquêteerde belangenorganisaties respectievelijk nooit (1) en vaak (4) scoren. Aangezien de bewoners(organisaties) aangeven soms contact te hebben gehad gaan we er vanuit dat de waarheid ergens in het midden ligt.

Verder is opvallend dat gemeenten nauwelijks met iemand contact hebben gehad over deze plannen. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat wanneer de hulpdiensten (waarvan de brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen en Zware Ongevallen (GHOR) onderdeel zijn van de gemeente) worden meegenomen in de cijfers voor de gemeente dat dit beeld verschuift en omdat er intensief contact tussen Rijkswaterstaat en de hulpdiensten is geweest over het Calamiteitenplan Op Maat. De kernwaarde, bereikbaarheid/veiligheid, van de hulpdiensten wordt door de uitvoering van het WAB immers aangetast. De vluchtstrook is een aantal delen van de dag niet beschikbaar als zogenaamde "aanrijroute".

Wanneer het interactiepatroon vergeleken wordt met de spinfiguren van de andere projecten is de interactie binnen het project A50 laag te noemen. Zoals in de eerste alinea al is aangegeven kan bij dit project afgevraagd

worden of er wel sprake is van een netwerk. Wanneer het eigenlijk geen netwerk is vinden er ook weinig interacties plaats.

Het interactiepatroon van het project A50 heeft de meeste verwantschap met het project A27 waar ook tussen bepaalde actoren veel contact is geweest, maar ook veel actoren zich passief hebben opgesteld. Het interactiepatroon bij de projecten A50 en A27 vertoont meer verwantschap met het project A12 dan met het project A2.

Conclusie van de interactiepatronen

Wanneer we op grond van de interactiepatronen de centrale en perifere spelers vatten in een tabel ontstaat een volgend beeld:

Tabel 5.3.2.1: Centrale en perifere spelers

Project	Spelers	Centraal	Perifeer
A2		Rijkswaterstaat, gemeenten, bewoners(organisaties)	Belangenorganisaties
A12		Rijkswaterstaat, gemeenten	Belangenorganisaties en bewoners(organisaties)
A27		Rijkswaterstaat, gemeenten	Bewoners(organisaties) belangenorganisatie
A50		Rijkswaterstaat, belangenorganisaties	Gemeenten, bewoners(organisaties)

De verschillende projecten kennen gelijksoortige actoren, deze gelijksoortigheid is zoveel mogelijk meegenomen in het onderzoek. Binnen alle projecten is opvallend dat de georganiseerde spelers, zoals de gemeenten en Rijkswaterstaat, in de contacten met elkaar een hoofdrol vervullen.

Na verwerking van de data zien we toch duidelijke verschillen. Bij de wisselprojecten A2 en A12 zien we een Rijkswaterstaat die te maken krijgt met een actiever netwerk dan in de Spoedwetprojecten A27 en A50. Hier zijn ook duidelijk hogere interactiepatronen tussen de centrale spelers waar te nemen dan bij de twee Spoedwetprojecten. Verder hebben de wisselprojecten meer centrale spelers en de Spoedwetprojecten meer perifere.

De oorzaken lijken te liggen in het verschil in de factoren tijd en complexiteit tussen de projecten. Door de tijd die verstrijkt in het project lijkt het alsof er meer tijd beschikbaar is om coalities te vormen. Uit de intensiviteit van de interactiepatronen blijkt het zoeken naar gemeenschappelijke belangen en steun bij elkaar voor die belangen. Daarnaast zorgt de complexiteit van een project zoals de wisselprojecten A2 en A12 vaak al voor een ander tijdsgewricht, omdat het voor de complexere projecten moeilijker is om een eenduidige en een door eenieder gedragen oplossing te formuleren.

De gemeenschappelijke doelstellingen in de onderzochte projecten zijn vaak terug te voeren op de menselijke kernwaarden. Vaak worden in de interviews met leden van de coalities de termen schone lucht, geluidsreductie, horizonvervuiling en veiligheid aangehaald. Daarnaast zien we een verschil in positie binnen het netwerk. In de wisselprojecten weten de actoren zich meer gesteund door instellingen als de gemeente en de belangenorganisaties. Vaak is die ingegeven door het krachtiger formuleren van kernwaarden en de hogere organisatiegraad van de spelers binnen de netwerken van de wisselprojecten.

Bij het project A2 zijn zowel de interactiepatronen als de afhankelijkheidspatronen sterk zichtbaar. Binnen het project A12 zijn de interactiepatronen lager dan bij het project A2, maar wel beduidend sterker dan bij de twee Spoedwetprojecten. Blijkbaar heeft de complexiteit van de problemen binnen een project zijn effect op de mate van interactie. De Spoedwetprojecten A27 en A50 kennen dus arena's met weinig interacties en coalities. Vaak wordt de aangedragen oplossing door spelers binnen het netwerk gezien als een voldongen feit, hierdoor zijn actoren minder afhankelijk van elkaar.

Het lijkt erop dat de factoren tijd en complexiteit debet zijn aan de mate van interactie zijn en dat de wisseling in procedure deze twee factoren alleen maar heeft versterkt.

De complexiteit wordt ook versterkt door de hoeveelheid macht, en dus middelen (zie ook hoofdstuk 2.3 en 5.2) die een speler heeft. Iemand met veel macht heeft ook de kans om een procedure te beïnvloeden en deze daarmee meer of minder complex te maken. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

5.4 Verschillen in de machtsverhoudingen

Machtsverhoudingen zeggen iets over de afhankelijkheden in netwerken. Macht van een speler wordt vaak bepaald door de beschikking over middelen, zowel financieel door middel van kapitaal als via arbeidspotentieel. (zie ook hoofdstuk 2.3 en 5.2). Wanneer er zich in een netwerk een machtige speler bevindt heeft dit zijn weerslag op de wijze waarop de anderen in het netwerk acteren, hoe snel de voortgang van het project is enzovoort. Naast de hoeveelheid macht die een speler of spelers daadwerkelijk heeft/hebben is het ook van belang hoeveel macht een speler van anderen krijgt toebedeeld. Aangezien het voor een onderzoeker niet mogelijk is om de macht van een actor in een vaste waarde uit te drukken – heeft de gemeente nu een 10 als machtsfactor of juist een 3 – is aan de respondenten gevraagd om de verschillende actoren die een rol spelen binnen een rijksinfrastructureel project op een schaal van 1 tot 10 te scoren. Hieruit blijkt de mate van macht die een actor door de spelers in het netwerk krijgt toebedeeld.

In het begin van dit hoofdstuk is de vraag gesteld: *Welke afhankelijkheden zijn er tussen die actoren/spelers?* In deze paragraaf wordt deze vraag beantwoord

In tabel 5.4.1 worden de resultaten uit de enquête over deze vraag weergegeven. In de eerste kolom staat het gemiddelde cijfers en de standaarddeviatie van de vier projecten de andere vier kolommen geven de resultaten per onderzocht project.

Tabel 5.4.1: Machtsverhoudingen

Projecten	4 projecten		A2		A12		A27		A50	
	N = 60	s	N = 16	s	N = 23	s	N = 12	s	N = 9	s
Actor										
Inspreekpunt Ministerie van Verkeer & Waterstaat	5,1	2,61	5,4	3,16	5,4	3,38	5,83	1,68	3,4	2,24
Rijkswaterstaat Regionale Dienst	7,4	2,54	7,6	2,42	7,8	4,03	6,42	1,69	7,7	2,0
Projectleider Rijkswaterstaat	7,1	1,89	6,9	1,75	8,1	3,62	6,17	0,79	7,3	1,41
Provincie	5,8	2,67	4,8	2,79	5,8	3,14	5,73	1,92	6,4	2,83
Gemeente	4,7	2,22	3,9	2,19	5,6	2,89	5,17	1,72	4,1	2,15
Specialisten Geluidsonderzoek	4,6	2,11	4,9	2,54	5,5	3,10	4,33	1,42	3,8	1,39
Specialisten Luchtonderzoek	4,2	2,23	4,9	2,66	5,2	3,00	4,25	1,41	2,8	1,86
Juridische experts	6,0	2,64	7,4	2,53	6,4	3,17	5,00	2,00	5,8	2,85
Bouwkundige experts	4,8	2,59	4,3	2,47	5,4	2,95	4,36	1,92	5,4	3,03
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	4,6	2,34	6,2	2,46	3,6	2,12	5,45	2,64	2,8	2,13
Belangenorganisatie Milieu	4,5	2,56	4,4	2,75	4,4	2,72	4,55	2,15	4,4	2,62
Belangenorganisatie met een economisch doel	4,9	2,94	4,7	3,00	4,5	2,84	4,10	2,70	6,3	3,21
Burgers	3,6	2,37	4,9	3,1	3,7	2,39	3,58	2,11	2,3	1,87
Hulpdiensten	4,7	2,51	3,9	2,62	4,3	2,78	4,50	1,57	5,8	3,06
Waterschap	3,9	2,47	4,3	2,63	3,8	2,71	4,00	2,10	3,4	2,45

Legenda: Schaal: loopt van cijfer 1 = zeer weinig macht tot en met cijfer 10 is zeer veel macht

N is het aantal respondenten, s^{59} is de standaarddeviatie (afwijking van het gemiddelde)

Over het algemeen kunnen we stellen dat het toedelen van macht aan actoren door de respondenten als moeilijk wordt gezien. Tijdens de gesprekken kwam dit naar voren. We zien dan ook een grote spreiding in de standaarddeviatie (afwijking van het rekenkundige gemiddelde) van 0,79 tot 4,3. Deze hoge standaarddeviatie geeft aan dat de respondenten veel verschil van mening hebben gehad over de toedeling van macht aan de verschillende actoren.

⁵⁹ Om de spreidingsmaat van de waarnemingen aan te duiden is tevens de standaarddeviatie gegeven. Bij de spreidingsmaat worden de verschillen tussen de waarnemingsuitkomsten en het rekenkundige gemiddelde berekend. De standaarddeviatie wordt berekend door de verschillen in waarnemingsuitkomsten te kwadrateren, te sommeren en het resultaat te delen door het aantal waarnemingsuitkomsten. De dan verkregen uitkomst is de variantie. De wortel uit de variantie is de standaarddeviatie.

In de eerste kolom van tabel 5.4.1 zien we dat Rijkswaterstaat regionale dienst gemiddeld een 7 krijgt toebedeeld en daarmee de meeste macht. Rijkswaterstaat beschikt ook van alle partijen, wellicht de gemeenten en provincies uitgezonderd, over de meeste middelen en kennis over dit soort projecten en is ook de initiatiefnemer. Het is de enige partij die de mogelijkheid heeft om veel medewerkers in te zetten op een project. Daaropvolgend wordt aan de juristen veel macht toebedeeld. Het is niet vreemd dat deze twee veel macht krijgen. Nadat de projecten binnen de Spoedwetprocedure vielen werd het spel steeds meer op een juridische wijze gespeeld en hierbij hadden vaak de juristen samen met Rijkswaterstaat de hoofdrol. Binnen bijvoorbeeld het project A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven is het project mede gestrand vanwege een juridisch steekspel wat achteraf onderschat is door Rijkswaterstaat. Juridisch gezien is het project A2 een heel ander project geworden. De gedachte was om even snel de procedure er middels de Spoedwet doorheen te slepen. Men dacht niet MER-plichtig te kunnen zijn, later bleek dat op juridische gronden niet juist. Ook dacht men niet te hoeven nadenken over de luchtkwaliteit. Ook dat bleek ongegrond.

Door de komst van de Spoedwet in het project A2 is er een extra prikkel ontstaan om juridisch veel meer te weten te komen over internationale verdragen. Het bleek dat het Ministerie deze verdragen in feite aan de laars lapt. Er is, om weerstand te kunnen bieden aan de Spoedwetprocedure, veel overhoop gehaald over de internationale normen ten aanzien van verkeersveiligheid. In dit project krijgen de juristen dan ook een 7,4 als indicatiecijfer van hun macht.

Bij het project A12 zien we ook dat de juristen veel macht krijgen toebedeeld. Dit valt vooral te verklaren uit het feit dat twee van de respondenten over veel kennis over de uitspraak rondom het project A2 beschikte en daardoor de juristen een hoge machtsfactor meegaven. Daarnaast is ook dit project aan alle kanten door juristen getoetst voor wat betreft de houdbaarheid. Het is daarom ook niet vreemd dat zij veel macht toebedeeld hebben gekregen.

Wanneer we kijken naar de machtspositie van Rijkswaterstaat bij de projecten zien we ook dat de projectleider bij drie van de vier onderzochte projecten veel macht krijgt toebedeeld. Opvallend is dat hij bij het project A27 een 6,5 krijgt toebedeeld. Wel valt het op dat bij het project A12 de machtspositie van de projectleider en de regionale dienst zeer wisselend wordt ingeschat. We zien hier een subjectieve invulling van de machtsvraag: namelijk een schommeling in individuele antwoorden en een standaarddeviatie van 4.

Verder valt op dat de provincie relatief veel macht krijgt toebedeeld, meer dan de gemeenten. Uit onze gesprekken blijkt juist dat de gemeenten meer macht krijgen toebedeeld, dit is een opvallend verschil te noemen. Dit valt wellicht te verklaren uit het feit dat de provincie een hoger bestuursorgaan is en daardoor in de beleving van de geënquêteerden meer macht heeft. De gemeente heeft in de ogen van de bewoners(organisaties) blijkbaar wat meer macht, omdat zij eigenstandige bevoegdheden heeft. Bijvoorbeeld de samenwerking tussen de gemeenten en Rijkswaterstaat in het project A12 en de belangenstrijd van de gemeenten en Rijkswaterstaat in het project A2. De provincie wordt in de meeste gesprekken niet genoemd als een actor met veel macht of een actor die een bijzondere rol heeft gespeeld. Ondanks dat de waarden lucht en geluid een grote rol spelen binnen alle onderzochte projecten worden de specialisten, die de normen kunnen toetsen, hiervan niet als machtig gezien. Deze actoren krijgen op de factor macht een ruime 4 toebedeeld. Uit onze gesprekken is gebleken dat men deze actoren meer als uitvoerders van beleid ziet.

5.4.1 Conclusie van de machtsverhoudingenanalyse

Doordat Rijkswaterstaat in de praktijk vaak de manager van het netwerk is en daarmee mede de manager van de interacties wordt zij doorgaans gezien als een speler met veel beslissingsmacht. In dit onderzoek scoort Rijkswaterstaat hoog op de factor macht.

Bij het project A27 komt deze macht wat minder tot uitdrukking in het cijfer, maar daar is door de projectleider ook op gestuurd door van begin af meer samen te werken in kernteams. Tijdens de gesprekken die gevoerd zijn over de A2 gaven sommige spelers aan dat de projectleider weinig macht had en vooral afhankelijk was van beslissingen die genomen werden op een hoger echelon. Toch zien de meeste spelers in het netwerk als geheel de projectleider als een machtige speler die heel wat in de melk te brokkelen heeft.

De hoge machtsfactor van Rijkswaterstaat leidt vooral bij de projecten A12 en A2 tot meer verzet. We zien hier een soort actie - reactie optreden waarbij veel machtsvertoon door Rijkswaterstaat leidt tot veel verzet van bewoners(organisaties) en belanghebbenden.

Het beeld van het project A50 uit de kruistabel en de spinfiguur in de vorige paragraaf wordt hier verder versterkt. Binnen dit netwerk zijn feitelijk vijf spelers met enige tot veel macht te ontdekken. Dit zijn Rijkswaterstaat, de provincie, juristen, de belangenorganisaties en de hulpdiensten. Uit de analyse van de stukken en het gevoerde gesprek met de projectleider, komt de machtige rol van Rijkswaterstaat duidelijk naar voren. Deze actor beschikt over de meeste mensen en middelen om haar doelstelling te bereiken.

Vooraf door de bewoners(organisaties) wordt in de projecten macht en belangenvertegenwoordiging gezocht bij de gemeenten, door in contact te treden en vragen te stellen aan de betreffende wethouders. Maar volgens de door de geënuqueterden gegeven lage scores in het onderzoek zijn de gemeenten in de praktijk onmachtig om in te gaan tegen de wens van hogere overheden als de provincie en Rijkswaterstaat. Hier zal ook het probleem spelen dat men elkaar op een later moment weer nodig kan hebben.

We zien de macht in de projecten vaak gecentreerd rondom Rijkswaterstaat, de belangenorganisaties, de provincie en een aantal bewoners(organisaties). Centrale thema's in het machtspeel zijn procedures rondom juridische kennis en kunde, grote hindermacht in de vorm van een gezamenlijk verzet en de focus op economische aspecten. Hoewel elk project zijn eigen machtenstructuur laat zien is in deze bestuurlijke besluitvormingsprocessen rondom wegverbredingsprojecten een duidelijke tweedeling zichtbaar. De macht van efficiency en economisch gewin aan de ene kant -vooral verwoordt door de Rijksoverheid en de belangengroepen met een economisch doel- versus de menselijke waarden en normen verwoordt door de lagere overheden provincie en gemeenten en haar bewoners(organisaties).

6 Percepties op de procedure

In het voorgaande hoofdstuk zijn de contactfrequenties en de machtsverhoudingen van de verschillende netwerken rondom de projecten geschetst. De in de netwerken aanwezige actoren hebben naast deze aspecten allen bepaalde beelden, percepties, op de projecten en de problemen die daar in spelen. Zo kan het zijn dat de actoren in het ene project van mening zijn dat de verschillende belangen dicht bij elkaar liggen, maar dat juist in een ander project de belangen verder uiteen liggen. Aan de respondenten is gevraagd om de mate van instemming op een stelling aan te geven op een 5 puntsschaal. Dus wanneer men het absoluut niet eens was met de stelling gaf men een 1 en wanneer men het er zeer mee eens was een 5. Precies in het midden was de keuze 3, neutraal.

In dit hoofdstuk wordt het antwoord op deelvraag 3 uit hoofdstuk 3 geformuleerd:

Welke percepties bestaan er bij de actoren op het terrein van: probleemdefiniëring, de ideeën van andere partijen en de verandering van het besluitvormingsproces in het project door een andere procedure?

Deze deelvraag wordt uitgewerkt aan de hand van vijf thema's. Die thema's hebben betrekking op de perceptie op de probleemdefiniëring en de ideeën van partijen. De vijf thema's zijn respectievelijk perceptie op de belangen, perceptie op de machtsverdeling in het netwerk, perceptie op de regels en strategieën, perceptie op het beleidsproces en perceptie op het besluitvormingsproces.

6.1 Probleemdefiniëring & ideeën van partijen

Iedere speler in een beleidsveld of project heeft een bepaald belang bij de oplossing van de problemen die spelen in de onderzochte projecten. Deze verschillen in belangen van spelers kunnen uitmonden in verschillende percepties en verschillende ideeën over de mogelijke oplossing. (zie ook hoofdstuk 2.5) In het onderzoek zijn aan de respondenten 7 stellingen voorgelegd die hier mee te maken hebben. Deze stellingen zijn vervolgens vertaald in 5 thema's. Aan de hand van deze thema's worden de uitkomsten van de stellingen besproken en waar mogelijk met passages uit de interviews aangevuld.

De enquêteresultaten zoals gepresenteerd in de eerste tabel⁶⁰ van elk thema zijn gebaseerd op een gemiddelde uitslag per stelling per project. Dit is de totale score per stelling gedeeld door het aantal respondenten per project. De gemiddelde uitslag van alle projecten samen is gebaseerd op een gemiddelde van alle respondenten van alle projecten samen. Gezien dit gewogen gemiddelde zal deze uitslag mede door afrondingsverschillen niet overeenkomen met de uitslag die wordt gepresenteerd in iedere tweede thematische tabel per actor. In deze tabel wordt het gewogen gemiddelde gegeven van de genoemde spelersgroep van alle vier de projecten. Aangezien niet alle respondenten tot een van de genoemde spelersgroepen gerekend kunnen worden komt het gemiddelde van de genoemde spelers niet overeen met het gemiddelde per project. Eenzelfde redenering geldt voor de tabellen per actor per project die zijn opgenomen in de bijlage B6.1.

6.1.1 Thema 1: Belangen van de spelers

Om een beeld te krijgen van de perceptie belangenverdeling in de verschillende netwerken is hierover een stelling in de enquête opgenomen. De beantwoording van deze stelling geeft een beeld van de mate waarin de belangen in het project uiteen liggen en niet zozeer wat deze belangen inhoudelijk zijn. Dit zal in hoofdstuk 7 volgen door middel van een beschouwing over het beleidsspel binnen de projecten A2 en A12 waarin ook de inhoudelijke belangen naar voren komen.

De volgende stelling is aan de respondenten voorgelegd:

⁶⁰ ⁶⁰s: In het voorgaande hoofdstuk werd daar waar nodig de standaarddeviatie gepresenteerd. Hier ligt de standaarddeviatie tussen de 0,34 en 1,45 en is relatief klein. De gemiddelde resultaten zijn hiermee redelijk gelijklopend te noemen.

Tabel 6.1.1: Thema Belangen, perceptie per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Belangen	1. De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen.		3,89	4,88	3,52	3,73	3,44

Tabel 6.1.2: Thema Belangen, perceptie per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Belangen	1. De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen.		3,25	3,00	4,13	4,25

Legenda behorende bij tabellen 6.1.1 en 6.1.2

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B6.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Wanneer gekeken wordt naar de kolom Totaalbeeld (tabel 6.1.1), blijkt dat de spelers over het algemeen vinden dat de belangen in de diverse projecten erg uiteenliggen. Als dit vertaald wordt naar de perceptie per actor (tabel 6.1.2) zien we dat deze hoge score vooral wordt veroorzaakt door de groepen bewoners(organisaties) en belangenverenigingen.

Het valt op dat vooral de spelers uit het netwerk rond het project A2 (tabel 6.1.1) als collectief vinden dat de belangen in dit project erg uiteen lagen. Hiermee wordt ook verklaard dat de interacties binnen dit project, in vergelijking tot de andere projecten behoorlijk hoog waren. Immers wanneer er veel verschillende belangen zijn, is er veel interactie op allerlei niveau nodig om deze nader bij elkaar te brengen.

Wanneer de score uit de algemene totaaltabel 6.1.1 vergeleken wordt met tabel in de bijlage B6.1 waarin de scores van het project A2 worden vertaald naar spelersniveau dan wordt dit beeld bevestigd. Vooral de bewoners en de belangenorganisaties zijn het erg eens (resp. 4,25 – 4,13) met dit gegeven.

Bij het project A12, totale score 3,52 (Tabel 6.1.1), zijn de belangen duidelijk minder verdeeld. Dit verklaart ook de mindere interacties tussen de spelers in dit netwerk, want praktisch gezien is het zo dat bij veel belangentegenstellingen de interacties hoog zijn. Uit de interviews rondom het project A12 is ook gebleken dat een uitbreiding van de weg voordeel opleverde voor veel spelers. De bewoners kregen bijvoorbeeld een verhoging van de geluidswerende voorzieningen. In de tabellen in bijlage B6.1 waar de gegevens zijn uitgesplitst naar actor geven de bewoners dan ook een 4,08 waarmee ze vinden dat de belangen uiteenliggen maar niet zo extreem als bij het project A2. Opvallend is verder dat wanneer het project A12 op actorniveau vergeleken wordt met het project A2 dat de gemeenten en Rijkswaterstaat niet van mening zijn dat de belangen ver uiteen lagen. Dit is een duidelijk verschil met het project A2 en de andere twee spelersgroepen belangenverenigingen en bewoners.

Verder valt op dat uit de gesprekken met de diverse actoren niet blijkt dat de belangen ver uiteen liggen, iedereen is overtuigd van de noodzaak tot uitbreiding van de wegcapaciteit, maar dan wel met respect voor kernwaarden als geluid en lucht. In paragraaf 6.2 en hoofdstuk 7 wordt hier op teruggekomen.

De projecten A27 en A50 leveren een vergelijkbaar beeld op, respectievelijk een score van 3,73 en 3,44 (zie tabel 6.1.1). De respondenten geven aan dat de belangen hier uiteen liggen, maar dit oordeel is niet zo extreem als bij het project A2. Opvallend is dat ook hier vooral de bewoners (4,00) en de belangenorganisaties (4,50) in het netwerk van het project A27 aangeven in bijlage B6.1 dat de diverse belangen erg uiteen lagen. Rijkswaterstaat en de gemeenten in het A27 project denken hier duidelijk anders over, zij zien overeenkomstige belangen en vinden niet dat de belangen uiteen lagen. Rijkswaterstaat en de bewoners in het project A50 vinden wel dat de belangen uiteen lagen, de gemeenten en belangenorganisaties stellen zich in dit project neutraal op.

Concluderend over deze stelling kunnen we vaststellen dat de belangen van spelers in alle onderzochte projecten behoorlijk uiteen liggen. Uit tabel 6.1.2 blijkt dat over het geheel gezien de actor bewoners het grootste verschil in belangen ziet. Verder kunnen we hier voorzichtig stellen dat de mate waarin belangenverscheidenheid voorkomt niet zozeer samenhangt met de wisseling in procedure, maar dat deze in alle procedures in mindere of meerdere mate voorkomt. Alle projecten komen in de buurt van een score 4, (mee eens). Wel is het zo dat in de wisselprojecten een grotere verscheidenheid aan belangen tussen spelersgroepen valt te onderkennen dan in de twee Spoedwet-projecten. In de grote mate van belangenverscheidenheid schuilt een gevaar van voortvloeiende potentiële conflicten over de verdeling van kosten en baten van de problemen en oplossingen. Daarmee komt de samenwerking niet vanzelfsprekend op gang en verloopt deze vaak niet probleemloos.

Samenwerking komt vaak pas op gang als men wederzijdse afhankelijkheid voelt, door bijvoorbeeld verschillen in macht. Hoe de factor macht is vertegenwoordigd in de projecten wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

6.1.2 Thema 2: Macht

Aan de respondenten zijn twee stellingen voorgelegd over macht. Het is hierbij van belang om realisatiemacht en hindermacht te onderscheiden. Op het moment dat partijen het bezit hebben van een belangrijke en onvervangbare bron kan dit een probleem opleveren bij het bereiken van de doelen van andere actoren in het netwerk. Zij zullen dit vooral doen indien ze het idee hebben dat hun belangen worden geschaad door een bepaalde oplossing of wanneer ze denken dat ze een betere onderhandelingspositie bereiken door het opwerpen van barrières (zie ook hoofdstuk 2.3). Wanneer actoren deze macht gebruiken zal het inzetten hiervan onrust creëren. Als, bijvoorbeeld, bij stelling 2 in het project A2 in het algemene beeld hoog (4,44, tabel 6.1.3.) wordt gescoord duidt dit op een onrustig netwerk. Een aspect wat ook blijkt uit de interactiepatronen in hoofdstuk 5 en in de interviewgesprekken wordt onderschreven. De twee stellingen die hier zijn voorgelegd gaan erover of er zich in de netwerken spelers bevonden die beschikken over verdragingsmacht (stelling 2) en over realisatiemacht (stelling 3)

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 6.1.3: Thema Macht, perceptie per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Macht	2. In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen		3,64	4,44	3,48	3,64	3,00
	3. Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken		3,83	4,13	3,59	4,27	3,33

Tabel 6.1.4: Thema Macht, perceptie per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Macht	2. In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen		3,75	3,50	3,88	3,56
	3. Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken		3,25	3,42	3,79	4,27

Legenda behorende bij tabellen 6.1.3 en 6.1.4

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B6.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

(Red.: Bij stelling 2 wordt steeds gerekend vanuit de planning van het project.)

Over het algemeen (tabel 6.1.3) vinden de respondenten dat er binnen de netwerken partijen zijn die het proces konden vertragen en hun macht hebben gebruikt om ideeën er door te drukken. Wanneer we terugblikken op hoofdstuk 5, komt uit tabel 5.4.1 ook een beeld naar voren dat er binnen alle netwerken partijen zijn met veel macht. Vooral de vertegenwoordigers van overheidsorganen hebben volgens de respondenten een hoge machtspositie.

Wanneer het totaalbeeld op actorniveau (tabel 6.1.4) wordt bekeken zien we dat alle respondenten spelers herkennen met een meer dan gemiddelde macht om het proces te vertragen. De belangenverenigingen geven voor de aanwezigheid in het netwerk van aantal partijen, die de mogelijkheid hebben om het proces te vertragen, het hoogste cijfer. Hierbij gevolgd door de bewoners(organisaties) onderschrijven de stelling ook. De gemeenten daarentegen geven minder stellig aan dat zij het met de bewering eens zijn. Ook vinden bewoners(organisaties) en de belangenverenigingen dat er partijen zijn geweest die hun ideeën hebben doorgedrukt, score resp.: 4,27 en 3,79.

Als we het totaalbeeld uit tabel 6.1.3 afzetten tegen de verschillende projecten komen we allereerst tot het beeld dat de respondenten van het project A2 vinden dat de aanwezige machtige actoren hebben geprobeerd hun ideeën door te drukken. Opvallend is verder dat ook binnen het project A27 gevonden wordt dat er partijen zijn geweest die hun macht hebben gebruikt om ideeën door te drukken. Wanneer we deze twee tabellen vertalen naar actorniveau per project komt het volgende beeld naar voren.

Bij een project als het project A2 zien we in tabel 5.4.1 dat aan de projectleider een hoge macht (6,9) wordt toegedacht, maar ook de bewoners hebben in het project A2 een hoge machtsfactor (6,2). De factor

vertragingsmacht wordt door alle betrokken partijen in het netwerk rondom het project A2 onderschreven met een 4,44. Ook de macht om oplossingen en ideeën door te drukken wordt door alle actoren in het project A2 ervaren en bevestigd in de beantwoording van de enquête met een 4,13. (zie de tabel in de bijlage B6.1)

Binnen het netwerk rond het project A12 zijn er geen partijen geweest die veel macht hebben ingezet om het proces te vertragen. De score is een zwakke mee eens met 3,48 (zie tabel 6.1.3). Ook dit valt terug te leiden naar tabel 5.4.1 uit het vorige hoofdstuk, waarin de overheidsinstanties een duidelijk hogere machtspositie krijgen toegedicht dan de andere spelers. De overheidsinstanties waren het eens met de gesignaleerde problematiek op het wegvak en zijn gezamenlijk opgetrokken in de richting van de oplossing. Ook was het zo dat de andere actoren in dit netwerk het eens waren met het door de initiërende actor Rijkswaterstaat gesignaleerde probleem op het wegvak, maar dat men graag een oplossing kreeg voor de individuele problemen die ontstaan door de uitbreiding van het wegverkeer. Alle actoren rondom het project A12 vinden dat de factor vertragingsmacht door een aantal partijen in het netwerk zeker aanwezig is geweest. Ook de macht om oplossingen en ideeën door te drukken wordt door de meeste actoren in het project A12, met uitzondering van de gemeenten gezien en bevestigd.

Bij het project A27 hadden de bewonersorganisaties, zo blijkt uit de tabel 5.4.1 in hoofdstuk 5, een behoorlijke machtspositie (5,7) en zij hebben de mogelijkheid gehad om deze in kunnen zetten om het project daadwerkelijk te vertragen.

Uit de antwoorden op stelling 2 en 3 bij het project A50 wordt duidelijk dat er geen partijen in het netwerk aanwezig waren die het traject hadden kunnen vertragen. De response is hier neutraal (zie tabel 6.1.3). Dit beeld wordt ook bevestigd door een verbinding te leggen met het vorige hoofdstuk waar uit de netwerkanalyse een zwak netwerk naar voren kwam met weinig echt sterke partijen. De factor vertragingsmacht wordt door de bewoners (4,67 = zeer mee eens, tabellen in B6.1) wel herkend. De omwonenden zijn daarmee van mening dat deze partijen (of tenminste een partij) er wel geweest zijn.

Binnen de projecten A2 en A27 worden door de respondenten meer spelers met macht onderkend dan bij de projecten A12 en A50. Een vergelijking tussen actoren laat zien dat de bewoners en de belangenorganisatie een hogere perceptie hebben van de factor macht dan de overige spelers in het netwerk. De bewoners en de belangenorganisaties leggen de macht blijkbaar in handen van de twee overheidsorganisaties. Voornamelijk bij het project A2 is sprake van een grotere spreiding van de machtsafhankelijkheid tussen de actoren. De factor macht heeft een sterke samenhang met de factor afhankelijkheden tussen spelers in het netwerk. Macht zorgt voor afhankelijkheden tussen actoren en afhankelijkheden zorgen weer voor een zekere vetomacht bij verschillende actoren. Deze onderlinge afhankelijkheden in het proces zijn belangrijk om te overwinnen om gezamenlijke oplossingen en doelen te bereiken, maar ook om duurzame relaties tussen actoren te bewerkstelligen.

6.1.3 Thema 3: Bijdrage in de oplossing

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat door verschillen in machtsverhoudingen relaties ontstaan. Wanneer relaties ontstaan en er een patroon van interacties op gang komt ontwikkelen zich vaak ook regels en strategieën van actoren die leiden tot een versnelling of vertraging in het vinden van de oplossing. In deze paragraaf staat centraal hoe de partijen een bijdrage hebben kunnen leveren in de oplossing van geconstateerde problemen. Hiervoor zijn de stellingen 4 en 5, (zie tabellen 6.1.5 en 6.1.6) opgenomen.

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd

Tabel 6.1.5 Thema bijdrage in de oplossing, perceptie per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Oplossing	4. Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing.		3,12	3,38	3,05	2,82	3,22
	5. Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen		2,98	2,69	2,95	2,82	3,44

Tabel 6.1.6: Thema bijdrage in de oplossing, perceptie per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Oplossing	4. Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing.		4,00	3,58	3,75	2,71
	5. Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen		4,25	4,00	3,54	2,37

Legenda behorende bij tabellen 6.1.5 en 6.1.6

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B6.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

De scores uit de kolom totaal uit tabel 6.1.5 geven een neutraal beeld voor de beide stellingen. Als we de uitslagen van de verschillende actoren met elkaar vergelijken zien we grotere verschillen. Vooral de bewoners vinden dat ze niet gehoord zijn op het punt van inbreng. Dit kan betekenen dat de mogelijkheid van inspraak en uitwisseling van standpunten door de spelers in het netwerk wordt gezien als een instituut voor een belangenafweging, maar dat de spelers ook van mening zijn dat er weinig tot niets wordt gedaan met deze kennis, inzichten en ideeën.

Door een van de geïnterviewde burgers behorende bij het netwerk rond het project A12, werd aangegeven: *"Mijn ideeën hebben niet bijgedragen aan de oplossing, anders dan had ik niet naar de Raad van State hoeven te gaan. Ook mijn zienswijzen zijn onder het tapijt geschoffeld. Ik denk dat de mensen hier een negatief gevoel aan over hebben gehouden."*

Het zoeken naar nieuwe oplossingen door Rijkswaterstaat wordt in het bijzonder door de bewoners rond de projecten A2 en A50 (zie bijlage B6.1) als een negatief aspect ervaren. We kunnen hieruit opmaken dat men de perceptie blijft houden dat Rijkswaterstaat niet helemaal zijn best heeft gedaan in het zoekproces. Het beeld bestaat blijkbaar dat Rijkswaterstaat niet echt oplossingen wil zoeken en vinden, omdat men er vanuit gaat dat de oplossingen in de Spoedwet al vast liggen.

Naast de betrokkenheid bij de oplossingsrichting is de mogelijkheid om bij het beleidsproces betrokken te blijven belangrijk. Wanneer het lastig is om bij het beleidsproces betrokken te blijven kan dat leiden tot een lage betrokkenheid van de actoren, met als gevolg in een minder objectieve benadering van het probleem. Hoe de perceptie op deze aspecten van betrokkenheid en probleembenadering is in de verschillende netwerken zullen we analyseren in de volgende paragraaf.

6.1.4 Thema 4: Betrokkenheid bij het beleidsproces

De stellingen 6 en 7 zijn opgenomen om een indruk te geven van de mate van betrokkenheid en perceptie van het gesignaleerde probleem.

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 6.1.7: Thema betrokkenheid bij het beleidsproces, perceptie per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Proces	6. Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces		2,68	3,13	2,22	2,36	3,00
	7. Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak		2,89	3,31	2,73	2,18	3,33

Tabel 6.1.8: Thema betrokkenheid bij het beleidsproces, perceptie per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Proces	6. Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces		3,50	2,75	2,88	2,52
	7. Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak		3,75	4,08	2,46	2,71

Legenda behorende bij tabellen 6.1.7 en 6.1.8

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B6.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor

Over het algemeen vinden de respondenten de betrokkenheid van de spelers in de vier netwerken behorende bij de projecten laag (2,68, zie tabel 6.1.7). Vooral de respondenten uit de netwerken rond de projecten A12 en de A27 geven aan vrijwel niet betrokken te zijn geweest (resp. 2,22 en 2,36). Dit impliceert dat de actoren in het netwerk niet echt gebodigd en gebonden waren aan het proces.

Wanneer dit totaalbeeld per project vertaald wordt naar het totaalbeeld per actor (tabel 6.1.8) blijkt dat vooral de initiërende speler Rijkswaterstaat vindt dat het eenvoudig is om betrokken te blijven, zij scoren een 3,50 op deze stelling. De andere actoren vinden dat niet.

De score bij het project A2 is ook rond de 3 (neutraal, tabel 6.1.7), terwijl uit de interviews blijkt dat Rijkswaterstaat er alles aan gedaan heeft om de spelers in het netwerk te betrekken en dat sommige spelers in het netwerk ook zeer actief zijn geweest, zie ook hoofdstuk 7. Voor de projecten A50 en A27 geldt dat die snel zijn verlopen en dat betrokkenheid navenant laag was. De mate van interactie was, zo bleek uit hoofdstuk 5, laag en dat duidt vaak ook op een lage betrokkenheid.

Wat opvalt, is dat voornamelijk de speler, bewoners van het project A12 (zie de bijlage B6.1), het niet gemakkelijk vonden om gebonden en gebodigd te blijven bij het proces. De gemeenten en de belangenorganisaties zijn hierin neutraal. Volgens de belangenorganisaties en de bewoners rond het project A27 was het moeilijk (respectievelijk 2,00 en 2,17) om betrokken te blijven bij het proces. De gemeenten en de bewoners deel uit makend van het netwerk rond het project A50 vonden het, met een score van rond de 2,50, niet gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces.

Gezien de gemiddelde score over de mate van probleemdefiniëring in tabel 6.1.7 is men in alle projecten niet overtuigd van de problematiek die aangepakt moet worden zoals aangedragen door de initiërende actor. Als het beeld uit tabel 6.1.8 hier naast gelegd wordt blijkt dat vooral de bewoners en belangenverenigingen niet overtuigd zijn van de problematiek op het wegvak. Bijzonder is dat de actor gemeente (4,08) meer overtuigd is van de gesignaleerde problematiek op het wegvak dan de initiërende actor Rijkswaterstaat (3,75).

Een verklaring voor de betrokkenheid valt te geven in mate van langdurigheid en ingewikkeldheid van de procedure en de mate van communicatie. Vooral bij de projecten A2 en A12 heeft de procedure lang geduurd en was ingewikkeld door de samenhang met andere belangen en projecten. Ook was de communicatie binnen deze projecten niet altijd optimaal. Een van de respondenten van het project A12 geeft aan: "soms kreeg je een nieuwsbrief, met wel waardevolle informatie, maar hierdoor werd je niet echt betrokken."

Een bewoner die betrokken is bij het A2 project geeft het als volgt aan.

“Wij krijgen alleen een nieuwsbrief met berichten over beslissingen die al genomen zijn. Deze boodschappen zijn zo verwoord dat ze ook geen duidelijk antwoord geven op alternatieven of andere oplossingen.”

De lage mate van betrokkenheid en de andere kijk op de oplossingsrichtingen zorgen er voor dat het beleidsproces een onvoorspelbaar karakter kan krijgen. Op hoe onvoorspelbaar beleidsprocessen zijn en hoe deze verlopen wordt teruggekomen in hoofdstuk 7. Nu eerst in de volgende paragraaf een nadere analyse van de perceptie op de wisseling in procedure van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure.

Thema 5: De besluitvorming binnen de projecten

Stelling acht is opgenomen om een beeld te krijgen over de perceptie van de actoren in het netwerk over de doelstelling van de Spoedwet, namelijk het versnellen van de besluitvorming. Met als uiteindelijk doel om daarmee de doorstroming van het verkeer op de betreffende wegvakken weer op gang te krijgen. Stelling 9 van dit hoofdstuk is opgenomen om de in hoofdstuk 4 gedane bewering, dat de Spoedwet weinig openingen tot beïnvloeding van de besluitvorming geeft te onderbouwen, of juist teniet te doen.

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 6.1.9: Thema Besluitvorming, perceptie per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Besluitvorming	8. De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming		3,03	2,94	3,09	2,64	3,44
	9. De Spoedwetprocedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden		2,65	2,81	2,74	2,73	2,33

Tabel 6.1.10: Thema Besluitvorming, perceptie per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Besluitvorming	8. De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming		3,00	4,25	3,71	2,89
	9. De Spoedwetprocedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden		3,00	2,92	3,71	2,14

Legenda behorende bij tabellen 6.2.1 en 6.2.2

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B6.2 zijn de tabellen opgenomen, per thema, per stelling, per project, per actor

Zoals blijkt uit tabel 6.1.9, het totaalbeeld van alle respondenten samen, is men er niet van overtuigd dat de Spoedwet voor meer snelheid heeft gezorgd in de besluitvorming. Wanneer we kijken naar de verschillende projecten afzonderlijk zien we dat de respondenten van de A50 er het meeste van overtuigd zijn dat door de Spoedwet de snelheid in de besluitvorming is gekomen. Volgens de respondenten bij de andere drie projecten kan gesteld worden dat door de wisseling in procedure, of het volgen van de nieuwe Spoedwetprocedure de snelheid niet substantieel verhoogd is.

Wanneer dit in de volgende tabel 6.1.10 op spelerniveau wordt bekeken valt wel op dat de gemeenten en belangenverenigingen het er wel mee eens zijn dat de Spoedwetprocedure voor een versnelling heeft gezorgd en juist de speler Rijkswaterstaat – die het instrument moest uitvoeren – hier neutraal tegenover staat.

De volgende stelling 9 in tabel 6.1.10 gaat over de mate van beïnvloedingsmogelijkheden van de besluitvorming na de komst van de Spoedwetprocedure. De algemene trend onder de respondenten is dat er geen beïnvloeding van de besluitvorming mogelijk is (2,65). Vooral bij het project A50 (2,33) ziet men weinig mogelijkheid hiertoe.

Dat de Spoedwetprocedure nauwelijks mogelijkheid geeft tot beïnvloeding van de besluitvorming vinden alle betrokken actoren van het project A2. Daarnaast vinden voornamelijk de bewoners van de projecten A12, A27 en het project A50 dat de Spoedwetprocedure nauwelijks mogelijkheid geeft tot beïnvloeding van de besluitvorming. Met uitzondering van de belangenorganisaties vinden ook alle actoren in het netwerk van het project A50 dat de Spoedwetprocedure nauwelijks mogelijkheid geeft tot beïnvloeding van de besluitvorming.

Samengevat ontstaat het beeld van een Spoedwet met regels en afbakeningen van tijdspaden die zo structurerend zijn voor de deelnemers aan het netwerk dat meer snelheid in de procedure wel schoorvoetend wordt onderkend, maar tevens dat deze nog weinig tot geen ruimte geeft voor een bepaalde mate of manier van interactie. Daardoor ontstaat bij spelers in het netwerk een perceptie van een ondemocratische besluitvorming en het ontbreken van beïnvloeding.

6.2 Conclusie

In alle projecten is de verscheidenheid aan belangen aanwezig, maar het meest evident in de twee wisselprojecten. De speler bewoners ervaart de verscheidenheid in belangen in de verschillende projecten als het meest aanwezig. Zij stemmen met 4,25 (tabel 6.1.2) ruim in met het beeld dat er een grote mate van belangenverscheidenheid is te ontdekken.

In deze grote mate van belangenverscheidenheid schuilt een gevaar van potentiële conflicten over de verdeling van kosten en baten van de problemen en oplossingen. Daarmee komt de samenwerking niet vanzelfsprekend op gang en die verloopt vaak ook niet probleemloos.

Samenwerking komt vaak pas op gang als men wederzijdse afhankelijkheid voelt, door bijvoorbeeld verschillen in macht.

Binnen de twee wisselprojecten wordt aangegeven dat er grotere verschillen bestaan in de mogelijkheid om te beschikken over machtsmiddelen. Ook binnen het spoedwetproject A27 worden partijen herkend die hun macht hebben gebruikt om hun ideeën door te drukken. Een vergelijking tussen actoren laat zien dat de bewoners en de belangenorganisatie een hogere perceptie hebben van de factor macht bij de overige spelers in het netwerk. De bewoners en de belangenorganisaties leggen de macht blijkbaar in handen van de twee overheidsorganisaties. Deze constatering wordt ook gestaafd door de machtstoedeling die komt uit de tabel 5.4.1 in hoofdstuk 5.

De factor macht heeft een sterke samenhang met de factor afhankelijkheden tussen spelers in het netwerk. Macht zorgt voor afhankelijkheden tussen actoren en afhankelijkheden zorgen weer voor een zekere vetomacht bij verschillende actoren. Deze onderlinge afhankelijkheden in het proces zijn belangrijk om te overwinnen en om gezamenlijke doelen en oplossingen te bereiken, maar ook om duurzame relaties tussen actoren te bewerkstelligen. Het zoeken naar oplossingen wordt door de actor bewoners negatief beoordeeld. Deze vinden dat hun ideeën niet hebben bijgedragen in de gekozen oplossingen. Zij voelen zich gepasseerd, zoals ook blijkt uit het aangehaalde citaat van een inwoner rond het project A12. Opvallend is dat vooral de bewoners rond het project A50 de mening zijn toegedaan dat met de ideeën en oplossingen die zij hadden voor het wegvak niets is gedaan. Wanneer niets wordt gedaan met de ideeën van een actor resulteert dit vrijwel zeker in een lage betrokkenheid. Immers wanneer het gevoel overheerst dat jouw ideeën er niet toe doen, waarom zou je dan betrokken blijven?

Bij alle projecten was het gezien de score van 2,68 (tabel 6.7.1) lastig om betrokken te blijven. Waarbij het wisselproject A12 het laagst wordt gewaardeerd. Een verklaring voor de lage betrokkenheid valt te halen uit het feit dat de procedure langdurig en ingewikkeld is en de geringe mate van communicatie. In het bijzonder bij de projecten A2 en A12 heeft de procedure lang geduurd en was te ingewikkeld door de samenhang met andere belangen en projecten. De communicatie was niet altijd optimaal. Zoals ook bleek uit de citaten vanuit de interviews.

Daarnaast zijn in elk netwerk actoren aanwezig met een andere perceptie op het gesignaleerde probleem. De lage mate van betrokkenheid en de andere kijk op de oplossingsrichtingen zorgen er voor dat de beleids- en besluitvormingsprocessen van de projecten A2 en A12 een onvoorspelbaar karakter hebben gekregen. De versnelling in besluitvorming is volgens de betrokken respondenten niet bereikt. Binnen de projecten zien we soms dat spelers aangeven wel een versnelling te hebben gezien. Opvallend is dat binnen de wisselprojecten, die beiden nog niet gerealiseerd zijn, ook actoren aanwezig zijn die de overtuiging hebben dat het besluitvormingsproces sneller is verlopen.

De geënquêteerden hebben blijkbaar het gevoel gehad, dat de oplossing van het traject ook in de wisselprojecten al vast stond. Dit is niet zo vreemd, omdat de Spoedwet deze ook voorschrijft. Maar ook bij een voorgeschreven oplossing is het mogelijk om binnen de kaders te onderhandelen, maar deze mogelijkheid is

blijkbaar door de verschillende spelers niet gevoeld. Het is aan de hand van de stelling 9 lastig te zeggen of deze ruimte in een reguliere Tracéwetprocedure wel aanwezig was geweest. Het beeld dat vanuit het onderzoek ontstaat is van een Spoedwet met regels en afbakeningen van tijdspaden die zo structurerend zijn voor de deelnemers aan het netwerk dat meer snelheid in de procedure wel schoorvoetend wordt onderkend, maar weinig tot geen ruimte geeft voor een bepaalde mate of manier van interactie. Bij de spelers in het netwerk is hierdoor een perceptie van een proces zonder democratische besluitvorming en het ontbreken van beïnvloeding ontstaan.

7 Het proces, perspectief: de actoren en de besluitvorming

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat met haar uitvoeringsorgaan Rijkswaterstaat kan niet eenzijdig haar plannen doorvoeren. Hiervoor heeft zij de medewerking van anderen nodig. Het beleidsproces rondom bijvoorbeeld wegverbredingsprojecten, is vaak een onderhandelingspel tussen een scala van publieke, private en semi-private actoren. Dit gegeven roept de vraag op hoe de sturing binnen dit complexe netwerk plaatsvindt. Binnen het netwerk worden door diverse actoren besluiten genomen, bijvoorbeeld door het voeren van acties of het aantekenen van bezwaar tegen een besluit. Deze reacties zijn soms voorspelbaar en soms onverwachts en kunnen stagnerend of juist stimulerend werken op een besluitvormingsproces. Omdat stagnaties en blokkades altijd extra tijd en kosten met zich mee brengen is het van belang dat een zekere samenhang van belangen en percepties wordt bereikt. Bij gelijke beeldvorming en belangen kunnen versnellingen en samenwerking worden bereikt. Daarom is procesmanagement noodzakelijk. Om zicht te krijgen op het procesmanagement en de besluitvorming worden de volgende deelvragen deels in dit hoofdstuk beantwoord en deels in hoofdstuk 8:

4. *Wat was de invloed van de managementaanpak en de wisseling in procedure op de besluitvorming en de uitkomsten in de onderzochte projecten?*

5. *Op welke wijze zijn de processen gemanaged?*

Door middel van een analyse van de cruciale momenten, de daarbij behorende rondes & impasses en doorbraken zal deze deelvraag beantwoordt worden. *Alleen de wisselprojecten worden op deze manier geanalyseerd*⁶¹. We zullen zien dat bij het project A2 andere soorten rondes zijn geweest met andere soorten doorbraken als bij het project A12. Het beleidsproces van deze projecten speelt zich af in het spanningsveld tussen afhankelijkheid en verscheidenheid van doelen en belangen. Hoewel deze spanning in meer of mindere mate gereguleerd kan zijn door regels en middelenverdeling binnen het netwerk blijft zij bestaan en moet zij gereguleerd worden in het proces. Verklaringen voor bevredigende uitkomsten tussen actoren liggen vaak in het management van het netwerk.

Om een beeld te krijgen van de projecten zullen we in de paragrafen 7.1 en 7.2 een beschrijving geven van de het verloop van de wisselprojecten A2 en A12.

7.1 A2 Rondes, cruciale momenten en impasses

Het projectverloop van het project A2 Den Bosch - Eindhoven is op hoofdlijnen in hoofdstuk 5.1 al aan de orde geweest. In deze paragraaf worden uit de 10 jaar dat het project loopt een aantal cruciale momenten en impasses belicht in de rondes van het beleidsspel. Het doel van deze weergave is om een beeld te schetsen van het project zelf en van de sturingsstrategieën van de netwerkmanager Rijkswaterstaat.

Allereerst een overzichtstabel met daarin de rondes die door ons in het project A2 worden onderkend. Na deze tabel worden deze cruciale momenten besproken. Deze momenten vormen vaak het begin, een doorbraak of het einde van een ronde. De rondes rondom deze momenten worden dan ook besproken. In deze paragraaf wordt ook iets gezegd over doorbraken hiermee wordt bedoeld op de uitkomsten van de rondes en niet op de uitkomsten zoals beschreven in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Aan het einde van deze paragraaf volgt een tussenconclusie over de wisseling in procedure in het project A2.

⁶¹ Voor de projecten A27 en A50 wordt een dergelijke beschrijving niet gemaakt. Deze projecten hebben daarvoor te kort geduurd en bestaan over het algemeen uit één tot twee rondes.

Tabel 7.1.1: Rondes project A2

Ronde	Start – Eind	Betrokken spelers	Kenmerken
1. Naar de Startnotitie	+/- 1995-1999	Rijkswaterstaat, Gemeenten en bewoners	Vraag om creatieve input door Rijkswaterstaat middels een open plan procedure.
2. Startnotitie – Trajectnota (niet vastgesteld)	1999-2001	Rijkswaterstaat, Gemeenten en belangengroepen, bewoners(organisaties)	Veel Rijkswaterstaat intern, speelt zich vooral af op bestuurlijk niveau, burgers worden wel betrokken
3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004	Rijkswaterstaat, Gemeenten, Raad van State, belangengroepen en bewoners(organisaties)	Bestuurlijk/ambtelijk niveau, waar nodig worden de burgers betrokken. Abrupt einde van het proces door succesvol verzet bewoners.

Ronde 1: Naar de Startnotitie

In deze fase voor de startnotitie is er veel tijd voor meedenken en meeontwerpen. Regelmatig worden zogenaamde ontwerpessies gehouden over de toekomstige verbredingsmogelijkheden van de A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven. Deze ontwerpessies zijn bedoeld om de inbreng vanuit de regionale overheden en de bewoners een plaats te geven in het project. Hierbij is ruimte voor alternatieven om te komen tot een hogere omgevingskwaliteit. In de uitnodigingen wordt nadrukkelijk gewezen op het feit dat in de beginfase van het project veel meer mogelijkheden biedt om de inbreng een plaats te geven dan later in het proces. De bijeenkomsten hebben een vorm van brainstormsessie waarbij in een werksetting op basis van eerdere sessies wordt gewerkt aan oplossingsmogelijkheden.

Deze aanpak zorgt voor een coöperatieve en meedenkende houding bij zowel de bewoners en belangenorganisaties als bij de overige bestuurlijke spelers.

Rijkswaterstaat benadrukt in de briefwisselingen en de nieuwsbrieven dat er ideeën gevraagd worden, zonder dat de exacte omvang van de problemen nog bekend zijn. Met andere woorden oplossingen worden gezocht voor problemen die omwonenden ervaren, zonder dat deze bevestigd of ontkent worden door onderzoek. Hiermee neemt het projectmanagement van Rijkswaterstaat de beleving van omwonenden serieus.

In 1999 verschijnt de Startnotitie met daarin een globale schets van de toekomstige problemen op de A2 en een afbakening van het verdere onderzoek naar de mogelijkheden om de problemen op te lossen. De Startnotitie heeft in het najaar van 1999 ter inzage gelegen zodat iedereen de mogelijkheid had om hier zijn/haar mening over te geven.

In deze fase van de procedure treden er geen stagnaties op en nemen de spelers in het netwerk een verwachtingsvolle houding aan.

De publicatie van de startnotitie is het moment dat kan worden overgegaan naar de tweede ronde in de procedure het schrijven van de Trajectnota – MER.

Ronde 2 Startnotitie – Trajectnota

In 2001 is Rijkswaterstaat gestart met de volgende stap: de Trajectnota/mer. In deze nota worden de huidige en toekomstige problemen geanalyseerd, worden mogelijke oplossingen beschreven en worden de effecten van deze oplossingen op de omgeving, waaronder milieueffecten onderzocht, eigenlijk wordt hier de manier van werken uit de Startnotitie voortgezet. Ook nu wordt de aanpak gekenmerkt door openheid en tussentijds overleg. Zo hebben de gemeenten, provincies en andere rijksoverheden de mogelijkheid het planproces nauwlettend kunnen volgen. Daarnaast worden bewoners, ondernemers, belangenverenigingen en deskundige organisaties via klankbordgroepen en overleggen gedurende de studie naar de trajectnota betrokken. Er wordt ook duidelijk aan hen gevraagd, en aan hen de kans gegeven om mee te denken en te reageren op mogelijke oplossingen. De inzet van de initiërende actor was, kortom, om 'de omgeving' zo goed mogelijk bij het project en het beleidsproces te betrekken.

Wel zien we ook in deze fase weerstand in het netwerk. Met enige regelmaat wordt teruggesproken op een toezegging van de minister uit de jaren '70 waaruit blijkt dat er niets aan de weg mag veranderen. Rijkswaterstaat is het niet eens met dit argument en besluit door te gaan op de ingeslagen weg.

Een van de betrokken bewoners over dit traject: *"Eigenlijk is het met de A2 al fout gegaan in de jaren 60. Toen lagen er al plannen om het gehele traject op een andere plaats aan te leggen. Destijds is dat plan*

tegengehouden door een groep zeer invloedrijke mensen. Door het traject toch op deze locatie te plannen wist Rijkswaterstaat dat ze problemen zouden krijgen.”

In deze periode worden door Rijkswaterstaat veel verwachtingen gewekt. Aan de spelers in het netwerk wordt gevraagd om mee te denken over mogelijke oplossingsrichtingen. De spelers in het netwerk konden reageren op de tekeningen en er waar mogelijk suggesties bijschrijven. De strategie van de omgeving is enerzijds meedenken en anderzijds afwachtend. Meedenkend in de zin zoals hiervoor beschreven en afwachtend, omdat ze vooral reageerden op signalen van Rijkswaterstaat. Echt grote stagnaties doen zich in deze periode niet voor.

In oktober 2002 wordt duidelijk dat het project A2 Den Bosch – Eindhoven 1 van de 33 projecten wordt die onder het regime van de Spoedwet Wegverbredingen vallen. Met dit cruciale moment eindigt deze ronde van dit beleidsproces.

Ronde 3 Trajectnota - Wegaanpassingsbesluit

Door de overstap van de Tracéwetprocedure naar de Spoedwetprocedure wordt de financiering gegarandeerd en lijkt niets meer een verdere uitvoering in de weg te staan. Rijkswaterstaat start met de verdere uitwerking van het Ontwerp Wegaanpassingsbesluit voor de A2 Den Bosch – Eindhoven. De wet moet dan nog officieel door de Tweede Kamer worden vastgesteld. De projectgroep heeft daar aan voorafgaand al informeel gewerkt aan de nadere uitwerking van het project. Een van de bewonersorganisaties over de wisseling in procedure. *“De A2 loopt dwars door een habitat gebied de Bossche Broek en langs een aantal landgoederen, waardoor uitbreiding in welke vorm dan ook op problemen stuit. Er zijn destijds door de minister hierover aan de betrokkenen brieven gestuurd met de belofte dat het traject niet verbreed zou worden. Grootste probleem is dat er nu toch willens en wetens wordt doorgedrukt en er bewust geen MER procedure wordt gevolgd. Wij zagen ook niet de nut en noodzaak van wisseling, omdat het project niet in de File top 50 voorkwam. Een van de randvoorwaarden voor deze procedure.”*

Alle ideeën en suggesties uit de voorgaande rondes worden hiermee teniet gedaan. Wel wordt tijdens inspraakavonden gelegenheid gegeven om ideeën en suggesties uit te dragen, maar van grote wijzigingen in de oplossingsrichting is geen sprake. Zeer tot frustratie van bewoners en bewonersgroepen. De weerstand over de kaders van de Spoedwet begint hiermee en de eerste voortekenen dat er stagnaties gaan optreden worden zichtbaar.

Door de projectorganisatie wordt vastgesteld dat de bewoners in het netwerk rondom het project A2 Den Bosch – Eindhoven negatief staan ten opzichte van het project. Besloten wordt om als mediator voor deze fricties een onafhankelijke voorzitter in te schuiven. Deze moet het proces begeleiden en daarmee wordt de projectorganisatie een van de vergaderdeelnemers en niet meer alleen de boodschapper van het “slechte nieuws”. De voorzitter probeert doorbraken te bewerkstelligen tussen de deelnemers in het netwerk, maar de bewoners en de georganiseerde bewoners dachten hier anders over. Een van de voorzitters van de georganiseerde bewoners verwoordt het als volgt: *“Gezellige avonden kunnen normaal helpen bij het kanalisieren van emoties. Echter het inspreken wordt als te gemakkelijk voorgespiegeld. In dit geval was de emotie al te hoog door voorgaande besluiten en we wisten dat we meteen een juridische procedure moesten starten. Onze strategie was gebaseerd op stagneren, het inspreken leidt tot niets.”*

De gemeenten die betrokken zijn bij de weg, onder meer Boxtel en Vught, willen dat Rijkswaterstaat hun belangen serieus neemt. De wethouder van de gemeente Vught geeft in het eerste bestuurlijk overleg van 16 januari 2003 aan: *“Met deze wet wordt ons het mes op de keel gezet!”*. Daarnaast zien de gemeenten weinig kansen tot onderhandeling. De gemeente Vught kan de zo gewenste verbetering van de A65/N65 niet gerealiseerd krijgen en de gemeente Boxtel krijgt geen gewenste extra aansluiting om haar eigen verkeersprobleem op te lossen. Rijkswaterstaat weet deze impasse te doorbreken door een alliantie te sluiten met de Provincie Noord-Brabant. Samen weten ze de bezwaren van de gemeenten weg te nemen. De gemeenten worden onder meer gewezen op de oproep van de regering tot medewerking van eenieder aan de uitvoering van de Spoedwet.

De projectleider geeft in een interview zijn beeld over dit cruciale moment:

“Voor ons werd het lastig toen de gemeenten dwars gingen liggen om vergunningen af te geven. Zij moesten toen overruled worden. Er is toen een bijeenkomst georganiseerd met de provincie waarin de provincie heeft bemiddeld om uit de impasse met deze gemeentes te komen.”

Een wethouder van een betrokken gemeente hierover:

“Ik heb zelf contact gezocht met de fracties van de Eerste en de Tweede Kamer. Ik heb gesprekken gevoerd met het Eerste Kamerlid Eversdijk, wat heeft geleid tot een motie. Ik blijf liever realistisch over de problemen want

uitbreiding van welvaart betekent nou eenmaal wat overlast. Mijn doel is uiteindelijk om een goede en serieuze gesprekspartner van Rijkswaterstaat te blijven.”

De Minister van Verkeer en Waterstaat neemt in november 2003 het Wegaanpassingsbesluit (WAB). Het besluit gaat de beroepsprocedure in. Tegen het besluit komen 20 appellanten in verweer, deels gezamenlijk en deels individueel.

De Raad van State doet in september 2004 uitspraak over de beroepen tegen het project A2 Den Bosch – Eindhoven. De Raad van State vernietigt, mede op grond van het niet naleven van Europese verdragen inzake luchtkwaliteit, het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van november 2003 betreffende de aanpassing van de rijksweg A2 op het traject ‘s-Hertogenbosch-Eindhoven. Met de uitspraak treedt een volgende stagnatie op en wordt een nieuwe impasse van nieuwe onderzoeken en onderhandelingen ingeluid. Met die uitspraak van de Raad van State eindigt de voor dit onderzoek beschreven periode.

De vertegenwoordiger van de bewonersorganisatie verwoordt het ontstaan van deze stagnatie als volgt: *“Juridisch gezien is het een heel ander project geworden. De gedachte was om even snel de procedure er door heen te slepen. Men dacht niet MER plichtig te kunnen zijn, later bleek dat gewoon niet waar. Ook dacht men niet te hoeven nadenken over de luchtkwaliteit. Ook dat bleek ongegrond. Door de Spoedwet is er een extra prikkel ontstaan om veel meer te weten te komen over internationale verdragen. Hieruit bleek dat het Ministerie deze verdragen in feite aan de laars lapt. Er is door de Spoedwet veel overhoop gehaald over de internationale normen ten aanzien van verkeersveiligheid. Nederland blijkt daar niet zo veel om te geven, terwijl bijvoorbeeld Spanje en Frankrijk dit steeds belangrijker gaan vinden.”*

Het is duidelijk dat de strategie van meedenken in de eerste twee rondes van dit project verschuift naar tegenwerking in de latere rondes. Een aantal spelers, onder meer de bewoners(organisaties) en ook de gemeenten, in het netwerk zijn niet gelukkig met de keuzen die het ministerie maakt en besluiten om het proces te frustreren.

In de onderstaande tabel worden de hiervoor beschreven rondes en cruciale momenten samengevat weergegeven:

Tabel 7.1.2 Rondes en cruciale momenten samengevat

Ronde	Start – Eind	Gebeurtenissen (cruciale momenten)
1. Naar de Startnotitie	+/- 1996 - 1999	<ul style="list-style-type: none"> • 1996 Startnotitie A2 Den Bosch - Eindhoven
2. Startnotitie – Trajectnota (niet vastgesteld)	1999-2002	<ul style="list-style-type: none"> • Wisseling van procedure
3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Oktober 2002, Onafhankelijk voorzitter bewonersoverleg ingesteld • Februari 2003, Gemeenten zeggen medewerking op • Juni 2003, Alliantie Rijkswaterstaat Provincie • November 2003, De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt het Wegaanpassingsbesluit (WAB) vast. • September 2004, De Raad van State vernietigt het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van november 2003 betreffende de aanpassing van de Rijksweg A2

7.1.1 Conclusie, rondes, impasses en doorbraken project A2

In het Wegverbredingsproject A2 wordt een lange aanloop genomen door veel partijen te betrekken en veel tijd te nemen voor een breed gedragen oplossing. Er worden ontwerpessies en discussieavonden georganiseerd met alle betrokken spelers om te komen tot een zo goed mogelijke belangenafweging.

De initiator Rijkswaterstaat betreft alle partijen bij de besluitvorming en niet alleen de inhoud, maar ook het proces van besluitvorming staat centraal.

Deze fase kenmerkt zich door rust en een bepaalde mate van verwachting bij de betrokken actoren.

Het project komt in een stroomversnelling als deze Spoedwet Wegverbredingen voor dit traject wordt ingevoerd. Deze Spoedwet moet zorgen voor een versnelde procedurele oplossing van de verkeersknelpunten. De Spoedwet Wegverbreding dwingt onder andere gemeenten versneld vergunningen af te geven en gaat voorlopig voorbij aan wetgeving over de geluidsnormen. Deze normen worden pas jaren later ingevuld.

De uitkomsten op procesniveau van de wisseling van Tracéwet- naar Spoedwetprocedure zijn voor het project A2 Den Bosch – Eindhoven niet positief. De weerstand bij de spelers in het netwerk begint te groeien vanwege de discutabele geluidsnormen en de normen van luchtkwaliteit. De samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de spelers in het netwerk komen uiteindelijk in een impasse wat leidt tot een andere voorzitter van de overleggen en inmenging van de provincie om de gemeenten te manen tot medewerking. Het projectmanagement voorzag de weerstand en probeert met deze maatregelen tijdig te sturen in het proces. Men geeft hierbij een stuk van de regie uit handen aan andere netwerkmanagers en het proces management maakt gebruik van dwang als machtsmiddel. De benoeming van een onafhankelijke derde zorgt voor een facilitator om het proces weer op gang te krijgen. Deze onafhankelijke derde krijgt echter te weinig gezag om iets aan de uitkomst te kunnen doen. De bewoners geeft zij geen keus, de Spoedwet moet worden uitgevoerd en de gemeenten wordt overruled.

De weerstand tegen het oprekken van geluidsnormen, waarbij pas jaren later iets gedaan wordt aan een oplossing, wekt zoveel wantrouwen dat zich coalities van bewoners en juridische experts gaan vormen. Ondanks deze weerstand tegen de plannen wordt het wegaanpassingsbesluit toch aangenomen. De overlegstructuur is doorbroken door een vetomacht bij Rijkswaterstaat. De bewonersorganisatie voelt zich hierdoor aangemoedigd om het verzet te intensiveren en gaan verder zoeken naar mogelijkheden om een impasse te bewerkstelligen. Deze wordt uiteindelijk gevonden door te kijken naar de Europese verdragen inzake luchtkwaliteitsnormen. De Raad van State doet uitspraak tegen de plannen van Rijkswaterstaat waardoor het project in een diepe impasse raakt. We zien dat het netwerk van veel onderling overleg en begrip en met een aantal zekerheden in een aantal rondes en impasses langzaam veranderd in een netwerk met spelers die kiezen voor de oppositie. Rijkswaterstaat heeft tijdens het proces een aantal rollen vervuld, als initiator, procesmanager als uiteindelijke beslisser. De rol met veel vetomacht blijkt in de praktijk een stap te ver voor de spelers. De inhoud van het besluit beïnvloedt het verdere proces dusdanig dat het proces bijna wordt stil gelegd. De normen en de belangen staan niet meer ter discussie, maar binnen bepaalde kaders staat de uitkomst vast. Rijkswaterstaat is welwillend om individuele situaties te bekijken, maar doet vervolgens geen uitspraken over aanpassing van de oplossingsrichting. Mede door deze onzekere situatie ontstaat er uiteindelijk een conflict tussen Rijkswaterstaat en de georganiseerde bewoners. Dit geschil kan niet meer in gezamenlijk overleg, maar alleen nog maar door tussenkomst van de onafhankelijke rechter opgelost kan worden. De strategiewijziging van Rijkswaterstaat, ingegeven door de wisseling van procedure heeft uiteindelijk in de praktijk geleid tot stagnatie van het proces en verlies van vertrouwen van de spelers in het netwerk. Doordat de trajectnota bij de procedurewisseling nog niet was uitgediscussieerd is het moeilijk te zeggen of de uiteindelijke technische aanpassing onder de Tracénota anders zou zijn dan deze nu is onder de Spoedwet.

7.2 A12 Rondes, cruciale momenten en impasses

Het projectverloop van het project A12 Veenendaal-Ede is op hoofdlijnen in hoofdstuk 5.1 al aan de orde geweest. In deze paragraaf worden uit de 10 jaar dat het project loopt een aantal cruciale momenten en impasses belicht in de rondes van het beleidsspel. Het doel van deze weergave is om een beeld te schetsen van het project zelf en van de sturingsstrategieën van de netwerkmanager Rijkswaterstaat.

Allereerst een overzichtstabel met daarin de rondes die door ons in het project A12 worden onderkend. Na deze tabel worden deze cruciale momenten besproken. Deze momenten vormen vaak het begin, een doorbraak of het einde van een ronde. De rondes rondom deze momenten worden dan ook besproken. In deze paragraaf wordt ook iets gezegd over doorbraken hiermee wordt bedoeld op de uitkomsten van de rondes en niet op de uitkomsten zoals beschreven in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Aan het einde van deze paragraaf volgt een tussenconclusie over de wisseling in procedure in het project A12.

Tabel 7.2.1: Rondes project A12

Ronde	Start – Eind	Betrokken spelers	Kenmerken
1. Naar de Startnotitie	+/- 1994-1996	Rijkswaterstaat Oost-Nederland, Gemeenten en belangengroepen BBG HSL-Oost A12	Speelt zich vooral af op bestuurlijk/ambtelijk niveau.
2. Startnotitie – Trajectnota	1996-2001	Rijkswaterstaat Oost-Nederland, Gemeenten en belangengroepen, bewoners(organisaties)	Veel Rijkswaterstaat intern, speelt zich vooral af op bestuurlijk niveau, burgers worden wel betrokken
3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004	Rijkswaterstaat Oost-Nederland, Gemeenten, belangengroepen en bewoners(organisaties)	Bestuurlijk/ambtelijk niveau, waar nodig worden de burgers betrokken

Ronde 1: Naar de Startnotitie

Door Rijkswaterstaat is voorafgaand aan de publicatie van de Startnotitie informeel voorwerk verricht door de Bestuurlijke Begeleidingsgroep HSL-Oost/A12 (BBG). Hierin zijn onder meer de betrokken provincies en de gemeentelijke samenwerkingsverbanden vertegenwoordigd. De BBG heeft door middel van reacties van belangstellenden en betrokkenen geïnventariseerd welke problemen er spelen en welke oplossingsrichtingen kansrijk zijn. Een brede groep van belangstellenden en betrokkenen heeft daarbij gelegenheid gekregen om te reageren. Dit liep uiteen van overheden tot (milieu)belangenverenigingen. Deze laatsten hebben van deze mogelijkheid, bij monde van Milieudefensie, ook gebruik gemaakt. Ze bleek vooral tegenstander te zijn van de aanleg van de HSL-Oost, die alleen maar meer reizen over lange afstand mogelijk zou maken. Daarnaast vreest milieudefensie voor een verdere toename van verkeer naar steden als Arnhem als deze een HSL-station zou krijgen.⁶²

Door deze aanpak zijn verschillende bestuurlijke spelers deelgenoot gemaakt van de inhoud van de Startnotitie. In deze fase van de procedures treden er weinig stagnaties op en nemen de actoren binnen het netwerk een wat afwachtende houding aan. Op de startnotitie worden weinig reacties ontvangen en die worden ontvangen zijn niet dusdanig dat het proces hierdoor wordt verstoord. De publicatie van de startnotitie is wel het moment dat kan worden overgegaan naar de tweede fase in de procedure het schrijven van de Trajectnota – MER.

Ronde 2 Startnotitie – Trajectnota

De werkwijze in de informele voorfase is een voorproefje geweest van de aanpak die tijdens de tracéstudie zelf is doorgezet – een aanpak die zich kenmerkt door openheid en tussentijds overleg. Hierdoor hebben de gemeenten, provincies en andere rijksoverheden het planproces nauwlettend kunnen volgen. Daarnaast hebben bewoners, ondernemers, belangenverenigingen en deskundige organisaties via klankbordgroepen en aspectbegeleidingsgroepen gedurende de studie kunnen meedenken, reageren en waar nodig kunnen corrigeren. De inzet was, kortom, om 'de omgeving' zo goed mogelijk bij het project te betrekken⁶³.

Deze ronde in het beleidsproces verloopt volgens de verschillende actoren in het netwerk stroperig. Tijdens informatieavonden en vergaderingen wordt heen weer gepraat maar echte vorderingen worden niet gemaakt. Burgers en belangenorganisaties worden uitgenodigd om hun visie op papier te zetten en deze worden door Rijkswaterstaat meegenomen in de Tracénota. Een burger zegt hierover: "De Tracéwetprocedure is weliswaar een goede, degelijke maar vooral een langdradige procedure. Een belanghebbende moet onderhand een planning bijhouden om te kunnen blijven volgen waar het over gaat en waar men is in de procedure." Een andere speler in het netwerk geeft aan: "In de Tracéwet procedure worden vaak uitgebreide teken, knip en plaksessies georganiseerd. Dit is niet nodig. Vertel gewoon wat de belangen zijn, leg deze goed uit en geef dan aan welke alternatieven over zijn. Ik heb bij de Tracéwetprocedure het gevoel dat we een soort superdemocratie aan het creëren zijn, waardoor bij mensen verwachtingen worden gewekt dat ze beter maar tegen kunnen zijn." Een andere actor zegt hierover dat de oude Tracéwet vooral een goed middel is om nieuwe infrastructuur te realiseren, zoals de A73 in Limburg, maar niet voor een plusstrookje aan de A12 Veenendaal – Ede. De mening over deze periode is in het netwerk van het project A12 niet echt positief te noemen. Het gaat dan vooral over de snelheid waarmee de procedure zich voltrekt. Desondanks zijn er in de archiefstukken in deze periode geen stagnaties te vinden die veroorzaakt zijn door spelers het netwerk. De actoren in het netwerk volgen een afwachtende passieve strategie ten opzichte van het project. Het beeld ontstaat dat vooral binnen Rijkswaterstaat, en daarmee onzichtbaar voor de buitenwereld, in deze ronde de stagnaties optreden en dat

⁶² <http://www.antenna.nl/~dbussche/hsloost.htm>, geraadpleegd op 12 december 2006

⁶³ Trajectnota A12 Veenendaal - Ede

deze niet zo zeer door de spelers in het netwerk worden veroorzaakt. Daarnaast vergt een Tracéwetprocedure een hoge mate van zorgvuldigheid en grondige studie.

Op de Tracénota komen vooral reacties die inhoudelijk van aard zijn, bijvoorbeeld een inspreker geeft aan dat hij variant X prefereert boven variant Y. Geen inspreker geeft aan dat ze tegen aanpassingen aan het wegvak is. De gemeente Ede laat haar reactie op de Tracénota door een extern bureau schrijven en geeft hier beargumenteerd in aan voorstander te zijn van het 4 x 2 alternatief (een van de duurdere alternatieven)⁶⁴. De minister beschikt echter anders en besluit het benuttingalternatief, in de vorm van plus- of spitsstroken, uit te laten werken⁶⁵.

Ronde 3 Trajectnota - Wegaanpassingsbesluit

Na de keuze van de minister om het benuttingsalternatief uit te werken begint de projectgroep met het uitwerken van het Ontwerp Tracébesluit (OTB). Het uitwerken van een OTB is een erg naar binnen gekeerd proces, waarbij de omgeving nauwelijks betrokken wordt. Soms zal uit hoofde van expertise aan een gemeente gevraagd worden of een bepaalde maatregel kan. Tijdens het opstellen van het OTB krijgt Rijkswaterstaat Oost-Nederland in april 2002 vanuit Den Haag het groene licht om alvast een start te maken met het uitvoeren van een Spoedwetprocedure en deze opdracht wordt 24 maart 2003 officieel. Het OTB wordt getemporiseerd en uiteindelijk niet meer uitgevoerd. In deze tussentijd wordt er door Rijkswaterstaat Oost-Nederland niet stil gezeten, intern gaan de diverse afdelingen hard aan de slag om de gewenste oplossing Plusstroken uit te werken en ondertussen wordt ook al contact gezocht met de buitenwereld over de wisseling in procedure. Een bijkomend gevolg van het starten van de (O)WAB-procedure Veenendaal – Ede is het beëindigen van de procedure op het wegvak Ede – Duitse grens, dit is voor veel actoren in het netwerk een reden om zich niet meer actief op te stellen. Een vertegenwoordiger van de belangenvereniging Bennekom Noord zegt hierover: *“Door de Spoedwet is er een knip gelegd bij het viaduct, vlak voor Bennekom-Noord en hiermee viel ons deel van het tracé buiten de boot. Ik ben later dan ook niet meer naar de informatiebijeenkomsten geweest...”* Het besluit om over te gaan naar een Spoedwetprocedure wordt door vertegenwoordiger van Transport en Logistiek Nederland, belanghebbende in het netwerk, als een doorbraak gezien, de: *“Als de Spoedwet er niet was geweest dan was de procedure voor het project A12 Veenendaal - Ede nu nog niet gelopen.”* De milieubelangenvereniging Stichting Milieuwerkgroep Ede is positief over de wisseling in procedure: *“Wanneer de kernwaarden van het milieu worden meegenomen, hebben wij geen bezwaar tegen een versnelde procedure voor een kleine ingreep als deze. In onze beleving is dat hier in voldoende mate gebeurd”*. Zoals de procedure van de Spoedwet voorschrijft wordt aan de aanliggende gemeenten gevraagd om in te stemmen met de procedure. Op 15 april 2003 zeggen de gemeenten Veenendaal en Ede hun medewerking aan de Spoedwet toe en worden hiermee deelgenoot van de gekozen oplossingsrichting. De vertegenwoordigers van de gemeenten hierover: *“De Spoedwet is een mooi instrument om infrastructurele knelpunten op bestaande wegen aan te pakken. Door de wet kun je in een korte tijd een procedure doorlopen en toch voldoende recht doen aan de belangen van de omgeving. Het feit dat de oplossing vanaf het begin van de procedure bekend was, heb ik niet als een belemmering ervaren. Het was eerder prettig. Hierdoor waren de kaders duidelijk en was de discussie over de oplossing van de effecten van de maatregel mogelijk.”* Het toezeggen van de medewerking is wel opvallend te noemen omdat de gemeenten in een eerdere ronde expliciet hebben aangegeven geen voorstander te zijn van een benuttingsmaatregel, maar juist een meer toekomstvastere variant wenselijk te achten.

De gemeenten treden na de formele toezegging ook toe tot zogenaamde werkgroepen rond het project en helpen Rijkswaterstaat bij het vinden van en versterken van draagvlak in de omgeving. De gemeente gaat mee naar bewonersbijeenkomsten geeft hierover aan dat de teneur van de bijeenkomsten met de bewoners positief is. Men had het gevoel dat er eindelijk wat gaat gebeuren en spreekt de hoop uit dat aan de eigen problemen wat gedaan kan worden. Een inwoner naast het tracé zegt hierover: *“Spoedwet is een goed instrument bij relatief eenvoudige problemen. Zoals het benutten van een weg.”* Verder geeft deze bewoner aan dat het voor hem, bij deze maatregel alleen van belang is dat zijn kernwaarde geluid wordt gerespecteerd en dat is bij dit project in hoge mate het geval.

De samenwerking tussen gemeenten en Rijkswaterstaat gezamenlijk om te komen tot een Wegaanpassingsbesluit is een doorbraak in deze ronde. Hiermee wordt het besluit van de minister om over te gaan tot een Spoedwetprocedure versterkt.

⁶⁴ Reactie gemeente Ede op de Trajectnota/MER A12 Veenendaal – Ede / Ede Duitse Grens (2001) *Gemeente Ede ruimtelijke ontwikkeling en beheer*, Arcadis, Amersfoort

⁶⁵ Kamerstukken II 28 359, nr. 1, pag. 1, 7 en 8

Het Ontwerpweggaanpassingsbesluit (OWAB) gaat op 2 maart 2004 ter inzage en roept wel veel reacties op. Deze hebben vooral te maken met het in onvoldoende mate rekening houden met kernwaarden, zoals geluid. Of dat er juist teveel rekening met deze kernwaarde wordt gehouden door het plaatsen van een te hoog scherm. De algemene teneur in de bezwaren is vooral het persoonlijke belang. Het netwerk is tegen de uitbreiding van de wegcapaciteit op zich gericht. Een door ons geïnterviewde bewoner over het individualistische karakter van het netwerk: *“...zoals ik aangaf heb ik vooral solistisch geopereerd...”*. Hier wordt het eerder geconstateerde individualistisch georiënteerde netwerk herbevestigd. Ook dit cruciale moment levert geen stagnatie op om verder te gaan naar het opstellen van een Wegaanpassingsbesluit. Een door ons geïnterviewde bewoner hierover: *“Ondanks alles vind ik het positief dat er een besluit genomen is, immers het verkeer moet doorstromen....Negatief is voor mij dat er geen geluidscherm wordt geplaatst”*.

De reacties op het OWAB worden door Rijkswaterstaat zo veel mogelijk meegenomen in het Wegaanpassingsbesluit (WAB) en het WAB wordt door de minister op 16 augustus 2004 getekend en een paar weken later ter inzage gelegd per. Niet lang daarna wordt besloten om de beroepszitting bij de Raad van State uit te stellen en niet veel later wordt deze geheel afgeblazen en kan het WAB niet worden uitgevoerd. Hier stagneert het proces voor een lange tijd en dit is niet te wijten aan de wil van de spelers binnen het netwerk om te komen tot een oplossing van het probleem, maar aan een externe factor: de vernietiging van het WAB A2 Den Bosch – Eindhoven en de gevolgen daarvan. Hiermee wordt een nieuw tijdperk ingeluid van nieuwe onderzoeken en onderhandelingen en eindigt de voor dit onderzoek beschreven periode.

De strategie die door de spelers binnen netwerk wordt gehanteerd in deze ronde is meewerken aan de gekozen oplossing en proberen hierdoor de best mogelijke oplossing te bereiken. Voorbeeld hiervan is de gemeente, in het verslag van de vergadering op 15 april 2003 staat: *“Beide gemeentes zijn bijzonder positief over deze aanpak en zeggen graag hun medewerking toe.”*

In de onderstaande tabel worden de hiervoor beschreven rondes en cruciale momenten samengevat weergegeven.

Tabel 7.2.2 Rondes en cruciale momenten samengevat

Ronde	Start – Eind	Gebeurtenissen (cruciale momenten)
1. Naar de Startnotitie	+/- 1994-1996	<ul style="list-style-type: none"> 1996 Startnotitie A12 Veenendaal - Ede
2. Startnotitie – Trajectnota	1996-2001	<ul style="list-style-type: none"> 2001 Tracénota MER ter inzage, gelijktijdig met de A12 Ede - Duitse grens
3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004	<ul style="list-style-type: none"> 23-04-02 Wisseling in procedure, de procedure om te komen tot een WAB start 15-04-03 Gemeenten zeggen medewerking toe 02-03-04 OWAB ter inzage gegaan 16-08-2004 WAB wordt ondertekend, en ligt vanaf 7 september ter inzage, de beroepsprocedure zal echter nooit starten

7.2.1 Conclusie, rondes, impasses en doorbraken project A12

Het project A12 Veenendaal – Ede heeft op het niveau waarop het hier wordt onderzocht geen echte impasses gekend. Het heeft wellicht lang geduurd, maar dit is niet te wijten aan het feit dat de spelers binnen het netwerk geen oplossing voor het door Rijkswaterstaat geconstateerde probleem wilde. Iedereen was in beginsel voor de gekozen oplossingsrichting, zolang zijn of haar waarden in een voldoende mate werden gerespecteerd. In de trajectnotafase hebben de respondenten de procedure vooral als traag en stroperig ervaren. Vooral het heen en weer praten over mogelijke varianten tijdens zogenaamde knip en plak sessies wordt door een speler in het netwerk als ronduit vervelend ervaren. Een andere actor uit het netwerk vindt dat een Tracéwetprocedure een uitstekend middel is, maar niet voor de hier geconstateerde problemen. Immers het gaat hier – volgens deze actor – niet om het aanleggen van nieuwe infrastructuur zoals bij de A73, maar om het anders benutten van een reeds aangetaste omgeving.

De wisseling in procedure heeft hier niet in evidente stagnaties (impasses) geresulteerd en is zelfs positief ontvangen. Wel hebben de gespeelde rondes doorbraken opgeleverd, maar dan in de ogen van de actoren in het netwerk in positieve zin het project kon immers verder. Dit neemt niet weg dat de belangentegenstellingen

zoals geconstateerd in hoofdstuk 6 wel degelijk aanwezig zijn geweest. Maar dit heeft minder te maken met de gevolgde procedure, maar meer met de individuele belangen en kernwaarden die in de ogen van de speler onvoldoende werden gerespecteerd.

Wanneer we kijken naar de strategieën die door spelers binnen het netwerk rond de A12 zijn gevoerd, zijn deze vooral afwachtend en waar nodig meewerkend dan wel meedenkend geweest.

De uitkomst van het project A12 is door de wisseling van Tracéwet- naar Spoedwetprocedure niet veranderd. Immers door de minister is in de trajectnota ook de keuze gemaakt voor alternatief duurzaam benutten en dat is in de Spoedwetprocedure verder uitgewerkt. Wanneer we op procesmatig niveau naar de uitkomsten kijken zien we dat de partijen over het algemeen tevreden zijn. Vanzelfsprekend zijn ook hier spelers aanwezig die hun belang niet voldoende gewaarborgd vinden. Zoals een reeds geciteerde bewoner al aangaf dat hij tevreden is dat er een besluit genomen is, maar het jammer vindt dat zijn kernwaarde niet goed is meegenomen. Uit de gesprekken is wel naar voren gekomen dat een uitkomst van de procedure is dat alles sneller is gegaan en dat daarmee de uitkomst van het proces ook versneld tot stand is gekomen.

7.3 Conclusie, effecten van wisseling in procedure

De projecten zijn in beginsel inhoudelijk vergelijkbaar, immers ze zijn beide begonnen als een Tracéwetprocedure en geëindigd als een Spoedwetprocedure. Maar de stagnaties en gevoerde strategieën van spelers en de effecten hiervan op de uitkomsten zijn verschillend. Daarnaast heeft het effect van wisselen in procedure binnen de processen verschillend uitgedrukt.

Ronden:

De rondes binnen de twee projecten en de periodes waarin deze rondes zich afspelen zijn vergelijkbaar. Ronde 1 is bij beide de weg naar de Startnotitie om te kunnen beginnen met de Tracéwetprocedure, daarna is ronde 2 van de Startnotitie naar de Trajectnota en de laatste ronde van de twee projecten loopt van de Trajectnota naar het Wegaanpassingsbesluit. In tabel 7.3.1 worden deze naast elkaar gepresenteerd.

Tabel 7.3.1: Rondes in de projecten A2 en A12

Project A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven		Project A12 Veenendaal – Ede	
Ronde	Start – Eind	Ronde	Start – Eind
1. Naar de Startnotitie	+/- 1995-1999	1. Naar de Startnotitie	+/- 1994-1996
2. Startnotitie – Trajectnota	1999-2001	2. Startnotitie – Trajectnota	1996-2001
3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004	3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004

Strategieën van spelers:

De strategieën van spelers in de twee projecten wijken in de verschillende rondes af. Bij het project A12 hebben de spelers een open houding richting het project en willen de spelers graag meewerken aan een oplossing van de congestieproblematiek op het onderhavige wegvak. Vanzelfsprekend geldt voor deze medewerking de voorwaarden dat hun belangen en kernwaarden in een voldoende mate worden gewaarborgd. Een ander kenmerk van de strategieën van de spelers in het netwerk rond de A12 is dat ze elkaar niet opzoeken in samenwerkingsverbanden. Gemeenten werken wel samen met Rijkswaterstaat, maar bijvoorbeeld omwonenden organiseren zich zeer beperkt.

De spelers van het netwerk behorend bij het project A2 zoeken elkaar juist op en proberen gezamenlijk de uitkomsten te beïnvloeden. De spelers in het netwerk rond het project A2 stellen zich vaak niet erg meewerkend op. Binnen dit project treedt dan ook een sterke juridisering van het proces en de verhoudingen op.

Stagnaties:

Binnen het project A12 zijn in vergelijking met het project A2 vrijwel geen stagnaties of impasses opgetreden die veroorzaakt zijn door spelers in het netwerk. Iedereen had en heeft wel een mening over de gekozen oplossingsrichting en vindt deze wellicht suboptimaal, maar de deelnemers aan het netwerk zijn ervan overtuigd dat er een probleem was en dat dit opgelost moest worden. De spelers binnen het netwerk hebben zich dan ook

meewerkend en meedenkend opgesteld. De gemeenten liggend aan de A12 Veenendaal – Ede hebben, bijvoorbeeld, besloten om alle medewerking aan de Spoedwetprocedure te verlenen.

Wanneer we hier een vergelijk trekken met het project A2 zien we wel grote verschillen optreden. Deels komt dit doordat het project A2 een heel andere historie kent. Hier was, als voorbeeld, door een minister in de zeventiger jaren toegezegd dat er niets meer zou gebeuren aan dit specifieke wegvak. Dit was voor leden in het netwerk alleen al een reden om het niet eens te zijn met een uitbreiding van de weg. Daarnaast zagen de deelnemers van dit netwerk geen duidelijk probleem. Immers het traject stond niet in een file top 50, een voorwaarde om opgenomen te worden in de versnelde Spoedwetprocedure, en zou hier toekomstig ook niet snel in voorkomen. Al met al voldoende redenen om niet mee te werken aan een – willekeurig welke – versnelde procedure.

De spelers in dit netwerk hebben dan ook getracht om het proces te stagneren. Iets wat door de wisseling in procedure alleen maar versterkt is. De gemeenten hebben bijvoorbeeld na de wisseling van de procedure besloten om niet mee te werken⁶⁶.

Door de wisseling in procedure binnen het project A2 worden volgens bewoners(organisaties) hun kernwaarden verder aangetast en de wisseling zorgt hiermee voor een sterke tegenreactie en een verdere juridisering van het proces. Hier zien we dat door een succesvol beroep bij de Raad van State in 2004 de bewoners(organisaties) het project in een diepe impasse raakt.

Uitkomsten:

Het effect van de wisseling in procedure op de uitkomsten is binnen de twee projecten ook verschillend geweest. Binnen het project A2 heeft het de spelers in het netwerk gemotiveerd om nog meer de samenwerking op te zoeken en juridische procedures te starten tegen de initiatiefnemer. Terwijl juist binnen het project A12 een tegengestelde reactie bij de spelers in het netwerk optreedt. De actoren stellen zich daar juist meewerkend op en zijn blij dat er eindelijk wat gebeurt en daarnaast ook nog - naar het zich laat aanzien - op de korte termijn. In hoeverre binnen het project A2 de wisseling in procedure effect heeft gehad op de oplossing van het verkeersprobleem is lastig te zeggen. Binnen de trajectnota, die nooit is vastgesteld, was duurzaam benutten van bestaand asfalt één van de opties. Binnen het project A12 was de keuze van de minister gemaakt voor duurzaam benutten van bestaand asfalt en is deze in feite uitgewerkt in het (O)WAB.

⁶⁶ Op een later moment in het proces hebben de aanliggende gemeenten toch hun medewerking toegezegd.

8 Procedure-uitkomsten & Netwerkmanagement

In het vorige hoofdstuk is bekeken hoe de processen zich binnen de twee wisselprojecten hebben voltrokken. Daarbij hebben we vooral gekeken naar de ronden, impassen en doorbraken binnen deze twee grotere en langer lopende projecten. In dit hoofdstuk wordt de loop van de processen binnen de vier onderzochte projecten gepresenteerd aan de hand van enquêtecijfers. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 4 & 5 zoals geformuleerd in hoofdstuk 3 beantwoord.

4. *Wat was de invloed van de managementaanpak en de wisseling in procedure op de besluitvorming en de uitkomsten in de onderzochte projecten?*

5. *Op welke wijze zijn de processen gemanaged?*

Door de beantwoording van de voorgaande deelvragen ontstaat een beeld in hoeverre de leden van het netwerk tevreden zijn geweest met oplossingen die het netwerkmanagement heeft voorzien. Hoe is hiervoor informatiemanagement ingezet en in hoeverre is bij de ontstane conflicten goed gehandeld? Hiermee kunnen we een oordeel vormen over gebruikte netwerkmanagementtechnieken binnen de projecten.

Net als in hoofdstuk 6 zijn de stellingen geclusterd naar thema's en worden de thema's gebruikt om de stellingen verder toe te lichten. In de paragraaf 8.1 Uitkomsten worden achtereenvolgens de thema's Openheid, Voortgang & Inhoud, Robuustheid & Inhoud van het proces en Wisseling in Procedure & Kernwaarden besproken. In paragraaf 8.2 Netwerkmanagement komen de volgende thema's aan de orde: Communicatie & Interactie, Beeld & Besluitvorming, Regels & Openheid, en Procesmanagement.

De enquêteresultaten zoals gepresenteerd in de eerste tabel⁶⁷ van elk thema zijn, net als in hoofdstuk 6, gebaseerd op een gemiddelde uitslag per stelling per project. Dit is de totale score per project gedeeld door het aantal respondenten per project. De gemiddelde uitslag van alle projecten samen is gebaseerd op een gemiddelde van alle respondenten van alle projecten samen. Gezien dit gewogen gemiddelde zal deze uitslag mede door afrondingsverschillen niet overeenkomen met de uitslag die wordt gepresenteerd in iedere tweede thematische tabel per actor. In deze tabel wordt het gewogen gemiddelde gegeven van de genoemde speler van alle vier de projecten. Aangezien niet alle respondenten tot een van de genoemde spelers gerekend kunnen worden komt het gemiddelde van de genoemde spelers niet overeen met het gemiddelde per project. Eenzelfde redenering geldt voor de tabellen per actor per project die zijn opgenomen in de bijlage B8.1 en B8.2.

8.1 Uitkomsten

Het managen van veelomvattende wegverbredingsprojecten als in dit onderzoek begint met de identificatie van de belangrijkste spelers en hun belangen, waarbij de inhoud van het probleem een rol op de achtergrond speelt (zie hoofdstuk 5). In het interactieproces brengen de spelers in het netwerk hun eigen belangen in, op zoek naar een probleemdefinitie en naar de identificatie van de oplossingen, die voor iedere speler voldoende aantrekkelijk moet zijn om zich aan het proces te committeren. De uitkomst van het proces heeft vaak het karakter van een soort package deal: een pakket afspraken, dat voor elke speler iets aantrekkelijks heeft. Liefst in de vorm van een win-win situatie (voor meer toelichting, zie hoofdstuk 2). Dit interactieproces moet zo goed mogelijk worden ontwikkeld en gemanaged, waarbij een aantal thema's in het netwerk en het proces geborgd moeten worden. Deze thema's zijn verwerkt in stellingen die zijn voorgelegd aan de spelers in het netwerk.

Thema 1 Openheid

In een proces waarin wordt gestreefd naar een zo breed mogelijk gedragen oplossing is het van belang dat openheid gewaarborgd is. De betrokken spelers moeten er van uit kunnen gaan dat er in voldoende mate aan hun belangen tegemoet wordt gekomen en dat zij het eindresultaat redelijkerwijs kunnen beïnvloeden. Openheid leidt tot meer vertrouwen en dat is binnen een netwerk belangrijk om tot gedegen en gedragen uitkomsten te komen. Openheid is ook van belang in verband met het resultaat van het proces. Het proces moet eerlijk

⁶⁷ s: In het voorgaande hoofdstuk werd daar waar nodig de standaarddeviatie gepresenteerd. Hier ligt de standaarddeviatie tussen de 0,30 en 1,66 en is relatief klein. De gemiddelde resultaten zijn hiermee redelijk gelijklopend te noemen.

verlopen, en iedere partij moet voldoende mogelijkheden hebben gehad om invloed te kunnen uitoefenen (zie ook hoofdstuk 2).

De volgende drie stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.1.1: Thema Openheid, Uitkomsten per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Openheid	1. Geprobeerd werd zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming		2,54	2,31	3,05	2,25	2,57
	2. Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad		2,71	2,19	2,59	2,67	3,38
	3. De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen		2,45	2,63	2,62	2,17	2,38

Tabel 8.1.2: Thema Openheid, Uitkomsten per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Openheid	1. Geprobeerd werd zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming		3,00	3,42	3,04	2,12
	2. Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad		2,75	3,42	2,96	2,56
	3. De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen		3,50	3,75	2,58	2,08

Legenda behorende bij tabellen 8.1.1 en 8.1.2

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Opvattingen

Uit het totaalbeeld, tabel 8.1.1, blijkt dat de actoren binnen de vier projecten vinden dat hun opvattingen slecht zijn meegenomen in de besluitvorming. De actoren uit het project A12 vinden hun project het meest democratisch. Zij scoren op de eerste stelling immers een 3,05. In tabel 8.1.2 wordt de uitkomst per speler gepresenteerd. In alle projecten hebben de actoren Rijkswaterstaat, gemeente en belangengroeperingen het beeld dat de opvattingen van alle actoren mee worden genomen in het besluitvormingsproces. De speler bewoners(organisatie) is het er absoluut niet mee eens dat hun belangen serieus worden genomen. Zij scoren hier een 2,12.

Als het totaalbeeld wordt gespecificeerd naar de projecten, zie voor de onderbouwende cijfers bijlage B8.1, zien we dat binnen de wisselprojecten A2 en A12 de actoren bewoners- en de belangenorganisaties vinden dat niet alle opvattingen in het proces van besluitvorming worden meegenomen. Bijzonder is, dat ook de initiërende actor vindt dat er niet is geprobeerd om de meningen mee te nemen. Binnen de twee projecten A2, A12 scoren deze respectievelijk 2,00 en 3,00.

In het Spoedwetproject A27 zijn alle actoren er niet van overtuigd dat alle opvattingen zijn mee genomen in de besluitvorming. Wanneer we het project A50 hier naast leggen blijkt dat alleen de bewoners(organisaties) absoluut niet het gevoel hebben dat hun inbreng is meegenomen in de besluitvorming. De overige actoren hebben wel dit gevoel, of hebben hier minder twijfels bij.

Inbreng en uitkomsten

In de tweede stelling wordt gevraagd om aan te geven in hoeverre de inbreng die gegeven is herkenbaar is teruggekomen in de uitkomsten van het beleidsproces. Het algemene beeld uit tabel 8.1.1 is dat binnen alle onderzochte projecten de spelers ervan overtuigd zijn dat hun inbreng onvoldoende herkenbaar terugkeert in de genomen besluiten. Wanneer we dit beeld omzetten naar een beeld per project zien we in dezelfde tabel dat de actoren die zich in het netwerk rondom het Spoedwetproject A50 bevinden het meeste van hun inbreng in de procedure terug zien in de uitkomsten van het project. De totaalscore voor dit project is 3,38.

Wanneer we hier het beeld uit de tabel 8.1.2 naast leggen zien we dat over het algemeen de gemeenten in alle 4 de projecten vinden dat de inbreng die de partijen hebben geleverd ook zichtbaar is in de uitkomsten van het project. Alle andere actoren, Rijkswaterstaat, belangenorganisaties en bewoners(organisaties) vinden dat de inbreng van de diverse spelers in de netwerken onvoldoende zichtbaar is geweest in de uitkomsten. Het is opvallend te noemen dat zelfs de initiërende actor Rijkswaterstaat vindt dat de inbreng van de andere actoren te weinig wordt meegenomen in de uitkomsten, terwijl het juist haar rol is om deze zo veel mogelijk mee te nemen in die uitkomsten.

Wanneer het geheel op spelersniveau per project (zie bijlage 8B1) wordt beschouwd komt het volgende beeld naar voren: de betrokken bewoners(organisaties) van het netwerk rond de projecten A2, A12 en A50, maar ook de belangenorganisaties van de projecten A2, A12 en A27 vinden dat zij geen herkenbare inbreng aan het uiteindelijke resultaat hebben geleverd. Wanneer we kijken naar de gemeente zien we dat deze binnen alle projecten van mening is een herkenbare inbreng te hebben gehad, waarbij alleen de gemeenten rond het project A50 te kennen geven hier neutraal in te staan

Een bewoner lid van het netwerk rond het project A2 zegt over de herkenbaarheid van de inbreng: *“Wij hebben veel ideeën aangedragen, maar daar is geheel niets mee gedaan. Van de 100% input heb ik nog geen 1% teruggezien. Onze ideeën zijn zonder duidelijke argumenten afgewezen”.*

Voor de tweede stelling (zie tabel 8.1.1) zijn geen grote verschillen waarneembaar tussen de wisselprojecten en de Spoedwetprojecten. Wanneer we kijken naar de score van de respondenten per project zijn de respondenten van de twee Spoedwetprojecten A50 en A27 het minst ontevreden over de herkenbaarheid van hun inbreng. In de opvatting over de mate van eigen inbreng is een duidelijk verschil is waarneembaar tussen de speler gemeenten, de belangenorganisaties en de speler bewoners(organisaties). Doordat gemeenten en belangenorganisaties meer op de hoogte worden gehouden van de voortgang in het proces, bijvoorbeeld doordat zij participeren in formele en informele overlegvormen, hebben zij meer invloed op de uitkomsten van de beleidsprocessen. Door deze participatie en invloed herkennen deze spelers hun eigen standpunten eerder in de uitkomsten.

Relaties en uitkomsten

Naast de openheid van het proces is tevens een stelling (3) over het proces zelf en het effect van het proces op de uitkomsten opgenomen. In deze stelling staat het partijenverbindende vermogen van het management centraal. In alle projecten wordt het zoeken naar relaties tussen en partijen en personen door Rijkswaterstaat en de gemeenten als positief beoordeeld (zie ook tabel 8.1.2 en B8.1). Daartegenover beoordelen de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties van alle projecten dit aspect van verbinden en het zoeken naar verbanden tussen standpunten en spelers juist als negatief of geheel niet van toepassing. Hier zien we een discrepantie in de opvatting over het projectmanagement. In de vergelijking tussen de projecten zijn alle spelers gemiddeld van de wisselprojecten het minst ontevreden over de verbindende kwaliteiten van het projectmanagement. De wisselprojecten hebben meer tijd gehad om een mate van gemeenschappelijkheid te creëren. Zoals bekend is het kenmerk van de Spoedwet snelheid, wanneer gekozen wordt voor snelheid is het lastiger om te communiceren over besluiten en uitkomsten. Hier ontbreekt vaak de tijd voor.

De oplossing in de Spoedwet is voorgeschreven en daardoor nauwelijks discutabel voor de partijen. De oplossing kon een beetje naar links en een beetje naar rechts, maar daar bleef het ook wel bij. Door de bewoners(organisaties) is dit ook gevoeld en om deze reden hebben zij een minder open houding ten opzichte van de voorgestane oplossingsrichting aangenomen.

Conclusie: thema 1 Openheid

Concluderend kunnen we stellen dat er voor bepaalde spelers zoals de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties nauwelijks sprake is geweest van openheid van het proces. Dit zal leiden tot wantrouwen en een defensieve houding. Teveel inhoudelijke randvoorwaarden zijn geschapen, mede door de komst van de Spoedwet, waardoor de oplossingsrichting binnen bandbreedtes al bekend was. De legitimiteit van de uitkomst zal hierdoor als laag worden gekwalificeerd door de spelers in het netwerk.

Thema 2 Voortgang en inhoud

Zoals in hoofdstuk 2 en 4 al opgemerkt moeten er genoeg kansen zijn voor de spelers om wat te kunnen winnen in het proces. Bij voorkeur wordt gestreefd naar een zogenaamde win-win situatie. Het proces moet voldoende prikkels bevatten om er mee door te gaan, het moet elementen bevatten waarmee de spelers zich kunnen verenigen. De inhoud moet voldoende aanspreken om zich te blijven blijvend te committeren aan het proces. Waar in deze projecten de norm ligt en wat de mening is over dit thema in relatie met de uitkomsten is gemeten door middel van een aantal stellingen.

De volgende drie stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.1.3: Thema Voortgang en inhoud, Uitkomsten per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Voortgang & Inhoud	4. Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen		2,49	2,13	3,00	2,08	2,75
	5. Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement		2,47	2,50	2,73	2,17	2,50
	6. Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.		2,68	2,63	2,90	2,33	2,88

Tabel 8.1.4: Thema Voortgang en inhoud, Uitkomsten per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Voortgang & Inhoud	4. Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen		3,00	3,42	3,04	2,12
	5. Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement		3,25	3,33	3,21	2,26
	6. Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.		4,00	3,33	3,13	2,45

Legenda behorende bij tabellen 8.1.3 en 8.1.4

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Alternatieve input

Wanneer we kijken naar de verschillen tussen de vier projecten in tabel 8.1.3 zien we dat vooral in het wisselproject A2 en in het Spoedwetproject A27 de vervlechting van de alternatieven (stelling 4) en wensen door Rijkswaterstaat niet gezien worden. Dit sluit aan bij de stelling uit de vorige paragraaf waarin de respondenten aangaven hun inbreng nauwelijks terug te zien in de uitkomsten van de projecten. Wanneer dit beeld wordt gelegd op de verschillende te onderscheiden spelers (zie tabel 8.1.4) zien we dat ook hier de bewoners(organisaties) vinden dat het management de aangedragen alternatieven onvoldoende in de uitkomsten heeft meegenomen. Ook hier zijn het weer de gemeenten die aangeven dat hun ingebrachte alternatieven en wensen het beste zijn meegenomen in de uitkomsten. Dit ligt hiermee in de lijn van de uitkomsten op de stelling 2 en wellicht ook stelling 1 in de vorige paragraaf openheid.

Stelling 4 verder uitgesplitst naar spelerniveau (zie bijlage B8.1) levert het volgende beeld op: de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties binnen de projecten A2, A12, A27 en de bewoners(organisaties) van het project A50 en de gemeenten van het project A27 vinden dat Rijkswaterstaat vast blijft houden aan de gekozen oplossing. Zij zien geen vervlechting met bestaande alternatieven en wensen. De bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties zijn van alle actoren in alle projecten, gezien de lage scores, teleurgesteld in het meenemen van hun wensen of het vervlechten van deze wensen in de uitkomsten van de projecten.

Tijdens de interviews kwam dit ook meermalen naar voren. Een bewoner, lid van het netwerk rond het project A2, verwoordt het als volgt.

“Ik heb zelf contact gezocht met Rijkswaterstaat. Echter op mijn brieven heb ik niets meer gehoord. Jammer, want daardoor haken ook veel medestanders af. Die geven al snel aan: ach verzetten of meedenken, het helpt toch niet.”

Bij het project A2 geven de overheden, Rijkswaterstaat en gemeenten, aan dat de bestaande wensen en alternatieven wel vervlochten zijn in de uitkomst van de procedure.

Kortom, veel wensen en alternatieven zijn volgens de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties niet in overweging genomen. Dit kan geleid hebben tot afname in belangstelling en afhaken in het proces. Doordat de netwerkpartners een dergelijke positie innemen, neemt de kans op een open en succesvolle besluitvorming af.

Taakopvatting van het projectmanagement

Wanneer gekeken wordt naar de wijze waarop het projectmanagement zijn rol heeft ingevuld vinden alle leden van de vier onderzochte netwerken over het algemeen (zie tabel 8.1.3) dat het projectmanagement deze rol niet goed heeft ingevuld. Wanneer we de twee wisselprojecten vergelijken zien we dat het project A2 het laagst scoort op dit punt, een 2,50. Als we dit beeld vertalen naar de tabel 8.1.4, op spelerniveau, zien we dat over het algemeen de overheden en de belangenverenigingen voorzichtig positief zijn over de rolinvulling door projectmanagement, maar dat de bewoners(organisaties) hierover ronduit negatief oordelen. Dit negatieve oordeel van de bewoners(organisaties) kan te maken hebben met de voorgaande stellingen. Wanneer je, je inbreng in onvoldoende mate in de uitkomsten terug ziet, ben je eerder geneigd om dit af te schuiven op het projectmanagement. Terwijl dit niet zo zeer aan een slechte invulling van de projectmanagementrol geweten hoeft te worden, maar dat hier net zo goed een andere factor debet aan kan zijn. Bijvoorbeeld te weinig ruimte krijgen van het ministerie om aan wensen te kunnen voldoen.

Wanneer dit op spelerniveau per project (zie bijlage B8.1) wordt bekeken zien we dat de gemeenten horende bij de wisselprojecten positief oordelen over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement. Hieruit spreekt een zekere mate van waardering over de projectleiding. De belangenorganisaties delen met een ruime 3 deze mening. De bewoners(organisaties) in de beide wisselprojecten oordelen duidelijk negatiever over het projectmanagement dan de andere leden van de netwerken binnen deze twee projecten.

Binnen de twee Spoedwetprojecten wordt negatief geoordeeld over de invulling van het projectmanagement. Positieve uitschieter hierin is de belangenorganisatie bij het project A50 met een score van 3,5 op de stelling over het projectmanagement. Een verklaring voor deze hoge score is te vinden in het feit dat door het plaatsen van dimbare verlichting (zie hoofdstuk 5.1), een win-win situatie is gecreëerd.

Conflicthantering van het projectmanagement

Uit de vergelijking van de antwoorden op de stelling over conflictbeheersing door het projectmanagement, zie tabel 8.1.3, komt naar voren dat de verschillende respondenten in de projecten door de bank genomen een negatief oordeel hebben. Respondenten uit de netwerken rond de projecten A12 en de A50 oordelen hier het minst negatief over. Dit is ook niet vreemd, want zoals we hebben gezien in het voorgaande hoofdstuk zijn in elk geval binnen het project A2 de conflicten heftig geweest. Uit reacties op de enquêteformulieren is af te leiden dat ook binnen het project A27 een groot conflict heeft gespeeld.

Wanneer de conflictbeheersing door het management wordt vertaald naar de spelers doet zich in tabel 8.1.4 een interessant fenomeen voor, namelijk dat de initiërende actor de mening is toegedaan dat zij dit wel aardig heeft gedaan (4,00). Terwijl juist de netwerkpartners het hier niet echt mee eens zijn. De bewoners (organisaties) geven de laagste waardering, een 2,45.

Het wordt interessant om dit beeld eens te vergelijken met de resultaten per project. Het beheersen van conflicten door het projectmanagement wordt door de bewoners(organisaties) lid van het netwerk rond het project A2 als een zwak punt gezien. Ook binnen de andere projecten zijn de bewoners(organisaties) niet lovend over de conflictbeheersing door het netwerkmanagement. Het is opvallend te noemen dat ook de bewoners(organisaties) die lid zijn van het netwerk rond de A50 vinden dat het projectmanagement de conflicten onvoldoende heeft beheerst. Terwijl er uit ons onderzoek nauwelijks conflicten in dit project naar voren komen. Voor de conclusie over dit thema een fragment uit een gesprek met een bewoner die deel uitmaakt van het netwerk rond het project A2: *“Tijdens de procedure heeft men constant geroepen: we kennen de problemen, maar we hebben geen geld. Er komt iedere keer iets anders bij en er worden geen passende oplossingen geboden. De hele procedure leidt tot veel frustratie en ergernis.”*

Conclusie: thema 2 Voortgang en inhoud

De bewoners(organisaties) vinden dat door Rijkswaterstaat een vorm van management is gevoerd waarin er weinig verwevenheid van pluriforme inzichten plaatsvindt en waarin er weinig prikkels werden gegeven om te komen tot een win-win situatie als uitkomst.

De kritische deel van de bewoners(organisaties) uit de netwerken rond de projecten A2 en A27 is zich door deze onmacht tijdens het proces meer tegen Rijkswaterstaat gaan keren. Een dergelijke weerstand wordt vaak opgeroepen in situaties waarbij het gevoel ontstaat aan de verliezende hand te zijn.

We concludeerden ook dat het niet inpassen van ideeën die worden aangedragen door leden van het netwerk rond een project niet altijd te wijten is aan onwil van het projectmanagement. Dit kan ook komen door te weinig ruimte die gegeven wordt in de regelgeving of door het hoger management.

Thema 3 Robuustheid en Inhoud van het proces

Beleidsprocessen zouden idealiter moeten leiden tot robuuste uitkomsten. Robuuste uitkomsten zijn uitkomsten die lang stand houden. Robuustheid wordt onder andere bereikt door voldoende rekening te houden met de kracht van belangen. Deze robuuste uitkomsten dienen verder voldoende inhoud te hebben, hierbij rekening houdend met de verschillende belangen en wensen. De afweging moet worden gemaakt tussen de extra kosten die doorberekend moeten worden en de belangen die er mee gemoeid zijn. Een vorm van het bereiken van een robuuste situatie is het afstemmen van ruimtelijke functies, bijvoorbeeld wanneer een woonsituatie en een weg in goede harmonie naast elkaar kunnen bestaan.

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.1.5: Thema Robuustheid en het proces, Uitkomsten per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Robuustheid en kernwaarden	7. De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken		2,50	2,00	2,68	2,58	2,75
	8. Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht		2,69	2,44	2,81	2,50	3,00

Tabel 8.1.6: Thema Robuustheid en het proces, Uitkomsten per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Robuustheid en kernwaarden	7. De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken		3,25	3,42	2,67	2,16
	8. Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht		3,25	3,42	2,75	2,59

Legenda behorende bij tabellen 8.1.5 en 8.1.6

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Een robuuste uitkomst

Uit de tabel 8.1.5 blijkt dat gemiddeld alle actoren binnen alle projecten er volledig van overtuigd zijn dat de gekozen oplossingsrichting voor de toekomst geen houdbare situatie oplevert. De robuustheid van de oplossing wordt het meeste betwijfeld door de leden van het netwerk rondom het project A2, waar een lage score van 2,00 wordt gegeven. Dit betekent dat de geënquêteerden het ermee oneens zijn dat de voorgestane oplossingsrichting voldoende houvast biedt voor toekomstige ontwikkelingen.

Wanneer we deze factor 'afdekken van problemen voor de toekomst' vertalen naar spelerniveau per project zien we een volgend beeld ontstaan. De robuustheid en duurzaamheid van de uiteindelijke oplossing wordt betwijfeld door de omwonenden rond de projecten A2, A12 en A50. Het is opvallend te noemen dat zelfs Rijkswaterstaat bij het project A2 niet overtuigd is van de toekomstige houdbaarheid van de gekozen oplossingen voor het project A2 Den Bosch – Eindhoven. Rijkswaterstaat scoort neutraal (3,00).

Hieruit kunnen we opmaken dat de robuustheid waarschijnlijk een verband heeft met de snelheid en openheid van het proces. Voor een toekomstig houdbare oplossing is meer nodig dan de oplossingen die de Spoedwetprocedure voorschrijft. In feite worden veel problemen verschoven naar de toekomst. Een voorbeeld hiervan is het op een later tijdstip schrijven van het geluidplan, maar ook de veel gehoorde opmerking, zowel binnen het project A2 als A12 is dat: *“de files alleen maar worden verplaatst. Begonnen ze bijvoorbeeld eerst bij plaats X, dan beginnen ze nu bij plaats Y of andersom.”*

Over het algemeen wordt over het verbinden van de ruimtelijke functies binnen de vier projecten negatief beoordeeld. De respondenten uit netwerk rondom het project A50 (zie tabel 8.1.5) zijn hier het meest positief over en het gemiddelde komt hier op 3,00 neutraal. Als we het verbinden van de ruimtelijke functies op actorniveau in tabel 8.1.6 bekijken komt daar uit dat de bewoners(organisaties) het minst tevreden zijn over de verbinding van deze functies. Wellicht niet onlogisch, immers wanneer iemand naast een drukke weg woont en degene te veel geluidsoverlast ervaart zijn de ruimtelijke functies niet goed verbonden. Voor een stedenbouwkundige van een gemeente kan dit de beste oplossing zijn over het geheel van het grondgebied van de gemeente gezien. De gemeente zijn het dan ook wel eens met stelling 7.

Een gemeenschappelijke uitkomst

Wanneer we het verbinden van de ruimtelijke functies beoordelen per project op spelerniveau (zie bijlage B8.1) zien we dat de gemeenten binnen het netwerk rond het project A2 hier behoorlijk positief in staan, de andere deelnemers aan het netwerk rond de A2 zijn het hier niet mee eens. Ook Rijkswaterstaat vindt dat de ruimtelijke functies met deze projectuitkomsten slecht met elkaar worden verbonden. Zij geeft voor dit aspect het cijfer 2,00. Wanneer we kijken naar het project A12 vinden de respondenten hier aflopend van 4 tot een kleine 3 dat de functies goed met elkaar in verbinding zijn gebracht. Waar de initiërende actor Rijkswaterstaat dit wel vindt, vinden de gemeenten dit minder en de belangenverenigingen zijn het er simpelweg niet mee eens.

De bewoners(organisaties) en de belangenorganisatie hebben een negatievere kijk op de verbindende kwaliteiten van het projectmanagement dan de spelers gemeenten en Rijkswaterstaat. De spelers in het netwerk van de projecten A2 en A27 beoordelen deze kwaliteiten het meest negatief van alle projecten. Er is voor wat betreft dit onderwerp geen duidelijk verschil tussen de wissel en de Spoedwetprojecten.

Conclusie: thema 3 Robuustheid en het proces

De beschouwing van deze stellingen leert dat de mate van robuustheid van de oplossing niet als zodanig wordt beschouwd in de wisselprojecten A2 en A12. Vooral de actoren bewoners(organisaties) en belangenorganisaties vinden de oplossing te eenzijdig en teveel gebaseerd op een korte termijn oplossing. In het proces zijn volgens de respondenten van de A2 en de A27 te weinig ruimtelijke functies meegenomen in de oplossingsrichting. Voornamelijk de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties vinden Rijkswaterstaat hierin tekortgeschoten.

8.1.4 Thema 4 Wisseling in procedure en kernwaarden

Als centraal thema van dit onderzoek (hoofdstuk 3) willen wij kijken naar de wisseling in procedure van Tracéwetprocedure naar de Spoedwetprocedure.

Wat heeft de wisseling betekend voor het verloop en de uitkomsten van het proces en hoe is de reactie hierop? Daarnaast is het van belang om te weten of de kernwaarden in de procedures worden gerespecteerd. Kernwaarden zijn waarden die van wezenlijk belang zijn voor een partij, zodanig dat deze waarden eigenlijk beschermd of op zijn minst gerespecteerd worden .

De volgende drie stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.1.7: Thema wisseling in procedure en kernwaarden, Uitkomsten per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Wisseling in procedure	9. De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure		2,72	2,19	2,68	3,00	3,00
	10. Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren		2,35	2,00	2,71		
Kernwaarden	11. Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak		3,45	3,44	3,73	3,00	3,63

Tabel 8.1.8: Thema wisseling in procedure en kernwaarden, Uitkomsten per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Wisseling in procedure	9. De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure		4,25*	3,17	2,88	2,01
	10. Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren (exclusief score A27 en A50)		3,00	3,00	3,84	2,01
Kernwaarden	11. Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak		3,00	3,00	2,54	3,99

Legenda behorende bij tabellen 8.1.7 en 8.1.8

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.1 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

De Spoedwet en de knelpunten

Binnen de wisselprojecten A2 en A12 vinden de spelers dat het knelpuntoplossende vermogen van de Spoedwetprocedure laag is (zie tabel 8.1.8). De spelers uit deze projecten oordelen beiden negatief over deze stelling. Wanneer we de projecten A27 en A50 hier naast zetten zien we dat hier een neutraal oordeel wordt gegeven over het knelpunt oplossend vermogen van deze procedure.

Wanneer we verder kijken naar de uitslag per actor zien we ook hier dat de initiërende actor vindt dat de Spoedwet een goed instrument is om knelpunten op te lossen en dat de andere actoren dit op zijn minst betwijfelen. Ook hier gaan de bewoners(organisaties) voorop (2,01), maar ook de gemeenten en belangenorganisaties hebben geen goed gevoel bij het knelpuntoplossende vermogen van de Spoedwetprocedure. Wanneer we dit verder uiteenrafelen naar de diverse projecten ontstaat er een volgend beeld.

In het bijzonder de bewoners(organisaties) van de projecten A2, A12, maar ook het project A27 en A50 zijn van mening dat de Spoedwet geen positieve invloed heeft gehad in het oplossen van knelpunten in de procedure (zie bijlage B8.1). De gemeenten en de belangenorganisaties in de projecten A2 en A50 vinden dat de Spoedwet wel een positieve bijdrage hieraan heeft geleverd. Rijkswaterstaat, met uitzondering bij het project A2, is over het algemeen positief over dit aspect van de Spoedwet.

De wisseling in procedure

De stelling over de wisseling (scopewijziging) in de procedure geldt, vanzelfsprekend, alleen voor de twee projecten die daadwerkelijk een wisseling in procedure hebben ondergaan en geldt als een van de kernstellingen van de vragenlijst. Hier wordt het algemene beeld wat in paragraaf 7.1 en 7.2 is geschetst bevestigd. De respondenten geven binnen het project A2 (zie tabel 8.1.7) aan dat zij niet gelukkig zijn met de wisseling in procedure, hier wordt dan ook een 2,00 gescoord. Verder wordt het beeld van het netwerk rond het project A12 bevestigd. Dit beeld houdt in dat een aantal leden van het netwerk een beter gevoel hebben bij de wisseling in procedure. De woordvoerder van de gemeente Ede hierover: "Ik vind de Tracéwet veel te stroperig en mijn voorkeur gaat dan ook uit naar de Spoedwet Wegverbreding."

Vergelijken we dit beeld met de uitslagen in tabel 8.1.8 dan blijkt dat de bewoners(organisaties) het over het algemeen niet blij zijn met de wisseling in procedure. Blijkbaar hebben zij de voorkeur om de Tracéwetprocedure te blijven volgen. Alleen Rijkswaterstaat zelf is blij met de wisseling procedure, zij scoren dan ook een 3,00. Van de andere twee spelers voelen de gemeenten het meest voor het standpunt van de bewoners(organisaties). De belangenorganisaties van de twee wisselprojecten zijn positief over de wisseling in procedure.

Wanneer we de wisseling in procedure op spelerniveau per project (zie bijlage B8.1) verder uitdiepen zien we nog duidelijker een bevestiging van het beeld dat opgeroepen werd in paragraaf 7.1 en 7.2, namelijk dat de door ons geselecteerde actoren, Rijkswaterstaat, gemeenten, belangenverenigingen en bewoners(organisaties) de scopewijziging binnen het project A12 vele malen positiever hebben ervaren dan de geselecteerde spelers binnen het project A2.

Een bewoner, behorend bij het netwerk rond het project A2, laat zich tijdens een interview niet positief uit over de scopewisseling:

“De beslissing om de Spoedwet door te laten gaan genomen door de Eerste Kamer is niet goed geweest voor de procedure. Neem de eerste verbreding van het traject in de jaren negentig, waardoor de burgers al behoorlijk boos waren. De werkelijke resultaten waren veel groter dan was voorgespiegeld. Er is teveel een salomitactiek toegepast, waarbij de problemen steeds zijn gebagatelliseerd. Als je besluiten rustig neemt en laat voort kabbelen dan geef je mensen de mogelijkheid om weerstand op de te bouwen. De besluiten voortkomend uit de Spoedwet zijn een stap te ver. Het weerstandsniveau is nu veel hoger dan bij de eerste uitbreidingsbesluiten.”

Aan de respondenten is gevraagd om op het respect voor de kernwaarden te scoren. Opvallend is dat binnen geen enkel project hier positief over gedacht wordt. Wanneer we de cijfers uit tabel 8.1.7 hiernaast leggen blijkt dat de in dit geval de hoogste score valt terug te vinden bij de respondenten die lid zijn van het netwerk rond het project A12 waar een 3 (neutraal) wordt gescoord. In de andere projecten vinden de respondenten dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met kernwaarden, zoals schone lucht of geluidsoverlast.

Als we dit beeld vertalen naar de spelers binnen de 4 projecten (tabel 8.1.8) dan zien we dat vooral de bewoners(organisaties) rondom de tracés vinden dat de kernwaarden uit het oog worden verloren. Rijkswaterstaat en de gemeenten nemen hierin een neutrale houding in aan. De belangenverenigingen zijn het niet eens met de bewoners(organisaties) en vinden daarmee dat de kernwaarden voldoende worden gerespecteerd in de gevolgde procedures.

Wanneer we op actorniveau (zie bijlage B8.1) kijken naar het waarden van de omgang met kernwaarden blijkt ook dat in alle projecten vooral de bewoners(organisaties) vinden dat er onvoldoende rekening hiermee wordt gehouden.

De inbreuk op de kernwaarden zal voor de actor bewoners(organisaties) leiden tot verzet. Voor de spelers die lid zijn van het netwerk rond het project A2 heeft dat veel impact gehad. Een bewoner, lid van het netwerk rond het project A2, is van mening dat het niet hebben van respect voor kernwaarden juist een prikkel is geweest om te volharden in het verzet, zo blijkt tijdens een interview:

“Onze insteek is altijd geweest dat de A2 Den Bosch – Eindhoven een te grote inbreuk op de levensvreugde van mensen heeft en er is te weinig oog voor persoonlijk leed. Hier is nooit naar geluisterd. Door onze volharding hebben wij uiteindelijk wel gelijk gekregen van de rechter. Dit is een vereiste geweest om eindelijk aandacht te krijgen voor mogelijke alternatieven. Momenteel wordt er eindelijk gesproken over alternatieven. Door de uitspraken van de Raad van State en de stagnatie in dit Spoedwet proces zal men hier serieus over moeten gaan nadenken, hoe men de internationale afspraken moet nakomen en hoe men dit soort infrastructurele projecten kan aanpakken.”

Conclusie: thema 4 wisseling in procedure en kernwaarden

Concluderend kunnen we stellen in de wisselprojecten A2 en A12 de komst van de Spoedwet niet als positief te ervaren. Vooral het ontbreken van ruimte om invloed te hebben op de procedure is voor de bewoners(organisaties) een zwaarwegend argument om tegen te zijn. Immers het beeld bestond dat de Spoedwet de nieuwe norm was en ruimte voor een andere inhoud was er niet. Het wisselen in procedure heeft het vooral binnen het project A2 lastiger gemaakt om de geconstateerde knelpunten op te lossen. Zoals de geïnterviewde bewoner al aangaf is er na de uitspraak van de Raad van State pas ruimte gekomen om weer over de knelpunten en kernwaarden te praten.

Als we naar de factor respect voor de kernwaarden kijken komen we tot de conclusie dat vooral in de wisselprojecten gevonden wordt dat de kernwaarden onvoldoende worden gerespecteerd. Dit is waarschijnlijk terug te voeren op het verleden, waarin toezeggingen zijn gedaan. Bijvoorbeeld geluidwerende maatregelen die nu niet meer worden nagekomen. Een van de bewoners(organisaties) rondom het project A2 geeft dat ook aan tijdens een interview: *“De metingen zijn niet gedaan rondom de woning, maar er wordt gebruik gemaakt van modellen die de werkelijkheid niet benaderen. Aanpassingen aan de woning in de vorm van isolatie zijn wel gemaakt, maar alleen aan de voorkant terwijl het geluid rondom het grote probleem is”.*

8.1.5 Conclusie uitkomsten

De oplossingen in de wisselprojecten en voornamelijk in de Spoedwetprojecten hebben weinig bandbreedte tot onderhandeling gekend. Vooral de bewoners- en de belangenorganisaties hebben dit ook gevoeld en om deze reden hebben zij een minder open houding ten opzichte van de voorgestane oplossingsrichting aangenomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er vooral volgens de actor bewoners(organisaties) een vorm van projectmanagement is gevoerd waarin er weinig verwevenheid van pluriforme inzichten plaatsvindt en er weinig prikkels om te komen tot een win-win situatie werden gegeven. De bewoners(organisaties) van het A2 en het A27 project zijn zich door deze onmacht tijdens het proces gaan verenigen en zich meer tegen Rijkswaterstaat gaan keren.

De oplossingen worden niet als toekomstbestendig beschouwd in de wisselprojecten A2 en A12. Voornamelijk de actoren bewoners- en belangenorganisaties vinden de oplossing te eenzijdig en teveel gebaseerd op een korte termijn oplossing. In het proces zijn volgens de respondenten van de A2 en de A27 te weinig ruimtelijke functies meegenomen in de oplossingsrichting. Vooral de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties vinden Rijkswaterstaat hierin is tekortgeschoten.

In de wisselprojecten A2 en A12 is de komst van de Spoedwet niet als positief is ervaren. Voornamelijk het ontbreken van inhoudelijke bandbreedte in deze wet wordt door de bewoners(organisaties) als negatief punt ervaren. De Spoedwet was de nieuwe norm en ruimte voor een andere inhoud was er niet. De factor respect voor de kernwaarden wordt vooral in de wisselprojecten als negatief ervaren. In het bijzonder door toezeggingen die niet na worden gekomen of door afspraken, over bijvoorbeeld geluidswerende maatregelen in de toekomst, waaraan men twijfelt roepen weerstand op. Een bewoner van de A2 vat het als volgt samen tijdens het interview; *“ De Spoedwet gaf enige verwachtingen over de aanpak van de geluidsoverlast, maar de norm wordt net zo lang opgerekend dat ze gewoon in de wet past of dat maatregelen uitgesteld gaan worden. Deze wetgeving werkt zeer frustrerend en ik ben hierdoor erg boos en teleurgesteld. Ik kan voorlopig geen kant op, want ik kan door de geluidsoverlast hier niet meer in de tuin zitten of werken. De overheid heeft mij erg in de steek gelaten”.*

8.2 Netwerkmanagement

Samengevat gaat de netwerkbenadering ervan uit dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal spelers in het netwerk. Deze spelers of actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen tot stand komt door samenwerking tussen actoren. Die samenwerking is allesbehalve eenvoudig en komt vaak niet spontaan tot stand. Daarvoor zijn vormen van netwerkmanagement nodig. Management van het netwerk betekent onder meer dat de overheid bij de vormgeving van beleid niet langer een autonome rol heeft maar een van de betrokken actoren is (zie ook hoofdstuk 2). Om inzicht te krijgen in welke managementstrategieën zijn gebruikt in de projecten en de reactie van de spelers in het netwerk daarop zijn hierover een aantal stellingen opgenomen. Ook hier zijn de stellingen geclusterd naar thema's.

8.2.1 Thema 1: Mate van communicatie en interactie

Verklaringen voor een succesvol verloop van interactiepatronen tussen actoren in netwerken kunnen onder andere worden gezocht in de mogelijkheden voor interactie met elkaar in het netwerk en de mate van interactie. Door intensieve interacties tussen actoren kan een verdeling van macht en middelen ontstaan die van betekenis kan zijn voor het succesvol functioneren van een netwerk.

De volgende drie stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.2.1: Thema Mate van Communicatie en Interactie, Netwerkmanagement per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Communicatie & Interactie	1. Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen		2,47	2,69	2,73	2,25	2,22
	2. Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad		2,83	2,81	2,64	2,75	3,11
	3. Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informele zin (nieuwsbrieven, informatieavonden etc.).		2,47	3,25	2,82	2,67	2,89

Tabel 8.2.2: Thema Mate van Communicatie en Interactie, Netwerkmanagement per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Communicatie & Interactie	1. Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen		3,00	2,83	2,42	2,26
	2. Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad		3,75	3,58	2,63	2,51
	3. Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informele zin (nieuwsbrieven, informatieavonden etc.).		3,75	3,50	2,71	2,69

Legenda behorende bij tabellen 8.2.1 en 8.2.2

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.2 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Communicatie tussen partijen

Het totaalbeeld van alle actoren in het onderzoek laat zien dat het versterken van de communicatie tijdens de procedure te wensen over liet. De scores liggen allemaal onder de 3, dit betekent dat alle respondenten dit als onvoldoende beoordelen.

In tabel 8.2.2 geven de bewoners(organisaties) de laagste waardering voor het versterken van de communicatie tussen de partijen. Blijkbaar vindt deze groep dat ze slecht worden betrokken bij het project en er onvoldoende communicatie is tussen de verschillende betrokken spelers. Duidelijk is ook dat in dit algemene beeld van de verschillende projecten ook Rijkswaterstaat er niet van overtuigd is dat voldoende aandacht is gegeven aan de versterking van de onderlinge communicatie tussen spelers.

Wanneer we deze cijfers in bijlage B8.2 verder uitsplitsen naar de actoren per project blijkt dat in de beide wisselprojecten A2 en A12 de initiërende actor Rijkswaterstaat vindt dat er veel aandacht is geweest voor het versterken van de communicatie tussen de spelers in het netwerk. Als we vervolgens kijken naar de andere spelers in de netwerken van de wisselprojecten zien we dat de gemeenten binnen het netwerk van het project A2 helemaal niet vinden dat er voldoende aandacht en tijd gestoken is in dit aspect van netwerkmanagement. Binnen de Spoedwetprocedure is communicatie een minder belangrijk onderdeel geweest in de managementaanpak dan bij de Tracéwetprocedure. Hier was het betrekken van de omgeving door middel van communicatie een van de kernwaarden. Maar blijkbaar heeft deze aanpak ook toen onvoldoende beklift, of heeft de Spoedwet een dusdanig zware stempel gedrukt op het oordeel dat de Tracéwetprocedure voor dit aspect niet relevant meer is.

Over het algemeen geven de actoren in de Spoedwetprojecten A27 en A50 (bijlage B8.2) ten opzichte van de wisselprojecten een negatiever beeld over de mate van communicatie. Dit is op zich ook niet vreemd, immers binnen deze projecten zijn geen uitgebreide vergaderingen of iets dergelijks georganiseerd en werden spelers nauwelijks samengebracht om te communiceren.

Binnen de twee wisselprojecten A2 en A12 ervaren vooral de bewoners(organisaties) de communicatie als tekortgeschoten.

Een van de bewoners van het A2 project geeft in een interview aan:

“Door al dat mediaspektakel van de brainwash campagnes van A naar Beter zien de leden van het netwerk uiteindelijk door de bomen het bos niet meer. Ook wij als bewoners zijn uitgenodigd voor een excursie langs de A2 met veel toeters en bellen. Als relatiegeschenk kregen wij, hoe cynisch een pechlamp mee naar huis.”

Samengevat zien we voor deze stelling dat binnen de projecten de meeste spelers de stimulering van de onderlinge communicatie onvoldoende beoordelen. Waarbij in de wisselprojecten Rijkswaterstaat wel vindt dat dit voldoende gefaciliteerd is, maar blijkaar was deze facilitering onvoldoende voor de andere spelers.

Contact tussen partijen

De volgende stelling binnen dit thema gaat over de mate van contact tussen de verschillende actoren. Ondanks dat de communicatie tussen de spelers door het netwerkmanagement onvoldoende is gestimuleerd, kunnen spelers elkaar wel opzoeken. Wanneer we voor dit aspect kijken naar tabel 8.2.1 zien we dat ook dit aspect door alle netwerken negatief wordt beoordeeld met een gemiddelde van 2,83. Waarbij de actoren binnen het netwerk van de A12 de laagste waardering geven. Dit is ook niet vreemd, want de strategie van het netwerkmanagement was er in de Spoedwetprocedurefase op gericht om de problemen per wijk aan te pakken en niet collectief. Dat de actoren binnen de projecten A27 en A50 een lage waardering geven voor dit aspect is niet opzienbarend. Contacten zoeken en onderhouden is niet van toepassing als men elkaar niet of nauwelijks kent vanuit de procedure en het netwerk. Uit de contactentabel in hoofdstuk 5 bleek ook al dat de actoren die hebben geparticipeerd in de projecten A2 en A12 veel meer contact met elkaar hebben gehad, dan de actoren die binnen de projecten A27 en A50 participeren.

Wanneer we kijken naar de mening van de respondenten gesorteerd naar groep (tabel 8.2.2) zien we dat Rijkswaterstaat vindt dat alle actoren voldoende contact met elkaar hebben gehad en de gemeenten dit beeld delen. De belangenverenigingen en de bewoners(organisaties) zijn het hier niet mee eens.

Wanneer we de resultaten van de individuele projecten naast deze tabellen leggen (bijlage B8.2) zien we dat de actoren bewoners- en belangenorganisaties van de projecten A2, A12 en ook de A27 aangeven dat er onderling niet voldoende contact is geweest. Bij het project A50 zijn dat alleen de bewoners(organisaties) die dat aangeven. Rijkswaterstaat is in alle projecten wel tevreden over de mate van contact en zegt het eens te zijn met de stelling. De gemeenten zijn wel tevreden over de mate van contact in de projecten A12, A27 en A50. De keuze van de projectleiding van het project A12 om met werkgroepen te gaan werken heeft blijkaar versterkend gewerkt op de contacten onderling en is door de gemeenten als nuttig en effectief ervaren. De vaststelling uit paragraaf 7.2. wordt hiermee bevestigd.

Consultatie van partijen

Een andere vorm van communicatie en het vergaren van informatie is consultatie van leden behorende tot het netwerk, het actief opzoeken van meningen van actoren/spelers in het netwerk. Hierover gaat stelling 3. Uit het algemene beeld (tabel 8.2.1) blijkt dat, binnen de projecten, het gevoel overheerst dat de leden van het netwerk onvoldoende zijn geconsulteerd in de fasen die de projecten doorlopen hebben. Het is opvallend te noemen dat alle spelers in het netwerk van de A2 dit aspect wel, zij het voorzichtig, positief beoordelen (3,25). Binnen alle andere projecten overheerst in algemene zin het gevoel dat de spelers te weinig zijn geconsulteerd door het netwerkmanagement.

Uit de tweede tabel 8.2.2 komt naar voren dat de speler bewoners(organisaties) zichzelf over het algemeen onvoldoende geconsulteerd voelt door Rijkswaterstaat. Dit blijkt ook wanneer dit beeld wordt doorvertaald naar gewogen gemiddeldes per project, per actor (zie bijlage B8.2).

De belangenorganisaties in het wisselproject A2 geven aan voldoende geconsulteerd te zijn geweest, de bewoners(organisaties) denken hier echter anders over en vinden eigenlijk dat ze te weinig geconsulteerd zijn geweest in het project door middel van inspraak, nieuwsbrieven en de informatieavonden. Een bewoner van het project A2 geeft tijdens het interview het volgende aan over de manier van consultatie: *“Wij kregen alleen een nieuwsbrief met berichten over beslissingen die al genomen zijn. Deze boodschappen zijn zo verwoord dat ze ook geen duidelijk antwoord geven op alternatieven of andere oplossingen.”*

De belangenorganisaties in het A12 project geven aan onvoldoende geconsulteerd te zijn geweest. Een geïnterviewde hierover: "We zijn op eigen initiatief wel een keer naar een informatieavond geweest, maar we zijn nooit actief benaderd om onze mening te geven, of inzichten over te dragen."

De bewoners(organisaties), gemeenten en de belangenorganisaties in het A27 project geven aan onvoldoende geconsulteerd te zijn geweest door middel van inspraak, nieuwsbrieven en de informatieavonden.

Rijkswaterstaat geeft echter aan dat er veel aan gedaan is om iedereen te informeren. In het bijzonder de bewoners(organisaties) in het netwerk rond de A50 geven aan dat ze te weinig zijn geconsulteerd in het project.

Conclusie: thema 1 mate van communicatie en interactie

Over het thema communicatie en interactie kunnen we zeggen dat met name de actoren bewoners en belangenorganisaties vinden dat er behoorlijk tekort is geschoten op dit terrein. Terwijl Rijkswaterstaat zelf en ook vaak de gemeenten vinden dat dit wel mee valt. Wanneer er te weinig aandacht wordt besteedt aan het faciliteren van de communicatie en interactie tussen de spelers in de netwerken kan het zijn dat het besef van wederzijdse afhankelijkheid kleiner wordt. Hiermee kan het succes van de spelers in het netwerk om te komen tot een gemeenschappelijk bevredigende oplossing verminderen.

Door communicatie betrokkenheid creëren is voor Rijkswaterstaat een mooie manier om te komen tot zogenaamde 'reframing' van het netwerk, dat wil zeggen ze kan hiermee het netwerk op andere ideeën en gedachten brengen over de inhoud van het probleem en de manier van samenwerking. Uit de enquête en de interviews blijkt dat in de wisselprojecten A2 en A12 de informatie en communicatie gepaard gaat met pieken en dalen waardoor de interesse en betrokkenheid van in het bijzonder de bewoners geleidelijk afneemt. De gemeenten in deze projecten blijven ambtshalve betrokken, temeer zij ook de eigen verantwoordelijkheid voelen voor het afgeven van vergunningen. In de Spoedwetprocedures A27 en A50 is de communicatie kort en krachtig. Alles staat in het teken van spoed, zo ook de communicatie en zo wordt het ook opgevat door de gemeenten en de bewoners. "Niet teveel zeuren, alles is toch al bepaald." In een volgend project voor dit wegvak zou dat kunnen leiden tot minder betrokken, of juist meer wantrouwende spelers.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de gemeenschappelijkheid tussen de leden van de netwerken.

8.2.2 Thema 2 Gemeenschappelijke beeld- en besluitvorming

Als de actoren van de onderzochte netwerken erin slagen om hun verschillende belangen en percepties op elkaar af te stemmen en gemeenschappelijke besluitvorming te realiseren is de kans op bevredigende uitkomsten van het proces groter. Om dit te onderzoeken voor de projecten zijn er een aantal stellingen over de gemeenschappelijke beeld- en besluitvorming van de spelers binnen een netwerk opgenomen.

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.2.3: Thema Mate van Gem. Beeld- en Besluitvorming, Networkmanagement per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project				
		Tot.	A2	A12	A27	A50
Gem. Beeld- & Besluitvorming	4. Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming	2,08	1,81	2,18	2,33	2,00
	5. In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	2,65	2,19	2,81	2,08	2,67

Tabel 8.2.4: Thema Mate van Gem. Beeld- en Besluitvorming, Networkmanagement per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren			
		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Gem. Beeld- & Besluitvorming	4. Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming	2,50	2,42	2,25	1,74
	5. In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	2,50	2,83	2,50	2,40

Legenda behorende bij tabellen 8.2.3 en 8.2.4

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.2 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Gemeenschappelijke besluitvorming

Het creëren van gemeenschappelijke besluitvorming is een belangrijk onderdeel om te komen tot draagvlak. De besluiten die zijn genomen in de projecten worden door de actoren (tabel 8.2.3) niet als gemeenschappelijk ervaren. Het gemiddelde van de 4 projecten komt uit op een 2,08. Vooral door de leden binnen netwerken van de wisselprojecten A2 en A12 wordt de besluitvorming niet als gemeenschappelijk gezien. Terwijl juist in die projecten wel is getracht om de besluitvorming zo veel mogelijk gemeenschappelijk te laten zijn. Het lijkt er dan ook op dat de gemeenschappelijkheid in de besluitvorming naar mate de procedure vorderde in deze twee projecten steeds minder gevoeld werd. Dit laat trouwens onverlet dat ook de respondenten uit de netwerken van de niet wisselprojecten A27 en A50 vinden dat de besluitvorming allesbehalve gezamenlijk is geweest. We hebben ook al eerder geconstateerd dat er niet of nauwelijks een netwerk rond deze laatgenoemde projecten aanwezig is geweest en daardoor kon de besluitvorming ook niet gezamenlijk zijn. Hier is probleemspecifiek overlegd; met de gemeente Zederik voor het project A27 en met de milieubelangenverenigingen voor het project A50.

Als we de gezamenlijke besluitvorming interpreteren naar de diverse spelers (tabel 8.2.4) zien we dat iedereen vindt dat de besluitvorming niet gezamenlijk is geweest, met als absoluut dieptepunt de groep bewoners(organisaties). Het is blijkbaar lastig om deze groep te betrekken bij de gemeenschappelijke besluitvorming.

De verdeeldheid binnen de projecten is groot (zie bijlage B8.2). Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de reacties van de respondenten uit het netwerk rond het project A2 zien we dat er is volgens alle actoren, behalve Rijkswaterstaat, geen sprake is van een gemeenschappelijke besluitvorming.

Een bewoner, lid het netwerk van het project A2, over de gemeenschappelijke besluitvorming:

"Er zijn lokale belangen versus de politieke druk. Rijkswaterstaat heeft opdracht gekregen om contact te maken en te houden met het publiek, maar eigenlijk liggen alle besluiten al vast door de politiek."

De bewoners- en de belangenorganisaties in het netwerk van het project A12 geven aan dat er geen duidelijke aanduiding van een gemeenschappelijke besluitvorming is geweest, Rijkswaterstaat en de gemeenten hebben wel het idee dat er een gemeenschappelijke besluitvorming is geweest, zij denken hier neutraal over. Deze laatste constatering is voor het project A12 ook niet verwonderlijk vanwege de coalitie van Rijkswaterstaat en de gemeenten. Deze coalitie heeft per knelpunt (zie ook 7.2) de probleemgebieden rond het tracé benaderd. De besluitvorming kon daarmee voor de burgers ook niet als gemeenschappelijk worden gevoeld. Immers het enige waar gemeenschappelijk over werd besloten was het probleem van die wijk of die woning.

Gemeenschappelijke uitgangspunten

Formuleren van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften (stelling 5) maken een proces kansrijk, omdat het zorgt voor draagvlak voor de besluiten. Het verhogen van draagvlak leidt tot kwaliteitsverhoging van het besluit. Partijen kunnen op deze wijze niet alleen hun belangen inbrengen, maar ook kennis en expertise met elkaar delen. Het beeld dat voortkomt uit de enquêtes geeft aan dat dit aspect niet of nauwelijks is meegenomen in de onderzochte projecten. Vooral in de projecten A2 en A27 geeft men aan dat snelle besluitvorming belangrijker werd gevonden dan de tijd nemen om te komen tot gemeenschappelijke uitgangspunten.

Binnen de projecten ontstaat het volgende beeld. In het Spoedwetragect A27 wordt volgens de bewoners(organisaties), de belangenorganisaties en de gemeenten onvoldoende gedaan aan het bepalen van de gemeenschappelijke uitgangspunten en de behoefte aan informatie. Van de leden van het netwerk rond het project A50 zijn vooral Rijkswaterstaat en de belangenorganisaties ontevreden over dit aspect. In de netwerken van de wisselprojecten A2 en A12 zijn vooral de bewoners- en de belangenorganisaties negatief over deze stelling.

Conclusie: thema 2 gemeenschappelijke beeld- en besluitvorming

Concluderend over de mate van gemeenschappelijke beeld- en besluitvorming valt te stellen dat er bij alle projecten met wat nuanceverschillen in de projecten A12 en A50 geen sprake is van gemeenschappelijkheid. De gemeenschappelijke uitgangspunten ontbreken vaak in de ogen van de bewoners- en de belangenorganisaties. Binnen de netwerken rond de projecten A2 en A27 is de netwerkmanager Rijkswaterstaat er niet in geslaagd om de uiteenlopende en strijdige belangen te herdefiniëren tot een gemeenschappelijk belang.

De procesbenadering voor beeld- oordeels- en besluitvorming zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 4 staat onder druk door de snelheid die de Spoedwetprocedure heeft gebracht. Hierdoor ontbrak simpelweg de ruimte om te komen tot een gezamenlijke beeld- oordeels- en besluitvorming .

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de structuur en de regels in het netwerk. Ze kunnen een aanduiding geven over de manier van interacties.

8.2.3 Thema 3 Regels en openheid van het netwerk

Voor het verloop van het proces kunnen regels en de openheid van het netwerk een rol spelen. Regels maken het bijvoorbeeld mogelijk om bij de interacties uit te gaan van minder afspraken, dit maakt de interactie wat eenvoudiger en vergroot de wederzijdse afstemming. Openheid geeft de mogelijkheid tot meer inzicht in de beweegredenen van anderen in de besluitvorming en toegang tot meer middelen om het doel te bereiken.

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.2.5: Thema Regels en Openheid van het netwerk, Netwerkmanagement per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project				
		Tot.	A2	A12	A27	A50
Regels & openheid van het netwerk	6. De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms e.d.)	2,65	3,13	2,62	2,75	2,11
	7. Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën en oplossingen aandragen	2,29	2,56	2,33	2,25	2,00

Tabel 8.2.6: Thema Regels en Openheid van het netwerk, Netwerkmanagement per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren			
		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Regels & openheid van het netwerk	6. De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms e.d.)	2,75	2,67	2,46	2,62
	7. Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën en oplossingen aandragen	3,00	2,67	2,29	2,19

Legenda behorende bij tabellen 8.2.5 en 8.2.6

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.2 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Organisatie van het netwerk

Uit het algemene beeld (tabel 8.2.5) komt naar voren dat niemand van mening is dat in afdoende mate de spelers die er toe doen bij het project worden betrokken. Binnen elk project wordt tussen de 2 en 3 gescoord, met als dieptepunt het project A50 waar men een 2,11 geeft. Een opvallend verschil met de meningen in voorgaande stellingen vooral bij de A2 en de A27 waarbij men aangeeft niet tevreden te zijn met de mate van contacten en communicatie terwijl deze response, zij het voorzichtig, aangeeft aan dat de relevante partijen wel betrokken zijn geweest via onderling overleg.

Als het algemene beeld uit tabel 8.2.5 in tabel 8.2.6 wordt vertaald naar spelerniveau zien we dat alle spelers twijfels hebben over het feit dat de relevante spelers worden betrokken. Zelfs de speler (Rijkswaterstaat) die het primaat heeft hiervoor de voorwaarden te scheppen vindt dat dit onvoldoende gebeurt.

De vertaalslag van deze resultaten naar project in bijlage B8.1 levert het volgende beeld op; binnen het netwerk van het project A2 vinden de gemeenten dat niet alle relevante partijen betrokken zijn geweest in het netwerk. Zij zijn het oneens met de stelling. Blijkbaar zien zij belemmeringen in de toetredingsmogelijkheden in het netwerk. De overige actoren in het netwerk staan hier neutraal tegenover.

De bewoners- en de belangenorganisaties van de projecten A12, A27 en A50, vinden dat niet alle relevante partijen betrokken zijn geweest in het netwerk.

Inbreng van externe partijen

Wanneer we kijken naar het gebruik maken van ideeën en oplossingen van externe partijen in de procedure (stelling 7) blijkt uit het gewogen gemiddelde dat de meeste geënquêteerden vinden dat aangedragen ideeën en oplossingen niet zijn meegenomen. Als we dit doorvertalen naar de projecten blijkt dat dit beeld over het algemeen hetzelfde blijft. Vooral de spelers uit het project A50 vinden dat er geen gebruik is gemaakt van kennis en kunde van buitenaf om mee te denken.

Dit beeld uitgewerkt per speler geeft als beeld dat de Rijkswaterstaat hier neutraal in staat, maar dat vooral de bewoners(organisaties) en belangenorganisaties het gevoel hebben dat onvoldoende van de mogelijkheid van een open proces gebruik is gemaakt. Als we de beelden per speler per project bekijken zien we dat Rijkswaterstaat vindt, zie bijlage B8.1, dat in de wisselprojecten A2 en A12 veel aandacht is geschonken aan nieuwe ideeën en het betrekken van kennis en kunde van buitenaf. De bewoners(organisaties) en de belangorganisaties van beide wisselprojecten zijn het daar niet mee eens. Bijvoorbeeld in het wisselproject A2 hadden de bewoners(organisaties) gewild dat ook anderen dan de deskundigen van Rijkswaterstaat waren ingehuurd op het terrein van geluid- en luchtverontreinigingnormen Tijdens het interview met een bewoner langs de A2 komt dit ter sprake:

"De normen voor geluidsoverlast en luchtverontreiniging worden met voeten getreden. De modellen om de overlast te berekenen benaderen de werkelijkheid helemaal niet en uitstel van maatregelen zorgt voor burgers die de overlast van het verkeer helemaal zat zijn. Het resultaat is erg veel onrust bij de gedupeerden en een zeer onveilige verkeerssituatie. Spitsstroken bijvoorbeeld suggereren dat vrachtwagens altijd kaarsrecht door rijden, maar bij een kleine uitwijking zorgen de smalle stroken voor gevaarlijke verkeerssituaties. De geluidsnormen voor wegen zijn veel hoger dan bijvoorbeeld de industrie. Voor burgers is het eigenlijk beter om op een industrieterrein te wonen dan in de buurt van een snelweg"

Alle actoren in de Spoedwetprojecten A27 en A50, met uitzondering van de gemeenten in het netwerk rond het project A50, vinden dat er niet genoeg aandacht is geschonken aan nieuwe ideeën, alsmede het betrekken van kennis en kunde van buitenaf. Het beeld heerst dat er door de netwerkmanagers eenzijdig naar de oplossing wordt gekeken.

Conclusie: thema 3 regels en openheid van het netwerk

Uit het voorgaande wordt geconcludeerd dat er een kloof bestaat tussen de initiërende actor die vindt dat er openheid en soepele regels in het netwerk zijn en de spelers die het netwerk gesloten vinden en de regels als strak en rigide ervaren.

De verschillen tussen de projecten laten zien dat het project A2 nog redelijk pluriform is geweest, maar volgens de actoren met teveel regels te maken had waardoor experts en andere spelers te weinig stem in het proces hebben gekregen.

In alle projecten is men het er over eens dat meer inbreng van kennis en inzichten door de spelers in de diverse netwerken wenselijk is. Hier is eigenlijk weinig verschil te ontdekken tussen de wisselprojecten en de Spoedwetprojecten.

8.2.4 Thema 4 Procesmanagement

Door het verschil in macht of middelen kunnen onder andere stagnaties of blokkades in de interacties en besluitvorming voorkomen. Het kan daarom van belang zijn dat er uiteindelijk een basis wordt gecreëerd van gemeenschappelijke percepties en belangen in de probleemoplossing. Om een convergentie van belangen en percepties te vormen en om interacties te bevorderen is er een procesmanager nodig die het netwerk kan begeleiden en sturen. In deze wegaanpassingsprojecten hebben de projectteams van Rijkswaterstaat deze rol op zich genomen. Hoe deze rol is vervuld in de projecten wordt als volgt beoordeeld.

De volgende twee stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd:

Tabel 8.2.7: Thema Procesmanagement, Netwerkmanagement per project totaalbeeld

Thema	Stelling	Project	Tot.	A2	A12	A27	A50
Procesmanagement	8. Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen		2,49	2,25	2,68	2,58	2,56
	9. In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middels bijvoorbeeld projectgroepen en stuurgroepen		2,52	2,56	2,95	2,75	2,33

Tabel 8.2.8: Thema Procesmanagement, Netwerkmanagement per actor totaalbeeld

Thema	Stelling	Spelers/actoren	RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Procesmanagement	8. Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen		4,50	2,83	2,58	2,06
	9. In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middels bijvoorbeeld projectgroepen en stuurgroepen		4,00	3,25	2,42	2,33

Legenda behorende bij tabellen 8.2.7 en 8.2.8

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

Tot.= totaalbeeld (Som van de scores/alle respondenten), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

In bijlage B8.2 zijn de tabellen opgenomen per thema, per stelling, per project, per actor.

Management van belangen

Het convergerende vermogen van de het projectmanagement bij impasses en problemen (stelling 8) wordt in tabel 8.2.7 onvoldoende gevonden. Het gemiddelde komt dan ook uit op een 2,49. Dat betekent dat in algemene zin het projectmanagement onvoldoende in staat blijkt om, wanneer het nodig is, de belangen zo te managen dat iedereen na verloop van tijd, bijvoorbeeld na een impasse, weer tevreden is. Wanneer we dit beeld vertalen naar de mening per speler (tabel 8.2.7) blijkt dat Rijkswaterstaat, die over het algemeen toch gezien wordt als de manager, vindt dat zij deze rol best goed vervult. De andere spelers denken hier duidelijk anders over. De score van de spelers gemeenten, belangenverenigingen en bewoners(organisaties) ligt rond de 2,49.

Wanneer we schakelen naar de bijlage B8.2 zien we dat het convergerende vermogen van het procesmanagement in alle projecten matig wordt gewaardeerd, waarbij de spelers in het netwerk van de A2 dit vermogen het laagst waarderen. In de wisselprojecten is in de eerdere ronden, voor de introductie van de Spoedwet (zie ook Hoofdstuk 7), veel moeite gedaan om de spelers nader tot elkaar te brengen. Desondanks zien we in de antwoorden weinig verschillen terug, en wellicht eerder parallellen, in vergelijking met de twee Spoedwetprojecten. Het wisselen in procedure heeft blijkbaar ervoor zorg gedragen dat een beeld is ontstaan, dat het bij elkaar brengen van de belangen door de spelers in het netwerk als onmogelijk werd gezien. Dit door de al vaker aangehaalde vastliggende regels en kaders van de Spoedwet.

In de netwerken van de twee wisselprojecten vonden de bewoners(organisaties) het projectmanagement in dit project niet sterk in het bij elkaar brengen van tegengestelde belangen (in het project A2 wordt een 1,73 gegeven en bij het project A12 een 2,50). Rijkswaterstaat geeft in de projecten A2 en A12 aan er alles aan gedaan te hebben om bij impasses en problemen de belangen zo goed mogelijk te hebben gemanaged. De gemeenten in het project A12 beoordelen het oplossen van impasses en problemen met een 2,67 wat ergens tussen mee oneens en neutraal ligt. Terwijl juist uit de gesprekken blijkt dat de problemen volgens de gemeenten wel goed

werden opgelost. Een vertegenwoordiger van de gemeente Ede zegt hierover: “Rijkswaterstaat is in mijn beleving goed omgegaan met de tegengestelde belangen. Dit lag ook in de veranderende houding van Rijkswaterstaat ten opzichte van de burger. Bijvoorbeeld dat er bijeenkomsten met belanghebbenden zijn gehouden waarin de confrontatie gewoon werd aangegaan. De kaarten werden open en bloot op tafel gelegd”

Bij de Spoedwetprojecten A27 en A50 geeft Rijkswaterstaat aan bij impasses en problemen de belangen zo goed mogelijk te hebben gemanaged. De bewoners(organisaties), de gemeenten en de belangenorganisaties in het netwerk van de projecten A27 en A50 vinden dit duidelijk niet.

Management van interactie

De stelling 9, in tabel 8.2.7, over de project- en stuurgroepen zegt iets over de mate van bevordering van interactie door coöperatief gedrag en loyaliteit. Dit is te bevorderen door een structuur van overleg te creëren.

De actoren in de projecten A50 en A2 waarderen deze vorm van procesmanagement het laagst (zie tabel 8.2.7). Ook de overige projecten A12 en A27 worden met een onvoldoende gewaardeerd. Ongetwijfeld zijn er binnen de projecten overlegvormen geweest, de respondenten vinden deze echter onvoldoende uit de verf gekomen. Als we naar deze zelfde stelling kijken in tabel 8.2.8 zien we dat Rijkswaterstaat en de gemeenten vinden dat de vormen van samenwerking ruim voldoende zijn georganiseerd, maar de andere twee spelers denken hier beduidend anders over. Zij vinden dit onvoldoende. Dit kan twee dingen betekenen, of ze hebben geen kennis gehad van de samenwerkingsvormen, of ze zijn wel betrokken geweest maar vinden dat deze vormen slecht hebben gefunctioneerd.

Binnen de twee wisselprojecten A2 en A12 en het project A27 geven gemeenten en Rijkswaterstaat aan te hebben samengewerkt door middel van project- en stuurgroepen (zie bijlage 8B.2). De belangenorganisaties en bewoners(organisaties) geven in alle projecten aan zelf van deze structuur niets gemerkt te hebben. De gemeenten in het netwerk rond het project A50 geven aan ook niets van een structuur van project- en stuurgroepen ervaren te hebben. Dit klopt want die zijn er, blijkens de archiefstudie, in dit project niet geweest. Opvallend is dus dat de overheden elkaar wel weten te vinden in dergelijke structuren - wellicht omdat hier een wettelijke afhankelijkheidsrelatie ligt? – en de andere spelers hier lastig toe kunnen toetreden.

Conclusie: thema 4 procesmanagement

Samenvattend kunnen we hiermee stellen dat de initiërende actor Rijkswaterstaat en de gemeenten meer hebben samengewerkt en een beter beeld hebben van de procesmanagementactiviteiten van Rijkswaterstaat dan de bewoners- en de belangenorganisaties. De bewoners en belangenorganisaties voelen zich hierdoor enigszins buitengesloten, wat niet bevorderlijk is voor het coöperatieve en loyale gedrag in het besluitvormingsproces.

Het lijkt erop alsof Rijkswaterstaat als procesmanager in een soort dubbelrol terecht is gekomen. Waarbij zij enerzijds de rol heeft als initiatiefnemer van het proces, maar tegelijkertijd ook vertegenwoordiger is van belangen van het Ministerie van Verkeer en waterstaat. In de onderzoeksresultaten zien we dat dit zowel weerstand oproept bij de actoren als afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van Rijkswaterstaat als procesmanager.

8.2.5 Conclusie Netwerkmanagement

De netwerkbenadering gaat ervan uit dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal spelers in het netwerk.

Verklaringen voor een succesvol verloop van interactiepatronen in netwerken kunnen onder andere worden gezocht in de mogelijkheden voor interactie met elkaar in het netwerk en de mate van interactie. Over de communicatie en de mate van interactie kunnen we zeggen dat met name de actoren bewoners- en belangenorganisaties vinden dat er behoorlijk tekort is geschoten op dit terrein.

Rijkswaterstaat zelf en ook vaak de gemeenten hebben hier een ander beeld bij. Uit de enquête en de interviews blijkt dat in de wisselprojecten A2 en A12 de informatie en communicatie gepaard gaat met pieken en dalen waardoor de interesse en betrokkenheid van in het bijzonder de bewoners(organisaties) geleidelijk afneemt. De gemeenten in deze projecten blijven ambtshalve betrokken, temeer zij ook de eigen verantwoordelijkheid voelen

voor, bijvoorbeeld, het afgeven van vergunningen. In de Spoedwetprocedures A27 en A50 is de communicatie en betrokkenheid kort en krachtig.

Kortom, de actoren in de Spoedwetprojecten A27 en A50 geven ten opzichte van de wisselprojecten een negatiever beeld over de mate van communicatie.

Binnen de twee wisselprojecten A2 en A12 ervaren vooral de bewoners(organisaties) de communicatie als tekortgeschoten.

Als de actoren van de onderzochte netwerken er in slagen om hun verschillende belangen en percepties op elkaar af te stemmen en gemeenschappelijke besluitvorming te realiseren is de kans groter op bevredigende uitkomsten van het proces. Zoals we hebben gezien zijn deze uitkomsten tot op heden niet zo positief.

De gemeenschappelijke besluitvorming, belangrijk als onderdeel van de kwaliteit en het draagvlak van het besluit, wordt in alle projecten als niet-gemeenschappelijk gezien. Opvallend is de lage waardering van de wisselprojecten A2 en A12, terwijl in deze projecten meer moeite is gedaan in de voorfase om de diverse inbreng mee te nemen in de besluitvorming. Het lijkt er op dat de participatie in de eindfase van het besluitvormingsproces, die door de wisseling van procedure steeds moeilijker toegankelijk werd, gezien wordt als een uitsluiting van de besluitvorming. Daarnaast werden ook nog de meest belangrijke besluiten pas in de eindfase gemaakt. De gemeenschappelijke uitgangspunten ontbreken vaak in de ogen van de bewoners- en de belangenorganisaties.

In de Spoedwetprojecten A27 en A50 spreken de respondenten zich ook negatief uit over de gemeenschappelijkheid van de besluitvorming. Gezien de nauwe bandbreedtes binnen het besluitvormingskader een logische reactie.

Voor het verloop van het proces kunnen regels en de openheid van het netwerk een rol spelen. Regels maken het bijvoorbeeld mogelijk om bij de interacties uit te gaan van minder afspraken, dit maakt de interactie wat eenvoudiger en vergroot de wederzijdse afstemming. Openheid geeft de mogelijkheid tot meer inzicht van anderen in de besluitvorming en toegang tot meer middelen om het doel te bereiken.

Het beeld dat ontstaat uit het onderzoek, lijkt op een kloof tussen de initiërende actor die openheid en soepele regels verkondigt, en de overige actoren die het netwerk gesloten vinden en de regels als strak en rigide interpreteren.

De verschillen tussen de projecten laten zien dat het project A2 nog redelijk pluriform is geweest, maar volgens de actoren met teveel regels waardoor experts en andere spelers te weinig stem in het proces hebben gekregen. In alle projecten is men het er over eens dat meer inbreng van kennis en inzichten wenselijk is. Hier is eigenlijk weinig verschil te ontdekken tussen de wisselprojecten en de Spoedwetprojecten.

In de interacties en besluitvorming kunnen stagnaties of blokkades voorkomen onder andere door het verschil in macht of middelen. Het kan daarom van belang zijn dat er uiteindelijk een basis wordt gecreëerd van gemeenschappelijke percepties en belangen in de probleemoplossing. Om een convergentie van belangen en percepties te vormen is er een manager nodig die het netwerk kan begeleiden en sturen. In deze Wegaanpassingsprojecten hebben de projectteams van Rijkswaterstaat deze rol op zich genomen.

Uit de onderzoeksresultaten kunnen we stellen dat de initiërende actor Rijkswaterstaat en de gemeenten meer hebben samengewerkt en een beter beeld hebben van de procesmanagementactiviteiten van Rijkswaterstaat dan de bewoners- en de belangenorganisaties. De bewoners- en belangenorganisaties voelen zich hierdoor enigszins buitengesloten, wat niet bevorderlijk is voor hun coöperatieve en loyale gedrag in het besluitvormingsproces.

Het lijkt erop alsof Rijkswaterstaat als procesmanager in een soort dubbelrol terecht is gekomen. Waarbij zij enerzijds de rol heeft als initiatiefnemer van het proces, maar tegelijkertijd ook vertegenwoordiger is van belangen van het Ministerie van Verkeer en waterstaat. In de onderzoeksresultaten zien we dat dit zowel weerstand oproept bij de actoren als afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van Rijkswaterstaat als procesmanager.

9 Managementsamenvatting (conclusie en aanbevelingen)

Het grote aantal files in Nederland leidt tot problemen. In de afgelopen tien jaar vervijfvoudigde het aantal files in ons land. Op dit moment haalt slechts de helft van de achterlandverbindingen de congestienorm⁶⁸ uit het oude Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVVII) van de overheid en voldoet iets meer dan de helft van de autosnelwegen aan de minimaal beoogde trajectnelheid⁶⁹ uit het geldende Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP). In de huidige situatie kosten files de transportsector 10 procent van de productieve uren⁷⁰ en Rijkswaterstaat heeft berekend dat een file de samenleving 2000 Euro per kilometer, per rijstrook, per uur kost⁷¹. De toenemende files tasten de concurrentiekracht van Nederland aan. Aangezien de groei van de bevolking en de vraag naar mobiliteit toeneemt, moet er iets gebeuren.

Door de lange procedures om te komen tot een wegaanpassing wordt de filebestrijding belemmerd. Die lange procedures spelen de wegbeheerder parten, want het duurt in Nederland gemiddeld acht jaar voordat een Rijksinfrastructuur project is gerealiseerd⁷². Om de doorstroming te verbeteren staat een aantal aanpassingen van snelwegen op het programma. In het Hoofdlijnenakkoord van de regering Balkenende II⁷³ is aangekondigd dat, ter bespoediging van de procedures en daarmee snellere realisatie bij wegverbreding, de 'Spoedwet Wegverbreding' die onder het kabinet Balkenende I door de Tweede Kamer is vastgesteld wordt uitgevoerd. De genoemde 'lex specialis' Spoedwet Wegverbreding heeft als doel om voor de weggedeelten waarop de wet van toepassing is binnen de kabinetsperiode de specifiek beoogde wegaanpassingen te realiseren⁷⁴.

Een aantal van de tracés die nu onder de Spoedwetprocedure⁷⁵ vallen zijn tracés die voorheen onder de Tracéwetprocedure werden onderzocht. In dit onderzoek wordt gekeken naar de bestuurskundige effecten van een omschakeling van procedure in lopende projecten. Centraal staat de wisseling van Tracéwet- naar Spoedwetprocedure.

9.1 Methode van onderzoek

In dit onderzoek wordt bekeken wat voor een effect het wisselen van de procedure heeft gehad op de spelers in het netwerk, waarvan de initiatiefnemer Rijkswaterstaat deel uit maakt. Het onderzoek kent de volgende centrale onderzoeksvraag en doelstelling:

Centrale onderzoeksvraag:

Wat is het effect van de wisseling van de procedure van Tracéwet naar de procedure Spoedwet Wegverbredingen geweest op de voortgang van infrastructurele projecten en de percepties van spelers hierop?

⁶⁸ Het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV 2) noemt in 1986 de congestienorm als indicator voor bereikbaarheid. De congestienorm is de kans op vertraging op werkdagen gedurende 24 uur, uitgedrukt in een percentage. De indicator staat voor een minimale norm voor kwaliteit van de verkeersafwikkeling. De norm is gelijk aan de laagste som van directe en indirecte kosten. Op achterlandverbindingen van de mainports lag de norm op twee procent, voor het overige deel van het hoofdwegennet gold een congestienorm van vijf procent.

⁶⁹ Om de kwaliteit van de bereikbaarheid op het hoofdwegennet te kunnen meten introduceerde het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) de indicator trajectnelheid. In het NVVP is hierover het volgende verwoord: "Er zal een basiskwaliteit voor de bereikbaarheid worden gerealiseerd in de vorm van een trajectnelheid op autosnelwegen, gemiddeld over alle werkdagen van het jaar, van ten minste zestig kilometer per uur gedurende het drukste uur. "Waar de trajectnelheid structureel onder de toetswaarde van zestig kilometer per uur komt is sprake van een knelpunt" in Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Monitoring Trajectnelheden in 2000, Rotterdam, 2001

⁷⁰ Doppert, E. Transport en Logistiek, *Afname Fileduur een farce*, Zoetermeer, 16 mei 2002

⁷¹ Schreuder, A, *Altijd zondag met stille banden*, NRC-Handelsblad, 30 mei 2006

⁷² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, MIT Projectenboek, Den Haag, 2002

⁷³ Meer doen, meer werk, minder regels (2003) Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D'66. P. 13

⁷⁴ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze lex specialis een limitatief aantal projecten kent en na realisatie van deze projecten komt te vervallen.

⁷⁵ Uit ervaringen van Rijkswaterstaat is gebleken dat voor een relatief kleine aanpassing aan een weg de zware en lange procedure die de Tracéwet 1993 voorschreef niet gerechtvaardigd was. In de Tracéwet van 2005 zien we dan ook een vergelijkbare procedure als die van de Spoedwet procedure terug. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport alleen gesproken over Tracéwet en niet over Tracéwet 1993 of Tracéwet 2005.

Doelstelling onderzoek:

Het onderzoek heeft tot doel een reconstructie/probleembeschrijving te geven van de gang van zaken bij vier vooraf te selecteren projecten en op grond van de uitkomsten beleidsadviezen te geven over de manier waarop in de toekomst de geconstateerde kansen en problemen beter benaderd kunnen worden.

Hierbij dienen beleidsnetwerktheorieën als uitgangspunt.

Om dit te kunnen onderzoeken zijn vier wegverbredingsprojecten geselecteerd. Deze vier projecten zijn gekozen omdat de Spoedwet drie verschillende categorieën projecten kent. De zogenaamde A, B en C projecten. Kort gezegd komt het erop neer dat de gekozen oplossing binnen de A - categorie projecten permanent is, bij de B - categorie projecten is de oplossing semi-permanent en bij de C- categorie projecten worden de tijdelijk opgeloste knelpunten snel gevolgd door een definitieve oplossing. Elk van de gekozen projecten heeft een ander netwerk, andere waarden en andere beginsituaties

- de A2 Den Bosch – Eindhoven, een wisselproject⁷⁶ vallend in de B-categorie en nog niet afgerond, was eerst een Tracéwetprocedure en ging over in een Spoedwetprocedure;
- A12 Veenendaal-Ede, een wisselproject, vallend onder de A-categorie en nog niet afgerond, was eerst een Tracéwetprocedure en ging over in een Spoedwetprocedure;
- A27 Gorinchem-Noordeloos: een afgerond B-project dat alleen een Spoedwetprocedure heeft gekend;
- A50 Arnhem Centrum-Beekbergen: ook dit B-project is afgerond en heeft alleen een Spoedwetprocedure gekend.

In dit onderzoek wordt het sturingsproces beschreven vanuit het perspectief van de overheid, in de hoedanigheid van het uitvoeringsorgaan van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijnde Rijkswaterstaat. In ons onderzoek geven wij uitkomsten en aanbevelingen die mogelijk een bijdrage leveren aan de zoektocht naar passende procedures om te komen tot een oplossing van de maatschappelijke vraagstukken die spelen op het terrein van de hoofdinfrastructuur in ons land.

Om de centrale onderzoeksvraag en doelstelling van het onderzoek uit te werken is een antwoord geformuleerd op volgende deelvragen. (Zie kader 9.1)

Kader 9.1: Deelvragen onderzoek

1. Wie kunnen als de belangrijkste spelers rondom de te onderzoeken projecten worden geduid?
2. Hoe zien de netwerken rondom de verschillende wegverbredingsprojecten er uit en welke verschillen zijn er te zien tussen die netwerken?
 - a. Welke interactiepatronen zijn er te onderscheiden?;
 - b. Welke afhankelijkheden zijn er tussen die actoren/spelers?
3. Welke percepties bestaan er bij de actoren op het terrein van: probleemdefiniëring, de ideeën van andere partijen en de verandering van het besluitvormingsproces in het project door een andere procedure?
4. Wat was de invloed van de managementaanpak en wisseling in procedure op de besluitvorming en de uitkomsten in de onderzochte projecten project?
5. Op welke wijze zijn de processen gemanaged?
6. Wat is de invloed geweest van de spoedwetprocedure op de uitkomsten van de wegverbredingsprojecten en hoe zou het management het meest optimaal kunnen handelen bij een procedurewisseling?

9.2 Theoretische achtergronden en noties

Om een reconstructie te kunnen maken van de gang van zaken binnen de projecten en om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Als verklaringsmodel wordt in dit theoretische kader de netwerkbenadering gebruikt.

⁷⁶ Wisselproject: project dat eerst een Tracéwetprocedure kende en later is overgegaan in een Spoedwetprocedure.

Centraal in de (beleids)netwerkbenadering staat het samenwerkingsprobleem, waarin beleid het resultaat is van de interactie tussen actoren die binnen netwerken actief zijn en deelnemen aan het proces. Verklaringen voor het verloop van interacties in het proces moeten worden gezocht in de (institutionele) kenmerken zoals de (machts)bronnen en regels of in kenmerken van de interactiesituatie tussen de actoren. Van belang bij de deze twee kenmerken is welke spelinzet en strategieën de actoren hierbij hanteren. Door deze kenmerken en hoe de actoren deze gebruiken ontstaat de kans op een verscheidenheid aan doelen en belangen en daaruit voortvloeiende conflicten over de verdeling van kosten en baten en oplossingen. De samenwerking tussen actoren komt vaak niet vanzelf op gang en verloopt vaak niet probleemloos. In dat geval is er netwerkmanagement nodig om te zorgen voor prikkels tot samenwerking en reductie van conflicten om de interactie op gang te houden en te komen tot breed gedragen oplossingen.

9.3 Spelers

Wie kunnen als de belangrijkste spelers rondom de te onderzoeken projecten worden geduid? Uit de analyse van de projectstukken is gebleken dat in alle verschillende projecten de volgende variëteit aan actoren voorkomt:

Tabel 9.3.1: Spelers en middelen

Actor	Rol	Middel ⁷⁷
• Inspraakpunt Ministerie van Verkeer & Waterstaat	Procesbegeleider	In dit kader geen.
• Rijkswaterstaat Regionale Dienst	Initiatiefnemer	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Projectleider Rijkswaterstaat	Uitvoerder	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Provincie	Bestuurder, belanghebbende, vergunningverlener	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Gemeente	Bestuurder, belanghebbende, vergunningverlener	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Waterschap	Bestuurder, belanghebbende, vergunningverlener	Productiemiddelen, financiële middelen, competenties, kennis en legitimiteit
• Specialisten Geluidsonderzoek	Deskundige	Kennis
• Specialisten Luchtonderzoek	Deskundige	Kennis
• Juridische specialisten	Deskundige	Kennis
• Bouwkundige specialisten	Deskundige	Kennis
• Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	Belangenbehartiger	Legitimiteit, kennis, soms financiële middelen en productiemiddelen
• Belangenorganisatie Milieu	Belangenbehartiger	Legitimiteit, kennis, financiële middelen en productiemiddelen
• Belangenorganisatie met een economisch doel	Belangenbehartiger	Legitimiteit, kennis, financiële middelen en productiemiddelen
• Belanghebbende burgers	Belanghebbende	Legitimiteit, kennis
• Hulpdiensten	Belanghebbende	Legitimiteit, kennis, productiemiddelen financiële middelen en competenties

Rijkswaterstaat regionale dienst en de projectleider zijn de uitvoeringsdienst van de initiërende actor en hebben daarmee veel (machts)middelen. De gemeente en provincie zijn als bestuursorganen een directe betrokken actor in het netwerk rondom onderzochte projecten. De gemeenten zijn betrokken, omdat de wegen over hun

⁷⁷ Zie ook: hoofdstuk 2.3 en Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004) P. 145

grondgebied lopen en de provincie heeft een belangrijke rol in de totale ruimtelijke ordening. Van de specialisten geluid- en luchtonderzoek is de verwachting dat ze een prominente rol hebben, omdat hun vakgebied voor de betrokken spelers in het netwerk belangrijk is. De bouwkundige experts zijn opgenomen omdat zij in het netwerk verantwoordelijk zijn voor over de inpassing van het traject in het landschap. De juristen zijn opgenomen omdat ze in alle zienswijze- en beroepsprocedures een belangrijke rol hebben. Alle specialisten hebben kennis als middel dat zij kunnen inzetten. De diverse belangenorganisaties hebben in alle projecten hun stem laten horen door middel van inspraak en contacten met de andere actoren. De bewoners(organisaties) en burgers zijn een vanzelfsprekend onderdeel van het netwerk rondom dit soort projecten. Afhankelijk van de organisatiegraad beschikken ze over veel of weinig kennis van infrastructurele procedures, financiële- en productiemiddelen. Verder zijn de hulpdiensten en het waterschap in de vragenlijst opgenomen, omdat uit de analyse bleek dat zij betrokken waren. De hulpdiensten bijvoorbeeld in het kader van het calamiteitenplan, dat voor alle projecten is gemaakt.

Om de projecten vergelijkbaar te maken zijn de spelers teruggebracht naar de volgende vier: Rijkswaterstaat, gemeente, belangenorganisaties en bewoners(organisaties).

9.4 Netwerkanalyse

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord:

2. Hoe zien de netwerken rondom de verschillende wegverbredingsprojecten er uit en welke verschillen zijn er te zien tussen die netwerken?

- a. Welke interactiepatronen zijn er te onderscheiden?;
- b. Welke afhankelijkheden zijn er tussen die actoren/spelers?

9.4.1 Interactie tussen spelers

Wanneer we op grond van de interactiepatronen de centrale en perifere spelers weergeven in een tabel ontstaat het volgende beeld:

Tabel 9.4.1: Centrale en perifere spelers

Project	Spelers Centraal	Perifeer
A2	Rijkswaterstaat, gemeenten, bewoners(organisaties)	Belangenorganisaties
A12	Rijkswaterstaat, gemeenten	Belangenorganisaties en bewoners(organisaties)
A27	Rijkswaterstaat, gemeenten	Bewonersorganisatie belangenorganisatie
A50	Rijkswaterstaat, belangenorganisaties	Gemeenten, bewonersorganisaties

Als we de projecten met elkaar vergelijken valt op dat binnen alle projecten de spelers gemeenten en Rijkswaterstaat het meeste contact met elkaar hebben. Voor dit onderzoek is het interessanter om de verschillen in de projecten te bekijken. Bij de wisselprojecten A2 en A12 zien we dat Rijkswaterstaat te maken krijgt met actievere spelers dan in de Spoedwetprojecten. In de A2 en de A12 zijn tussen de centrale spelers hechtere interactiepatronen waar te nemen dan bij de twee Spoedwetprojecten. Verder hebben de wisselprojecten meer centrale spelers en de Spoedwetprojecten meer perifere spelers.

Oorzaken lijken te liggen in het verschil tussen de projecten in het tijdsbestek en de complexiteit, waardoor de afhankelijkheid voor een actor met meer macht, zoals de actor Rijkswaterstaat en de gemeente groter is. Door een langer tijdsbestek van een project is er meer mogelijkheid om coalities te vormen. Hieruit blijkt het zoeken naar gemeenschappelijke belangen en steun bij elkaar voor die belangen en afhankelijkheid. Daarnaast zorgt de complexiteit van een project zoals de wisselprojecten A2 en A12 vaak al voor een ander tijdsgewricht, omdat het voor de complexere projecten moeilijker is om een éénduidige en een door iedereen gedragen oplossing te formuleren.

De gemeenschappelijke doelstellingen in de onderzochte projecten zijn terug te voeren op de kernwaarden zoals schone lucht, geluidsreductie, horizonvervuiling en veiligheid. Daarnaast zien we een verschil in positie van spelers binnen de netwerken. In de wisselprojecten weten de actoren zich meer gesteund door instellingen als de gemeente en de belangenorganisaties.

Wanneer de netwerken van de onderzochte projecten naast elkaar worden gelegd valt op dat in het wisselproject A2 zowel de interactiepatronen als de afhankelijkheidspatronen sterker zichtbaar zijn. In vergelijking met het andere wisselproject A12 zijn de interactiepatronen en afhankelijkheidspatronen lager dan bij het project A2, maar wel beduidend sterker dan binnen de twee Spoedwetprojecten A27 en A50. Blijkbaar heeft de complexiteit van de problemen binnen een project zijn effect op de mate van interacties en afhankelijkheidsrelaties. De deelnemers aan de netwerken rondom de complexere projecten zoeken elkaar meer op, in de eenvoudiger projecten A27 en A50. Deze twee Spoedwetprojecten kennen netwerken met weinig interacties en afhankelijkheidsrelaties. Vaak wordt de aangedragen oplossing door spelers in het netwerk gezien als een voldoende feit, door dit beeld onder de spelers in het netwerk zijn zij minder afhankelijk van elkaar om te komen tot alternatieve oplossingen.

Het aantal coalities binnen een netwerk zegt iets over de mate van georganiseerdheid van de spelers in een netwerk. Wanneer er weinig coalities zijn is de organisatiegraad relatief laag te noemen. Het valt op dat binnen de Spoedwetprojecten relatief weinig coalities voorkomen ten opzichte van de wisselprojecten. Zien we bij het project A2 diverse coalities bij het project A27 komt dit maar één keer voor en binnen het project A50 in het geheel niet.

Het lijkt erop dat het tijdsbestek en de complexiteit van het project van grote invloed zijn op mate van interacties, het vormen van afhankelijkheidsrelaties en de vorming van coalities. De wisseling in procedure deze vijf factoren alleen maar heeft versterkt.

Samengevat kunnen we in het kader van de spelers in de netwerken concluderen :

- gemeenten en Rijkswaterstaat vervullen een hoofdrol in de netwerken;
- Rijkswaterstaat heeft de gemeente nodig voor het bereiken van haar doelen;
- andere actoren zoals de belangenorganisaties en de bewoners(organisaties) hebben de actor gemeente en Rijkswaterstaat nodig bij het bereiken van hun doelen;
- deze afhankelijkheidsrelaties zorgen voor interactie;
- deze afhankelijkheidsrelatie wordt groter naarmate het proces complexer wordt en de tijdsduur langer;
- door het tijdsbestek en de complexiteit wordt tevens de mogelijkheid om coalities te vormen groter en hiermee de mogelijkheid om weerstand te bieden;
- het (interactie) gedrag van de actoren was gereguleerd door de Tracéwetprocedure maar wordt door de komst van de Spoedwet in de wisselprojecten minder voorspelbaar.

9.4.2 Machtsverhoudingen (afhankelijkheden in een netwerk)

De macht van een speler wordt vaak bepaald door de beschikking over middelen, zowel financieel als via arbeidspotentieel. Wanneer er zich in een netwerk een machtige speler bevindt heeft dit invloed op hoe de anderen in het netwerk acteren, hoe snel de voortgang van het project is enzovoort. Naast de relevantie van hoeveel macht een speler of spelers daadwerkelijk heeft/hebben is het ook van belang hoeveel macht een speler van anderen krijgt toebedeeld.

Doordat Rijkswaterstaat in de praktijk vaak de manager van het netwerk is en daarmee mede de manager van de interacties. In dit onderzoek scoort zij hoog op de factor macht. In het netwerk van de A2 gaven sommige spelers aan dat de projectleider weinig macht had en vooral afhankelijk was van beslissingen die genomen werden op een hoger echelon. Toch zien de spelers in het netwerk als geheel de projectleider als een machtige speler. De hoge machtsfactor van Rijkswaterstaat is een van de oorzaken dat er verzet optreedt onder de spelers van het netwerk van de projecten A12 en A2. Een andere verklaring - die later in deze managementsamenvatting terugkomt - voor dit verzet is dat de belangentegenstellingen tussen spelers in deze netwerken groter zijn. We zien hier een soort actie reactie optreden waarbij veel machtsvertoon door Rijkswaterstaat leidt tot veel verzet van bewoners(organisaties) en belanghebbenden.

Binnen het netwerk van de A50 zijn feitelijk vijf spelers met enige tot veel macht te ontdekken. Dit zijn Rijkswaterstaat, de provincie, juristen, de belangenorganisaties en de hulpdiensten. Uit de analyse van de stukken en het gevoerde gesprek met de projectleider, komt de machtige rol van Rijkswaterstaat duidelijk naar voren. Deze actor beschikt over de meeste mensen en middelen om haar doelstelling te bereiken.

Vooraf bewoners(organisaties) verwachten in de projecten macht en belangenvertegenwoordiging van de gemeente, terwijl die niet altijd tegemoet kan komen aan hun wensen.

De macht in de projecten is vaak gecentreerd rondom Rijkswaterstaat, de belangenorganisaties, de provincie en een aantal bewoners(organisaties)

Centrale thema's in het machtenspel zijn juridische procedures, gemeenschappelijk verzet en de focus op economische aspecten. Hoewel elk project zijn eigen machtenstructuur laat zien is in deze bestuurlijke besluitvormingsprocessen rondom wegverbredingsprojecten een duidelijke tweedeling zichtbaar. De macht van efficiency en economisch gewin aan de ene kant versus de menselijke waarden en normen aan de andere kant.

Samengevat kunnen we over de factor macht het volgende concluderen:

- de (veto)macht in de projecten is vaak gecentreerd rondom Rijkswaterstaat, de belangenorganisaties, de provincie en sommige bewoners(organisaties);
- centrale thema's in het machtenspel zijn procedures rondom juridische kennis en kunde, grote hindermacht in de vorm van een gezamenlijk verzet en de focus op economische aspecten;
- er vindt een tweedeling plaats, de macht van efficiency en economisch gewin aan de ene kant versus de menselijke waarden en normen aan de andere kant.

9.5 Percepties

Om een beeld te krijgen van de onderlinge percepties bij de spelers in de netwerken hebben we gekeken naar de interactie tussen de spelers en de onderlinge machtsverhoudingen. Naast deze aspecten hebben de spelers in de netwerken allen bepaalde beelden, percepties, op de projecten en de problemen die daar in spelen.

In dit deel van de managementsamenvatting worden de conclusies met betrekking tot deelvraag 3 gegeven:

Welke percepties bestaan er bij de actoren op het terrein van: probleemdefiniëring, de ideeën van andere partijen en de verandering van het besluitvormingsproces in het project door een andere procedure?

Dit deel van de managementsamenvatting is opgebouwd uit een aantal thema's: belangen, macht, bijdrage in de oplossing, het beleidsproces, en de besluitvorming.

Thema 1: Belangen

Binnen de verschillende projecten is een grote mate van belangenverscheidenheid te zien. Vooral de actor bewoners(organisaties) vindt dat de belangen ver uiteenliggen en divers zijn. De mate waarin belangenverscheidenheid voorkomt hangt niet zozeer samen met de wisseling in procedure, maar dat die in alle procedures voorkomt. Wel is het zo dat binnen de twee wisselprojecten meer verscheidenheid aan belangen is dan binnen de twee Spoedwetprojecten.

Thema 2: Macht

In de vorige paragraaf stond de machtstoebedeling centraal. De respondenten hebben macht toebedeeld aan spelers die aanwezig waren/zijn in het netwerk. Hier gaat het om de beelden die de respondenten hebben bij het begrip macht in het eigen netwerk.

Binnen het de projecten A2 en A27 worden door de respondenten meer spelers met macht onderkend dan bij de projecten A12 en A50. Wanneer we de vier projecten naast elkaar leggen zien we dat de speler bewoners(organisaties) en belangenorganisaties vinden dat er veel spelers met macht in het netwerk aanwezig zijn, terwijl dat de Rijkswaterstaat en de gemeente vinden dat dit wel mee valt. De bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties leggen de macht blijkbaar in handen van de twee overheidsorganisaties. Voornamelijk bij het project A2 is sprake van een groter verschil in beeldvorming over de machtsafhankelijkheid tussen de verschillende actoren.

Thema 3: Bijdrage in de oplossing

In dit soort complexe processen is het vinden van een oplossing over het algemeen lastig. In dit onderzoek hebben we gekeken in hoeverre bijdragen van spelers in het netwerk in het vinden van een oplossing door de initiërende actor zijn meegenomen.

De omwonenden rondom de A2 en de A50 vinden dat Rijkswaterstaat zich te passief opstelt in het zoeken naar nieuwe oplossingen voor de geconstateerde problemen. We kunnen hieruit concluderen dat de respondenten het beeld hebben dat Rijkswaterstaat niet echt oplossingen wil zoeken en vinden.

Een bewoner over hoe is omgegaan met zijn ideeën: *“Mijn ideeën hebben niet bijgedragen aan de oplossing, anders dan had ik niet naar de Raad van State hoeven te gaan. Ook mijn zienswijzen zijn onder het tapijt geschoffeld. Ik denk dat de mensen hier een negatief gevoel aan over hebben gehouden.”*

Over het algemeen hebben de actoren in het netwerk de perceptie dat de eigen betrokkenheid bij de projecten laag is. Vooral de respondenten uit de netwerken rond de projecten A12 en de A27 geven aan vrijwel niet betrokken te zijn geweest. Wanneer dit totaalbeeld per project vertaald wordt naar het totaalbeeld per actor blijkt dat vooral de initiërende speler Rijkswaterstaat vindt dat het eenvoudig is om betrokken te blijven, terwijl de andere actoren dit niet vinden. Voor de projecten A50 en A27 geldt dat die snel zijn verlopen en dat betrokkenheid als gevolg daarvan laag was. De mate van interactie was ook laag en dat duidt vaak ook op een lage betrokkenheid.

Thema 4: Betrokkenheid bij het beleidsproces

Naast de betrokkenheid bij de oplossingsrichting is de mogelijkheid om bij het beleidsproces betrokken te blijven belangrijk. Wanneer het lastig is om bij het beleidsproces betrokken te blijven kan dat leiden in een minder objectieve benadering van het probleem.

Over het algemeen vinden de respondenten de betrokkenheid van de spelers in de vier netwerken laag. Vooral de respondenten uit de netwerken rond de projecten A12 en de A27 geven aan vrijwel niet betrokken te zijn geweest.

Wanneer dit algemene beeld vertaald wordt naar het algemene beeld per actor blijkt dat vooral de initiërende speler Rijkswaterstaat vindt dat het relatief eenvoudig is om betrokken te blijven bij het proces. De andere drie actoren de belangenorganisaties, de gemeenten en de bewoners(organisaties) delen deze mening niet.

De lage betrokkenheid bij de processen valt te verklaren door het feit dat de projecten/procedures vaak lang duren en ingewikkeld zijn. Vooral bij de projecten A2 en A12 heeft de procedure lang geduurd. De communicatie binnen deze projecten wordt dan ook als suboptimaal ervaren.

Een bewoner die betrokken is bij het A2 project geeft het als volgt aan.

“Wij krijgen alleen een nieuwsbrief met berichten over beslissingen die al genomen zijn. Deze boodschappen zijn zo verwoord dat ze ook geen duidelijk antwoord geven op alternatieven of andere oplossingen.”

De lage mate van betrokkenheid en de andere kijk op de oplossingsrichtingen zorgen er voor dat het beleidsproces een onvoorspelbaar karakter kan krijgen.

Thema 5: Besluitvorming binnen de projecten

Aan de respondenten is gevraagd om hun mening te geven over de doelstelling van de Spoedwet, namelijk een versnelling in de besluitvorming.

De snelheid in besluitvorming is volgens de betrokken spelers nauwelijks bereikt. Binnen de gesprekken die gevoerd zijn over de projecten, kregen we soms te horen dat spelers wel een versnelling hebben gezien. Opvallend is dat binnen de wisselprojecten, die beiden nog niet gerealiseerd zijn, ook actoren aanwezig zijn die de overtuiging hebben dat het besluitvormingsproces sneller is verlopen.

Volgens de theorie van procesmanagement is een van de kernwaarden van een procedure dat de uitkomsten beïnvloedbaar zijn door de leden van een netwerk. Bij de Spoedwet lag de uitkomst goeddeels al vast. De geënquêteerden hebben blijkbaar het gevoel gehad, dat de oplossing van het traject ook in de wisselprojecten al vast stond. Dit is niet zo vreemd, omdat de Spoedwet deze ook voorschrijft. Ook bij strakke kaders is het mogelijk om te onderhandelen, maar deze mogelijkheid is blijkbaar door de verschillende spelers niet gevoeld.

Concluderend ontstaat het beeld van een Spoedwet met regels en afbakening van tijdspaden die zo structurerend zijn voor de deelnemers aan het netwerk dat daardoor meer snelheid in de procedure wel

schoorvoetend wordt onderkend, maar tegelijkertijd weinig tot geen ruimte geeft voor een bepaalde mate of manier van interactie. Daardoor ontstaat bij spelers in het netwerk een perceptie van een ondemocratische besluitvorming en dus het ontbreken van beïnvloeding.

Samengevat de conclusies van de percepties:

- de belangen in alle projecten liggen duidelijk uiteen. Dit is vooral van toepassing voor de wisselprojecten;
- de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties zijn zich het meest bewust van hun externe afhankelijkheid van vooral de gemeenten en Rijkswaterstaat;
- vooral in het wisselproject A2 is het verschil in machtsafstand - en de daardoor veroorzaakte lage afhankelijkheidsrelatie tussen Rijkswaterstaat en de bewoners(organisaties) - aanleiding tot conflicten, die regelmatig leiden tot stagnaties;
- binnen de projecten A2 en A50 worden door Rijkswaterstaat onvoldoende nieuwe oplossingen geformuleerd of ideeën van spelers geaccepteerd, dit zorgt ervoor dat veel actoren het lastig vinden om bij het beleidspel betrokken te blijven;
- de communicatie in de richting van de leden van de netwerken wordt als onvoldoende beoordeeld;
- er bestaan vooral in de projecten A2 en A12 belangentegenstellingen, omdat de perceptie van de oplossingsrichting van de actoren belangenorganisaties en de bewoners(organisaties) en Rijkswaterstaat tegenstrijdig is;
- in de wisselprojecten A2 en A12 zijn de afwezigheid van het besef van gezamenlijke belangen, de grote machtsafstand, de tegenstrijdige percepties en de lage betrokkenheid, belangrijke verklaringen voor het mislukken van het tot stand komen van een gezamenlijk beleid.
- de Spoedwet geeft onvoldoende ruimte voor interactie en zorgt, volgens de respondenten, niet voor meer snelheid in de besluitvorming.

9.6 Het proces vanuit het perspectief: de actoren en de besluitvorming

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat met haar uitvoeringsorgaan Rijkswaterstaat kan niet eenzijdig haar plannen doorvoeren. Hiervoor heeft zij de medewerking van anderen nodig. Het beleidsproces rondom, bijvoorbeeld wegverbredingsprojecten, is vaak een onderhandelingsproces tussen een scala van publieke, private en semi-private actoren. Dit gegeven roept de vraag op hoe de sturing van dit complexe netwerk plaatsvindt. Binnen het netwerk worden door diverse actoren besluiten genomen, bijvoorbeeld voor het voeren van acties of het aantekenen van bezwaar tegen een beschikking. Deze reacties zijn soms voorspelbaar en soms onverwachts en kunnen stagnerend of juist stimulerend werken op een besluitvormingsproces. Omdat stagnaties en blokkades altijd extra tijd en kosten met zich mee brengen is het van belang dat een zekere samenhang van belangen en percepties wordt bereikt. Dit is ook waarom procesmanagement noodzakelijk is. Om zicht te krijgen op het management en de besluitvorming staat in dit deel van de managementsamenvatting de volgende deelvraag centraal:

4. Op welke wijze zijn de processen gemanaged?

Door middel van een analyse van de rondes, impasses en doorbraken zal deze deelvraag beantwoordt worden. *Alleen de wisselprojecten worden op deze manier geanalyseerd*⁷⁸.

De projecten zijn in beginsel inhoudelijk vergelijkbaar, immers ze zijn beide begonnen als een Tracéwetprocedure en geëindigd als een Spoedwetprocedure. Maar de stagnaties en gevoerde strategieën van spelers en de effecten hiervan op de uitkomsten zijn verschillend. Daarnaast heeft het effect van wisselen in procedure binnen de processen verschillend uitgedrukt.

Ronden:

De rondes binnen de twee projecten en de periodes waarin deze rondes zich afspelen zijn vergelijkbaar. Ronde 1 is bij beide de weg naar de Startnotitie om te kunnen beginnen met de Tracéwetprocedure, daarna is ronde 2 van de Startnotitie naar de Trajectnota en de laatste ronde van de twee projecten loopt van de Trajectnota naar het Wegaanpassingsbesluit. In tabel 7.3.1 worden deze naast elkaar gepresenteerd.

⁷⁸ Voor de projecten A27 en A50 wordt een dergelijke beschrijving niet gemaakt. Deze projecten hebben daarvoor te kort geduurd en bestaan over het algemeen uit één tot maximaal twee rondes.

Tabel 9.6.1: Rondes in de projecten A2 en A12

Project A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven		Project A12 Veenendaal – Ede	
Ronde	Start – Eind	Ronde	Start – Eind
1. Naar de Startnotitie	+/- 1995-1999	1. Naar de Startnotitie	+/- 1994-1996
2. Startnotitie – Trajectnota	1999-2001	2. Startnotitie – Trajectnota	1996-2001
3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004	3. Trajectnota – Wegaanpassingsbesluit (1)	2001 - 2004

Strategieën van spelers:

De strategieën van spelers in de twee projecten wijken in de verschillende rondes af. Bij het project A12 hebben de spelers een open houding richting het project en willen de spelers graag meewerken aan een oplossing van de congestieproblematiek op het onderhavige wegvak. Vanzelfsprekend geldt voor deze medewerking de voorwaarden dat hun belangen en kernwaarden in een voldoende mate worden gewaarborgd. Een ander kenmerk van de strategieën van de spelers in het netwerk rond de A12 is dat ze elkaar niet opzoeken in samenwerkingsverbanden. Gemeenten werken wel samen met Rijkswaterstaat, maar bijvoorbeeld omwonenden organiseren zich zeer beperkt.

De spelers van het netwerk behorend bij het project A2 zoeken elkaar juist op en proberen gezamenlijk de uitkomsten te beïnvloeden. De spelers in het netwerk rond het project A2 stellen zich vaak niet erg meewerkend op. Binnen dit project treedt dan ook een sterke juridisering van het proces en de verhoudingen op.

Stagnaties:

Binnen het project A12 zijn in vergelijking met het project A2 vrijwel geen stagnaties of impasses opgetreden die veroorzaakt zijn door spelers in het netwerk. Iedereen had en heeft wel een mening over de gekozen oplossingsrichting en vindt deze wellicht suboptimaal, maar de deelnemers aan het netwerk zijn ervan overtuigd dat er een probleem was en dat dit opgelost moest worden. De spelers binnen het netwerk hebben zich dan ook meewerkend en meedenkend opgesteld. De gemeenten liggend aan de A12 Veenendaal – Ede hebben, bijvoorbeeld, besloten om alle medewerking aan de Spoedwetprocedure te verlenen.

Wanneer we hier een vergelijk trekken met het project A2 zien we wel grote verschillen optreden. Deels komt dit doordat het project A2 een heel andere historie kent. Hier was, als voorbeeld, door een minister in de zeventiger jaren toegezegd dat er niets meer zou gebeuren aan dit specifieke wegvak. Dit was voor leden in het netwerk alleen al een reden om het niet eens te zijn met een uitbreiding van de weg. Daarnaast zagen de deelnemers van dit netwerk geen duidelijk probleem. Immers het traject stond niet in een file top 50, een voorwaarde om opgenomen te worden in de versnelde Spoedwetprocedure, en zou hier toekomstig ook niet snel in voorkomen. Al met al voldoende redenen om niet mee te werken aan een – willekeurig welke – versnelde procedure. De spelers in dit netwerk hebben dan ook getracht om het proces te stagneren. Iets wat door de wisseling in procedure alleen maar versterkt is. De gemeenten hebben bijvoorbeeld na de wisseling van de procedure besloten om niet mee te werken⁷⁹.

Door de wisseling in procedure binnen het project A2 worden volgens bewoners(organisaties) hun kernwaarden verder aangetast en de wisseling zorgt hiermee voor een sterke tegenreactie en een verdere juridisering van het proces. Hier zien we dat door een succesvol beroep bij de Raad van State in 2004 de bewoners(organisaties) het project in een diepe impasse raakt.

Uitkomsten:

Het effect van de wisseling in procedure op de uitkomsten is binnen de twee projecten ook verschillend geweest. Binnen het project A2 heeft het de spelers in het netwerk gemotiveerd om nog meer de samenwerking op te zoeken en juridische procedures te starten tegen de initiatiefnemer. Terwijl juist binnen het project A12 een tegengestelde reactie bij de spelers in het netwerk optreedt. De actoren stellen zich daar juist meewerkend op en zijn blij dat er eindelijk wat gebeurt en daarnaast ook nog - naar het zich laat aanzien - op de korte termijn. In hoeverre binnen het project A2 de wisseling in procedure effect heeft gehad op de oplossing van het verkeersprobleem is lastig te zeggen. Binnen de trajectnota, die nooit is vastgesteld, was duurzaam benutten van bestaand asfalt één van de opties. Binnen het project A12 was de keuze van de minister gemaakt voor duurzaam benutten van bestaand asfalt en is deze in feite uitgewerkt in het (O)WAB.

⁷⁹ Op een later moment in het proces hebben de aanliggende gemeenten toch hun medewerking toegezegd.

9.7 Procedure-uitkomsten en netwerkmanagement

In de vorige paragraaf is bekeken hoe de processen zich binnen de twee wisselprojecten hebben voltrokken. Daar hebben we vooral gekeken naar de rondes, impasses en doorbraken binnen deze twee grotere en langer lopende projecten. In deze paragraaf wordt weer de draad opgepakt voor de A27 en de A50.

In deze paragraaf worden de conclusies met betrekking tot de onderstaande deelvragen gegeven:

4. *Wat was de invloed van de managementaanpak en wisseling in procedure op de besluitvorming en de uitkomsten in de onderzochte projecten project?*

5. *Op welke wijze zijn de processen gemanaged?*

Door de beantwoording van de voorgaande deelvragen ontstaat een beeld van in hoeverre de leden van het netwerk tevreden zijn geweest met oplossingen die het netwerkmanagement heeft voorzien. Hoe is hiervoor informatiemanagement ingezet en in hoeverre zijn de ontstane conflicten goed gehanteerd? Hiermee kunnen we een oordeel vormen over gebruikte netwerkmanagementtechnieken binnen de projecten. Deelvraag 4 komt in paragraaf 9.7.1 aan de orde en deelvraag 5 in paragraaf 9.7.2.

9.7.1 Uitkomsten

Het managen van veelomvattende wegverbredingsprojecten begint met de identificatie van de belangrijkste spelers en hun belangen, waarbij de inhoud van het probleem een rol op de achtergrond speelt (zie paragraaf 9.3). In het interactieproces brengen de spelers in het netwerk hun eigen belangen in, op zoek naar een probleemdefinitie en naar de identificatie van de oplossingen, die voor iedere speler voldoende aantrekkelijk moet zijn om zich aan het proces te committeren. De uitkomst van het proces heeft vaak het karakter van een soort package deal: een pakket afspraken, dat voor elke speler iets aantrekkelijks heeft. Liefst in de vorm van een win-win situatie.

Dit deel van de managementsamenvatting is opgebouwd uit de volgende thema's: openheid, voortgang en inhoud, robuustheid en inhoud van de oplossing en wisseling in procedure & kernwaarden.

Thema 6: Openheid

In een proces waarin wordt gestreefd naar een zo breed mogelijk gedragen oplossing is het van belang dat openheid gewaarborgd is. De betrokken spelers moeten er van uit kunnen gaan dat er in voldoende mate aan hun belangen tegemoet wordt gekomen en dat zij het eindresultaat redelijkerwijs kunnen beïnvloeden.

De respondenten vinden over het algemeen dat de openheid binnen de vier projecten te wensen over liet. De oplossingen in de wisselprojecten en voornamelijk in de Spoedwetprojecten hebben volgens de speler bewoners(organisaties) te weinig recht gedaan aan hun belangen. Vooral de bewoners- en de belangenorganisaties hebben dit gevoeld. Deze gesloten houding van het procesmanagement heeft geleid tot een defensieve houding van de spelers in het netwerk ten opzichte van het management en de voorgestane oplossingsrichting.

Een bewoner behorende tot het netwerk rond het project A2 zegt over de herkenbaarheid van de inbreng: *"Wij hebben veel ideeën aangedragen, maar daar is geheel niets mee gedaan. Van de 100% input heb ik nog geen 1% teruggezien. Onze ideeën zijn zonder duidelijke argumenten afgewezen"*.

Thema 7: Voortgang en inhoud

Voor spelers moeten er genoeg kansen zijn om wat te kunnen winnen in het proces. Bij voorkeur wordt gestreefd naar een zogenaamde win-win situatie. Het proces moet voldoende prikkels bevatten om er mee door te willen gaan, het moet elementen bevatten waarmee de spelers zich kunnen verenigen. De inhoud moet voldoende aanspreken om zich blijvend te committeren aan het proces.

De bewoners(organisaties) vinden dat door Rijkswaterstaat een vorm van management is gevoerd waarin er weinig verwevenheid van pluriforme inzichten plaatsvindt en er weinig prikkels om te komen tot een win-win uitkomst werden gegeven. Terwijl Rijkswaterstaat in de wisselprojecten vindt dat dit wel degelijk is gebeurd.

Een bewoner, lid van het netwerk rond het project A2 over de ruimte om ideeën en wensen in te brengen om nader tot een oplossing te komen:

“Ik heb zelf contact gezocht met Rijkswaterstaat. Echter op mijn brieven heb ik niets meer gehoord. Jammer, want daardoor haken ook veel medestanders af. Die geven al snel aan: ach verzetten of meedenken, het helpt toch niet.”

De kritische groep bewoners(organisaties) uit de netwerken rond de projecten A2 en A27 is zich door deze onmacht tijdens het proces meer tegen Rijkswaterstaat gaan keren. Deze weerstand wordt vaak opgeroepen in situaties waarbij het gevoel ontstaat aan de verliezende hand te zijn. Hierdoor pogen zij door middel van het opwerpen van juridische barrières het proces te vertragen.

Vastgesteld wordt ook dat het niet inpassen van ideeën die worden aangedragen door leden van het netwerk rond een project niet altijd te wijten is aan onwil van het management. Dit kan ook komen door te weinig ruimte die gegeven wordt in de regelgeving of door het hoger management. Hierdoor kan de voortgang van de projecten worden belemmerd.

Thema 8: Robuustheid en inhoud van de oplossing

Beleidsprocessen zouden idealiter moeten leiden tot robuuste uitkomsten. Robuuste uitkomsten zijn uitkomsten die lang stand houden. Robuustheid wordt onder andere bereikt door voldoende rekening te houden met de kracht van belangen. Zij dienen verder voldoende inhoud te hebben, hierbij rekening houdend met de verschillende belangen en wensen. Bijvoorbeeld wanneer een woonsituatie en een weg in harmonie naast elkaar kunnen bestaan, kan worden gesproken over een robuuste uitkomst.

De robuustheid en de inhoud van de oplossing worden niet als toekomstig bestendig beschouwd in de wisselprojecten A2 en A12. Vooral de actoren bewoners- en belangenorganisaties vinden de oplossing te eenzijdig en teveel gebaseerd op de korte termijn.

Volgens de respondenten, behorende bij de projecten A2 en A27, zijn in die projecten de ruimtelijke functies te weinig met elkaar in verband gebracht. Hierdoor heeft de gekozen oplossing volgens deze spelers onvoldoende robuustheid om lang stand te kunnen houden. Wanneer we kijken naar de factor inhoud van de oplossing vinden vooral de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties dat de inhoud vooral goed uitkomt voor Rijkswaterstaat. Zij denken dat de inhoud niet stand houdt, omdat de files zullen verschuiven en het geluidsprobleem uiteindelijk niet zal worden opgelost.

Thema 9: Wisseling in procedure & kernwaarden

De wisseling in procedure is in de projecten A2 en A12 niet als positief ervaren. Vooral het ontbreken van ruimte om invloed te hebben op de procedure is voor de bewoners(organisaties) een zwaarwegend argument om tegen te zijn. Immers het beeld bestond dat de Spoedwet de nieuwe norm was en ruimte voor een andere inhoud was er niet. Het wisselen in procedure heeft het vooral binnen het project A2 lastiger gemaakt om de geconstateerde knelpunten op te lossen. Zoals de geïnterviewde bewoner al aangaf is er na de uitspraak van de Raad van State pas ruimte gekomen om weer over de knelpunten en kernwaarden te praten. Het proces wordt gebruikt als legitimatie voor het besluit wat feitelijk al genomen is in de Spoedwet.

Als we naar de factor respect voor de kernwaarden kijken komen we tot de conclusie dat vooral in de wisselprojecten wordt ervaren dat de kernwaarden onvoldoende worden gerespecteerd. Dit is waarschijnlijk terug te voeren op het verleden, waarin toezeggingen zijn gedaan, bijvoorbeeld over de plaatsing van geluidwerende maatregelen, die nu niet meer worden nagekomen.

Samengevat de conclusies van de uitkomsten:

- de mate waarin spelers zich verzetten tegen de oplossingsrichtingen verschilt tussen de projecten. Deze verschillen zijn te verklaren uit de overtuiging dat de bedachte oplossingsrichting onvoldoende aantrekkelijk is om je als actor aan deze oplossingsrichting te committeren;
- de gesloten houding van het procesmanagement door de komst van de Spoedwetprocedure heeft geleid tot een defensieve houding van de spelers in de netwerken ten opzichte van het management en de voorgestane oplossingsrichting;
- de vorm en inhoud zijn volgens de actor bewoners(organisaties) verdreven door het proces;
- de bewoners(organisaties) van het A2 en het A27 project zijn zich door deze onmacht tijdens het proces gaan verenigen en zich meer tegen Rijkswaterstaat gaan keren;
- de robuustheid en de inhoud van het proces worden niet als toekomstig bestendig beschouwd in de wisselprojecten A2 en A12.

- het proces in de wisselprojecten A2 en A12 wordt gebruikt als legitimatie voor het besluit wat feitelijk al genomen is in de Spoedwet;
- in de wisselprojecten zorgt de komst van de Spoedwet voor een inbreuk op de toezegging om de kernwaarden te respecteren.

9.7.2. Netwerkmanagement

De netwerkbenadering gaat er in haar kern van uit dat beleid tot stand komt via complexe interactieprocessen tussen een groot aantal spelers in het netwerk. Deze spelers of actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen tot stand komt door samenwerking tussen actoren. Die samenwerking is allesbehalve eenvoudig en komt vaak niet spontaan tot stand. Daarvoor zijn vormen van netwerkmanagement nodig. Management van het netwerk betekent onder meer dat de overheid bij de vormgeving van beleid niet langer een autonome rol heeft, maar één van de betrokken actoren is.

Om inzicht te krijgen in welke managementstrategieën zijn gebruikt in de projecten en de reactie van de spelers in het netwerk daarop zijn hierover een aantal stellingen opgenomen. Net zoals in eerdere paragrafen van de managementsamenvatting zijn de stellingen geclusterd naar thema's. Dit zijn de thema's: communicatie & interactie, gemeenschappelijke beeld- & besluitvorming, regels en openheid van het netwerk en het thema procesmanagement.

Thema 10: Communicatie & interactie:

Een succesvol verloop van interactiepatronen tussen actoren in netwerken is onder andere het gevolg van de mogelijkheden tot interactie met elkaar in het netwerk en de mate van interactie. Door intensieve interacties tussen actoren kan een verdeling van macht en middelen ontstaan die van betekenis kan zijn voor het succesvol functioneren van een netwerk.

Over het thema communicatie en interactie kunnen we zeggen dat met name de actoren bewoners(organisaties) en belangenorganisaties vinden dat er behoorlijk tekort is geschoten op dit terrein. Terwijl Rijkswaterstaat zelf en ook vaak de gemeenten vinden dat dit wel mee valt. Wanneer er te weinig aandacht wordt besteedt aan het faciliteren van de communicatie en interactie tussen de spelers in de netwerken kan het zo zijn dat het besef van wederzijdse afhankelijkheid kleiner wordt. Hiermee kan het succes van de spelers in het netwerk om te komen tot een gemeenschappelijk bevredigende oplossing verminderen.

Het creëren van betrokkenheid door middel van communicatie is voor Rijkswaterstaat een mooie manier om te komen tot zogenaamde 'reframing' van het netwerk. Dat wil zeggen ze kan door middel van 'reframing' van het netwerk de daarin aanwezige de spelers op andere ideeën en gedachten brengen over de inhoud van het probleem en de manier van samenwerking. Uit de enquête en de interviews blijkt dat in de wisselprojecten A2 en A12 de informatie en communicatie gepaard gaat met pieken en dalen waardoor de interesse en betrokkenheid van in het bijzonder de bewoners(organisaties) geleidelijk afneemt. De gemeenten in deze projecten blijven ambtshalve betrokken, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het afgeven van vergunningen en in de toekomst vaker met Rijkswaterstaat te maken zullen krijgen. In de Spoedwetprocedures A27 en A50 is de communicatie kort en krachtig. Alles staat in het teken van spoed, zo ook de communicatie en zo wordt het ook opgevat door de gemeenten en de bewoners. "Niet teveel zeuren, alles is toch al bepaald." In een volgend project voor dit wgvak zou dat kunnen leiden tot minder betrokken, of wantrouwende, spelers.

Thema 11: Gemeenschappelijke beeld- & besluitvorming

Wanneer de actoren binnen de onderzochte netwerken erin slagen om de verschillende belangen en percepties op elkaar af te stemmen en gemeenschappelijke besluitvorming te realiseren wordt de kans groter op bevredigende uitkomsten van het proces.

Gemeenschappelijke beeld- en besluitvorming om draagvlak te creëren is bij alle projecten, met wat nuanceverschillen de projecten A12 en A50, niet of nauwelijks aanwezig. Zogenaamde gemeenschappelijke uitgangspunten ontbreken vaak volgens de bewoners- en de belangenorganisaties.

In de netwerken rond de projecten A2 en A27 is de netwerkmanager Rijkswaterstaat er niet in geslaagd om de uiteenlopende en strijdige belangen van de spelers te herdefiniëren tot een gemeenschappelijk belang. Om door middel van een inhoudelijk procesontwerp de beeld-, oordeels- en besluitvorming kwalitatief te verrijken is door de snelheid van de Spoedwetprocedure vrijwel onmogelijk.

Thema 12: Regels en openheid van het netwerk

Regels en de openheid van het netwerk spelen een rol in het verloop van het proces. Regels maken het bijvoorbeeld mogelijk om bij de interacties uit te gaan van minder afspraken, dit maakt de interactie wat eenvoudiger en vergroot de wederzijdse afstemming. Openheid geeft de mogelijkheid tot meer inzicht van anderen in de besluitvorming en toegang tot meer middelen om het projectdoel te bereiken.

Het beeld dat ontstaat rond het thema regels en openheid van het proces, is een tweedeling tussen de initiërende actor die openheid en soepele regels verkondigt, en actoren die het netwerk als gesloten ervaren en de regels als strak en rigide interpreteren. Het proces wordt gezien als inkapseling van verzet.

De verschillen tussen de projecten laten zien dat het project A2 nog redelijk pluriform is geweest, maar volgens de actoren met teveel regels waardoor spelers te weinig een stem in het proces hebben gehad.

De procesmanagers in de wisselprojecten worden door de komst van de spoedwetprocedure veel strakker in de regels en sluiten zich af voor de inbreng van kennis en inzichten door spelers in het netwerk. In alle projecten is men het er over eens dat meer inbreng van kennis en inzichten door de spelers in de diverse netwerken rond de projecten wenselijk is. Hier is eigenlijk weinig verschil te ontdekken tussen de wisselprojecten en de Spoedwetprojecten.

Thema 13: Procesmanagement

Door het verschil in macht of middelen kunnen onder andere stagnaties of blokkades in de interacties en besluitvorming voorkomen. Het kan daarom van belang zijn dat er een uiteindelijk een basis wordt gecreëerd van gemeenschappelijke percepties en belangen in de probleemoplossing. Om belangen en percepties samen te brengen en om interacties te bevorderen is er een procesmanager nodig die de spelers in het netwerk kan begeleiden en sturen.

Over het thema procesmanagement kunnen we stellen dat de initiërende actor Rijkswaterstaat en de gemeenten meer hebben samengewerkt en door samenwerking een beter beeld hebben van de (proces)managementactiviteiten dan de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties. De bewoners(organisaties) en belangenorganisaties voelen zich hierdoor enigszins buitengesloten, wat niet bevorderlijk is voor coöperatief en loyaal gedrag in het besluitvormingsproces.

Rijkswaterstaat is als procesmanager in een dubbelrol terecht gekomen. Waarbij zij enerzijds de rol heeft als initiatiefnemer van het proces, maar tegelijkertijd ook de representant is van belangen van het Ministerie van Verkeer en waterstaat. Deze dubbelrol roept zowel weerstand als wantrouwen op bij de actoren en doet daarmee afbreuk aan de geloofwaardigheid en het gezag van Rijkswaterstaat als procesmanager.

Samengevat de conclusies van netwerkmanagement

- de communicatie en interactie in de wisselprojecten A2 en A12 is wisselvallig en leidt tot desinteresse bij de bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties;
- de communicatie en interactie in de Spoedwetprojecten A27 en A50 is toegespitst op eenzijdig informeren in plaats van betrekken en leidt tot lage betrokkenheid en wantrouwen;
- de legitimiteit van de besluitvorming door gemeenschappelijke beeld-, oordeels- en besluitvorming is in alle projecten nauwelijks aanwezig en is met de komst van de spoedwetprocedure verder verschaald;
- met de komst van de spoedwetprocedure wordt het verzet ingekapseld door een bepaalde mate van geslotenheid en strakke en rigide regels;
- de procesmanagers in de wisselprojecten worden met de komst van de spoedwetprocedure veel strakker in de regels en geslotener voor de inbreng van kennis en inzichten door spelers in de netwerken;
- het procesmanagement is te eenzijdig gericht op de gemeenten. De bewoners(organisaties) en belangenorganisatie voelen zich in alle projecten buitengesloten van het beïnvloedingsproces;
- de dubbelrol van Rijkswaterstaat als regisseur en belanghebbende in het proces leidt tot ongelooftwaardigheid en wantrouwen jegens het proces- of projectmanagement.

9.7.3 Correlatie netwerkmanagement en uitkomsten

De conclusies moeten aansluiten op de werkelijkheid en dus op de beoordeling van de verschillende actoren omdat actoren met verschillende agenda's en doelen interacteren. Ook zijn deze doelstellingen moeilijk te

achterhalen en deze doelstellingen en agenda's zijn door het tijdsbestek aan verschuiving onderhevig. Om dit te kunnen beoordelen moet er gekeken worden naar de subjectieve oordelen van alle actoren afzonderlijk.

Door respondenten naar hun oordeel over de uitkomsten van het proces te vragen hebben zij een afweging gemaakt tussen de meerwaarde van de bereikte uitkomst en de inspanning die het hen heeft gekost om dit te realiseren. In de afweging van de respondenten zullen dus zowel inhoudelijke als procesmatige elementen meegespeeld hebben. Dit zijn aspecten die zij onderling hebben afgewogen en gewaardeerd hebben op een schaal zoals gehanteerd in ons onderzoek.

Het oordeel zoals gegeven in de enquête is in een perspectief weergegeven waarin tevens het leereffect tijdens het proces van de respondent is verwerkt. In het onderzoek is daarom getracht om de oordelen van de respondenten te toetsen aan de bereikte uitkomsten zoals beschreven in paragraaf 9.6. Hanteren wij deze criteria dan wordt er in de netwerkbenadering vaak gesproken over een 'win-win' situatie.

Wanneer de onderzoeksresultaten van paragraaf 9.7.1 Uitkomsten worden samengevoegd met paragraaf 9.7.2 Netwerkmanagement levert dit een volgend beeld op:

Tabel 9.7.3.1: Uitkomsten en Netwerkmanagement

Thema	Project A2	Project A12	Project A27	Project A50
Openheid	Matig	Matig	Matig, betrokkenheid laag	Matig, betrokkenheid laag
Voortgang en inhoud	Matig, bewoners(organisaties) stagneren	Goed	Matig, bewoners(organisaties) stagneren het proces	Goed
Robuustheid en inhoud van de oplossing	Geen toekomst bestendige oplossing	Toekomst bestendige oplossing	Verschuiving probleem	Redelijk alternatief
Wisseling en kernwaarden	Niet positief	Niet positief	N.v.t.	N.v.t.
Communicatie & interactie	Wisselvallig	Wisselvallig	Kort en krachtig	Kort en krachtig
Gemeenschappelijke beeld- & besluitvorming	Nauwelijks aanwezig	Redelijk aanwezig	Nauwelijks aanwezig	Redelijk aanwezig
Regels en openheid van het netwerk	Redelijk pluriform veel regels	Strakke regels	Strakke regels	Strakke regels
Procesmanagement	Wantrouwen dubbele rol Rijkswaterstaat	Wantrouwen dubbele rol Rijkswaterstaat	Eenzijdig gericht op gemeenten	Eenzijdig gericht op gemeenten
Resultaat	Geen win-win situatie, omdat Rijkswaterstaat uiteindelijk haar werk niet kan afmaken en moet stoppen met de procedure	Het project A12 heeft uiteindelijk wel geresulteerd in een win-win situatie waarbij de spelers uit het netwerk en Rijkswaterstaat elkaar gevonden hebben in de oplossingen.	In de Spoedwetprocedure A27 hebben we gezien dat er geen sprake is geweest van een win-win situatie, omdat de spelers in het netwerk nauwelijks betrokken zijn geweest en zich nauwelijks hebben kunnen uitspreken over hun wensen en ideeën.	In de Spoedwetprocedure A50 hebben we gezien dat er geen sprake is geweest van een win-win situatie, omdat de spelers in het netwerk nauwelijks betrokken zijn geweest en zich nauwelijks hebben kunnen uitspreken over hun wensen en ideeën.

9.8 Slotconclusie

De voorgaande paragrafen overziend kunnen wij stellen dat door de wisseling in procedure de realisatie van de projecten A2 en A12 niet versneld is. Het wisselen in procedure heeft met andere woorden er niet voor gezorgd dat deze twee projecten eerder afgerond zijn. De planning was om de besluitvormingstrajecten van de projecten A2 en A12 in 2004 afgerond te hebben.

9.9 Beleidsadvies en aanbevelingen

Op basis van de conclusies, die zijn gepresenteerd in de voorgaande hoofdstukken en verkort zijn opgenomen in de managementsamenvatting, wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn onderverdeeld naar de zes hoofdonderwerpen die de rode draad van het rapport vormen: spelers, macht, percepties, uitkomsten, netwerkmanagement en de wisseling in procedure. Deze beleidsadviezen en aanbevelingen beogen een aantal handvatten te geven waarmee wisselingen in infrastructurele procedures binnen reeds lopende processen in het vervolg eenvoudiger kunnen verlopen.

9.9.1 Spelers

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een beleidsproces als onderdeel van een project is dat het voor alle spelers aantrekkelijk is om deel te nemen aan het proces. We zien in de onderzochte projecten een te grote rol voor de gemeenten en Rijkswaterstaat weggelegd. De bewoners(organisaties) en de belangenorganisaties moeten een eerlijkere en ruimere mogelijkheid (kans) worden geboden om de besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Een aantrekkelijk proces waar alle spelers eigenaar van zijn, kan alleen ontstaan wanneer de betrokken spelers de vorm van dit proces en haar besluitvorming kunnen beïnvloeden. De Tracéwetgeving kent mogelijkheden om het proces gezamenlijk te vormen. De Spoedwetprocedure is een te gesloten proces gebleken waarin de actoren in de procesontwerpfase geen invloed op kunnen uitoefenen. Het onderhandelen over het procesontwerp kan inefficiënt en tijdrovend zijn. Iets wat de Spoedwet beoogd te elimineren. Dit zou verholpen kunnen worden door vooraf met de spelers uit het netwerk afspraken te maken over de te volgen procedure en hoe een mogelijk gewenste procedurewisseling voor alle partijen zo soepel mogelijk kan verlopen. Door deze afspraken over het te volgen proces kan men alvast nadenken over de inhoudelijke agenda en leren de deelnemende spelers elkaar kennen. Door het maken van afspraken zal men in een eerder stadium al worden gewezen op de procesbevorderende afhankelijkheidsrelaties. De in het begin ‘verloren’ tijd betaalt zich aan het einde van de procedure terug in tijdwinst en tevreden spelers in het netwerk.

9.9.2 Macht

Een andere belangrijke voorwaarde voor het slagen van het proces is de overtuiging van de spelers in het netwerk dat er werkelijk een probleem is. Dit probleem kan alleen worden opgelost door een vorm van samenwerking van de machtige en de minder machtige spelers. We zagen dat de macht in de onderzochte projecten ongelijk verdeeld is, iets wat vaak leidt tot tweedeling. Daarnaast werd met de komst van de spoedwetprocedure door de spelers in het netwerk middelen ingezet tegen de oplossing in plaats van te komen tot een verrijking van de oplossing voor de partijen.

De probleemverkenning in de aanvangsfase moet een agenda en een probleemperceptie opleveren die voor alle spelers aantrekkelijk genoeg is om deel te nemen aan het proces. Na deze probleemverkenning is een actorenscaan op zijn plaats, waarin de standpunten, belangen en kernwaarden naar voren komen. Om mogelijke machtsafhankelijke relaties of vetomachten te voorzien en te voorkomen kan de projectleiding per actor zijn standpunten, machtsfactor, belangen en kernwaarden inventariseren. Bijvoorbeeld, is de speler voor of tegenstander van de oplossing en de initiërende actor? Houdt deze speler de opties nog open? Noemt de speler voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voordat medewerking wordt verleend? Hoe gepassioneerd is zijn houding jegens het onderwerp en de oplossing?

De projectleiding kan hierna in beeld brengen welke kansen ieder van de spelers ziet met betrekking tot het onderwerp. Daarnaast kan de projectleiding nagaan welke onderwerpen hieraan gekoppeld kunnen worden, zodat het proces ook aantrekkelijk wordt voor andere spelers. Bovendien zou de projectleiding factoren tot prikkeling en ontmoedigingsfactoren in kaart moeten brengen om te komen tot pro-actief gedrag. Ten slotte zal de projectleiding een beeld krijgen van de soorten spelers en de pluriformiteit. Zijn de spelers homogeen of zijn er grote verschillen? We zien in de onderzochte projecten grote verschillen in macht door juridische kennis en kunde, grote hindermacht in de vorm van een gezamenlijk verzet. Een vooraf helder beeld op deze punten biedt zicht op de stabiliteit van standpunten van een speler.

Deze actorenscaan of krachtenveldanalyses zou een permanent ingebed geheel moeten vormen in het proces. Wanneer dit gebeurt kan de initiërende actor van te voren inschatten welke procedure passend is voor welk project.

9.9.3 Percepties

De projectleiding zal bij het opstellen van de agenda rekening moeten houden met strijdige inhoudelijke opvattingen. We zagen dat de strijdige percepties van spelers in de wisselprojecten A2 en A12 zorgen voor een onvoorspelbaar en non coöperatief gedrag. De projectleiding kan deze strijdigheden voor de spelers in het netwerk als een dilemma formuleren. Een voorbeeld hiervan is: ‘Wat zijn mogelijke oplossingen voor het dilemma van de geluidshinder en wat zijn de voor- en nadelen van deze oplossingen?’ Door het punt van conflict als een dilemma te kaderen hoeft de projectleiding ten eerste geen inhoudelijke keuzes te maken. De betrokken spelers kunnen de eigen opvattingen inbrengen. Ook zullen de spelers wanneer er een tegenstelling of een dilemma in het proces voorkomt zich niet de vraag stellen welke oplossing de voorkeur geniet, of de juiste is, maar meer geneigd zijn om zich af te vragen hoe beide opvattingen nader tot elkaar kunnen komen. Dit dwingt spelers om na te denken over een gezamenlijke win-win situatie en neemt de ontvankelijkheid voor procesafspraken toe. We zagen in het onderzoek dat het vaak een leerproces is van de speler. Eerst wordt een opvatting geformuleerd, dan komt het besef dat die opvatting niet is te realiseren zonder steun van andere spelers en dan is de speler bereid aan een proces deel te nemen. Het proces van construeren en delen van dilemma’s (bijvoorbeeld verkeersdrukke versus geluidsoverlast) tijdens het ontwerp van de procesafspraken, is een belangrijke basis voor een succesvoller verloop van het proces. De projectleiding zou een meer faciliterende en mediërende rol moeten krijgen. Faciliteren om spelers goed met elkaar te laten communiceren. Mediëren om standpunten van spelers dichterbij elkaar te brengen.

Van belang is dat de initiatiefnemer verklaart dat het door hem gewenst proces onderhandelbaar en open is. Met de Spoedwet bleek in de perceptie van de spelers in het netwerk in feite het tegenovergestelde.

Wanneer Rijkswaterstaat de inhoudelijke keuzes wel vooraf wil maken, moet zij als procesmanager goed nadenken over hoe de boodschap gecommuniceerd wordt naar de spelers in het netwerk rond een project. Zeker wanneer deze keuzes zijn ingegeven door een gewenste procedurewisseling. Het niet of weinig ruimte laten om deze inhoudelijke keuze te laten beïnvloeden en te laten resulteren in een win-win situatie levert onherroepelijk een tegenreactie op. Een mogelijke manier om sterk sturend op te treden naar de spelers in het netwerk en toch ruimte aan de spelers te geven is bijvoorbeeld door inhoudelijke uitgangspunten vooraf te formuleren; bijvoorbeeld: oplossing is een spitsstrook met geluidswerende voorzieningen en moet binnen geldbedrag X worden gerealiseerd. Op basis van die uitgangspunten/kaders kan samen met de spelers in het netwerk uitgewerkt worden hoe een gezamenlijk gedragen uitkomst van de door de initiatiefnemer gewenste oplossing – hier spitsstroken - bereikt wordt. Het op deze wijze vormgeven van een wisseling in procedure helpt de initiatiefnemer bij het weghalen van gevoelens dat alles toch al vooraf bepaald is.

9.9.4 Uitkomsten en netwerkmanagement

We zagen een gesloten houding van het procesmanagement door de komst van de Spoedwetprocedure, die heeft geleid tot een defensieve reactie van de actoren in het netwerk ten opzichte van het management en de voorgestane oplossingsrichting. Aanbevelenswaardig is meer openheid van de agenda. Vanuit de Spoedwetgedachte is de reactie dat dit tot een nog complexer proces zal leiden en tot een minder snel resultaat. Maar vanuit de projectgedachte is dit bevorderlijk voor de beheersing van het proces.

Uit de onderzoeksresultaten kwam naar voren dat de vorm en inhoud volgens de actor bewoners(organisaties) zijn verdreven door het proces. Het is voor de projectleiding van belang om in te zien dat inhoudelijk geïnteresseerde spelers een bepaalde grens kennen vanaf waar zij geen procesmanagement meer accepteren. Dit ligt op het punt wanneer er geen inhoudelijke discussie en besluitvorming meer plaatsvindt. De actor bewoners(organisaties) van het A2 en het A27 project zijn zich door deze onmacht tijdens het proces gaan verenigen en zich meer tegen Rijkswaterstaat gaan keren. Dit betekent dat de steun alleen kan worden behouden door regelmatig zorg te dragen voor een dosis inhoud. Omwille van de steun voor het proces kan een zekere tolerantie zinvol zijn voor inhoudelijke discussie die geen direct verband houden met het eindresultaat van het proces. Niet teveel willen beheersen, maar het proces meer zijn werk laten doen.

9.9.5 Aanbevelingen wisseling in procedure

Pas een procedure, zoals een Spoedwetprocedure alleen toe in die gevallen waar een duidelijk verkeersprobleem aanwezig is. Daarmee is de boodschap dat het probleem, het liefst nu, en anders op korte

termijn moet worden opgelost beter te verkopen. Leg ook uit waarom deze procedure nu moet en staaf dit ook met feiten. Om het draagvlak voor een procedurewisseling te verhogen is het van belang dat de kernwaarden in een versnelde procedure, op zijn minst gelijkwaardig, dan wel beter worden beschermd dan in de voorgaande procedure.

9.9.6 De aanbevelingen puntsgewijs samengevat:

- maak het beleidsproces voor alle spelers aantrekkelijk om deel te nemen;
- laat de spelers in het netwerk de vormgeving en besluitvorming binnen het proces beïnvloeden;
- door het beïnvloeden van het besluitvormingsproces zal in het begin tijd worden verloren, maar deze betaald zichzelf aan het einde van de procedure terug als tijdswinst;
- laat de overtuiging ontstaan dat er een werkelijk probleem is, pas een procedure, zoals een Spoedwetprocedure dus alleen toe in die gevallen waar een eminent probleem aanwezig is;
- in aansluiting op het vorige punt, in de aanvangsfase moet duidelijk zijn dat het door de initiatiefnemer geconstateerde probleem groot genoeg is om deel te nemen aan het proces;
- laat de spelers in het project samenwerken, zowel machtig als niet machtig;
- schat van te voren in welke procedure passend is voor het te onderzoeken gewak;
- maak, voor het voorgaande punt, een actorenscaan waarin de belangen standpunten en kernwaarden naar voren komen en maak mede op grond daarvan de keuze voor de meest passende procedure en welke partijen hierbij horen. Doe dit ook lopende de procedure om te beoordelen of spelers bijgekomen of afgefallen;
- het projectmanagement dient bij het vormen van de agenda rekening te houden met de strijdige belangen van de actoren in het netwerk, door deze te kaderen als een dilemma hoeft de projectleiding geen inhoudelijke keuze te maken. De betrokken spelers kunnen hun eigen opvattingen inbrengen;
- in vervolg op het vorige punt, laat de agenda open zijn en mede bepalen door de spelers in het netwerk;
- de projectleiding zou een meer faciliterende en mediërende rol moeten krijgen;
- laat het proces zijn werk doen en probeer niet het geheel te beheersen;
- formuleer de inhoudelijke uitgangspunten (bijvoorbeeld spitsstroken, geluidwerende voorzieningen en dat binnen geldbedrag X) vooraf en laat deze door de spelers in het netwerk verder invullen;
- om het draagvlak voor een procedurewisseling te verhogen is het van belang dat de kernwaarden in een versnelde procedure, op zijn minst gelijkwaardig, dan wel beter worden beschermt dan in de voorgaande procedure;
- voldoe zo veel als mogelijk aan de opgewekte verwachtingen ook na een wisseling in procedure, of leg uit waarom iets nu niet gebeurt maar in een latere fase

Literatuurlijst

Boeken

- Martens, M., Groen, K.J., Wal, van der, B. e.a. (2002) *Publiek management, modellenboek* Berenschot, Utrecht
- Bruijn, H. de, e.a. (2002) *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, 2 herziene druk*. SDU, Den Haag
- Trommel, W., Veen, van der, R. (1999) *De herverdeelde samenleving*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Weggeman J. (2003) *Controversiele Besluitvorming, opkomst en functioneren van groen polderoverleg*. Proefschrift Erasmusuniversiteit Rotterdam
- Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. Routledge, New York
- Birkland, T.A. (2001) *An introduction to the policy process*. M.E. Sharpe, New York, London
- Keuning, D, Eppink, D.J., *Management en organisatie*. Stenfert Kroese, 1990, Leiden
- Ambma, T., Veld, in 't, R. (2001) *Handboek Beleidswetenschap*. Boom. Amsterdam
- Buijs A. (1998) *Statistiek om mee te werken*. Educatieve Partners Nederland BV, Houten

Wetgeving

- Wet van 16 september 1993, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen, Tracéwet geldig vanaf 15-10-2000 Staatsblad 2000, 396.
- Wet van 2 juni 2003, houdende regels ter bespoediging en vereenvoudiging van procedures met het oog op het zo spoedig mogelijk vergroten van de capaciteit van een aantal hoofdwegen door middel van een betere benutting en verbreding van die wegen (Spoedwet wegverbreding), Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 679 nr. 2&3

Rapporten, nota's, officiële documenten

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, MIT Projectenboek, Den Haag, 2002
- Meer doen, meer werk, minder regels (2003) Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D'66
- Hoofddirectie Juridische Zaken (2005) *Tracéwet 2005*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Hoofddirectie Juridische Zaken (2006) *Evaluatie Spoedwet Wegverbreding*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Rijkswaterstaat (2001) *Trajectnota/MER Veenendaal – Ede*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Arnhem
- Inspraakpunt (2001) *Resultaten van de inspraak inzake de Trajectnota/MER Veenendaal – Ede*. Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Inspraakpunt (2001) *Verslag van de hoorzitting inzake de Trajectnota/MER Veenendaal – Ede*. Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Rijkswaterstaat (2004) *Ontwerp Wegaanpassingsbesluit, A12 Veenendaal – Ede*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Rijkswaterstaat (-) *Wegaanpassingsbesluit, A12 Veenendaal – Ede*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag (niet gepubliceerd)
- Inspraakpunt (2004) *Inspraakreacties op het ontwerp wegaanpassingsbesluit plusstroken, weefstroken en MER A12 Veenendaal – Ede en de bijbehorende aanvragen voor uitvoeringsbesluiten*. Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Inspraakpunt (2004) *Nota van antwoord A12 Veenendaal – Ede en de bijbehorende aanvragen voor uitvoeringsbesluiten..* Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Rijkswaterstaat (2003) *Ontwerp Wegaanpassingsbesluit, A50 Arnhem-Centrum - Beekbergen*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Rijkswaterstaat (2004) *Wegaanpassingsbesluit, A50 Arnhem-Centrum – knooppunt Beekbergen*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Inspraakpunt (2004) *Inspraakreacties op het ontwerp wegaanpassingsbesluit (inrichting*

spitsstroken) en MER A50 Arnhem-Centrum – knooppunt Beekbergen en de bijbehorende aanvragen voor uitvoeringsbesluiten. Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, Den Haag
Inspraakpunt (2004) *Nota van antwoord A50 Arnhem-Centrum – knooppunt Beekbergen en de bijbehorende aanvragen voor uitvoeringsbesluiten..* Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, Den Haag
Rapportage bevindingen cameratesten A50 22—25 april 2003, 2003, Rijkswaterstaat, Den Haag

Artikelen

Transport en Logistiek, Afname Fileduur een farce, Eric Doppert, Zoetermeer, 16 mei 2002

Kickert, W.J.M., (datum) Historical continuity and exceptions in Dutch governance traditions, Department of Public Administration, Erasmus University Rotterdam

Internet

<http://www.regering.nl/regeringsbeleid/balkenende1/regeerakkoord/mobiliteit.jsp>.

Geraadpleegd op 30 december 2005

Syllabussen

Sturing in de publieke sector, *reader* (2005). Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (UK) Philadelphia (USA), Open University Press.

Persberichten en media

Persbericht Raad van State, Wegverbreding A2 Den Bosch – Eindhoven voorlopig van de baan (15-9-2004)

Bijlage B6.1: Tabellen Percepties per project per actorGewogen gemiddeldes per project per actor⁸⁰**Beeld per stelling naar project en naar actor**

Thema	Spelers/actoren project A2 Den Bosch - Eindhoven		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
	Stelling					
Belangen	1.	De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen.	5,00	4,00	5,00	4,82
Macht	2.	In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen	5,00	4,00	5,00	3,82
	3.	Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken	4,00	5,00	4,67	3,73
Oplossing	4.	Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing.	4,00	4,00	4,00	2,73
	5.	Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen	4,00	4,00	3,67	2,27
Proces	6.	Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces	3,00	3,00	3,00	3,00
	7.	Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak	5,00	5,00	2,33	3,36
Besluitvorming	1.	De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming	2,00	4,00	4,33	2,73
	2.	De Spoedwetprocedure geeft onder betrokken partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden	2,00	2,00	4,33	2,45

Thema	Spelers/actoren project A12 Veenendaal - Ede		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
	Stelling					
Belangen	1.	De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen.	2,00	2,33	4,00	4,08
Macht	2.	In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen	5,00	3,33	3,50	3,62
	3.	Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken	4,00	2,00	3,50	4,00
Oplossing	4.	Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing.	4,00	3,67	3,50	2,93
	5.	Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen	4,00	3,67	3,50	2,79
Proces	6.	Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces	4,00	3,00	3,00	2,07
	7.	Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak	2,00	4,33	3,00	2,57
Besluitvorming	8.	De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming	5,00	4,33	4,50	3,00
	9.	De Spoedwetprocedure geeft onder betrokken partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden	5,00	4,00	4,00	2,50

⁸⁰ s: In hoofdstuk 5 werd daar waar nodig de standaarddeviatie gepresenteerd. Hier ligt de standaarddeviatie tussen de 0,34 en 1,45 en is relatief klein. De gemiddelde resultaten zijn hiermee redelijk gelijklopend te noemen.

Thema	Spelers/actoren project A27 Gorinchem - Noordeloos		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Belangen	1.	De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen.	2,00	2,67	4,50	4,00
Macht	2.	In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen	3,00	2,67	4,00	4,00
	3.	Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken	4,00	3,67	4,50	4,50
Oplossing	4.	Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing.	4,00	2,67	3,00	2,83
	5.	Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen	4,00	3,33	3,00	2,50
Proces	6.	Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces	4,00	3,00	2,00	2,17
	7.	Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak	3,00	3,00	2,50	1,67
Besluitvorming	8.	De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming	4,00	3,67	3,00	2,00
	9.	De Spoedwetprocedure geeft onder betrokken partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden	3,00	3,67	3,00	2,17

Thema	Spelers/actoren project A50 Arnhem-centrum - Beekbergen		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Belangen	1.	De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen.	4,00	3,00	3,00	4,00
Macht	2.	In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen	2,00	4,00	3,00	2,33
	3.	Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken	1,00	3,00	2,50	4,67
Oplossing	4.	Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing.	4,00	4,00	4,50	2,00
	5.	Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen	5,00	5,00	4,00	2,00
Proces	6.	Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces	3,00	2,00	3,50	2,67
	7.	Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak	5,00	4,00	2,00	3,33
Besluitvorming	8.	De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming	2,00	5,00	3,00	4,00
	9.	De Spoedwetprocedure geeft onder betrokken partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden	3,00	2,00	3,50	1,33

Legenda behorende bij de voorgaande tabellen:

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens

RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten, Bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

(Red: Bij stelling 2 wordt steeds geredeneerd vanuit de planning van het project.)

Bijlage B8.1: Tabellen Uitkomsten per project per actorGewogen gemiddeldes per project per actor⁸¹

Spelers/actoren Project A2 Den Bosch - Eindhoven		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Geprobeerd werd zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming	2,00	4,00	2,67	2,09
2.	Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad	2,00	4,00	2,33	2,00
3.	De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen	4,00	4,00	3,33	2,18
4.	Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen	4,00	4,00	3,00	1,55
5.	Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement	3,00	4,00	3,33	2,09
6.	Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.	4,00	4,00	3,00	2,27
7.	De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken	3,00	2,00	2,67	1,73
8.	Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht	2,00	4,00	3,00	2,18
9.	De Spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure	2,00	4,00	4,00	1,55
10.	Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren	2,00	2,00	3,67	1,55
11.	Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak	3,00	3,00	1,67	4,00

Spelers/actoren Project A12 Veenendaal Ede		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Geprobeerd werd zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming	3,00	3,67	3,00	3,07
2.	Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad	3,00	3,67	3,00	2,57
3.	De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen	4,00	3,67	2,50	2,46
4.	Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen	5,00	3,33	2,50	3,00
5.	Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement	4,00	3,67	3,50	2,77
6.	Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.	4,00	3,00	3,50	2,85
7.	De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken	4,00	4,00	2,50	2,57
8.	Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht	4,00	3,33	2,50	2,85
9.	De Spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure	5,00	3,33	3,50	2,43
10.	Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren	4,00	4,00	4,00	2,46
11.	Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak	2,00	2,67	3,00	4,29

⁸¹ s: In hoofdstuk 5 werd daar waar nodig de standaarddeviatie gepresenteerd. Hier ligt de standaarddeviatie tussen de 0,30 en 1,66 en is relatief klein. De gemiddelde resultaten zijn hiermee redelijk gelijklopend te noemen.

Spelers/actoren Project A27 Gorinchem -Noordeloos		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Geprobeerd werd zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming	2,00	3,00	3,00	2,00
2.	Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad	2,00	3,00	2,50	3,00
3.	De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen	4,00	3,33	2,00	2,00
4.	Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen	2,00	2,33	2,50	2,17
5.	Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement	2,00	2,67	2,50	2,17
6.	Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.	4,00	2,33	2,50	2,67
7.	De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken	4,00	3,67	3,00	2,33
8.	Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht	3,00	3,33	3,00	2,33
9.	De Spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure	4,00	3,67	3,50	3,00
10.	Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren				
11.	Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak	4,00	2,33	2,50	4,00

Spelers/actoren Project A50 Arnhem-centrum Beekbergen		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Geprobeerd werd zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming	4,00	3,00	3,50	1,33
2.	Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad	4,00	3,00	4,00	2,67
3.	De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen	3,00	4,00	2,50	1,67
4.	Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen	5,00	3,00	3,50	1,33
5.	Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement	2,00	3,00	3,50	2,00
6.	Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.	4,00	4,00	3,50	2,00
7.	De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken	3,00	4,00	2,50	2,00
8.	Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht	4,00	3,00	2,50	3,00
9.	De Spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure	4,00	4,00	3,00	2,33
10.	Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren				
11.	Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak	4,00	4,00	3,00	3,67

Legenda bij de voorgaande tabellen:

RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens.

Bijlage B8.2: Tabellen Netwerkmanagement per project per actorGewogen gemiddeldes per project per actor⁸²

Spelers/actoren Project A2 Den Bosch - Eindhoven		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen	4,00	2,00	2,67	2,64
2.	Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad	4,00	3,00	3,00	2,64
3.	Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informele zin (nieuwsbrieven, informatieavonden etc.).	3,00	4,00	3,33	3,18
4.	Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming	3,00	2,00	2,00	1,64
5.	In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	3,00	3,00	3,00	1,82
6.	De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms e.d.)	3,00	2,00	3,33	3,18
7.	Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën en oplossingen aandragen	5,00	3,00	2,67	2,27
8.	Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	4,00	3,00	3,33	1,73
9.	In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middels bijvoorbeeld projectgroepen en stuurgroepen	4,00	4,00	2,67	2,27

Spelers/actoren Project A12 Veenendaal Ede		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen	4,00	3,33	3,00	2,57
2.	Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad	4,00	4,00	2,00	2,57
3.	Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informele zin (nieuwsbrieven, informatieavonden etc.).	5,00	3,33	2,00	2,93
4.	Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming	3,00	3,33	2,00	2,00
5.	In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	3,00	3,00	3,50	2,77
6.	De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms e.d.)	2,00	3,00	2,50	2,62
7.	Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën en oplossingen aandragen	3,00	2,67	3,00	2,15
8.	Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	5,00	2,67	3,50	2,50
9.	In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middels bijvoorbeeld projectgroepen en stuurgroepen	5,00	3,67	3,50	2,38

⁸² s: In het hoofdstuk 5 werd daar waar nodig de standaarddeviatie gepresenteerd. Hier ligt de standaarddeviatie tussen de 0,49 en 1,54 en is relatief klein. De gemiddelde resultaten zijn hiermee redelijk gelijklopend te noemen.

Spelers/actoren Project A27 Gorinchem -Noordeloos		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen	2,00	3,00	1,50	2,17
2.	Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad	4,00	3,33	2,00	2,50
3.	Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informele zin (nieuwsbrieven, informatieavonden etc.).	4,00	2,67	2,00	2,67
4.	Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming	2,00	2,33	2,50	2,33
5.	In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	3,00	2,33	1,50	2,00
6.	De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms e.d.)	4,00	2,67	2,50	2,67
7.	Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën en oplossingen aandragen	2,00	2,00	1,50	2,67
8.	Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	4,00	2,67	1,50	2,67
9.	In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middels bijvoorbeeld projectgroepen en stuurgroepen	4,00	3,33	1,50	2,67

Spelers/actoren Project A50 Arnhem-centrum Beekbergen		RWS	Gem.	Bel.	Bew.
Stelling					
1.	Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen	2,00	3,00	2,50	1,67
2.	Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad	3,00	4,00	3,50	2,33
3.	Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informele zin (nieuwsbrieven, informatieavonden etc.).	3,00	4,00	3,50	2,00
4.	Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming	2,00	2,00	2,50	1,00
5.	In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	1,00	3,00	2,00	3,00
6.	De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms e.d.)	2,00	3,00	1,50	2,00
7.	Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën en oplossingen aandragen	2,00	3,00	2,00	1,67
8.	Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	5,00	3,00	2,00	1,33
9.	In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middels bijvoorbeeld projectgroepen en stuurgroepen	3,00	2,00	2,00	2,00

Legenda bij de bovenstaande tabellen:

Tot.= totaalbeeld project (alle actoren), RWS = Rijkswaterstaat, Gem. = aanliggende gemeenten bel. = belangenorganisaties, Bew.= bewoners (inclusief bewonersorganisaties)

1 = zeer mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = zeer mee eens.

Haastige spoed, wisseling van procedure goed?

“Een onderzoek naar wisseling van Tracéwet- naar Spoedwetprocedure”

Bijlagenboek

Opleiding: Bestuurskunde, parttime programma, Erasmus Universiteit te Rotterdam

Datum: maart 2007

Naam/studentnummer:

Erik van Berge Henegouwen

290210

Jurjen Visser

288346

Project A2

nooit scc 1

Contacten

erg vaak score 5

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt RWS						
Rijkswaterstaat Regionale Dienst						
Projectleider Rijkswaterstaat						
Provincie						
Gemeente						
Specialisten Geluidsonderzoek						
Specialisten Luchtonderzoek						
Juridische experts						
Bouwkundige experts						
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie						
Belangenorganisatie Milieu						
Belangenorganisatie met een economisch doel						
Burgers						
Hulpdiensten						
Waterschap						
Andere volgens u relevante organisatie: resp 5 : werkgeversorg. 5 resp 6 : St A2 te Vught resp 8: 2e kamer, resp 9 : ZSM org., resp 15						

Machtsverhoudingen

Rating (1 = zeer laag 10 = zeer hoog)

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt Min V&W						
Rijkswaterstaat Regionale Dienst						
Projectleider Rijkswaterstaat						
Provincie						
Gemeente						
Specialisten Geluidsonderzoek						
Specialisten Luchtonderzoek						
Juridische experts						
Bouwkundige experts						
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie						
Belangenorganisatie Milieu						
Belangenorganisatie met een economisch doel						
Burgers						
Hulpdiensten						
Waterschap						
Andere volgens u relevante organisatie: resp 2 : Minister resp 4: D66 kamerfractie resp 5 : werkgevers resp 6 ; St A2 Vught resp 9 : ZSM org.						

Perceptie
Stelling
De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen
In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen
Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken
Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing
Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen
Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces
Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak

Perceptie op Spoedwet
Stelling
De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming
De spoedwet procedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden
Als de spoedwet er niet was geweest hadden de trajecten er al lang gelegen
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak

Netwerk
Stelling
Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming
Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad
De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms)
Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën
Er is in de gevolgde procedures in het project veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegenpartijen
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middelen bijvoorbeeld project-groepen en stuurgroepen
In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en indicatoren
Er is altijd veel vertrouwen geweest in de samenwerking tussen betrokken partijen
Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informeel

Uitkomsten
Stelling
Geprobeerd wordt zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming
Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen
De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure
De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken
Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad
Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement
De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen
Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.
Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht
Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak
Het project wordt actief gemanaged (hieronder wordt verstaan dat er iemand is die partijen bijeenbrengt, de agenda zet, activiteiten van partijen coördineert, inhoud van het project stuurt et cetera.)
Er is een projectmanager aangewezen in het project en die is voor betrokken partijen ook als zodanig zichtbaar.



Algemeen
Stelling
Door het op termijn zetten van de wet geluidhinder is het proces gefrustreerd.
Het geluidsplan is naar mijn mening correct en volgens de wettelijke normen gehanteerd

Opmerkingen
Zie respondent 3 Hele systeem moet op de schop..
Zie respondent 4 SW leidt tot onveilige wegsoort.
Zie respondent 6 SW waardeloos
Zie respondent 13 opmerkingen
Zie respondent 14 geen sprake van enige communicatie

--	--	--	--	--	--

11	12	13	14	15	16

Respondent	Naam	Woonplaats	Rol	Partij	Leeftijd
1	Van de Meerendonk	Sint Michielsgestel	Vert. transportsector	Transport Log NL	45
2	Van Hasselt	Vught	Bestuur	Stichting A2	55
3	Van Rooy	Boxtel	bewoner	particulier	45
4	Buiks	Boxtel	politiek	D66	62
5	Vetter	Eindhoven	secretaris	KvK	55
6	Braak van den	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	49
7	Froklage	Vught	bewoner	Stichting A2	72
8	Bier	Vught	bewoner	Stichting A2	50
9	Bakermans	Bergeijk	RWS	projectleider	46
10	Buchholtz	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	42
11	Van Erp	Boxtel	wethouder		57
12	Bevers	Liempde	bewoner	Dorpsraad	42
13	Tilman-Deelen	Vught	bewoner	St Overlast A2	81
14	Tilman	Vught	bewoner	St Overlast A2	84
15	Bekkema		lobbyist	MKB Brabant	
16	Van Beek	Boxtel	bewoner		42

bewoners/groep
RWS
gemeenten
belangengroepering
overheid overig

17	18	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
		5	1	5,00
		5	1	5,00
		4	1	4,00
		4	1	4,00
		4	1	4,00
		3	1	3,00
		5	1	5,00

17	18	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
		2	1	2,00
		2	1	2,00
		3	1	3,00
		4	1	4,00
17	18			
		4	1	4,00
		3	1	3,00
		4	1	4,00
		3	1	3,00
		5	1	5,00
		4	1	4,00
		4	1	4,00
		4	1	4,00
		3	1	3,00
		4	1	4,00
		3	1	3,00

17	18	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
		2	1	2,00
		4	1	4,00
		2	1	2,00
		3	1	3,00
		2	1	2,00
		3	1	3,00
		4	1	4,00
		4	1	4,00
		2	1	2,00
		2	1	2,00
		3	1	3,00
		3	1	3,00
		4	1	4,00
		0	1	0

		0	1	0
--	--	---	---	---

17	18	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
		4	1	4,00
		5	1	5,00

Sexe
man
man
man
man
man
man
man
vrouw
man
man
man
man
vrouw
man
man
man

Project A2

nooit scc 1

Contacten

erg vaak score 5

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt RWS						
Rijkswaterstaat Regionale Dienst						
Projectleider Rijkswaterstaat						
Provincie						
Gemeente						
Specialisten Geluidsonderzoek						
Specialisten Luchtonderzoek						
Juridische experts						
Bouwkundige experts						
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie						
Belangenorganisatie Milieu						
Belangenorganisatie met een economisch doel						
Burgers						
Hulpdiensten						
Waterschap						
Andere volgens u relevante organisatie: resp 5 : werkgeversorg. 5 resp 6 : St A2 te Vught resp 8: 2e kamer, resp 9 : ZSM org., resp 15						

Machtsverhoudingen

Rating (1 = zeer laag 10 =zeer hoog)

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt Min V&W						
Rijkswaterstaat Regionale Dienst						
Projectleider Rijkswaterstaat						
Provincie						
Gemeente						
Specialisten Geluidsonderzoek						
Specialisten Luchtonderzoek						
Juridische experts						
Bouwkundige experts						
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie						
Belangenorganisatie Milieu						
Belangenorganisatie met een economisch doel						
Burgers						
Hulpdiensten						
Waterschap						
Andere volgens u relevante organisatie: resp 2 : Minister resp 4: D66 kamerfractie resp 5 : werkgevers resp 6 ; St A2 Vught resp 9 : ZSM org.						

Perceptie
Stelling
De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen
In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen
Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken
Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing
Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen
Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces
Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak

Perceptie op Spoedwet
Stelling
De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming
De spoedwet procedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden
Als de spoedwet er niet was geweest hadden de trajecten er al lang gelegen
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak

Netwerk
Stelling
Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming
Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad
De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms)
Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën
Er is in de gevolgde procedures in het project veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegenpartijen
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middelen bijvoorbeeld project-groepen en stuurgroepen
In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en indicatoren
Er is altijd veel vertrouwen geweest in de samenwerking tussen betrokken partijen
Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informeel

Uitkomsten
Stelling
Geprobeerd wordt zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming
Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen
De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure
De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken
Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad
Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement
De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen
Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.
Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht
Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak
Het project wordt actief gemanaged (hieronder wordt verstaan dat er iemand is die partijen bijeenbrengt, de agenda zet, activiteiten van partijen coördineert, inhoud van het project stuurt et cetera.)
Er is een projectmanager aangewezen in het project en die is voor betrokken partijen ook als zodanig zichtbaar.



Algemeen
Stelling
Door het op termijn zetten van de wet geluidhinder is het proces gefrustreerd.
Het geluidsplan is naar mijn mening correct en volgens de wettelijke normen gehanteerd

Opmerkingen
Zie respondent 3 Hele systeem moet op de schop..
Zie respondent 4 SW leidt tot onveilige wegsoort.
Zie respondent 6 SW waardeloos
Zie respondent 13 opmerkingen
Zie respondent 14 geen sprake van enige communicatie

11	12	13	14	15	16
4					
4					
5					
4					
4					
3					
5					

11	12	13	14	15	16
4					
2					
1					
2					

11	12	13	14	15	16
2					
2					
3					
2					
3					
2					
3					
4					
3					
3					
4					

11	12	13	14	15	16
4					
4					
4					
2					
4					
4					
4					
4					
4					
4					
2					
3					
4					
4					

--	--	--	--	--	--

11	12	13	14	15	16
4					
4					

Respondent	Naam	Woonplaats	Rol	Partij	Leeftijd
1	Van de Meerendonk	Sint Michielsgestel	Vert. transportsector	Transport Log NL	45
2	Van Hasselt	Vught	Bestuur	Stichting A2	55
3	Van Rooy	Boxtel	bewoner	particulier	45
4	Buiks	Boxtel	bewoner	D66	62
5	Vetter	Eindhoven	secretaris	KvK	55
6	Braak van den	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	49
7	Froklage	Vught	bewoner	Stichting A2	72
8	Bier	Vught	bewoner	Stichting A2	50
9	Bakermans	Bergeijk	RWS	projectleider	46
10	Buchholtz	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	42
11	Van Erp	Boxtel	wethouder		57
12	Bevers	Liempde	bewoner	Dorpsraad	42
13	Tilman-Deelen	Vught	bewoner	St Overlast A2	81
14	Tilman	Vught	bewoner	St Overlast A2	84
15	Bekkema		lobbyist	MKB Brabant	
16	Van Beek	Boxtel	bewoner		42

bewoners/groep
RWS
gemeenten
belangengroepering
overheid overig

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	5	1	5,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	3	1	3,00
	0,00	5	1	5,00

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,00	4	1	4,00
	0,00	2	1	2,00
	0,00	1	1	1,00
	0,00	2	1	2,00
17	Stand Dev			
	0,00	2	1	2,00
	0,00	2	1	2,00
	0,00	3	1	3,00
	0,00	2	1	2,00
	0,00	3	1	3,00
	0,00	2	1	2,00
	0,00	3	1	3,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	3	1	3,00
	0,00	3	1	3,00
	0,00	4	1	4,00

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	2	1	2,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	2	1	2,00
	0,00	3	1	3,00
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00
		0	1	0

		0	1	0
--	--	---	---	---

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,00	4	1	4,00
	0,00	4	1	4,00

Sexe
man
man
man
man
man
man
man
vrouw
man
man
man
man
vrouw
man
man
man

Project A2

nooit scc 1

Contacten

erg vaak score 5

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt RWS	3					3
Rijkswaterstaat Regionale Dienst	4					4
Projectleider Rijkswaterstaat	4					4
Provincie	5					4
Gemeente	5					5
Specialisten Geluidsonderzoek	2					1
Specialisten Luchtonderzoek	2					1
Juridische experts	2					2
Bouwkundige experts	2					2
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	1					2
Belangenorganisatie Milieu	3					2
Belangenorganisatie met een economisch doel	5					5
Burgers	3					2
Hulpdiensten	3					1
Waterschap	1					1
Andere volgens u relevante organisatie: resp 5 : werkgeversorg. 5 resp 6 : St A2 te Vught resp 8: 2e kamer, resp 9 : ZSM org., resp 15						

Machtsverhoudingen

Rating (1 = zeer laag 10 = zeer hoog)

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt Min V&W	2					6
Rijkswaterstaat Regionale Dienst	2					8
Projectleider Rijkswaterstaat	8					6
Provincie	8					6
Gemeente	7					4
Specialisten Geluidsonderzoek	7					5
Specialisten Luchtonderzoek	7					5
Juridische experts	8					5
Bouwkundige experts	8					5
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	7					5
Belangenorganisatie Milieu	7					4
Belangenorganisatie met een economisch doel	7					3
Burgers	6					4
Hulpdiensten	6					5
Waterschap	6					4
Andere volgens u relevante organisatie: resp 2 : Minister resp 4: D66 kamerfractie resp 5 : werkgevers resp 6 ; St A2 Vught resp 9 : ZSM org.		8		6		5
						7

Perceptie
Stelling
De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen
In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen
Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken
Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing
Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen
Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces
Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak

Perceptie op Spoedwet
Stelling
De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming
De spoedwet procedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden
Als de spoedwet er niet was geweest hadden de trajecten er al lang gelegen
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak

Netwerk
Stelling
Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming
Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad
De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms)
Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën
Er is in de gevolgde procedures in het project veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegenpartijen
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middelen bijvoorbeeld project-groepen en stuurgroepen
In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en indicatoren
Er is altijd veel vertrouwen geweest in de samenwerking tussen betrokken partijen
Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informeel

Uitkomsten
Stelling
Geprobeerd wordt zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming
Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen
De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure
De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken
Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad
Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement
De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen
Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.
Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht
Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak
Het project wordt actief gemanaged (hieronder wordt verstaan dat er iemand is die partijen bijeenbrengt, de agenda zet, activiteiten van partijen coördineert, inhoud van het project stuurt et cetera.)
Er is een projectmanager aangewezen in het project en die is voor betrokken partijen ook als zodanig zichtbaar.



Algemeen
Stelling
Door het op termijn zetten van de wet geluidhinder is het proces gefrustreerd.
Het geluidsplan is naar mijn mening correct en volgens de wettelijke normen gehanteerd

Opmerkingen
Zie respondent 3 Hele systeem moet op de schop..
Zie respondent 4 SW leidt tot onveilige wegsoort.
Zie respondent 6 SW waardeloos
Zie respondent 13 opmerkingen
Zie respondent 14 geen sprake van enige communicatie

11	12	13	14	15	16
				5	
				5	
				4	
				4	
				4	
				3	
				2	

11	12	13	14	15	16
				4	
				4	
				2	
				1	

11	12	13	14	15	16
				3	
				3	
				3	
				4	
				3	
				3	
				3	
				3	
				4	
				3	
				4	

11	12	13	14	15	16
				3	
				3	
				4	
				2	
				3	
				4	
				3	
				3	
				2	
				4	
				4	

--	--	--	--	--	--

11	12	13	14	15	16
				3	
				3	

Respondent	Naam	Woonplaats	Rol	Partij	Leeftijd
1	Van de Meerendonk	Sint Michielsgestel	Vert. transportsector	Transport Log NL	45
2	Van Hasselt	Vught	Bestuur	Stichting A2	55
3	Van Rooy	Boxtel	bewoner	particulier	45
4	Buiks	Boxtel	bewoner	D66	62
5	Vetter	Eindhoven	secretaris	KvK	55
6	Braak van den	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	49
7	Froklage	Vught	bewoner	Stichting A2	72
8	Bier	Vught	bewoner	Stichting A2	50
9	Bakermans	Bergeijk	RWS	projectleider	46
10	Buchholtz	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	42
11	Van Erp	Boxtel	wethouder		57
12	Bevers	Liempde	bewoner	Dorpsraad	42
13	Tilman-Deelen	Vught	bewoner	St Overlast A2	81
14	Tilman	Vught	bewoner	St Overlast A2	84
15	Bekkema		lobbyist	MKB Brabant	
16	Van Beek	Boxtel	bewoner		42

bewoners/groep
RWS
gemeente
belangengroepering
overheid overig

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,00	15	3	5,00
	0,00	15	3	5,00
	0,58	14	3	4,67
	0,00	12	3	4,00
	0,58	11	3	3,67
	1,00	9	3	3,00
	0,58	7	3	2,33

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,58	13	3	4,33
	0,58	13	3	4,33
	0,58	5	3	1,67
	0,58	4	3	1,33

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,53	8	3	2,67
	1,00	6	3	2,00
	1,00	9	3	3,00
	1,15	10	3	3,33
	0,58	8	3	2,67
	1,00	9	3	3,00
	0,58	10	3	3,33
	0,58	8	3	2,67
	1,00	9	3	3,00
	0,58	7	3	2,33
	1,15	10	3	3,33

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,58	8	3	2,67
	0,00	9	3	3,00
	0,00	12	3	4,00
	0,58	8	3	2,67
	0,58	7	3	2,33
	0,58	10	3	3,33
	0,58	10	3	3,33
	1,00	9	3	3,00
	0,00	9	3	3,00
	0,58	11	3	3,67
	0,58	5	3	1,67
	1,15	10	3	3,33
	0,58	11	3	3,67

--	--	--	--	--

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,15	13	3	4,33
	1,15	7	3	2,33

Sexe
man
man
man
man
man
man
man
vrouw
man
man
man
man
vrouw
man
man
man

Project A2

nooit scc 1

Contacten

erg vaak score 5

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt RWS		2	2	2		2
Rijkswaterstaat Regionale Dienst		2	3	2		1
Projectleider Rijkswaterstaat		3	3	2		3
Provincie		3	1	1		2
Gemeente		2	1	2		2
Specialisten Geluidsonderzoek		2	1	1		2
Specialisten Luchtonderzoek		2	1	1		2
Juridische experts		5	2	1		3
Bouwkundige experts		2	1	1		1
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie		1	1	3		3
Belangenorganisatie Milieu		2	1	1		2
Belangenorganisatie met een economisch doel		1	1	1		1
Burgers		3	2	3		5
Hulpdiensten		1	1	1		2
Waterschap		1	1	1		1
Andere volgens u relevante organisatie: resp 5 : werkgeversorg. 5 resp 6 : St A2 te Vught resp 8: 2e kamer, resp 9 : ZSM org., resp 15						5

Machtsverhoudingen

Rating (1 = zeer laag 10 = zeer hoog)

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt Min V&W		1	3	6		4
Rijkswaterstaat Regionale Dienst		7	9	9		8
Projectleider Rijkswaterstaat		7	9	7		8
Provincie		7	9	1		3
Gemeente		5	5	4		4
Specialisten Geluidsonderzoek		7	5	7		8
Specialisten Luchtonderzoek		7	3	8		8
Juridische experts		6	4	8		10
Bouwkundige experts		5	5	5		7
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie		5	1	7		7
Belangenorganisatie Milieu		7	1	6		8
Belangenorganisatie met een economisch doel		6	2	7		8
Burgers		7	1	8		6
Hulpdiensten		6	3	7		6
Waterschap		8	5	6		8
Andere volgens u relevante organisatie: resp 2 : Minister resp 4: D66 kamerfractie resp 5 : werkgevers resp 6 ; St A2 Vught resp 9 : ZSM org.		8				7

Perceptie
Stelling
De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen
In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen
Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken
Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing
Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen
Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces
Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak

Perceptie op Spoedwet
Stelling
De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming
De spoedwet procedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden
Als de spoedwet er niet was geweest hadden de trajecten er al lang gelegen
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak

Netwerk
Stelling
Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming
Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad
De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms)
Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën
Er is in de gevolgde procedures in het project veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegenpartijen
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middelen bijvoorbeeld project-groepen en stuurgroepen
In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en instrumenten
Er is altijd veel vertrouwen geweest in de samenwerking tussen betrokken partijen
Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informeel

Uitkomsten
Stelling
Geprobeerd wordt zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming
Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen
De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure
De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken
Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad
Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement
De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen
Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.
Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht
Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak
Het project wordt actief gemanaged (hieronder wordt verstaan dat er iemand is die partijen bijeenbrengt, de agenda zet, activiteiten van partijen coördineert, inhoud van het project stuurt et cetera.)
Er is een projectmanager aangewezen in het project en die is voor betrokken partijen ook als zodanig zichtbaar.



Algemeen
Stelling
Door het op termijn zetten van de wet geluidhinder is het proces gefrustreerd.
Het geluidsplan is naar mijn mening correct en volgens de wettelijke normen gehanteerd

Opmerkingen
Zie respondent 3 Hele systeem moet op de schop..
Zie respondent 4 SW leidt tot onveilige wegsoort.
Zie respondent 6 SW waardeloos
Zie respondent 13 opmerkingen
Zie respondent 14 geen sprake van enige communicatie

Resp

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	5	5	4		5	5	5		5
	5	5	5		4	4	5		2
	4	5	2		3	2	5		5
	3	4	4		3	3	5		2
	2	4	3		2	2	1		2
	5	3	4		4	2	3		5
	3	4	3		2	3	3		2

Resp

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	5	1	2		2	3	1		1
	4	1	4		2	3	3		4
	1	1	3		3	3	1		2
	5	5	4		5	5	3		5
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	2	2	3		2	3	3		5
	2	1	2		1	2	1		2
	2	2	4		3	3	4		3
	2	3	2		3	3	3		3
	3	1	3		2	3	3		3
	2	2	3		3	3	3		4
	3	1	2		1	2	1		2
	4	2	2		1	3	1		2
	3	2	2		1	2	1		1
	2	2	2		1	2	1		2
	2	2	4		3	4	1		3

Resp

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	3	2	3		2	3	1		2
	3	2	2		1	2	1		1
	1	3	1		1	3	1		1
	2	1	2		3	2	1		1
	3	2	2		2	3	1		1
	2	2	4		2	2	1		2
	3	2	4		2	2	1		3
	3	3	4		2	3	1		2
	3	2	2		3	3	1		2
	3	2	1		1	2	1		1
	3	4	4		5	4	5		4
	3	3	2		1	3	2		2
	3	3	4		4	3	2		4

17	Stand Dev	Totaal score	N response	Gemiddelde score
	0,60	22	11	2,00
	0,75	24	11	2,18
	0,69	27	11	2,45
	0,69	16	11	1,45
	0,63	22	11	2,00
	0,65	19	11	1,73
	0,69	17	11	1,55
	1,19	25	11	2,27
	0,40	13	11	1,18
	1,21	29	11	2,64
	0,40	13	11	1,18
	0,30	12	11	1,09
	0,98	31	11	2,82
	0,40	13	11	1,18
	0,30	12	11	1,09
		7	2	3,50

17	Stand Dev	Totaal score	N response	Gemiddelde score
	3,42	56	11	5,09
	2,30	89	11	8,09
	1,95	77	11	7,00
	2,93	44	11	4,00
	1,70	34	11	3,09
	2,84	48	11	4,36
	2,97	47	11	4,27
	2,87	84	11	7,64
	2,62	40	11	3,64
	2,93	68	11	6,18
	3,09	42	11	3,82
	3,27	45	11	4,09
	3,53	48	11	4,36
	2,65	36	11	3,27
	2,94	41	11	3,73
		16	1	16,00
		0	1	0
		0	1	0
		0	1	0
		0	1	0

11	12	13	14	15	16
	5	5	5		5
	5	4	4		4
	2	5	5		5
	5	1	1		3
	4	1	1		2
	4	1	1		3
	3	5	5		3

11	12	13	14	15	16
	1	4	4		4
	3	1	1		2
	1	1	1		1
	4	5	5		5

11	12	13	14	15	16
	4	1	1		3
	2	1	1		3
	3	1	1		3
	4	4	4		4
	2	1	1		3
	2	1	1		3
	4	1	1		1
	4	1	2		3
	4	1	2		1
	4	1	1		3
	5	4	4		3

11	12	13	14	15	16
	4	1	1		1
	2	1	1		1
	1	1	1		3
	2	1	1		3
	3	1	1		3
	3	1	1		3
	3	1	1		2
	4	1	1		1
	2	1	2		3
	1	1	1		3
	4	5	5		1
	4	5	4		3
	4	5	4		3

--	--	--	--	--	--

11	12	13	14	15	16
	0	5	4		1
	4	1	1		3

Respondent	Naam	Woonplaats	Rol	Partij
1	Van de Meerendonk	Sint Michielsgestel	Vert. transportsector	Transport Log NL
2	Van Hasselt	Vught	Bestuur	Stichting A2
3	Van Rooy	Boxtel	bewoner	particulier
4	Buiks	Boxtel	politiek	D66
5	Vetter	Eindhoven	secretaris	KvK
6	Braak van den	Boxtel	bewoner	Stichting bewonersbela
7	Froklage	Vught	bewoner	Stichting A2
8	Bier	Vught	bewoner	Stichting A2
9	Bakermans	Bergeijk	RWS	projectleider
10	Buchholtz	Boxtel	bewoner	Stichting bewonersbela
11	Van Erp	Boxtel	wethouder	
12	Bevers	Liempde	bewoner	Dorpsraad
13	Tilman-Deelen	Vught	bewoner	St Overlast A2
14	Tilman	Vught	bewoner	St Overlast A2
15	Bekkema		lobbyist	MKB Brabant
16	Van Beek	Boxtel	bewoner	

bewoners/groep
RWS
gemeenten
belangengroepering
overheid overig

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,30	54	11	4,91
	0,90	47	11	4,27
	1,38	43	11	3,91
	1,38	34	11	3,09
	1,08	24	11	2,18
	1,40	35	11	3,18
	1,01	36	11	3,27

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,51	28	11	2,55
	1,21	28	11	2,55
	0,92	18	11	1,64
	0,67	51	11	4,64

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,21	29	11	2,64
	0,67	18	11	1,64
	1,03	29	11	2,64
	0,75	35	11	3,18
	0,90	25	11	2,27
	0,93	27	11	2,45
	1,01	19	11	1,73
	1,10	25	11	2,27
	0,98	20	11	1,82
	0,94	21	11	1,91
	1,17	35	11	3,18

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,04	23	11	2,09
	0,69	17	11	1,55
	0,93	17	11	1,55
	0,79	19	11	1,73
	0,89	22	11	2,00
	0,94	23	11	2,09
	0,98	24	11	2,18

	1,19	25	11	2,27
	0,75	24	11	2,18
	0,82	17	11	1,55
	1,18	44	11	4,00
	1,14	32	11	2,91
	0,82	39	11	3,55
		0	1	0

		0	1	0
--	--	---	---	---

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,63	38	11	3,45
	1,56	25	11	2,27

Leeftijd	Sexe
45	man
55	man
45	man
62	man
55	man
49	man
72	man
50	vrouw
46	man
42	man
57	man
42	man
81	vrouw
84	man
	man
42	man

Bijlagenboek

Bijlage 1	Verantwoording
Bijlage 2	Bijgaand schrijven behorend bij enquête
Bijlage 3	Blanco enquête
Bijlage 4	Vragenlijst interview
Bijlage 5	Uitslag enquête per project
Bijlage 6	Uitlag enquête actor Rijkswaterstaat
Bijlage 7	Uitlag enquête actor Gemeenten
Bijlage 8	Uitlag enquête actor Belangenorganisaties
Bijlage 9	Uitlag enquête actor Bewoners

Bijlage 1

Verantwoording onderzoek

De onderzoekspopulatie

Om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van de spelers in het netwerk van het betreffende project hebben wij bij aanvang van het onderzoek gesprekken gehad met de projectleider. De projectleider heeft ons een beeld geschetst van de belangrijkste partijen die betrokken zijn geweest in het project.

Er bleken in de vier onderzochte projecten een aantal overeenkomsten. Een aantal overeenkomstige hoofdgroepen zijn te onderscheiden. Dit zijn:

- De gemeente en provincie als bestuursorganen een directe betrokken actor in het netwerk rondom onderzochte projecten. De gemeenten zijn betrokken, omdat de wegen over hun grondgebied lopen en de provincie heeft een belangrijke rol in de totale ruimtelijke ordening;
- De projectleiders van Rijkswaterstaat. Zij zijn vaak, op enigerlei wijze, langere tijd bij het project betrokken geweest;
- De specialisten op het gebied van geluids- en luchtkwaliteitsnormen, maar ook de bouwkundig experts en de juridische specialisten. Al deze specialisten zijn vooral betrokken omdat ze kennis en kunde inbrengen;
- De belangenorganisaties als vertegenwoordiger van een bepaalde groep gelijkgestemden;
- De bewoners en de bewonersorganisaties als vertegenwoordiger van de eigen belangen;
- De hulpdiensten als betrokkenen bij het calamiteitenplan.

De naam, adres, woonplaats van de betrokken personen zijn opgevraagd via het projectbureau. Deze adressen waren bekend, omdat deze personen op de een of andere manier betrokken zijn geweest bij de inspraakrondes en op de verzendlijst staan van de Rijkswaterstaat Nieuwsbrief. Na een screening van de adressen op veroudering of wijziging hebben wij de voltallige lijst gebruikt om een enquête te sturen. Er is geen steekproefselectie gemaakt, alle beschikbare adressen zijn gebruikt. Deze mensen zijn aangeschreven met de brief zoals in bijlage 2 van dit bijlagenboek opgenomen. Het aantal aangeschreven personen waarin voornoemde partijen voorkomen is voor de verschillende projecten als volgt.

- A2 Den Bosch – Eindhoven 62 enquêtes;
- A12 Veenendaal-Ede 69 enquêtes;
- A27 Gorinchem-Noordeloos 26 enquêtes;
- A50 Arnhem Centrum-Beekbergen 40 enquêtes.

Tijdens een aantal interviews in de periode juni-juli 2006, vóór het versturen van de enquête in de periode mei en juni 2006 is de enquête samengesteld en uitgetest. Het testen vond plaats door proefondervindelijk de vragen door te nemen met een aantal partijen in het netwerk en de projectleider. De brieven met de ingesloten enquêteformulieren en de antwoordenvolpde zijn verzonden in de periode eind augustus 2006.

Na het versturen is in de periode augustus en september in van afwachting van response een aantal interviews gehouden voor de projecten die zijn gewisseld van Tracéwetprocedure naar Spoedwet procedure. Om wederom een objectief beeld te krijgen is ook in de selectie van de interviews gemaakt. De volgende personen zijn geïnterviewd:

A2 Den Bosch – Eindhoven

de projectleider,
zes bewoners, waarvan drie woonachtig in omgeving Den Bosch en drie in omgeving Eindhoven,
twee wethouders, waarvan één in omgeving Den Bosch en één in omgeving Eindhoven

A12 Veenendaal-Ede

de projectleider,
twee bewoners, woonachtig de gemeente Ede
twee vertegenwoordigers van één milieubelangenvereniging
één vertegenwoordiger werkzaam bij één economische belangenvereniging
twee ambtenaren, werkzaam bij de gemeente Ede

Response

In brief stond een duidelijke termijn van 15 september als sluitingsdatum voor de enquête vermeld. Het noemen van deze datum heeft gewerkt als katalysator voor de response. Na het versturen kwamen de reacties snel op gang, om vervolgens na de sluitingsdatum geheel terug te vallen naar nihil.

Voor de projecten A27 en A50 bleek de response (absoluut en relatief) na de eerste weken een stuk lager dan de bij wisselprojecten. Daarnaast namen een aantal aangeschreven personen van de wisselprojecten telefonisch contact op om een aantal zaken toe te lichten of om uit nodigen om er eens over te praten. Om de response van met name de Spoedwet projecten te verhogen hebben wij telefonisch contact opgenomen om de enquête telefonisch af te nemen. Opvallend in de respons is dat met name bij de wisselprojecten het open onderdeel in de enquête Opmerkingen en uw reactie vaker wordt gebruikt om een persoonlijke toelichting te geven dan in de Spoedwetprojecten. De reacties in dit open onderdeel getuigd vaak van (emotionele) betrokkenheid bij het project.

Uiteindelijk zijn we uitgekomen op een response van 60 enquêtes op een totaal verzonden aantal van 197 stuks. Een responspercentage van 30 procent. Tellen we tevens de non response van acht enquêtes dan komen we op een totaalresponse van 35 procent. De non response betrof met name onjuist ingevulde formulieren, respondenten die aangeven dat meedoen geen zin heeft of respondenten die zich niet meer betrokken voelen. Een indeling naar response per speler per project geeft het volgende beeld;

- A2 Den Bosch – Eindhoven

Retour: 16 enquêtes, waarvan 1 door Rijkswaterstaat, 1 door de gemeenten, 3 belangenorganisatie en 11 bewoners. Er zijn 3 enquêtes teruggekomen zonder response. Hiermee hebben de spelers in het netwerk van het project A2 gezorgd voor een totaalresponse van 26 procent.

- A12 Veenendaal-Ede

Retour: 23 enquêtes, waarvan 1 door Rijkswaterstaat, 3 door de betrokken gemeenten, 2 door de overheid overig (provincie en politie) en 15 door de bewoners. Er zijn 3 enquêtes teruggekomen zonder response. Hiermee hebben de spelers in het netwerk van het project A27 gezorgd voor een totaalresponse van 38 procent.

- A27 Gorinchem-Noordeloos

Retour 12 enquêtes, waarvan 1 door Rijkswaterstaat, 3 door de betrokken gemeenten en 6 door bewoners. Er is 1 enquête teruggekomen zonder response. Hiermee hebben de spelers in het netwerk van het project A27 gezorgd voor een totaalresponse ten opzichte van de verzonden vragenlijsten van 46 procent.

- A50 Arnhem Centrum-Beekbergen

Retour 9 enquêtes, waarvan 1 door Rijkswaterstaat, 1 door de betrokken gemeente, 2 door overheid overig (politie en brandweer) en 6 door bewoners. Er is 1 enquête teruggekomen zonder response. Hiermee hebben de spelers in het netwerk van het project A50 gezorgd voor een totaalresponse ten opzichte van de verzonden vragenlijsten van 25 procent.

Steekproefomvang versus betrouwbaarheid.

Om te komen tot een zo representatief mogelijke steekproef hebben wij er naar gestreefd om elke speler in het netwerk een even grote kans te geven om in het onderzoek terecht te komen. In feite is geprobeerd een aselechte steekproef te krijgen waarin een goede afspiegeling van de spelers uit het netwerk zijn vertegenwoordigd. Om een zo goed mogelijk steekproefkader te krijgen is gebruikt gemaakt van de adressenlijst van alle betrokken spelers uit de verschillende netwerken. De lijsten met namen zijn vooraf besproken met de projectleider, waarbij de belangrijkste spelers uit de wisselprojecten zijn geïdentificeerd en zijn uitgenodigd voor een interview. Gezien de response is iedere categorie van spelers vertegenwoordigd in de resultaten van het onderzoek. Hierbij is vast te stellen dat sommige categorieën als Rijkswaterstaat en de gemeenten in een aantal projecten zijn ondervertegenwoordigd. Daarnaast zijn de belangenorganisaties niet eenduidig te benoemen, omdat deze kunnen bestaan uit een organisatie die opkomt voor economische belangen, of kan bestaan uit een organisatie met hele andere belangen zoals bijvoorbeeld het milieu.

Om de spreidingsmaat van de waarnemingen aan te duiden is tevens de standaarddeviatie gegeven. Bij de spreidingsmaat worden de verschillen tussen de waarnemingsuitkomsten en het rekenkundige gemiddelde berekend. De standaarddeviatie wordt berekend door de verschillen in waarnemingsuitkomsten te kwadrateren, te sommeren en het resultaat te delen door het aantal waarnemingsuitkomsten. De dan verkregen uitkomst is de variantie. De wortel uit de variantie is de standaarddeviatie.

Tabel bijlage 1: response:

Organisatie	Totaal	A2	A12	A27	A50
Rijkswaterstaat	4	1	1	1	1
Gemeenten	8	1	3	3	1
Overheid overig	4	0	2	0	2
Belangenorganisaties	9	3	2	2	2
Experts	0	0	0	0	0
Bewoners	35	11	15	6	3
Totaal respons retour	60	16	23	12	9
Non respons retour	8	3	3	1	1
Respons Totaal	68	19	26	12	10
Verzonden	197	62	69	26	40
Responspercentage	35%	26%	38%	46%	25%

Bijlage 2: Bijgaand schrijven behorend bij enquête

Naam,
Adres,
Postcode, Woonplaats

Betreft: Enquête

Plaats, 2 september 2006,

Geachte heer, mevrouw,...

Hoe verlopen de processen rondom wegaanpassingsbesluiten? Zoals die van projecten die betrekking hebben op delen van de rijkswegen A2, de A50, de A27 en de A12. U of uw organisatie is als belanghebbende bij een van deze projecten betrokken en u weet daarmee als geen ander hoe het proces rondom uw specifieke project is verlopen. In het kader van een doctoraalscriptie aan de Erasmusuniversiteit, opleiding Bestuurskunde, zijn wij bezig met een onderzoek naar dit soort processen. Graag willen wij meer weten over hoe deze processen verlopen.

Om deze kennis over bestuurlijke processen rondom infrastructurele projecten verder te verdiepen is het relevant om te analyseren hoe de processen zijn gelopen binnen de genoemde projecten. Daarom wordt door ons onderzocht hoe partijen hebben samengewerkt in de Tracé- en/of Spoedwetprocedure.

Wij vragen uw medewerking aan dit onderzoek, zodat er een volledig beeld van de situatie ontstaat. Het invullen van deze vragenlijst kost u ongeveer 15 minuten. Op de achterzijde van deze brief staan een aantal veelgestelde vragen over dit onderzoek.

Uiteraard worden uw antwoorden anoniem verwerkt en er wordt ook niet zodanig gerapporteerd dat uzelf herkenbaar bent denkt u dat door bepaalde vragen uw anonimiteit in gevaar komt, dan kunt u die vragen overslaan. Wilt u zo vriendelijk zijn om de enquête voor 15 september aan ons terug te sturen? Hiervoor is een retourenveloppe bijgevoegd die u verder niet hoeft te frankeren. Voor vragen over het onderzoek kunt u contact opnemen met het volgende nummer 06-... Heel hartelijk dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

Jurjen Visser & Erik van Berge Henegouwen,
Adres,
Postcode, Woonplaats.

Veel gestelde vragen:

Sommige vragen lijken bedoeld te zijn om vooroordelen te bevestigen?

Om vooroordelen en uw beeldvorming omtrent de procedures van overheden zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat te kunnen onderzoeken en ze vervolgens met de feiten in de hand de wereld uit te helpen, moeten er vragen gesteld worden die vooroordelen *lijken* te bevestigen.

Hoe staat het met de anonimiteit?

De anonimiteit is gewaarborgd. Adressen en adresbladen kunnen niet gekoppeld worden aan de ingevulde vragenlijsten. Als u het toch vervelend vindt om een adresblad met uw naam op te sturen, dan kunt u dit eerste blad natuurlijk ook gewoon niet meesturen. U zult wel benaderd worden ter herinnering. In het rapport zult u of uw belangengroep overigens nooit herkenbaar worden opgenomen.

Er wordt toch niets mee gedaan!

Vanuit de burgers en belangenorganisaties worden Rijks- en lokale overheden aangespoord om werk te maken van beleid in goed overleg met haar omgeving. Overheden moeten hierover verslag uitbrengen en bepaalde doelen voor benoemen. Dit onderzoek draagt bij aan de kennis en inzicht hierover, en zal gepresenteerd worden aan de betreffende instanties. Wij kunnen inderdaad niet garanderen dat er iets met de resultaten van het onderzoek gedaan wordt. Dat is niet aan ons.

Graag willen wij wel een bijdrage leveren aan de inzichten van en over de omgeving van Rijks- en lokale overheden en zorgen dat uw en onze aanbevelingen ter harte worden genomen.

Hoe kan ik reageren?

Na invullen van de enquête kunt u gebruikmaken van bijgevoegde antwoordenvolpde die u zonder verdere frankering terug kunt sturen.

Bijlage 3: Blanco enquête

Vragenlijst Projecten Spoedwet Wegverbreding
 Onderzoekers – Jurjen Visser & Erik van Berge Henegouwen
 Erasmus Universiteit Rotterdam – begeleider Dr. E.H. Klijn

Dit vragenformulier bevat de volgende items:

1. achtergrondvragen over uzelf en het project
2. een contactenlijst waarop u kunt aangeven met welke organisaties u wanneer contact heeft gehad
3. een machtsverhouding lijst
4. een stellingenlijst

Daarnaast is er ruimte voor extra aanvullingen van uw kant

ACHTERGRONDVRAGEN

Ik ben betrokken (geweest) bij het Wegverbredings Project	<input type="radio"/> A 50 Arnhem-Centrum - Beekbergen <input type="radio"/> A2 Den Bosch -Eindhoven <input type="radio"/> A12 Veenendaal-Ede <input type="radio"/> A 27 Gorinchem - Noordeloos
Mijn naam en voorletters	
Woonplaats	
Geslacht	<input type="radio"/> man <input type="radio"/> vrouw
Leeftijd	
Wat was uw rol in het project?	
Van welke organisatie bent u?	
Van wanneer tot wanneer was u betrokken bij het project?	Van jaar tot jaar
Wat is uw e-mailadres?	
Wat is uw telefoonnummer?	
Bent u betrokken bij andere projecten van Rijkswaterstaat?	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nee
Zo ja, welke? In welke hoedanigheid?	
Datum van invullen enquête	.../.../2006
Ik wil graag op de hoogte blijven van de uitkomsten van het onderzoek	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nee

CONTACTENLIJST

U vindt hieronder een lijst met partijen en organisaties die betrokken (kunnen) zijn bij het project. U wordt verzocht aan te geven hoe frequent u of uw projectorganisatie contacten onderhoudt met deze organisaties (dit kan zijn middels persoonlijk contact, via vergaderingen en bijeenkomsten, via nieuwsbrieven, via de website, via e-mail, telefonisch et cetera). Zet a.u.b. een kruisje in het betreffende hokje als u met een van de organisaties contact heeft gehad.

Contacten met:	Nooit	Soms	Regelmatig	Vaak	Erg vaak
Inspraakpunt Ministerie van Verkeer & Waterstaat					
Rijkswaterstaat Regionale Dienst					
Projectleider Rijkswaterstaat					
Provincie					
Gemeente					
Specialisten Geluidsonderzoek					
Specialisten Luchtonderzoek					
Juridische experts					
Bouwkundige experts					
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie					
Belangenorganisatie Milieu					
Belangenorganisatie met een economisch doel					
Burgers					
Hulpdiensten					
Waterschap					
Andere volgens u relevante organisatie:					

Machtsverhoudingen lijst

Tijdens de besluitvorming rondom het spoedwet proces proberen partijen elkaar te beïnvloeden. Aan u de vraag om met behulp van een rapportcijfer aan te geven of volgens u een partij machtig is of niet. Partijen met **veel macht** geeft u een **hoog cijfer** en partijen met weinig macht geeft u een laag cijfer. U kunt kiezen uit de cijfers 1 tot en met 10.

Organisaties	Macht (score 1 t/m 10) 10 = Zeer hoog 1 = Zeer laag
Inspraakpunt Ministerie van V&W	
Rijkswaterstaat Regionale Dienst	
Projectleider Rijkswaterstaat	
Provincie	
Gemeente	
Specialisten Geluidsonderzoek	
Specialisten Luchtonderzoek	
Juridische experts	
Bouwkundige experts	
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	

Belangenorganisatie Milieu	
Belangenorganisatie met economisch doel	
Burgers	
Hulpdiensten	
Waterschap	
Andere volgens u relevante organisatie:	

STELLINGENLIJST

In de stellingenlijst vragen we een oordeel te geven over stellingen die gaan over de uitkomsten/resultaten van het project en de keuzen die gemaakt zijn in het project.

U kunt in de onderstaande tabel door middel van een cirkel rondom de juiste waarde aangeven of u het er 5 zeer mee eens, 4 mee eens, 3 niet mee eens/ mee oneens, 2 oneens of 1 zeer mee oneens bent.

Percepties						
Stelling	Score	5 zeer mee eens 4 mee eens 3 neutraal 2 mee oneens 1 zeer mee oneens				
De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen.		5	4	3	2	1
In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen		5	4	3	2	1
Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken		5	4	3	2	1
Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing.		5	4	3	2	1
Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen		5	4	3	2	1
Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces		5	4	3	2	1
Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak		5	4	3	2	1
Percepties (Spoedwet)						
Stelling						
De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming		5	4	3	2	1
De spoedwet procedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden		5	4	3	2	1
Als de spoedwet er niet was geweest hadden de trajecten er al lang gelegen		5	4	3	2	1
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak		5	4	3	2	1
Netwerk						
Stelling						
Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen		5	4	3	2	1
Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming		5	4	3	2	1
Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar		5	4	3	2	1

gehad					
De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms e.d.)	5	4	3	2	1
Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën en oplossingen aandragen	5	4	3	2	1
Er is in de gevolgde procedures in het project veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen	5	4	3	2	1
Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	5	4	3	2	1
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middels bijvoorbeeld projectgroepen en stuurgroepen	5	4	3	2	1
In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	5	4	3	2	1
Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informele zin (nieuwsbrieven, informatieavonden etc.).	5	4	3	2	1
Uitkomsten					
Stelling					
Geprobeerd werd zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming	5	4	3	2	1
Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen	5	4	3	2	1
De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure	5	4	3	2	1
De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken	5	4	3	2	1
Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad	5	4	3	2	1
Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement	5	4	3	2	1
De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen	5	4	3	2	1
Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.	5	4	3	2	1
Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht	5	4	3	2	1
Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren	5	4	3	2	1
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak	5	4	3	2	1
Het project wordt actief gemanaged (hieronder wordt verstaan dat er iemand is die partijen bijeenbrengt, de agenda zet, activiteiten van partijen coördineert, inhoud van het project stuurt et cetera.)	5	4	3	2	1
Er is een projectmanager aangewezen in het project en die is voor betrokken partijen ook als zodanig zichtbaar.	5	4	3	2	1

Ruimte voor uw aanvullingen en opmerkingen :

Hartelijk dank voor uw medewerking.

Bijlage 4: Vragenlijst interview

I. Introductievragen

Hoe bent u bij dit project betrokken geraakt?

Wanneer bent u bij dit project betrokken geraakt?

Kunt u aangeven wat uw achtergrond is, heeft u bijvoorbeeld vaker te maken gehad met Ruimtelijke ordeningsprojecten?

Kunt u in het algemeen iets vertellen over uw rol binnen het project?

II. Perceptie en actoren

Wat is volgens u het belangrijkste probleem bij dit project?

In hoeverre verschilt dit volgens u van de ideeën van andere betrokken partijen?

In hoeverre is het project veranderd door de Spoedwet?

Wat is volgens u het effect van de Spoedwet op de uitkomst en op het proces zelf?

Wat vindt u van de Spoedwetprocedure als instrument om dit soort infrastructurele problemen op te lossen?

Wat vindt u van de Tracéwetprocedure als instrument om dit soort infrastructurele problemen op te lossen?

Wat is uw persoonlijke opvatting over de Spoedwet?

Wat is uw persoonlijke opvatting over de Tracéwet?

In hoeverre verschilt die opvatting van andere betrokkenen denkt u?

Op welke manier hebben de betrokkenen kennis, inzicht en ideeën aangedragen die hebben bijgedragen aan de oplossing?

III. Besluitvorming en evaluatie

Wat waren volgens u de belangrijkste besluiten rondom het project tot nog toe genomen?

Stagneerde het besluitvormingsproces en waar lag dat aan?

Welke strategie en acties heeft u daarna ondernomen?

Welk resultaat heeft u hiermee geboekt en is dat voor u naar tevredenheid geweest?

Acht u de Spoedwet procedure als een bruikbaar instrument en waarom (niet)?

Hoe kijkt u achteraf terug naar het proces?

Wat is volgens u het effect van de Spoedwet op de uitkomst en op het proces zelf?

IV. Sturing en afronding

Traden er bestuurlijke versnellingen op? Welke speler was hierin leading? Kwam dit vanuit de overheid of was iemand anders hier verantwoordelijk voor?

Wie beschouwt u als de manager van het netwerk?

Wanneer werd het erg moeilijk in het project en waarom?

Hoe is het weer goed gekomen?

Heeft degene vaker het proces op gang gebracht?

Was er sprake van een soort arbiter/scheidsrechter in het proces en wat vond u van die rolvervulling?

Werd deze arbiter door iedereen geaccepteerd?

Project A2

nooit scc 1

Contacten

erg vaak score 5

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt RWS	3	2	2	2	3	2
Rijkswaterstaat Regionale Dienst	4	2	3	2	4	1
Projectleider Rijkswaterstaat	4	3	3	2	4	3
Provincie	5	3	1	1	4	2
Gemeente	5	2	1	2	5	2
Specialisten Geluidsonderzoek	2	2	1	1	1	2
Specialisten Luchtonderzoek	2	2	1	1	1	2
Juridische experts	2	5	2	1	2	3
Bouwkundige experts	2	2	1	1	2	1
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	1	1	1	3	2	3
Belangenorganisatie Milieu	3	2	1	1	2	2
Belangenorganisatie met een economisch doel	5	1	1	1	5	1
Burgers	3	3	2	3	2	5
Hulpdiensten	3	1	1	1	1	2
Waterschap	1	1	1	1	1	1
Andere volgens u relevante organisatie: resp 5 : werkgeversorg. 5 resp 6 : St A2 te Vught resp 8: 2e kamer, resp 9 : ZSM org., resp 15					5	5

Machtsverhoudingen

Rating (1 = zeer laag 10 = zeer hoog)

Repondent	1	2	3	4	5	6
Inspraakpunt Min V&W	2	1	3	6	6	4
Rijkswaterstaat Regionale Dienst	2	7	9	9	8	8
Projectleider Rijkswaterstaat	8	7	9	7	6	8
Provincie	8	7	9	1	6	3
Gemeente	7	5	5	4	4	4
Specialisten Geluidsonderzoek	7	7	5	7	5	8
Specialisten Luchtonderzoek	7	7	3	8	5	8
Juridische experts	8	6	4	8	5	10
Bouwkundige experts	8	5	5	5	5	7
Belangenorganisatie van mijn bewonersorganisatie	7	5	1	7	5	7
Belangenorganisatie Milieu	7	7	1	6	4	8
Belangenorganisatie met een economisch doel	7	6	2	7	3	8
Burgers	6	7	1	8	4	6
Hulpdiensten	6	6	3	7	5	6
Waterschap	6	8	5	6	4	8
Andere volgens u relevante organisatie: resp 2 : Minister resp 4: D66 kamerfractie resp 5 : werkgevers resp 6 ; St A2 Vught resp 9 : ZSM org.		8		6	5	7

Perceptie
Stelling
De verschillende belangen lagen tijdens het proces erg uiteen
In het netwerk (omgeving/krachtenveld) bevonden zich partijen die het proces behoorlijk konden vertragen
Sommige partijen hebben hun macht gebruikt om hun ideeën door te drukken
Partijen hebben kennis, inzichten en ideeën naar voren gebracht die hebben bijgedragen in de oplossing
Rijkswaterstaat heeft zijn best gedaan in het zoeken van oplossingen
Voor partijen was het erg gemakkelijk om betrokken te blijven bij het proces
Iedereen in het netwerk was overtuigd van het gesignaleerde probleem op het onderzochte wegvak

Perceptie op Spoedwet
Stelling
De Spoedwetprocedure zorgt voor meer snelheid in de besluitvorming
De spoedwet procedure geeft onder betrokkenen partijen de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden
Als de spoedwet er niet was geweest hadden de trajecten er al lang gelegen
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak

Netwerk
Stelling
Er wordt tijdens de procedure(s) veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Er is sprake van gemeenschappelijke besluitvorming
Partijen hebben tijdens het proces in voldoende mate contact met elkaar gehad
De relevante publieke en private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg (platforms)
Er is in de gevolgde procedures in het project veel aandacht voor het betrekken van externe partijen die nieuwe ideeën
Er is in de gevolgde procedures in het project veel tijd besteedt aan het versterken van de communicatie tussen partijen
Bij impasses en problemen zoekt het projectmanagement van dit project vooral naar het tot elkaar brengen van tegenpartijen
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking middelen bijvoorbeeld project-groepen en stuurgroepen
In dit project wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en instrumenten
Er is altijd veel vertrouwen geweest in de samenwerking tussen betrokken partijen
Tijdens de procedure heeft er veel consultatie van het netwerk plaats gevonden, zowel in formele zin (inspraak e.d.) als informeel

Uitkomsten
Stelling
Geprobeerd wordt zoveel mogelijk opvattingen mee te nemen in de besluitvorming
Alternatieven en wensen werden door Rijkswaterstaat in overweging genomen en liefst vervlochten met bestaande alternatieven en wensen
De spoedwet heeft een positieve invloed gehad op het oplossen van knelpunten in de procedure
De partijen zijn van mening dat de aangedragen oplossingen geschikt zijn om de problemen & de ontwikkelingen in de toekomst af te dekken
Partijen die door de uitkomsten worden geraakt vinden dat zij een voldoende herkenbare inbreng hebben gehad
Partijen zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan het projectmanagement
De projectleiding in dit project zoekt naar relaties tussen partijen en personen
Partijen zijn van mening dat het projectmanagement de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze heeft beheerst.
Partijen vinden dat verschillende ruimtelijke functies met elkaar in verbinding worden gebracht of zijn gebracht
Partijen hebben de scopewijziging van Tracéwetprocedure naar Spoedwetprocedure als positief ervaren
Verkeersbelangen domineren veel te veel boven andere belangen (milieu, leefbaarheid etc) bij de besluitvorming over dit wegvak
Het project wordt actief gemanaged (hieronder wordt verstaan dat er iemand is die partijen bijeenbrengt, de agenda zet, activiteiten van partijen coördineert, inhoud van het project stuurt et cetera.)
Er is een projectmanager aangewezen in het project en die is voor betrokken partijen ook als zodanig zichtbaar.



Algemeen
Stelling
Door het op termijn zetten van de wet geluidhinder is het proces gefrustreerd.
Het geluidsplan is naar mijn mening correct en volgens de wettelijke normen gehanteerd

Opmerkingen
Zie respondent 3 Hele systeem moet op de schop..
Zie respondent 4 SW leidt tot onveilige wegsoort.
Zie respondent 6 SW waardeloos
Zie respondent 13 opmerkingen
Zie respondent 14 geen sprake van enige communicatie

Resp

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5	5	5	4	5	5	5	5	5	5
5	5	5	5	5	4	4	5	5	2
5	4	5	2	5	3	2	5	4	5
4	3	4	4	4	3	3	5	4	2
4	2	4	3	3	2	2	1	4	2
2	5	3	4	4	4	2	3	3	5
3	3	4	3	2	2	3	3	5	2

Resp

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	5	1	2	5	2	3	1	2	1
4	4	1	4	5	2	3	3	2	4
2	1	1	3	1	3	3	1	3	2
2	5	5	4	1	5	5	3	4	5
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2	2	3	4	2	3	3	4	5
2	2	1	2	1	1	2	1	3	2
2	2	2	4	4	3	3	4	4	3
2	2	3	2	4	3	3	3	3	3
2	3	1	3	3	2	3	3	5	3
2	2	2	3	4	3	3	3	4	4
3	3	1	2	4	1	2	1	4	2
2	4	2	2	3	1	3	1	4	2
2	3	2	2	3	1	2	1	3	1
2	2	2	2	2	1	2	1	4	2
2	2	2	4	4	3	4	1	3	3

Resp

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3	3	2	3	2	2	3	1	2	2
3	3	2	2	3	1	2	1	4	1
4	1	3	1	4	1	3	1	2	1
3	2	1	2	3	3	2	1	3	1
2	3	2	2	2	2	3	1	2	1
3	2	2	4	3	2	2	1	3	2
3	3	2	4	4	2	2	1	4	3
3	3	3	4	2	2	3	1	4	2
3	3	2	2	3	3	3	1	2	2
4	3	2	1	4	1	2	1	2	1
2	3	4	4	1	5	4	5	3	4
2	3	3	2	4	1	3	2	3	2
3	3	3	4	4	4	3	2	4	4

17	Stand Dev	Totaal score	N response	Gemiddelde score
	0,60	35	16	2,19
	1,14	43	16	2,69
	0,96	42	16	2,63
	1,31	34	16	2,13
	1,31	42	16	2,63
	0,75	29	16	1,81
	0,79	27	16	1,69
	1,00	36	16	2,25
	0,63	24	16	1,50
	1,15	41	16	2,56
	0,81	26	16	1,63
	1,65	33	16	2,06
	1,02	46	16	2,88
	1,09	25	16	1,56
	0,81	22	16	1,38
		17	6	2,83

17	Stand Dev	Totaal score	N response	Gemiddelde score
	3,16	86	16	5,38
	2,42	122	16	7,63
	1,75	110	16	6,88
	2,79	77	16	4,81
	2,13	62	16	3,88
	2,54	79	16	4,94
	2,66	78	16	4,88
	2,53	118	16	7,38
	2,47	69	16	4,31
	2,46	99	16	6,19
	2,75	70	16	4,38
	3,00	75	16	4,69
	3,10	78	16	4,88
	2,62	63	16	3,94
	2,63	69	16	4,31
		37	1	37,00
		0	1	0
		0	1	0
		0	1	0
		0	1	0

11	12	13	14	15	16
4	5	5	5	5	5
4	5	4	4	5	4
5	2	5	5	4	5
4	5	1	1	4	3
4	4	1	1	4	2
3	4	1	1	3	3
5	3	5	5	2	3

11	12	13	14	15	16
4	1	4	4	4	4
2	3	1	1	4	2
1	1	1	1	2	1
2	4	5	5	1	5

11	12	13	14	15	16
2	4	1	1	3	3
2	2	1	1	3	3
3	3	1	1	3	3
2	4	4	4	4	4
3	2	1	1	3	3
2	2	1	1	3	3
3	4	1	1	3	1
4	4	1	2	3	3
3	4	1	2	4	1
3	4	1	1	3	3
4	5	4	4	4	3

11	12	13	14	15	16
4	4	1	1	3	1
4	2	1	1	3	1
4	1	1	1	4	3
2	2	1	1	2	3
4	3	1	1	3	3
4	3	1	1	4	3
4	3	1	1	3	2
4	4	1	1	4	1
4	2	1	2	3	3
2	1	1	1	3	3
3	4	5	5	2	1
4	4	5	4	4	3
4	4	5	4	4	3

--	--	--	--	--	--

11	12	13	14	15	16
4	0	5	4	3	1
4	4	1	1	3	3

Respondent	Naam	Woonplaats	Rol	Partij	Leeftijd
1	Van de Meerendonk	Sint Michielsgestel	Vert. transportsector	Transport Log NL	45
2	Van Hasselt	Vught	Bestuur	Stichting A2	55
3	Van Rooy	Boxtel	bewoner	particulier	45
4	Buiks	Boxtel	bewoner	D66	62
5	Vetter	Eindhoven	secretaris	KvK	55
6	Braak van den	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	49
7	Froklage	Vught	bewoner	Stichting A2	72
8	Bier	Vught	bewoner	Stichting A2	50
9	Bakermans	Bergeijk	RWS	projectleider	46
10	Buchholtz	Boxtel	bewoner	Stichting bewoners	42
11	Van Erp	Boxtel	wethouder	Boxtel	57
12	Bevers	Liempde	bewoner	Dorpsraad	42
13	Tilman-Deelen	Vught	bewoner	St Overlast A2	81
14	Tilman	Vught	bewoner	St Overlast A2	84
15	Bekkema		lobbyist	MKB Brabant	
16	Van Beek	Boxtel	bewoner	Boxtel	42

bewoners/groep
RWS
gemeenten
belangengroepering
overheid overig

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	0,34	78	16	4,88
	0,81	71	16	4,44
	1,20	66	16	4,13
	1,20	54	16	3,38
	1,20	43	16	2,69
	1,20	50	16	3,13
	1,14	53	16	3,31

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,48	47	16	2,94
	1,28	45	16	2,81
	0,87	27	16	1,69
	1,52	61	16	3,81
17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,20	43	16	2,69
	0,75	29	16	1,81
	0,98	45	16	2,81
	0,81	50	16	3,13
	1,03	41	16	2,56
	0,96	42	16	2,63
	1,18	36	16	2,25
	1,09	41	16	2,56
	1,05	35	16	2,19
	0,98	35	16	2,19
	1,06	52	16	3,25

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,01	37	16	2,31
	1,09	34	16	2,13
	1,33	35	16	2,19
	0,82	32	16	2,00
	0,91	35	16	2,19
	1,03	40	16	2,50
	1,09	42	16	2,63
	1,20	42	16	2,63
	0,81	39	16	2,44
	1,10	32	16	2,00
	1,36	55	16	3,44
	1,06	49	16	3,06
	0,72	58	16	3,63
		0	1	0

		0	1	0
--	--	---	---	---

17	Stand Dev	Totaal score	Aant. respondenten	Gemiddelde score
	1,45	60,44769932	15	4,03
	1,55	42,54784797	16	2,66

Sexe
man
man
man
man
man
man
man
vrouw
man
man
man
man
vrouw
man
man
man

