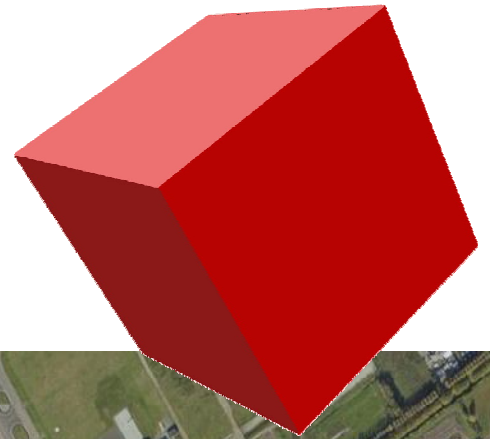


Shareholders en stakeholders houden elkaar in de greep in Overschie

*Afstudeerscriptie
Leander Rommelse*



AT OSBORNE
CONSULTANTS & MANAGERS

Erasmus
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM



Rijkswaterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Colofon

Titel: Shareholders en stakeholders houden elkaar in de greep in Overschie

Locatie: Baarn / Utrecht / Rotterdam

Datum: 10 september 2010

Pagina's: 93

Status: Eindversie

Auteur

Naam: L.J.D. (Leander) Rommelse BSc
Studentnummer: 280227

Opleiding: Bestuurskunde
Master: Governance en Management van Complexe Systemen

Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiding

Eerste lezer: Prof. Dr. J. (Jurian) Edelenbos - *Erasmus Universiteit Rotterdam*
Tweede lezer: Dr. Ir. J. (Jasper) Eshuis - *Erasmus Universiteit Rotterdam*

Stagebegeleiders: Dr. G.M.A. (Jurgen) van der Heijden - *AT Osborne*
Drs. I.C. (Ingrid) Roos - *Rijkswaterstaat Dienst Infrastructuur*

Adressen

Erasmus Universiteit Rotterdam
Burgemeester Oudlaan 50
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam



AT Osborne
J.F. Kennedylaan 100
Postbus 168
7340 AD Baarn



Rijkswaterstaat Dienst Infrastructuur
Griffioenlaan 2
Postbus 20000
3502 LA Utrecht



Foto voorpagina: Google Maps

Samenvatting

Ten behoeve van deze afstudeerscriptie hebben AT Osborne en Rijkswaterstaat mij de gelegenheid geboden om mee te lopen in het innovatieve snelwegproject genaamd Operatie Atlantis. In Operatie Atlantis komen mensen vanuit verschillende achtergronden bij elkaar om te zoeken naar een antwoord op de vraag hoe snelwegen zo gebouwd, beheerd en ingepast kunnen worden, dat ze meer waarde opleveren. Eén van de pilots in Operatie Atlantis is Atlantis Overschie. Deze pilot heeft voor mij als casus gediend om onderzoek te doen naar de invloed van leiderschapskenmerken van managers op innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling in de beleidsvoorbereiding van een complex infrastructureel project. De centrale hoofdvraag voor dit onderzoek luidde als volgt:

Over welke leiderschapskenmerken beschikken managers in de beleidsvoorbereiding van een complex infrastructureel project en welke leiderschapskenmerken hebben een positief effect op het innovatief, efficiënt en legitiem ontwikkelen van dit project?

Snelwegen roepen in de beleving van mensen al snel negatieve associaties op. Ze worden vaak als vies, druk en lawaaierig bestempeld. Operatie Atlantis is door het innovatieprogramma Wegen naar de Toekomst van Rijkswaterstaat opgestart om deze negatieve associaties te doorbreken en de waarde van de snelweg in de beleving van mensen te verhogen. Deze uitdaging werd bij Rijkswaterstaat al snel gekoppeld aan de signalering dat lokale weerstand zorgt voor inefficiëntie bij de totstandkoming van infrastructurele projecten. Operatie Atlantis kan daardoor primair worden gezien als methode om ideeën te genereren over het verminderen van weerstand bij lokale partijen.

In Atlantis Overschie spelen diverse niet-stakeholders, waaronder managers van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI), met behulp van hun expertise op uiteenlopende gebieden, een bemiddelende rol tussen enerzijds partijen op Rijksniveau en anderzijds lokale partijen. Diverse partijen op Rijksniveau hebben als doel om de doorstroom van verkeer op de A13 door Overschie te kunnen blijven garanderen. De lokale partijen willen juist de leefkwaliteit in Overschie vergroten.

Betrokkenen in Atlantis Overschie zitten ten tijde van dit onderzoek in een fase waarin gezocht wordt naar een gezamenlijke opgave. In deze opgave zullen lokale belangen en belangen op Rijksniveau aan elkaar moeten worden gekoppeld. In een andere pilot heeft de introductie van business ideas hierin een positieve bijdrage geleverd. Daarom wordt getracht om deze werkwijze ook in Atlantis Overschie door te voeren.

Uitgangspunt bij het verhogen van de waarde van de snelweg is het combineren van bestaande waarden in een gebied. Door het koppelen van bestaande functies in een gebied wordt getracht om tot geheel nieuwe functies te komen. Door samenwerking in dit soort 'recombinaties' tussen betrokken partijen wordt verwacht dat schaalvoordelen kunnen ontstaan. Hierdoor kunnen kosten worden gereduceerd. Tegelijkertijd wordt waarde gecreëerd. Op het gebied van efficiëntie kan in dit geval belangrijke winst worden geboekt.

Recombinaties kunnen ook een positief effect hebben op legitimiteit in het proces. Wanneer omwonenden in een recombinaat worden betrokken, worden zij medeverantwoordelijk voor de totstandkoming van zo'n nieuw te creëren functie. Dankzij de introductie van business ideas kunnen deelnemers aan een recombinaat worden gezien als shareholder in plaats van als stakeholder.

In een business case worden echter alleen shareholders betrokken die waarde toevoegen aan een recombinaat. Hierdoor is het mogelijk dat omwonenden juist niet worden betrokken. Wanneer omwonenden en andere lokale partijen buiten de boot vallen omdat zij, afhankelijk

van de gekozen recombinaatierichting, geen waarde vertegenwoordigen, heeft dit juist negatieve consequenties voor de legitimiteit in het proces. In Atlantis Overschie tonen bepaalde respondenten enige terughoudendheid om omwonenden in het proces te betrekken.

In dit onderzoek worden leiderschapskenmerken van betrokken managers in drie categorieën verdeeld: controle, interactie en balans. Controlekenmerken zoals het inzetten op hiërarchische verhoudingen, het vasthouden aan statische doelen en het rationaliseren van het proces, zijn voornamelijk waargenomen bij de belangrijkste stakeholders in Overschie. Dit zijn de deelgemeente, de woningcorporatie en Rijkswaterstaat. De niet-stakeholders in het proces, waaronder het IML zetten over het algemeen veel meer in op interactiekenmerken, zoals het verbinden van partijen, het stimuleren van creativiteit en gebruik maken van contextafhankelijke doelstellingen.

De derde categorie leiderschapskenmerken: balans, bestaat uit het scheppen van de juiste condities, onderhandelen en het benutten van policy windows. Deze kenmerken worden zo ongeveer bij alle betrokken partijen waargenomen. Het lijkt hierdoor alsof balanskenmerken een combinatie vormen van zowel controlekenmerken als interactiekenmerken.

De inzet op controlekenmerken door de belangrijke stakeholders heeft een positieve uitwerking op de ontwikkeling van efficiëntie in de casus. De deelgemeente wenst nog geen gemeentelijke diensten te betrekken omdat zij hiervoor budget moeten vrijmaken. Zowel de woningcorporatie als Rijkswaterstaat houden vast aan hun eigen doelstellingen omdat zij gericht zijn op opbrengsten voor de eigen organisatie. Mogelijke opbrengsten voor andere partijen zijn van minder groot belang. De houding van deze partijen heeft echter nadelige gevolgen voor de ontwikkeling van innovatie in het proces. Het zoeken naar recombinaaties wordt namelijk beperkt in mogelijke richtingen en in kwaliteit.

Inzet op interactiekenmerken door de niet-stakeholders heeft in het proces een positieve uitwerking op de ontwikkeling van recombinaaties. Het verbinden van partijen en het stimuleren van creativiteit verhoogt de kwaliteit van recombinaaties en het aantal richtingen waarin naar recombinaaties kan worden gezocht. Balanskenmerken hebben zowel op de ontwikkeling van recombinaaties als op de ontwikkeling van efficiëntie in het proces een positieve uitwerking.

Indien er recombinaaties tot stand komen heeft dit naar verwachting een positief effect op de (lange termijn) efficiëntie in het proces. Wanneer partijen gezamenlijk gebruik maken van bestaande functies om tot recombinaatie te komen is de verwachting dat de deelnemers hierin profiteren van schaalvoordelen en van kostendeling. Ook kan recombinaatie een positief effect hebben op de legitimiteit wanneer omwonenden worden betrokken als shareholders. Dit is belangrijk om lokale weerstand te laten afnemen.

Hierdoor is het mogelijk dat efficiëntie beter wordt gediend door in te zetten op innovatieve en legitieme ontwikkeling met behulp van interactiekenmerken en balanskenmerken, dan op de ontwikkeling van (korte termijn) efficiëntie zelf met behulp van controlekenmerken.

Om op de lange termijn zowel op de ontwikkeling van innovatie (recombinaatie), als op de ontwikkeling van efficiëntie en van legitimiteit vooruitgang te boeken is het voor betrokkenen in Atlantis Overschie dus zaak om minder in te zetten op controlekenmerken en meer op interactiekenmerken en balanskenmerken. Vooral bij de belangrijke stakeholders zal daarom een verandering moeten plaatsvinden in de houding die vooralsnog vooral is gericht op het bewerkstelligen van efficiëntie op de korte termijn. Tegelijkertijd is het belangrijk om omwonenden actief te betrekken bij het proces en hen als shareholder te laten participeren in mogelijke recombinaaties. Deze lokale verankering is nodig om de legitimiteit in het proces te kunnen garanderen en niet op stakeholderniveau te blijven zitten.

Kaart van Overschie

Figuur 0.1: Thematische kaart van Overschie



Lijst met figuren en tabellen

Figuren

0.1	Thematische kaart van Overschie.....	5
6.1	Rondenanalyse.....	54
10.1	Rondenanalyse.....	74

Tabellen

2.1	Kerncompetenties volgens Teisman	13
2.2	Kwalificaties van de metagovernor.....	14
2.3	De policy entrepreneur.....	15
2.4	Vijf manieren van denken.....	17
2.5	Leiderschapstypen.....	18
4.1	Verkenningstroepen Operatie Atlantis fase 1.....	33
4.2	Concepten Operatie Atlantis.....	34
4.3	Verkenningstroepen Operatie Atlantis fase 2.....	34
5.1	Actoren in Overschie.....	41
5.2	Rolverdeling in Atlantis Overschie.....	43
6.1	Overzicht recombينات.....	46
6.2	Verwachte opbrengsten/besparingen door recombينات.....	50
7.1	Waargenomen leiderschapskenmerken.....	61
8.1	Invloed van leiderschapskenmerken.....	67
8.2	Invloed van leiderschapskenmerken op legitimiteit.....	67
10.1	Overzicht recombينات.....	74
10.2	Waargenomen leiderschapskenmerken.....	76
10.3	Invloed van leiderschapskenmerken.....	77
10.4	Invloed van leiderschapskenmerken op legitimiteit.....	77
10.5	Overzicht recombينات.....	82

Inhoudsopgave

Colofon.....	2
Samenvatting.....	3
Kaart van Overschie.....	5
Lijst met figuren en tabellen.....	6
Woord vooraf.....	9
1. Inleiding.....	10
1.1 Achtergrond.....	10
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	11
2. Theoretisch kader.....	13
2.1 Leiderschapstypen in publiek management.....	13
2.2 Leiderschapstypen vergeleken.....	17
2.3 Innovatie als recombinate van bestaande functies.....	19
2.4 Het legitimiteitsvraagstuk.....	20
2.5 Efficiëntie.....	22
3. Methodologische verantwoording.....	23
3.1 Onderzoekopzet.....	23
3.2 Variabelen.....	24
3.3 Resultatenanalyse.....	27
4. Casusbeschrijving.....	32
4.1 Wegen naar de Toekomst.....	32
4.2 Operatie Atlantis.....	32
4.3 Deelgemeente Overschie.....	35
4.4 Atlantis Overschie.....	36
5. Actorenanalyse.....	37
5.1 Betrokken actoren in de casus A13.....	37
5.2 Overeenkomsten en verschillen tussen actoren.....	41

6.	Ontwikkelingen in innovatie, efficiëntie en legitimiteit.....	44
6.1	Ontwikkeling van innovatie.....	44
6.2	Ontwikkeling van efficiëntie.....	47
6.3	Ontwikkeling van legitimiteit.....	51
6.4	Waargenomen relaties tussen innovatie, efficiëntie en legitimiteit.....	54
7.	Waargenomen leiderschapskenmerken.....	56
7.1	Waargenomen kenmerken in de casus A13.....	56
7.2	Analyse van de waargenomen leiderschapskenmerken.....	61
8.	Invloed van leiderschapskenmerken.....	64
8.1	Invloed op innovatie.....	64
8.2	Invloed op efficiëntie.....	65
8.3	Invloed op legitimiteit.....	65
8.4	Analyse van de invloed van leiderschapskenmerken.....	67
8.5	Betekenis voor de verhoudingen binnen Atlantis Overschie.....	69
8.6	Implicaties voor de ontwikkeling van innovatie, efficiëntie en legitimiteit.....	69
9.	Invloed van andere factoren.....	71
10.	Conclusies en aanbevelingen.....	73
10.1	Conclusies.....	73
10.2	Theoretische reflectie.....	79
10.3	Kanttekeningen en toekomstig onderzoek.....	80
10.4	Aanbevelingen.....	81
	Literatuuropgave.....	84
	Bijlage 1: Respondentenlijst.....	86
	Bijlage 2: Interviewvragen.....	87
	Bijlage 3: Memo's resultatenanalyse.....	89
	Bijlage 4: Het leefomgevingsbedrijf als voorbeeld.....	93

Woord vooraf

"The end of our foundation is the knowledge of causes, and secret motions of things; and the enlarging of the bounds of human empire, to the effecting of all things possible."

The New Atlantis (1627), Francis Bacon

Overschie heeft alle kenmerken van een modern dorp. Bewoners hebben in Overschie toegang tot een kleinschalig aanbod van voorzieningen, er is veel groen, er hangt een rustige sfeer en Overschieërs hebben, zo lijkt het, een gemeenschappelijke identiteit, die anders is dan de Rotterdamse identiteit. Alhoewel ik als geboren en getogen Rotterdammer (eerst in Ommoord, later tijdens mijn studententijd in Delfshaven) dacht aardig mijn weg te kennen in het Rotterdamse, kon ik mij tijdens een skatetocht door Overschie niet herinneren ooit eerder in deze deelgemeente te zijn geweest.

Ik herinnerde mij wel de fietstochten met mijn vader en broers langs de noordrand van Rotterdam. Even stilstaan en kijken bij Zestienhoven, naar de opstijgende of landende vliegtuigen, daarna weer naar huis via het Lage Bergsche Bosch en nog een stukje langs de Rotte, of nog een heel stuk om door Hillegersberg en Terbregge. Natuurlijk ben ik vaak zat door Overschie gereden, per auto over de A13. Het belangrijkste beeld dat me daar altijd van blijft is dat ene grote flatgebouw langs de snelweg, de 'Mercedesflat', die zo wordt genoemd omdat er een groot logo van het automerk Mercedes op prijkt. Door mijn uitstapjes naar Overschie ben ik er nu achter dat deze flat in werkelijkheid de naam Sestienhoven draagt.

Tijdens mijn skatetocht door Overschie zag ik pas echt hoe dicht sommige huizen wel niet langs de snelweg staan, hoe lawaaierig het op sommige punten is en hoe rustig op andere plekken. Nergens anders in Nederland strijden mobiliteit en leefkwaliteit zo hard om hun plek als in Overschie. De keuze die binnen Operatie Atlantis gemaakt is, om in Overschie aan de slag te gaan, mag daarom vanuit het vertrekpunt van Rijkswaterstaat gerust dapper worden genoemd.

Ik ben Rijkswaterstaat en met name Ingrid Roos, de projectleider van Operatie Atlantis, dankbaar voor de ruimte die zij mij heeft geboden om vanuit Utrecht een deel van mijn werk te kunnen doen. Evenzeer ben ik AT Osborne dankbaar. Mijn stage kende een chaotische start, een chaotische voortzetting en een chaotisch einde, met veel heen en weer gereis tussen Rotterdam, Baarn en Utrecht. Toch heb ik het naar mijn zin gehad en kijk ik terug op een leerzame periode, waarin ik een kijkje in de keuken van de advieswereld heb kunnen nemen. Mijn speciale dank gaat uit naar mijn stagebegeleider Jurgen van der Heijden. Elk gesprek heeft me geholpen om mijn scriptie te verscherpen. Zonder deze hulp zat ik nu waarschijnlijk nog steeds vast in het moeras van governancestijlen en innovatiemethoden. Ik wil ook Michel Hensens bedanken, voor zijn interesse en voor zijn nuttige tips, evenals de rest van het M&O-team. Ik heb de vergaderingen met veel plezier bijgewoond.

De bijeenkomsten van Operatie Atlantis hebben mij geïnspireerd tijdens het schrijven van deze scriptie. De warme ontvangst en interesse voor mijn doen en laten vanuit de groep van Atlantis Overschie gaven mij het gevoel echt deel uit te maken van het proces. Natuurlijk gaat ook mijn dank uit naar Jurian Edelenbos. Zijn perfecte tijdsplanning heeft ervoor gezorgd dat ik op tijd kon afstuderen. Ik dank hem ook voor zijn geduld. Ik kan mij voorstellen dat andere studenten makkelijker te begeleiden zijn geweest. Tot slot dank ik iedereen die heeft bijgedragen aan mijn scriptie, maar niet in dit woord vooraf is genoemd, niet in de laatste plaats mijn vriendin, mijn familie en vrienden. Ik hoop eindelijk weer wat meer tijd voor jullie te hebben.

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk van deze scriptie komen achtereenvolgens de wetenschappelijke achtergrond aan bod, welke als basis heeft gediend voor het onderzoek, alsmede de doelstelling van het onderzoek en de achterliggende vraagstelling, welke de leidraad vormt van dit document.

1.1 Achtergrond

In de master Governance en Management van Complexe Systemen wordt aandacht geschonken aan fysieke en sociaal-economische systemen die deel uitmaken van grotere systemen en tevens zijn onder te verdelen in kleinere subsystemen. Deze systemen brengen een grote hoeveelheid aan (f)actoren bij elkaar en kennen een dynamische omgeving, waarin kleine veranderingen grote gevolgen kunnen hebben. Bij complexe systemen wordt vaak gedacht aan natuur- en scheikundige processen, maar in de laatste decennia worden steeds vaker ook sociale systemen vanuit een complexe benadering bekeken. Burgers, bedrijven en overheden zijn dan spelers in uiteenlopende en met elkaar samenhangende ketens en netwerken. De overheid wordt niet langer gezien als sturend orgaan binnen de samenleving, maar is opgedeeld in verschillende organisaties, die afhankelijkheidsrelaties onderhouden met andere (sturende) spelers in het veld. Binnen de Bestuurskunde bestaat een stroming die complexiteitsmanagement als oplossing ziet voor tal van bestuurlijke problemen. Hierbij moet worden gedacht aan situaties die voor veel interpretaties vatbaar zijn door het grote aantal betrokken spelers. Wie bepaalt immers de richting, de kwaliteitseisen en de succesfactoren? Met name bij infrastructurele projecten kunnen vragen als deze voor wrijving zorgen en vaak hangt de beoordeling van het resultaat af van de bril die men op heeft. Toch liggen er bij infrastructurele projecten vaak gemeenschappelijke problemen op tafel. Dergelijke projecten hebben immers vaak te maken met tijd- en kostenoverschrijdingen. Om die reden moest bijvoorbeeld worden ingegrepen in projecten als de HSL-Zuid, de Betuweroute en de Noord/Zuid-verbinding in Amsterdam.

De rol van managers in project- en procesorganisaties is van minder groot belang dan we vaak denken (Teisman, 2005). Individuen zijn afhankelijk van het complexe karakter van het systeem waar de organisatie deel van uit maakt. Over de hele wereld lopen managers echter aan tegen tijd- en kostenoverschrijdingen. De uitdaging voor managers is daarom om een manier te vinden van omgang met complexiteit, wil men de kosten en het tijdsverloop in projecten en processen kunnen beheersen. Flood benadrukt de noodzaak van systemisch denken in het omgaan met complexe systemen. Een systemisch denker begeeft zich volgens Flood (1999) tussen 'meesterschap' en 'mysterie', tussen het geloof dat mensen nou eenmaal niet alles kunnen weten, zoals ook Simon (1957) in zijn theorie van bounded rationality aangeeft, en het geloof dat we wél alles kunnen weten. Ook Teisman (2005) benoemt deze tegenstelling als hij leiderschap uitdrukt als de kunst van het balanceren tussen orde en chaos. Een 'ordescheppende' benadering moet leiden tot stabiliteit, met als gevaar 'onvermogen' te realiseren om zich aan een veranderende omgeving aan te passen. Een 'complexiteiterkennende' benadering leidt juist tot aanpassend vermogen in een wanordelijke staat, met als gevaar dat de chaos die men creëert verworven elementen vernietigt zonder nieuwe toe te voegen.

De complexiteiterkennende benadering heeft op tal van wetenschappelijke gebieden steeds meer aan terrein gewonnen. Dit terwijl er in de huidige samenleving steeds meer vraag lijkt te zijn naar reductionistische en simplistische duiding van de complexe werkelijkheid. Er is een afrekencultuur ontstaan, waarin leidinggevendenden niet langer worden beoordeeld op hun merites, maar te maken krijgen met de zeer veranderlijke eisen die de samenleving aan hen stelt. Leidinggevendenden worden beoordeeld aan de hand van maatstaven die bij de start van een project nog niet kenbaar zijn. Door deze tendens ontstaat de behoefte aan nieuwe

leiderschapskenmerken voor de omgang met de onkenbare omgeving, met innovatieve concepten en onzekere uitkomsten. Er is behoefte aan leiderschap waarin zowel daadkracht wordt getoond als een luisterend oor wordt geboden aan de omgeving. Leiderschap op de grens van chaos en orde, tussen mysterie en meesterschap.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Snelwegen maken onderdeel uit van het omvattende netwerk van infrastructuur in Nederland. Met name de Rijkswegen, die onder de verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zijn van grote betekenis voor de Nederlandse burger. Wonen, werken, industriële activiteiten, handel, recreatie en het voorzien in levensbehoeften zijn vitale functies binnen elke samenleving en worden in belangrijke mate mogelijk gemaakt door het stelsel van snelwegen in Nederland. Zonder snelwegen worden winkels niet bevoorrad, is lange afstand woon-werkverkeer onmogelijk, kan men niet op vakantie en zijn ook ziekenhuizen voor velen onbereikbaar. Kortom, snelwegen zijn belangrijk. Niet in de laatste plaats in economische zin.

Buiten deze economische waarde, verbinden veel mensen de snelweg echter vooral aan negatieve associaties: files, geluidsoverlast, luchtvervuiling, drukte enzovoort. Om de beleving van mensen bij de snelweg te verbeteren wordt door Rijkswaterstaat onder meer Operatie Atlantis gebruikt. Operatie Atlantis is een methode om tot oplossingen voor complexe vraagstukken te komen (Instituut voor Maatschappelijke Innovatie, 2010). De methode is ontwikkeld door Rijkswaterstaat in samenwerking met het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie. Het innovatieprogramma Wegen naar de Toekomst van Rijkswaterstaat zet de methode in met als doel waarde te creëren voor de omgeving van de snelweg. De expeditie is toepasselijk 'Waardevolle snelweg' genoemd. Eén van de opdrachten in de expeditie Waardevolle snelweg is het uitwerken van concepten voor snelwegen in en rond Rotterdam. De 'energieweg' is zo'n concept. De energieweg maakt het mogelijk om energie te winnen uit de snelweg. In het concept wordt uitgegaan van meervoudig ruimtegebruik, waardoor onder andere financieel voordeel ontstaat. De snelweg wordt onderdeel van het geheel aan functies in de omgeving en heeft ook de mogelijkheid om deze functies te verbinden. De energieweg is als concept breder geformuleerd dan alleen het verrijken van de snelweg door energie uit of langs de snelweg te winnen. Ook andere vormen van verrijking passen bij het concept energieweg.

Voor het concept energieweg wordt vereist dat betrokken partijen op een andere (meer duurzame) manier met elkaar samenwerken. In een tijd van financieel en economisch zwaar weer wordt van innovatieve ontwikkeling verwacht dat deze een kostenbesparing met zich meebrengt en tevens rendabel blijft voor de toekomst. De partijen zullen daarvoor met elkaar tot een innovatieve samenwerkingsvorm moeten komen, waarin functies zoals energievoorziening met functies van mobiliteit worden gecombineerd. Tegelijkertijd dient de energieweg waarde te creëren voor haar omgeving, met name voor bewoners en bedrijven langs de weg. De energieweg zal als concept worden toegepast op de in Operatie Atlantis betrokken Rijksweg A13, welke dwars door de Rotterdamse deelgemeente Overschie loopt. In deze scriptie zullen ten behoeve van het concept van de energieweg voor de A13 aanbevelingen worden gedaan over hoe er met het vraagstuk van leiderschap kan worden omgegaan. De aanbevelingen zullen concrete punten bevatten waarop betrokken managers zich kunnen verbeteren om (sneller) tot waardecreatie te kunnen komen. Maatschappelijk sluit dit onderwerp goed aan bij de vraagstukken die er leven met betrekking tot het betaalbaar en beheersbaar houden van infrastructurele projecten en zeer actueel hierin is de recente discussie over de Crisis- en Herstelwet voor versnelde procedures. Vanuit overheden wordt vaak de vraag gesteld hoe in een project zo goed mogelijk rekening kan worden gehouden met de burger, terwijl tegelijkertijd de voortgang van een project niet uit het oog verloren wordt. Het bedrijfsleven is vooral geïnteresseerd in de rol van managers bij innovatieve processen.

Infrastructurele projecten zijn bij uitstek complex. Omdat de projecten zich uitstrekken over grote gebieden en verschillende werelden met elkaar verbinden, zijn er veel actoren en evenzoveel percepties mee gemoeid. Om tot innovatieve samenwerking te komen zullen de percepties op elkaar afgestemd moeten worden van actoren die vanuit verschillende invalshoeken naar een mogelijke functionele koppeling kijken. Hierin speelt dus ook nog mee dat kennis over uiteenlopende disciplines met elkaar moet worden verweven. Het bij elkaar brengen van deze actoren en het afstemmen van hun percepties is een belangrijk onderdeel van elk infrastructureel vraagstuk en kent in elke casus een eigen dynamiek doordat elke casus een ander gebied met andere actoren omvat. Verschillende casussen zijn dus slechts in beperkte mate vergelijkbaar. Toch zal worden getracht uitspraken te doen die ook voor andere casussen relevant zijn, hiertoe worden dan parallellen getrokken met andere complexe infrastructurele projecten.

Het onderzoek wordt uitgevoerd met als doel te achterhalen hoe managers zich kunnen gedragen om omgevingsinvloeden op een legitieme, maar ook efficiënte manier te implementeren, hierbij gebruik makend van innovatieve vormen van samenwerking. Het onderzoek voldoet hiermee zowel aan de vraag die Rijkswaterstaat zich in Operatie Atlantis stelt, namelijk hoe 'leiden en luisteren' in balans kunnen worden gebracht, als aan de vraag die voor AT Osborne relevant is, namelijk hoe een manager op innovatieve wijze te werk kan gaan. Deze twee uitgangspunten hebben geleid tot een gezamenlijke centrale vraagstelling:

Over welke leiderschapskenmerken beschikken managers in de beleidsvoorbereiding van een complex infrastructureel project en welke leiderschapskenmerken hebben een positief effect op het innovatief, efficiënt en legitiem ontwikkelen van dit project?

Bij deze centrale vraagstelling horen de volgende deelvragen:

1. Hoe kan de achtergrondsituatie van de casus A13 op het gebied van innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling worden getypeerd?
2. Welke leiderschapskenmerken kunnen in de casus A13 bij welke managers worden waargenomen?
3. Welke leiderschapskenmerken hebben een positieve invloed op innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling?
4. Welke andere factoren dan leiderschapskenmerken komen naar boven als oorzaken voor innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling?
5. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan over hoe om te gaan met het vraagstuk van leiderschap in de casus A13?

2. Theoretisch kader

Op wetenschappelijk gebied bestaat er een ruime hoeveelheid literatuur over leiderschapskenmerken en over de invloed van leiderschap op complexe projecten en processen. Dit onderzoek brengt de literatuur over leiderschapskenmerken in kaart en probeert het inzicht in de relatie tussen leiderschap en organisationeel vermogen te vergroten. In dit hoofdstuk worden verschillende wetenschappelijke perspectieven op leiderschap in een complexe context met elkaar vergeleken. Aan de hand van deze vergelijking worden diverse leiderschapskenmerken gecategoriseerd. Tevens wordt verduidelijkt welke betekenis er in het onderzoek aan de variabelen innovatief, legitiem en efficiënt wordt gegeven.

2.1 Leiderschapstypen in publiek management

Op de grens van chaos en orde

Het onderscheid dat Flood (1999) maakt tussen meesterschap en mysterie zet twee benaderingen van besluitvorming tegenover elkaar. Meesterschap kan het beste worden vergeleken met het rationele keuze-model, waarin managers de best mogelijke keuze maken in een transparante context, waarbij alle relevante informatie voorhanden is. Mysterie sluit aan bij het bounded rationality-model van Simon (1957), waarin besluiten worden genomen op basis van onvolledige kennis. Sinds de jaren '70 worden zowel het rationele keuze-model als het bounded rationality-model in de managementliteratuur steeds minder gebruikt. Het idee van centrale besluitvorming is gaandeweg vervangen door een model waarin besluitvorming wordt gebezigd door een groep van actoren. Deze actoren hebben conflicterende belangen en probleemdefinities. In een omgeving waar (subjectieve) informatie onder de betrokken is verdeeld, proberen actoren draagvlak te vinden voor alternatieve beleidsoplossingen om aan gesignaleerde problemen te koppelen (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). In deze lijn moet ook het onderscheid worden begrepen dat Teisman (2005) maakt, wanneer hij een ordescheppende of complexiteitreducerende benadering en een complexiteiterkennende benadering van leiderschap benoemt. Bij elk van de benaderingen behoren diverse competenties, zoals in tabel 2.1 hieronder is weergegeven. Complexiteitreducerende competenties zullen eerder bij de lijn- of projectmanager worden teruggevonden, complexiteiterkennende competenties eerder bij de netwerk-/keten- of procesmanager.

Tabel 2.1: Kerncompetenties volgens Teisman (2005:142)

Complexiteitreducerend	Complexiteiterkennend
Snel besluiten nemen dat andere uitvoeren	Snelheid maken door te verbinden
Taken verdelen en scheiding aanbrengen	Ketens, stromen en processen faciliteren
Verantwoording scheiden en toewijzen	Partijen ruimte geven tot verantwoordelijk gedrag
Ambities vastleggen en daaraan vasthouden	Gedrag in overeenstemming brengen met de context
Eigen doelen benoemen en oplossingen kiezen	Kennis laten stromen en kwaliteiten combineren

De kunst is het volgens Teisman niet om voor één van de twee benaderingen te kiezen, maar om een goede balans te vinden tussen reductie van complexiteit en erkenning van complexiteit. Dit noemt hij management op de grens van chaos en orde. Een complexiteitreducerende benadering heeft als voordeel dat stabiliteit in een organisatie wordt behouden, maar het nadeel is dat de organisatie in zichzelf gekeerd raakt en zich niet meer

met de omgeving mee ontwikkelt. Op dat moment kan inertie ontstaan, wat kan leiden tot een crisis. Complexiteiterkenning heeft als voordeel dat er in de wanorde die ontstaat nieuwe kwaliteiten worden ontdekt. De organisatie beweegt mee met haar omgeving. Het gevaar is echter dat de wanorde ontaard in chaos, waarin nieuwe kwaliteiten net zo makkelijk weer verdwijnen en ook oude kwaliteiten verloren gaan.

Metagovernor en recombiniemanager

Net als Teisman erkent ook Meuleman (2008) een hiërarchische stijl (reducerend) en een netwerkstijl (erkennend) van publiek management. Naast deze twee managementbenaderingen onderscheidt Meuleman een derde benadering welke hij 'marketgovernance' noemt. De hiërarchische stijl sluit aan op Weber's model van bureaucratie; dat uitgaat van taakverdeling, onpersoonlijke autoriteit, waardering op basis van merites en een hiërarchische relatie tussen werknemers en bovengeschieden (Meuleman, 2008:22). De marktstijl, ook wel New Public Management, heeft als belangrijkste kenmerken: decentralisatie, prestatiemeting, controle op output, competitie tussen overheidsorganisaties en het gebruik van private managementtechnieken (ibidem, 2008:28). New Public Management is sinds de jaren 1980 een zeer invloedrijke stroming van publiek management. De netwerkstijl werd in de jaren 1990 populair, kenmerken zijn: onderlinge afhankelijkheid en complexiteit en onvoorspelbaarheid van beleidsprocessen (ibidem, 2008:33). Meuleman benoemt voorts diverse hybride vormen van governance, die tussen de drie ideaaltypen in zweven, ketenmanagement en publiek-private samenwerking (pps) zijn hiervan de bekendste.

Een 'metagovernor' heeft de competentie om alle drie door Meuleman onderscheiden benaderingen afhankelijk van de situatie te gebruiken. Dit kan door meerdere benaderingen te combineren (bijv. de hiërarchische stijl om een project te faseren en de netwerkstijl om democratische participatie te bevorderen), door te switchen van de ene naar de andere benadering (bijv. de netwerkstijl om samenwerking op gang te helpen en de hiërarchische stijl om knopen door te hakken), en door het managen van paradoxen tussen de verschillende benaderingen, wat door Meuleman 'maintenance' wordt genoemd (2008:252). Drie kwalificaties passen bij het leiderschapsmodel van de metagovernor: 'willen, mogen en kunnen' (ibidem, 2008: 259), zie hiervoor tabel 2.2.

Tabel 2.2: Kwalificaties van de metagovernor (Meuleman, 2008:259-263)

Willen	De manager dient zeer gemotiveerd te zijn en te geloven in waar hij mee bezig is. Ook leert hij graag, is hij vasthoudend en heeft hij de moed om fouten te maken.
Mogen	De manager heeft de bevoegdheid om conflicten te voorkomen of op te lossen. Deze bevoegdheid uit zich in de volgende activiteiten: betekenis geven, denken, beoordelen en doen.
Kunnen	De manager is hoog opgeleid, goed getraind en heeft minimaal vijf jaar ervaring als lijn- of projectmanager. Voorts heeft hij een reflexieve oriëntatie, herkent hij complexiteit en variatie, is zelf-referentieel, heeft zelfreflexieve ironie en een goed inschattingsvermogen.

Een gelijkende typering voor het gebruik van metagovernance als leiderschapskwaliteit is die van recombiniemanager. Recombinatie is een vorm van governance waarin 'overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties samenwerken bij het oplossen van problemen binnen het publieke domein' (Van der Heijden, 2005). Deze partijen gebruiken vaak de mogelijkheden die ze hebben en combineren deze mogelijkheden met elkaar, waardoor recombiniatie ontstaat; nieuwe mogelijkheden worden ontdekt. Van der Heijden noemt als voorbeeld een zorgboulevard waarin een medisch centrum samen met Ahold-vastgoed

diensten aanbiedt op het gebied van zorg en welzijn, in onderlinge samenhang met wonen (ibidem, 2005:11). Een recombiniatiemanager zorgt ervoor dat nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan, waarmee recombinitie tot stand kan worden gebracht. Dit doet hij door verschillende sturingsinstrumenten te benutten, zoals ketenregie, interactieve beleidsvorming, pps en transitie management, welke elkaar kunnen versterken. Ontstane recombinities lokken weer nieuwe recombinities uit. Een recombiniatiemanager wordt door verschillende partijen gezamenlijk aangesteld als probleemeigenaar, hierdoor hoeven deze partijen geen convenant meer met elkaar op te stellen.

Policy entrepreneur

De kwalificaties die Meuleman aan de metagovernor toedicht, lijken veel op de kenmerken die horen bij Kingdon's 'policy entrepreneur' (2003:179). Beleid kan worden verklaard aan de hand van drie verschillende modellen (Meuleman, 2008). Het fasenmodel past goed bij hiërarchische sturing en bestaat uit opeenvolgende perioden in de totstandkoming van beleid. Het rondemodell kenmerkt zich door opeenvolgende rondes die van elkaar worden onderscheiden door kritieke gebeurtenissen (Teisman, 2005). Het rondemodell past goed bij de netwerkbenadering en legt de focus op onderlinge afhankelijkheden van actoren. In Kingdon's stromenmodel tot slot komt beleid pas dan tot stand wanneer problemen, oplossingen en (politieke) actoren elkaar vinden. Kingdon onderscheidt drie categorieën kwaliteiten (tabel 2.4):

Tabel 2.3: De policy entrepreneur (Kingdon, 2003:180-181)

Gehoord worden	De policy entrepreneur heeft het recht gehoord te worden vanwege zijn expertise, vanwege de groep die hij representeert of vanwege de gezaghebbende functie die hij bekleedt.
Connecties	De policy entrepreneur staat bekend om zijn politieke connecties en onderhandelingsvaardigheden.
Volharding	De policy entrepreneur is volhardend en steekt tijd en energie in zijn zaak.

In een vergelijking van de policy entrepreneur met de metagovernor, kan worden geconcludeerd dat ook in het geval van de policy entrepreneur de kwalificaties van willen, mogen en kunnen van toepassing zijn. Volharding kan dan worden gezien als vorm van willen, terwijl de categorieën gehoord worden en connecties beiden zowel aspecten van mogen als van kunnen in zich hebben. Een policy entrepreneur heeft succes wanneer hij de drie stromen van problemen, oplossingen en actoren weet te koppelen, waardoor er een policy window (een momentum voor het maken van beleid) ontstaat (Kingdon, 2003:181).

Dynamisch management

Hertogh & Westerveld (2010) onderscheiden twee vormen van complexiteit, te weten: detail complexiteit en dynamische complexiteit. Detail complexiteit ontstaat wanneer een systeem is opgebouwd uit verschillende onderdelen die op veel verschillende manieren met elkaar zijn verbonden. Het toevoegen van meerdere relaties maakt het systeem echter niet per definitie meer complex. Dynamische complexiteit ontstaat wanneer een systeem zichzelf kan organiseren en in de loop der tijd kan evolueren. De voorspelbaarheid van het systeem is zeer beperkt. Ook Teisman (2005) maakt een soortgelijke verdeling als hij het verschil tussen ingewikkelde en complexe systemen benadrukt. Volgens Hertogh & Westerveld is er behoefte aan het managen van beide soorten complexiteit. Zij wijzen op succesverhalen waarin er meerdere projectmanagers werden aangesteld die zich of met detailcomplexiteit, of met dynamische complexiteit bezig hielden. De auteurs noemen dit het vinden van een balans tussen controle en interactie. Belangrijk is hierbij de vraag welke verdeelsleutel er

wordt gebruikt om de inzet in beide strategieën te bepalen. Tot slot noemen Hertogh & Westerveld nog enkele 'x-factors' bij het managen van dynamische complexiteit: het vinden van een hoger belang in de samenwerking, het tonen van extra inzet, een hoog competentieniveau op persoonlijke schaal, het vinden van unieke oplossingen en het benutten van windows of opportunity.

Boundary spanner

Wanneer verschillende individuen sterk van elkaar afhankelijk zijn, zullen zij waarschijnlijk trachten gezamenlijke doelen te vinden om samen te werken. Wanneer individuen minder van elkaar afhankelijk zijn en zij hun eigenbelang nastreven, zullen zij waarschijnlijk tegen de ander proberen te 'vechten'. Onderhandelen is van belang wanneer tegengestelde belangen op het spel staan, maar er tevens sprake is van een hoge mate van afhankelijkheid. Mastenbroek benadrukt het belang van onderhandelen als balanceren tussen wederzijdse afhankelijkheid en eigenbelang (1986). Ook Williams (2002) noemt onderhandelen als een competentie van managers in interorganisationele relaties. Deze 'boundary spanners' combineren vaardigheden, ervaringen en persoonlijke kenmerken in hun samenwerking met anderen. Williams benoemt vier kerncompetenties voor managers van interorganisationele relaties: het bouwen van duurzame relaties (hiervoor moet een manager kunnen communiceren, luisteren, invoelen, begrijpen en vertrouwen wekken), het managen door te beïnvloeden en te onderhandelen, het managen van complexiteit en afhankelijkheden en het managen van rollen, verantwoordelijkheden en motivatie.

Enabling leadership

Enabling leadership is een leiderschapstijl waarin een manager ervoor zorgt dat zowel de bureaucratische functies als de emergente kenmerken van een organisatie met elkaar kunnen worden verweven (Marion, McKelvey & Uhl-Bien, 2007). Naast enabling leadership bestaat er adaptive leadership; deze stijl omvat de adaptieve, creatieve en leerhandelingen van een systeem om zich aan te passen aan spanningen. Een adaptieve leider heeft als competenties het zorgen voor interactie binnen netwerken, het zorgen voor afhankelijkheden (door participanten in een netwerk zo nu en dan hun kwaliteiten te laten vergelijken en synchroniseren houden zij meer rekening met elkaars werk) en het injecteren van spanningen en uitdagingen die tot doel hebben het creatieve proces te stimuleren. Administrative leadership omvat het plannen en coördineren van activiteiten om een vooraf vastgesteld doel te behalen, welke op een efficiënte en effectieve wijze wordt bereikt. De 'enabling leader' heeft als taak beide stijlen te verweven en geeft hiertoe invulling aan twee rollen. Allereerst verschaft hij de juiste organisationele condities voor effectief adaptief leiderschap, daar waar innovatie en adaptiviteit nodig zijn. Vervolgens faciliteert hij de stroom van kennis en creativiteit van adaptieve structuren in bureaucratische structuren. Dit kan alleen als adaptieve en bureaucratische krachten in een organisatie op elkaar worden afgestemd (ibidem, 2007).

Intraorganisationeel leiderschap en verandarkunde

Leiderschap is bij de hierboven genoemde leiderschapstypen een interorganisationeel verschijnsel. Toch is een onderscheid tussen interorganisationeel leiderschap en intraorganisationeel leiderschap, waaronder human resource management, niet eenduidig te maken. In de praktijk zijn diverse crossovers mogelijk, zoals in projectbureaus waar medewerkers van verschillende organisaties samenwerken om tot een bepaald einddoel te komen. Crossovers hebben een combinatie nodig van zowel interorganisationeel als intraorganisationeel leiderschap. In een complex project staan outputvariabelen niet vast, maar veranderen gestelde eisen in de loop der tijd. Veranderende eisen met betrekking tot onder meer veiligheid, milieubelasting en technologiegebruik maken dat een interorganisationele manager moeite zal hebben om deze einddoelen om te zetten in

duidelijke implementatieopdrachten. Op intraorganisationeel vlak is het belangrijk om duidelijke doelstellingen mee te geven aan medewerkers in een organisatie. Het stellen van overzichtelijke doelen en subdoelen vergroot immers de motivatie en prestatie van medewerkers (Latham & Locke, 2002). Complexiteitsreductie is hier dus op zijn plaats, terwijl op interorganisationeel niveau complexiteiterkenning juist noodzakelijk is.

In een projectorganisatie zijn verschillende vormen van sturing mogelijk, variërend van zelforganisatie zonder directe overheidssturing en zelforganisatie waarin eigen monitorings- en sanctioneringsregels worden opgesteld (self-governance) tot zelforganisatie onder overheidsdruk of organisatie door directe aansturing van de overheid (Boons, 2008). In het laatste geval is de minister, gedeputeerde of wethouder de baas. Bij zelfsturing is er sprake van informeel leiderschap. Elke betrokken organisatie levert een manager die zich in een bepaalde mate als leider kan laten gelden. Deze managers hebben elk hun eigen manier van managen. In de veranderekunde worden vaak vijf stijlen getypeerd, die elk met een andere kleur worden aangegeven (Caluwé & Vermaak, 2006). In de gele benadering ligt de nadruk op het machtsspel van verschillende partijen, in de blauwe benadering wordt uitgegaan van een rationeel proces dat een vooraf bepaalde uitkomst moet helpen garanderen, in de rode benadering wordt ingezet op hrm, waarbij het prikkelen van mensen centraal staat. De groene benadering zet lerend vermogen centraal en de witte benadering tot slot omvat zelforganisatie en creatieve processen (tabel 2.5).

Tabel 2.4: Vijf manieren van denken (Caluwé & Vermaak, 2006:65)

Geel	Belangen bij elkaar brengen, coalities vormen, onderhandelen.
Blauw	Van tevoren resultaten en doelen formuleren, stappenplannen maken, inhoudelijke expertise, beheersing, complexiteit reduceren.
Rood	Mensen prikkelen en motiveren, belonen en straffen, aandacht, respect en vertrouwen geven.
Groen	Mensen bewust onbekwaam maken, motiveren om nieuwe dingen te leren, leerdoelen stellen, helpen groeien.
Wit	Ruimte bieden voor eigen inbreng, blokkades wegnemen, betekenis toevoegen, complexiteit erkennen.

2.2 Leiderschapstypen vergeleken

Wanneer alle in de vorige paragraaf beschreven leiderschapstypen worden verzameld ontstaat een waslijst aan kenmerken die managers kunnen hebben. Van alle leiderschapstheorieën kan in navolging van Hertogh & Westerveld (2010) een 'ideaaltypische' verdeling worden gemaakt in drie categorieën; interactie, controle en balans (tabel 2.6). Interactie staat voor de leiderschapstypen die samenwerking vooropstellen, trachten om te gaan met complexiteit en creativiteit bevorderen. Controle staat voor leiderschapstypen die uitgaan van rationele keuzes en het bestuurbaar en beheersbaar maken van processen. Balans staat voor leiderschapstypen waarin beide werelden worden gecombineerd. Het hier gemaakte onderscheid heeft in werkelijkheid veel vagere grenzen, waardoor diverse leiderschapstypen bij meer dan één categorie thuis kunnen horen. Uit het onderscheid kan dan ook niet worden opgemaakt dat verschillende leiderschapstypen binnen een categorie dezelfde strekking hebben, wel dat ze in de context van dit onderzoek bij elkaar passen.

Tabel 2.5: Leiderschapstypen

Interactie	Balans	Controle	Auteur
Bounded rationality		Rational choice	Simon, 1957
	Policy entrepreneur		Kingdon, 1984
Wederzijdse afhankelijkheid	Onderhandelen	Eigenbelang	Mastenbroek, 1986
Geel, groen & wit denken		Blauw & rood denken	Caluwé & Vermaak, 1999
Mysterie	Tussen mysterie en meesterschap	Meesterschap	Flood, 1999
	Boundary spanner		Williams, 2002
Complexiteiterkendend	Op de grens van chaos en orde	Complexiteitreducerend	Teisman, 2005
	Recombinatiemanager		v.d. Heijden, 2005
Adaptive leadership	Enabling leadership	Administrative leadership	Marion, McKelvey & Uhl-Bien, 2007
Netwerkstijlen	Metagovernor	Hiërarchische- en marktstijlen	Meuleman, 2008
Dynamisch management		Detailmanagement	Hertogh & Westerveld, 2010

De geraadpleegde literatuur heeft een flinke lijst aan leiderschapskenmerken opgeleverd. Deze kenmerken kunnen zich in verschillende casussen als verschillende gedragingen voordoen, het is daarom niet zinvol om ze tot in detail te beschrijven. Middels een vergelijking in de literatuur tussen de eerder genoemde leiderschapstypen is een keuze gemaakt voor enkele vaak terugkerende en in het oog springende leiderschapskenmerken om in het onderzoek te betrekken. Deze leiderschapskenmerken passen elk goed in één van de categorieën interactie, controle en balans en geven gezamenlijk een overzicht van leiderschap in een complexe werkelijkheid.

Bij de categorie controle passen de volgende drie kenmerken:

1. Inzet op hiërarchische verhoudingen en hrm-beleid (gedragingen die hierbij passen zijn het toewijzen van verantwoordingen, het verdelen van taken, het aanwenden van mensen als zijnde productiefactoren).
2. Het vooropstellen van statische doelen, welke het eigen belang zullen dienen (hierbij passen het vasthouden aan voorafgestelde doelstellingen en ambities, strategisch met het eigen belang bezig zijn, een vechthouding ter verdediging van de eigen belangen).
3. Het rationaliseren van het project (expertise inschakelen, faseren, prestatie meting, controle op output).

Bij de categorie interactie passen de volgende drie kenmerken:

1. Partijen met elkaar verbinden door ze wederzijds afhankelijk te maken (samenwerking zoeken, partijen gezamenlijk verantwoordelijk maken voor een klus).
2. Leren en creativiteit stimuleren (spanningen injecteren door verschillen tussen partijen te benadrukken, bewust onbekwaam maken door met nieuwe uitdagingen te komen).
3. Uitgaan van contextafhankelijke veranderingen in het project (het bijstellen van voorafgestelde doelen en ambities, niet terugvallen op sturing wanneer zelforganisatie voor chaotische toestanden zorgt).

Bij de categorie balans passen deze laatste drie kenmerken:

1. Conditie scheppen voor aanpassing in een bureaucratisch klimaat (overtuigen van tegenstanders, ruimte vinden voor aanpassing binnen de regelgeving, zorgen voor ondersteuning van bovenaf, paradoxen tussen controle en interactie oplossen).
2. Onderhandelen (eigen belangen van verschillende partijen met elkaar verzoenen en een hoger belang in de samenwerking vinden).
3. Policy windows benutten (het koppelen van oplossingen aan problemen, het betrekken van de individuen met realisatiemacht).

2.3 Innovatie als recombinitie van bestaande functies

Complexe systemen bestaan uit gehelen die meer zijn dan de som van hun delen. Dit komt doordat emergentie een belangrijk eigenschap is van elk complex systeem. Roose noemt als voorbeeld een watermolecuul, welke op zich niet bijzonder is en bestaat uit een zuurstofatoom met twee waterstofatomen. Zo'n molecuul houdt zich keurig aan de wetten van de natuur- en scheikunde. Wanneer enkele triljarden van deze moleculen bij elkaar worden gevoegd krijgen zij een eigenschap die zij elk afzonderlijk niet bezitten, namelijk vloeibaarheid. Het geheel is meer dan de som der delen (Roose, 2002). Hetzelfde proces vindt plaats bij recombinities in complexe beleidsnetwerken.

Van der Heijden (2005) maakt een onderscheid tussen government en governance om aan te duiden wat recombinitie precies inhoudt. Met government werd in het verleden succesvol gewerkt aan het oplossen van problemen in de zorg, het onderwijs of op het gebied van milieu of veiligheid. Vergaande specialisatie heeft gezorgd voor een in sectoren verdeelde overheid. Met governance werken overheden, burgers en bedrijven tegenwoordig samen om problemen in het publieke domein op te lossen. Recombinities zijn de uitkomsten van samenwerking door governance, waarbij de mogelijkheden van betrokken actoren worden 'gerecombineerd', oftewel samengevoegd totdat iets nieuws ontstaat. Roose noemt dit emergente synthese (2002). Samenwerking op zich betekent nog geen recombinitie, hiervoor moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Van der Heijden noemt als voorbeeld de gezamenlijke realisatie van een school en woningen in één gebouw. Voorwaarde voor recombinitie in dit voorbeeld is dat de bouw van een school noodzakelijk is om ook de ontwikkeling van een plan voor woningen mogelijk te maken. Tweede voorwaarde is dat de bouw van huizen nodig is om de school te kunnen realiseren (2005:13).

Andere voorbeelden van recombinitie zijn flats die tevens als geluidswal dienen langs de snelweg of de energieopwekkende dansvloer van de poppodium Watt in Rotterdam die de beweging van dansende bezoekers omzet in elektriciteit die gebruikt wordt voor de verlichting in de zaal. Een ziekenhuis kan samenwerken met een winkelcentrum om zorg op kortere afstand aan te kunnen bieden. De gemeente past het ontwerp van een nieuwbouwwijk aan om het openbaar vervoersbedrijf een optimale doorstroom van reizigers te garanderen. Recombinitie creëert nieuwe mogelijkheden voor het omgaan met maatschappelijke vraagstukken. Door deze vernieuwing ontstaan vervolgens weer nieuwe

mogelijkheden tot recombinitie die ook weer tot nieuwe mogelijkheden leiden (ibidem, 2005). Recombinitie heeft als voordeel dat het de kwaliteit van producten of dienstverlening kan verbeteren (Van der Heijden, 2010). Hierdoor kunnen de inkomsten stijgen voor de in de recombinitie betrokken actoren. Tegelijkertijd kunnen hun kosten dalen, doordat investeringen worden gedeeld. Een ziekenhuis welke zorg dicht bij huis levert door de samenwerking met een winkelcentrum, kan haar inkomsten laten stijgen doordat de drempel om naar zorg te vragen wordt verlaagd. De vraag kan hierdoor toenemen. Immers, de transactiekosten voor de consument liggen lager. Gekoppeld aan andere producten en diensten in het winkelcentrum, neemt niet alleen de vraag naar zorg hierdoor toe, maar ook de vraag naar complementaire producten, zoals bijvoorbeeld gezonde voeding in de supermarkt. Doordat meerdere actoren baat kunnen hebben bij recombinitie, kan van hen gezamenlijk gevraagd worden om mee te investeren. De kosten die actoren maken kunnen zodoende lager uitvallen.

2.4 Het legitimiteitsvraagstuk

Beleidsnetwerken en legitimiteit

Een politiek systeem kan alleen bestaan op voorwaarde dat het maken van beslissingen in dit systeem gebaseerd is op de valide bevoegdheid van besluitnemers. Een bevoegdheid is valide en legitiem wanneer beslissingen als juist en gerechtvaardigd (legaal) worden beschouwd door degenen voor wie het van toepassing is (Bekkers & Edwards, 2007), bijvoorbeeld een wet voor de bevolking van een land. Bekkers en Edwards (2007) maken onderscheid tussen inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outcomelegitimiteit en feedbacklegitimiteit. Inputlegitimiteit is een norm waarmee de toegankelijkheid van besluitvorming kan worden beoordeeld. Het gaat dan om de mogelijkheid van participatie, de kwaliteit van vertegenwoordiging en de openheid van het agendavormingsproces. Throughputlegitimiteit beoordeelt de manier waarop besluitvorming tot stand komt. Hierbij gaat het om de kwaliteit van participatie (is er sprake van transparantie en worden alle argumenten afgewogen) en de kwaliteit van checks and balances (wordt machtsmisbruik voorkomen). Outcomelegitimiteit beoordeelt de uitkomsten van beleid. Zijn beoogde prestaties gerealiseerd en is er voldoende maatschappelijk draagvlak voor het beleid? Tot slot beoordeelt feedbacklegitimiteit de kwaliteit van publieke verantwoordingsprocessen en de ontwikkeling en bijstelling van beleid.

Op netwerken gebaseerde governancemechanismen hebben in de loop van de jaren 1990 en 2000 veel hiërarchisch- of marktgestuurde mechanismen vervangen. De belangrijkste reden hiervoor is het vergroten van effectiviteit van publieke sturing (Sørensen & Torfing, 2009). In beleidsnetwerken zijn inputlegitimiteit en throughputlegitimiteit vergroot ten opzichte van traditionele vormen van politieke sturing. Beleidsvorming wordt gezien als coproductieproces waarbij alle stakeholders zeggenschap hebben (Bekkers & Edwards, 2007). Bij de legitimiteit van de hedendaagse beleidsnetwerken worden echter ook de nodige vraagtekens geplaatst. Sørensen en Torfing vinden dat deze vragen logisch voortvloeien uit de traditionele normen van de representatieve democratie, waarlangs we de beleidsnetwerken beoordelen. Drie onvolkomenheden worden door de auteurs aan de kaak gesteld (2009). Gelijke participatie ontbreekt in netwerken, aangezien alleen de geraakte belangen toegang tot het netwerk hebben. Er bestaat geen vrije competitie tussen politieke elites om burgers te kunnen representeren, stakeholders hebben het monopolie van representatie op de functioneel gescheiden groepen betrokkenen. Democratische controle en verantwoording zijn veelal zwak georganiseerd, aangezien participanten niet gekozen worden, maar eerder (door zichzelf) zijn aangesteld.

Toch zijn er ook redenen om aan te nemen dat er vaak wel voldoende sprake is van democratische legitimering in beleidsnetwerken. Deze netwerken 'kunnen een toevoeging vormen voor de representatieve democratie, door het bieden van een extra kanaal

waarlangs invloed kan worden uitgeoefend door degenen die geraakt worden door bepaalde beslissingen' (Sørensen & Torfing, 2009:244). Beleidsnetwerken zijn kortom niet altijd democratisch gelegitimeerd, maar kunnen op hun democratisch-legitieme gehalte worden getoetst. Hiervoor bieden Sørensen en Torfing vier maatstaven (2009:244):

1. Beleidsnetwerken worden gemonitord door gekozen politici, die het (zelfgereguleerde) beleidsproces in het netwerk kunnen beïnvloeden;
2. Bevatten private organisaties en civiele belangengroepen, waarvan de prestaties kritisch worden beoordeeld door de leden van deze organisaties, die zij zeggen te representeren;
3. Zijn verantwoording schuldig aan burgers die worden geraakt door in het netwerk genomen beslissingen, waarbij deze burgers bezwaar kunnen maken tegen de gang van zaken in het netwerk;
4. Herbevestigen de democratische normen en regels, die de betrokkenheid waarborgen van relevante en geraakte actoren, de procedurele rechtvaardigheid (denk aan aanbestedingsregels, red.) en het onderlinge respect van actoren, die elkaar als legitieme tegenstanders zien in plaats van vijanden.

Democratische participatieve ruimte

Naast het vertegenwoordigd worden in beleidsnetwerken wordt steeds vaker ook een directe betrokkenheid van burgers bij beleid als oplossing gezien om legitimiteit te vergroten. Pröpper en Steenbeek (1999) maken in hun participatieladder onderscheid tussen zeven bestuursstijlen, waarin de mate van burgerparticipatie verschilt. In een gesloten autoritaire stijl voert het bestuur zelfstandig beleid uit en verschaft het hierover geen informatie. In een open autoritaire stijl verschaft het bestuur wel informatie over het zelfstandig uitgevoerde beleid. In een consultatieve stijl is er mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft het bestuur hieraan geen consequenties te verbinden. De participatieve bestuurder ziet de burger als adviseur en staat open voor andere ideeën en oplossingen. De delegerende bestuurder laat de burger meebeslissen, binnen de randvoorwaarden die hij stelt. In een samenwerkende stijl is de burger samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid en besluiten bestuur en burger samen. De faciliterende stijl tot slot heeft de burger als initiatiefnemer, waarbij de bestuurder ondersteuning biedt. Beleidsvorming wordt geheel aan participanten overgelaten (1999:51-52). Bij een gesloten autoritaire stijl is het minst sprake van interactieve burgerparticipatie, bij een faciliterende stijl is hiervan het meest sprake.

Staffhorst en Wagenaar (2006) sommen de voordelen van het zogenaamde 'burgerbestuur' op. Burgers reageren elk op hun eigen wijze op de problemen die zij signaleren, doordat burgers met elkaar en met andere actoren communiceren, reageren zij elk weer op elkaars signaleringen. Door deze co-evolutionaire interactie worden probleemdefinities gedeeld en verwachtingen op elkaar afgestemd. Ook worden aannamen getoetst en worden oplossingsstrategieën uitgewisseld (2006: 61). Het netwerk wordt hierdoor aantrekkelijker. Betrokkenheid en democratische vaardigheden nemen toe (zoals het zichzelf in anderen verplaatsen) en ook de omgang tussen burgers en bestuurders verbetert. Kortom: het bestuurlijke vermogen in de samenleving wordt groter. De kwaliteit van de 'democratische communicatieve ruimte' is volgens de auteurs van doorslaggevend belang (2006: 60). Barrières, die kunnen worden gevormd door een te formele of zelfs uitblijvende communicatie, moeten ten behoeve van het slagen van het burgerbestuur worden geslecht. Op basis van de redenering van Staffhorst en Wagenaar zou nog een maatstaf kunnen worden toegevoegd aan de vier die Sørensen en Torfing opsommen:

5. Beleidsnetwerken voorzien in interactieve burgerparticipatie, waarbij de democratische participatieve ruimte wordt gewaarborgd.

Wanneer de visies op legitimiteit van Sørensen en Torfing enerzijds en Staffhorst en Wagenaar en Pröpper en Steenbeek anderzijds naast elkaar worden gelegd, kan worden opgemerkt dat legitimiteit betrekking heeft op alle actoren die door een bepaald beleid worden geraakt of hier op de een of andere manier bij zijn betrokken. Speciale aandacht wordt echter besteed aan de rol van burgers. Zij worden vaak als homogene groep(en) neergezet en dienen als grootste eindgebruiker van overheidsdiensten serieus te worden genomen bij het ontwikkelen van beleid. In dit onderzoek worden beide visies op legitimiteit gebruikt. Vanwege de beperkte tijd die voor dit onderzoek mag worden uitgetrokken is ervoor gekozen om niet alle hierboven benoemde maatstaven in het onderzoek op te nemen. Met het oog op de casus, waarin het beleid zich vooralsnog in een ontwikkelingsfase bevindt, kan de nadruk bij inputlegitimiteit en throughputlegitimiteit worden gelegd. Om die reden is de derde maatstaf van Sørensen en Torfing niet opgenomen in het onderzoek. Ook de eerste maatstaf wordt niet opgenomen omdat de beperkte tijd voor het onderzoek te weinig ruimte vrij laat om goed naar de invloed van gekozen politici op de beleidsontwikkeling te kunnen kijken. Bij elkaar genomen blijven er zodoende drie maatstaven over, welke in dit onderzoek wel zullen worden meegenomen.

- 1 Beleidsnetwerken bevatten private organisaties en civiele belangengroepen, waarvan de prestaties kritisch worden beoordeeld door de leden van deze organisaties, die zij zeggen te representeren;
- 2 Beleidsnetwerken herbevestigen de democratische normen en regels, die de betrokkenheid waarborgen van relevante en geraakte actoren, de procedurele rechtvaardigheid (denk aan aanbestedingsregels, red.) en het onderlinge respect van actoren, die elkaar als legitieme tegenstanders zien in plaats van vijanden;
- 3 Beleidsnetwerken voorzien in interactieve burgerparticipatie, waarbij de democratische participatieve ruimte wordt gewaarborgd.

2.5 Efficiëntie

Duurzaamheid, efficiëntie en effectiviteit zijn veelgebruikte maatstaven waarmee bestuurders zich geacht worden te verantwoorden over het door hen gevoerde beleid. Efficiëntie betekent het grootst mogelijke effect behalen met zo min mogelijk middelen. Bij complexe infrastructurele projecten is de nadruk hierbij op tijd en kosten komen te liggen. Deze middelen moeten wel nog worden afgezet tegenover de extra baten. Immers, wanneer besloten wordt om een project te verbreden door het groter aan te pakken, zullen de benodigde tijd en kosten hoogstwaarschijnlijk stijgen, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de gepercipieerde efficiëntie. Door de talloze voorbeelden van tijd- en kostenoverschrijdingen (Hertogh & Westerveld, 2010) van projecten in de afgelopen decennia, is efficiëntie een heet hangijzer geworden. Dit kan een reden vormen voor publieke managers, die als regisseur van infrastructurele projecten optreden, om de extra inspanningen die democratische participatie en innovatieve werkwijzen met zich meebrengen zorgvuldig te mijden. Door de onzekere uitkomsten van dergelijke processen is de angst voor inefficiënt beleid groot en dat terwijl onderzoek uitwijst dat de complexiteitreductionistische benadering die dan wordt nageleefd nauwelijks voor kwaliteitsverbetering zorgt (ibidem, 2010). Projecten kunnen zelfs langer gaan duren wanneer burgers en andere stakeholders te laat bij de besluitvorming worden betrokken, wat ook weer nadelige gevolgen heeft voor de kosten. Efficiëntie en legitimiteit sluiten elkaar dus niet uit, maar hebben de mogelijkheid elkaar te versterken. Hetzelfde geldt voor innovatieve processen. Innovatieve processen die mislukken zorgen voor inefficiëntie, maar datzelfde kan gezegd worden van niet innoveren, wat als negatieve gevolgen (opportunity costs) kan hebben dat er achter de feiten wordt aangelopen, de concurrentieslag wordt gemist of een project enerzijds wel volgens de planning wordt voltooid, terwijl het anderzijds nog veel sneller en/of goedkoper had gekund.

3. Methodologische verantwoording

In deze scriptie is voor een retroductieve onderzoeksopzet gekozen. De retroductieve onderzoeksmethode past beter dan de deductieve en de inductieve methode bij het type sociaal onderzoek dat aan de hand van de vraagstelling in hoofdstuk 1 is uitgevoerd. Ook sluit deze methode goed aan op de complexiteitsleer welke de basis vormt voor de theoretische concepten in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk zal de keuze voor retroductie worden toegelicht en wordt het onderzoek verder vormgegeven.

3.1 Onderzoeksopzet

Sociaal onderzoek is in hoge mate contextgebonden. Het probleem met veel sociaal wetenschappelijk werk is dat de auteurs universele theorieën met voorspellende vermogens trachten te ontwikkelen. In het ontwikkelen van deze theorieën over menselijk gedrag wordt de context uitgesloten. Dit terwijl mensen hun handelen laten afhangen van op ervaring en op de situatie gebaseerde kennis. Door het uitsluiten van de context wordt het daardoor zeer problematisch om goede verklaringen voor menselijk gedrag te ontwikkelen, welke ook op de lange termijn hun voorspellende gave behouden (Van Dijk, 2008). Van Dijk verwijst naar het werk van Aristoteles, die 'phronesis', oftewel praktijkkennis, onderscheidt van 'episteme' en 'techne'. Episteme kan worden omschreven als kennis over universele waarheden, met onveranderlijke principes als uitgangspunten. Positivistisch onderzoek (dat we kennen van de natuurkunde) sluit hier het beste op aan. Techne verwijst naar de technische kennis over fabricage (van producten). Phronesis heeft te maken met de praktijk en hoe er in bepaalde situaties kan worden gehandeld. Een exacte handleiding van hoe er in een specifieke situatie moet worden gereageerd biedt het echter niet. Flexibiliteit en improvisatie zijn daarvoor nodig (ibidem, 2008). Op phronesis gebaseerd onderzoek is (1) contextgebonden en heeft dus slechts zeer beperkte voorspellende gaven. Het vraagt om (2) ervaring van de onderzoeker. Deze dient het onderzoek op zo klein mogelijk afstand van het te bestuderen fenomeen uit te voeren. Als hieraan is voldaan, zorgt de onderzoeker voor (3) een reflectieve analyse, waarin afstand wordt genomen van de doelen, belangen en waarden van de bestudeerde individuen. Tot besluit draagt het onderzoek bij aan (4) praktische kennis, die gebruikt kan worden om het handelen van individuen in de geschetste context te verbeteren. (ibidem, 2008). Phronesis is noch deductief nog inductief. Het selecteert concepten die bruikbaar zijn voor en toepasbaar zijn op het te bestuderen fenomeen.

Waar deductie bedoeld is om een theorie te toetsen en inductie om een specifieke waarneming te generaliseren, zodat een nieuwe theorie ontstaat, stelt een onderzoeker middels retroductie vast dat er mogelijk van een bepaald verband kan worden gesproken, zonder dat uitgesloten wordt dat er eventueel een andere en betere uitleg mogelijk is. Hiertoe start hij met het aanschouwen van het te onderzoeken fenomeen. Tegelijkertijd is er een bepaald referentiepunt nodig om het aanschouwde fenomeen te beschrijven en te verklaren. In het begin van het onderzoek is de koppeling tussen het fenomeen en de uitleg nog erg vaag. Hoe verder de onderzoeker vordert, hoe beter hij het fenomeen zal weten te duiden, als gevolg van de interactie tussen het fenomeen en de vage concepten (vergelijkbaar met phronesis). Hoewel meerdere verklaringen mogelijk zijn, wordt gekozen voor de meest waarschijnlijke. Met behulp van Howarth's 'articulation'-methode, beschrijft Van Dijk hoe de interactie tussen fenomeen en concept tot stand komt. Allereerst worden concepten uit verschillende theorieën gecombineerd tot een nieuw kader. Door de concepten zo aan te passen dat zij bij het waargenomen fenomeen passen, wordt de best voor de hand liggende verklaring gevonden. (ibidem, 2008).

Retroductie helpt enerzijds met het bepalen en bijstellen van de theoretische bril waardoor de casus A13 is waargenomen, anderzijds helpt retroductie met het uit de praktijk destilleren van een juist beeld van hoe de samenhang tussen leiderschap, innovatie, efficiëntie en

legitimititeit er in werkelijkheid uit ziet. Empirische waarnemingen liggen aan de basis van deze methode. Daarom is gebruik gemaakt van een actorenanalyse en een rondenanalyse ten behoeve van een gedetailleerde casusbeschrijving. Vervolgens is de verzamelde data gecodeerd om een vergelijking tussen verschillende bronnen mogelijk te maken. Ten behoeve van de dataverzameling zijn onder meer verschillende semi-gestructureerde interviews afgenomen. Om de juiste informatie van respondenten te verkrijgen zijn ten behoeve van deze interviews de in de hoofdvraag benoemde variabelen: leiderschapskenmerken, innovatie, efficiëntie en legitimiteit nader uitgewerkt in de hiernavolgende paragraaf.

3.2 Variabelen

Leiderschapskenmerken

Omdat het concept leiderschap een welhaast onuitputtelijke lijst van zienswijzen en handelwijzen omvat, is het weinig zinvol om op deze plaats een overzicht te maken van alle meetbare leiderschapskenmerken. Omdat 'goed leiderschap' voor vele interpretaties vatbaar is, lijkt het eveneens ondoenlijk om echt goede formuleringen te vinden waar velen zich achter kunnen scharen. Om deze redenen is er voor gekozen om de leiderschapskenmerken die in het theoretisch kader zijn genoemd te toetsen op hun aanwezigheid bij de geïdentificeerde formele en informele managers. Er zal dus worden gekeken naar welke gedragingen managers vertonen en of deze gedragingen passen bij de in het theoretisch kader genoemde kenmerken. Hierbij worden de leiderschapskenmerken los gezien van de bijbehorende categorieën controle, interactie en balans opdat niet de onderscheiden leiderschapscategorieën worden onderzocht, maar de leiderschapskenmerken (gedragingen) zelf, alsmede eventuele kenmerken die nog niet in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen, maar wel door de managers worden genoemd. Dit deel van het onderzoek is dus ook deels explorierend van aard. Met het oog op de structuur van deze scriptie worden de categorieën controle, interactie en balans in de volgende hoofdstukken wel gebruikt om de samenhang tussen leiderschapskenmerken te duiden. De interviews met managers zullen worden uitgewerkt en vervolgens worden gecodeerd, waarna de aan bod gekomen leiderschapskenmerken worden geïdentificeerd aan de hand van beargumenteerde interpretatie in het analyse gedeelte van deze scriptie.

Om vast te stellen hoe de betrokken managers zich in de casus gedragen en welke handelingen en bijbehorende leiderschapskenmerken ze vertonen, kunnen de volgende vragen worden gesteld aan respondenten:

Controle

1. Wordt er voldoende ingezet op taakverdeling?
2. Is het belangrijk om vast te houden aan van tevoren vastgestelde doelstellingen?
3. Hoe belangrijk zijn kennis en expertise?

Interactie

4. Hoe kan samenwerking worden gestimuleerd?
5. Onder welke voorwaarden wordt Atlantis een succes?
6. Is er meer of betere sturing nodig in Atlantis?

Balans

7. Welke rol speelt regelgeving bij het succes van Atlantis?
8. Ligt er een hoger belang in deze samenwerking?
9. Hoe belangrijk zijn de mensen die aan Atlantis deelnemen?

Vervolgens staan er enkele vragen centraal die de relatie tussen leiderschapskenmerken en de overige variabelen meten.

10. Welke handelingen verrichten betrokken managers om hun ambities in de casus te bereiken en welke handelingen verrichten zij niet?
11. Welke handelingen verrichten betrokken managers om de ontwikkeling van kosten en baten en de tijdsplanning in het proces te beïnvloeden?
12. Welke handelingen verrichten betrokken managers om de ontwikkeling van legitimiteit in het proces te beïnvloeden?

Innovatieve ontwikkeling

Recombinaties zijn in het theoretisch kader gedefinieerd als emergente syntheses, samenwerkingen die tot stand komen wanneer meerdere partijen elkaar nodig hebben om iets nieuws te laten ontstaan. Voorwaarde is dat de actoren die een recombinaatie met elkaar aangaan deze recombinaatie niet kunnen laten ontstaan zonder elkaars (functionele) hulp. Een flat langs de snelweg die tevens als geluidswal dient voor de omgeving is een voorbeeld van zo'n emergentie. Wonen en geluid weren zijn twee functies die in dit voorbeeld samengaan. De betrokken actoren kunnen deze recombinaatie niet zonder elkaars hulp voor elkaar krijgen. De volgende vragen kunnen worden gesteld om recombinaaties te identificeren:

1. Is er sprake van een (toekomstige) functionele koppeling tussen actoren, waarbij een nieuwe vorm van samenwerking en waarbij de functionele koppeling die ontstaat, zonder de inbreng van één van de actoren niet tot stand had kunnen komen?
2. Welke functies worden er in dit geval gekoppeld en welke nieuwe functie(s) ontstaat/ontstaan hierdoor?

Vervolgens wordt de relatie tussen leiderschapskenmerken en recombinaatie verkend:

3. Welke leiderschapskenmerken hebben bijgedragen aan het ontstaan van de recombinaatie?
4. Welke andere factoren worden genoemd, die invloed hebben op de recombinaatie?

Efficiënte ontwikkeling

Efficiëntie laat zich het makkelijkst meten door te kijken naar het effect dat bereikt wordt met de inzet van tijd en kosten. Kon het sneller of goedkoper, dan is er sprake van suboptimale efficiëntie. Kon het niet sneller, goedkoper of beter dan is de efficiëntie optimaal. In een rondemodell wordt de ontwikkeling van tijd en kosten in het proces in de gaten gehouden. De volgende vragen passen hierbij:

1. Hoe hebben de (verwachte) kosten en baten zich gedurende het proces ontwikkeld en kan hiertussen een relatie worden waargenomen?
2. Hoe heeft de (verwachte) tijdsplanning zich gedurende het proces ontwikkeld?
3. Welke leiderschapskenmerken hebben bijgedragen aan deze ontwikkelingen (in positieve of in negatieve zin)?
4. Welke andere factoren worden genoemd, die invloed hebben gehad op deze ontwikkelingen?

Legitieme ontwikkeling

Met behulp van de toetsstenen die Sørensen en Torfing en Staffhorst en Wagenaar bieden, zijn drie maatstaven voor legitimiteit in beleidsnetwerken geformuleerd. De vragen die hierbij konden worden gesteld staan hieronder. Naarmate de vragen overwegend positief dan wel

negatief worden beantwoord, kan inzicht ontstaan in de mate van legitimiteit in het beleidsproces, met een negatieve beantwoording als kleinere en een positieve beantwoording als grotere mate van legitimiteit.

1. Beleidsnetwerken bevatten private organisaties en civiele belangengroepen, waarvan de prestaties kritisch worden beoordeeld door de leden van deze organisaties, die zij zeggen te representeren;
 - a) Zijn er private organisaties en civiele belangengroepen betrokken?
 - b) In hoeverre is de eigen achterban op de hoogte van de inbreng door deze organisaties?
 - c) Is er voor de leden mogelijkheid tot bezwaar bij deze organisaties over de gang van zaken?
2. Beleidsnetwerken herbevestigen de democratische normen en regels, die de betrokkenheid waarborgen van relevante en geraakte actoren, de procedurele rechtvaardigheid en het onderlinge respect van actoren, die elkaar als legitieme tegenstanders zien in plaats van vijanden.
 - a) Is de betrokkenheid van relevante en geraakte actoren gewaarborgd in de gemaakte afspraken?
 - b) Welke wetten en regels zijn op het proces van toepassing (denk aan aanbestedingsregels)?
 - c) Worden de procedurele en juridische richtlijnen gevolgd die een eerlijke samenwerking tussen actoren moet regelen?
3. Beleidsnetwerken voorzien in interactieve burgerparticipatie, waarbij de democratische participatieve ruimte wordt gewaarborgd.
 - a) In hoeverre is er de mogelijkheid (geweest) voor burgers om initiatief te tonen?
 - b) In hoeverre hebben burgers inspraak (gehad) op de besluitvorming?
 - c) Hoe wordt de communicatie tussen burgers enerzijds en andere actoren anderzijds gewaardeerd?

Ook de ontwikkeling van legitimiteit wordt met behulp van het rondemodell bijgehouden. De volgende vragen kunnen daarom aan de voorgaande worden toegevoegd:

4. Hoe heeft de mate van legitimiteit in het proces zich in de opeenvolgende rondes ontwikkeld?
5. Welke leiderschapskenmerken hebben in positieve of negatieve zin bijgedragen aan deze ontwikkelingen?
6. Welke andere factoren worden genoemd, die invloed hebben gehad op deze ontwikkelingen?

In deze paragraaf zijn diverse vragen aan bod gekomen die kunnen worden gesteld om de invloed van leiderschap op innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling binnen de A13 casus te meten. Deze vragen zijn echter allereerst omgezet in interviewvragen die aansluiten bij de beleving van de te interviewen betrokkenen alvorens er antwoorden bij konden worden verkregen. Een lijst met interviewvragen is opgenomen als bijlage 1 in dit document. Deze vragen zijn opgesteld met het doel richting te geven aan de interviews. Tijdens de interviews is afgeweken van de volgorde, het aantal en ook van de formulering van deze vragen om zo goed mogelijk in te spelen op de beleving van de respondenten en om zoveel mogelijk relevante informatie voor het onderzoek te verkrijgen. Door deze tussentijdse interventies kan er worden gesproken van semi-gestructureerde interviews.

3.3 Resultatenanalyse

Bij de analyse van resultaten is gekozen voor een opzet waarin achtereenvolgens de meest belangrijke actoren worden geïdentificeerd, met behulp van een door Klijn en Koppenjan ontwikkelde methode (2004: 163-147), een uitgebreide casusbeschrijving volgt, waarin ook de ontwikkelingen op het gebied van innovatie, efficiëntie en legitimiteit worden besproken. Tot besluit wordt in deze paragraaf beschreven hoe met behulp van sensitizing concepts de verzamelde data wordt gecodeerd en gereed wordt gemaakt voor analyse.

Actorenanalyse

De beginfase van het onderzoek behelst het in kaart brengen van de casus A13 en de betrokken actoren in deze casus. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een actorenanalyse. De functie van een actorenanalyse in deze scriptie is het verduidelijken waarom partijen tot bepaalde standpunten komen, welke belangen er spelen en hoe die bijdragen aan verschillen tussen partijen. Klijn en Koppenjan formuleren diverse vragen welke in deze scriptie als bouwstenen zijn gebruikt. Deze (onderstaande) vragen zijn echter niet leidend voor de structuur van de actorenanalyse in hoofdstuk 5.

Als startpunt nemen Klijn en Koppenjan (ibidem, 2004) de formulering van een probleem of initiatief:

- Hoe ziet de huidige of verwachte situatie eruit?
- Welke (ongewenste) consequenties vloeien uit deze situatie voort?
- Welke oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen?
- Hoe ziet de gewenste situatie eruit?
- Op welke doelen en criteria is dit gebaseerd?
- Welke beleidsalternatieven worden overwogen?

Vervolgens worden de betrokken actoren geïdentificeerd:

- Welke actoren zijn actief betrokken?
- Welke actoren hebben hinder- of realisatiemacht?
- Welke actoren hebben de kennis, het inzicht of de ideeën die kunnen helpen bij het verrijken van de probleemformulering of het bieden van een oplossing?
- Van welke actoren kan worden verwacht dat ze nog zullen worden betrokken?
- Welke actoren zullen niet waarschijnlijk deelnemen, maar hebben toch op enigerlei wijze invloed?

Het reconstrueren van percepties van actoren is de derde stap:

- Welke beelden hebben actoren over het probleem, de oorzaken, de oplossingen en elkaars competenties?
- In hoeverre zijn deze beelden verschillend van elkaar? Zijn er duidelijke groepen te onderscheiden?
- Welke kosten en baten nemen de actoren mee in hun overweging van de situatie?
- Welke belangen en doelen worden nagestreefd?
- Welke obstakels zijn er door deze verschillen in perceptie te verwachten?

Tot slot worden de posities en afhankelijkheden van de actoren bestudeerd:

- Welke middelen hebben actoren tot hun beschikking?
- Hoe belangrijk zijn deze middelen en kunnen ze eventueel ergens anders worden verkregen?
- Is er sprake van eenzijdige of meervoudige afhankelijkheid?
- Zijn actoren noodzakelijk, toegewijd en/of vergelijkbaar?

Klijn en Koppenjan (2004) noemen vijf typen middelen die actoren ter beschikking kunnen hebben, welke mogelijk van belang zijn in de afhankelijkheidspositie van actoren onderling. Allereerst noemen zij financiële middelen. Actoren met financiële middelen hebben de mogelijkheid om initiatieven te nemen en om organisationele kosten te maken. Vervolgens worden productiemiddelen genoemd. Actoren die hierin hebben geïnvesteerd kunnen beleid mogelijk maken. Competenties worden genoemd als middel om formele autoriteit aan te wenden, zoals het mogen beslissen over bepaalde zaken. Meestal liggen zulke competenties bij diverse overheden. Als vierde middel wordt kennis genoemd. Kennis kan worden aangewend voor het ontwikkelen van oplossingen, of om de aard van het probleem te ontrafelen. Ook ervaring kan als kennis worden gezien. Als laatste middel noemen de auteurs legitimiteit, in de vorm van ondersteuning door politici of belangengroepen van bepaalde beleidsalternatieven. Legitimiteit is dus niet alleen een maatstaf waaraan projecten al dan niet in een bepaalde mate aan kunnen voldoen, maar tevens een middel dat door actoren kan worden ingezet in het beleidsspel (ibidem, 2004).

Rondenanalyse

Zo'n beleidsspel moet niet gezien worden als een lineair proces waarin problemen worden opgelost op basis van van tevoren vastgelegde probleemformuleringen of beleidsdoelen. Omdat personen die bepaalde belangen vertegenwoordigen slechts over een beperkt mandaat beschikken, moeten zij stapsgewijs te werk gaan en moet er op veel momenten in het proces om toestemming worden gevraagd bij de achterban (of organisatietop). Tevens beschikken actoren over beperkte middelen en zijn actoren afhankelijk van elkaars besluiten in het proces. Het beleidsspel lijkt hierdoor op een sportwedstrijd waarin verschillende ronden worden gespeeld (Klijn & Koppenjan, 2004). Een ronde start met een initiatief van één van de actoren, dat andere actoren aanzet om ook in beweging te komen. In een onduidelijke situatie gaan actoren vervolgens met elkaar om de tafel zitten om te onderhandelen over wat er moet gebeuren. Actoren proberen daarna gezamenlijke oplossingen te vinden, waarbij diverse obstakels op de weg gevonden kunnen worden. Diverse stagnaties en doorbraken kunnen zich voordoen. Elke ronde eindigt met een cruciale beslissing, die antwoord biedt op de centrale vraag in die ronde. Een nieuwe ronde herbergt nieuwe belangen en nieuwe percepties (ibidem, 2004).

In deze scriptie zijn ontwikkelingen in de casus A13 op het gebied van innovatie, efficiëntie en legitimiteit met behulp van ronden geduid. Innovatie wordt gemeten aan de hand van recombinaties die wel of niet worden gevonden om oplossingen te bieden voor de problemen welke in de casus zijn gedefinieerd. Ook wordt gekeken naar welke gunstige en ongunstige voorwaarden als oorzaken voor het al dan niet toepassen van recombinaties zijn aan te wijzen. Deze recombinaties kunnen als beleidsalternatieven worden gezien die in de opeenvolgende ronden door betrokken actoren naar voren worden geschoven. Ook efficiëntie kan in ronden worden geduid wanneer wordt gekeken naar de ontwikkeling van (verwachte) tijd, kosten en baten die het beleidsproces met zich meebrengt. Tot slot kan de ontwikkeling van legitimiteit in het proces in ronden worden gevat. Het proces kan in verschillende ronden meer of minder open staan van participatie van burgers en andere stakeholders. De gekozen beleidsalternatieven spelen hierin mogelijk een rol.

Grounded Theory

Retroductie past goed bij de wetenschappelijke ideeën over Grounded Theory (GT). Grounded Theory is een door Glaser en Strauss ontwikkelde onderzoeksmethode, waarin op basis van rijke kwalitatieve data verbanden tussen variabelen kunnen worden onderzocht. In dit onderzoek is voor Strauss' versie van GT gekozen omdat deze meer houvast biedt bij het analyseren van de verzamelde data. Theoretisch coderen wordt gebruikt als methode om de data uit interviews, bijeenkomsten en documenten te analyseren. Hierbij wordt data verzameld en gecategoriseerd op basis van de al aanwezige theoretische kennis (Kelle, 2005), welke in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) staat beschreven. Deze theoretische kennis moet worden beschouwd als verzameling van 'sensitizing concepts'. Daar waar een definitief concept een soort van voorschrift biedt van wat er waargenomen kan worden, suggereren sensitizing concepts slechts in welke richting er gezocht moet worden (Bowen, 2006). Zo kan het zijn dat recombinitie wordt gedefinieerd als het koppelen van functies waardoor een nieuwe functie ontstaat, die zonder deze koppeling niet tot stand had kunnen komen. Hieraan kunnen eveneens enkele indicatoren worden verbonden om zo het waarnemen van recombinitie te vergemakkelijken. Een uitgebreide (en deductief verantwoorde) lijst met wat wel en wat niet tot recombinitie behoort ontbreekt. De onderzoeker ontleent aan sensitizing concepts een algemeen referentiepunt waarmee de empirie kan worden benaderd (ibidem, 2006).

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is de focus van dit onderzoek tot stand gekomen door een dubbele vraag vanuit zowel AT Osborne als Rijkswaterstaat. Daar waar AT Osborne met name geïnteresseerd is in de invloed van managers op het innovatieproces, zoekt Rijkswaterstaat naar manieren om zowel efficiëntie als legitimiteit in een infrastructureel project te kunnen borgen. Voordat een theoretische verkenning naar deze begrippen werd opgestart is eerst gekeken naar hoe er in de casus met deze begrippen wordt omgegaan door betrokkenen bij Operatie Atlantis in Overschie. Het onderzoek heeft vanaf het begin af aan daardoor een open en empirisch karakter gekregen. Er is voor gekozen om in de theoretische verkenning die begrippen nader te duiden, die dicht bij de dagelijkse praktijk liggen van Atlantis Overschie. De focus kon hiermee worden verscherpt van leiderschap in het algemeen naar leiderschap in een complexe werkelijkheid, van innovatie naar recombinitie en van legitimiteit in het algemeen naar input- en throughput legitimiteit. Zie hiervoor ook hoofdstuk 2.

Er zijn twaalf interviews afgenomen die ca. zestig pagina's aan kwalitatieve data hebben opgeleverd. Interviews duurden gemiddeld ongeveer 1 tot 1,5 uur. De respondenten zijn mede geselecteerd op hun betrokkenheid binnen Operatie Atlantis. Aan respondenten van de eerste interviews is gevraagd welke betrokkenen hun licht zouden kunnen laten schijnen over de materie. Hier zijn enkele nuttige tips uit voort gekomen. Op deze manier kon ook een onderscheid gemaakt worden tussen binnen Operatie Atlantis invloedrijke en minder invloedrijke personen. Gedurende de interviews is een convergerend beeld ontstaan van welke individuen een belangrijke rol hebben gespeeld voor het proces van Operatie Atlantis (in Overschie). Ook kwam uit de interviews naar voren welke organisaties potentieel als belanghebbend worden bestempeld. Getracht is ook met deze stakeholders interviews af te nemen. Door de beperkte tijd die voor het onderzoek stond is dit echter maar in geringe mate gelukt.

Van de opgenomen interviews zijn transcripten gemaakt, waarin de interviews woord voor woord zijn uitgewerkt. Interessante tegenstellingen uit de eerste interviews zijn meegenomen bij het afnemen van latere interviews om zo steeds beter grip te krijgen op de belangrijke issues in Operatie Atlantis en in Overschie. Zo zijn op diverse momenten inzichten uit verzamelde data, waaronder eerdere interviews, voorgelegd aan de respondenten. Naast interviews is ook gebruik gemaakt van diverse digitale bronnen, zoals later in dit hoofdstuk staat beschreven. Door de verzamelde data regel voor regel te coderen konden memo's

worden gemaakt. Uit deze memo's is een beeld ontstaan van het gebruik van leiderschapskenmerken door respondenten, van de gevonden voorbeelden van (potentiële) recombinate en van de efficiëntie en de legitimiteit in het proces. Bij het coderen is gebruik gemaakt van sensitizing concepts (Blumer, 1954), geheel volgens de idee van Strauss dat in de Grounded Theory onderzoeksmethode de theoretische bril nooit helemaal afgezet kan worden. Sensitizing concepts geven de mogelijkheid om de eigen onderzoeksresultaten te vergelijken met eerdere wetenschappelijke theorieën. Blumer (1954) geeft aan dat sensitizing concepts geen voorschrift bieden welke observaties er kunnen worden gedaan, maar wel een richting geven waarin kan worden gezocht. Het coderen gaat als volgt; per regel tekst wordt gezocht naar verbanden tussen de inhoud van deze tekst en de geformuleerde sensitizing concepts. Bij de voortgang van de analyse worden fragmenten uit de data vergeleken met eerder gecodeerde fragmenten. Conceptueel gelijkende fragmenten worden gegroepeerd (thematisch coderen). Met name in de tweede coderingronde speelt het vergelijken van fragmenten een belangrijke rol.

In een tweede coderingronde is gezocht naar verschillen in leiderschapskenmerken. Om een onderscheid tussen verschillende leiderschapskenmerken te maken zijn de transcripten en de memo's rond het concept leiderschap vergeleken met de in het theoretisch kader benoemde leiderschapskenmerken (axiaal coderen). Tegelijkertijd was er ook ruimte voor kenmerken die niet in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. Op dezelfde manier is gezocht naar voorbeelden van recombinate, efficiëntie en legitimiteit. Met behulp van deze categorisering zijn per variabele weer aparte memo's geschreven. Na het coderen zijn er logische verbanden gezocht tussen de variabelen uit de hoofdvraag. Dit is gebeurd door vaker genoemde verbanden meer gewicht te geven dan minder significant aanwezige verbanden. Tegenstrijdigheden worden zo goed als mogelijk verklaard, door te reflecteren op de theorie uit hoofdstuk 2 en door nog eens goed naar de transcripties te kijken, waaruit deze tegenstrijdigheden blijken. Er vindt dus gedurende de analyse ook reflectie op de eigen interpretatie van data plaats. Deze verbanden zijn wederom uitgewerkt in memo's die dienden als concept teksten voor deze scriptie, waarmee uiteindelijk de deelvragen konden worden beantwoord. Alle memo's zijn bewaard en vormen een aparte bijlage in deze scriptie. Dit is gedaan ten behoeve van de controleerbaarheid van de stappen die in de resultatenanalyse zijn genomen en hieruitvolgend de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek.

Dataverzameling

Naast het interviewen van betrokkenen zijn er voor dit onderzoek een bijeenkomst tussen twee stakeholders en het IMI, en twee conferenties bijgewoond. Ook is deelgenomen aan een online sociaal netwerk en is het mogelijk geweest om de inhoud van e-mailverkeer tussen betrokkenen binnen Operatie Atlantis te analyseren, door opname in de mailinglist van Operatie Atlantis. Tevens is gebruik gemaakt van zoveel mogelijk door Operatie Atlantis voortgebrachte tekstuele en visuele producten, waaronder boekjes, nota's en voortgangsdOCUMENTEN. Het interviewen van meerdere betrokkenen over een bepaald onderwerp zorgt voor triangulatie en verhoogt de betrouwbaarheid van de uitkomsten. Omdat een gestandaardiseerde vragenlijst mogelijk moeilijk aansluit op de belevingswereld van de te ondervragen managers en omdat er naast de in de literatuur gevonden leiderschapskenmerken, andere nog te benoemen kenmerken zouden kunnen worden geïdentificeerd, wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waarin de respondenten zo veel mogelijk de kans krijgen om hun eigen verhaal te vertellen, maar waarbij er weldegelijk ook sturing door de interviewer plaatsvindt om de diverse interviews met elkaar vergelijkbaar te maken. Interviews zijn meestal op de dag van afname in transcripties omgezet, zodat het ontstane beeld uit één interview voorgelegd kon worden in latere interviews. Deze vorm van participerende observatie wordt verder versterkt door het bijwonen van de bovengenoemde bijeenkomsten. Door middel van participerende observatie kunnen houdingen en gedragingen goed met elkaar worden vergeleken. Deze vorm van

dataverzameling sluit aan bij de tweede eis van phronesis, om zo dicht mogelijk op het te onderzoeken fenomeen te zitten en gebruik te maken van ervaringen. Bij het verzamelen van data door het bijwonen van vergaderingen en bijeenkomsten is steeds een afweging gemaakt tussen actief participeren en het gedetailleerd vastleggen van bruikbare informatie.

4. Casusbeschrijving

Om een beeld te krijgen van de context waarin het onderzoek plaatsvindt, wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de casus A13 Overschie in Operatie Atlantis. Allereerst is Operatie Atlantis geplaatst in het bredere kader van het beleid van Rijkswaterstaat, met name rond het programma Wegen naar de Toekomst. Vervolgens is er ingezoomd op de wijk Overschie in Rotterdam en op het concept Energieweg.

4.1 Wegen naar de Toekomst

Het innovatieprogramma Wegen naar de Toekomst van Rijkswaterstaat bestaat al ruim tien jaar. Het doel van dit programma is om doorbraken te bereiken en initiatieven te tonen op het gebied van 'veilige, betrouwbare en schone mobiliteit in de toekomst' (Rijkswaterstaat, 2010). Hiertoe worden elk jaar verschillende proefprojecten opgestart, waaraan ook andere partijen deelnemen. Belangrijke overwegingen in zulke projecten zijn de toekomstige behoeften van weggebruikers, schoner verkeer en de doorstroming van verkeer. Operatie Atlantis is zo'n proefproject. Het innovatieprogramma ziet innoveren niet noodzakelijk als iets nieuws uitvinden. Ook het ten behoeve van de eigen doeleinden toepasbaar maken van een bestaande aanpak of het gebruik van een in een andere context al eerder geprobeerde aanpak, behoren tot het beleid van Wegen naar de Toekomst. Achterliggende gedachte is een veranderende wereld, waarin een toename van mobiliteit en een toenemende druk op energie en ruimte vragen om innovatieve antwoorden (ibidem, 2010). Wegen naar de Toekomst gebruikt vier thema's als zoekrichtingen, namelijk: de gebruiker van de toekomst, de vaarweg van de toekomst, informatiesamenleving en duurzame infrastructuur (ibidem, 2010):

- Als wegennet beheerder is Rijkswaterstaat bezig met vragen als waarom en hoe is de weggebruiker over twintig jaar onderweg en wat wordt er van Rijkswaterstaat verwacht?
- Als vaarweg beheerder vraagt Rijkswaterstaat zich af hoe technologische en economische ontwikkelingen het beheer en het gebruik van vaarwegen zal beïnvloeden.
- Verder wordt er onderzocht welke rol informatie speelt voor mobiliteit en voor de taken van Rijkswaterstaat. Hierbij komen ontwikkelingen kijken zoals het op maat maken van routes, die aan de voorkeuren en behoeften van reizigers voldoen. Denk aan een smartphone applicatie die bij het zoeken van de snelste route rekening houdt met vertragingen, files, weersomstandigheden enzovoort. Ook het luisteren naar de 'consument' behoort tot dit thema.
- Door infrastructuur te verduurzamen kan de weg een grotere waarde krijgen voor gebruikers en omwonenden. Problemen met geluid, CO_2 en fijnstof vergroten naarmate mobiliteit toeneemt. Wegen krijgen hierdoor vaak een negatieve associatie. Het doel van Rijkswaterstaat is om een positieve associatie met de weg te creëren.

4.2 Operatie Atlantis

Eén van de proefprojecten van Wegen naar de Toekomst heet Operatie Atlantis. De naam is afgeleid van een methode die is gebaseerd op een tekst van Francis Bacon uit 1627. Hierin worden bestaande concepten met elkaar verbonden. Operatie Atlantis kan gezien worden als een verkenningsstocht waarin mensen een doorslaggevende factor zijn. Mensen van uiteenlopende achtergronden nemen daarom deel aan Atlantis. Van directeurs en specialisten tot kunstenaars en omwonenden zijn in dit project betrokken. Het proefproject wordt sinds het begin van 2008 getrokken door Rijkswaterstaat in samenwerking met het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI). Deze partijen gezamenlijk hebben de methode van Operatie Atlantis zo ontwikkeld dat deze geschikt werd om een zoektocht mee te

beginnen, naar een antwoord op de vraag hoe snelwegen zo gebouwd, beheerd en ingepast kunnen worden, dat ze een meerwaarde opleveren (Rijkswaterstaat, 2008). Operatie Atlantis sluit aan op het advies van de Commissie Elverding uit 2008 om het proces van infrastructurele ontwikkeling sneller en beter te laten verlopen. Volgens Elverding moet er bij de totstandkoming van een voorkeursalternatief beter gekeken worden naar de behoeften van de omgeving van een snelweg (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Dit advies werd overgenomen door het ministerie, welke tevens als uitgangspunt in de Agenda 2012 heeft opgenomen dat Rijkswaterstaat de meest publiekgerichte organisatie van Nederland moet worden.

Naar het voorbeeld van *The New Atlantis*, een boek van Francis Bacon, zijn 36 mensen gevraagd om mee te denken over innovatieve concepten die van de snelweg een prettige plek moeten maken. Deze deelnemers leveren hun bijdragen vanuit verschillende perspectieven. Twaalf deelnemers komen er uit de eigen organisatie van Rijkswaterstaat, twaalf deelnemers vertegenwoordigen andere overheden, bedrijven en organisaties. Tot slot nemen er ook twaalf creatievelingen, buitenstaanders, burgers, adviseurs en kunstenaars deel aan het proces. Sinds het begin van Operatie Atlantis is deze groep echter al een stuk groter geworden door het starten van diverse pilots binnen Operatie Atlantis, waarbij deelnemers de vrijheid hadden om (lokaal) nieuwe mensen uit te nodigen om ook deel te nemen. In de beginfase van Atlantis werden de deelnemers verdeeld in negen verkenningstroepen die gelijk zijn aan de indeling die Francis Bacon in zijn boek maakte (2008, *ibidem*). Hieronder staat een overzicht (tabel 4.1).

Tabel 4.1: Verkenningstroepen Operatie Atlantis fase 1 (Rijkswaterstaat, 2008)

Kooplieden van het licht	Zoeken naar infrastructurele ontwikkelingen in binnen- en buitenland.
Plunderaars	Zoeken in bestaande literatuur naar nieuwe ideeën.
Handwerkslieden	Verzamelen praktijken uit andere domeinen.
Pioniers	Krijgen ruimte en middelen om dingen uit te proberen.
Verzamelaars	Verzamelen en analyseren de ontdekkingen van de eerste vier groepen.
Weldoeners	Zetten deze kennis om in innovatieve producten en diensten.
Lampen	Geven bekendheid aan de nieuwe ideeën en ontwikkelen experimenten.
Inenters	Dragen zorg voor de uitvoering en voor de rapportage.
Duiders der natuur	Brengen alle bevindingen samen en plaatsen dit in een groter geheel.

In de eerste fase van Operatie Atlantis is de snelweg A20 als uitgangspunt genomen, welke als lelijkste snelweg van Nederland gezien werd. De oplossingen die werden gevonden voor de negatieve associaties met de snelweg zijn in vier categorieën verdeeld: verzachten, verrijken, verzoenen en vernieuwen. De scheiding tussen de weg en de omgeving kan worden verzacht door negatieve effecten van de weg aan te pakken, met behulp van ideeën om luchtvervuiling, geluidsoverlast en verrommeling te verminderen. In plaats van de weg alleen te zien als functie om van A naar B te komen, kan de weg worden verrijkt met andere functies op het gebied van energievoorziening of kunst. In het verlengde daarvan kunnen weg en omgeving met elkaar worden verzoend, door de weg te laten benutten door mens en natuur. Vernieuwen, tot slot, kan door de snelweg weg te denken en met nieuwe concepten voor de omgeving te komen. Aan de genoemde categorieën werden vervolgens nieuw te

ontwikkelen concepten verbonden, die van de incidentenweg, de energieweg, de evenementenweg en de kameleonweg (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2: Concepten Operatie Atlantis

Verzachten: Incidentenweg	Verrijken: Energieweg
Negatieve effecten van de snelweg worden weggenomen.	Er is meer voordeel te halen uit de weg, door energie te winnen bijvoorbeeld.
Verzoenen: Evenementenweg	Vernieuwen: Kameleonweg
De snelweg wordt een evenement, of versterkt in ieder geval het beeld van Rotterdam als evenementenstad.	De weg past zich aan zijn omgeving aan.

Omdat Operatie Atlantis omgang zoekt met een breed veld aan problemen en oplossingen die spelen bij niet alleen Rijkswaterstaat en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar ook bij andere deelnemers, is ervoor gekozen om de casus vanaf dit punt te focussen rond het concept van de energieweg. Daarbij wordt naar problemen en oplossingen gekeken van betrokken actoren die op een of andere manier zoeken naar een 'verrijking' van de snelweg, bijvoorbeeld door de functies van mobiliteit en energie aan elkaar te koppelen. Ook andere vormen van verrijking passen binnen het concept van de energieweg.

Voor de tweede fase van Operatie Atlantis zijn drie activiteiten benoemd, waarmee een volgende stap moest worden gezet richting een succesvolle toepassing. Allereerst het uitbreiden van het netwerk en het bewerkstelligen van een transitie in het denken over de snelweg. Ten tweede het verder uitwerken van de bovengenoemde concepten tot haalbare alternatieven en ten derde het meewerken aan concrete projecten en het zelf oppakken van kleinschalige projecten waar mogelijk. Om tot een heldere taakverdeling te komen is er net zoals in de eerste fase weer een opsplitsing tot stand gebracht in verschillende teams. Hieronder een overzicht (tabel 4.3).

Tabel 4.3: Verkenningstroepen Operatie Atlantis fase 2 (Interne nota 'A' Rijkswaterstaat)

Schatgravers	Richten zich op haalbaarheid van concepten uit eerste fase.
Cartografen	Gaan op zoek naar samenwerking en verbinding met personen en organisaties.
Alchemisten	Nemen deel aan concrete projecten en zoeken naar best practices.
Weldoeners	Kunnen snel schakelen met sleutelfiguren en vergemakkelijken zo de besluitvorming.
Inenters	Dragen zorg voor de uitvoering en voor de rapportage.
Vuurdoovers	Maken de randvoorwaarden inzichtelijk en proberen obstakels weg te nemen.

Halverwege 2009 is er een inventarisatie gemaakt van waar Operatie Atlantis op dat moment stond. Zo waren de schatgravers bezig geweest behoeften rond de snelweg in kaart te brengen. Uit deze activiteit kwam het idee dat er business cases nodig zijn waar niemand om heen kan om de waardecreatie die uit de concepten voortkomt in beeld te brengen bij potentiële investeerders en participanten. Voorgesteld werd om fictieve casus van de A20, welke vanaf het begin was omarmd, verder te ontwikkelen en tegelijkertijd een praktijkcasus te kiezen als project om de kennis van Operatie Atlantis op toe te passen. Deze praktijkcasus werd de verbinding tussen de A8 en de A9 in Noord-Holland. In navolging van de A8/A9 werden ook andere pilots gekozen, waaronder de A13 ter hoogte van Overschie, als spin-off van de fictieve A20 casus in Rotterdam.

4.3 Deelgemeente Overschie

In het noorden van Rotterdam ligt deelgemeente Overschie. Overschie is tot de Tweede Wereldoorlog een zelfstandig dorp, maar wordt door de Duitse bezetter bij Rotterdam gevoegd. Na de oorlog wordt deze annexatie gehandhaafd. Voor gezinnen die door het bombardement van Rotterdam dakloos zijn geworden, worden er in 1941 en 1942 tweehonderd noodwoningen gebouwd. Deze wijk krijgt de naam Landzicht. De eerste echte wederopbouwwijk verrijst in Kleinpolder, welke in 1950 is voltooid. Door het gebruik van prefab-bouwconstructies wordt bespaard op tijd en kosten bij de bouw van deze wijk (Deelgemeente Overschie, 2006). Begin jaren 1950 wordt het bedrijventerrein Spaanse Polder ontwikkeld en in 1956 vindt de opening plaats van luchthaven Zestienhoven. Ondanks de toestroom van 'Rotterdammers' naar Overschie, blijft het dorpse karakter bewaard. Dit komt mede door het vele groen in Overschie, dat veel parkjes en volkstuinten kent. Ten oosten van Landzicht wordt in de jaren 1960 Indianendorp gebouwd. Hier worden gezinnen opgevangen die elders in Rotterdam voor problemen zorgden.

In de jaren 1970 groeit de mobiliteit in en rond Rotterdam enorm. De Rijkswegen A13 en A20 zorgen dan al voor een barrière tussen Overschie en de rest van Rotterdam. Eind jaren 1960 worden deze snelwegen in het verkeersknooppunt Kleinpolderplein met elkaar verbonden. De A13 wordt verhoogd, waardoor een scheiding ontstaat tussen het oosten en het westen van Overschie. Geluidsoverlast en luchtvervuiling nemen toe. Vanaf 1982 worden de eerste geluidsschermen geplaatst, nadat de wet Geluidshinder is ingevoerd. Later worden er richtlijnen opgesteld met de afspraak dat er binnen honderd meter van de snelweg in principe niet gebouwd mag worden. In de jaren tussen 1970 en 1990 trekken veel jongeren weg uit Overschie. Aan de oostelijke rand van Rotterdam bieden de nieuwbouwwijken Ommoord en Zevenkamp veel meer ruimte voor gezinnen. De ouderen blijven in Overschie achter en het aantal allochtonen in Overschie neemt in deze jaren fors toe, net als in de rest van Rotterdam.

Vanaf de jaren 1990 worden door het Woonbedrijf Rotterdam (tegenwoordig Woonstad Rotterdam) veel woningen gerenoveerd, maar er blijft een groot tekort aan eengezinswoningen bestaan (ibidem, 2006). Tegelijkertijd worden er in Kleinpolder ook woningen gesloopt. De bedoeling was om hier nieuwbouw te realiseren, maar door de aangescherpte milieuwetgeving is dit vooralsnog niet gelukt. Om de winkelvoorzieningen een boost te geven wordt het Centrumplan Overschie opgesteld, maar ook dit plan loopt vertraging op. De bedrijventerreinen Noordwest en Spaanse Polder kunnen vanwege de milieunormen eveneens niet worden aangepakt. Aan de rand van Overschie wordt wel Park Zestienhoven gerealiseerd met woningen uit het duurdere segment. In de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Overschie wordt het succes van Centrumplan Overschie aan haar bereikbaarheid voor bewoners van Park Zestienhoven gekoppeld. Een betere verbinding tussen Oost- en West-Overschie is daarom nodig (Gemeente Rotterdam, 2008). Ook zijn er plannen voor een nieuw bedrijventerrein ten noorden van Overschie, in de Schieveense Polder, waartegen momenteel door omwonenden hevig wordt geprotesteerd.

In 2007 wordt Overschie door toenmalig minister van Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, als aandachtswijk bestempeld, vanwege de fysieke achterstanden in de deelgemeente op het gebied van woonvoorzieningen, met name in Kleinpolder. Om de problemen op te lossen zijn er door de Gemeente Rotterdam en Woonstad Rotterdam investeringsafspraken gemaakt. Ook zijn er stappen gemaakt op het gebied van milieubeleid. In een interview met een respondent van deelgemeente Overschie wordt aangegeven dat je "om participatie te verbeteren, eerst met de woningvoorraad aan de slag moet en daarmee kun je alleen iets doen door aan de slag te gaan met de milieuregelgeving." De minister belooft daarom te helpen met een milieuoactieprogramma en dat programma komt er ook. In het milieuoactieprogramma staan diverse projecten vermeld die van Overschie een vooroploper op het gebied van duurzaamheid moeten maken (Deelgemeente Overschie,

2009): Een 'groene oase', groene daken, groene geluidsschermen langs de A13, elektrische mobiliteit (Programma Stroomstoot), stil wegdek voor Rijkswegen, onderzoek naar verplaatsing van het vrachtverkeer van de A13 naar de Matlingeweg, duurzaam bouwen en nog enkele andere maatregelen.

De relatie tussen de bewoners van Overschie en de snelweg kan als moeizaam bestempeld worden. Jarenlang hebben omwonenden geklaagd over de snelweg die geluids- en stankoverlast veroorzaakt. Winst is er inmiddels geboekt op enkele terreinen. Zo is de A13 ter hoogte van Overschie een tachtigkilometerzone geworden en is een groot deel van de geluidsschermen in 2010 reeds groen beplant, waardoor het uitzicht vanaf vele woningen richting de snelweg een stuk is verbeterd. Inmiddels wordt ook het sluipverkeer door Overschie aangekaart als probleem op de deeltgemeentelijke (veiligheids)agenda.

4.4 Atlantis Overschie

Overschie is als pilot voor Atlantis gekozen als spin-off van het fictieve A20 project. Een respondent bij Woonstad Rotterdam geeft aan hoe Atlantis bij Overschie terecht is gekomen. "Mijn collega in de vastgoed was benaderd door Atlantis. Maar die had niets met snelwegen. Dus die vroeg of het iets voor mij was, omdat ik mij wel bezig hou met een wijk waardoor snelwegen lopen (Overschie, red.). Zodoende ben ik een keer naar een bijeenkomst in Den Haag geweest, waar de opstart van Atlantis plaatsvond." "Eerst ging het over de A20. Later zijn we ons pas op de combinatie A20/A13 gaan focussen en op het woongebied van Overschie." In Atlantis Overschie worden twee scenario's als uitgangspunten genomen. Dit heeft te maken met de ontwikkelingen in het Rijkswegennet rondom Rotterdam. Naast de voorgenomen voltooiing van de A4 ten noordwesten van Overschie, is er ook sprake van een mogelijke verbinding tussen de A13 en de A16, welke het knooppunt Kleinpolderplein zou ontlasten. Bij een dergelijke verbinding zou de A13 een andere functie kunnen gaan bieden dan het nu doet, doordat de verkeersstroom boven Overschie langs wordt geleid in plaats van er doorheen. Scenario 1 is daarom dat de verbinding A13/A16 wordt gerealiseerd, waardoor er mogelijkheden ontstaan voor de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied. Scenario 2 is dat deze verbinding er niet komt en dat de snelweg A13 door Overschie blijft gehandhaafd. In de ruimtelijke ontwikkeling zal dan rekening moeten worden gehouden met de Rijksweg die dwars door de wijk loopt.

Atlantis Overschie is een praktijkcasus en net zoals in de praktijkcasus A8/A9 wordt er getracht om business cases te ontwerpen, waarmee (investerende) stakeholders over de streep getrokken kunnen worden. De bedoeling is om dit via werkconferenties te bewerkstelligen. Deze werkconferenties staan gepland vanaf het najaar van 2010 en kunnen als derde fase binnen het project Operatie Atlantis worden beschouwd, na de twee eerdere fasen die in paragraaf 4.3 zijn onderscheiden. De eerste werkconferentie heeft als doel (gehad) om met betrokkenen het gebied te bezoeken en om inspiratie te halen uit de eerste fase van Operatie Atlantis door lokaal betrokken partijen. De tweede werkconferentie staat dan in het teken van samenwerking. Stakeholders participeren in een simulatiespel en raken bekend met elkaars belangen. In de derde werkconferentie kunnen vanuit gezamenlijke belangen dan inhoudelijke plannen worden besproken. Naast het organiseren van workshops zet Atlantis Overschie zich in voor het binnenhalen van een zeer welkome subsidie via het VROM-programma 'Mooi Nederland', waarin ca. 6,5 miljoen euro wordt verdeeld onder 'inzendingen' die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit en identiteit van een gebied. Rijkswaterstaat, IMI en Woonstad Rotterdam hebben gezamenlijk een intentieverklaring ondertekend, waarin ze afspreken zich in te zullen zetten voor Atlantis Overschie.

5. Actorenanalyse

Atlantis Overschie is een innovatief proces, dat kan worden gezien als een stukje beleidsvoorbereiding. Uit interviews met diverse betrokkenen blijkt dat er nog geen gezamenlijke opgave is geformuleerd. Hiertoe zullen betrokkenen eerst tot een probleemdefinitie moeten komen. Vervolgens zullen dan diverse stakeholders worden benaderd. Lang niet alle actoren die betrokken zijn bij Operatie Atlantis houden zich bezig met Overschie.

5.1 Betrokken actoren in de casus A13

Rijkswaterstaat

Het programmabureau Wegen naar de Toekomst (WnT) van Rijkswaterstaat is een innovatieve club binnen Rijkswaterstaat. Zij hebben Operatie Atlantis opgestart met als doel de waarde van de snelweg te verhogen. Het idee hierachter is dat wanneer omwonenden en andere lokale stakeholders de snelweg op een positieve(re) manier gaan beleven, dit de inpassing van de snelweg in een gebied vergemakkelijkt. Het willen wonen langs de snelweg is daarbij een belangrijke maatstaf. De waarde van de snelweg kan worden gemeten door te kijken naar de waarde van huizen langs de snelweg in vergelijking met huizen die honderd meter verder van de snelweg afstaan. Het probleem volgens WnT is dat de snelweg een negatieve associatie heeft, zij zorgt in de ogen van mensen vooral voor overlast, zoals geluid en stank. Dit probleem wordt veroorzaakt door een verschil in beleving. “Als je concreet kijkt naar de havens in Rotterdam en naar Vlissingen, de huizen aan het water zijn daar veel meer waard, terwijl het veel smeriger is dan langs de snelweg en ook een hoop herrie maakt.” Door een transitie in het denken te bewerkstelligen hoopt WnT de waarde van de snelweg te verhogen. WnT heeft hiervoor de beschikking over een beperkt budget om mensen aan tafel te krijgen en om kennis over waardecreatie en over de uitvoering van plannen te genereren.

Rijkswaterstaat wordt door buitenstaanders gezien als een “veelkoppig monster”. In het onderzoek komt een onderscheid naar voren tussen WnT, de staf DG aan de top van de organisatie en de regionale diensten, waarvan Rijkswaterstaat Zuid-Holland voor Overschie van belang is. Omdat Rijkswaterstaat een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is, is haar belangrijkste taak het wegennet in Nederland te beheren. Als belangrijkste doel heeft zij daarom het zo snel en veilig mogelijk laten doorstromen van het verkeer. Met die bril op wordt dan ook naar snelwegen gekeken, zoals de A13 in Overschie en met name het Kleinpolderplein. De DG is de voorzitter van het bestuur van Rijkswaterstaat en rapporteert aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), onder andere aan DGMO (Directoraat-Generaal Mobiliteit). Beslissingen over infrastructurele projecten worden niet binnen Rijkswaterstaat genomen, maar door de minister van Verkeer en Waterstaat. Op ministerieel niveau wordt het budget verdeeld over verschillende snelwegprojecten in Nederland. Door deze aansturing is het voor WnT niet altijd even makkelijk om de handen ineen te slaan met andere delen van de organisatie. Om de regionale organisatiedelen bij planvorming te kunnen betrekken moet eerst geld vrijgemaakt worden. Rijkswaterstaat Zuid-Holland is daarom vooralsnog slechts zijdelings betrokken bij Atlantis Overschie. Bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland ligt de focus niet op Overschie. Verwacht wordt dat problemen als geluidsoverlast en stankoverlast over ongeveer twintig jaar vanzelf zijn opgelost door technologische vooruitgang. Op verzoek van het ministerie worden planstudies en milieueffectenrapportages gemaakt ten behoeve van een mogelijke toekomstige verbinding tussen de A13 en de A16, boven Rotterdam langs. Andere bij Operatie Atlantis betrokken Rijksoverheden zijn de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Deze twee partijen zijn echter vooralsnog niet actief bij Atlantis Overschie betrokken.

Atlantis deelnemers

In Operatie Atlantis werkt WnT nauw samen met het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI). Het IMI begeleidt samen met WnT het proces in Operatie Atlantis. Hun doel is om verschillende betrokkenen in Overschie met elkaar te verbinden en hen gezamenlijk naar een opgave te laten kijken. “Deze pilot is voor mij geslaagd wanneer betrokken bestuurlijke en maatschappelijke actoren de komende maanden de handen ineen slaan en elkaar op het verbindende thema van waardecreatie weten te vinden.” De uitdaging die een respondent van IMI beschrijft is “dat ieder aan zijn eigen urgente vraag een stukje kan bijdragen en hiervoor kan profiteren van de samenwerking”. Een andere respondent geeft de relatie tussen Rijkswaterstaat en het IMI aan: “IMI is een veilige vlag, waaronder ze (RWS, red.) dit kunnen doen, zonder dat het teveel ophef veroorzaakt.” Bij het IMI wordt vooral nagedacht over het invullen van de opdracht die zij van Rijkswaterstaat hebben gekregen, de methode Operatie Atlantis in te zetten om de waarde van de snelweg te verhogen, dat geldt zeker voor de pilot Overschie. “In termen van beeldvorming is Overschie zeer geschikt, want iedereen in Nederland kent Overschie, een aantal jaren geleden stond in de kranten dat de luchtkwaliteit daar een groot probleem is en het is ook een doorweg naar het zuiden vanuit het westen van Nederland. Iedereen heeft er wel eens langsgereden en zich verbaasd over het feit dat die huizen zo dicht op de snelweg staan. Het is in die termen een beeldbepalend stukje snelweg. Als je daar iets zou kunnen doen wat betekenis heeft, dan heeft dat een grote uitstraling.”

Naast het IMI nemen aan Operatie Atlantis diverse actoren mee die niet als stakeholder in een gebied kunnen worden aangemerkt. Hierbij moet worden gedacht aan individuen die namens zichzelf of namens de organisatie waarvoor zij werken trachten het proces van expertise te voorzien op tal van gebieden, waaronder kunst, architectuur, ruimtelijke ordening, infrastructuur, projectmanagement, procesmanagement, politiek en ondernemerschap. Een groepje deelnemers van Operatie Atlantis is als klankbord bij de pilot Atlantis Overschie betrokken. Enkele van hen hebben zich op verzoek van WnT verbonden aan een intentieverklaring zich in te zetten voor Atlantis Overschie, ten behoeve van deelname aan een prijsvraag, waarmee subsidie kan worden ‘gewonnen’ bij het ministerie van VROM. De bedoeling is dat deze individuen gezamenlijk tot een maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) zullen komen, voorafgaand aan een eventuele projectfase. Dit kan pas zodra partijen tot overeenstemming komen over een gezamenlijke inspanning. Het doel van deze MKBA is vooraf te toetsen of plannen haalbaar zijn.

Enkele respondenten uit de klankbordgroep geven uiteenlopende redenen aan voor hun betrokkenheid bij Atlantis (Overschie). Eén van de respondenten geeft duidelijk aan dat hij niet alleen maar komt om mee te denken. “Voor mij wordt het belangrijk dat er op een gegeven moment een project uit voortkomt” [...] “Als het blijkt dat het project niet van de grond komt, er geen investeerders komen of mensen met zeggenschap die willen nadenken over herinrichting, stopt het voor mij.” Een tweede respondent bekijkt het vanuit een ander gezichtspunt. “RWS is een belangrijke klant van ons” [...] “Als de markt zich deze kant op ontwikkelt, dan is het belangrijk voor ons om als één van de eersten aan tafel te zitten.” Een geheel andere reden voor betrokkenheid bij Operatie Atlantis komt van een derde respondent. “Uit die twee bijeenkomsten is toen Atlantis voortgekomen. Ik ben dan zo iemand die verslaafd raakt en die ook het tweede en het derde jaar meedoet. Zo is het gegaan.” Toch is deelname aan Operatie Atlantis in het algemeen en aan Atlantis Overschie in het bijzonder niet zo vrijblijvend als het in eerste instantie lijkt. “Een aantal mensen betalen we om mee te doen,” zo geeft een respondent van WnT aan. “Na de eerste fase hebben we tegen sommigen gezegd: hier stopt het, je mag gerust mee blijven doen, maar we betalen niet meer. We zagen er de meerwaarde niet van in. Mensen die de kantjes er vanaf liepen of te weinig doorzettingsmacht hebben in de organisatie. Mensen met doorzettingsmacht moet je er bij hebben. Kunstenaars of adviseurs hebben geen doorzettingsmacht, maar die kunnen wel goed meedenken.”

Binnen Atlantis Overschie wordt verschillend gedacht over de problematiek, de oorzaken en over mogelijke oplossingen. Dit komt mede door het grote verschil in achtergronden van deelnemers, wat door diverse respondenten als kracht van Operatie Atlantis wordt gezien. Eén van de respondenten schetst hoe één van de eerste bijeenkomsten verliep. “Er waren mensen die gingen kleien of gedichten schrijven, er gingen mensen plannen maken, van alles en nog wat. Een andere respondent geeft zijn beeld van de beginperiode. “Als ik terugdenk waren die eerste bijeenkomsten belangrijk. Door dat vreemde gezelschap, een secretaris generaal, anderhalve wethouder, een student van eenentwintig, [...] plus een paar kunstenaars [...]. Die merkwaardige mix van mensen zorgde voor energie bij de deelnemers. We hadden een bijeenkomst in een disco in Rotterdam en ik was verbaasd over wat het had opgeleverd. Wat een denkkraft en wat een prachtige beelden.”

Deelgemeente Overschie

Een respondent bij deelgemeente Overschie vertelt dat de snelweg een barrière vormt tussen het oosten en het westen van Overschie. “In de samenstelling van Overschie zie je ook een bepaald soort scheiding. Je hebt mensen van west en mensen van oost en die noemen elkaar ook zo. Zo’n scheiding komt de sociale cohesie niet ten goede. Het is ook niet mogelijk om voorzieningen voor oost en voor west te maken. De woningvoorraad in oost is onvoldoende om er een winkelcentrum neer te zetten. Er zijn te weinig mensen om daar gebruik van te maken, maar het is wel zo dat de mensen in oost zich achtergesteld voelen omdat alle winkels zich in west bevinden.” Daarnaast kampt Overschie met problemen als luchtvervuiling en geluidsoverlast, die (mede) door de snelwegen worden veroorzaakt. Toch ligt het probleem niet helemaal bij de aanwezigheid van snelwegen in Overschie. “Je hebt een achtergrondconcentratie van fijnstof en die komt voor een groot deel uit de havens van Antwerpen en van Rotterdam en zelfs uit het Ruhrgebied. Dus je zou op een veel hoger schaalniveau naar het probleem van de luchtkwaliteit moeten kijken. Daarnaast zit er in fijnstof ook altijd zeezoutconcentratie, dus ook de ligging dichtbij zee draagt bij aan het probleem. Als je de haven weg zou halen en alleen maar die snelweg daar zou hebben liggen, dan zou het qua luchtkwaliteit heel erg meevallen. Het is die stapeling van verschillende factoren die ervoor zorgt dat de luchtkwaliteit hier een probleem is.” “Onze uitdaging is zien te zorgen dat de leefkwaliteit in Overschie verbeterd wordt. Dat is waar wij grip op hebben. Wij kunnen weinig doen aan die snelweg, behalve dan lobbyen in Den Haag en meelopen bij Operatie Atlantis en dat soort trajecten. We willen laten zien dat Overschie ook heel veel positieve punten heeft en dat er veel plezierigs is, niet een grote slechtnieuwsshow, maar dat het prettig wonen is, dat er voorzieningen zijn, dat er veel gebeurt en er activiteiten zijn.” Een oplossingsrichting wordt niet genoemd. “Wij hopen heel erg dat er iets uit komt. Een business case die uitgevoerd gaat worden en dat Rijkswaterstaat dan ook mee kan betalen, dat is het interessante aan het verhaal.”

De overlast door industrie en snelwegen heeft consequenties voor de aanpak van sociale problematiek in de deelgemeente. “We zijn een Vogelaarwijk. We doen wel dingen op het gebied van participatie, maar als je echt een slag wil kunnen maken, dan moet je iets met de woningvoorraad en daarmee kun je alleen iets doen door aan de slag te gaan met de milieuregelgeving, want op dit moment kunnen we niets met de woningvoorraad. De minister heeft ons beloofd te helpen met een milieuoactieprogramma.” Dat Overschie een ‘krachtwijk’ is, is ook voor andere betrokkenen interessant. Een respondent ziet het als volgt: “In het kader van milieuoverlast heeft Overschie een potje van een paar miljoen gekregen om daar wat dingen in te doen. Ik zou me kunnen voorstellen dat een collectieve inspanning leidt tot concrete ideeën, die gerealiseerd kunnen worden met dat en met andere budgetten.”

De gemeente Rotterdam wordt door verschillende respondenten gezien als belangrijke partij om in Atlantis Overschie te betrekken. “Als het echt richting concrete stappen gaat, dan moet de gemeente zelf ook worden betrokken, want die zijn nu nog niet vertegenwoordigd. De

portefeuille Milieu is verdeeld over vier wethouders, dus het is lastig bepalen wie er aangesproken moet worden. Er is wel al contact geweest met wethouder Karakus (Wonen, Ruimtelijke Ordening en Vastgoed, red.) over Atlantis Overschie. De gemeente en de deelgemeente zijn complementair bestuur en geven gezamenlijk opdracht aan alle diensten. Aangezien wij opdrachtgever zijn, vind ik dat wij gemeentelijke diensten pas gaan benaderen op het moment dat het echt concreet is. Dan kunnen we kijken hoe we ze kunnen laten meedenken en meedraaien. Tenzij de wethouder zegt; ik ga ervoor betalen om ze mee te laten denken.”

Woonstad Rotterdam

Bij Woonstad Rotterdam vertelt een respondent over de reden om betrokken te zijn bij Atlantis: “De vraag was, als de verbinding tussen de A13 en de A16 doorgang zou gaan vinden, hoe we daar in ons woningbouwprogramma rekening mee zouden kunnen houden. Als de snelweg wat minder invloed heeft dan kun je de woningbouw anders ontwikkelen dan we nu doen. Nu bouw je met de rug naar de snelweg toe. Als het een boulevard zou worden, dan zou je dat natuurlijk anders doen. Ideaal was het als wij woningbouwlocaties vlak naast de snelweg zouden kunnen gaan ontwikkelen. Met de mensen die over de snelweg gaan zouden we op een iets hogere schaal kijken. Met hen konden we dan de integrale ontwikkelingen op elkaar afstemmen. Met name in het licht van een verbinding tussen de A13 en de A16 zouden er voor de huidige A13 scenario's kunnen ontstaan, zoals die van een stadsboulevard. Dat is een interessant gegeven in combinatie met onze locaties nabij de A13, zoals de 'Woestijn'. Atlantis zou geslaagd zijn wanneer qua gebiedsontwikkeling die schaalniveaus bij elkaar komen. Wij ontwikkelen meestal met het idee dat de snelweg een witte vlek is op de kaart en volgens mij ontwikkelt RWS meestal alsof de woningbouw een witte vlek is. In een gebied als Overschie hebben die twee echter wel invloed op elkaar. De snelweg is geen witte vlek, hij stoot geluid en fijnstof uit en deelt de wijk in tweeën, vormt een barrière en heeft tot slot heel veel invloed op het karakter van Overschie. Een wijziging in de A13 heeft dus een enorme invloed op de woningbouw in Overschie.”

Omwonenden

Inwoners van Overschie worden op verschillende manieren genoemd door ondervraagde respondenten: als individuele huiseigenaren, als verenigingen van eigenaren en als belangengroepen, zoals de stichting Gezond Overschie. Doordat het woningaanbod in Overschie versplinterd is onder verschillende woningbouwcorporaties en individuele huiseigenaren, kan het een kostbare aangelegenheid worden om bepaalde locaties langs de snelweg te herontwikkelen. Een respondent van deelgemeente Overschie geeft aan dat het soms lastig communiceren is met bewoners. “Het is moeilijk te bepalen wat gezond is en wat niet. Stichting Gezond Overschie zegt dan dat er in Overschie meer doden dan gemiddeld worden veroorzaakt door de luchtkwaliteit, maar als ik dat dan aan de GGD vraag, dan zeggen die dat er geen significant verschil is ten opzichte van de rest van Rotterdam. Als er al meer ziektes voorkomen dan komt dat volgens hen door de levensstijl van mensen, welke weer bepaald wordt door sociaal-economische factoren. Dan moet je dus eigenlijk die factoren aanpakken.”

Overige actoren

In Atlantis Overschie wordt getracht om business ideas te formuleren, op basis waarvan andere actoren kunnen worden uitgenodigd om mee te denken. Afhankelijk van de richting waarin oplossingen worden gezocht worden diverse lokaal betrokken stakeholders genoemd zoals Rotterdam-The Hague Airport en ProRail, die fysiek betrokken zijn bij de regio. Er worden belangengroepen genoemd zoals milieuorganisaties en de ANWB. Eneco is in beeld om mee te denken over duurzame oplossingen op het gebied van energievoorziening en diverse gemeentelijke diensten, zoals dS+V, Roteb, GGD en DCMR, zijn in beeld voor in het

geval er met concrete ideeën aan de slag kan worden gegaan. Tot slot wordt bestudeerd of de provincie Zuid-Holland en Stadsregio Rotterdam belanghebbend zijn. “Ik weet nog niet of de provincie grondposities heeft of in termen van bestemmingsplannen beslissingsbevoegd is en hoe dit zich dan tot de stadsregio verhoudt,” zo vertelt een respondent van het IMI.

Tabel 5.1: Actoren in Overschie

Actoren		Probleem-perceptie	Oorzaak-perceptie	Oplossings-perceptie	Middelen
Ministerie van V&W (DGMo)		Files	Capaciteit	Meer wegen	Financieel, Competentie
Rijkswaterstaat WnT		Lokale weerstand	Beeldvorming	Betere inpassing	Financieel
Rijkswaterstaat Zuid-Holland		Files	Capaciteit	Meer wegen	Productie, Kennis
Ministerie van VROM		Milieuvervuiling	Snelwegen en industrie	Duurzame toepassingen	Financieel, Competentie
Deelgemeente Overschie		Overlast	Snelwegen	Snelweg ombuigen	Financieel, Competentie
Gemeente Rotterdam		Overlast	Snelwegen	Snelweg ombuigen	Financieel, Competentie
Gemeentelijke diensten		Opdracht (deel)gemeente	Diverse	Diverse	Kennis, Productie
Woonstad Rotterdam		Verouderd woningaanbod	Milieu regelgeving	Snelweg ombuigen	Financieel, Productie
Omwonenden		Gezondheidsproblematiek	Snelwegen	Snelweg ombuigen	Legitimiteit, Kennis
IMI		Opdracht RWS	Ongedeelde problematiek	Gezamenlijke opgave	Kennis
Atlantis deelnemers		Opdracht RWS	Ongedeelde problematiek	Gezamenlijke opgave	Kennis

5.2 Overeenkomsten en verschillen tussen actoren

Uit de bovenstaande overzichtstabel (tabel 5.1) kunnen verschillende inzichten worden onttrokken. In het rijtje actoren kunnen drie groepen worden onderscheiden. Er is een groot verschil tussen de belangrijke partijen op Rijksniveau (Rijkswaterstaat en het ministerie van V&W) en de belangrijke partijen op lokaal niveau (deelgemeente, gemeente, woningcorporatie en omwonenden). Het ministerie van V&W stuurt de snelwegprojecten aan die door Rijkswaterstaat Zuid-Holland worden uitgevoerd. Het doel is om de doorstroom van verkeer zo goed mogelijk te kunnen garanderen. “Het is moeilijk om een project aan de A13 op te pakken. Het verkeer moet dan worden omgeleid. Zo is het viaduct in Overschie bijvoorbeeld op korte termijn toe aan onderhoud, maar je kunt niet zomaar eventjes de A13 daarvoor afsluiten. Op dit moment ontbreekt het aan goede alternatieven in het omliggende wegennet om het verkeer om te leiden. Gelukkig lijkt er beweging te zitten in de voltooiing

van de A4 en ook de verbinding tussen de A13 en de A16, boven Rotterdam langs, wordt onderzocht.” Dergelijke projecten kunnen echter op (lokale) weerstand rekenen. Het innovatieprogramma Wegen naar de Toekomst was primair bedoeld om na te denken over duurzaamheid en om een positiever beeld over de snelweg te laten ontstaan. Gaandeweg is de scope verbreed naar het verkleinen van de lokale weerstand tegen snelwegprojecten. Beeldvorming speelt daarbij een belangrijke rol.



Lokale weerstand zorgt voor inefficiëntie bij de totstandkoming van infrastructurele projecten

Het ministerie van VROM heeft een tegenovergesteld belang. Ten behoeve van de ruimtelijke ordening en het milieu wordt gezocht naar duurzame oplossingen om de negatieve impact van snelwegen te verzwakken. Het belang van VROM is echter in dit proces achtergesteld aan het belang van V&W, aangezien het proces onderdeel is van Wegen naar de Toekomst en onder verantwoordelijkheid van de minister van V&W valt. De lokale partijen in het proces hebben een gezamenlijk doel om de leefbaarheid te vergroten. De gemeente Rotterdam, de deelgemeente Overschie, Woonstad Rotterdam en omwonenden hopen op een aanpassing waardoor zowel bereikbaarheid als leefbaarheid kunnen worden verbeterd. Hiertoe wordt ingezet op een ombuiging van de A13 boven Overschie langs om een verbinding tussen de A13 en de A16 mogelijk te maken. Verwacht wordt dat de verkeersintensiteit in Overschie daarmee drastisch zal afnemen, waardoor de snelweg kan worden veranderd in een stadsweg. Opvallend is dat Rijkswaterstaat Zuid-Holland zich eveneens bezig houdt met de verbinding tussen de A13 en de A16. Een respondent van Rijkswaterstaat Zuid-Holland verwacht echter dat de A13 door Overschie gewoon een stuk snelweg zal blijven. “Je moet uitgaan van én-én, zo houden we de bereikbaarheid van het gebied op peil.”

Het IMI en andere ‘Atlantisingangers’ die niet stakeholder zijn, spelen een soort van bemiddelende rol tussen beide uiteinden. In Atlantis zoeken zij naar creatieve oplossingen om de weerstand tegen projecten van Rijkswaterstaat te verminderen. Daarmee is ook meteen de functie van Operatie Atlantis blootgelegd; het faciliteren van samenwerking tussen betrokken partijen met creatieve input van buitenaf. Door verschillen in perceptie over wat er moet gebeuren tussen Rijkswaterstaat enerzijds (het versoepelen van de doorstroom van verkeer over de A13 en Kleinpolderplein) en de deelgemeente en Woonstad anderzijds (de leefkwaliteit van Overschie verbeteren, door eerst de woningvoorraad aan te pakken), is te verwachten dat er de nodige obstakels op de weg zullen liggen. Een respondent van het IMI ziet hierin een rol voor zichzelf weggelegd. “Als het lukt om die Overschiese belangen met die van RWS te laten overlappen, dan is dat precies wat we met Atlantis willen, namelijk alle schuttingen om en partijen voorbij de eigen grens te laten kijken.” De partijen in Atlantis Overschie zijn op elkaar aangewezen. Rijkswaterstaat heeft grote moeite met de lokale weerstand tegen snelwegprojecten, de deelgemeente en Woonstad zijn voor een beter leefklimaat vooralsnog aangewezen op de snelwegbeheerder. Er is dus sprake van een meervoudige afhankelijkheid tussen deze partijen. Andere Atlantis deelnemers zijn minder noodzakelijk, maar bieden de kennis die nodig is om beide kampen meer tot elkaar te brengen.

Wanneer naar aanleiding van deze actorenanalyse wordt gekeken naar de rollen die verschillende partijen in het proces hebben, kunnen parallellen worden getrokken met de door Francis Bacon geïnspireerde rolverdeling die gebruikt werd in de tweede fase van

Operatie Atlantis in 2009 (zie tabel 5.2). Zo laten de niet-stakeholders die deelnemen aan Atlantis zich goed omschrijven als 'schatgravers' en 'vuurdovers'. Als schatgravers richten zij zich op de haalbaarheid van concepten, om die reden wordt bijvoorbeeld een MKBA uitgevoerd. Ook maken zij met expertise op tal van gebieden inzichtelijk aan welke voorwaarden deze concepten moeten voldoen. Wegen naar de Toekomst en het IMI lijken op 'cartografen'. Zij zijn op zoek naar verbindingen tussen partijen en proberen samenwerking op gang te brengen. De verschillende partijen met echte belangen zoals het ministerie van V&W en RWS Zuid-Holland aan de ene kant de gemeente en de deelgemeente met alle gemeentelijke diensten en ook Woonstad Rotterdam en omwonenden aan de andere kant kunnen worden gezien als 'alchemisten' of 'inenteren'. Wanneer het er op aan komt zullen zij tot uitvoering van een project moeten overgaan en zijn zij verplicht verantwoording af te leggen aan elkaar. Onder deze alchemisten of inenteren zullen zich mogelijk ook 'weldoeners' bevinden, die de besluitvorming kunnen versnellen door te schakelen met sleutelfiguren. Deze vergelijking met de rolverdeling van Francis Bacon wijkt af van de binnen Atlantis Overschie gebruikte indeling en is te beperkt om de daadwerkelijke verhoudingen tussen partijen in Overschie zichtbaar te maken. De vergelijking moet dan ook niet gezien worden als analytisch instrument, maar eerder als knipoog naar het door Francis Bacon geïnspireerde innovatieproces. In latere hoofdstukken zal hier nog op terug worden gekomen.

Tabel 5.2: Rolverdeling in Atlantis Overschie

Atlantis deelnemers	Schatgravers & Vuurdovers	Controleren de haalbaarheid van concepten uit de eerste fase en maken randvoorwaarden inzichtelijk.
IMI, RWS WnT	Cartografen	Zoeken verbindingen en brengen samenwerking op gang.
Ministerie van V&W, RWS ZH, Woonstad Rotterdam, Deelgemeente Overschie, gemeentelijke diensten en omwonenden	Alchemisten & Inenteren, mogelijk ook Weldoeners	Nemen deel aan concrete projecten en dragen zorg voor de uitvoering en rapportage. Versnellen mogelijk ook de besluitvorming.

De verschillende actoren brengen verschillende middelen in de beleidsarena. De ministeries van V&W en VROM, Rijkswaterstaat, de deelgemeente en de gemeente, alsmede Woonstad Rotterdam beschikken over financiële middelen. Toch lijkt geen van de partijen over voldoende middelen te beschikken om het probleem naar zich toe te trekken. "Partijen hebben geen cent te makken," zo beweert een respondent van Woonstad Rotterdam. Formele autoriteit ligt met name bij de overheden, met uitzondering van Rijkswaterstaat, vanwege haar rol als uitvoeringsorganisatie. Bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland, evenals bij de gemeentelijke diensten zijn productiemiddelen beschikbaar om mee aan de slag te gaan. Ook bij Woonstad Rotterdam is dit het geval. Legitimiteit moet voornamelijk bij omwonenden gezocht worden. Kennis is verdeeld over verschillende partijen. Overeenstemming over deze kennis ontbreekt echter. Een respondent van deelgemeente Overschie schetste dit treffend in een discussie met omwonenden over de luchtkwaliteit in Overschie (zie hierboven onder het kopje omwonenden). Ook binnen Atlantis bestaan er verschillen in inzicht bij deelnemers. Een voorbeeld: "Zij dachten van laten we met die oude stakeholdermethode proberen om die pilots te doen. Zij zaten fout." Door het gebrek aan objectieve kennis en door een later in deze scriptie aangetoond gebrek aan overeenstemming over de probleemformulering kan de voorliggende issue als 'wicked problem' (Klijn & Koppenjan, 2004:29) worden aangeduid.

6. Ontwikkelingen in innovatie, efficiëntie en legitimiteit

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe innovatie, efficiëntie en legitimiteit zich in de casus A13 ontwikkelen. Vervolgens wordt ingegaan op de relaties tussen deze drie variabelen. Als basis voor dit hoofdstuk geldt de verkenning van de onderzoeksdata welke als bijlage 3 is opgenomen in deze scriptie. Door het opnemen van deze verkenning is getracht de verschillende stappen in het onderzoek zo transparant mogelijk weer te geven.

6.1 Ontwikkelingen in innovatie

Atlantis Overschie is een proces waarin getracht wordt de snelweg en de omgeving met elkaar te verbinden. Hiervoor is een zoektocht gestart naar innovatieve ideeën of recombinaties die kunnen helpen om de waarde van de snelweg te verhogen. Omdat Atlantis Overschie pas zeer recent is opgestart wordt door de deelnemers met een schuin oog gekeken naar ideeën die in een andere praktijkcasus naar voren zijn gekomen. In de casus A8/A9 zijn drie business ideas geformuleerd, de verkeersonderneming, de energiecoöperatie en het leefomgevingsbedrijf. Uit deze business ideas moeten concrete business cases voortvloeien. Deze business ideas worden door IMI en WnT op Operatie Atlantis geprojecteerd. “Bij A8/A9 hebben we in eerste instantie een aantal voorbereidende sessies gehad, met niet eens alle partijen, om te kijken wat interessante business ideas zijn. Daar wilde ik in Overschie de afgelopen bijeenkomst voor gebruiken. Kom je weer op dezelfde ideeën uit als je voor zo'n gebied aan de gang gaat? Misschien is het wel een standaard beginpunt of spelen er juist heel andere dingen in Overschie”, zo zegt een respondent bij WnT. Een Atlantisganger ziet deze ontwikkeling ook. “Bij A8/A9 is een methode eruit komen rollen die ze tot standaard willen maken. Ze zijn nu bezig om dit op andere plekken toe te passen.”

Verkeersonderneming

In de verkeersonderneming is de reiziger een klant. Organisaties (aanbieders) zorgen voor goede bereikbaarheid waardoor (transactie)kosten kunnen worden bespaard. Zowel klant als organisatie ondervinden hier voordeel van. In plaats van dat organisaties voor bereikbaarheid naar de overheid wijzen, worden zij zelf verantwoordelijk voor hun bereikbaarheid (Operatie Atlantis, 2010 - Interne nota 'B'). Een respondent van Atlantis geeft een voorbeeld van een recombinaat die past binnen de denkwijze van de verkeersonderneming. “De combinatie van wonen en zorg is een klassieke combinatie. Als je die combinatie nou ook nog eens zou verrijken met mobiliteit, dat wil zeggen dat je makkelijker bij een zorginstelling komt, wanneer de zorg niet langer in de woonomgeving kan worden geboden, dan zou je als Overschie de concurrentie met Berkel en Rodenrijs goed aankunnen. Daar zit je veel verder van de zorg-infrastructuur af en in Overschie zit je dichtbij, je bent er zo.” Het bereikbaar maken van de zorgfunctie wordt in dit voorbeeld gezien als verbetering van de woonkwaliteit. Daar waar Berkel en Rodenrijs als prettige leefomgeving wordt beschouwd, heeft Overschie te kampen met een slecht imago. Door wonen, zorg en mobiliteit te combineren kan dit imago worden verbeterd.

Leefomgevingsbedrijf

Het leefomgevingsbedrijf creëert waarde door balans tussen uiteenlopende functies te zoeken. Een leefomgeving is in balans wanneer functies elkaar versterken. Wanneer zij elkaar in de weg zitten is er sprake van onbalans. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer een zorginstelling veel verkeer aantrekt ten koste van de leefbaarheid in een woonwijk. Balans creëert waarde, omdat de functies elkaar versterken. Onbalans heeft het tegenovergestelde effect. Verschillende functies brengen kosten met zich mee ten opzichte van elkaar (Operatie Atlantis, 2010 – Interne nota 'C') Eén van de voorgestelde

recombinaties zet in op het omzetten van onbalans naar balans. “De overlast van fijnstof en geluid is een negatieve relatie tussen de snelweg en Overschie. Deze zou je echter in positieve zin kunnen omkeren, door te zeggen dat je alle maatregelen, die ter compensatie moeten worden genomen, inzet om van Overschie een ‘groene oase’ te maken. Dezelfde respondent komt ook met een ander voorbeeld. “Als alle bewoners voor een tientje geraniums kopen, worden ze shareholder in een groen Overschie. Als Rijkswaterstaat dan ook een share inneemt en naast ieder tientje ook een tientje legt, dan begint de leefomgevingskwaliteit te groeien, zowel fysiek als sociaal. Het sociale aspect is dat die individuen uit Overschie die meedoen niet stoppen bij die ene geranium, maar ook met de burens gaan praten en samen pakken zij iets groters op.” Een tweede respondent kijkt naar andere functies. “Ik zou meer focussen op Zestienhoven (Rotterdam Airport, red.) en zeggen ‘wij liggen onder jullie rook, zien jullie ook betekenis in ons?’. Misschien zouden ze nadrukkelijker mensen uit Overschie kunnen werven. Als je die in Overschie kunt vinden en ook voor hen woningbouw kan plegen, dan is dat een logische stap. Zestienhoven is een grote investeerder die je kan vragen om op lokaal niveau te denken en niet meteen bij een arbeidsbureau in een ander deel van Rotterdam binnen te stappen.” Een respondent van deelgemeente Overschie was zeer enthousiast over de inzet van Atlantisgangers op water en groen. “Met waterverbindingen kun je het hele gebied heel erg opwaarderen. Mobiliteit over water zou zo beter mogelijk kunnen worden. We hebben nu een aantal waterstructuren, maar die zijn nog niet met elkaar verbonden. Ook met groen kun je wel het een en ander in dit gebied.”

Energiecoöperatie

De energiecoöperatie tot slot houdt zich bezig met het opwekken van duurzame energie. Verschillende vormen van duurzame energie zijn opgeteld langzamerhand meer dan druppels op een gloeiende plaat. Restwarmte van bedrijven, isolatie van woningen, zonnepanelen op daken, hergebruik van afval en asfalt-collectoren worden hierdoor steeds aantrekkelijker om energie te besparen. Berekening van opbrengsten geeft in sommige gevallen aan dat er meer huishouders kunnen profiteren van de opgewekte/bespaarde energie dan alleen de huishouders in een bepaalde wijk. In een bescheidener opstelling kan worden gesteld dat veel duurzame methoden kunnen zorgen voor een significante reductie van kosten voor het gebruik van energie (Operatie Atlantis, 2010 – Interne nota ‘D’). Er worden verschillende voorbeelden genoemd van deze recombinitie langs en in de weg. “De snelweg loopt door een woongebied en kan een hele mooie warmtewisselaar zijn voor warmte/koude-opslag (wko). Die warmte en koude wil ik voor een deel kunnen verkopen en de buurt ziet daar een belang bij, want die kunnen hun energierekening omlaag brengen.” Een ander genoemd voorbeeld betreft het opwekken van energie met behulp van biomassa. “VMBO-scholieren zou je uitstekend kunnen inzetten in een business case. Je kunt ze enerzijds inzetten om groene gebieden te onderhouden, in plaats van ze bezigheidstherapie te bieden. Tegelijkertijd kunnen ze een oogje in het zeil houden op een nabijgelegen speelterrein. De keten die je dan opzet is dat je gaat vergroenen en de leerling die het groen bij elkaar harkt doet meer dan alleen dat. Die is in principe ook bezig om energie op te wekken. Wanneer ook veiligheid op het speelterrein als aandachtspunt naar voren komt, dan krijgt zo’n leerling een nog grotere rol.”

Bij Woonstad Rotterdam wordt de energiecoöperatie erkend als interessante business case. “Stel dat je de wijkontwikkeling op een of andere manier opnieuw uitvindt, waardoor Overschie ineens heel veel baat zou hebben bij al die passanten. Dat zou een snelweg kunnen zijn die energie oplevert. Omwonenden kunnen dit benutten om zichzelf verder te brengen.” De lokale afvalverwerkingsdienst Roteb is al bezig met dergelijke maatregelen. “Het ligt in onze planning om in 2012 te beginnen met het omzetten van warmte uit asfalt in energie middels asfaltcollectoren. Wanneer we ons hele terrein hiervoor gebruiken en ook een deel van de snelwegen om ons heen, kan Roteb volledig in haar energiebehoefte

voorzien. Op andere plekken halen we warmte uit afval en ook gaan we samenwerken met Diergaarde Blijdorp om biogas te winnen uit mest.”

Tabel 6.1: Overzicht recombinities

Concept	Business ideas	Recombinities
Energieweg (verrijken van de snelweg)	Verkeersonderneming (bereikbaarheid als productiefactor)	Wonen, zorg en mobiliteit combineren
		Compensatiemaatregelen vanwege geluid en fijnstof
	Leefomgevingsbedrijf (balans tussen functies in een gebied)	Waterverbindingen en groenvoorzieningen
		Geraniumsproject met buren (bottom up groeiende leefbaarheid)
		Lokaal investeren door Rotterdam Airport
	Energiecoöperatie (opwekken van duurzame energie op of langs de snelweg)	Snelweg als warmtewisselaar t.b.v. wko
		Energie winnen uit biomassa (+ inzet vmbo-scholieren)
Asfaltcollectoren in de snelweg		

Alle door respondenten genoemde recombinities passen goed binnen de business ideas van de A8/A9 casus. Zie ook het overzicht van hierboven genoemde recombinities in tabel 6.1. Er is (nog) geen sprake van een afstemming op specifieke Overschiese belangen. Hiervoor geeft een respondent van het IMI een verklaring. “Overschie heeft geen urgente vraag over de snelweg en Rijkswaterstaat heeft geen urgente vraag over Overschie. Er zullen daarom eerste zulke vragen geformuleerd moeten worden dat de belangen elkaar al in die vragen ontmoeten.” Een deelnemer van Atlantis Overschie geeft aan dat de probleemstelling voor haar niet helemaal helder is. “Je zou moeten evalueren wat de woningcorporatie wil, die hebben de probleemstelling neergezet, maar wat zij willen had ook helemaal zonder de problematiek van de snelweg gekund.” Zodra er een gezamenlijke opgave is geformuleerd kan er gekeken worden naar voor Overschie interessante business cases. Het uitwerken van recombinities in business cases wordt door veel respondenten als belangrijk criterium gezien voor de haalbaarheid van deze ideeën.



De urgentie bij betrokken stakeholders ontbreekt om een gezamenlijke opgave te kunnen formuleren

Rijkswaterstaat heeft een sturende rol in Atlantis Overschie. Hierdoor wordt met name gezocht naar een link met de snelweg. Recombinities waarin de snelweg geen rol speelt zullen buiten de scope van Atlantis komen te liggen. Toch wordt hier door enkele partijen wel op ingezet. Het is niet duidelijk of deze ontwikkelingen ten koste gaan van ontwikkelingen in Operatie Atlantis of dat ze een versterkend effect hebben. “Ik hoorde prachtige plannen voor een biologische boerderij. Maar de uitdaging van hoe biedt de snelweg meerwaarde, waar Atlantis om draait, die moet er opnieuw ingefietst worden.” “Een van de deelnemers van Atlantis kijkt met de bril van lokale energiebedrijfjes. Het is een interessante trend, maar het

heeft nog niet iets met de snelweg. We kunnen het als idee meenemen, maar als we erachter komen dat die link er niet is, dan moeten wij er niet op door." Bij WnT wordt er net zo over gedacht. "We zoeken geen concepten die helemaal los staan van de snelweg." Een ander sturend mechanisme is de discussie over de verbinding van de A13/A16. Een politieke beslissing op dit vlak geeft richting aan de mogelijkheden voor sommige partijen. De respondent van Woonstad geeft aan welk belang dit heeft voor zijn organisatie. "De vraag was, als A13/A16 doorgang zou vinden, hoe we daar in ons woningbouwprogramma rekening mee zouden houden. Een wijziging in de A13 heeft enorme invloed op de woningbouw in Overschie."

Kort samengevat zou gesteld kunnen worden dat de ontwikkeling bij de casus A8/A9 richting business ideas ervoor heeft gezorgd dat er binnen Operatie Atlantis wordt nagedacht over de haalbaarheid van de ideeën die in het creatieve proces in de beginfase van Operatie Atlantis zijn geopperd. De genoemde ideeën zijn allen voorbeelden van recombines, dit betekent dat er sprake is van een functionele koppeling waarbij de nieuw ontstane functie over eigenschappen beschikt die niet bij de afzonderlijke gekoppelde functies voorkomen, een $1 + 1 = 3$ situatie (er wordt waarde gecreëerd). Een zelfde ontwikkeling als bij de A8/A9, wordt nu getracht bij Atlantis Overschie te laten plaatsvinden. Door het gebrek aan een gezamenlijke opgave, waarin de verschillende belangen elkaar ontmoeten, blijft het voornamelijk bij recombines-ideeën die zijn afgekeken bij de casus A8/A9, die echter weinig zijn afgestemd op specifieke Overschiese belangen. Toch wordt niet uitgesloten dat deze recombines ook in Overschie zouden kunnen werken. Het ontbreken van een gezamenlijke opgave kan worden gewijd aan het gebrek aan urgentie. De focus van Rijkswaterstaat (Zuid-Holland) ligt immers niet op Overschie, maar op de verbinding A13/A16. Tegelijkertijd zien de deelgemeente en Woonstad Rotterdam in hun directe belangen geen rol voor de snelweg. Hierdoor hebben niet alle genoemde voorbeelden van recombines een link met de snelweg.

6.2 Ontwikkelingen in efficiëntie

Efficiëntie is in infrastructurele projecten een heet hangijzer geworden. Projectmanagers hebben te maken met de vraag hoe de kosten en doorlooptijd zo laag mogelijk gehouden kunnen worden in verhouding tot de verwachte baten. "We willen het 'sneller en beter' doen. De Commissie Elverding zegt ga eerst met iedereen in conclaaf. Doe het eerste deel beter zodat je op het einde winst maakt."

De weg van de minste weerstand

Een traditionele uitvoeringsorganisatie, zoals Rijkswaterstaat, zoekt daarom de weg van de minste weerstand. "Tijdens het ontwerpproces kiezen we de variant die het minste aantal minnetjes heeft. Inpassing van de snelweg in het landschap doen we om ervoor te zorgen dat we geen weerstand van de omgeving krijgen. Als mensen dus op een andere manier naar de snelweg gaan kijken, op een andere manier zien wat de waarde van de snelweg is, dan kunnen we de snelweg makkelijker daar krijgen waar de politiek 'm wil hebben." Deze achtergrond verklaart ook het gebrek aan doorzettingsvermogen van WnT bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland. "Een projectmanager is bezig met het uitvoeren van zijn project en dan is er al besloten wat er moet komen. Hij moet met zo min mogelijk onzekerheid proberen dat traject te organiseren. Atlantis introduceert een grote mate van onzekerheid. Dat moet je niet doen als je al een project aan het uitvoeren bent in de regio.

Ook bij het IMI wordt dit probleem geconstateerd. "Voor Zuid-Holland is het echt een beetje erbij. Ze hebben geen ruimte, geen capaciteit. Er moet gewoon gewerkt worden." Een respondent bij IMI legt de kern van het probleem bloot. "Wat wel bleek, en dat is een constante bij dit type transitieprocessen, is dat het lastig is om in de kern van bestaande organisaties te komen. WnT is een buitenboord motor van Rijkswaterstaat, waar nieuwe

denkrichtingen worden verkend. Maar WnT zit niet in de kern van Rijkswaterstaat, dat is bouwen en beheren. Die projectleiders vinden dat op zich al ingewikkeld genoeg en dat kan ik me ook goed voorstellen. Die hebben al zeventien ballen in de lucht te houden, met het juridische, contracten, risicobeheer, de gemeenten en nog tien dingen. Dat alles maakt het voor een projectleider buitengemeen lastig om een project goed te managen. Dan komen er van die wilde vrijdenkers vanuit WnT die het dan een paar slagen duurzamer kunnen. Voor de 'Ruit' Rotterdam is wel een poging ondernomen om een rol te vervullen volgens mij. Maar in mijn beeld is dat ook een beetje afgehouden, zo van nu even niet, we zijn bezig met andere dingen."

Voortgang

Omdat nog niet duidelijk is voor welke opgave Atlantis staat, zijn er veel ideeën ingebracht waar de snelweg uit het beeld is verdwenen. Buiten Atlantis Overschie werken enkele deelnemers, waaronder Woonstad Rotterdam en de deelgemeente samen om een lokaal energiebedrijf op te zetten met omwonenden. Voor WnT is het moeilijk te bewijzen dat dergelijke projecten ontstaan door Operatie Atlantis. "Het grote probleem is hoe we de credits kunnen krijgen van successen. Dat is heel moeilijk aan te tonen. We kunnen niet overall Atlantis onder schrijven. Om op de lange termijn geld te blijven krijgen vanuit het bestuur, om als innovatieproject door te kunnen blijven gaan, moet je zo nu en dan wel successen kunnen vieren. Het succes hangt dus ook af van de bereidheid van partijen die hebben deelgenomen om dat te erkennen. Voor ons bestaansrecht als WnT, als Atlantis, is het belangrijk dat we voldoende pr krijgen naar onze top toe." Toch wordt door sommige Atlantisingangers afgevraagd of WnT niet een remmende werking heeft op initiatieven die buiten de scope van de snelweg vallen. "De grootste baten liggen mogelijk buiten Atlantis, oplossingen die aan lokale vragen voldoen, maar niets met de snelweg te maken hebben. Maar hier moet Rijkswaterstaat dan wel voor open staan. Maar de ruimte hiervoor wordt verkleind, omdat ze denken dat dat het meest efficiënt is. Het mag allemaal geen geld kosten. Ze zijn bang dat elk ander initiatief geld kost."

De introductie van business cases heeft hier ook mee te maken. "Ik denk wel dat deze stap van concrete plannen goed is. Ook bij WnT moeten ze hun bazen zien te overtuigen." Er wordt binnen Operatie Atlantis wat meer gekeken naar de haalbaarheid en de opbrengsten. "Ieder innovatietraject verandert in de loop der tijd. Een van de dingen die zijn veranderd is dat we sterk gefocust waren op de pure beleving aan de people kant. Nu is er een betere balans tussen people en profit." "Als er een interessante case ligt, dan ga je dus geen aannemer zoeken om je groen te maaien, maar zoek je iemand die wil betalen om de berm te maaien. We kiezen nu voor gras dat langzaam groeit in verband met het onderhoud en de verkeershinder. Bij onderhoud produceer je altijd verkeershinder. Mensen gaan langzamer rijden met het risico op ongelukken. Hetzelfde geldt voor zonnepanelen in geluidsschermen. Allereerst worden ze gejat en ten tweede moeten ze ook onderhoud krijgen, gewassen worden. Dat levert allemaal verkeershinder op. Er is continu een trade off tussen verkeersveiligheid, hinder en de opbrengsten van energie. Die balans zullen we moeten zoeken. In het hoge noorden zal die balans anders liggen dan in de Randstad op een drukke snelweg."

De stap naar business cases wordt ook als een logische ervaren. "Door de WnT en het IMI is de balans opgemaakt. We hebben besloten een andere fase in te gaan, om niet naast de 300 verzamelde ideeën nog eens 300 ideeën erbij te krijgen. Daarbij moesten we kijken naar concrete toepassing en hebben we afscheid genomen van enkele wilde denkers, terwijl we gezocht hebben naar een groep mensen die wat meer bestuurlijke netwerken hebben. Ik denk ook dat dat noodzakelijk was. Eigenlijk was er niet eens een serieuze discussie over." Een Atlantisinganger verwoordt het als volgt. "Die creatieve processen zijn enig en je kunt ze ontzettend wild maken, het is leuk om er aan mee te doen. Maar probeer er nu eens echt iets van te maken. Laat het niet een tekentafel blijven, maar kijk eens of het in de werkelijkheid

kan. Die business ideas brengen het proces down to earth.” Ook andere Atlantisgangers scharen zich achter deze mening. “Het was goed van Atlantis dat ze niet bleven steken op het schaalniveau van allerlei wilde ideeën, maar dat ze steeds dichterbij de praktijk komen en daarmee richting implementatie gaan. Die praktijkcases zijn belangrijk als je een verschuiving in het denken wil laten plaatsvinden, dan moet je het ook hebben uitgetoetst” en “Ik denk dat die business ideas doorslaggevend zijn geweest, omdat we meer zijn gaan kijken naar de haalbaarheid van ideeën. Vaak blijf je in dit soort processen op idee niveau hangen, maar dit is net een stapje verder.” Bij Woonstad wordt met name de doorzettingsmacht belangrijk gevonden. “Die creatievelingen zijn leuk, maar als je ze nooit confronteert met bestuurlijke verantwoordelijkheid, dan krijg je nooit een project. Je moet naar de confrontatie toe.” Een business case moet ook haalbaar zijn. “Het kijken vanuit de bril van een ondernemer, ‘zou ik er in stappen en bereid zijn te investeren’, dat maakt de discussie scherper.”

Dat het verloop van de casus A8/A9 een belangrijke rol speelt bij de casus A13 blijkt wel uit het verhaal van een respondent van WnT. “We konden het maar nergens uitproberen. We hebben het toen ingebracht in de groep en toen is er voor A8/A9 gekozen. We zijn daar redelijk bot ingevlogen, gezegd van we gaan het gewoon doen. Natuurlijk hebben we daar het hoogste niveau van Rijkswaterstaat in meegenomen, maar eigenlijk hebben we gezegd ‘dit doen we gewoon’. Niet gevraagd of het mag want dan mag het niet. Dat we überhaupt betrokken waren heeft bij DGMO voor heel veel commotie gezorgd, op dat moment was die commotie negatief, maar zorgde wel voor extra aandacht voor het programma. Door deze aandacht zijn andere mensen bij DGMO juist positiever teruggekomen.” Een Atlantisganger ziet deze positieve aandacht ook terug. “Bij de A8/A9 gaat het nu heel snel. Ze hebben zich bij DGMO weten te presenteren en Zevenaar heeft interesse getoond. Als dat naar Overschie kan worden doorgetrokken dan kan er zomaar iets loskomen. Dat moment heeft het proces versneld. Geredeneerd vanuit WnT denk ik dat Atlantis een project aan het worden is dat in vergelijking met andere projecten een vrij aardige impact begint te krijgen. We hebben de gedachte ook bij de brede heroverweging gebruikt en we hebben het verhaal naar de vaste Kamercommissie gebracht. Voor wat het waard is, maar dat zijn wel elementen van implementatie. Bij de vaste Kamercommissie is de minister gevraagd te reageren, [...] dat betekent wel dat een aantal ambtenaren van de minister aan het werk moeten met deze gedachte.”

Opbrengsten

Echte opbrengsten zijn tot nu toe moeilijk te laten zien. “Vraag me niet wat het in euro's oplevert. Vaak is het een gedachtesprong die mensen moeten maken. Je verspreid kennis, een gedachtegoed, een methodiek en dat moeten mensen dan gaan oppakken. In de hoop dat mensen in hun dagelijks werk dingen anders gaan doen, waardoor je waarde creëert voor Nederland. Ik heb absoluut het gevoel dat het gebeurt, maar vraag me niet om het eventjes in te boeken.” Door de introductie van business ideas worden in de toekomst wel bepaalde opbrengsten verwacht.



Door recombines te presenteren als business ideas ontstaat de verwachting dat kostenreductie en waardecreatie kunnen worden gerealiseerd

In de verkeersonderneming wordt gekeken vanuit een bril van mobiliteitsmanagement. “Als mobiliteitsstromen goed blijven, dan heeft dit twee grote voordelen. Het vastgoed kan op

waarde gehouden worden, want uitbreiden of verhuizen is niet nodig. Ten tweede kan het een bezuiniging zijn op de kosten die nu voor mobiliteit worden gemaakt.” Door het leefomgevingsbedrijf stijgt de waarde van het gebied. Deelnemende organisaties kunnen hier aan verdienen. Ook de energiecoöperatie kent opbrengsten. “De eigenaar van een woning of bedrijf stapt in de eerste plaats over op duurzame energie om zijn kosten voor energie te beheersen en in de tweede plaats om aan overschotten te verdienen (Operatie Atlantis – Interne nota ‘E’).” De recombinaties, in de vorm van business ideas, zorgen kortom voor een verwachte reductie van de kosten doordat deze door meerdere partijen gedeeld kunnen worden. Tegelijkertijd wordt er waarde gecreëerd en dat levert naar verwachting geld op. In tabel 6.2 staat een overzicht van mogelijke opbrengsten of besparingen die worden verwacht van genoemde recombinaties.

Tabel 6.2: Verwachte opbrengsten/besparingen door recombinaties

Business ideas	Recombinaties	Opbrengsten/Besparingen
Verkeersonderneming (bereikbaarheid als productiefactor)	Wonen, zorg en mobiliteit combineren	Vastgoed op waarde houden en bezuinigen op kosten mobiliteit
Leefomgevingsbedrijf (balans tussen functies in een gebied)	Compensatiemaatregelen vanwege geluid en fijnstof	Waarde van het gebied stijgt doordat functies geen afbreuk aan elkaar plegen
	Waternetverbindingen en groenvoorzieningen	
	Geraniumsproject met burelen (bottom up groeiende leefbaarheid)	
	Lokaal investeren door Rotterdam Airport	
Energiecoöperatie (opwekken van duurzame energie op of langs de snelweg)	Snelweg als warmtewisselaar t.b.v. wko	Kostenbeheersing voor energieverbruik, geld verdienen aan energieoverschotten
	Energie winnen uit biomassa	
	Asfaltcollectoren in de snelweg	

Combineren van budgetten

Om bepaalde ideeën daadwerkelijk voor elkaar te krijgen wordt gekeken naar het combineren van budgetten van diverse partijen, die afzonderlijk meer geld kwijt zouden zijn om zo'n idee te implementeren. “In het kader van milieuoverlast heeft Overschie een potje van een paar miljoen gekregen om daar wat dingen in te doen. Ik zou me kunnen voorstellen dat een collectieve inspanning leidt tot concrete ideeën, die gerealiseerd kunnen worden met dat en met andere budgetten”, zo redeneert een respondent bij het IMI. Ook bij Overschie worden er kansen gezien in het combineren van budgetten. “We hopen dat er een business case uit voortkomt, waar Rijkswaterstaat dan ook aan gaat meebetalen, dat is het interessante aan het verhaal.” Naast bestaande budgetten wordt er gekeken naar andere mogelijkheden. “We hebben een subsidieaanvraag bij het VROM-programma Mooi Nederland ingediend. Als dat loskomt dan heb je kans dat er weer nieuwe partijen opstaan.” Bij het IMI wordt hiervan ook wel het risico benadrukt. “Mooi Nederland biedt perspectief. Er is een kans dat er volgend jaar een pot geld ligt om mee door te gaan. Dat is ook een risico, want als het niet zo valt, dan moet je niet meteen heel de club kwijt zijn.” Een respondent bij Woonstad is bang dat dit wel een reële uitkomst kan zijn. “Als die subsidie niet loskomt, dan is het einde verhaal. Het hangt daar nu dus vanaf.”

Kosten

Atlantis Overschie wordt gestuurd en betaald door WnT. Kosten die gemaakt worden zijn voornamelijk te overzien. “In die kosten zitten manuren en communicatiekosten, het afhuren van

ruimten en dat soort dingen. We organiseren sessies en ik denk dat we voor Operatie Atlantis zo'n twee ton per jaar kwijt zijn, die orde van grootte. Maar een snelweg kost gemiddeld honderd miljoen per kilometer, dus waar hebben we het over? Het uiteindelijke geld dat in concrete projecten omgaat is natuurlijk vele malen hoger, dat moet je in verhouding zien." Die concrete projecten laten vooralsnog wel op zich wachten. Zolang er geen gezamenlijke opgave ligt zullen die er ook niet komen. Om deze reden wordt er nu allereerst met de belangrijkste partijen overlegd over hoe belangen van deze partijen elkaar raken. De aanvraag van Mooi Nederland en een personele wisseling in de procesorganisatie hebben voor de nodige oponthoud gezorgd. "De laatste maanden gebeurde er niet veel, daar moeten we nu harder aan trekken." Binnen Operatie Atlantis zijn de meningen verdeeld over de voortgang in het proces. "Als ik intern zou moeten uitleggen dat ik nog honderd uur aan Atlantis zou gaan besteden, dan moet het wel wat opleveren. Maar ik zie gebiedsontwikkeling nu steeds minder als uitkomst", "Als blijkt dat het project niet van de grond komt, er geen investeerders komen of mensen met zeggenschap die willen nadenken over herinrichting, dan stopt het voor mij" en "Dat is nu gewoon de volgende stap. Het is nu voor het eerst dus je kunt het ook optimistisch bekijken."

Samenvattend kan worden gesteld dat de efficiëntie in het proces door verschillende factoren is beïnvloed. Doordat Operatie Atlantis onzekerheid introduceert, doordat de nadruk zeker in de beginfase met name op het creatieve proces ligt, wordt de toegang tot urgente projecten van Rijkswaterstaat ontnomen. Zonder deze urgentie ontstaat echter het gevaar dat er een praatclub overblijft die weinig voor elkaar kan krijgen. Voor de programmamanager van WnT is het echter noodzakelijk om toch successen te kunnen vieren om ook op de lange termijn innovatieve processen als Operatie Atlantis te mogen blijven ontwikkelen. Om dit te bereiken wordt er nu meer ingezet op profit. Business ideas, afgekeken van de praktijkcasus A8/A9, worden ook in de praktijkcasus A13 geïntroduceerd. Hierbij wordt de haalbaarheid van geopperde recombines afgevoerd. Verwacht wordt dat recombines zullen zorgen voor een reductie van de kosten en dat zij tevens geld opleveren doordat er waarde wordt gecreëerd. In termen van efficiëntie spelen er dus drie belangrijke afwegingen. Allereerst de afweging dat een succesvolle recombinate de verwachte kosten kan drukken en de verwachte opbrengsten kan laten stijgen. Ten tweede dat het proces van het vinden van zo'n recombinate niet te lang mag duren. De creatieve fase wordt daardoor langzaam vervangen door een fase van business cases. Tegelijkertijd wordt getracht om budgetten van verschillende partijen aan te boren die gekoppeld kunnen worden aan bepaalde oplossingen, hierdoor kunnen er in het proces kosten worden gedeeld.

6.3 Ontwikkelingen in legitimiteit

In Operatie Atlantis is er wrijving ontstaan tussen enerzijds de traditionele methode om belangrijke stakeholders bij elkaar te zetten en anderzijds de methode om business cases op te zetten, waarbij door shareholders de verschillende belangen worden gerepresenteerd. Het IMI en Rijkswaterstaat zitten op de lijn van de stakeholderbenadering. Een respondent van het IMI legt zijn strategie uit. "Een belangrijke stap is om de kernspelers bij elkaar te zetten en zo een slag te kunnen maken. Vervolgens gaan we de spelers eromheen benaderen." Bij WnT ziet men Rijkswaterstaat Zuid-Holland als belangrijkste stakeholder. "We moeten niet alleen externe partijen overtuigen, maar ook een heel groot deel van onze eigen interne organisatie."

De burger als shareholder

Enkele Atlantisgangers zien liever dat er meer naar lokale belangen gekeken wordt. "De inwoner van Overschie heeft de afgelopen jaren de kans gekregen om mee te spreken over grote veranderingen. Die werden ingezet door de corporatie, de gemeente en Rijkswaterstaat. Je weet hoe dat gaat. Er is zo'n inspraakavond. Uw mening telt en we

nemen uw mening mee enzovoort. Dat is je stakeholder. Iemand doet iets groots en je belang wordt getroffen dus je bent belanghebbende. Waar in de shareholderbenadering een soort van empowerment zit, de burger dus echt mee gaat doen als aandeelhouder, daar wordt hij in de stakeholderbenadering plat gedrukt en dom gehouden en niet geactiveerd. Dat zijn dus twee principieel andere manieren van benaderen. Ik ben van mening dat als je mensen tot shareholder maakt, ze producent worden, ze zelf dingen gaan veranderen. De legitimiteit is dan vele malen hoger dan in het representatieve stakeholdermodel. Je zou het kunnen zien als een democratisering van de productie. In een woon/zorg-zone komt de productie van de zorg voor een deel in handen van de bewoners zelf. Dit is waar je naar toe wilt met business cases.”



Wanneer burgers in een business case worden betrokken, worden ze shareholder in plaats van stakeholder

Vertegenwoordiging van belangen

Voorlopig bestaat Atlantis Overschie uit een beperkt aantal mensen, een klein groepje partijen. Ook dit heeft volgens respondenten te maken met het ontbreken van een gezamenlijke opgave en ook hierbij wordt met een schuin oog naar de A8/A9 gekeken. “Toen we daar die business ideas hadden geformuleerd konden we ook gaan kijken wie we erbij wilden hebben. Toen begon pas de vraag wie we zouden kunnen uitnodigen en wie er belang bij zouden hebben.” Of alle belanghebbenden ook echt betrokken zullen worden is de vraag. “In termen van beleid moet je iedereen te vriend houden, want je moet iedereen in het proces betrokken houden. Je hebt ze nodig voor het beleidsproces. Alles is dus mooi. Als je dat loslaat en zegt het gaat om een business case, dan neem je sommige dingen gewoon niet mee als er geen geld in zit.” “Het is fantastisch als je aan het eind van het jaar twintig clubs hebt, maar het is misschien reëler dat je er tien hebt die elkaar kunnen vinden op een paar ideeën.” Hoe zo’n business case uiteindelijk aantrekkelijk moet worden voor shareholders wordt duidelijk in gesprek bij WnT. “We willen de mogelijkheid creëren om energie op te wekken op de grond van Rijkswaterstaat langs de snelweg, zonder dat we dit zelf gaan doen. We gaan in ieder geval de markt faciliteren.” “Ik denk dat de combinatie van duurzaamheid en infrastructuur bij veel partijen wel gezien wordt als een kans dus ik denk dat als we als Rijkswaterstaat in staat zijn om de rol van facilitator op te pakken, dat dit al heel veel kansen biedt en dat partijen al staan te trappelen om dat te doen.” Omdat in het shareholdermodel niet alle belangen worden afgewogen blijf je echter ook altijd met ouderwetse stakeholders zitten. “Er zullen altijd mensen zijn die zeggen dat je hun belang treft.”

Burgerparticipatie

Er bestaat enige huivering om kleine lokale ondernemers en omwonenden in het proces te betrekken. Met name vanuit de kant van Overschie. “Je zou de stichting Gezond Overschie bij Atlantis kunnen betrekken. Dat soort dingen moet je echter wel goed overwegen. Aan de ene kant vind ik het altijd goed om bewoners te betrekken, maar aan de andere kant kan het ook een obstakel worden. Je kunt mensen teleurstellen als je ze niet op de hoogte stelt over de grens van hun inspraak en hun belang en hun deelname daarin [...]. Ik denk dat ze verwachtingen krijgen van wat Rijkswaterstaat gaat realiseren en dat het de schuld van de deelgemeente wordt als het dan niet wordt gerealiseerd. Dat is meestal hoe dit soort dingen gaan.” Een respondent van het IMI twijfelt ook over het betrekken van omwonenden en

lokale ondernemers. “Ik weet niet precies of er al bewoners en ondernemers actief zijn in Atlantis Overschie. Als dat niet zo is, dan wil ik ze ten behoeve van de vaart er ook niet direct bij hebben, want dan moet ik eerst naar ze op zoek en kennismaken. Ik wil nu met spoed de club bij elkaar krijgen en als ze er niet bij zijn dan zijn ze er bij de eerste werkconferentie in ieder geval wel bij.” De betrokkenheid van omwonenden wordt wel belangrijk gevonden, maar de vraag is in hoeverre er sprake zal zijn van participatie in de te vinden business cases. “Als er nu geen omwonenden bij zijn en we krijgen de opgave scherp, maar omwonenden denken er op een gegeven moment heel anders over, dan moeten we nog eens goed naar het programma (de agenda, red.) kijken.”

Democratische normen en regels

Over democratische regels zijn wel duidelijke afspraken gemaakt, maar dit is vaak een kwestie van geld. Een respondent van de deelgemeente Overschie weet hoe de lijntjes lopen in Rotterdam. “Aangezien wij opdrachtgever zijn, vind ik dat we de diensten pas gaan benaderen op het moment dat het echt concreet is. Tenzij de wethouder zegt dat hij er voor gaat betalen.” De verhouding tussen WnT en Rijkswaterstaat Zuid-Holland heeft een zelfde soort karakter. “De minister beslist over alle snelwegprojecten. Hij verdeelt het geld, we kunnen Zuid-Holland dus alleen betrekken als we hier geld voor vrijmaken. Zij hebben er zelf geen budget voor.”

Een belangrijke ontwikkeling in legitimiteit is kortom de introductie van business ideas, waarbij verschillende partijen shareholder worden. In het geval van energieproductie op of langs de snelweg worden omwonenden die zich hiervoor inzetten zelf producent en eigenaar van duurzame energie. In het leefomgevingsbedrijf worden omwonenden producent en eigenaar van de leefbaarheid en daardoor van de waarde van de omgeving. In de verkeersonderneming worden omwonenden tot slot producent en eigenaar van bereikbaarheid. Al deze voorbeelden kunnen worden gezien als democratisering van de productie. Een respondent claimt dat de legitimiteit hierdoor vele malen hoger zal zijn dan in het traditionele representatieve stakeholdermodel. Of hier daadwerkelijk sprake van zal zijn is echter de vraag. In business cases zullen alleen zaken worden meegenomen waar geld in zit. De betrokkenheid van partijen wordt dus bepaald door de waarde die zij vertegenwoordigen. In het geval dat omwonenden geen waarde vertegenwoordigen worden zij niet uitgenodigd. Het oude stakeholdermodel komt dan weer om de hoek kijken. Niet alle mogelijke belangen worden immers meegewogen. Deze mogelijke richting van de ontwikkeling van legitimiteit wordt bevestigd doordat diverse partijen voorzichtigheid willen betrachten bij het betrekken van omwonenden. Op korte termijn zullen zij waarschijnlijk niet binnen Atlantis Overschie worden vertegenwoordigd en mogelijk zullen zij, net als in het stakeholdermodel, pas achteraf worden geïnformeerd en bevraagd over op handen zijnde oplossingen.

Nu is het tijd voor een stapje terug naar de criteria die in het theoretisch kader zijn vastgesteld met betrekking tot de input- en throughputlegitimiteit in het proces. De volgende criteria komen in dit onderzoek aan de orde:

- Beleidsnetwerken bevatten private organisaties en civiele belangengroepen, waarvan de prestaties kritisch worden beoordeeld door de leden van deze organisaties, die zij zeggen te representeren;
- Beleidsnetwerken herbevestigen de democratische normen en regels, die de betrokkenheid waarborgen van relevante en geraakte actoren, de procedurele rechtvaardigheid (denk aan aanbestedingsregels, red.) en het onderlinge respect van actoren, die elkaar als legitieme tegenstanders zien in plaats van vijanden;
- Beleidsnetwerken voorzien in interactieve burgerparticipatie, waarbij de democratische participatieve ruimte wordt gewaarborgd.

Wanneer omwonenden niet actief worden betrokken in Atlantis Overschie, en hier ziet het er voorlopig naar uit, gezien de voorzichtige houding van het IMI en van deelgemeente Overschie, wordt er niet tegemoet gekomen aan het criterium van interactieve burgerparticipatie. De kans is aanwezig dat omwonenden pas hun mening mogen geven wanneer er reeds recombinateis zijn gevonden. Op het gebied van inputlegitimiteit kan verder worden opgemerkt dat er wel private organisaties zijn betrokken, denk aan Woonstad Rotterdam, maar dat civiele belangengroepen vooralsnog geen rol spelen. Dit betekent dat er ook aan het eerste criterium, van representatie door private organisaties en civiele belangengroepen, niet optimaal wordt voldaan. Een belangrijk gemis in Atlantis Overschie is de afwezigheid van belangengroepen op het gebied van verkeer en milieu. Mogelijk worden deze partijen in een later stadium wel nog betrokken. Op het gebied van throughputlegitimiteit, wordt gewezen op de democratische regels binnen de (deel)gemeente en ook binnen Rijkswaterstaat. Het zijn de bestuurders die bepalen of gemeentelijke diensten en Rijkswaterstaat Zuid-Holland wel of niet worden betrokken. Aan dit criterium wordt zodoende wel voldaan. Procedurele rechtvaardigheid is in de interviews niet duidelijk naar voren gekomen en speelt waarschijnlijk ook pas op het moment dat een echt project kan worden opgestart.

6.4 Waargenomen relaties tussen innovatie, efficiëntie en legitimiteit

In het theoretisch kader wordt gesteld dat re combinatie een positief effect kan hebben op efficiëntie en op legitimiteit. De re combinaties, die in business cases worden gegoten, zorgen naar verwachting voor gedeelde kosten en schaalvoordelen, waardoor er voor alle partijen kostenreductie ontstaat. Tevens wordt er waarde gecreëerd wat weer allerlei (financiële) voordelen met zich meebrengt. Belanghebbenden worden shareholders en veranderen zo van afnemer in producent. Hierdoor ontstaat een democratisering van de productie, althans voor de partijen die deelnemen. Hiermee is het ideaalbeeld van verschillende actoren geschetst.

Om de in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen in innovatie (re combinatie), efficiëntie en legitimiteit te verduidelijken is er een rondenanalyse op deze ontwikkelingen losgelaten. Er zijn een aantal cruciale stappen ondernomen, waarvan de introductie van business ideas voor de casus A13 als één van de belangrijkste kan worden beschouwd. Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat er langzaam richting een shareholderbenadering wordt toebewogen. In de hiernavolgende figuur zijn de opeenvolgende ronden zichtbaar gemaakt.

Figuur 6.1: Rondenanalyse

Ronde 1	Signalering inefficiëntie bij infrastructurele projecten door lokale weerstand
Kritieke beslissing	Inzet Operatie Atlantis als methode om ideeën te genereren om weerstand bij lokale partijen te verminderen
Ronde 2	Creatieve ideeënfase
Kritieke beslissing	Keuze A13 als praktijkcasus om ideeën uit Atlantis te implementeren
Ronde 3	Voortgang creatieve ideeënfase, nu toegespitst op Overschie
Kritieke beslissing	Introductie business ideas met het oog op haalbaarheid ideeën
Ronde 4	Formulering gezamenlijke opgave m.b.t. A13 Overschie
Kritieke beslissing	Te verwachten keuze voor een bepaalde business case

Door de introductie van re combinatie als vorm voor innovatieve ontwikkeling en door de ideeën ten behoeve van re combinaties als business cases voor het voetlicht te brengen wordt verwacht dat er kostenreductie kan optreden voor verschillende partijen bij het

uitvoeren van deze ideeën. Dit is mogelijk doordat partijen zullen samenwerken om tot koppeling van functies te komen. Tevens wordt er waarde gecreëerd en ontstaat er dus een positieve lijn in de verwachte opbrengsten. Op die manier heeft de ontwikkeling van recombinitie naar verwachting een positief effect op de ontwikkeling van efficiëntie in het proces. Tegelijkertijd wordt een verbeterde democratische legitimering verwacht, doordat het productieproces niet top-down wordt beheerd, maar juist bottom-up. Door de introductie van business ideas is het echter niet zeker of deze legitimering wel zo ver gaat als voorspeld. Niet alle geraakte partijen zullen namelijk in de business case worden betrokken, alleen zij die waarde toevoegen. Eén van de respondenten van het IMI spreekt over een 'coalition of the willing', een samenwerkingsverband tussen partijen die een verandering willen bewerkstelligen. Partijen die hier niet aan mee willen werken worden simpelweg niet uitgenodigd. Hierdoor wordt echter voorbijgegaan aan belangrijke stakeholders. Zo is het mogelijk dat er een actieve burgerparticipatie ontstaat, waarbij omwonenden langs de snelweg voor een deel de verantwoordelijkheid krijgen over een te implementeren business idea, maar dit is zeker niet noodzakelijk. Omwonenden kunnen dus net zo makkelijk ook buiten de boot vallen.



De introductie van business ideas zorgt mogelijk voor een gebrek aan legitimiteit wanneer omwonenden niet worden betrokken

Binnen Operatie Atlantis is er een verschil van mening over de aard van de recombinitie en hierdoor ook over de te betrekken deelnemers. Waar sommige deelnemers van Atlantis pleiten voor een kleine maatregel, die weer recombinities op andere gebieden moet gaan uitlokken en waarbij met name de omwonenden het voortouw zullen kunnen nemen, zoals het beheren van groen en het opzetten van lokale energiebedrijfjes, daar zijn andere deelnemers op zoek naar de grote investeerders die gezamenlijk voor een betekenisvolle ingreep kunnen zorgen, zoals het neerzetten van een landmark als uithangbord voor Rotterdam, ten behoeve van de city marketing. In dit laatste voorbeeld kan worden afgevraagd welke rol omwonenden nog kunnen spelen. Bij diverse deelnemers valt ook enige terughoudendheid te bespeuren als het gaat om het uitnodigen van omwonenden en lokale ondernemers. 'Het kost tijd' en 'Wat als het fout gaat?' zijn de belangrijkste argumenten om dit voorlopig nog even niet te doen.

De ontwikkeling van inputlegitimiteit in het proces kan dus nog alle kanten op en ook de verwachte positieve uitwerking van een verbeterde legitimering op de efficiëntie in het proces staat daarmee op de tocht. Een minder goed geborgde legitimering kan immers voor de nodige weerstand en vertraging zorgen wanneer er een project voortkomt uit één van de business ideas. Bij Atlantis Overschie betrokken partijen zijn, zo valt op, voornamelijk geïnteresseerd in het creatieve proces en de mogelijke recombinities die hieruit voort komen en tevens in de haalbaarheid van deze recombinities, welke getoetst moet worden door de recombinitie-ideeën in de vorm van business cases te gieten. Legitimiteit wordt door geen van de respondenten genoemd als doorslaggevende factor. Dit is des te meer opvallend daar Operatie Atlantis als voornaamste doel heeft de beeldvorming bij lokale stakeholders te verbeteren. Democratische normen en regels worden wel aan de orde gesteld. Door vast te houden aan de hiërarchische structuur binnen de gemeente en binnen Rijkswaterstaat hopen de overheidspartijen om de efficiëntie in het proces te bewaken. Deze ontwikkeling in throughputlegitimiteit heeft echter een negatieve invloed op de ontwikkeling van recombinities, doordat de kennis van gemeentelijke diensten en van Rijkswaterstaat Zuid-Holland onbenut blijft.

7. Waargenomen leiderschapskenmerken

Om de relaties tussen leiderschapskenmerken en innovatie, efficiëntie en legitimiteit bloot te leggen is het eerst zaak om duidelijk te krijgen hoe betrokken managers omgaan met situaties in het proces van Atlantis Overschie. Dit hoofdstuk is volledig gewijd aan de waargenomen leiderschapskenmerken, zoals deze terugkomen in interviews en andere bronnen. Per organisatie/groep en hierbinnen per respondent worden de belangrijkste leiderschapskenmerken besproken. Vervolgens wordt gekeken naar de frequentie waarin leiderschapskenmerken voorkomen en naar wat dit zegt over de rolverdeling tussen betrokken partijen.

7.1 Waargenomen kenmerken in de casus A13

Wegen naar de Toekomst

Er zijn twee interviews gehouden met respondenten bij Wegen naar de Toekomst (WnT). In het eerste interview kwam naar voren dat er bij Rijkswaterstaat wordt ingezet op rationalisering, in dit geval prestatiemeting. “Bij Rijkswaterstaat zijn we standaard bezig met het financiële. Hoe kunnen we als organisatie met minimale inzet het maximale eruithalen.” “In feite is wonen aan de snelweg geen doel, maar een maat. Het is moeilijk te meten wat de waarde van de snelweg is in de beleving van mensen. Eigenlijk is de enige manier om te meten hoe waardevol de snelweg is, door te bepalen of er mensen aan willen wonen of niet. Of de huizen aan de snelweg meer waard zijn dan de huizen honderd meter verderop.” Ook fasering, een andere vorm van rationalisering wordt belangrijk gevonden bij RWS. “Er zijn een aantal momenten geweest waarop is gekeken of we door zouden gaan. Eind van dit jaar hebben we weer zo’n moment.” Dit leiderschapskenmerk bevindt zich aan de controlekant van de geïntroduceerde categorisering in hoofdstuk 2.

Aan de balanskant van dit spectrum wordt door de respondent ingezet op het scheppen van de juiste condities. “De kracht van WnT is dat wij veel sneller dingen kunnen regelen vanuit deze afdeling.” “We hebben gezegd ‘we doen het gewoon’, het niet gevraagd. Natuurlijk hebben we daar het hoogste niveau van Rijkswaterstaat in meegenomen, maar eigenlijk hebben we gewoon gezegd ‘dit doen we’.” “De kracht van WnT is dat we dit zo nu en dan ook kunnen.”

Een niet eerder genoemd aspect van leiderschap komt naar voren in dit interview, namelijk het claimen van successen. Dit kenmerk heeft als doel anderen te overtuigen van de waarde van een bepaalde aanpak en past daarom het beste bij het scheppen van de juiste condities. “Atlantis kan al niet meer mislukken. Een succesfactor is dat bij de vernieuwingsgroep duurzaam de adviezen van Atlantis zijn opgenomen. Daarmee hebben we ons succes al bereikt.” “We hebben hier bewust voor gekozen om duidelijk te maken dat je ook iets kan realiseren.” “Het grote probleem van Atlantis is hoe we credits kunnen krijgen voor onze successen. Om op lange termijn geld te blijven krijgen vanuit ons bestuur om als innovatieproject door te gaan, moet je zo nu en dan wel successen kunnen claimen.” Een tweede nog niet eerder genoemd aspect van leiderschap is vertrouwen kweken, ook dit past het beste bij het scheppen van de juiste condities. “Heel belangrijk is vertrouwen. Dat komt van persoonlijke kennis. Kennen we elkaar? Dan gaat het makkelijker.”

In het tweede interview blijkt dat WnT niet alleen inzet op rationalisering aan de controlekant. Er wordt tevens ingezet op vaststaande doeleinden. “We zoeken geen concepten die helemaal los staan van de snelweg.” Een voorbeeld voor het inschakelen van expertise (rationalisering) is er ook. “Vanaf het begin zullen we ook naar de maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) kijken. Dat je niet achteraf pas plannen gaat toetsen en dat dan blijkt dat het allemaal milieutechnisch niets oplevert, of dat het niet haalbaar of realistisch is.”

Op het gebied van interactie wordt veel moeite gedaan om partijen te verbinden, om wederzijdse afhankelijkheden te creëren. “Voor Atlantis is de grootste uitdaging om te zeggen dat je met die andere partijen, met een andere bril, aan tafel te gaan zitten.” “We willen in de zomer een conferentie organiseren, daar willen we wel alle partijen bij hebben.” “Mooi Nederland is belangrijk geweest, want hiermee hebben we partijen vastgelegd.” Tot slot is er aan de balanskant sprake van het scheppen van de juiste condities. “We moeten niet alleen externe partijen overtuigen, maar ook een groot deel van onze eigen interne organisatie.”

Woonstad Rotterdam

Van Woonstad Rotterdam is één respondent geïnterviewd. Van de leiderschapskenmerken aan de controlekant komt naar voren dat er door deze respondent ingezet wordt op vaststaande doelstellingen. “Ideaal was voor mij dat wij woningbouwlocaties vlak langs de snelweg zouden kunnen ontwikkelen, met input van partijen die invloed hebben over de snelweg. Een wijziging in de A13 heeft enorme invloed op de woningbouw in Overschie. Op het moment dat de A13 niet verandert, is mijn motivatie om met Atlantis mee te doen dan ook kleiner.”

Aan de balanskant wordt gekeken naar mogelijkheden om policy windows te benutten: om problemen en oplossingen aan elkaar te verbinden, issues te koppelen. “Ik heb geprobeerd om mensen van Atlantis te koppelen aan mensen die in Overschie bezig zijn. Sowieso heb ik een aantal betrokken bij het milieuactieprogramma Overschie.” Dit is een voorbeeld van issues koppelen omdat het issue van de snelweg wordt verbonden met het issue van milieuproblematiek. Een ander onderdeel van het benutten van policy windows is het vinden van bestuurlijke daadkracht. “Je moet heel erg naar de lokale bestuurders toe, dat zijn wethouders, deelgemeente bestuurders, mensen bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland, alle mensen die direct verantwoordelijk zijn voor het gebied.” “Die creatievelingen zijn heel leuk, maar als je ze nooit confronteert met bestuurlijke verantwoordelijkheid, dan krijg je nooit een project.” “Zij is niet bestuurlijk verantwoordelijk, als je mensen mee wil krijgen, dan moet er toch een ander kaliber mensen zitten.”

Deelgemeente Overschie

Ook bij deelgemeente Overschie is één respondent geïnterviewd. In dit interview komen de hiërarchische verhoudingen in de gemeente naar voren. “Bestuurders praten hier met bestuurders, ambtenaren praten met ambtenaren.” “Aangezien wij opdrachtgever zijn, vind ik dat we de diensten pas gaan benaderen op het moment dat het echt concreet is.”

Met betrekking tot het proces in Operatie Atlantis bedient deze respondent zich van interactieve leiderschapskenmerken, zoals contextafhankelijke doeleinden. “Voor mij maakt het niet uit uit welke richting de oplossing komt. Ik denk alleen maar dat het goed zou zijn voor Overschie als er iets verandert.” Ook steunt zij de aanpak van het IMI, het stimuleren van creativiteit. “Ik zou niet meer sturen, dat moet je niet doen. De kracht van Atlantis is dat het juist een beetje los aan elkaar hangt en dat het over abstracte ideeën gaat. Als het een projectorganisatie wordt, waarin heel erg wordt gestuurd, dan kom je niet meer met bijzondere oplossingen, dan komen die creatieve ideeën niet meer los.”

Er wordt erkend dat het scheppen van de juiste condities belangrijk is voor een proces als Operatie Atlantis. “We hopen heel erg dat er iets uitkomt. Een business case die uitgevoerd gaat worden en dat Rijkswaterstaat dan ook mee gaat betalen, dat is de interessante kant van het verhaal.” “Ik denk dat je met zo’n mix van creatieve mensen wel tot hele creatieve oplossingen kunt komen, maar het moet wel naar iets concreets gaan.” Tegelijkertijd wordt ook hier benadrukt dat het belangrijk is om policy windows te benutten. “Door het stempeltje van Vogelaarwijk is wel een sense of urgency ontstaan en zijn er middelen beschikbaar

gekomen.” Of dit positieve gevolgen heeft voor Atlantis Overschie valt te bezien. “We schaken op meerdere schaakborden tegelijkertijd. We lobbyen ook in Den Haag voor de A13/A16-verbinding. Je moet altijd kijken wat de verschillende mogelijkheden zijn.”

Na afloop van het interview vertelt de respondent dat zij het belangrijk vindt om door te kunnen breken in de eigen organisatie en dat je de juiste mensen moet hebben op posities die ook mee willen werken. Anders gaat het niet lukken. Deze laatste opmerking kan worden geschaard onder het aspect van vertrouwen wekken, welke ook bij WnT werd waargenomen en evengoed past onder het kenmerk condities scheppen. Om mensen in de eigen organisatie te overtuigen mee te werken zal eerst vertrouwen gewekt moeten worden dat de gekozen weg de juiste is. Hierover wordt binnen de deelgemeente intern overleg gevoerd.

Rijkswaterstaat Zuid-Holland

Uit een interview met een respondent van Rijkswaterstaat Zuid-Holland kan worden opgemaakt dat hij zich heel erg op de controlekant richt. Een goed voorbeeld voor rationalisering komt naar voren bij een vraag over de betrokkenheid bij Atlantis Overschie. “Voor dit soort projecten is er natuurlijk beperkte ruimte. Je maakt een afweging van kosten en baten, van efficiëntie. Onze focus ligt niet op Overschie.” Toch wordt wel gepraat met WnT over een meer actieve rol binnen Atlantis Overschie. “Deelname is mogelijk positief voor het imago van Rijkswaterstaat en dit kan ons misschien weer helpen bij het tot stand brengen van de A13/A16-verbinding.” Beide voorbeelden geven aan dat de respondent tevens inzet op vaststaande doelstellingen. De focus ligt op de A13/A16. Als omgevingsmanager van dit project is het voor hem pas interessant om deel te nemen aan Atlantis Overschie, wanneer dit een positief effect heeft op de totstandkoming tussen de A13/A16-verbinding.

Balanskenmerken komen ook voorbij in het interview. “Er wordt veel gepraat met overheden in het gebied. In Overschie worden diverse plannen besproken om het wegennet, ook rond de A13, goed te houden. In de planstudies voor de A13/A16-verbinding wordt rekening gehouden met deze plannen. Soms vragen we andere overheden om te wachten met bepaalde ontwikkelingen. Het is bijvoorbeeld zonde om nu aan een weg te sleutelen en na twee jaar weer te gaan zitten sleutelen. Als hiermee wordt gewacht, dan kunnen we die budgetten van het Rijk, de provincie en andere regionale overheden mooi aan elkaar koppelen.” De respondent geeft hiermee aan dat kosten kunnen worden bespaard. Dit is dus een voorbeeld van rationalisering. Maar tegelijkertijd worden ook issues van lokale overheden met betrekking tot omliggende wegen gekoppeld aan het issue van de A13/A16-verbinding. Het voorbeeld past dus ook goed bij het benutten van policy windows.

Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI)

Bij het IMI zijn twee interviews gehouden. In het eerste interview zijn leiderschapskenmerken naar voren gekomen die zich bevinden aan de balanskant. Allereerst is als kenmerk het stimuleren van creativiteit waargenomen. “We hebben mensen uit het i-team gevraagd, waarvan we het vermoeden hadden dat zij creatief zijn en dat zij dit aardig vonden.” “We hebben afscheid genomen van een aantal mensen, waarvan een aantal terecht en van een aantal vind ik het ook wel jammer. In die eerste groep zat namelijk de meeste creativiteit en drive.” Ook het creëren van wederzijdse afhankelijkheid door het verbinden van partijen wordt genoemd. “Je hebt mensen nodig die het geloof hebben en de energie en het vermogen om te schakelen en andere betrokken bestuurders te verleiden en te committeren.”

Aan de balanskant komen er voorbeelden uit het interview naar voren van het benutten van policy windows. “Als je een sense of urgency weet te benoemen of aan te wakkeren en een coalition of the willing, dan kan er wel eens wat aardigs gaan gebeuren.” “Iets gaat pas

slagen als er een kampioen is, een trekker, een relevante bestuurslaag die zich er sterk voor gaat maken.” “Er zijn verschillende mensen nodig met slagkracht of beslissingsbevoegdheid.” Een genoemd voorbeeld van policy windows benutten grenst aan een ander kenmerk, namelijk het scheppen van de juiste condities. “In het kader van milieuoverlast heeft Overschie een potje van een paar miljoen gekregen om daar wat dingen in te doen (koppeling van issues, red.). Ik zou me kunnen voorstellen dat een collectieve inspanning leidt tot concrete ideeën, die gerealiseerd kunnen worden met dat en andere budgetten.”

In het tweede interview bij het IMI komen dezelfde type leiderschapskenmerken terug, maar wordt ook de lijn van Rijkswaterstaat gevolgd in het vasthouden aan doelstellingen (controle). “De uitdaging van hoe biedt de snelweg meerwaarde, waar Atlantis om draait, moet er opnieuw ingefietst worden.” “We kunnen het als idee meenemen, maar als we erachter komen dat die link met de snelweg er niet is, dan moeten we er niet op door.” Ook het maken van vaart (rationalisering) wordt belangrijk gevonden. “Als er nog geen omwonenden betrokken zijn dan wil ik ze ten behoeve van de vaart er niet bij hebben, want dan moet ik eerst op zoek naar ze en kennis maken.”

De tweede respondent zet met name ook in op het verbinden van partijen. “Ik ga proberen te zorgen dat er aan het einde van dit jaar een soort coalitie staat van RWS, gemeente, deelgemeente, woningcorporatie, omwonenden, lokale ondernemers en andere partijen.” “Door de aanvraag bij Mooi Nederland is commitment gekweekt.” Ook onderhandelen komt als kenmerk naar voren. Er wordt getracht eigen belangen van verschillende partijen met elkaar te verzoenen. “De uitdaging is dat ieder aan zijn eigen urgente vraag wat kan bijdragen en daarin van de samenwerking kan profiteren.” “Mijn eerste interventie is met sleutelfiguren zulke vragen te formuleren dat de belangen elkaar al in de vraag ontmoeten.” Een mooi voorbeeld van het verbinden van partijen staat in een e-mail van een andere medewerker van het IMI. “Ik wil van ieder weten of jullie echt door willen met Overschie en zo ja, wat gaat maken dat jouw bijdrage er toe doet.”

Atlantisdeelnemers

Van de niet-stakeholders die betrokken zijn bij Atlantis Overschie zijn er vier respondenten geïnterviewd. Een eerste respondent ziet een verschil tussen een stakeholderbenadering en een shareholderbenadering. “De sleutel is dat je denkt in termen van business. Op het moment dat je denkt in termen van business moet je scherp zijn. In termen van beleid moet je iedereen te vriend houden, want je moet iedereen in het proces betrokken houden. Je hebt ze nodig voor het beleidsproces. Alles is dus mooi. Als je dat loslaat en zegt het gaat om een business case. Als ergens geen geld in zit neem je het gewoon niet mee. Je volgt het geld.” Deze respondent maakt een onderscheid tussen het verbinden van partijen (volgens het stakeholdermodel), wat goed past bij de interactiekant van leiderschap en het shareholdermodel, waarin business cases belangrijk zijn. Het inzetten op business cases past bij meerdere leiderschapskenmerken. Allereerst past dit bij de juiste condities scheppen. Business cases helpen ideeën te transformeren naar concreet beleid. Er wordt een vertaalslag gemaakt naar de bestaande organisatie. Tegelijkertijd past het inzetten op business cases bij het leiderschapskenmerk rationaliseren. De oplossing wordt teruggebracht tot een rekensom, waarbij winst staat voor de haalbaarheid van het idee.

Een tweede respondent benadrukt het belang van contextafhankelijke verandering van doelstellingen (interactie). “Het kan zijn dat er zaken in die ontwikkeling komen, die ervoor zorgen dat de snelweg alleen maar een generator is geweest. Het is niet aan ons om de snelweg erbij te betrekken.” “Wij zouden een rol kunnen vervullen, maar dat vereist wel van de woningcorporatie dat zij veel van hun eigen doelstellingen en ook hun strategie zullen moeten herzien. Het moet wel van twee kanten komen, anders zit je vast in bepaalde uitgangspunten en die moet je nou juist een beetje op de helling zetten.” Uit dit voorbeeld

blijkt ook dat zij het nodig acht om tot een gezamenlijke probleemformulering te komen, welke zo benadrukt zij “nog niet helemaal helder” is (onderhandelen).

Over het benutten van policy windows (balans) zegt zij het volgende. De urgentie van V&W en Rijkswaterstaat ligt niet bij de huidige pilots. Ze zijn op zoek naar een pilot die wel die urgentie heeft.” Ook het scheppen van de juiste condities komt terug. “Ik denk dat die business ideas van doorslaggevend belang zijn geweest, omdat we meer zijn gaan kijken naar de haalbaarheid van ideeën. Hetzelfde idee heeft een derde respondent bij Atlantis. “Al die creatieve processen zijn enig en je kunt ze ontzettend wild maken, maar probeer er nu eens echt iets van te maken. Laat het niet een tekentafel blijven, maar kijk of het in de werkelijkheid kan.”

Over Rijkswaterstaat zegt deze respondent het volgende. “Mogelijk liggen de meeste baten buiten Atlantis, maar ik ben bang dat RWS hier niet voor open staat en de ruimte verkleint.” Over Woonstad heeft zij ook een mening. “Die zitten vast in hun beeld van sloop, nieuwbouw en daar komen ze niet uit.” Beide uitspraken wijzen op vaststaande doelstellingen bij zowel RWS als Woonstad Rotterdam. Dit past goed bij het beeld dat in interviews met respondenten van deze partijen naar voren is gekomen.

Een vierde respondent tracht creativiteit te stimuleren. “Bij dit soort vraagstukken kun je tot nieuwe oplossingen komen en dat fascineert me. Er komen dan vragen boven die men niet meer met gewone oplossingen weet op te lossen.” Ook kunnen in dit interview voorbeelden van het verbinden van partijen worden waargenomen. “Met beelden kun je een katalysator zijn voor het proces. Wanneer je een kaart hebt en een gebied aanwijst, wordt er duidelijk wie er invloed hebben. Je moet vervolgens het probleem boven water krijgen.” “Ga als een wolk, want dan heb je veel meer bereik. Ga maar partijen benaderen, zonder de angst inefficiënt te zijn omdat je mogelijk de verkeerde persoon spreekt. Leg alles maar op tafel, misschien komt er wat uit.”

Tot slot noemt ook deze respondent een voorbeeld van het benutten van policy windows. “Als je alle losse budgetten bekijkt om een huis te verbeteren of om geluidsoptimaliseringen te maken. Als je die combineert in één budget om een ingreep te doen, dan acht ik het realistisch om iets bijzonders te kunnen doen.” In de tabel op de volgende pagina staat een overzicht van gevonden leiderschapskenmerken bij respondenten.

Tabel 7.1: Waargenomen leiderschapskenmerken

	Controlekenmerken			Interactiekenmerken			Balanskenmerken		
	Hiërarchische verhoudingen	Statische doelen	Rationalisering	Partijen verbinden	Creativiteit stimuleren	Contextafhankelijke veranderingen	Conditie scheppen	Onderhandelen	Policy windows benutten
WnT 1			X				X		
WnT 2		X	X	X			X		
Woonstad		X							X
Overschie	X				X	X	X		X
RWS ZH		X	X						X
IMI 1				X	X		X		X
IMI 2		X	X	X				X	
IMI 3				X					
Atlantis 1			X				X		
Atlantis 2						X	X	X	X
Atlantis 3							X		
Atlantis 4				X	X				X

Sommige leiderschapskenmerken hebben in de casus A13 Overschie al een duidelijke rol gespeeld, andere leiderschapskenmerken zijn gebaseerd op uitspraken over hoe het proces zich zal moeten gaan ontwikkelen. In Atlantis Overschie is er overduidelijk sprake geweest van het stimuleren van creativiteit. In de loop der tijd is echter steeds meer ingezet op rationalisering. De creatieve fase is steeds meer een gepasseerd station. Ook de inzet op statische doelen heeft een duidelijke rol gespeeld, doordat partijen hieraan vasthouden blijkt het moeilijk om tot een gezamenlijke doelstelling te komen. Dit heeft ook te maken met het ontbreken van urgentie bij de belangrijke stakeholders. Met de blik op de toekomst wordt het verbinden van partijen vaak genoemd als belangrijke voorwaarde voor ontwikkelingen in het proces. Ook onderhandelen (het vinden van die gezamenlijke doelstellingen) is een toekomstbeeld dat genoemd wordt, evenals policy windows benutten. Dit zijn stappen die respondenten zouden willen zetten zodra het proces in een nieuwe fase aanbeld. Wel wordt al getracht om de juiste condities te scheppen door de introductie van business ideas en ook door het claimen van successen.

7.2 Analyse van waargenomen leiderschapskenmerken

Met behulp van bovenstaande tabel kunnen enkele interessante bevindingen worden gedaan. Allereerst valt op dat enkele leiderschapskenmerken vaker worden genoemd dan anderen. Het scheppen van de juiste condities, het benutten van policy windows, rationalisering en het verbinden van partijen worden het meest worden genoemd als gebruikte leiderschapskenmerken. Het verbinden van partijen is in de context van Operatie Atlantis natuurlijk geen vreemd kenmerk. Het proces is er immers volledig op gericht om mensen met elkaar aan tafel te krijgen. Het mag dan ook niet verbazen dat dit kenmerk voornamelijk wordt waargenomen bij het IMI en bij WnT. Meest genoemde voorbeelden voor

wat betreft het scheppen van de juiste condities zijn het gebruik van business ideas om de haalbaarheid van recombines te toetsen en het overtuigen van de eigen organisatie, door vertrouwen te wekken of door het claimen van succes. Interessant is ook dat het benutten van policy windows een breed gedragen kenmerk is.

Het verbinden van partijen en het scheppen van de juiste condities komen niet in het interview met de respondent van Woonstad Rotterdam naar voren. Deze constatering lijkt aan te sluiten op een opmerking van een andere respondent dat Woonstad Rotterdam te veel op haar eigen doelstellingen gericht is en weinig meebeweegt met andere partijen in Atlantis Overschie. Deze geschetste houding kan een verklaring zijn voor het niet belangrijk achten van het scheppen van de juiste condities. De eigen organisatie is immers al overtuigd van de doelstellingen die er altijd al zijn geweest (het creëren van een aantrekkelijk woningaanbod). Voor WnT ligt dat anders. Ook zij bedienen zich van statische doelstellingen (het optimaliseren van de doorstroming van verkeer), maar omdat Operatie Atlantis buiten het normale pakket (uitvoering en beheer) van Rijkswaterstaat valt is het voor hen wel degelijk belangrijk om de rest van de organisatie te overtuigen van haar handelswijze. Tot die rest van de organisatie behoort Rijkswaterstaat Zuid-Holland. De respondent hiervan zet vooral in op controlekenmerken. Efficiëntie is in het uitvoeren van de door het ministerie opgelegde taken een sleutelbegrip.

Leiderschapskenmerken uit de categorie interactie moeten voornamelijk bij het IMI en bij deelnemers van Atlantis gezocht worden. Ook de deelgemeente bedient zich van interactiekenmerken. Voor het IMI en de Atlantisingangers is dit begrijpelijk. Zij zijn betrokken om verbindingen te leggen en om recombines te verzinnen. De deelgemeente heeft een opmerkelijke rol in het geheel. Haar belang, de leefkwaliteit in Overschie te vergroten is mede afhankelijk van het woningaanbod. De deelgemeente is in beeld gebracht door Woonstad Rotterdam en is interessant voor Atlantis door haar budget voor maatregelen op het gebied van milieu. Overschie schaakt op meerdere borden tegelijkertijd en Atlantis is slechts één van de vele wegen die naar Rome leiden. Operatie Atlantis is daarom voorlopig geen urgent project. Meer wordt verwacht van de lobby van Rotterdam in Den Haag om de verbinding tussen de A13 en de A16 te realiseren. De creativiteit die uit Atlantis Overschie voortkomt kan zodoende alleen maar van toegevoegde waarde zijn. Dit geldt niet voor respondenten van Woonstad Rotterdam en Rijkswaterstaat (WnT en Zuid-Holland). Zij dienen tot overeenstemming te komen over een mogelijke oplossing. Binnen de eigen organisatie worden zij afgerekend op efficiëntie en uitkomsten. Atlantis mag kortom niet veel kosten, maar moet zoveel mogelijk opleveren. Om dit voor elkaar te krijgen wordt vooral naar de eigen belangen en doelstellingen gekeken en mag het proces niet te lang gaan duren. De rol van IMI komt uit de tabel ook duidelijk naar voren. Zij zijn door Rijkswaterstaat ingehuurd om verschillende partijen tot elkaar te brengen. Daarom wordt ingezet op onderhandelen. Bij het IMI komen veel kenmerken van zowel controle als interactie naar boven. Dit kan worden verklaard door enerzijds de loyaliteit aan Rijkswaterstaat, waardoor de focus op de snelweg blijft liggen en anderzijds het vraagstuk waarvoor zij staan: het verbinden van partijen en het stimuleren van creativiteit.



**Controlekenmerken komen naar voren bij stakeholders,
interactiekenmerken bij niet-stakeholders,
balanskenmerken zijn bij alle partijen te vinden**

Naar aanleiding van deze analyse kan worden bekeken in hoeverre de rolverdeling volgens Bacon uit hoofdstuk 5 ook in dit hoofdstuk naar voren komt bij de betrokken partijen. In de

actorenanalyse zijn de niet-stakeholders van Atlantis neergezet als schatgravers en vuurdovers. Als schatgravers kijken zij ook in deze analyse naar de haalbaarheid van ideeën die zij als vuurdovers hebben verzameld en waarvan zij hebben beoordeeld aan welke voorwaarden deze recombinatees moeten voldoen. Conditiees scheppen komt niet voor niets terug bij drie van de vier geïnterviewde respondenten van deze groep. Ook interactiekenmerken komen bij hen naar voren. Het beeld dat WnT en het IMI trachten partijen te verbinden wordt in dit hoofdstuk bevestigd. Tevens blijkt uit de tabel dat Rijkswaterstaat Zuid-Holland, deelgemeente Overschie en Woonstad Rotterdam als alchemisten of inenters gericht zijn op de uitvoering. Hierbij passen controlekenmerken, zoals rationalisering, statische doelen en hiërarchische verhoudingen. In hoofdstuk 5 is de mogelijkheid open gelaten of binnen deze groep zich ook weldoeners zouden bevinden. Respondenten die inzetten op het versnellen van de besluitvorming door sleutelfiguren (bestuurders) te betrekken. Weldoeners beschikken over het leiderschapskenmerk van policy windows benutten. Om bestuurders te kunnen betrekken is urgentie nodig en om dit te kweken zetten diverse respondenten in op het koppelen van issues (budgetten). Uit de tabel komt naar voren dat in elke groep zich wel enkele weldoeners bevinden.

Wanneer alle kenmerken op procesniveau worden beschouwd kan een spanning worden waargenomen tussen enerzijds controlekenmerken en anderzijds interactiekenmerken. Interactiekenmerken komen voornamelijk voor bij de creatieve actoren, de deelnemende niet-stakeholders van Atlantis Overschie. Ook bij WnT en bij het IMI komen interactiekenmerken voor. De hierboven beschreven rollen geven inzicht in de vraag waarom dit zo is. Deze actoren houden zich bezig met het zoeken naar oplossingen, het betrekken van partijen, het denken buiten de kaders. Dit staat in schril contrast met de leiderschapskenmerken van stakeholders als Woonstad Rotterdam, deelgemeente Overschie en Rijkswaterstaat Zuid-Holland. De respondenten van deze organisaties houden zich bezig met opbrengsten en kosten. Een uitzondering op dit beeld vormt de deelgemeente Overschie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de respondent van de deelgemeente niet zozeer uit is op een specifieke oplossing voor een probleem, maar juist is aangeschoven om een idee te krijgen van hoe buitenstaanders over Overschie denken. Het creatieve proces levert voor de deelgemeente kostbare informatie op. Het ontbreken van urgentie voor de deelgemeente, die meer ijzers in het vuurt heeft, speelt daarbij mee. Het algemene beeld van een spanning tussen controlekenmerken en interactiekenmerken wordt hiermee echter niet weggenomen.

Balanskenmerken spelen in het proces een neutrale rol. Dit kan worden verklaard vanuit de casus door een breed gedragen behoefte om een goede combinatie tussen controle en interactie te vinden, tussen 'leiden' en 'luisteren'. De inzet op balanskenmerken kan op deze manier worden geduid. Het scheppen van condities gebeurt door de haalbaarheid van recombinatees te toetsen met business ideas. Hiermee wordt de creatieve fase (interactie), verbonden met de criteria waarop managers normaalgesproken worden afgerekend, zoals efficiëntie, effectiviteit en duurzaamheid (controle). Het claimen van successen help bij het overhalen van bestuurders. Het koppelen van issues moet ervoor zorgen dat urgentie ontstaat bij die bestuurders. Dit behelst dus meer dan het slechts verbinden van partijen of het verantwoorden van de inzet van middelen langs de meetlat van rationale criteria. Beide categorieën kenmerken zijn nodig om het proces tot een goed einde te brengen.

8. Invloed van leiderschapskenmerken

Om aan te duiden welke invloed leiderschapskenmerken hebben op de ontwikkeling van innovatie, efficiëntie en legitimiteit in het proces, wordt in dit hoofdstuk de link gelegd tussen het handelen van respondenten en de ontwikkelingen op deze drie gebieden. Paragraaf 8.1 behandelt de invloed van leiderschapskenmerken op innovatie. Vervolgens worden de invloed op efficiëntie en legitimiteit besproken. Tot slot wordt een algemeen beeld geschetst van de invloed van leiderschapskenmerken in het proces.

8.1 Invloed op innovatie

Leiderschapskenmerken die vallen onder de categorie controle hebben allen overwegend een negatieve invloed gehad op de ontwikkeling van recombinitie in het proces. Het vasthouden aan statische doelstellingen, met name door respondenten van Rijkswaterstaat en Woonstad, zorgt ervoor dat het aantal mogelijkheden om naar recombinities te zoeken wordt beperkt. Ook het gebruik van hiërarchische verhoudingen door een respondent van de deelgemeente heeft een negatieve invloed. Daardoor wordt het moeilijk om in een vroeg stadium gemeentelijke diensten te betrekken, waardoor wederom het aantal mogelijke richtingen om naar recombinities te zoeken wordt beperkt. De rationalisering van het proces door de invoering van business ideas heeft daarentegen een positieve invloed. Door 'het geld te volgen', wordt meer aandacht besteed aan de haalbaarheid van ideeën en komt concrete toepassing dichterbij.

De categorie interactie omvat het verbinden van partijen, het stimuleren van creativiteit en het benutten van contextafhankelijke verandering in doelstellingen. Alle drie deze leiderschapskenmerken hebben een positieve invloed gehad op de ontwikkeling van recombinitie. In Atlantis Overschie wordt getracht om een coalitie te smeden, partijen aan tafel te krijgen en commitment te kunnen garanderen. Hierdoor wordt de kans op het vinden van oplossingen vergroot. Met name de deelname van niet-stakeholders in Atlantis heeft voor een stimulans voor creativiteit gezorgd. Deze partijen hebben een groot aandeel gehad in de ontwikkeling van recombinitie door op zoek te gaan naar nieuwe ideeën en door te kijken naar de haalbaarheid. Doordat deelgemeente Overschie en diverse deelnemers van Atlantis de richting waarin een oplossing gezocht moet worden open hebben gelaten, hebben zij een positieve invloed op de mogelijkheid om recombinities te vinden. Er worden immers geen beperkingen opgelegd.

Zorgen voor de juiste condities om tot concrete stappen over te gaan is erg belangrijk geweest in deze casus om tot recombinitie te kunnen komen. De introductie van business ideas heeft naast rationalisering ook gezorgd voor het scheppen van de juiste condities. Door de haalbaarheid van ideeën aan te tonen is een grote stap gezet in het overtuigen van betrokkenen, binnen en buiten de eigen organisaties. Ook het claimen van vroege successen en het wekken van vertrouwen, met name binnen de eigen organisatie, hebben hieraan bijgedragen. Het IMI zet zich in om een hoger doel in de samenwerking te vinden, belangen van verschillende partijen moeten elkaar in de vraag al ontmoeten. Deze inzet past het beste bij het leiderschapskenmerk onderhandelen. De rol van IMI is hier zeer belangrijk omdat dit precies is waar het nog aan ontbreekt om tot een business case van recombinitie te kunnen komen. Onderhandelen is daarmee één van de cruciale leiderschapskenmerken voor de ontwikkeling van recombinitie. In een volgend stadium van het proces verwacht een belangrijk deel van de respondenten dat het meekrijgen van bestuurders belangrijk wordt om de ontwikkeling van recombinitie definitief door te zetten. Het koppelen van verschillende problemen en oplossingen aan elkaar, door het combineren van uiteenlopende budgetten en het betrekken van lokale bestuurders, moeten de doorslag geven in het voor elkaar krijgen van een business case.

8.2 Invloed op efficiëntie

Aan de controlekant van het leiderschapsspectrum komt uit de interviews naar voren dat respondenten van zowel Rijkswaterstaat als het IMI trachten het proces te rationaliseren. Enerzijds door het faseren van het proces, anderzijds door expertise in te schakelen, zoals bij het maken van een maatschappelijke kosten en baten analyse. Door dit te doen trachten deze respondenten de efficiëntie van het proces te verhogen. Er mogen immers zo min mogelijk (onnodige) kosten worden gemaakt. Om dezelfde reden wordt door WnT en het IMI, maar ook door Woonstad Rotterdam ingezet op statische doelstellingen. De redenering hierachter is dat het proces vooral iets voor de eigen organisatie moet opleveren. Een oplossing die van minder grote betekenis is voor de eigen organisatie wordt als suboptimaal gezien. Tot slot wordt door de respondent van deelgemeente Overschie getracht de kosten laag te houden door gebruik te maken van hiërarchische verhoudingen. De diensten zullen pas worden ingeschakeld wanneer de deelgemeente hier zelf het nut van inziet.

Het verbinden van partijen wordt door de Commissie Elverding als belangrijke voorwaarde gezien om weerstand tegen beleidsalternatieven te verminderen. Hierdoor heeft het verbinden van partijen een positieve uitwerking op de ontwikkeling van efficiëntie, zij het wel met name via het positieve effect op legitimiteit. Het stimuleren van creativiteit helpt bij het ontdekken van mogelijke oplossingen, maar in Atlantis Overschie is gebleken dat partijen nadenken over afhaken wanneer niet op een gegeven moment ook de slag naar een concrete aanpak wordt gemaakt. Op de langere termijn kan dus een negatief effect worden waargenomen van creativiteit stimuleren op de efficiëntie in het proces. Hoe langer de creatieve fase duurt hoe kostbaarder deze uiteindelijk wordt. Het is daarom zaak om niet te lang in de creatieve fase te blijven hangen. De contextafhankelijke verandering van doelstellingen heeft eveneens een negatief effect op efficiëntie. Vaststaande doelstellingen helpen diverse partijen bij het focussen op opbrengsten voor de eigen organisatie, contextafhankelijke doelstellingen leiden hiervan af.

Het balanceren tussen controle en interactie uit zich in dit onderzoek in de vorm van drie leiderschapskenmerken; onderhandelen, het scheppen van de juiste condities en het benutten van policy windows. Het scheppen van de juiste condities heeft in de casus plaatsgevonden doordat respondenten business cases hebben ingezet om de haalbaarheid van recombinateis aan te tonen. Deze ontwikkeling heeft een belangrijke invloed gehad op het overtuigen van betrokkenen en met name ook bestuurders. Hierdoor is een belangrijke stap naar concrete uitvoering gemaakt. Het proces is hierdoor versneld. Het benutten van policy windows zorgt er eveneens voor dat er stappen gemaakt kunnen worden. Door lokale bestuurders te betrekken hopen diverse respondenten dat implementatie dichterbij komt. De creatieve ideeën worden geconfronteerd met bestuurlijke verantwoordelijkheid. Goede ideeën kunnen op deze manier geselecteerd worden. Het koppelen van issues, in de casus bijvoorbeeld door het combineren van budgetten, draagt bij aan het verhogen van urgentie bij deze bestuurders. Onderhandelen heeft als leiderschapskenmerk in deze casus geen waargenomen invloed gehad op de ontwikkeling van efficiëntie. Wel helpt dit kenmerk bij het benutten van policy windows, doordat wederzijdse urgentie wordt gecreëerd. Indirect is de invloed daarom wel positief.

8.3 Invloed op legitimiteit

Om de invloed van leiderschapskenmerken op legitimiteit te duiden moet net als in hoofdstuk 6 eerst een stapje terug gedaan worden. Legitimiteit wordt aan de hand van drie criteria geanalyseerd. Dit zijn de volgende:

- Beleidsnetwerken bevatten private organisaties en civiele belangengroepen, waarvan de prestaties kritisch worden beoordeeld door de leden van deze organisaties, die zij zeggen te representeren;
- Beleidsnetwerken herbevestigen de democratische normen en regels, die de betrokkenheid waarborgen van relevante en geraakte actoren, de procedurele rechtvaardigheid (denk aan aanbestedingsregels, red.) en het onderlinge respect van actoren, die elkaar als legitieme tegenstanders zien in plaats van vijanden;
- Beleidsnetwerken voorzien in interactieve burgerparticipatie, waarbij de democratische participatieve ruimte wordt gewaarborgd

In deze paragraaf volstaat het om deze drie kenmerken terug te herleiden tot twee vormen van legitimiteit, namelijk input- en throughputlegitimiteit. De betrokkenheid van private organisaties en civiele belangengroepen, alsmede het voorzien in interactieve burgerparticipatie kunnen worden herleid tot inputlegitimiteit, het bevestigen van democratische normen en regels kan worden herleid tot throughputlegitimiteit. Door deze tweedeling ontstaat een duidelijk, maar genuanceerd beeld over de invloed van leiderschapskenmerken op legitimiteit in het proces.

De leiderschapskenmerken aan de controlekant hebben een negatieve invloed op de ontwikkeling van inputlegitimiteit. Het gebruik van hiërarchische verhoudingen zorgt ervoor dat niet direct alle relevante partijen aan tafel komen te zitten. Toch kan hier ook op een andere manier naar gekeken worden. Volgens het representatieve model van democratie zou ook beargumenteerd kunnen worden dat het goed is dat bestuurders van deelgemeente Overschie de bevoegdheid hebben om te beslissen over de inzet van gemeentelijke diensten. Op die manier wordt er rekening gehouden met democratische normen en regels, het criterium voor throughputlegitimiteit. Ook het vasthouden aan doelstellingen heeft een negatief effect op het betrekken van partijen, er wordt immers al snel een richting vastgelegd, waardoor partijen worden uitgesloten. Maar ook dit leiderschapskenmerk kan worden herleid tot wettelijke taken, zoals in het geval van Rijkswaterstaat. Rationalisering is een belangrijke leiderschapskenmerk in het proces van Atlantis Overschie. De introductie van business cases bijvoorbeeld heeft er mee te maken dat slechts die partijen worden betrokken die waarde vertegenwoordigen. 'Het geld volgen' is een voorbeeld van sturen op resultaat, terwijl dit ten koste kan gaan van de betrokkenheid van belangen en dus van de inputlegitimiteit in het proces. Rationalisering heeft weer een positief effect op de throughputlegitimiteit. Het geld volgen heeft immers ook gevolgen voor de schatkist en dus voor de belastingbetaler.

Het verbinden van partijen is gunstig geweest voor de inputlegitimiteit in het proces, in zoverre dat er zo veel mogelijk belangen zijn vertegenwoordigd in Atlantis Overschie. Ook de inzet van het IMI op creativiteit heeft hier mogelijk aan bijgedragen en hetzelfde geldt voor de contextafhankelijke verandering van doelstellingen. Door beide kenmerken is ruimte gecreëerd om te zoeken naar oplossingen, waardoor zoveel mogelijk belangen konden worden meegenomen. Terwijl de contextuele verandering van doelstellingen een positief effect heeft op het meenemen van belangen in het proces, worden de democratische normen en regels (throughputlegitimiteit) beter door andere kenmerken geborgd, bijvoorbeeld zoals hierboven al genoemd wordt door hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden. Throughputlegitimiteit wordt in zijn algemeen beter geborgd door de inzet van controlekenmerken dan door de inzet van interactiekenmerken. Het verbinden van partijen is vanuit dit gezichtspunt pas aan de orde wanneer hier door bestuurders toe wordt besloten. Hetzelfde geldt daardoor ook voor het stimuleren van creativiteit.

Zoals in de vorige paragrafen duidelijk is geworden hebben het benutten van policy windows en het scheppen van de juiste condities voornamelijk te maken met het aantonen van de haalbaarheid van recombinateis en het genereren van doorzettingsmacht door het aantrekken van bestuurders. In beide gevallen is er geen invloed waargenomen op de ontwikkeling van legitimiteit. Hetzelfde kan gezegd worden voor onderhandelen. Deze

leiderschapskenmerk heeft vooral invloed op de ontwikkeling van recombinitie, maar niet op de ontwikkeling van legitimiteit.

8.4 Analyse van de invloed van leiderschapskenmerken

In de onderstaande tabel staat een overzicht van waargenomen relaties tussen leiderschapskenmerken en innovatie, efficiëntie en legitimiteit. Een plusje staat voor een positieve waargenomen relatie, terwijl een minnetje staat voor een negatieve waargenomen relatie. Een nul betekent dat er geen relatie tussen het leiderschapskenmerk en de variabele is waargenomen.

Tabel 8.1: Invloed van leiderschapskenmerken

		Innovatie	Efficiëntie	Legitimiteit
Controle	Hiërarchische verhoudingen	-	+	±
	Statische doeleinden	-	+	±
	Rationalisering	+	+	±
Interactie	Partijen verbinden	+	+	±
	Creativiteit stimuleren	+	-	±
	Contextafhankelijke verandering	+	-	±
Balans	Conditie scheppen	+	+	0
	Onderhandelen	+	+	0
	Policy windows benutten	+	+	0

De volgende tabel gaat dieper in op de relatie tussen leiderschapskenmerken en legitimiteit.

Tabel 8.2: Invloed van leiderschapskenmerken op legitimiteit

		Inputlegitimiteit	Throughputlegitimiteit
Controle	Hiërarchische verhoudingen	-	+
	Statische doeleinden	-	+
	Rationalisering	-	+
Interactie	Partijen verbinden	+	-
	Creativiteit stimuleren	+	-
	Contextafhankelijke verandering	+	-
Balans	Conditie scheppen	0	0
	Onderhandelen	0	0
	Policy windows benutten	0	0

Controle

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de inzet op hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden goed is voor de ontwikkeling van efficiëntie. Beide kenmerken geven managers de mogelijkheid om de kosten van het proces te beheersen. Het tegenovergestelde kan worden beweerd over de invloed van deze leiderschapskenmerken op de ontwikkeling van recombinitie. Door statische doeleinden worden de mogelijkheden voor recombinitie beperkt. Dit geldt ook voor de inzet op hiërarchische verhoudingen welke ervoor zorgt dat bepaalde partijen niet aan tafel kunnen komen te zitten. Het positieve effect van rationalisering op de ontwikkeling van recombinitie lijkt niet te passen in het algemene beeld dat controlekenmerken een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van recombinitie. Een verklaring hiervoor is dat rationalisering niet zozeer meer mogelijkheden voor

recombinatie creëert, maar wel de totstandkoming van recombinaie vergemakkelijkt. Efficiëntie is hierbij dus een bemiddelende factor. Met die kennis kan er in zijn algemeenheid gesproken worden van een spanning tussen de kenmerken van de leiderschaps categorie controle en de ontwikkeling van recombinaie. Hetzelfde kan gezegd worden over de verhouding van controlekenmerken met de ontwikkeling van inputlegitimitieit. Controlekenmerken hebben juist een positieve relatie met de ontwikkeling van efficiëntie en throughputlegitimitieit.



Controlekenmerken hebben een positieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie, maar een negatieve invloed op de ontwikkeling van recombinaie en inputlegitimitieit

Interactie

Leiderschapskenmerken als het verbinden van partijen, het stimuleren van creativiteit en contextafhankelijke verandering van doelstellingen, hebben in de casus A13 Overschie op de ontwikkeling van recombinaie een overwegend positieve invloed. Het verbinden van partijen zorgt voor meer mogelijkheden, meer functies kunnen worden gekoppeld, weerstand neemt af doordat meer belangen worden vertegenwoordigd. Ook de inputlegitimitieit wordt hiermee verbeterd. Creativiteit stimuleren heeft op de ontwikkeling van recombinaie een positieve uitwerking, maar wanneer de fase van creativiteit te lang duurt gaat dit juist ten koste van de efficiëntie in het proces. Rationalisering en het scheppen van de juiste condities zijn nodig om tot business cases te komen waarmee haalbare ideeën kunnen worden onderscheiden van de andere ideeën die niet gebruikt zullen worden. Contextafhankelijke doeleinden hebben een positieve invloed op de ontwikkeling van recombinaie en inputlegitimitieit. Partijen worden minder snel uitgesloten doordat er niet direct een richting wordt vastgelegd, maar een negatieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie en throughputlegitimitieit. Het verbinden van partijen heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie, maar de reden hiervoor is dat weerstand wordt verminderd (denk aan de Commissie Elverding). Inputlegitimitieit is hierbij zodoende de bemiddelende factor. Er kan in zijn algemeenheid gesproken worden over een spanning tussen interactiekenmerken en de ontwikkeling van efficiëntie en van throughputlegitimitieit.



Interactiekenmerken hebben een positieve invloed op de ontwikkeling van recombinaie, maar gaan ten koste van de efficiëntie en throughputlegitimitieit in het proces

Balans

Het scheppen van de juiste condities, onderhandelen en het benutten van policy windows hebben positieve invloeden op de ontwikkeling van innovatie en efficiëntie. Het overtuigen van betrokkenen, bijvoorbeeld door de haalbaarheid van een idee aan te tonen en het verzamelen van doorzettingsmacht versnellen het proces en zorgen dat innovatie dichterbij komt. Op de ontwikkeling van legitimitieit hebben deze leiderschapskenmerken geen waargenomen invloed. De balanskenmerken kunnen daardoor in de casus A13 Overschie

gezien worden als leiderschapskenmerken die voor lijm zorgen tussen enerzijds efficiëntie en anderzijds recombinitie, tussen controle en interactie.

8.5 Betekenis voor de verhoudingen binnen Atlantis Overschie

De gespannen relatie tussen efficiëntie en recombinitie kan in dit onderzoek worden teruggezien in de verhouding tussen inenters en schatgravers. De inenters (Rijkswaterstaat Zuid-Holland, Woonstad Rotterdam en deelgemeente Overschie) richten zich primair op efficiëntie door het gebruik van controlekenmerken, terwijl de schatgravers (WnT, IMI en diverse Atlantisgangers) trachten recombinitie tot stand te laten komen middels het gebruik van interactiekenmerken.



De tegenstelling tussen efficiëntie en recombinitie kan worden teruggezien in de verhoudingen tussen de betrokken partijen

De meeste van de moeizame verhoudingen kunnen tot de tegenstelling tussen efficiëntie en recombinitie worden herleid. Binnen Atlantis Overschie zetten met name Rijkswaterstaat Zuid-Holland, Woonstad Rotterdam en deelgemeente Overschie in op efficiëntie. De inzet binnen Rijkswaterstaat op efficiëntie zorgt voor een moeizame relatie tussen Rijkswaterstaat Zuid-Holland en WnT. Door de focus op uitvoering en beheer is het moeilijk om Rijkswaterstaat Zuid-Holland actief te betrekken. Respondenten van WnT kennen hierdoor grote moeite om door te breken in de organisatie. De inzet van een respondent van Woonstad Rotterdam op efficiëntie zorgt voor een problematische relatie met niet-stakeholders in Atlantis Overschie. Creativiteit wordt door de respondent van Woonstad weggezet als half werk en de niet-stakeholders worden onbelangrijk geacht in het proces. Om tot een project te komen moeten de belangrijke investeerders op bestuurlijk niveau met elkaar in contact treden, anders komt er niets van terecht. Vervolgens leidt de inzet van een respondent van de deelgemeente Overschie op efficiëntie tot het uitsluiten van mogelijke belangen in het proces. De deelgemeente wil geen diensten betrekken om zo op kosten te besparen. Het is echter zeer goed mogelijk dat de inmenging van gemeentelijke diensten tot gevolg heeft dat er meer informatie op tafel komt te liggen waardoor een beter beeld ontstaat van mogelijke belanghebbenden. Binnen Atlantis Overschie zijn WnT, het IMI en de niet-stakeholders gericht op recombinitie. Deze partijen zijn in opdracht van WnT bezig met een gezamenlijke doelstelling (waarde creëren voor de snelweg) en versterken elkaar in deze bezigheid. Geen van de betrokken partijen zet in op inputlegitimiteit, met uitzondering van één respondent van de groep Atlantisgangers. Hierdoor zijn omwonenden nauwelijks in het proces betrokken. Door het gebrek aan inzet op inputlegitimiteit worden zij vooralsnog uitgesloten.

8.6 Implicaties voor de ontwikkeling van innovatie, efficiëntie en legitimiteit

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn interessant omdat in hoofdstuk 6 duidelijk werd dat zowel de ontwikkeling van recombinitie als de ontwikkeling van inputlegitimiteit een positief effect kunnen hebben op de ontwikkeling van efficiëntie. De inzet van diverse respondenten op leiderschapskenmerken van de categorie controle hebben daarom dus, zo blijkt nu, slechts een korte termijn effect. Op de langere termijn is het voor efficiëntie mogelijk beter om in te zetten op recombinitie en inputlegitimiteit dan op efficiëntie en throughputlegitimiteit, daar verwachte kostenbesparingen en waardeinstijgingen op de lange

termijn door het gebrek aan recombinate juist zullen afnemen en weerstand door het gebrek aan inputlegitimitieit op de lange termijn zal zorgen voor langere procedures en daarmee gepaard gaande hogere kosten.

Eén van de opvallendste waarnemingen uit dit hoofdstuk is dat inputlegitimitieit goed bij recombinate past, terwijl throughputlegitimitieit beter bij efficiëntie past wanneer de invloed van leiderschapskenmerken wordt onderzocht. De verklaring hiervoor is dat de inzet op statische doeleinden en hiërarchische verhoudingen (met name bij betrokken overheden) als instrument dienen om het stelsel van democratische normen en regels te borgen. Het zijn kenmerken die goed passen in een representatieve democratie, maar die een negatief effect hebben op de inputlegitimitieit, welke in een proces als Atlantis Overschie op de lange termijn misschien wel voor een hogere efficiëntie kan zorgen.

Wanneer er in de casus A13 Overschie zodoende minder zou worden ingezet op controlekenmerken en meer op interactiekenmerken, valt op het vlak van recombinateontwikkeling veel winst te behalen. Dit gaat ten koste van de throughputlegitimitieit, maar komt ten goede aan de inputlegitimitieit in het proces. Hierdoor ontstaat op de lange termijn mogelijk ook een positief effect op de ontwikkeling van efficiëntie. Balanskenmerken komen om de hoek kijken om ervoor te zorgen dat het proces niet blijft hangen in een creatieve fase en om de weg binnen de betrokken organisaties naar de bestuurders te vinden. Zonder de inzet op dergelijke activiteiten zal de projectfase niet makkelijk worden bereikt. Om tot business cases te kunnen komen is het bijvoorbeeld cruciaal om op onderhandelen in te zetten. In Atlantis Overschie ontbreekt een gezamenlijke opgave. Een business case kan alleen dan omarmd worden door meerdere partijen indien deze een oplossing biedt voor gezamenlijke problemen, er van een gedeelde urgentie kan worden gesproken.

9. Invloed van andere factoren

Naast leiderschapskenmerken zijn er in het onderzoek diverse externe factoren naar voor gekomen die de ontwikkeling van recombinitie, efficiëntie en legitimiteit beïnvloeden. In dit korte hoofdstuk wordt aandacht besteed aan deze factoren. Ook deze factoren kunnen mogelijk worden beschouwd als voorbeelden van leiderschap, maar in dit onderzoek zijn ze naar voren gekomen als voorbeelden van dynamiek met invloed op het proces, in plaats van als voorbeelden voor leiderschap binnen het proces.

Andere pilots in Operatie Atlantis

De ontwikkelingen van het proces in Operatie Atlantis worden niet alleen bepaald in de praktijkcasus van Overschie. Zoals al eerder in het onderzoek duidelijk blijkt heeft de casus A8/A9 in Noord-Holland vanwege behaalde successen een grote invloed op het verloop van de casus A13 in Rotterdam. “De sessie A8/A9, het concreet aan de slag gaan, heeft veel winst, credits opgeleverd.” “Uit de A8/A9 zijn drie business ideas voortgekomen. Dat zijn haalbare kaarten. In Atlantis Overschie hebben we een beginnetje nodig en wat mij betreft zou dat met het groen kunnen beginnen.” “Vaak blijf je in dit soort processen op idee niveau hangen, maar dit is net een stapje verder. Je moet daarvoor de juiste mix van mensen hebben en continuïteit in het denken, zoals in de klankbordgroep die we voor A8/A9 hebben gehad.” “Bij A8/A9 hebben we in eerste instantie een aantal voorbereidende sessies gehad, met niet eens alle partijen, om te kijken wat interessante business ideas zijn. Daar wilde ik in Overschie de bijeenkomst van 3 juni voor gebruiken. Kom je weer op dezelfde ideeën uit als je voor zo’n gebied aan de gang gaat? Misschien is het wel een standaard beginpunt of spelen er juist heel andere dingen in Overschie.” Uit deze citaten kan worden geconcludeerd dat de casus A8/A9 zowel op de ontwikkeling van efficiëntie als op de ontwikkeling van recombinitie invloed heeft gehad. De richting van recombinitie is mede ingegeven door de business ideas die in de casus A8/A9 zijn ontwikkeld. Het succes van business ideas in de casus A8/A9 heeft het proces in de casus A13 versneld. De introductie van deze business ideas in de casus A13 is een bewuste keuze geweest van betrokken managers. Toch kan de invloed die van de casus A8/A9 uitgaat niet volledig door de inzet van managers in Operatie Atlantis worden verklaard. Wanneer de casus A8/A9 minder succesvol zou zijn verlopen, zou dit eveneens gevolgen hebben gehad voor Atlantis Overschie. Het was in ieder geval moeilijker geweest om bestuurders binnen Rijkswaterstaat van het nut en van de noodzaak van de praktijkcasus in Overschie te (blijven) overtuigen.

Politieke ontwikkelingen

Door ontwikkelingen in de politiek kunnen bepaalde oplossingen in beeld komen of uit beeld raken. De verbinding tussen de A13/A16 is daarvan een voorbeeld. “Het hypothetische is het meest lastige. Kabinetten vallen, de A16 is uit beeld geraakt”, zo zegt een respondent van Woonstad Rotterdam. “Als zowel de A4 als de A13/A16 geen doorgang vinden en er wordt besloten de A13 te verbreden in het nieuwe kabinet, dan is dat voor ons niet goed. Sinds eergisteren (verkiezingsdag, red.) is het dus spannend. In Rotterdam wordt er stevig gelobbyd voor deze verbinding, maar bij de brede heroverweging is deze optie doorgestreept. Na de laatste verkiezingen verandert dit mogelijk weer. “ Het kan zomaar dat een nieuw kabinet zegt van het komt er wel. Het hangt heel erg af van hoe het nu in de politiek gaat lopen. VVD gaat natuurlijk heel erg investeren in infrastructuur dus die zullen dit soort plannen misschien juist wel aangrijpen om het hard door te zetten. Wat dat betreft is het bij RWS ook de waan van de dag, van de politiek. Nu ligt het stil, maar het kan zomaar zijn dat er iemand komt die bij wijze van spreken wil dat gisteren de plannen klaar zijn.” Ook op lokaal niveau hebben politieke ontwikkelingen invloed op het proces. “Vroeger kon je één wethouder aanspreken. Toen hadden we Rik Grashoff en die was ook heel enthousiast en heel bevlogen daarmee bezig. Nu ben ik er niet uit wie ik precies moet hebben. De

portefeuille milieu is verdeeld over vier wethouders.” Politieke ontwikkelingen hebben invloed op de richting waarin recombines gezocht kunnen worden, zo blijkt uit de discussie over de A13/A16. Ook is de politiek bepalend aan welke politieke bestuurder aan tafel komt te zitten. Persoonlijke verschillen tussen elkaar opvolgende politici kunnen er voor zorgen dat recombines wel of niet worden omarmd.

Een personele wisseling

Tot besluit is het proces van Atlantis Overschie beïnvloed door een personele wisseling bij het IMI. Een respondent van het IMI gaat kort in op deze wisseling. “In de periode dat je zoiets begint te merken, dat je minder kunt doen dan je wilt, daarin zit wat vertraging.” Ook geeft hij aan zichzelf nog even in te moeten werken. “Ik ben sinds vorige week betrokken, ik heb op inhoud enige achterstand.” Geconcludeerd kan worden dat deze personele wisseling voor enige vertraging heeft gezorgd en daardoor een (bescheiden) negatieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van efficiëntie in het proces.

10. Conclusies en aanbevelingen

De vraag die in het eerste hoofdstuk van deze scriptie is geformuleerd was tweeledig. De eerste vraag was over welke leiderschapskenmerken managers in de beleidsvoorbereiding van een complex infrastructureel project beschikken. De tweede vraag was welke van deze leiderschapskenmerken een positief effect hebben op het innovatief, efficiënt en legitiem ontwikkelen van dit project.

10.1 Conclusies

Atlantis Overschie is een pilot van Operatie Atlantis en bevindt zich in de beleidsvoorbereidingsfase. Indien er een oplossing tot stand komt voor de problemen die betrokken partijen ondervinden, kan er een project worden opgestart waarbij de focus hoogstwaarschijnlijk op de snelweg A13 zal liggen. Rijkswaterstaat heeft Operatie Atlantis immers opgestart met als doel de waarde van de snelweg te verhogen. Dit proces van het vinden van waardecreatie wordt geleid door het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI).

Hoe kan de achtergrondsituatie van de casus A13 op het gebied van innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling worden getypeerd?

De achtergrond van Operatie Atlantis begint bij een signalering van Rijkswaterstaat dat lokale weerstand zorgt voor inefficiëntie bij de totstandkoming van infrastructurele projecten. Operatie Atlantis moet primair gezien worden als methode om ideeën te genereren over het verminderen van weerstand bij lokale partijen. Hiertoe is het IMI een creatieve ideeënfase gestart, waarin op een gegeven moment de keuze is gemaakt om praktijkcasussen te zoeken. De behoefte ontstond immers om ideeën concreet te maken en te implementeren, om te laten zien dat het niet alleen maar luchtfietsen is. Het IMI en verschillende niet-stakeholders die betrokken zijn bij Atlantis Overschie spelen een bemiddelende rol tussen enerzijds de partijen op Rijksniveau en anderzijds de lokale partijen. De partijen op Rijksniveau hebben als doel de doorstroom van verkeer te kunnen garanderen. De lokale partijen willen juist de leefkwaliteit in Overschie vergroten. Om dit te kunnen bereiken moet volgens deze partijen de woningvoorraad worden vernieuwd. Dit kan alleen als er op het gebied van milieu stappen worden gemaakt. Gezamenlijk zetten deze lokale partijen in op een ombuiging van de A13 boven Overschie langs. Parallel aan de rolverdeling die Francis Bacon voor ogen had laten de in Atlantis Overschie betrokken niet-stakeholders zich goed beschrijven als schatgravers en vuurdoers. Zij toetsen de haalbaarheid van concepten en geven aan aan welke voorwaarden deze concepten moeten voldoen met behulp van hun expertise op tal van gebieden. De procesbegeleiders van het IMI en van WnT lijken op de cartografen die zoeken naar verbindingen tussen partijen. De belanghebbenden in Overschie, zoals Rijkswaterstaat, Woonstad Rotterdam en de deelgemeente Overschie en ook omwonenden zijn alchemisten of inenters. Zij zijn belast met de uitvoering van specifieke recombines.

De pilot Overschie is een praktijkcasus. Omdat de introductie van business ideas een positief effect heeft gehad op een andere praktijkcasus, namelijk de A8/A9 wordt getracht deze werkwijze ook in Atlantis Overschie in te voeren. Betrokkenen bij Atlantis Overschie zitten in een fase waarin gezocht wordt naar een gezamenlijke probleemstelling (zie figuur 10.1). De urgentie ontbreekt voornamelijk bij betrokken stakeholders om zo'n gezamenlijke opgave te kunnen formuleren. Deze is nodig om tot een heldere business case te kunnen komen.

Figuur 10.1: Rondenanalyse

Ronde 1	Signalering inefficiëntie bij infrastructurele projecten door lokale weerstand
Kritieke beslissing	Inzet Operatie Atlantis als methode om ideeën te genereren om weerstand bij lokale partijen te verminderen
Ronde 2	Creatieve ideeënfase
Kritieke beslissing	Keuze A13 als praktijkcasus om ideeën uit Atlantis te implementeren
Ronde 3	Voortgang creatieve ideeënfase, nu toegespitst op Overschie
Kritieke beslissing	Introductie business ideas met het oog op haalbaarheid ideeën
Ronde 4	Formulering gezamenlijke opgave m.b.t. A13 Overschie
Kritieke beslissing	Te verwachten keuze voor een bepaalde business case

Door bedachte recombines in business cases te gieten verwacht men dat er mogelijkheden ontstaan tot kostenreductie en waardecreatie middels het implementeren van deze recombines. Vanuit de casus A8/A9 zijn zo verschillende business cases ontworpen, die van het leefomgevingsbedrijf, de verkeersonderneming en de energiecoöperatie (zie tabel 10.1). Elk van deze business cases sluit aan op het concept van de energieweg, waarin een verrijking plaatsvindt van de snelweg.

Tabel 10.1: Overzicht recombines

Concept	Business ideas	Recombines
Energieweg (verrijken van de snelweg)	Verkeersonderneming (bereikbaarheid als productiefactor)	Wonen, zorg en mobiliteit combineren
	Leefomgevingsbedrijf (balans tussen functies in een gebied)	Compensatiemaatregelen vanwege geluid en fijnstof
		Waternetverbindingen en groenvoorzieningen
		Geraniumsproject met burens (bottom up groeiende leefbaarheid)
		Lokaal investeren door Rotterdam Airport
	Energiecoöperatie (opwekken van duurzame energie op of langs de snelweg)	Snelweg als warmtewisselaar t.b.v. wko
		Energie winnen uit biomassa (+ inzet vmbo-scholieren)
Asfaltcollectoren in de snelweg		

Recombines lenen zich goed voor business cases omdat partijen in recombines gebruik maken van bestaande middelen om tot een geheel nieuwe toepassing te komen. Hierbij profiteren de deelnemers van schaalvoordelen en kostenreductie door hun samenwerking en tegelijkertijd van waardecreatie. Hierdoor kan op het gebied van efficiëntie winst worden behaald. Recombinate kan tevens een positief effect hebben op legitimiteit doordat burgers zelf verantwoordelijk worden voor de productie van een dienst of goed. Zij worden immers shareholder in plaats van stakeholder. Door recombines als business ideas te gebruiken is het echter mogelijk dat dit positieve effect niet wordt bereikt. Burgers zijn immers mogelijk, maar niet noodzakelijk shareholder in te bedenken business cases. Slechts die partijen worden shareholder die waarde kunnen toevoegen. Wanneer burgers en lokale ondernemers daardoor buiten de boot vallen heeft dit zelfs een negatief effect op de

legitimiteit van zo'n business case. Burgers die niet betrokken worden in een business case blijven immers stakeholder en een minder goed geborgde legitimiteit kan zorgen voor lokale weerstand en vertraging in het proces. In Atlantis Overschie is het vooralsnog de vraag of omwonenden in de te ontwerpen business case(s) worden betrokken. Zowel het IMI als de deelgemeente zijn hier nog wat huiverig voor. Ook de discussie binnen Atlantis Overschie over de aard van mogelijke recombines, groot en meeslepend versus klein en vraaggestuurd heeft hiermee te maken. Bij kleine recombines kunnen omwonenden mogelijk het voortouw nemen. Bij grote ingrepen zijn vooral de belangrijke investeerders aan zet.

Welke leiderschapskenmerken kunnen in de casus A13 bij welke managers worden waargenomen?

Voor het zoeken naar leiderschapskenmerken is gebruik gemaakt van sensitizing concepts in het theoretisch kader van deze scriptie. Voor een duidelijk beeld kunnen de gebruikte leiderschapskenmerken onderscheiden worden in de categorieën controle, interactie en balans (zie tabel 10.2). Het inzetten op hiërarchische verhoudingen, het vasthouden aan vastgestelde doeleinden en de rationalisering van het proces behoren tot de eerste categorie. Met name bij de belangrijke stakeholders in Overschie, de deelgemeente, de woningcorporatie en Rijkswaterstaat zijn deze kenmerken te vinden. Ook bij het IMI is sprake van het vasthouden aan statische doeleinden, wat als logisch gevolg kan worden gezien van het feit dat deze organisatie door Rijkswaterstaat is gevraagd om het proces te begeleiden. Het IMI en diverse niet-stakeholders bij Atlantis Overschie zitten over het algemeen veel meer op de categorieën interactie en balans dan op de categorie controle. Tot de categorie interactie behoren het verbinden van partijen, het stimuleren van creativiteit en het omgaan met contextafhankelijke veranderingen in doelstellingen. Tot de categorie balans behoren het scheppen van de juiste condities, onderhandelen en het benutten van policy windows. Opvallend is dat deze kenmerken van balans buiten IMI en Atlantis ook ruim bij de belangrijkste stakeholders vertegenwoordigd zijn. Dit kan erop duiden dat de inzet op balanskenmerken, de inzet op controle en interactie overstijgt en beide uiteinden bij elkaar brengt.

Het scheppen van de juiste condities en het verbinden van partijen worden het meest vaak genoemd als leiderschapskenmerken. Het verbinden van partijen is precies waarvoor Operatie Atlantis is gestart en dat deze kenmerk vaak naar voren komt kan als logisch gevolg hiervan worden gezien. De frequentie van het leiderschapskenmerk condities scheppen heeft mogelijk te maken met de fase waarin het proces zich nu bevindt. Een fase waarin de haalbaarheid van recombines zal worden getoetst en waarin wordt gezocht naar individuen met doorzettingsmacht. De interne organisatie bij Rijkswaterstaat dient te worden overtuigd om met een specifiek project aan de slag te kunnen. De inzet van belangrijke stakeholders op controle heeft te maken met het zo efficiënt mogelijk willen werken. Het proces van Atlantis Overschie mag daarom eigenlijk niet veel kosten, maar moet wel zo veel mogelijk opleveren.

De rolverdeling van Francis Bacon komt ook hier naar voren. De inzet van Atlantisingangers op het scheppen van condities kan gezien worden als methode om naar de haalbaarheid te kijken en om voorwaarden voor succesvolle recombines op tafel te leggen. De rol van cartograaf komt terug in de constatering dat zowel WnT als het IMI inzetten op het verbinden van partijen. Tot slot kunnen de rollen van alchemisten en inenters bij de belangrijke stakeholders worden teruggezien. De inzet op controlekenmerken past bij deze twee rollen, die voornamelijk belast zijn met de uitvoering van specifieke projecten. Weldoeners, die trachten het proces in een stroomversnelling te brengen, bevinden zich onder alle groepen betrokkenen.

Tabel 10.2: Waargenomen leiderschapkenmerken

	Controlekenmerken			Interactiekenmerken			Balanskenmerken		
	Hiërarchische verhoudingen	Statische doelen	Rationalisering	Partijen verbinden	Creativiteit stimuleren	Contextafhankelijke veranderingen	Conditie scheppen	Onderhandelen	Policy windows benutten
WnT 1			X				X		
WnT 2		X	X	X			X		
Woonstad		X							X
Overschie	X				X	X	X		X
RWS ZH		X	X						X
IMI 1				X	X		X		X
IMI 2		X	X	X				X	
IMI 3				X					
Atlantis 1			X				X		
Atlantis 2						X	X	X	X
Atlantis 3							X		
Atlantis 4				X	X				X

Welke leiderschapkenmerken hebben een positieve invloed op innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling?

Efficiënte ontwikkeling vaart wel bij de inzet op controlekenmerken. Hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden geven managers de mogelijkheid om de kosten van het proces te beheersen. Het tegenovergestelde kan worden beweerd over de invloed van deze leiderschapkenmerken op de ontwikkeling van recombinate. Door hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden worden de mogelijkheden voor recombinate beperkt. Rationalisering vergemakkelijkt de totstandkoming van recombinate, maar creëert niet meer mogelijkheden voor recombinate. Efficiëntie is hierbij dus een bemiddelende factor. Er kan gesproken worden van een spanning tussen de kenmerken van de leiderschaps categorie controle en de ontwikkeling van recombinate. Hetzelfde kan gezegd worden over de verhouding van controlekenmerken met de ontwikkeling van inputlegitimitieit. Het gebruik van hiërarchische verhoudingen zorgt ervoor dat niet direct alle relevante partijen aan tafel komen te zitten. Ook het vasthouden aan doelstellingen heeft een negatief effect op het betrekken van partijen, er wordt immers al snel een richting vastgelegd, waardoor partijen worden uitgesloten. Controlekenmerken hebben juist een positieve relatie met de ontwikkeling van throughputlegitimitieit. Volgens het representatieve model van democratie zou beargumenteerd kunnen worden dat het goed is dat bestuurders van deelgemeente Overschie de bevoegdheid hebben om te beslissen over de inzet van gemeentelijke diensten. Op die manier wordt er rekening gehouden met democratische normen en regels. Rationalisering is een belangrijke leiderschapkenmerk in het proces van Atlantis Overschie. De introductie van business cases bijvoorbeeld heeft er mee te maken dat slechts die partijen worden betrokken die waarde vertegenwoordigen. 'Het geld volgen' is een voorbeeld van sturen op resultaat, terwijl dit ten koste kan gaan van de betrokkenheid van belangen en

dus van de inputlegitimiteit in het proces. Rationalisering heeft weer een positief effect op de throughputlegitimiteit. Het geld volgen heeft immers ook gevolgen voor de schatkist en dus voor de belastingbetaler.

Tabel 10.3: Invloed van leiderschapskenmerken

		Innovatie	Efficiëntie	Legitimiteit
Controle	Hiërarchische verhoudingen	-	+	±
	Statische doeleinden	-	+	±
	Rationalisering	+	+	±
Interactie	Partijen verbinden	+	+	±
	Creativiteit stimuleren	+	-	±
	Contextafhankelijke verandering	+	-	±
Balans	Conditie scheppen	+	+	0
	Onderhandelen	+	+	0
	Policy windows benutten	+	+	0

Tabel 10.4: Invloed van leiderschapskenmerken op legitimiteit

		Inputlegitimiteit	Throughputlegitimiteit
Controle	Hiërarchische verhoudingen	-	+
	Statische doeleinden	-	+
	Rationalisering	-	+
Interactie	Partijen verbinden	+	-
	Creativiteit stimuleren	+	-
	Contextafhankelijke verandering	+	-
Balans	Conditie scheppen	0	0
	Onderhandelen	0	0
	Policy windows benutten	0	0

Leiderschapskenmerken als het verbinden van partijen, het stimuleren van creativiteit en contextafhankelijke verandering van doelstellingen, hebben op de ontwikkeling van recombinitie een overwegend positieve invloed. Het verbinden van partijen zorgt voor meer mogelijkheden, meer functies kunnen worden gekoppeld, weerstand neemt af doordat meer belangen worden vertegenwoordigd. Ook de inputlegitimiteit wordt hiermee verbeterd. Creativiteit stimuleren heeft op de ontwikkeling van recombinitie een positieve uitwerking, maar wanneer de fase van creativiteit te lang duurt gaat dit juist ten koste van de efficiëntie in het proces. Rationalisering en het scheppen van de juiste condities zijn nodig om tot business cases te komen waarmee haalbare ideeën kunnen worden onderscheiden van de andere ideeën die niet gebruikt zullen worden. Contextafhankelijke doeleinden hebben een positieve invloed op de ontwikkeling van recombinitie en inputlegitimiteit. Partijen worden minder snel uitgesloten doordat er niet direct een richting wordt vastgelegd, maar een negatieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie en throughputlegitimiteit. Het verbinden van partijen heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie, maar de reden hiervoor is dat weerstand wordt verminderd (denk aan de Commissie Elverding). Inputlegitimiteit is hierbij zodoende de bemiddelende factor. Er kan in zijn algemeenheid gesproken worden over een spanning tussen interactiekenmerken en de ontwikkeling van efficiëntie en van throughputlegitimiteit.

Het scheppen van de juiste condities, onderhandelen en het benutten van policy windows hebben positieve invloeden op de ontwikkeling van innovatie en efficiëntie. Het overtuigen

van betrokkenen, bijvoorbeeld door de haalbaarheid van een idee aan te tonen en het verzamelen van doorzettingsmacht versnellen het proces en zorgen dat innovatie dichterbij komt. Op de ontwikkeling van legitimiteit hebben deze leiderschapskenmerken geen waargenomen invloed. De balanskenmerken kunnen daardoor in de casus A13 Overschie gezien worden als leiderschapskenmerken die voor lijm zorgen tussen enerzijds efficiëntie en anderzijds recombinitie, tussen controle en interactie.

De inzet van diverse respondenten op leiderschapskenmerken van de categorie controle hebben een korte termijn effect. Op de langere termijn is het voor efficiëntie mogelijk beter om in te zetten op recombinitie en inputlegitimiteit dan op efficiëntie en throughputlegitimiteit, daar verwachte kostenbesparingen en waardeinstijgingen op de lange termijn door het gebrek aan recombinitie juist zullen afnemen en weerstand door het gebrek aan inputlegitimiteit op de lange termijn zal zorgen voor langere procedures en daarmee gepaard gaande hogere kosten. De inzet op statische doeleinden en hiërarchische verhoudingen als instrument (met name bij betrokken overheden) dienen om het stelsel van democratische normen en regels te borgen. Het zijn kenmerken die goed passen in een representatieve democratie, maar die een negatief effect hebben op de inputlegitimiteit, welke in een proces als Atlantis Overschie op de lange termijn misschien wel voor een hogere efficiëntie kan zorgen.

De gespannen relatie tussen efficiëntie en recombinitie kan in dit onderzoek worden teruggezien in de verhouding tussen inenters en schatgravers. De inenters (Rijkswaterstaat Zuid-Holland, Woonstad Rotterdam en deelgemeente Overschie) richten zich primair op efficiëntie door het gebruik van controlekenmerken, terwijl de schatgravers (WnT, IMI en diverse Atlantisgangers) trachten recombinitie tot stand te laten komen middels het gebruik van interactiekenmerken. Door de focus op uitvoering en beheer is het moeilijk om Rijkswaterstaat Zuid-Holland in het proces te betrekken. Woonstad Rotterdam en de Atlantisgangers staan tegenover elkaar. Atlantisgangers bedienen zich van creativiteit om tot ideeën voor recombinitie te komen. Bij Woonstad Rotterdam is een respondent juist bang dat deze creativiteit uiteindelijk weinig op zal leveren voor zijn organisatie. Om deze reden worden er liever ook niet te veel kosten gemaakt aan deze creativiteit. Ook de deelgemeente Overschie probeert de kosten te beperken. Gemeentelijke diensten worden om die reden nog niet uitgenodigd. Omdat geen van de betrokken partijen inzet op inputlegitimiteit worden ook omwonenden vooralsnog niet uitgenodigd.

Welke andere factoren dan leiderschapskenmerken komen naar boven als oorzaken voor innovatieve, efficiënte en legitieme ontwikkeling?

Er zijn drie andere factoren dan leiderschapskenmerken waargenomen die invloed hadden op de ontwikkeling van recombinitie, efficiëntie en legitimiteit in het proces. De ontwikkelingen in een andere praktijkcasus van Operatie Atlantis, hadden de meeste invloed, misschien zelfs meer dan de leiderschapskenmerken zelf, op het verloop van de ontwikkelingen in de casus A13. Uit de casus A8/A9 zijn drie business ideas voortgekomen die voorlopig ook in de casus A13 zijn omarmd. Door succes in de casus A8/A9 is vertrouwen gekweekt voor andere casussen zoals de A13. Op het gebied van haalbaarheid van recombinities is een groot deel van het gedachtegoed uit de casus A8/A9 overgenomen. Politieke ontwikkelingen hebben een grote invloed op de richting waarin naar recombinities wordt gezocht. De politieke discussie over de verbinding tussen de A13 en de A16 is voor de casus heel belangrijk. Bij doorgang van dit plan wordt het misschien mogelijk om de ruimtelijke inrichting in Overschie drastisch te veranderen. Wanneer het plan definitief wordt afgeschoten heeft dit direct gevolgen voor de betrokkenheid van partijen in Atlantis. Voorlopig wordt er echter geen beslissing verwacht op dit vlak. Tot besluit is het proces in Atlantis Overschie in geringe mate beïnvloed door een personele wisseling in het procesmanagement. Hierdoor is enige vertraging opgelopen in de voortgang. Deze personele wisseling lijkt op de lange termijn echter nauwelijks gevolgen te hebben.

Over welke leiderschapskenmerken beschikken managers in de beleidsvoorbereiding van een complex infrastructureel project en welke leiderschapskenmerken hebben een positief effect op het innovatief, efficiënt en legitiem ontwikkelen van dit project?

Wanneer de betrokken actoren in Atlantis Overschie langs de rolverdeling van Francis Bacon worden gelegd ontstaat een beeld van de verhoudingen tussen deze partijen in Overschie. De belangrijkste stakeholders laten zich gelden als inenters, daar waar de niet-stakeholders zich inzetten als schatgravers en vuurdovers. Het IMI en WnT zijn de cartografen die naar verbindingen tussen beide werelden zoeken.

De inzet van de geïdentificeerde inenters bij Rijkswaterstaat (Zuid-Holland), deelgemeente Overschie en Woonstad Rotterdam op controlekenmerken, heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie in het proces. Deze partijen zijn gericht op opbrengsten voor de eigen organisatie en besparen zodoende op de kosten voor activiteiten die niet direct iets opleveren. Deze houding heeft negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van recombinitie, aangezien niet alle mogelijke oplossingsrichtingen kunnen worden verkend. Ook is er sprake van een negatieve invloed op inputlegitimititeit, daar niet alle mogelijke belangen kunnen worden vertegenwoordigd. De inzet op controlekenmerken kan wel worden begrepen vanuit de invloed die hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden hebben op throughputlegitimititeit. Om niet in de sfeer van ideeën te blijven hangen wordt er een vertaalslag gemaakt naar concrete business cases. Deze ontwikkeling is slecht voor de inputlegitimititeit in het proces omdat in deze business cases alleen partijen worden vertegenwoordigd die van waarde zijn voor een bepaalde gekozen richting. Zo is het mogelijk dat bepaalde belangen buiten de boot vallen.

Indien er recombinities tot stand komen heeft dit naar verwachting een positief effect op de efficiëntie in het proces. Doordat partijen gezamenlijk gebruik maken van bestaande middelen profiteren deelnemers van schaalvoordelen en van kostendeling. Ook kan recombinitie een positief effect hebben op legitimititeit wanneer omwonenden worden betrokken als shareholders. Door de introductie van business cases kan het echter ook zo zijn dat deze positieve ontwikkeling van legitimititeit niet tot stand komt. In plaats van als shareholders betrokken te worden, blijven omwonenden dan als stakeholder achter.

Door recombinities tot stand te laten komen worden zowel de efficiëntie als mogelijk ook de legitimititeit in het proces versterkt. De inzet van belangrijke stakeholders in Atlantis Overschie op korte termijn efficiëntie heeft echter een negatieve impact op de totstandkoming van recombinities, welke mogelijk niet gevonden worden. De introductie van business cases heeft als gevolg dat omwonenden mogelijk buiten de boot vallen. Hierdoor blijft de weerstand van lokale belangen, in dit geval van omwonenden, een belangrijke factor. Op lange termijn heeft dit tot gevolg dat de efficiëntie juist niet gediend wordt. Een verandering in de houding van de belangrijkste stakeholders is daarom nodig om zowel op het gebied van innovatie, als op het gebied van legitimititeit en efficiëntie winst te boeken.

10.2 Theoretische reflectie

De inzichten die in dit onderzoek zijn opgedaan hebben een bevestigde en aanvullende werking ten opzichte van de in het theoretisch kader gepresenteerde sensitizing concepts. Het effect van recombinitie op efficiëntie middels kostenbesparingen en waardecreatie wordt in het onderzoek bevestigd wanneer respondenten de verwachting uitspreken dat middels de formulering van business cases deze baten inderdaad kunnen worden gerealiseerd. Ook met betrekking tot de kennis over efficiëntie in projecten geeft dit onderzoek een bevestigend beeld. Tijd- en kostenoverschrijdingen van projecten in de afgelopen decennia hebben van efficiëntie een heet hangijzer gemaakt. Democratische participatie en innovatieve werkwijzen worden daarom vaak gemeden door managers in infrastructurele projecten. Ook in Operatie

Atlantis is er sprake van enige huivering om democratische participatie tot stand te brengen. Recombinaties komen moeizaam tot stand doordat belangrijke stakeholders inzetten op hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden. Er wordt door managers weinig aandacht besteed aan inputlegitimiteit in het proces. Op Throughputlegitimiteit wordt beter gescoord. Het beleidsnetwerk van Operatie Atlantis kan zodoende aan de hand van de maatstaven van Sørensen en Torfing niet makkelijk als legitiem of illegitiem worden gewaardeerd. Wel kan aan de hand van de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (zie hiervoor het theoretisch kader) worden 'gemeten' welke bestuursstijl wordt gehanteerd in de casus. Atlantis Overschie voldoet het beste aan de kenmerken van participatief bestuur. De burger wordt gezien als adviseur, maar mag nog niet meebeslissen. De kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is dat het proces zich in een prille fase bevindt en dat er op een later moment misschien juist heel veel aandacht aan inputlegitimiteit zal worden besteed.

Aanvullende inzichten levert het onderzoek ook. Het belangrijkste inzicht uit dit onderzoek is dat recombinitie mogelijk tot een verbetering van legitimiteit kan leiden, maar evenwel ook het omgekeerde effect kan hebben. Recombinitie an sich is een mooi instrument om de efficiëntie te verhogen, maar om inputlegitimiteit te verbeteren zullen betrokkenen in het beleidsnetwerk hier meer aandacht aan moeten besteden. Het is daarom noodzakelijk dat belangrijke stakeholders hun houding veranderen en hun blik wat meer van de korte termijn efficiëntie zullen afwenden. Dit gaat in tegen de algemene tendens om juist meer op efficiëntie te sturen. Om zover te komen is ook het inzicht interessant dat dit onderzoek levert over de invloed die leiderschapskenmerken uitoefenen. Controlekenmerken scoren voornamelijk op de ontwikkeling van efficiëntie en throughputlegitimiteit, terwijl interactiekenmerken juist scoren op de ontwikkeling van recombinitie en inputlegitimiteit. Van de balanskenmerken kan worden gezegd dat ze zowel op de ontwikkeling van innovatie als van efficiëntie een positieve invloed hebben. De balanskenmerken scoren op beide variabelen goed, maar hebben weinig effect op de ontwikkeling van input- of throughputlegitimiteit.

10.3 Kanttekeningen en toekomstig onderzoek

Bij het onderzoek zijn diverse kanttekeningen te plaatsen. Zo is het in verband met de beperkte tijd die voor het onderzoek stond niet mogelijk geweest om daadwerkelijk alle partijen in Overschie te interviewen. Hierdoor is het mogelijk dat de inzet van onder meer de omwonenden anders is geïnterpreteerd dan wanneer deze partijen wel in het onderzoek waren meegenomen. Ook hadden interviews met partijen als Eneco, milieuorganisaties en diverse gemeentelijke diensten mogelijk meer licht kunnen werpen op de mogelijkheden en onmogelijkheden van genoemde recombinities.

Een tweede kanttekening moet worden geplaatst bij het feit dat het onderzoek is uitgevoerd bij een proces dat zich in een zeer prille startfase bevindt. Veel van de betrokkenen moeten zich mogelijk nog ontwikkelen in hun rol en het is niet ondenkbaar dat na verloop van enige tijd veranderingen zullen plaatsvinden in de manier waarop betrokkenen zich van leiderschapskenmerken bedienen. Wanneer het onderzoek in een later stadium van het proces had plaatsgevonden had er mogelijk ook meer gezegd kunnen worden over de richting van het proces en de invloed van betrokkenen op de keuze van (een) bepaalde recombinitie(s).

Voor toekomstig onderzoek is het mogelijk interessant om te analyseren hoe bepaalde business cases daadwerkelijk effect hebben op de ontwikkeling van innovatie, efficiëntie en legitimiteit. Met name het indirecte effect op efficiëntie, via de effecten op innovatie en legitimiteit, is hierbij belangrijk, om te achterhalen in welke mate deelnemers in werkelijkheid kunnen profiteren van kostenbesparingen en waardecreatie. Dit zou belangrijke aanvullende conclusies kunnen opleveren over de nut en noodzaak van een andere houding bij primaire stakeholders in zo'n proces.

10.4 Aanbevelingen

Het concept 'energieweg' is één van de vier concepten van Operatie Atlantis die als oplossingen moeten gaan dienen voor de negatieve associaties die mensen met de snelweg hebben. In plaats van de weg alleen als functie te zien om van A naar B te komen, kan de weg worden verrijkt met andere functies.

In de casus A8/A9 zijn hiertoe drie business ideas ontwikkeld. In de verkeersonderneming wordt mobiliteit met productie gecombineerd. Mobiliteit is onderdeel van het productieproces en een goede bereikbaarheid creëert waarde voor de organisatie. Het leefomgevingsbedrijf creëert waarde door mobiliteit met andere functies in balans te brengen. In Overschie is sprake van geluidsoverlast door de weg en de woonkwaliteit wordt op sommige plaatsen door de weg verkleind. Recombinaties moeten er daarom voor zorgen dat er weer een balans ontstaat tussen mobiliteit enerzijds en de woon- en leefkwaliteit anderzijds. De energiecoöperatie creëert waarde door het opwekken van duurzame energie op of langs de snelweg. Doordat traditionele energiebronnen als gas en olie steeds schaarser worden wordt duurzame energie steeds aantrekkelijker en daardoor ook steeds meer een haalbare kaart. In het algemeen is recombinitie een vorm van innovatie die steeds interessanter wordt doordat bestaande toepassingen worden gecombineerd tot iets nieuws. Het gaat daarbij niet om de vraag wat het kost, maar juist om wat het oplevert. In een tijd van financiële en economische crises zullen recombinities mogelijk een belangrijk deel van wereldwijde innovatieve ontwikkeling gaan innemen, voor zover zij dit nog niet doen.

Recombinities ontstaan uit ideeën over het bij elkaar brengen van eerder gescheiden functies. Gesteld zou daarom kunnen worden dat de verregaande trend van specialisering in onze samenleving zich middels recombinitie aan het omdraaien is. Om de haalbaarheid van ideeën voor recombinities te toetsen en de goede en haalbare ideeën te selecteren kunnen business cases worden ingezet. Hierin wordt nagegaan welke kosten en baten bepaalde ideeën zullen bewerkstelligen. Slechts die belangen zullen worden geselecteerd die waarde vertegenwoordigen in een business case. De deelnemers in zo'n business case worden shareholders in plaats van stakeholders. Doordat, afhankelijk van de business case, niet alle belangen zullen worden vertegenwoordigd, blijven de overige stakeholders met lege handen staan. De legitimiteit achter business cases kan dus verre van optimaal zijn. Hierdoor kan weerstand worden gecreëerd. Operatie Atlantis is juist ingezet om deze weerstand tegen te gaan, door te luisteren naar lokale belangen. Om tot business cases te komen waarin die weerstand ook daadwerkelijk wordt verkleind is het daarom belangrijk om voor een lokale verankering te zorgen. Omwonenden langs de snelweg A13 en lokale ondernemers kunnen niet buiten beschouwing gelaten worden. Dat wil niet zeggen dat deze belangen in business cases moeten worden meegenomen. Indien zij geen waarde vertegenwoordigen is dit immers zinloos en bovendien inefficiënt. Dit zou neerkomen op het laten meepraten van een aandeelhouder die eigenlijk geen aandeel heeft. In het geval lokale belangen niet in de business case worden behartigd is het daarom noodzakelijk om goed met hen te communiceren en voor een goede democratische grondslag te zorgen, waar deze lokale partijen genoeg mee kunnen nemen. Wanneer dit niet gebeurt zal de kans op weerstand even groot zijn als wanneer Operatie Atlantis nooit had bestaan.

Het zou echter de voorkeur genieten om wel de combinatie te zoeken waarin omwonenden een rol kunnen vervullen. Kleine oplossingen komen daarbij meer in de buurt dan grote megalomane projecten, waarin omwonenden geen waarde kunnen toevoegen. In het overzicht van recombinities (zie onderstaande tabel) uit hoofdstuk 6 worden enkele recombinities genoemd waar deze lokale verankering naar voren komt: het combineren van wonen, zorg en mobiliteit is daar één van. Het geraniumsproject en het lokaal investeren door Rotterdam Airport zijn de andere voorbeelden. Alleen de eerste recombinitie kent een binding met de snelweg, de overige twee voorbeelden hebben die link (vooralsnog) niet.

Tabel 10.5: Overzicht recombinities

Concept	Business ideas	Recombinities
Energieweg (verrijken van de snelweg)	Verkeersonderneming (bereikbaarheid als productiefactor)	Wonen, zorg en mobiliteit combineren
	Leefomgevingsbedrijf (balans tussen functies in een gebied)	Compensatiemaatregelen vanwege geluid en fijnstof
		Waterverbindingen en groenvoorzieningen
		Geraniumsproject met burens (bottom up groeiende leefbaarheid)
		Lokaal investeren door Rotterdam Airport
	Energiecoöperatie (opwekken van duurzame energie op of langs de snelweg)	Snelweg als warmtewisselaar t.b.v. wko
		Energie winnen uit biomassa (+ inzet vmbo-scholieren)
Asfaltcollectoren in de snelweg		

Recombinatie is een mooi instrument om de efficiëntie te verhogen, maar om legitimiteit te verbeteren zullen betrokkenen in het beleidsnetwerk meer aandacht moeten besteden aan legitimiteit. Het is daarom noodzakelijk dat belangrijke stakeholders hun houding veranderen en hun blik wat meer van de korte termijn efficiëntie zullen afwenden. Dit gaat in tegen de algemene tendens om juist meer op efficiëntie te sturen. De introductie van business cases heeft als gevolg dat omwonenden mogelijk buiten de boot vallen. Hierdoor blijft de weerstand van lokale belangen, in dit geval van omwonenden, een belangrijke factor. Op lange termijn heeft dit tot gevolg dat de efficiëntie juist niet gediend wordt. Een verandering in de houding van de belangrijkste stakeholders is daarom nodig om zowel op het gebied van innovatie, als op het gebied van legitimiteit en efficiëntie winst te boeken.

In plaats van de inzet op hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden, welke in de casus aan het licht is gekomen, zouden belangrijke stakeholders zich ten behoeve van de legitimiteit wat meer kunnen richten op het verbinden van partijen. Dit kan bijvoorbeeld door omwonenden per direct bij het proces te betrekken. Door minder in te zetten op hiërarchische verhoudingen en statische doeleinden en meer op verbinden, wordt de consultatief-participatieve bestuursstijl, die goed past binnen de normen van de representatieve democratie vervangen door een delegerende-, samenwerkende- of zelfs faciliterende bestuursstijl, waarin omwonenden meebeslissen (al dan niet op basis van gelijkwaardigheid) en misschien zelfs initiatief kunnen nemen om tot de gewenste recombinities te komen. Rijkswaterstaat kan zich dan als facilitator aandienen en ondersteuning bieden aan lokale partijen. Vervolgens moeten betrokkenen zich blijven richten op het scheppen van de juiste condities, door te blijven zoeken naar business cases waarin extra waarde kan worden vertegenwoordigd door nieuw uit te nodigen partijen. Hierbij zal steeds de afweging moeten worden gemaakt of de gemaakte kosten voor creativiteit en legitimiteit opwegen tegen de baten van de extra opbrengsten. Alleen dan ontstaat er een goede afweging van belangen en kunnen gekozen recombinities rekenen op het noodzakelijke draagvlak bij lokale partijen. Het scheppen van de juiste condities betekent ook het overhalen van bestuurders, het winnen van hun vertrouwen en het overtuigen van hen van de toegevoegde waarde van potentiële recombinities. In beperkte mate gebeurt dit al binnen Atlantis Overschie en het inzicht van het belang van dit leiderschapskenmerk wordt ook door veel betrokkenen gedeeld.

Ook kunnen aan te boren budgetten, bijvoorbeeld van de gemeente Overschie, gebruikt worden om gemeentelijke diensten en Rijkswaterstaat Zuid-Holland actief betrokken te krijgen. Het koppelen van issues van betrokken partijen, zoals de noodzaak tot vernieuwing van het woonaanbod (deelgemeente Overschie en Woonstad Rotterdam), de leefkwaliteit (deelgemeente Overschie, omwonenden) en de doorstroom van verkeer (Rijkswaterstaat, ministerie van V&W, provincie, stadsregio) kan leiden tot een verhoogde urgentie bij bestuurders en de wil om tot oplossingen te komen. Hiervoor zullen wel de nodige handreikingen moeten worden gedaan. Binnen Rijkswaterstaat wordt gesteld dat problemen als geluids- en stankoverlast in Overschie, voor zover veroorzaakt door de snelweg, over twintig jaar hoogstwaarschijnlijk vanzelf zijn opgelost door technologische vooruitgang. Hier kan tegenover worden gezet dat wanneer Rijkswaterstaat de problemen die lokale partijen ondervinden serieus op wil pakken, er nu al stappen kunnen worden gemaakt om de waarde van de snelweg in de beleving van die lokale partijen te verhogen. In bijlage 4 staat een voorbeeld van hoe deze aanbevelingen in het geval van één van de recombinities kunnen worden benut.

Literatuuropgave

Bekkers, V. & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. In: Bekkers, V. (red.). *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot, Ashgate. pp. 35-59.

Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American Sociological Review*. 19(1). pp. 3-10.

Boons, F. (2008). Self-organization & sustainability: the emergency of a regional industrial ecology. *Emergence : Complexity and Organization*. 10(2). pp. 41-48.

Bowen, G.A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International Journal of Qualitative Methods*. 5(3). pp. 1-9.

Caluwé, L. de & Vermaak, H. (2006, 2^e editie). *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. Kluwer, Deventer.

Deelgemeente Overschie. (2006). *Overschie verkennen*. Egsberghs, Hasselt.

Deelgemeente Overschie. (2009). *Actieprogramma Milieu Overschie*. Deelgemeente Overschie, Rotterdam.

Dijk, J. M. van (2008). *Water and environment in decision-making. Water assessment, environmental impact assessment, and strategic environmental assessment in Dutch planning. A comparison*. PhD thesis, Wageningen University.

Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline. Learning within the unknowable*. Routledge, London.

Gemeente Rotterdam. (2008). *Kansen voor Overschie. Ruimtelijke ontwikkelingsvisie 2007-2020*. dS+V, Rotterdam.

Heijden, G.M.A. van der (2005). *Recombinatie van overheid en samenleving: denken over innovatieve beleidsvorming*. Eburon, Delft.

Heijden, G.M.A. van der (2010). Combineer wat je hebt. Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies. In: Heijden, G.M.A. van der (red.). *Combineer wat je hebt. Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies*. Eburon, Delft.

Hertogh, M. & Westerveld, E. (2010). *Playing with complexity. Management and organisation of large infrastructure projects*. Thieme, Amsterdam.

Instituut Maatschappelijke Innovatie. *Operatie Atlantis*. [<http://www.operatieatlantis.nl>] gelezen op 18 maart 2010.

Kelle, U. (2005). "Emergence" vs. "forcing" of empirical data? A crucial problem of "grounded theory" reconsidered. *Forum Qualitative Social Research* 6(2). pp. 1-23.

Kickert, W.J.M. Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage, London.

- Kingdon, J.W. (2003, 2nd edition). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson Education, New York.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2004) *Managing uncertainties in networks*. Routledge, London.
- Latham, G.P. & Locke, E.A. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation. *American Psychologist*. 57(9). pp. 705-717.
- Marion, R., McKelvey, B. & Uhl-Bien, M. (2007). Complexity leadership theory. Shifting leadership from the industrial age to the knowledge area. *The Leadership Quarterly*. 18(4). pp. 298-318.
- Mastenbroek, W.F.G. (1986). Sub-optimisation and resistance to change. How to channel "political energies" by means of structure and skills. *Leadership & Organization Development Journal*. 7(1). pp. 3-6.
- Meuleman, A.A.M. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*. Physica-Verlag, Heidelberg.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). Sneller en beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/webversieRapportelverdingsnijtekenstijd1146_tcm195-219331.pdf] gelezen op 13 juni 2010.
- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1999). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Coutinho, Bussum.
- Rijkswaterstaat. (2008). *Operatie Atlantis. Oogst van ideeën voor een waardevolle snelweg*. Rijkswaterstaat, Delft.
- Rijkswaterstaat. *Wegen naar de Toekomst*. [<http://www.wegennaardetoekomst.nl>] gelezen op 13 juni 2010.
- Roose, H. (2002). *Managen van een netwerkorganisatie*. Garant, Antwerpen.
- Simon, H.A. (1957). *Models of man. Social and rational*. Wiley, New York.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87(2). pp. 234-258.
- Staffhorst, B. & Wagenaar, H. (2006). Burgerbestuur en complexiteit van de stadswijk. Deliberatieve democratie als bestuurlijk arrangement. In: Grin, J., Hajer, M. & Versteeg, W. (red.) *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Aksant, Amsterdam. pp. 47-65.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*. 80(1). pp. 103-124.

Bijlage 1: Respondentenlijst

Enthoven, Guido

Directeur en adviseur @ Instituut voor Maatschappelijke Innovatie

Eshuis, Evelien

Zelfstandig adviseur en Voorzitter @ Amsterdamse Raad voor Stadsontwikkeling

Ham, Peter van der

Omgevingsmanager A13/A16 @ Rijkswaterstaat Zuid-Holland

Heijden, Jurgen van der

Senior adviseur milieu & omgeving @ AT Osborne

Hout, Gerben in 't

Programmamanager @ Woonstad Rotterdam

Jansen, Wil René

Programmamanager Wegen naar de Toekomst @ Rijkswaterstaat

Jullens, Janjoost

Adviseur @ Instituut voor Maatschappelijke Innovatie

Nevalainen, Marja

Directeur, architect en adviseur ruimtelijke ordening @ DN Urbland

Roos, Ingrid

Projectleider Operatie Atlantis @ Rijkswaterstaat

Tom, Ebami

Architect @ Panoptic

Wijsman, Marieke

Projectcoördinator @ Deelgemeente Overschie

Zweers, At

Beleidsadviseur duurzaam, milieu en energie @ Roteb

Bijlage 2: Interviewvragen

Vragen over de casus:

Hoe bent u bij Atlantis terechtgekomen?

Voor welke uitdaging staat Atlantis in Overschie?

Welke oplossingen kunt u hiervoor bieden vanuit uw vakgebied?

Welke doelen stelt u zichzelf binnen Atlantis Overschie?

Wat heeft u tot nu toe gedaan om deze ambitie te verwezenlijken?

Welke partijen zijn volgens u het belangrijkste in Atlantis Overschie?

Welke partijen zouden nog betrokken kunnen of moeten worden?

Vragen over recombinitie:

Ziet u potentie in het concept van de Energieweg? Waarom wel/niet?

Welke plannen zouden in dit kader kunnen worden uitgevoerd?

Hoe kunt u deze plannen stimuleren en op welke manier(en) doet u dit misschien al?

Loopt Atlantis Overschie tegen regelgeving aan bij het doorzetten van deze plannen?

Waarvan zijn deze plannen verder afhankelijk? Wat heeft u niet in de hand?

Vragen over efficiëntie:

Welke momenten in Operatie Atlantis zijn tot nu toe van belang geweest voor Overschie?

Hoe hebben deze momenten het proces beïnvloed?

Zit er een tijdsplanning aan Atlantis Overschie vast?

Kunt u ingaan op de kosten van Operatie Atlantis? Welke ontwikkelingen hebben hierin plaatsgevonden? Wat zijn de oorzaken van deze ontwikkelingen? Heeft u hier invloed op?

Kunt u ook ingaan op de baten van Operatie Atlantis? Welke ontwikkelingen hebben hierin plaatsgevonden? Wat zijn de oorzaken van deze ontwikkelingen? Heeft u hier invloed op?

Hoe kan Operatie Atlantis succesvoller opereren?

Vragen over legitimiteit:

Zijn er voldoende partijen bij Atlantis Overschie betrokken?

Welke belangen moeten nog worden vertegenwoordigd?

Vindt u dat de lokale belangen voldoende worden behartigd binnen Atlantis Overschie?

Wat doet u om de betrokkenheid van partijen in Operatie Atlantis te verbeteren?

Zijn er mogelijkheden geweest voor omwonenden om initiatief te tonen met betrekking tot Atlantis Overschie?

Hoe communiceert u over uw inbreng in Atlantis Overschie met de organisatie waarvoor u werkt?

Vragen over leiderschapskenmerken:

Is het belangrijk om vast te houden aan van tevoren vastgestelde doelstellingen?

Hoe belangrijk is kennis en expertise in Atlantis?

Onder welke voorwaarden wordt Atlantis een succes?

Hoe kunt u samenwerking in Atlantis stimuleren?

Ligt er een hoger belang in deze samenwerking?

Is er meer of betere sturing nodig in Atlantis?

Welke rol speelt regelgeving bij het mogelijke succes van Atlantis?

Wordt er voldoende ingezet op taakverdeling?

Hoe belangrijk zijn de mensen die aan Atlantis deelnemen?

Overige vragen:

Wie moet ik zeker spreken om een beter beeld te krijgen van Atlantis?

Heeft u nog informatie die ik zou kunnen en mogen gebruiken voor mijn scriptie?

Bijlage 3: Memo's resultatenanalyse

Thematische verkenning onderzoeksresultaten innovatie, efficiëntie en legitimiteit (Memo 1)

Innovatie

In Atlantis Overschie worden infrastructuur en gebiedsontwikkeling bij elkaar gebracht. Door verschillende respondenten worden voorbeelden van mogelijke recombines genoemd. Dit zijn (toekomstige) functionele koppelingen tussen actoren, waarbij een nieuwe vorm van samenwerking ontstaat die zonder de inbreng van één van de actoren niet tot stand zou komen (zie hoofdstuk 2).

Voor recombines wordt met een schuin oog gekeken naar een andere praktijkcasus in Operatie Atlantis, namelijk de casus A8/A9. In deze casus zijn drie business ideas geformuleerd, waaruit concrete business cases moeten voortkomen. Deze business ideas worden door IMI en WnT op Operatie Atlantis geprojecteerd, met de vraag of dezelfde type business cases ook in Overschie geschikt zijn, of dat er naar andere ideeën gezocht moet worden. De business cases die worden genoemd zijn een verkeersonderneming, een energiecoöperatie en een leefomgevingsbedrijf. Of ideeën als business case kunnen worden uitgewerkt wordt door veel respondenten als criterium gezien voor de haalbaarheid van deze ideeën.

Opvallend genoeg passen de recombines die voor Overschie worden geopperd goed binnen de business ideas van de A8/A9 casus. Een verklaring die hiervoor door verschillende respondenten wordt benadrukt is dat er in Atlantis Overschie nog geen gezamenlijke probleemstelling is geformuleerd. Zodra dit wel is gebeurd kan er gekeken worden welke ideeën toepasbaar zijn en passen bij een op Overschie gerichte business case.

Bij deelnemers van Atlantis Overschie bestaat verschil in mening over het karakter van de gezochte recombines. Enkele partijen zoeken een iconografisch plan, waarin een verbinding van oost en west gepaard gaat met city marketing. Andere partijen zoeken naar simpele toepassingen die een kettingreactie teweeg kunnen brengen op andere gebieden. Ook is er verschil in mening over of er nieuwe functies kunnen worden ingebracht of dat er moet worden uitgegaan van bestaande waarden in het gebied. De discussie over de verbinding van de A13/A16 geeft voor sommige partijen richting aan de mogelijkheden die er zullen zijn.

Rijkswaterstaat heeft een sturende rol in Atlantis Overschie. Hierdoor wordt met name gezocht naar een link met de snelweg. Recombines waarin de snelweg geen rol speelt zullen buiten de scope van Atlantis komen te liggen. Toch wordt hier door enkele partijen wel op ingezet. Het is niet duidelijk of deze ontwikkelingen ten koste gaan van ontwikkelingen in Operatie Atlantis of dat ze een versterkend effect hebben.

Efficiëntie

Door traditionele organisaties wordt naar zo makkelijk mogelijke implementatie gezocht. Rijkswaterstaat zoekt naar de weg van de minste weerstand. Door contact met de omgeving op te zoeken probeert het de implementatie te versnellen. Operatie Atlantis brengt onzekerheid in en wordt daarom niet op urgente projecten uitgetoet. De infraprovider (RWS ZH, welke op beheer en uitvoering zit) zit niet te wachten op onzekerheid en heeft hier dan ook geen budget voor. Hierdoor is zij moeilijk te betrekken.

Het is mogelijk dat de grootste baten van recombinate ideeën niets met de snelweg te maken hebben. Dit kan een probleem zijn voor WnT, daar zij succes willen laten zien aan de top van de organisatie van RWS. Het is echter moeilijk om succes te claimen die buiten de scope van Operatie Atlantis vallen.

Het proces is daarom meer van people naar profit gekanteld. In plaats van geld uitgeven moet er geld verdiend worden. Bij ideeën voor business cases is er voor wat betreft RWS altijd sprake van een trade off tussen verkeersveiligheid, verkeershinder (met betrekking tot doorstroming) en opbrengsten.

De stap naar business cases wordt door veel respondenten als logische en belangrijke stap gezien. Anders had het proces op het niveau van ideeën blijven steken. In de laatste maanden zien sommige respondenten stilstand. Er moet harder aan getrokken worden. Er is reflectie nodig op de doelstellingen van Atlantis Overschie. Er moet een gezamenlijke probleemstelling worden geformuleerd.

Als opbrengsten van het proces worden de impact van Atlantis op diverse bestuurlijke niveaus en de verspreiding van kennis en het gedachtegoed van Atlantis genoemd. Dit is echter niet in geld uit te drukken. Bij concrete business cases wordt verwacht dat er geld kan worden verdiend. Dit geld kan worden gebruikt als baten die voor de kosten uitgaan, die later worden gemaakt bij het sleutelen aan de snelweg.

Om bepaalde ideeën daadwerkelijk voor elkaar te krijgen wordt gekeken naar het combineren van budgetten van diverse partijen, die afzonderlijk meer geld kwijt zouden zijn om zo'n idee te implementeren. Tegelijkertijd is er een subsidieaanvraag gedaan bij het VROM-programma Mooi Nederland. Sommige respondenten noemen deze aanvraag cruciaal en verwachten dat Atlantis Overschie afhankelijk is van eventuele inkomsten uit deze aanvraag, met name voor het faciliteren van samenwerking.

Kosten die gemaakt worden in Operatie Atlantis zijn voornamelijk manuren, communicatiekosten, het afhuren van ruimten, het organiseren van workshops. De kosten worden op twee ton per jaar geschat, wat in vergelijking met de kosten voor snelwegprojecten minimaal weinig is. Verwacht wordt dat implementatie van een business case de kosten zal reduceren doordat een business case primair geld oplevert. Er vindt immers samenwerking plaats waarbij kosten voor een project gedeeld worden.

Legitimiteit

Vanuit IMI en diverse Atlantis deelnemers wordt ingezet op het bij elkaar krijgen van grote spelers. Lokale partijen zijn vervolgens nodig om de vraag scherp neer te kunnen zetten. Hiertoe zullen omwonenden en lokale ondernemers uitgenodigd worden om deel te gaan nemen aan de werkconferenties. In het midden ligt of er al lokale partijen benaderd zijn. Er is wel al met ze gesproken over Operatie Atlantis en over hun wensen. Wanneer ze niet echt betrokken zijn zal eerst met grote partijen worden gesproken omdat dit prioriteit heeft. Er moet immers meer vaart gemaakt worden.

Als burgers shareholder worden in een recombinate, wordt een dieper gevoelde legitimering gecreëerd (bij de deelnemers). Bij een uitwerking van een business case wordt dus verwacht dat legitimiteit verbeterd wordt. Business cases gaan echter ook om geld. Niet iedereen hoeft te vriend gehouden worden, wat bij normaal beleid wel gebeurt. Het stakeholdermodel raak je zodoende nooit helemaal kwijt, aangezien niet alle mogelijke belanghebbenden betrokken worden. Eerst moet er volgens diverse respondenten een business case geformuleerd worden, hierna kunnen partijen gezocht worden die belang hebben bij deze business case.

Verwacht wordt dat 'democratisering van de productie' zorgt voor een dieper gevoelde legitimiteit, waardoor de beleving van de waarde van de snelweg verbeterd wordt. De snelweg levert immers waarde aan haar omgeving in een te vormen business case. Het wordt daardoor makkelijker om iets met de snelweg te doen. Projecten nemen minder tijd in beslag dan wanneer dit niet zou gebeuren.

Diepere verkenning a.h.v. axiale codering onderzoeksresultaten innovatie, efficiëntie en legitimiteit (Memo 2)

Innovatie

De ideeën voor recombines in de casus A13 passen goed binnen de business ideas van de casus A8/A9. Naar voorbeeld van de verkeersonderneming wordt een combinatie van wonen, zorg en mobiliteit genoemd. Naar voorbeeld van het leefomgevingsbedrijf wordt een maatregel genoemd om ter compensatie van de snelweg te investeren in groen. Ook wordt een combinatie van fysieke en sociale functies genoemd. Tot slot wordt er een combinatie voorgesteld van ondernemen, werkgelegenheid en woonvoorzieningen. In ideeën over warmte/koude-opslag, het gebruik van biomassa als energiebron en het gebruik van asfaltcollectoren kan de energiecoöperatie worden teruggezien.

Efficiëntie

De genoemde recombines moeten kostenreductie en waardecreatie opleveren. De verkeersonderneming zorgt voor het behoud van de waarde van vastgoed en het besparen op mobiliteitskosten. Het leefomgevingsbedrijf heeft als doel de waarde van een gebied te laten stijgen. In een energiecoöperatie kunnen de kosten voor energie beperkt worden en kan eventueel geld verdiend worden aan overschotten.

Legitimiteit

Er is een verschil in benadering te vinden bij verschillende partijen in Operatie Atlantis. Een deel van de partijen zoekt nadrukkelijk naar grote stakeholders, terwijl anderen op veel kleinere schaal veranderingen willen bewerkstelligen, waarbij omwonenden en lokale ondernemers een belangrijke rol spelen.

Thematische verkenning onderzoeksresultaten leiderschapskenmerken (Memo 3)

Bij Wegen naar de Toekomst worden in het eerste interview verschillende leiderschapskenmerken waargenomen. Allereerst rationalisering, het scheppen van de juiste condities als tweede. Buiten de in het theoretisch kader onderscheiden aspecten van leiderschap worden twee andere aspecten waargenomen, het claimen van successen en het kweken van vertrouwen. In het tweede interview komen achtereenvolgens rationalisering, vaststaande doelstellingen, het verbinden van partijen en condities scheppen aan bod. Bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland worden de kenmerken statische doeleinden, rationalisering en het benutten van policy windows waargenomen.

De respondent van Woonstad Rotterdam zet net als Rijkswaterstaat in op vaststaande doelstellingen. Ook wordt gesproken over het benutten van policy windows, hierbinnen gaat het om het koppelen van issues en het aan elkaar verbinden van problemen en oplossingen. Een respondent van deelgemeente Overschie geeft een inkijk in de hiërarchische verhoudingen binnen de gemeente. In tegenstelling tot Woonstad en RWS zet Overschie in op contextafhankelijke doelstellingen en steunt zij de aanpak van IMI om creativiteit te

stimuleren. Tot slot wordt uit het interview het scheppen van de juiste condities waargenomen en ook wordt benadrukt dat het belangrijk is om policy windows te benutten. Ook bij Overschie wordt het aspect van vertrouwen wekken waargenomen.

Bij het IMI zijn twee interviews gehouden. Leiderschapskenmerken die zijn gevonden zijn het stimuleren van creativiteit, het verbinden van partijen, het benutten van policy windows, het scheppen van de juiste condities, rationalisering en het vasthouden aan doelstellingen. Bij Atlantisdeelnemers worden de volgende leiderschapskenmerken gevonden: de juiste condities scheppen, rationaliseren, contextafhankelijke doelstellingen, het benutten van policy windows, het verbinden van partijen en het stimuleren van creativiteit.

Diepere verkenning a.h.v. axiale codering leiderschapskenmerken (Memo 4)

Inzet op 'hiërarchische verhoudingen' wordt genoemd door een respondent van de deelgemeente Overschie. Dit kenmerk is goed voor de ontwikkeling van efficiëntie, maar slecht voor de ontwikkeling van recombinate en legitimiteit. 'Statische doelen' wordt genoemd door respondenten bij WnT, RWS Zuid-Holland, Woonstad en het IMI. Dit kenmerk is goed voor de ontwikkeling van efficiëntie, maar slecht voor de ontwikkeling van recombinate en legitimiteit. Rationalisering komt aan bod bij WnT, het IMI, RWS Zuid-Holland en bij één respondent van Atlantis. Dit kenmerk heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie en recombinate, maar een negatieve invloed op de ontwikkeling van legitimiteit.

Het verbinden van partijen gebeurt door respondenten bij WnT, het IMI en één respondent van Atlantis. Op de ontwikkeling van zowel efficiëntie, legitimiteit als recombinate heeft dit kenmerk een positieve invloed. Creativiteit stimuleren is een kenmerk dat door respondenten van het IMI en van deelgemeente Overschie als waardevol wordt beschouwd. De invloed is wisselend op de ontwikkeling van efficiëntie en mogelijk positief op de ontwikkeling van legitimiteit. 'Contextafhankelijke veranderingen' wordt genoemd door respondenten van deelgemeente Overschie en Atlantis. Dit kenmerk heeft een wisselende invloed op de ontwikkeling van efficiëntie, een mogelijke positieve invloed op de ontwikkeling van legitimiteit en een positieve invloed op de ontwikkeling van recombinate.

In de meeste interviews, uitzondering Woonstad Rotterdam, IMI 2x en Atlantis 1x, worden voorbeelden van het scheppen van de juiste condities gevonden. Dit kenmerk heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van efficiëntie en recombinate en geen waargenomen invloed op de ontwikkeling van legitimiteit. Hetzelfde geldt voor het benutten van policy windows. Dit kenmerk wordt gevonden in interviews met respondenten van deelgemeente Overschie, Woonstad Rotterdam, RWS Zuid-Holland het IMI en Atlantis. Onderhandelen is een leiderschapskenmerk dat twee maal gevonden in een interview met een respondent van het IMI en in een interview met een Atlantisinganger. Dit kenmerk heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van recombinate, maar verder geen invloed op de ontwikkeling van efficiëntie en legitimiteit.

Bijlage 4: Het leefomgevingsbedrijf als voorbeeld

Het leefomgevingsbedrijf is een voorbeeld van een recombinitie die is geleend uit de casus A8/A9. In deze business case wordt waarde gecreëerd door een balans te zoeken tussen functies in een gebied. In de huidige situatie in Overschie wordt de A13 als negatieve factor gezien in de deelgemeente. De snelweg zorgt voor geluids- en stankoverlast en snijdt Overschie af van de rest van Rotterdam. De leefkwaliteit gaat er door de snelwegen dus in zijn totaliteit op achteruit.

Een eventuele verbinding van de A13 met de A16 doorsnijdt het landschap in het noorden van Rotterdam nog verder en creëert verschillende eilandjes binnen de grenzen van de gemeente. Indien de plannen van Rijkswaterstaat Zuid-Holland voor het verbinden van de A13 en de A16 doorgang vinden, neemt de verkeersintensiteit naar verwachting af in Overschie. Hierdoor wordt de overlast van de snelweg verminderd. Voorspeld wordt dat technologische vooruitgang ervoor zal zorgen dat geluids- en stankoverlast in een tijdsbestek van enkele decennia goeddeels zullen verdwijnen.

Wanneer de snelweg op een andere manier wordt benaderd, vanuit een positieve invalshoek, kan worden gesteld dat Overschie een dorps karakter heeft kunnen behouden, mede doordat zij afgesneden is van de rest van Rotterdam. Dit beeld wordt versterkt door het vele groen in de deelgemeente. Dit dorpse karakter heeft een positief effect op de leefkwaliteit in de deelgemeente en ook het vele groen draagt hier aan bij. Deze positieve eigenschap wordt door de aanleg van de A13/A16-verbinding in andere gebieden in het noorden van Rotterdam eveneens bewerkstelligd.

Rijkswaterstaat zou samen met Woonstad Rotterdam en met de deelgemeente Overschie kunnen investeren in het versterken van de dorpse structuur van Overschie (en van andere gebieden in het noorden van Rotterdam). Door te investeren in de kwaliteit van het gebied, in groenvoorzieningen en in het realiseren van een rustige buurt ontstaat er balans tussen enerzijds de snelweg en anderzijds de omgeving. Het geraniumproject kan daarbij als voorbeeld dienen. Wanneer omwonenden langs de snelweg de handen ineens slaan om het groene karakter van hun buurt te versterken en Rijkswaterstaat deze moeite beloont door een zelfde bedrag te investeren, krijgt de snelweg een extra waarde voor de omgeving. Immers, zonder de snelweg zou het dorpse karakter verdwijnen en zou Rijkswaterstaat geen belang hebben in het gebied.

Investeringen in het groene karakter en in de rust van de buurt kunnen gezien worden als compenserende maatregelen om de huidige negatieve invloeden van de snelweg wat af te zwakken. De leefkwaliteit wordt dankzij de snelweg verhoogd in plaats van verlaagd. Het positieve van het dorpse karakter blijft immers bewaard, terwijl het negatieve wordt verzwakt. Omwonenden zien hier direct het voordeel van terug door de creatie van een fijne sfeer in een rustige omgeving en als gevolg daarvan door een stijging van de waarde van hun woningen. Door omwonenden en andere lokale stakeholders mee te laten participeren in deze waardecreatie ontstaat een lokale verankering in de business case die kan zorgen voor een verbeterde legitimering van snelwegprojecten.

Het voordeel hiervan is dat de weerstand tegen snelwegprojecten afneemt, omdat functies in het gebied in balans zijn en elkaar versterken, in plaats van dat zij elkaar verzwakken. Dit kan een goede reden zijn voor Rijkswaterstaat Zuid-Holland om actief betrokken te raken bij Operatie Atlantis in Overschie. Het leefomgevingsbedrijf heeft immers een positieve uitstraling naar een A13/A16-verbinding. Op die manier wordt de urgentie verhoogd om in Overschie wat voor elkaar te krijgen.