

HET ORGANISEREN EN STANDAARDISEREN VAN PARTICIPATIETRAJECTEN BIJ DE PROVINCIE ZUID-HOLLAND

*OVER HET VERBETEREN VAN DE BEHEERSBAARHEID
VAN OMGEVINGSMANAGEMENT*



Onderzoeksrapport
Afstudeerproject

Definitieve versie

H.M. Buist Bsc.
s0068837
Universiteit Twente, Enschede

Colofon

Kandidaat

H.M. Buist Bsc.
Studentnummer: s0068837
Emailadres: h.m.buist@student.utwente.nl

Begeleiders

Universiteit Twente - Enschede

Prof. Dr. G.P.M.R Dewulf
Drs. ing. H. Boes

PRO6 Managers – Amersfoort (extern)

Ir. S.G. Kolkman
Ing. E.E.G. Klein

Afstudeeronderzoek

Titel *Het organiseren en standaardiseren van participatietrajecten bij de provincie Zuid-Holland*
Subtitel *Over het verbeteren van de beheersbaarheid van omgevingsmanagement*

Status Definitief

Instelling Universiteit Twente, Enschede
Faculteit Construerende Technische Wetenschappen (CTW)
Vakgroep Bouw/infra (BI)

Contactadressen:

Universiteit Twente
Faculteit CTW (vakgroep Bouw/Infra)
Gebouw de Horst, nr. 20
Postbus 217
7500 AE Enschede
T +31 53 4894254/4828
F +31 53 4892511
W www.cme.ctw.utwente.nl

PRO6 Managers
Amsterdamseweg 16 (De Eemhorst)
3812 RS Amersfoort
T +31 33 3302949
E info@pro6managers.nl
W www.pro6managers.nl

[This page *is* intentionally left blank]

“Niet kennis, maar participatie zal straks als nieuw anker voor besluitvormingsprocessen fungeren.”

- Donné Slangen
(projectdirecteur Rijksactieprogramma ‘Sneller en Beter’)

Voorwoord

Voor u ligt de finale versie van het onderzoeksrapport van mijn afstudeerproject. Het is het resultaat van ruim negen maanden onderzoeken en hier continu over (bij)leren. Ik kijk met een lach en een traan terug op een lang traject van het zoeken naar het kernprobleem, het ontwerpen van het onderzoek, literatuur lezen, sparren, keuzes maken, interviewen, analyseren, presenteren, discussiëren en de resultaten van deze activiteiten verwoorden tot het betoog dat voor u ligt.

Ik heb me tijdens het onderzoek mogen bezig houden met de interessante onderwerpen omgevingsmanagement en participatie. Onderwerpen die de bouw- en infrasector en Nederlandse overheden in toenemende mate bezig houden en waar ze nog veel vragen over hebben, bijvoorbeeld over hoe ze deze concepten nou handen en voeten kunnen geven in hun dagelijkse praktijk. Maar ook onderwerpen waar nog niet veel aanknopingspunten voor in de wetenschappelijke literatuur zijn te vinden. Ik heb me dan ook tijdens het afstuderen zo nu en dan in een pioniersrol mogen wanen, wat het onderzoeken leuker, maar soms ook lastiger maakte. Daarnaast hebben deze onderwerpen mijn interesse, omdat ze gaan over het raakvlak tussen techniek en mensen: over sociaal-maatschappelijke processen die het ontwikkelen en uitvoeren van infrastructuurprojecten zo complex kunnen maken. Het vraagstuk hoe je die twee werelden kan verzoenen, bijvoorbeeld door te werken in een open proces, om zo een win-winsituatie te creëren fascineert me.

Ik mag terug kijken op een interessante tijd, waarbij ik, ironisch genoeg zelf aan den lijve heb mogen ondervinden hoe het is om in een open proces te werken: met verschillende partijen en hun belangen rekening te houden en hoe dit, bijvoorbeeld bij gebrek aan eigen besluitvaardigheid, gevolgen kan hebben voor de beheersbaarheid van je project. Ik heb tijdens mijn onderzoek veel mogen leren over het schakelen tussen plannen maken, verwachtingen managen, communiceren, plannen aanpassen en keuzes maken. Het was niet altijd gemakkelijk voor mij om met drie partijen rekening te houden en met hun verschillende perspectieven naar het al redelijk abstracte onderzoeksonderwerp te kijken. Maar, na een moeizaam begin en lange zoektocht, met veel vallen en opstaan, kijk ik toch tevreden naar het eindresultaat en de vele lessen die ik rijker en de illusies die ik armer ben. Daarnaast heb ik veel mogen genieten van de enthousiaste en interessante gesprekken die ik heb gehouden en van een prettige samenwerking met de Kenniskring Omgevingsmanagement, waar ik actief aan heb mogen deelnemen.

Bij het uitvoeren van mijn onderzoek heb ik mogen profiteren van het netwerk en de ondersteuning van PRO6 Managers in Amersfoort. Een jong en energiek advies- en managementbureau. Ik ben dankbaar voor de mogelijkheden die zij mij hebben gegeven om bij hen af te studeren. Ik ben ook dankbaar voor de scherpe en kritische begeleiding door Simon Kolkman. Simon heeft, naast dat hij me graag mocht prikkelen over de inhoud, me veel geleerd over het managen van je afstudeeronderzoek als een project. Ik wil hem danken voor de vele nuttige aandachtspunten en het geloof dat hij altijd in de inhoud van mijn werk heeft gehad, ondanks dat het proces niet vlekkeloos verliep. Ook wil ik Ed Klein bedanken voor zijn meedenken en het regelen van de contacten bij de provincie Zuid-Holland. Hij heeft me met interessante personen in contact gebracht, wat zeker een positieve invloed gehad op het plezier in het afstuderen en het resultaat. Ook wil ik Geert Dewulf en Hans Boes bedanken voor hun begeleiding vanuit de UT. Ik ben hen dankbaar voor de theoretische input, maar ook voor de momenten dat zij mij stimuleerden om keuzes te maken en hoofd- en bijzaken te onderscheiden.

Voor mij komt met het afronden van dit afstudeerproject ook een einde aan de master *Construction Management and Engineering* en het studeren in Enschede. Na negen jaar studeren (inclusief een jaar Technische Bedrijfskunde) en vooral ook veel andere interessante, waardevolle en leuke dingen doen, is het mooi geweest. Ik kijk vol verwachting uit naar het leren van de praktijk en het daadwerkelijk met de opgedane kennis aan de slag gaan. Dit mag ik gaan doen doormiddel van de multicompany traineeship van Jelmer, waar ik inmiddels voor ben aangenomen. Ik heb ontzettend veel zin in de ontdekkingsreis door de civieltechnische wereld en om bruggen te gaan bouwen, zowel met techniek als met mensen.

Merijn Buist

Enschede, oktober 2012

Managementsamenvatting

In dit rapport zijn de resultaten beschreven van een onderzoek naar de beheersbaarheid van infrastructuurprojecten en de rol van omgevingsmanagement hierbij. Specifiek is er onderzocht of er mogelijkheden zijn voor standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten, in de voorfase van provinciale infrastructuurprojecten. Door participatie meer efficiënt en transparant te organiseren kan de beheersbaarheid worden verbeterd. Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat een gestandaardiseerde aanpak op hoofdlijnen mogelijk is bij de provincie Zuid-Holland. Deze hoofdlijnen kunnen worden gevormd door de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen *et al.* (2001). In het onderzoek is een eerste aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een dergelijke standaard aanpak.

De aanleiding van het onderzoek is de zoektocht van Nederlandse overheden naar het concept omgevingsmanagement en de toepassing ervan. Omgevingsmanagement richt zich voornamelijk op het afstemmen van omgevingsbelangen met projectbelangen. Om verschillende redenen wordt het rekening houden met omgevingsbelangen steeds belangrijker voor de realisatie van Nederlandse infrastructuur. Een specifiek onderwerp van omgevingsmanagement, waarin de provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers geïnteresseerd zijn, is de organisatie van bovenwettelijke participatie. Zij vragen zich af hoe hiermee de voortgang en projectbeheersing van infrastructuur kunnen worden verbeterd. Het probleem hierbij, volgens sceptici, is dat door het werken in een open proces met de omgeving meer problemen het project worden binnen gehaald. Dit kan leiden tot extra kosten en onzekerheden. De vraag is dus of er mogelijkheden zijn om participatie zó te organiseren dat het bijdraagt aan het sneller en beter uitvoeren van infrastructuurprojecten, tegen lagere kosten. Eén van deze mogelijkheden is om participatietrajecten meer projectmatig (efficiënter en effectiever) te organiseren, door bepaalde aspecten van de organisatie ervan te standaardiseren. Hierdoor kunnen de kosten en tijd van het interactieproces omlaag worden gebracht. Daarnaast heeft standaardisatie nog andere voordelen, zoals die van een meer transparant proces, wat mogelijk ook bijdraagt aan het verkrijgen van draagvlak en het versnellen van de besluitvorming. Daarom is in dit onderzoek de mogelijkheid van standaardisatie bij de aanpak van participatie onderzocht, als een manier om de tijd en kosten van het interactieproces met stakeholders terug te dringen.

Omdat in de literatuur nog geen duidelijke aanknopingspunten zijn te vinden voor het onderzoeken van participatie in de praktijk, is dit gedaan aan de hand van de concepten interactieve beleids- en planvorming. De kernelementen hiervan komen overeen met enkele belangrijke uitgangspunten van participatie, zoals het actief betrekken, van een brede groep belanghebbenden in het ontwikkelingsproces, vanaf een vroeg stadium. Het onderzoek richt zich op de organisatie van niet door de wet voorgeschreven vormen van participatie, in de voorfase van infrastructuurprojecten. Het onderzoek heeft daarom de volgende doelstelling: *“Het vaststellen in hoeverre en op welke wijze het mogelijk is om de aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten, in de voorfase van provinciale infrastructuurprojecten, te standaardiseren.”*

Aan de hand van twee casussen (de N207 Zuidwestelijke Randweg en Reconstructie N210 Krimpenerwaard), en op basis van documentenonderzoek en interviews, is er in drie afzonderlijke delen onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten bij de provincie Zuid-Holland. Eerst is onderzocht hoe de huidige aanpak er uit ziet en of hierbij aanknopingspunten zijn te vinden voor een standaard aanpak. Hierbij is ook gekeken naar of er rekening wordt gehouden met participatieprincipes als het vroeg betrekken, van een brede groep stakeholders, en het geven van invloed aan deze stakeholders. Vervolgens is onderzocht wat de invloed van de projectomgeving is op de totstandkoming van een dergelijke aanpak. Hiermee is bepaald of de provincie in staat is zelf, ‘vrij van context’, een aanpak te ontwerpen en deze standaard uit te voeren (óf er gestandaardiseerd kan worden). Tot slot is er onderzocht waaruit een standaard aanpak zou kunnen bestaan (wát er gestandaardiseerd kan worden). De gehouden expertmeeting bij de Kenniskring Omgevingsmanagement ging vooral over dit laatste deel.

Het onderzoeken van de (huidige en standaard) aanpak van participatietrajecten is gedaan met behulp van een structuur, of theoretische aanpak, op basis van twee ideeën uit de (interactieve) planningsliteratuur: *de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming* van Driessen *et al.* (2001) en *de kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming* van Baeten (2003). De kritieke fasen van Driessen vormen de algemene processtappen voor een participatietraject, en de kritieke succesfactoren van Baeten de minimale organisatorische randvoorwaarden. De invloed van de omgeving op de totstandkoming van een aanpak is onderzocht aan de hand van de invloed van instituties. Instituties zijn regels en principes die ordening aanbrengen in de complexe

werkelijkheid en het gedrag van organisaties reguleren, maar er ook betekenis aan geven (Van Buuren, & Klijn, 2004; Scharpf, 1997). Deze instituties en hun invloed op het handelen van organisaties, kunnen op volledige wijze worden beschreven aan de hand van de *Three pillars of institutionalization* van Scott (1995). Deze drie pijlers typeren drie soorten instituties en hun uitingsvormen. De regulatieve pijler gaat over wetten en regels; de normatieve pijler over normen en waarden; en de cultureel-cognitieve pijler over gewoonten en het gebruik van kennis en modellen.

Uit de analyse van huidige aanpak van participatietrajecten, blijkt dat deze vooral ad-hoc tot stand komt en er nog niet sprake is van echte participatie bij de onderzochte projecten. Bij de projecten worden selecte groepen stakeholders betrokken in het proces. Dit gebeurt ook niet vanaf vroeg stadium, zoals bij een participatief proces kan worden verwacht. Bij twee van de vijf fasen van Driessen worden stakeholders betrokken: de 'bevoegde stakeholders' (gemeenten, waterschappen) bij de 'initiatief-fase' (fase 2) en specifieke doelgroepen (omwonenden) bij het 'gezamenlijk problemen oplossen' (4), in de vorm van de zogenaamde 'meedenksessies'. De andere fasen voert de provincie individueel uit (*figuur 9a en b*, p. 43). Een belangrijke constatering is dat het niet uitvoeren van de fase 'gezamenlijk probleemdefinitie en doelen opstellen' (3) met stakeholders, door betrokkenen als het hete hangijzer wordt gezien in de omgang met de omgeving en de problemen hierbij. Juist in dit vroege stadium spelen al tegengestelde belangen. Wat betreft het rekening houden met de kritieke succesfactoren (*figuur 10*, p. 45), kan er worden gesteld dat er voldoende rekening wordt gehouden met de factoren die te maken hebben met communicatie en met de formele verhoudingen ten opzichte van stakeholders. Dit gebeurt nog onvoldoende voor de factoren die te maken hebben met een plan- en procesmatige vormgeving van het participatietraject. Wat tevens opvalt, is dat participatieprocessen nog nauwelijks zijn geborgd in de organisatie van de provincie. Dit was ook een belangrijke constatering tijdens de expertmeeting, waarbij ook dieper is ingegaan op de processen die spelen binnen de provincie rond infrastructuurprojecten.

Wat betreft de invloed van instituties op de totstandkoming van de aanpak kan het volgende worden gesteld. Uit de analyse (*figuur 11*, p. 47) blijkt dat vooral de regulatieve instituties van invloed zijn op het maken van keuzes over de vormgeving van participatietrajecten. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn: wetten, regels, reglementen, rechterlijke uitspraken en jurisprudentie, provinciale richtlijnen en convenanten. Ze vormen gezamenlijk het kader voor het nemen van beslissingen over de omgang met stakeholders en hun belangen. De normatieve en sociaal-cognitieve instituties spelen over het algemeen een beperkte rol. Voorbeelden hiervan waar wél rekening mee moet worden gehouden zijn: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) en de aanwezigheid van technische standaarden. De invloed van de institutionele omgeving wordt niet als beperkend gezien voor het nemen van beslissingen over een aanpak voor bovenwettelijke participatie. Binnen de kaders van de specifieke wetten en regels die van toepassing zijn, en de geformaliseerde afspraken, is de provincie in staat om 'context-vrij' een dergelijke aanpak vorm te geven en deze standaard uit te voeren, temeer omdat de provincie zich in een relatief autonome positie bevindt bij infrastructuurprojecten 'van regionaal belang'. Wel moet er bij alle beslissingen rekening worden gehouden met het politieke proces. Wanneer beslissingen leiden tot politieke issues, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de beheersbaarheid van het project. Er kan op basis van deze bevindingen worden geconcludeerd dat de provincie Zuid-Holland in de gelegenheid is om een gestandaardiseerde aanpak in te voeren voor participatietrajecten.

Ten slotte is er onderzocht wat er van een aanpak van participatietrajecten kan worden gestandaardiseerd bij de provincie Zuid-Holland. Uit de analyse blijkt dat het standaard doorlopen van de fasen van Driessen *et al.* in principe altijd mogelijk is. Ook zijn er geen belemmeringen gevonden voor het standaard rekening houden met de kritieke factoren van Baeten. Maar of het standaard uitvoeren van deze fasen en randvoorwaarden ook altijd wenselijk is, is een tactische afweging, welke onder andere afhankelijk is van specifieke projecteigenschappen, zoals de aard van de stakeholders en hun belangen. De specifieke organisatorische invulling van de fasen, bijvoorbeeld doormiddel van het kiezen voor typen participatiemethoden (informatieavonden, ontwerptafels e.d.), wordt door de respondenten als maatwerk gezien. Op basis van deze onderzoeksresultaten is een standaard procesaanpak voor participatietrajecten ontwikkeld (*figuur 14*, p. 59). Dit model is echter nog niet gevalideerd.

Belangrijke conclusies van het onderzoek zijn dat de provincie in de gelegenheid is om een eigen aanpak voor participatietrajecten standaard uit te voeren, bij infrastructuurprojecten, en dat de kritieke fasen van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke factoren van Baeten (2003) standaard kunnen worden uitgevoerd en hiermee als basis kunnen dienen voor een dergelijke standaard aanpak, op hoofdlijnen. Er moet bij het ontwikkelen van

een dergelijke aanpak wel rekening worden gehouden met de kaders van normale wet- en regelgeving, normen en afspraken. Met een standaard aanpak is het ook mogelijk meer eenduidigheid in de aanpak van participatietrajecten aan te brengen. Het is hierbij wel van belang dat er meer met participatieprincipes als het vroeg betrekken, van een brede groep stakeholders en het geven van meer invloed (Edelenbos, zoals geciteerd in Edelenbos *et al.*, 2001) rekening wordt gehouden, dan nu wordt gedaan. Een andere conclusie is dat het werken met participatieprocessen beter in de organisatie gefaciliteerd moet worden. Op dit moment belemmeren een aantal organisatorische knelpunten nog een goede uitvoer van bovenwettelijke participatie (c.q. omgevingsmanagement), door het projectteam, in de voorfase. Een voorbeeld hiervan is dat in de beleidsfase al veel over de inhoudelijke oplossing wordt besloten, terwijl de omgeving hier niet bij wordt betrokken. Het projectteam heeft dan direct al te maken met weerstand tegen de plannen.

Het wordt aanbevolen om de fasen van Driessen te gebruiken als kapstok om een meer gedetailleerde standaard aanpak te ontwerpen, en hier ook activiteiten waar men al ervaring mee heeft in mee te nemen. Verder is het aan te raden een brede groep stakeholders al vanaf de beleidvormingsfase, en in vroegere stadia van de voorfase, te betrekken, en hen meer invloed te geven dan het participatieniveau 'meedenken'. Ook is het van belang enkele organisatorische wijzigingen te overwegen, zoals het meer interactief ontwikkelen van beleid, het geven van meer oplossingsruimte in de opdracht aan het projectteam en het zorgen voor betere samenwerking en afstemming tussen betrokken afdelingen en commitment van projectmanagers en bestuurders aan participatieprocessen.

De onderzoeksresultaten kunnen door de Kenniskring Omgevingsmanagement worden gebruikt in hun debat over het nut van interactieve vormen van beleids- en planontwikkeling en omgevingsmanagement, juist ook voor het beheersbaarder maken van infrastructuurprojecten. Dit onderzoek heeft hier een argument voor aangedragen, in relatie tot standaardisatie: het meer efficiënt en transparant organiseren van interactieprocessen, komt de beheersbaarheid van projecten mogelijk ten goede. Daarnaast geeft het onderzoek een aanzet tot het uitvoeren van een meer planmatige en eenduidige aanpak van participatie door de provincie Zuid-Holland. De resultaten helpen PRO6 Managers, ten slotte, om hun visie over participatie en de organisatie ervan te ontwikkelen, en hierdoor beter aan overheden te kunnen adviseren over de aanpak ervan, zo dat dit mogelijk leidt tot het uitvoeren van snellere en betere projecten, tegen lagere kosten.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord	5
Managementsamenvatting	6
Inhoudsopgave	9
Hoofdstuk 1: Inleiding	11
§1.1 Inleiding	11
§1.2 Aanleiding	12
§1.3 Probleem- en doelstelling	13
§1.3.1 Probleemanalyse	13
§1.3.2 Doelstelling	15
§1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	15
§1.5 Resultaatverwachting	16
§1.6 Scope	16
§1.7 Relevantie onderzoek	17
§1.8 Leeswijzer	17
2 Het theoretisch kader	19
§2.1 Inleiding	19
§2.2 De organisatie van interactieve beleidsvormingstrajecten	19
§2.2.1 Inleiding	19
§2.2.2 Interactieve beleidsvorming	20
§2.2.3 Het interactief beleidvormingsproces en de organisatie ervan	23
§2.3 De institutionele context	27
§2.3.1 De (neo-)institutionele benadering	27
§2.3.2 Instituten en de institutionele omgeving	28
§2.3.2 Scott's three pillars of institutionalization (pijlers en elementen)	29
§2.4 Onderzoekskader	31
3 Methodologische verantwoording	36
§3.1 Onderzoeksontwerp: de onderzoekstappen en -activiteiten	36
§3.2 Casusonderzoek	37
§3.3 Onderzoeksmethoden	38
§3.3.1 Documentenonderzoek	38
§3.3.2 Interviews	38
§3.3.3 Expertmeeting Kenniskring Omgevingsmanagement PZH	40
4 Data-analyse en resultaten	41
§4.1 Data-analyseproces	41

§4.2 Resultaten	42
§4.2.1 Deel 1: de huidige aanpak van participatietrajecten	42
§4.2.2 Deel 2: invloed van de institutionele context op de totstandkoming van de aanpak	46
§4.2.3 Deel 3: standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten	48
§4.3 Expertmeeting en discussie	50
§4.3.1 ‘Expertmeeting’ bij de Kenniskring Omgevingsmanagement PZH	50
§4.4 Beantwoording onderzoeksvragen	52
§4.5 Ontwerp	57
5 Conclusies en Aanbevelingen	62
§5.1 Conclusies	62
§5.2 Discussie	63
§5.3 Aanbevelingen	63
Bibliografie	65
Bijlagen	67
Bijlage A: Tabel projectkarakterisering N207 Zuidwesterlijke Randweg Gouda (ZWR)	68
Bijlage B: Tabel projectkarakterisering Reconstructie N210 Krimpenerwaard	70
Bijlage C: De aanwezigheid en ingeschatte invloed van instituties op de vormgeving van participatietrajecten	72
Bijlage D: Het interview-format	73
Bijlage E: De uitgewerkte interviews	83
Bijlage F: Standaard procesaanpak participatietrajecten	129

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding, probleemanalyse, doel- en vraagstelling, resultaatverwachting, scope en relevantie van het onderzoek toegelicht. Ze geven samen inzicht in de vraag waarom dit onderzoek tot stand is gekomen en wat er precies wordt onderzocht.

§1.1 Inleiding

In dit onderzoeksrapport worden de resultaten beschreven van een onderzoek naar de beheersbaarheid van infrastructuurprojecten en de rol van omgevingsmanagement hierbij. Specifiek is er onderzocht of er mogelijkheden zijn voor standaardisatie bij de aanpak van de bovenwettelijke omgang met stakeholders en hun belangen (participatie), in de voorfase van provinciale infrastructuurprojecten.

Infrastructuurprojecten zijn van groot belang voor de maatschappij, want de aanleg van infrastructuur is een belangrijke voorwaarde voor de sociale en economische ontwikkeling van een land (Bartels, 1985), maar ook voor de leefbaarheid en veiligheid van de samenleving. Problemen met infrastructuurprojecten zijn dan ook een urgent maatschappelijk vraagstuk vanwege het kwaliteitsverlies voor de economie en de leefomgeving die ermee gepaard gaat (Commissie-Elverding, 2008).

De toegenomen complexiteit en dynamiek van infrastructuurprojecten en hun omgeving, en tekortkomingen in de omgang daarmee door de publieke opdrachtgever en andere betrokken partijen, hebben er samen toe geleid dat veel infrastructuurprojecten maar moeilijk binnen tijd en budget kunnen worden opgeleverd en met de gewenste kwaliteit. Tegelijkertijd wordt deze projectbeheersing steeds belangrijker voor overheden, door de toenemende druk op een doelmatige en rechtmatige besteding van de grote hoeveelheden belastinggeld die in de infrastructuursector omgaan. Het is voor de overheid dus lastig gebleken om infrastructuurprojecten beheersbaar te houden, terwijl dit steeds meer van haar wordt gevraagd. Als gevolg van de genoemde ontwikkelingen hebben de laatste jaren vele veranderingen in het infrastructuurlandschap plaatsgevonden, onder andere onder invloed van spoed- en crisiswetten. Deze veranderingen, zoals het inkorten van ruimtelijke orderingsprocedures, hadden als doel het voor de overheid makkelijker te maken om projecten sneller en goedkoper uit te voeren. Een andere belangrijke oorzaak voor deze veranderingen, was de publicatie van de resultaten van de onderzoekscommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, ook wel de 'Commissie Elverding' genoemd. Als gevolg van haar adviezen is, de laatste jaren, bij overheden de aandacht gegroeid voor de rol van de projectomgeving in het ontwikkelen van infrastructuurprojecten. Hierdoor is een grote vraag ontstaan naar kennis over de omgang met stakeholders en hun belangen bij het werken in een 'open proces'. Hiermee steeg ook de interesse in de relatief nieuwe benadering 'omgevingsmanagement' en gerelateerde concepten als participatie.

In het kader van deze zoektocht, vraagt PRO6 Managers, een van de adviseurs van de provincie Zuid-Holland, zich met name af hoe de provincie het bovenwettelijke gedeelte van omgevingsmanagement zou kunnen organiseren, zodat het kan bijdragen aan de beheersbaarheid van haar infrastructuurprojecten. Hierbij speelt de waargenomen scepsis van provinciale bestuurders een rol, die menen dat omgevingsmanagement de beheersbaarheid van projecten juist onder druk zou zetten. In dit onderzoek wordt daarom onderzocht of er mogelijkheden zijn voor standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten (als onderdeel van omgevingsmanagement), om zo provinciale infrastructuurprojecten beheersbaarder te maken.

In dit hoofdstuk wordt het bovenstaande verhaal nader toegelicht. De onderdelen die worden besproken in de volgende paragrafen geven meer inzicht in de vraag waarom dit onderzoek tot stand is gekomen en waar het onderzoek uiteindelijk over gaat. Eerst wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven, welke bestaat uit vragen van zowel de provincie Zuid-Holland als PRO6 Managers, in het kader van de zoektocht naar omgevingsmanagement. Ook wordt er ingegaan op de context van die vragen aan de hand van enkele recente ontwikkelingen in de praktijk van de infrastructuursector. Vervolgens wordt de probleemanalyse toegelicht. Hierbij wordt dieper ingegaan op een specifiek probleem uit de aanleiding. In dit onderzoek wordt getracht een oplossing te vinden voor dit probleem. Daarna wordt de doelstelling van het onderzoek gegeven. Deze doelstelling, die aansluit op de probleemstelling, beschrijft, samen met de afbakening (scope), waar in dit onderzoek specifiek op wordt gefocust. Vervolgens worden de resultaatverwachting en relevantie van het onderzoek beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer, waarin de onderwerpen worden geïntroduceerd die in de volgende hoofdstukken worden besproken.

§1.2 Aanleiding

In deze paragraaf wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven aan de hand van twee recente ontwikkelingen en een aantal vragen die de provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers hierbij hebben. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Het toegenomen belang van het verbeteren van de projectbeheersing bij infrastructuurprojecten;
- De toegenomen aandacht voor sociale complexiteit en het werken in een 'open proces' met de omgeving;
- De veranderende rol van de provincie.

Het toegenomen belang van projectbeheersing bij infrastructuurprojecten

Van infrastructuurprojecten is bekend dat ze uitermate gecompliceerd kunnen zijn, door zowel de complexiteit van de opgave (inhoud), als van de projectomgeving waarbinnen deze opgave moet worden opgelost (proces). Dit geldt al helemaal voor infrastructuurprojecten in Nederland, die te maken hebben met een typische context van schaarse ruimte, een hoge bevolkingsdichtheid en een toegenomen juridificering en verharding van de maatschappij (Busscher, Niekerk en Arts, 2009). Deze complexiteit van infrastructuurprojecten en tekortkomingen in de huidige omgang van de overheid hiermee, zetten de beheersbaarheid van deze projecten in termen van tijd, geld en kwaliteit onder druk. Zo is gebleken dat de actuele doorlooptijd van infrastructuurprojecten bijna standaard langer is dan de beoogde doorlooptijd (Commissie-Elverding, 2008). Daarnaast hebben veel van deze projecten te maken met kostenoverschrijdingen (zie de onderzoeken van Flyvbjerg) en een ontoereikende kwaliteit met betrekking tot zowel het proces als de inhoud (Commissie-Elverding, 2008). De vraag die al geruime tijd speelt bij de overheid, is dan ook hoe deze projecten sneller en beter kunnen worden uitgevoerd. Dit is volgens de Commissie-Elverding (2008) een urgent maatschappelijk vraagstuk, vanwege het grote belang van infrastructuurprojecten voor de samenleving en het vele publieke geld dat er in de infrastructuursector omgaat. Problemen met infrastructuurprojecten gaan gepaard met een kwaliteitsverlies voor de leefomgeving en de economie. Het vraagstuk is te meer relevant in de huidige tijd waarin de maatschappij in toenemende mate vraagt om het afleggen van rekenschap over de besteding van overheidsgeld (Dorée, 2002). *Er is dus meer druk komen te staan op het belang van een betere beheersbaarheid van infrastructuurprojecten.*

Toegenomen aandacht voor sociale complexiteit en het werken in een 'open proces' met de omgeving

Een belangrijke factor in de beheersbaarheid van infrastructuurprojecten, is de sociale complexiteit van deze projecten. Er zijn vaak vele partijen met tegenstrijdige belangen in de omgeving aanwezig, die allemaal willen meebeslissen over de inhoud van de te realiseren oplossing voor een maatschappelijk probleem. Hierdoor is het vaak moeilijk om snel draagvlak te krijgen voor een oplossing. Deze partijen beschikken vaak over hindermacht. Echter, ook de burger speelt een steeds belangrijker rol, omdat ze zich beter weet te organiseren en haar weerstand tegen nieuwe infrastructuurprojecten lijkt te groeien. Hier speelt ook mee dat de situatie in Nederland in toenemende mate verhardt en dat er sprake is van verdere juridificering van de maatschappij (Commissie-Elverding 2008; Busscher *et al.*, 2009). Het is daarom belangrijk voor de voortgang van infrastructuurprojecten om met deze stakeholders en hun behoeften rekening te houden tijdens het ontwikkelingsproces. De Commissie-Elverding heeft hierover onder andere geadviseerd om stakeholders vroegtijdig en (pro-)actief te betrekken in het project, om zo sneller draagvlak te krijgen voor de plannen. Hiermee zouden projecten beheersbaarder kunnen worden gemaakt. Een ander belangrijk advies van de Commissie was om tegelijkertijd het aantal mogelijkheden tot inspraak in de infrastructuurwetgeving sterk in te perken. Deze adviezen hebben inmiddels hun weerslag gehad in de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten en de gewijzigde Tracéwet. Het is de verwachting dat door het minder aantal inspraakmogelijkheden in deze wetten, (bovenwettelijke) participatie belangrijker zal worden in de nabije toekomst. Door deze ontwikkelingen is dus ook *het belang van het doorlopen van een zorgvuldig proces met de omgeving bij infrastructuurprojecten* toegenomen.

De komende jaren zal de overheid hierdoor in toenemende mate worden geconfronteerd met ideeën als het vroegtijdig betrekken van een brede groep stakeholders bij het ontwikkelen van infrastructuur. Een relatief nieuw concept dat het werken in een open proces met andere omgevingstaken, zoals conditionering, integraal wil benaderen, is omgevingsmanagement. Dit concept staat theoretisch gezien nog in de kinderschoenen, maar is in de praktijk in toenemende mate aanwezig. Omdat de overheid steeds meer met de omgeving van haar projecten te maken heeft, is zij geïnteresseerd geraakt in omgevingsmanagement en gerelateerde ideeën. Zij vraagt zich in deze dan ook af in hoeverre, bijvoorbeeld doormiddel van het organiseren van meer

bovenwettelijke participatie, de projectbeheersing kan worden verbeterd. En hoe participatie dan zou moeten worden georganiseerd om dat voor elkaar te krijgen. Aan de andere kant is er nog veel scepsis over het werken in een 'open proces' met omgeving, in relatie tot projectbeheersing. De vraag speelt op of dit juist niet de projectbeheersing meer onder druk zet. Ook decentrale overheden houden zich momenteel bezig met deze vragen.

De veranderende rol van de provincie

Dit geldt ook voor de provincie. Juist de provincie, volgens Boes & Dorée (2007) de grootste opdrachtgever in de infrastructuursector, heeft baat bij meer inzicht in onderwerpen als het werken in een 'open proces' met de omgeving en manieren om infrastructuurprojecten beheersbaarder te maken. Naast dat de provincie ook te maken heeft met de hierboven besproken ontwikkelingen in de infrastructuursector en maatschappij, zijn er nog enkele specifiekere ontwikkelingen van invloed op dit belang. Zo krijgt de provincie een steeds grotere regierol bij Nederlandse infrastructuurprojecten, door de Crisis- en herstelwet, verdere decentralisatie van landelijk infrastructuurbeleid en een voorgeschreven focus op provinciale kerntaken. Daarnaast heeft de provincie meer direct te maken met de omgeving, vanwege haar regionale werkgebied en het feit dat ze makkelijker is te bereiken voor de burger. Ten slotte wordt er van de provincie steeds meer verwacht dat ze samenwerkt met andere decentrale overheden, zoals gemeenten.

Hoewel de rijksoverheid al enige jaren kennis en ervaring heeft opgedaan met het werken in een 'open proces' met de omgeving (bovenwettelijke participatie) bij infrastructuurprojecten, is dit niet of veel minder het geval voor de provincie. De provincie is dan ook, juist omdat ze steeds meer met infrastructuurprojecten te maken gaat krijgen, geïnteresseerd in de vraag wat omgevingsmanagement en participatie haar projecten kan opleveren, ook in relatie tot het verbeteren van de projectbeheersing.

PRO6 Managers, een management- en adviesbureau in Amersfoort, adviseert onder andere overheden over de aanpak van bouw- en infrastructuurprojecten. Een belangrijke klant van PRO6 Managers is de Provincie Zuid-Holland. Ook PRO6 Managers houdt zich daarom bezig met deze vraagstukken rondom de organisatie van omgevingsmanagement en participatie, en de beheersbaarheid van projecten. Om haar klant beter te kunnen adviseren hierover, wil zij meer kennis op doen van deze onderwerpen. Specifieke vragen die PRO6 Managers hierbij heeft zijn: hoe organiseer je het 'belangen-gedeelte' van omgevingsmanagement, doormiddel van participatie, zó, dat je vroegtijdig draagvlak kan krijgen voor je plannen, en hierdoor je projecten sneller en beter kan uitvoeren? En is het mogelijk hiervoor een standaard werkwijze af te leiden?

§1.3 Probleem- en doelstelling

Naar aanleiding van de in de vorige paragraaf geschetste ontwikkelingen en enkele vragen die de provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers hierbij hebben, wordt in deze paragraaf een probleemanalyse gemaakt. Op basis van het specifiekere omschreven probleem dat hieruit volgt, wordt in de volgende paragraaf een doelstelling voor het onderzoek opgesteld.

§1.3.1 Probleemanalyse

In de vorige paragraaf zijn enkele actuele ontwikkelingen rondom infrastructuurprojecten geschetst en enkele vragen die de provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers naar aanleiding hiervan hebben. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op een specifiek onderwerp uit de aanleiding: het toegenomen belang van zowel de projectbeheersing als het werken in een 'open proces' met de omgeving bij infrastructuurprojecten. Op basis van deze probleemanalyse wordt een concrete probleemstelling afgeleid voor dit onderzoek.

De aanleiding van dit onderzoek komt kortgezegd op het volgende neer. Binnen de context van een veranderend landschap van de infrastructuursector en een veranderende maatschappij, is de aandacht gegroeid voor de praktijk van infrastructuurprojecten. Aan de ene kant is er meer druk komen te staan op het *belang van projectbeheersing* bij infrastructuurprojecten: op een efficiëntere besteding van de grote hoeveelheden belastinggeld die in infrastructuurprojecten omgaan. Tegelijkertijd is er een toename in het *belang van het rekening houden met de omgeving* bij dit type projecten. Hierbij is ook de aandacht gegroeid voor het werken in een 'open proces' met de omgeving, en voor benaderingen en ideeën die hiermee te maken hebben, zoals omgevingsmanagement en participatie. Deze ideeën gaan, wat betreft het betrekken van de omgeving in de projecten, verder dan de wettelijk geregelde, formele inspraak, en hebben als doel om sneller en breder draagvlak te creëren voor de plannen. Hiermee kunnen projecten mogelijk sneller en beter worden uitgevoerd, al is men hier nog sceptisch over. De provincie heeft echter nog niet veel ervaring met het werken

in een 'open proces' met de omgeving, en wil daarom weten hoe ze zo iets zou moeten organiseren. Daarnaast vraagt ze zich af of dit haar projecten wat kan opleveren, qua projectbeheersing, in termen van tijd en geld.

Zoals uit de aanleiding blijkt, heeft de provincie te maken met een toename van zowel het belang van projectbeheersing, als het belang van het betrekken van de omgeving bij infrastructuurprojecten. Hierbij lijkt een spanning op te treden tussen het realiseren van doelen in relatie tot projectbeheersing en die van proceskwaliteit. Concreet gaat het hierbij bijvoorbeeld om een spanning tussen de doelen van het sneller en goedkoper uitvoeren van deze projecten (projectmanagement) versus het doorlopen van een zorgvuldiger proces met de omgeving tijdens deze projecten (procesmanagement). Door meer te werken in een open proces met de omgeving, zou de sociale complexiteit van het project worden vergroot. Dit maakt projecten meer onzeker, bijvoorbeeld omdat er een risico is dat er meer problemen het project worden binnengehaald, die vervolgens tijd en geld kosten om opgelost te worden. Ook is het bekend dat het organiseren van een dergelijk zorgvuldig proces zelf veel tijd en geld kunnen kosten en dat deze niet altijd even goed in te schatten zijn. Met het toegenomen belang van participatie bij infrastructuurprojecten, zouden dus de doelen van kosten- en tijdsbeheersing bij deze projecten onder druk kunnen komen te staan.

De eigenlijke spanning zit hem dus in het feit dat de overheid bij infrastructuurprojecten enerzijds meer controle wil houden op projectparameters als tijd en kosten, terwijl het organiseren van een zorgvuldig participatieproces, volgens sceptici, deze beheersbaarheid mogelijk onder druk zet door de aanwezigheid van eventuele extra kosten en onzekerheden. De vraag die hierbij rijst is of er mogelijkheden zijn om participatie zo te organiseren dat er minder sprake is van deze spanning. Een van deze mogelijkheden is door het participatieproces meer projectmatig -efficiënter en effectiever- te organiseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door bepaalde aspecten van de organisatie ervan te standaardiseren. Standaardisatie is een manier om kosten en tijd te besparen. Daarnaast is een gestandaardiseerde aanpak van een proces meer transparant voor betrokkenen; dit kan voordelig zijn voor het verkrijgen van draagvlak. Misschien is het op deze manier zelfs mogelijk om doormiddel van participatie juist bij te dragen aan de doelen van kosten- en tijdsbeheersing. Zo zou zorgvuldige participatie volgens de Commissie Elverding kunnen leiden tot het nemen van snellere besluiten, doordat er eerder draagvlak voor de plannen zou worden gevormd en er minder beroepen worden ingediend. Doordat de omgeving vroegtijdiger wordt betrokken in het ontwikkelingsproces, en er hierdoor eerder met haar belangen rekening wordt gehouden, zou deze meer tevreden zijn met de genomen besluiten en zouden kostbare late wijzigingen in het ontwerp kunnen worden voorkomen. Ergo, de combinatie van het zorgvuldig vormgeven en uitvoeren van participatietrajecten, en het meer projectmatig organiseren ervan doormiddel van standaardisatie, zou deze spanning kunnen verminderen of ongedaan kunnen maken. Op deze manier zouden er mogelijk zelfs synergie-effecten kunnen ontstaan, die resulteren in een betere projectbeheersing.

Echter, doordat de omstandigheden van elk infrastructuurproject uniek zijn, is standaardisatie slechts gelimiteerd mogelijk. Er is altijd sprake van een hoeveelheid maatwerk in de aanpak van infrastructuurprojecten, dit geldt ook voor de organisatie van participatie hierbij. Daarnaast is het de vraag of het invoeren van een dergelijke gestandaardiseerde aanpak bij de provincie überhaupt mogelijk is.

Probleemstelling

In de hedendaagse zoektocht van de provincie naar hoe ze bij infrastructuurprojecten de omgang met de projectomgeving, doormiddel van participatie, zorgvuldiger en projectmatiger kan organiseren, speelt de vraag dan ook óf en in hoeverre de organisatie van participatie gestandaardiseerd kan worden, en voor welke aspecten dat niet mogelijk is en waar dus echt maatwerk nodig is. Hierover is in de literatuur nog niet veel bekend. Deze probleemanalyse leidt tot de volgende probleemstelling:

Het is niet bekend óf standaardisatie van de aanpak van participatietrajecten mogelijk is, in de praktijk van provinciale infrastructuurprojecten van de provincie Zuid-Holland. Daarnaast is het niet bekend in hoeverre standaardisatie hierbij mogelijk is, dat wil zeggen: bij welke onderdelen dit wel mogelijk is en bij welke niet, dus waar maatwerk nodig is. De provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers vragen zich tevens af hoe een procesontwerp, een lijn in de aanpak van de 'interactie met de omgeving', er uit zou kunnen zien.

§1.3.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek sluit aan op de probleemanalyse uit de vorige paragraaf en geeft weer waar in het onderzoek op wordt gefocust. De verdere afbakening van het onderzoek wordt beschreven in paragraaf 1.6.

Het onderwerp van het onderzoek is ‘de vormgeving van de omgang met stakeholders en hun belangen bij provinciale infrastructuurprojecten’. Dit wordt onderzocht aan de hand de aanpak van (bovenwettelijke) participatietrajecten. Het einddoel van het onderzoek is om te bepalen of een deel van deze aanpak gestandaardiseerd zou kunnen worden voor provinciale infrastructuurprojecten en waaruit die gestandaardiseerde aanpak dan zou kunnen bestaan.

Er wordt gefocust op de aanpak van participatie in de voorfase van de provinciale infrastructuurprojecten. Een aanname is dat de geschetste spanning, tussen projectbeheersing en het meer werken in een ‘open proces’ met de omgeving (bovenwettelijke participatie), vooral speelt in de fasen vóór de realisatie, ofwel de voorfase. De reden dat er provinciale infrastructuurprojecten worden onderzocht is dat de provincie Zuid-Holland betrokken is bij het onderzoek en dat de betrokken medewerkers vooral werkzaam zijn binnen dit type projecten. Ten slotte, omdat in de wetenschappelijke literatuur geen aanknopingspunten zijn te vinden voor het onderzoeken van participatietrajecten als zodanig, worden participatietrajecten onderzocht aan de hand van het concept interactieve beleidsvorming (interactive planning), dat belangrijke uitgangspunten deelt met participatie. Dit wordt in hoofdstuk 2.2.2 nader toegelicht.

De doelstelling van dit onderzoek is de volgende:

“Het vaststellen in hoeverre en op welke wijze het mogelijk is om de aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten, in de voorfase van provinciale infrastructuurprojecten, te standaardiseren.”

De gedachte achter het onderzoek is dat doormiddel van het standaardiseren van delen van de aanpak van participatietrajecten, de kosten en tijd van het interactieproces omlaag kunnen worden gebracht. Daarnaast heeft participatie ‘in theorie’ nog eigen voordelen, zoals het sneller verkrijgen van draagvlak en hiermee snellere projecten tegen lagere kosten. Door delen van de aanpak van participatietrajecten te standaardiseren, zou participatie er mogelijk aan bij kunnen dragen dat projecten beheersbaarder kunnen worden gemaakt en worden tegen gegaan waar sceptici bang voor zijn: dat door het werken in een open proces met de omgeving projecten juist onbeheersbaarder worden. Daarnaast heeft standaardisatie nog andere voordelen zoals die van een meer transparant proces, wat mogelijk ook het verkrijgen van draagvlak bespoedigt.

§1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De onderzoeksvragen zijn opgedeeld in één centrale onderzoeksvraag en vijf hieraan gerelateerde deelvragen. Met behulp van deze vragen wordt gericht informatie gezocht voor het behalen van het onderzoeksdoel.

De centrale onderzoeksvraag (CV) van dit onderzoek is:

In hoeverre en op welke wijze kan de aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten (participatietrajecten) worden gestandaardiseerd in de voorfase van provinciale infrastructuurprojecten?

De aan deze centrale onderzoeksvraag gerelateerde deelvragen zijn de volgende:

- DV1a Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming?
- DV1b Welke aspecten van de organisatie van interactieve beleidsvorming kunnen worden onderscheiden?
- DV2 Hoe zag de aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten in de voorfase van de onderzochte provinciale infrastructuurprojecten er uit?
- DV3 Welke factoren waren van invloed op de totstandkoming van deze aanpak?
- DV4 Is er een gestandaardiseerde aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten vanuit de provincie mogelijk binnen deze context?
- DV5 Bij welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming is standaardisatie mogelijk en wenselijk bij de provincie?

§1.5 Resultaatverwachting

Het beoogde resultaat van dit onderzoek is meervoudig. Er wordt allereerst een aantal *inzichten* opgedaan over hoe de provincie Zuid-Holland participatietrajecten op dit moment aanpakt en hoe deze aanpak tot stand komt. Daarnaast worden er inzichten opgedaan wat de rol van de (institutionele) context is op de totstandkoming van een dergelijke aanpak. Ook wordt er op basis hiervan inzicht verkregen in de vraag of het voor de provincie mogelijk is om een gestandaardiseerde aanpak voor participatietrajecten in te voeren bij haar infrastructuurprojecten. Er wordt tevens bepaald welke onderdelen van een dergelijke aanpak (processtappen en organisatorische randvoorwaarden) door de provincie kunnen worden gestandaardiseerd. Op basis van de onderdelen waarbij het mogelijk en wenselijk is deze te standaardiseren, wordt een *standaard procesaanpak* gemaakt voor de organisatie van participatietrajecten (bij infrastructuurprojecten van de provincie Zuid-Holland). Hierbij wordt beschreven welke onderdelen zouden kunnen worden gestandaardiseerd en onder welke voorwaarden; én wordt aangegeven met welke andere factoren rekening zou moeten worden gehouden bij het gebruiken van een dergelijke gestandaardiseerde aanpak.

§1.6 Scope

Met behulp van de scope wordt een nadere afbakening van het onderzoek beschreven. Hier wordt bij beschreven wat er wel en niet wordt onderzocht.

Inhoudelijk

Enkele belangrijke afbakeningsoverwegingen ten opzichte van de inhoud zijn:

- Met infrastructuurprojecten worden in dit onderzoek alleen weginfrastructuurprojecten bedoeld. Dus spoorwegen, waterwegen (natte infrastructuur) en puntprojecten (bv. RWZI's) vallen buiten de scope. Er is gekozen voor deze afbakening, vanwege de interesse van de Provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers naar het onderzoeksonderwerp, in het kader van dit type projecten. Er wordt wel gekeken of de onderzoeksresultaten ook zouden kunnen worden toegepast op groenprojecten (RO-projecten).
- Er wordt gefocust op de voorfase van infrastructuurprojecten. De beleidsfase (voor de aanvang van het project), de realisatiefase en latere fasen (beheer, onderhoud, sloop, vernieuwing) vallen buiten de scope. Een aanname is dat de geschetste spanning tussen projectbeheersing en het meer werken in een 'open proces' met de omgeving (bovenwettelijke participatie) vooral speelt in de voorfase, omdat er in deze fase over de inhoud van de plannen wordt besloten en belangen daarin kunnen worden meegenomen. Het startpunt van de voorfase is hierbij het moment dat het projectmanagement de opdracht heeft aangenomen. Bij de provincie Zuid-Holland is de voorfase ingedeeld in de volgende sub fasen: initiatief, definitie, ontwerp en voorbereiding.
- Het onderzoek gaat vooral over het organiseren van interacties tussen het projectteam van de provincie en de (interne en externe) stakeholders in relatie tot de plan- en besluitvorming. Het gaat hierbij meer om de processen en hoe die zijn aangepakt, dan om de ontwikkeling van de inhoud zelf. Dit onderzoek is ook geen projectevaluatie; de casussen dienen om de gang van zaken, de aanpak van participatietrajecten, door de provincie Zuid-Holland te ontdekken en te bepalen welke mechanismen spelen bij het komen tot een dergelijke aanpak.
- Ten slotte gaat het in het onderzoek alleen over bovenwettelijke vormen van participatie, dus niet om formele (wettelijk geregelde) inspraak.

Tijd en ruimte

- *Geografische scope.* Het onderzoek beperkt zich tot het onderzoeken van de Nederlandse praktijk. De reden hiervoor is dat de Nederlandse situatie uniek is en dat de gang van zaken rondom de organisatie van infrastructuurprojecten tussen verschillende landen niet te vergelijken is, door te grote verschillen in wetgeving, bestuur en cultuur en de intensiteit van het landsgebruik (Commissie-Elverding, 2008).
- *Tijdscope.* Er worden alleen recente weginfrastructuurprojecten van de Provincie Zuid-Holland onderzocht, waarvan de voorfase inmiddels is afgerond en die ongeveer in dezelfde tijdperiode zijn uitgevoerd. Er wordt hierbij naar gestreefd om vooral projecten te onderzoeken die zijn opgestart na het uitbrengen van de adviezen van de Commissie-Elverding. Deze adviezen hebben namelijk het infrastructuurlandschap erg veranderd.

§1.7 Relevantie onderzoek

In de verantwoording van de relevantie van het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de praktische en de theoretische relevantie.

Praktische relevantie

Met de praktische relevantie wordt bedoeld hoe dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de praktijk van infrastructuurprojecten. Hier wordt beschreven op welke manier het onderzoek de praktijk van de provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers kan verbeteren.

- Doormiddel van het onderzoek hopen de provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers meer inzicht te krijgen in het vormgeven van participatietrajecten. Het onderzoek levert mogelijk inzichten op over hoe je dit kan aanpakken en hoe hier meer lijn in kan worden aangebracht. Het ontwerp voor een standaard procesaanpak zou hiervoor als basis kunnen dienen.
- De provincie is hierbij ook geïnteresseerd in de vraag hoe interne stakeholders zouden kunnen worden betrokken bij participatietrajecten. Hier hoopt dit onderzoek ook een antwoord op te vinden.
- Indien er kan worden aangetoond dat standaardisatie mogelijk is bij de aanpak van participatietrajecten, kan dit als argument worden gebruikt door promotoren van bovenwettelijke participatie of omgevingsmanagement, om de scepsis, over of dit de projecten wat oplevert qua projectbeheersing, weg te nemen.
- Voor de provincie zal dit onderzoek ook een projectevaluatie opleveren wat betreft de omgang met stakeholders bij de twee projecten. Op basis hiervan wordt ook een uitspraak gedaan over of er al sprake is van participatie (interactieve beleidsvorming) bij haar projecten.

Theoretische relevantie

Het onderzoek hoopt tevens een bijdrage te leveren aan de theorievorming van concepten waarover nog niet veel is onderzocht en gepubliceerd, zoals omgevingsmanagement en participatie, door deze te koppelen aan bestaande theorieën uit de interactieve planningsliteratuur. Daarnaast is er nog niet veel bekend over een gestandaardiseerde procesaanpak voor participatietrajecten in de literatuur. Door de mogelijkheden voor standaardisatie bij onderdelen van een dergelijke aanpak te onderzoeken, en op basis van de onderdelen waarbij dit mogelijk is een procesaanpak te ontwerpen, wordt er een aanzet gegeven tot het vormen van theorie hierover.

§1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader beschreven. Hier worden enkele ideeën uit de literatuur besproken die in dit onderzoek van belang zijn. Eerst wordt er aansluiting gezocht bij ideeën uit de (interactieve) planningsliteratuur om een structuur te ontwerpen voor het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten door de provincie. Deze structuur vormt ook de basis voor het onderzoeken van wat er gestandaardiseerd kan worden van een dergelijke aanpak. Verder wordt er een model uit de institutionele theorie beschreven die wordt gebruikt om te bepalen welke factoren van invloed zijn op de totstandkoming van een dergelijke aanpak. Met behulp van dit model wordt in dit onderzoek bepaald of de provincie in staat is om een gestandaardiseerde aanpak voor participatietrajecten in te voeren. De vraag hierbij is of de aanpak van participatietrajecten bij de provincie los van de institutionele context tot stand kan komen of niet. Met de institutionele context wordt de invloed van instituties in de projectomgeving van de provincie bedoeld. Voorbeelden van instituties zijn wetten, regels, normen, waarden, gewoonten en het gebruik van kennismodellen. Ten slotte wordt er besproken hoe deze ideeën uit de literatuur samen het onderzoekskader vormen voor het onderzoeken van de mogelijkheden voor standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten. Hier wordt onder andere besproken hoe het onderzoek er uit ziet in drie delen, welk conceptueel model ten grondslag ligt aan deze opdeling en wat er onder standaardisatie in dit onderzoek wordt verstaan.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de onderzoeksopzet toegelicht. Aan de hand van een versie het confrontatiemodel van Verschuren en Doorewaard (2005) worden de onderzoekstappen en –activiteiten besproken die samen een beeld geven van het onderzoeksproces. Ook wordt de inzet van onderzoeksmethoden uitgebreid toegelicht. Centraal staat hierbij het uitvoeren van casestudy's op basis van twee weginfrastructuurprojecten bij de provincie Zuid-Holland. Dit zijn de Reconstructie N210 Krimpenerwaard en de N207 Zuidwestelijke Randweg Gouda (ZWR). Ten slotte wordt de gehouden 'expertmeeting' bij de Kenniskring Omgevingsmanagement van de Provincie Zuid-Holland besproken.

In hoofdstuk 4 worden de inzichten uit de casestudy's geanalyseerd. Per onderzoeksdeel worden bevindingen besproken. Eerst wordt, met behulp van de structuur op basis van inzichten uit de (interactieve) planningsliteratuur, de huidige aanpak van participatietrajecten door de provincie Zuid-Holland geanalyseerd. Vervolgens wordt er bepaald in hoeverre de institutionele context van invloed is op de totstandkoming van een dergelijke aanpak bij de provincie. En of de provincie binnen deze context in staat is een eigen aanpak standaard uit te voeren. Ten slotte wordt er geanalyseerd wat er, volgens projectbetrokkenen, van de structuur zou kunnen worden gestandaardiseerd. Ook worden in dit hoofdstuk nieuwe bevindingen, naar aanleiding van de gehouden expertmeeting, besproken. Met deze bevindingen uit de casestudy's en de expertmeeting worden vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord. Tot slot wordt het ontwerp van een standaard procesaanpak voor participatietrajecten toegelicht.

In hoofdstuk 5, ten slotte, worden op basis van de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 4, conclusies getrokken met betrekking tot de hoofdonderwerpen van het onderzoek. Ook worden in dit hoofdstuk de relevantie en tekortkomingen van de onderzoeksresultaten bediscussieerd. Op basis van de conclusies en de discussie worden enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot de toepassing van de resultaten in de praktijk, en voor vervolgonderzoek.

2 Het theoretisch kader

§2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van theorieën uit de wetenschappelijke literatuur een onderzoekskader ontworpen voor het uitvoeren van de casestudy's. Uit de institutionele theorie en planningstheorie worden modellen en ideeën geleend waarmee de praktijk van de provincie Zuid-Holland wordt onderzocht. Samen vormen deze modellen en ideeën het onderzoekskader: het raamwerk waarmee gericht informatie wordt verzameld die nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Daarnaast fungeert het kader als theoretische 'spiegel' voor het verklaren van verschijnselen in de praktijk. Het wordt dus ook gebruikt om fenomenen te duiden en om verschillen tussen de theorie en de praktijk te bespreken.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderwerpen besproken en uitgediept. In paragraaf 2.2 wordt vanuit (interactieve) planningstheorie beschreven hoe bovenwettelijke participatie kan worden georganiseerd. Er wordt uitgelegd waarom dit aan de hand van het concept 'interactieve beleidsvorming' wordt onderzocht en wat dit concept inhoudt. Daarnaast wordt er besproken met welke organisatorische aspecten bij het vormgeven van participatietrajecten rekening moet worden gehouden. Deze inzichten worden gebruikt om de aanpak van participatietrajecten (interactieve beleidsvormingstrajecten) bij de onderzochte projecten van de provincie Zuid-Holland te beschrijven en om te bepalen wat er van een dergelijke aanpak gestandaardiseerd kan worden. In paragraaf 2.3 wordt vanuit de institutionele theorie beschreven hoe de institutionele context van de provincie in kaart kan worden gebracht. Van deze institutionele context wordt de invloed op de totstandkoming van de aanpak van participatietrajecten onderzocht, om te bepalen of het mogelijk is voor de provincie om een eigen aanpak standaard in te voeren. Er wordt toegelicht wat instituties zijn, wat de institutionele omgeving is en hoe deze van invloed kan zijn op organisaties en hun gedrag. Daarnaast wordt een model geïntroduceerd die in dit onderzoek wordt gebruikt om de institutionele context van de onderzochte projecten in kaart te brengen en haar invloed op de aanpak in te schatten. Ten slotte wordt in paragraaf 2.4 het onderzoekskader beschreven. Hier wordt nader toegelicht hoe de modellen en ideeën uit de theorie worden ingezet voor het doen van casusonderzoek.

De resultaten die worden beschreven in dit hoofdstuk, worden gebruikt om deelvraag 1 (1a en 1b) te beantwoorden. In paragraaf 2.2.2 komen onderwerpen aan bod die zijn gerelateerd aan deelvraag 1a en in paragraaf 2.2.3 de onderwerpen die zijn gerelateerd aan deelvraag 1b.

§2.2 De organisatie van interactieve beleidsvormingstrajecten

§2.2.1 Inleiding

Zoals in de aanleiding al is besproken, is de infrastructuursector onderhevig aan een aantal grote veranderingen in wetgeving, beleid, verwachtingen van de maatschappij en de verhouding tussen de overheid en de markt. Als gevolg hiervan bevinden de overheden zich in een herbezinning op hun rol bij infrastructuurprojecten. Bij deze herbezinning is het toegenomen belang van de omgang met de projectomgeving een erg belangrijk onderwerp. De aandacht voor participatie is de laatste jaren enorm gegroeid. De maatschappij volstaat niet meer met formele inspraakprocedures en wil betrokken worden. Deze ontwikkelingen hebben hun weerslag gehad op de wet- en regelgeving met betrekking tot infrastructuurprojecten in Nederland. Onder invloed van de adviezen van de Commissie-Elverding had dit diverse wetswijzigingen als gevolg. Het is de verwachting dat door het verminderde aantal inspraakmogelijkheden in deze wetten, participatie alleen nog maar belangrijker zal worden voor de besluitvorming, en daarmee voor de voortgang en de kwaliteit van infrastructuurprojecten. Als gevolg hiervan bezinnen overheden zich momenteel volop op vormen van het betrekken van de omgeving bij haar infrastructuurprojecten die verder gaan dan formele inspraak, en die niet door de wet voorgeschreven zijn, ofwel op vormen van bovenwettelijke participatie. In dit kader kan ook de hedendaagse zoektocht naar het omgevingsmanagement worden gezien.

De aandacht voor participatie is ook gegroeid vanwege het toegenomen geloof in het nut ervan voor de projecten van de overheid. Zowel vanuit de theorie als vanuit praktijkdocumentatie, zijn er veel argumenten te vinden voor het betrekken van de omgeving bij de beleids- en planvorming van projecten. Doormiddel van participatie valt beter in te schatten wat er leeft in de omgeving. Door beter rekening te houden met voorkeuren van belanghebbenden in het gebied zouden oplossingen beter worden in hun ogen en bovendien kunnen rekenen

op meer draagvlak. Dit vergroot ook de legitimiteit van overheidshandelen. Daarnaast is het mogelijk om minder bevooroordeelde groepen een stem te geven, waardoor er mogelijk tot eerlijkere oplossingen wordt gekomen. Ook zou de kwaliteit van de oplossingen kunnen worden verhoogd, door de deskundige inbreng van mensen die het gebied goed kennen en blijft de omgeving beter geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het project (Innes & Booher, 2004). Ten slotte zou participatie kunnen bijdragen aan de beheersbaarheid van infrastructuurprojecten. Een impliciete aanname achter dit idee is dat doormiddel het betrekken van belanghebbenden vroegtijdig draagvlak kan worden verkregen en hierdoor de besluitvorming kan worden versneld. Dit heeft mogelijk ook kostenbesparingen tot gevolg, omdat ontwikkelingsprocessen korter worden en dure late wijzigingen in het ontwerp kunnen worden voorkomen (Commissie-Elverding, 2008).

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de vraag hoe participatietrajecten worden georganiseerd. Op basis van deze inzichten wordt een structuur ontworpen voor het analyseren van de aanpak van dit soort trajecten bij de provincie Zuid-Holland en voor het onderzoeken van wat er van een dergelijke aanpak kan worden gestandaardiseerd. Dit wordt gedaan door het concept interactieve beleidsvorming (2.2.2) en enkele principes van de organisatie ervan (2.2.3) te bespreken. In dit onderzoek staat de term interactieve beleidsvorming centraal, als theoretisch concept voor het onderzoeken van de aanpak van bovenwettelijke participatie, omdat voor de laatste geen aanknopingspunten zijn gevonden in de literatuur. Deze keuze wordt verderop verantwoord. Om de aanpak van een participatietraject te typeren of te ontwerpen, is een structuur ontworpen op basis van twee ideeën uit de (interactieve) planningstheorie. In paragraaf 2.2.3 wordt deze structuur toegelicht. In de volgende paragraaf (2.4) worden de besproken ideeën uit de theorie in samenhang besproken in het onderzoekskader voor het casusonderzoek. Hier wordt nader toegelicht hoe de theorie zal worden ingezet om de praktijk van de provincie Zuid-Holland te onderzoeken.

§2.2.2 Interactieve beleidsvorming

DV1a Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming?
--

In deze paragraaf wordt het concept interactieve beleidsvorming besproken en het gebruik ervan in dit onderzoek verantwoord. Eerst wordt er ingegaan op het probleem van de verschillende termen die in de omloop zijn voor het duiden van de interactie met stakeholders in de voorfase. Vervolgens worden de definitie en de kernelementen van interactieve beleidsvorming besproken. De paragraaf sluit af met een korte conclusie. Met de resultaten uit deze paragraaf wordt in hoofdstuk 4.4 deelvraag 1a beantwoord.

Begrippenproblematiek

Zoals in de inleiding van dit onderzoek al opviel, worden er verschillende termen gebruikt die gaan over de interactie met stakeholders in de voorfase van infrastructuurprojecten. Deze termen hebben allen van doen met het actief betrekken van belanghebbenden door de overheid bij de planontwikkeling en besluitvorming. Zo zijn onder andere (het 'belangen-gedeelte' van) omgevingsmanagement, bovenwettelijke participatie en het werken in een 'open proces' al ter sprake gekomen. In praktijkdocumentatie, zoals handleidingen, leidraden en consultancy-rapporten, zijn er nog veel meer termen te vinden die met hetzelfde onderwerp te maken hebben, hetzij met specifieke accentverschillen. Zo kan er ook worden gesproken over stakeholderparticipatie, publieksparticipatie en burgerparticipatie. Wat opvalt, is dat voor deze termen uit de praktijk, nauwelijks aanknopingspunten te vinden zijn in de literatuur. Dit geldt ook voor het relatief nieuwe concept omgevingsmanagement.

In de literatuur is de situatie wat betreft het gebruik van begrippen niet anders. Een centraal concept in bestuurskundige literatuur die gaat over de toenadering van overheden naar de omgeving, om samen beleid te ontwikkelen is interactief beleid: *"Interactief beleid komt erop neer dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium (groepen) burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden betreft bij de planvorming, de besluitvorming en/of de uitvoering met het doel meer draagvlak te krijgen en eventuele weerstand weg te nemen."* (De Graaf, 2007). De Graaf (2007) stelt dat de laatste jaren verscheidene begrippen zijn geïntroduceerd die veel met elkaar en met interactief beleid te maken hebben, zoals interactieve beleidsvoering, bestuurlijke vernieuwing, coproductie, responsief besturen en open planvorming. Edelenbos *et al.* (2001) voegen hier nog communicatieve sturing, open planproces, participatieve planvorming, vraaggericht beleid en interactieve beleidsvorming aan toe. Het zijn allemaal termen voor interactieve sturingsstrategieën, die soortgelijke uitgangspunten en motieven hebben. De Graaf noemt dit tevens vormen van directe participatie en stelt dat men in het buitenland ook hierover spreekt met de term 'participation' of 'political participation'. Interactief beleid heeft volgens De Graaf te maken met het analyseren van maatschappelijke

problemen, het onderzoeken van mogelijke oplossingen voor deze problemen en het inzetten van middelen hiervoor. Beleidsvorming komt tot stand door interactie tussen overheid en externe actoren over het probleem, de oplossing of de middelen.

Naast dat deze termen allemaal te maken hebben met het actief en vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij de vorming van overheidsplannen, gaan ze ook allemaal over een overheid die mogelijkheden biedt voor deelname die verder gaat dan formele inspraak, dus over bovenwettelijke participatie. In dit onderzoek is ervoor gekozen om aansluiting te zoeken bij het concept interactieve beleidsvorming voor het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten. Over dit concept is de laatste jaren veel geschreven in wetenschappelijke literatuur en ze biedt theoretische aanknopingspunten voor het beschrijven van de organisatie (aanpak) van participatietrajecten. Daarnaast komen de kernelementen van interactieve beleidsvorming zoals Edelenbos *et al.* (2001) beschrijven, sterk overeen met enkele uitgangspunten van participatie en het 'belangen-gedeelte' van omgevingsmanagement. Voorbeelden hiervan zijn: het vroegtijdig betrekken van stakeholders en het aangaan van een dialoog, op basis van meerzijdige communicatie en gelijkwaardigheid. Deze kernelementen worden verderop besproken.

Definitie en kernelementen van interactieve beleidsvorming

Edelenbos (zoals geciteerd in Edelenbos *et al.*, 2001) definieert interactieve beleidsvorming als volgt:

"Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit."

Interactieve beleidsvorming heeft dus te maken met het betrekken van een brede groep belanghebbenden bij het ontwerpen van oplossingen voor problemen waarover formele besluitvorming plaats zal vinden. Hoewel de term een duidelijke beleidsconnotatie heeft is, wordt de term interactief beleid in de literatuur ook gekoppeld aan interactieve planvorming en bovendien wordt interactieve beleidsvorming in het Engels ook wel aangeduid met *interactive planning* (Driessen *et al.*, 2001).

In Edelenbos, Teisman en Reuding (2001) bespreken de auteurs vier kernelementen van interactieve beleidsvorming. Deze kernelementen, die ook in de definitie van Edelenbos zijn vermeld, worden hier kort besproken om een idee te geven van de belangrijkste principes en taken van interactieve beleidsvorming.

Openheid: Het gaat hierbij om de openheid van de besluitvorming. Om belanghebbenden op een zinvolle manier te betrekken moet er ruimte worden gegeven aan de omgeving in de besluitvorming. De open benadering gaat er vanuit dat elk persoon of elke groep een beargumenteerd oordeel kan geven. Dit oordeel komt niet alleen tot stand op basis van feiten alleen, maar ze is ook gebaseerd op normen en waarden. Daarmee is het beoordelen van overheidshandelen niet exclusief voorbehouden aan de experts, ook anderen hebben morele zeggingskracht. Deze benadering is het spiegelbeeld van een gesloten (of technocratische) benadering ten opzichte van de besluitvorming. Deze gaat uit van het beslissen op basis van technisch-wetenschappelijke informatie die door experts wordt aangeleverd. Voor het begrijpen van problemen en oplossingen hierbij, is een technische oriëntatie afdoende en is de participatie van belanghebbenden overbodig. De open benadering gaat niet alleen uit van feiten, maar ook van de pluriformiteit en geldigheid van belangen en perspectieven (sociale context). Het leidt tot aanpassing van beleid aan de complexiteit van de sociale werkelijkheid. Er zijn, ten slotte, drie aspecten van openheid te onderscheiden, namelijk: inhoudelijke openheid (flexibiliteit met betrekking tot de agendavorming), openheid van het proces (transparantie en toegankelijkheid proces en informatie) en de openheid van de actoren (ontvankelijkheid voor wederzijdse beïnvloeding).

Gelijkwaardigheid: Bij gelijkwaardigheid gaat het hier om de gelijke waarde van de input van verschillende belanghebbenden voor het ontwikkelingsproces. Formele posities en bevoegdheden (van zowel buiten als binnen het proces) zijn van minder belang voor de invloed op de inhoud en het verloop van het proces. Dit ondanks de aanwezigheid van een 'natuurlijke' ongelijkheid, door een verschil in het bezit van machtsbronnen, zoals informatie en deskundigheid. Gelijkwaardigheid ontstaat door wederzijdse afhankelijkheid voor het oplossen van problemen en het uitvoeren van oplossingen.

Debat en onderhandeling: Dit zijn manieren om problemen op te lossen tussen de overheid en belanghebbenden in de omgeving, zoals organisaties, cliënten en specifieke doelgroepen. Bij veel onderwerpen tijdens het ontwikkelingsproces spelen ideologie, perspectieven, waardentegenstellingen, conflicterende belangen en machtsverhoudingen een rol. Via processen als overreding, overtuiging, onderhandeling en uitruil moet naar een uitkomst worden toegewerkt die idealiter iedere betrokkene begrijpt, inzielt en waarmee hij kan instemmen. Debat speelt een rol in het verhelderen van standpunten en doormiddel van onderhandelingen kunnen belangen worden uitgeruild en worden gezocht naar meervoudige oplossingen (*package deals*).



Figuur 1: De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998)

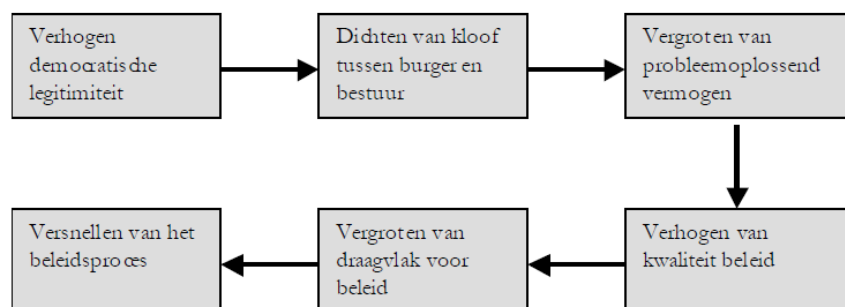
Invloed: Bij interactieve beleidsvorming is de invloed van burgers en belanghebbenden op het verkennen van problemen en het ontwikkelen van oplossingen belangrijk. Publieke beslissingen moeten worden gevormd doormiddel van dialoog: *“Met interactieve beleidsvorming wordt een proces nagestreefd waarin actoren participeren, kritiek leveren en op basis van hun eigen ervaring, kennis en preferentie voorstellen doen en bestaande voorstellen aanpassen.”* (De Rooij, zoals geciteerd in Edelenbos *et al.*, 2001). De mate van invloed kan worden weergegeven doormiddel van de participatieladder, waarvan er verschillende versies in de omloop zijn. Edelenbos en Monnikhof (1998) onderscheiden de volgende participatieniveaus: informeren, raadplegen, adviseren, co-produceren en meebeslissen (zie **figuur 1**). Per niveau (trede van de ladder), loopt de invloed van de betrokken belanghebbenden op en zijn er specifieke rollen voor het bestuur en belanghebbenden te onderscheiden. Verder wordt er op verschillende wijze invulling gegeven aan elementen, zoals agendabepaling en de status van de uitkomsten van het proces.

Motieven voor interactieve vormen van het ontwikkelen van overheidsbeleid

De theoretische voordelen van interactieve beleidsvorming zijn volgens Edelenbos *et al.* (2001), onder andere:

- Het dichten van de vermeende kloof tussen burger en overheid. Het vertrouwen in het functioneren van de overheid kan worden vergroot door burgers meer invloed te geven en meer te betrekken in de beleids- en besluitvorming;
- Het verbeteren van de legitimiteit van het openbaar bestuur, door het toevoegen van vormen van meer directe democratie aan het representatieve stelsel. De vertaling van voorkeuren en belangen van burgers naar beleid vindt zo, mogelijk, efficiënter plaats;
- Het verkrijgen van meer draagvlak voor de plannen, door betrokkenheid te creëren bij het ontwikkelen ervan ('medeplichtigheid'). Een gebrek aan draagvlak kan leiden tot hinder/blokkade van het proces en problemen bij de uitvoer van beleid;
- Het vergroten van de integraliteit van beleid door meer afstemming en samenwerking tussen beleidssectoren;
- Het beslissen tot betere oplossingen. Het probleemoplossend vermogen van de overheid kan worden vergroot door aanwezigheid van diverse perspectieven, ideeën, kennis, informatie en vaardigheden. Complexe problemen worden beter begrepen en er worden meer passende oplossingen ontwikkeld.

Edelenbos (2000) heeft laten zien hoe deze motieven voor interactieve beleidsvorming met elkaar samenhangen, en hoe interactieve beleidsvorming volgens hem uiteindelijk kan bijdragen aan het uitvoeren van snellere en betere projecten. Deze relaties zijn weergegeven in de motievenketen, zie **figuur 2**.



Figuur 2: Motievenketen van interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000)

Het model moet als volgt worden gelezen. Interactieve vormen van beleidsontwikkeling worden als meer legitiem overheidshandelen gezien, door de aanwezigheid van meer directe vormen van democratie. Hierdoor hebben belanghebbenden meer vertrouwen in de overheid, en raken zij idealiter meer betrokken bij haar taken, zoals het ontwikkelen van beleid. Als deze betrokkenheid, bijvoorbeeld door interactieve beleidsvorming, toeneemt, worden problemen beter begrepen en betere oplossingen gegenereerd. Deze oplossingen kunnen rekenen op een groter draagvlak, omdat meer van de wensen en belangen van de omgeving erin zijn vertegenwoordigd. Hoewel interactieve beleidsvorming een tijdsinvestering vereist in het begin van het proces, levert dit uiteindelijk versnelling van het beleidsproces op, doordat moeilijkheden tijdens het proces (hinder) en de implementatie kunnen worden voorkomen (De Graaf, 2007).

Conclusie

In deze paragraaf is beschreven wat er wordt bedoeld met interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming gaat over het betrekken van een brede groep belanghebbenden bij het ontwerpen van oplossingen voor problemen waarover formele besluitvorming zal plaatsvinden. Het onderwerp hiervan kan zowel het ontwikkelen van beleid als het ontwikkelen van plannen zijn, afhankelijk van de specifieke projectfase. Bij interactieve beleidsvorming staan volgens Edelenbos *et al.* (2001) vier elementen centraal: openheid van de besluitvorming, gelijkwaardigheid van de inbreng, debat en onderhandeling als manieren om problemen op te lossen, en meer invloed voor belanghebbenden op het proces en de inhoud. De verschillende motieven voor interactieve beleidsvorming dragen samen bij aan het sneller doorlopen van het (beleids)proces. Deze samenhang is weergegeven in de motievenketen van Edelenbos (2000).

In dit onderzoek is er voor gekozen om het concept interactieve beleidsvorming als uitgangspunt te nemen voor het onderzoeken van het onderzoeksonderwerp (bovenwettelijk) participatie. Er is veel geschreven over interactieve beleidsvorming en gerelateerde onderwerpen in de literatuur. Daarnaast zijn er bij dit concept aanknopingspunten te vinden voor het karakteriseren van de aanpak van participatietrajecten (zie de volgende paragraaf). Ten slotte kan deze keuze worden verantwoord door het feit dat interactieve beleidsvorming soortgelijke uitgangspunten én motieven heeft als participatie.

§2.2.3 Het interactief beleidvormingsproces en de organisatie ervan

DV1b Welke aspecten van de organisatie van interactieve beleidsvorming kunnen worden onderscheiden?
--

In deze paragraaf worden enkele ideeën uit de theorie over planning beschreven. Deze ideeën vormen samen een structuur voor het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten bij provinciale infrastructuurprojecten. De structuur wordt daarnaast gebruikt om te onderzoeken wat er gestandaardiseerd kan worden van een dergelijke aanpak. Eerst worden *de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming* van Driessen *et al.* (2001) beschreven. Vervolgens worden *de kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming* van Baeten (2003) toegelicht. Deze ideeën maken onderdeel uit van het onderzoekskader, dat wordt besproken in paragraaf 2.4. De paragraaf wordt afgesloten met een conclusie. De resultaten uit deze paragraaf vormen de basis voor het beantwoorden van deelvraag 1b in hoofdstuk 4.4.

Vormgeving participatietrajecten/interactieprocessen

Voor het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten, en de mogelijkheden voor standaardisatie hierbij, was het nodig om een theoretische structuur te definiëren voor een dergelijke aanpak. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de structuur van een interactieproces op te delen in algemene processtappen en minimale organisatorische randvoorwaarden. *De kritieke fasen van interactieve beleidsvorming* van Driessen *et al.* (2001) vormen bij deze structuur de algemene processtappen van een interactieproces. En *de kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming* van Baeten (2003) de minimale randvoorwaarden hiervoor. In het volgende wordt er dieper ingegaan op deze twee ideeën uit de literatuur over (interactieve) planning.

De kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen et al. (2001)

Processen zijn ketens van activiteiten. Hoewel het precieze verloop van processen moeilijk is te voorspellen, vinden processen alleen plaats op basis van een aanwezige structuur hiervoor (Driessen *et al.*, 2001). Er zal dus altijd een structuur aanwezig moeten zijn om interactieprocessen in werking te zetten. De ruggengraat van zo'n processtructuur bestaat uit een reeks algemene processtappen. Hiervoor worden de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming, die worden besproken in Driessen *et al.* (2001), gebruikt. In het vervolg wordt er aan deze fasen gerefereerd als 'De kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen'.

In Driessen *et al.* (2001) bespreken de auteurs zes kritieke fasen voor het ontwerpen van interactieve processen voor beleidsvorming. Deze fasen zijn de volgende: *exploration, initiative, common perception, joint problem-solving, decision-making* en *implementation and evaluation*. Een nadere uitleg van deze fasen en gerelateerde activiteiten is te vinden in **figuur 3**. Omdat er in dit onderzoek wordt gefocust op de voorfase van infrastructuurprojecten, zal de laatste fase niet worden onderzocht, omdat deze fase relevant is in de realisatiefase van deze projecten. Deze fase wordt mogelijk wel meegenomen in de procesaanpak die zal worden ontwikkeld op basis van de onderzoeksresultaten van deze studie. In dit model worden deze fasen van Driessen, althans degenen die gestandaardiseerd kunnen worden, samen met de te standaardiseren 'kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming' van Baeten (2003) gekoppeld aan de door de provincie gehanteerde projectfasering bij infrastructuurprojecten.

Fase	Activiteiten
<i>Exploratie (exploration)</i>	Het karakteriseren van de complexiteit en afhankelijkheden van het project op basis van een omgevingsanalyse (situational analysis). Naar aanleiding hiervan kan een eerste inschatting van de risico's en kansen van het project worden gemaakt. Deze fase vindt plaats voor de aanvang van het interactietraject.
<i>Initiatief (initiative)</i>	Het uitwisselen van verwachtingen over het traject en het uitspreken van de voornemens wat betreft de inzet van bronnen. Ook moet er in deze fase draagvlak worden gecreëerd voor de toe te passen (participatie)methoden. Met deze fase start het interactietraject.
<i>Gezamenlijke probleem-definitie en projectdoelen (common perception)</i>	Het gezamenlijk formuleren van gedragen probleemdefinities en projectdoelen. In deze fase wordt duidelijk of er consensus bereikt kan worden.
<i>Gezamenlijk problemen oplossen (joint problem-solving)</i>	Het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor de problemen. In deze fase is het belangrijk dat er daadwerkelijk betrokkenheid is onder de deelnemers om beroepsprocedures te voorkomen.
<i>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerp-alternatief (decision-making)</i>	De geformaliseerde besluitvorming op basis van gedragen oplossingen.
<i>Implementation and evaluation</i>	De uitvoer van de overeengekomen plannen (concrete acties) en monitoring van de vooruitgang en bijsturing naar aanleiding van de resultaten hiervan.

Figuur 3: De kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen

Interactieve processen zijn volgens Driessen *et al.* onduidelijk en onzeker. Zo staan bijvoorbeeld gedurende het traject langere tijd de beleidsdoelen, het gebruik van beleidsinstrumenten en de keuze voor oplossingen niet vast. Deze zijn constant aan veranderingen onderhevig en ontwikkelen zich onder invloed van interacties tussen deelnemende partijen, vandaar dat er wordt gesproken over een proces (vgl. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002). Hoewel er tijdens het proces wel een oplossingsrichting bekend is, wordt het pas na meerdere ronden van interactie duidelijk waar het zal eindigen en met welke uitkomst. Zulke processen komen overigens niet vanzelf tot stand, deze moeten volgens Driessen worden georganiseerd.

Driessen *et al.* (2001) stellen dat er nog geen voorgeschreven procedures voor het organiseren van zulke interactieve processen voor handen zijn. In de praktijk van interactieve beleidsvorming worden echter steeds meer pogingen ondernomen in deze richting. Uit de praktijk hiervan zijn de zes genoemde fasen afgeleid, die door de auteurs als cruciaal worden gezien voor het organiseren van een interactief proces. Hoewel de fasen een bepaalde volgorde hebben, zijn ze niet lineair geschakeld, de onderlinge relaties moeten als cyclisch en iteratief worden gezien. Het is ook niet gemakkelijk aan te duiden wanneer de ene fase start en de andere wordt afgesloten, en in hoeverre fasen echt afgerond worden.

Van deze fasen wordt onderzocht hoe deze in de huidige praktijk van infrastructuurprojecten, bij de provincie Zuid-Holland, zijn georganiseerd. Dit wordt gedaan om te analyseren hoe de provincie dit soort processen momenteel aanpakt (als startpunt voor de aanbevelingen) en of hierbij sprake is van participatie. Daarnaast wordt er bekeken wat er speelt bij de totstandkoming van een dergelijke aanpak en hoe dit wordt beïnvloed

door omgevingsfactoren. Dit laatste wordt ook expliciet onderzocht (zie verder paragraaf 2.3). Verder wordt er uitgezocht in hoeverre het mogelijk is deze fasen standaard uit te voeren, zodat ze deel kunnen uitmaken van een standaard aanpak voor participatietrajecten. In hoofdstuk 2.4 wordt het onderzoekskader nader toegelicht.

De kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming van Baeten (2003)

In de vorige sectie is gesteld dat interactieprocessen alleen plaats kunnen vinden als er een structuur hiervoor aanwezig is. De algemene processtappen vormen het skelet van een dergelijke structuur, maar er zijn meer factoren van belang, zoals het organiseren van enkele minimale randvoorwaarden voor een succesvol interactieproces. Hiervoor worden, in dit onderzoek, enkele kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming, die worden beschreven in Baeten (2003), als uitgangspunt genomen. In het vervolg wordt er aan deze organisatorische randvoorwaarden gerefereerd als 'De kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming van Baeten'.

Voor het ondersteunen van de structuur van het interactieproces op basis van de 'fasen van Driessen', zijn enkele principes afgeleid, die als belangrijk worden gezien voor een succesvol interactieproces. In Baeten (2003) worden een aantal kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming beschreven, die zijn afgeleid van een onderzoek van XPIN (Expertise-bureau voor Innovatieve Beleidsvorming van de rijksoverheid) in samenwerking met het onderzoeksinstituut TNO. XPIN was een kenniscentrum voor de publieke sector, ten tijde van het gelijknamige onderzoeksprogramma, dat zich richtte op het ontwikkelen en verspreiden van kennis en ervaring met betrekking tot innovatieve vormen van beleidsvorming. Dit onderzoeksprogramma is inmiddels afgerond. De factoren zijn het resultaat van een empirisch onderzoek naar de succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming. In dit onderzoek zijn een groot aantal verschillende checklists en handreikingen, uit de literatuur en praktijkdocumentatie, met elkaar vergeleken. Aan de hand van deze vergelijking is een generieke checklist ontwikkeld, waarvan de factoren de hoofdcategorieën vormen. De aanleiding van dit onderzoek was een waargenomen wildgroei aan checklists en handreikingen en de versnippering van kennis hierover.

De kritieke succesfactoren van het onderzoek van XPIN en TNO, die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn met toelichting weergegeven in **figuur 4**, op de volgende pagina. De factoren zijn in Baeten (2003) gekoppeld aan drie door de auteur onderscheiden fasen van het interactieve proces, deze fasen zijn daarom ook vermeld in de tabel. Deze fasen verschillen van de eerder besproken fasen van Driessen.

De factoren moeten volgens Baeten worden opgevat als kritieke voorwaarden voor het organiseren van een succesvol interactief beleidvormingstraject: het slagen of falen hiervan is volgens hem er sterk van afhankelijk. De (generieke) checklist met factoren kan als hulpmiddel worden gebruikt voor het organiseren van een dergelijk interactief proces, naast bijvoorbeeld een actoranalyse, relatieanalyse of een kosten-batenanalyse. De factoren zijn volgens de auteur generiek toepasbaar, ze zijn relevant voor elk interactief beleidvormingsproces.

Bij de toepassing van de factoren moeten enkele zaken worden overwogen. Ondanks de generieke toepasbaarheid ervan, is er volgens Baeten altijd sprake van een specifieke organisatorische invulling per project. Deze invulling krijgt volgens hem meerwaarde door de meer gedetailleerde checklist te gebruiken voor een debat hierover. Ook zullen er afwegingen moeten worden gemaakt, wat betreft de aandacht voor specifieke factoren. In elke fase van het interactietraject zijn alle factoren van belang, alleen de mate ervan kan verschillen per sub fase en is onder andere afhankelijk van specifieke projecteigenschappen. De invulling van de factoren moet daarnaast op verschillende momenten worden geüpdatet. Ook is het volgens Baeten van groot belang dat de invulling van de factoren met elkaar in balans is, en tevens in overeenstemming met de doelen, ruimte en omgeving van het beleidsprobleem.

Het interactieproces beschrijft Baeten aan de hand van drie hoofdfasen: de startfase, de besluitvormingsfase en de implementatiefase. In de startfase wordt doormiddel van een quick-scan en een uitgebreide verkenning en voorbereiding, bewust gekozen voor het al dan niet opstarten van een interactief proces. Deze fase wordt afgesloten met een go/no-go-beslissing. Vervolgens vindt in de besluitvormingsfase het interactief proces in verschillende ronden (de fasen van de besluitvorming) plaats tot en met het moment dat een definitief besluit wordt genomen. Ten slotte is er de overdracht, implementatie en nazorg. De factoren zijn in Baeten (2003) toegespitst op de eerste twee fasen.

Tot slot zijn volgens Baeten nog een aantal andere zaken van belang voor het uitvoeren van een succesvol interactief proces. Allereerst vereist interactieve beleidsvorming een andere manier van denken in de organisatie ten opzichte van klassieke beleidsvormingsprocessen. Er is sprake van een bottom-up sturing waar overheden (nog) niet veel ervaring mee hebben, evenals het ruimte geven aan betrokkenen in de besluitvorming. De checklist kan volgens Baeten helpen deze verandering in mindset te bewerkstelligen. Verder is het organiseren en uitvoeren van een interactief proces met de omgeving zeer intensief. Daarom moet het al dan niet opstarten van een dergelijk proces vooraf zorgvuldig worden overwogen.

Kritieke factor	Toelichting (en afgeleide factoren)	Fase(n)
1. Doel(bepaling);	Of er vooraf doelen voor het interactieproces zijn bepaald en of die zijn afgestemd op de beleidsdoelen en de ruimte (politiek, juridisch, beleidsmatig) hierbij voor een interactief proces.	Start-fase (quick-scan); besluitvormingsfase
2. De selectie van deelnemers;	Of er bewust een diverse selectie van deelnemers voor het interactieproces is gemaakt, op basis van kennis, vaardigheden, (noodzakelijke) middelen en bijdragen.	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
3. De motivatie en houding van de actoren;	Of er rekening is gehouden met de (wisselende) motivatie en houding van deelnemers aan het interactieproces. Worden de gepercipieerde noodzaak van het interactieproces, hun belangen erbij, hun invloed en afhankelijkheden e.d. goed in de gaten gehouden? En wordt op de resultaten hiervan ingespeeld, om partijen constructief betrokken te houden?	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
4. De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;	Of het interactieproces bestuurlijk is ingekaderd en ingebed, of deze wordt ondersteund vanuit de politiek, beleid en wet- en regelgeving. Is er ruimte en prioriteit voor interactieve processen en hun uitkomsten in de beleidvorming? Of is er zelfs sprake van interactief beleid?	Besluitvormingsfase
5. De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	Of er rekening wordt gehouden met de wederzijdse beïnvloeding van de maatschappij en proces en of interactieve beleidsvorming wordt geaccepteerd door de (maatschappelijke) omgeving en bijvoorbeeld de media.	Besluitvormingsfase
6. Het procesontwerp ofwel de structuur van interactieve beleidsvorming;	Of er bewust en weloverwogen een procesontwerp is gemaakt of gekozen voor het interactieproces. En of deze aansluit bij de ruimte ervoor en de problematiek.	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
7. De rollen en rolverdeling;	Of de rollen en rolverdeling binnen het interactieproces duidelijk zijn gedefinieerd en gecommuniceerd. En of er eventuele maatregelen zijn getroffen om machtsverschillen te reguleren.	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
8. De (spel)regels en procesafspraken;	Of er spelregels en procesafspraken zijn gemaakt met betrokkenen. Deze hebben betrekking op het verloop van het traject, de besluitvorming (beslisregels), maar regelen ook de verantwoordelijkheden, bevoegdheden, de binding en bescherming van participanten, wat er met de inhoud wordt gedaan, communicatie en bv. of het proces open staat voor nieuwe deelnemers.	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
9. De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	Of er bewust is nagedacht over de communicatie binnen en rondom het interactieproces. Is hierbij bewust gekozen voor communicatiemiddelen en een nadere invulling, voor verschillende doeleinden? Het gaat hier ook om de manieren van het vastleggen van gegevens en het rapporteren ervan en het motiveren van genomen besluiten en keuzes naar buiten toe e.d.	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
10. Informatie en kennis;	Of de informatie- en kennisvoorziening goed is geregeld voor deelnemers, met betrekking tot de inhoud en het proces. Hoe is de kennisverspreiding geregeld, hoe toegankelijk zijn de voorzieningen en zijn er leersystemen en mogelijkheden voor 'empowerment' (ondersteuning kennis en kunde participanten) gefaciliteerd?	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
11. De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	Of er specifiek financiële middelen, personeel (competente medewerkers) en andere ondersteuning e.d. zijn vrijgemaakt voor het interactieproces. Zijn er voldoende mogelijkheden voor het goed organiseren van een dergelijk proces ingebed in de organiserende instantie(s)?	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase
12. De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	Of er specifiek tijdsmiddelen zijn vrijgemaakt voor het interactieproces en er een reële planning is gemaakt. Verder of het is afgewogen of de tijd politiek/juridisch (procedures, termijnen) gezien goed wordt benut.	Verkenning en voorbereiding; besluitvormingsfase

Figuur 4: De kritieke factoren voor interactieve beleidsvorming van Baeten (2003)

Deze kritieke factoren uit Baeten (2003) worden naast de 'fasen van Driessen' gebruikt om de huidige aanpak van participatietrajecten te onderzoeken. Er wordt ook onderzocht of het mogelijk is om deze randvoorwaarden standaard te organiseren, zodat ze onderdeel kunnen vormen van een standaard aanpak voor participatietrajecten bij de provincie. Deze structuur wordt in paragraaf 2.4 verder besproken.

Het is overigens niet zo dat er compleet willekeurig een invulling kan worden gegeven aan de aanpak van participatietrajecten op basis van de 'fasen van Driessen' en de 'kritieke factoren van Baeten'. De uitgedachte aanpak moet juridisch gezien wel kunnen en moet uiteindelijk uitvoerbaar zijn, bijvoorbeeld in relatie tot eventueel gemaakte afspraken met mede-beslissers in (bestuurs)overeenkomsten. Ook wordt de handelingsruimte beperkt door de invloed van andere instituties. Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan, omdat er ook moet worden onderzocht of het invoeren van een standaard aanpak vanuit de provincie überhaupt mogelijk is, binnen deze context.

Conclusie

In deze paragraaf zijn enkele principes, uit de literatuur over (interactieve) planning, beschreven die gezamenlijk de theoretische structuur vormen voor het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten bij infrastructuurprojecten van de provincie Zuid-Holland. De principes die hiervoor worden gebruikt zijn:

- 'De kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen' (Driessen *et al.*, 2001), dit zijn de volgende vijf fasen: exploratie, initiatief, gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen, gezamenlijk problemen oplossen en besluitvorming op basis van een gedragen (ontwerp-)alternatief.
- 'De kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming van Baeten' (Baeten, 2003). Dit zijn de twaalf factoren van **figuur 4** (vorige pagina).

De 'kritieke fasen' vormen in de structuur de algemene processtappen. Deze hebben een bepaalde volgorde, maar moeten cyclisch en iteratief worden opgevat. De 'kritieke succesfactoren' vormen in de structuur de organisatorische randvoorwaarden. Op basis van deze structuur wordt de huidige aanpak van participatietrajecten door de provincie Zuid-Holland onderzocht. Er wordt tevens onderzocht of de elementen van deze structuur standaard kunnen worden uitgevoerd bij de provincie Zuid-Holland, zodat ze de basis kunnen vormen voor een standaard aanpak voor participatietrajecten. Verder zijn er naar aanleiding van Driessen *et al.* (2001) en Baeten (2003) nog enkele andere onderwerpen beschreven die belangrijk zijn om te overwegen bij het opzetten van participatietrajecten, zoals het belang van het op elkaar afstemmen van activiteiten (Driessen *et al.*, 2001), een verandering in mind-set van de organisatie met betrekking tot beleidsvormingsprocessen (e.g. een bottom-up benadering) en het van tevoren zorgvuldig overwegen of een interactieproces past bij de specifieke beleidsproblematiek (Baeten, 2003).

§2.3 De institutionele context

In de vorige paragraaf is een structuur besproken die in dit onderzoek wordt gebruikt om de aanpak van participatietrajecten te onderzoeken. Deze structuur wordt ook gebruikt om te bepalen wat er van een dergelijke aanpak gestandaardiseerd kan worden door de provincie. Maar om te bepalen of de provincie überhaupt in de positie is om een gestandaardiseerde aanpak voor participatietrajecten in te voeren is het van belang om te onderzoeken in hoeverre omgevingsfactoren van invloed zijn op de totstandkoming van een dergelijke aanpak. De vraag is of de provincie zelf tot een aanpak kan besluiten of dat de ruimte hiervoor wordt wordt beïnvloed door de context waarin de provincie opereert. De rol van deze context wordt onderzocht aan de hand van de invloed van aanwezige instituties bij provinciale infrastructuurprojecten. In deze paragraaf worden inzichten besproken uit de theorie over instituties. Er wordt besproken wat instituties zijn en hoe ze het handelen van organisaties kunnen beïnvloeden. Ten slotte wordt er een methode besproken, die in dit onderzoek wordt gebruikt om de institutionele context van de provincie in kaart te brengen: de *Three pillars of institutionalization* van Scott (1995). Aan de hand van deze methode wordt uiteindelijk bepaald wat de invloed van deze context is op de totstandkoming van de aanpak van participatietrajecten.

§2.3.1 De (neo-)institutionele benadering

De organisatiwetenschappen houdt zich bezig met vraagstukken over de inrichting en werking van organisaties en de wisselwerking met de omgeving hierbij. Ze richt zich bijvoorbeeld op het geven van verklaringen voor hoe en waarom organisaties ontstaan en hoe hun beslissingen tot stand komen. In de loop van de jaren zeventig ontstond er, volgens Edzes (2010), binnen deze wetenschappelijke stroming een hernieuwde belangstelling voor de rol van instituties hierbij. De nieuwe verklaringskaders die hieruit ontstonden kunnen worden geschaard onder het neo-institutionalisme. Een kern-idee van dit neo-institutionalisme is volgens Edzes de 'keuze binnen beperkingen' (choice within constraints): "*Institutions* (..)

comprise the formal and informal constraints that shape the choice-set of actors.” (Nee, zoals geciteerd in Edzes, 2010). Binnen het neo-institutionalisme zijn verschillende stromingen te onderkennen die volgens Edzes op verschillende manieren kijken naar wat instituties zijn, hoe ze ontstaan en zich ontwikkelen. Een van de manieren is door het maken van onderscheid tussen regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve instituties en hoe deze ontstaan, zoals in Scott (1995). Op deze typering wordt in paragraaf 2.3.3 dieper ingegaan.

Een belangrijk idee uit de (neo-)institutionele theorie is dat beslissingen die organisaties nemen nooit puur rationeel, en op basis van efficiëntie alleen, worden genomen. In de projectomgeving zijn diverse factoren aanwezig waarmee rekening wordt gehouden. Voorbeelden hiervan zijn andere organisaties en individuen, maar ook wet- en regelgeving en normen en waarden. Scott spreekt volgens Edzes (2010) over het verschil tussen de technische en de institutionele omgeving bij projecten. Bij de technische omgeving van een project (of organisatie) speelt de markt als coördinatiemechanisme een rol en zijn effectiviteit en efficiëntie belangrijke graadmeters. Het gaat hier om *output control*, het beheersen van de uitkomst van het proces. Bij de institutionele omgeving zijn regels en eisen de coördinatiemechanismen en is legitimiteit de belangrijkste graadmeter. Het gaat hier om het verkrijgen van steun voor het verloop van het proces, om *process control*: de vraag of de juiste structuur is gekozen en bijvoorbeeld de juiste procedures zijn doorlopen. Het gaat dan veel meer over grondgedachten, principes en beweegredenen (Edzes, 2010). De institutionele theorie richt zich op deze institutionele omgeving van projecten. Volgens Scott beschrijft deze theorie onder andere hoe *social structures* (normatieve en gedrag veranderende systemen; ook wel (*social*) *institutions* genoemd!) tot stand komen, zich stabiliseren en hoe ze veranderen in de tijd (Scott, 2012). Ook beschrijft ze wat deze *social structures* betekenen voor organisaties en hun gedrag. Voorbeelden van social structures zijn wetten, cultuur en gewoonten. De institutionele theorie richt zich dus op sociale processen en structuren bij het verklaren van de totstandkoming van organisaties en hun gedrag. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat ze meer rekening houdt met de rol van interne en externe beperkingen (*constraints*) bij het verklaren van handelen (Hanson, 2001) en met de rol van stakeholderinformatie bij de totstandkoming van een business strategie (Scott, 2012).

De institutionele theorie gaat dus over het beschrijven en verklaren van de context van de besluitvorming van organisaties en de rol van normatieve en gedrag veranderende systemen hierbij. Ze geeft volgens Trevino *et al.* (2008) argumenten voor de invloed die instituties hebben op het besluitvormingsproces. Inzichten uit deze theorie zijn dus met name nuttig om de invloed van de context op het besluiten over een aanpak van participatietrajecten te onderzoeken. De gedachte is dat als deze invloed gering is, de provincie in staat is een eigen aanpak te ontwerpen en deze standaard uit te voeren. In dat geval is standaardisatie dus mogelijk. Als het institutionele kader veel invloed heeft op de besluitvorming van de provincie, over de vormgeving van participatietrajecten, is dit niet of in mindere mate mogelijk.

In de volgende paragraaf wordt besproken wat instituties zijn en in de daarop volgende paragraaf wordt een methode besproken die wordt gebruikt om de institutionele context van de provincie in kaart te brengen en de invloed ervan op de besluitvorming te onderzoeken.

§2.3.2 Instituties en de institutionele omgeving

In deze paragraaf wordt beschreven wat instituties zijn, hoe ze tot stand komen en wat er met institutionele omgeving wordt bedoeld.

In de vorige paragraaf is de term *social structure* kort besproken. Een andere term hiervoor is ook wel (*social*) *institution*. Voor het begrip institutie zijn veel verschillende definities in de omloop. Zo noemen Van Buuren & Klijn (2004) instituties ‘de ordeningsprincipes in de complexe werkelijkheid’. Scharpf (1997) definieert instituties als “*systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose*”. Bij instituties gaat het dus om regels en principes die ordening aanbrengen in de complexe werkelijkheid. Deze regels en principes reguleren gedragingen, maar geven er ook betekenis aan. Ze geven richting aan wat wordt gezien als zinvol handelen binnen een gemeenschap (Van Buuren, & Klijn, 2004).

Deze ordeningsprincipes bestaan, volgens Trevino *et al.* (2008), uit politieke, economische, sociale and wettelijke afspraken (conventies) binnen een gemeenschap. Zij beschrijven instituties verder als: “*constraints and incentive systems that structure human interactions and limit options*”. Instituties zijn dus verschillende typen regels, principes en afspraken, die gedrag binnen een gemeenschap sturen en de ruimte hiervoor beperken.

Instituties komen onder andere door interacties en onderhandelingen, tussen partijen in een gemeenschap, tot stand. Dit is een proces met een lange tijdsduur. Door herhaalde interacties tussen partijen ontstaan op lange termijn structuren voor latere samenwerking. Hierdoor ontstaan verbindingen tussen verschillende partijen in een gebied (Hanson, 2001; Van Buuren & Klijn, 2004). Deze structuren maken andere handelwijzen tussen de betrokken partijen lastiger; er ontstaat zoals Hanson (2001) dit noemt: een 'network of constraints'. Dit beperkt ook het toekomstige handelen van een organisatie binnen deze specifieke gemeenschap.

Een moderne verklaring voor hoe instituties, doormiddel van interacties, tot stand komen kan worden gevonden in Scott (1995). Scott bespreekt de ontwikkeling van instituties aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, de normatieve en de (cultureel-) cognitieve pijler. Deze zullen verder worden toegelicht in de volgende paragraaf. Het ontstaan van instituties, is volgens Scott een 'tiered process' van gebeurtenissen waarbij alle drie de pijlers betrokken zijn. Het proces begint meestal in de (cultureel-)cognitieve pijler (Edzes, 2010). Op basis van een gemeenschappelijke perceptie van de werkelijkheid en manieren om hiermee om te gaan, ontstaan er afspraken tussen partijen. Deze afspraken kunnen vervolgens transformeren tot normen in de omgeving van de partijen (normatieve pijler) en ten slotte kunnen deze normen worden geformaliseerd in de vorm van wetten en regels (regulatieve pijler).

Naast dat deze pijlers nuttig zijn om de processen van totstandkoming, handhaving en verandering van instituties te verklaren (Scott, 2012), geven ze een compleet beeld van instituties en hun verschijningsvormen. Daarom is er voor gekozen de 'Three pillars of institutionalization' van Scott (1995) te gebruiken om de invloed van de institutionele context (omgeving) op de vormgeving van participatietrajecten onderzoeken.

Met de institutionele omgeving wordt een constellatie van instituties in een bepaald gebied bedoeld. Scott (2012) spreekt over "*settings governed by distinctive settings of rules, norms and beliefs*". Bij het planvormingsproces vindt samenwerking plaats binnen omgevingen met een gelijke institutionele structuur (Van Buuren, & Klijn, 2004). Aangezien de aanwezige instituties in een dergelijke omgeving gedrag voorschrijven, verbieden, stimuleren en bestraffen, moeten partijen rekening houden met institutionele context bij het maken van beslissingen. Voor het in kaart brengen van deze institutionele context worden de pijlers van Scott gebruikt. Deze zullen worden toegelicht in de volgende paragraaf.

§2.3.2 Scott's three pillars of institutionalization (pijlers en elementen)

In deze paragraaf wordt een introductie gegeven in het institutionaliseringsmodel van Scott (1995). Dit model beschrijft de ontwikkeling van instituties in een gemeenschap, aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, normatieve en de sociaal-cognitieve pijler. Dit model wordt in dit onderzoek gebruikt om te bepalen wat de invloed van de omgeving (institutionele context) is op het vormgeven van de aanpak van participatietrajecten door de provincie. In het vervolg wordt aan dit model gerefereerd als 'de drie pijlers van Scott'.

Over de drie pijlers zegt Scott (2012) dat het gaat om drie elementen of ingrediënten die bijdragen aan de processen van institutievorming, -handhaving en -verandering. Trevino *et al.* (2008) stellen dat het gaat om drie vormen van instituties die interacties tussen actoren managen en de uitkomsten van het besluitvormingsproces beïnvloeden door cognitieve, normatieve en regulatieve processen. Volgens Hanson (2001) zijn het de gemene delers (*common denominators*) van orde in samenlevingen. Deze zijn er de oorzaak van dat in de meeste samenlevingen ongeveer dezelfde instituties aanwezig zijn, die met dezelfde problemen te maken hebben. De regulatieve pijler zorgt hierbij voor stabilisering door gedrag voor te schrijven, en de normatieve pijler voor een kader voor maken van afwegingen.

Enkele randvoorwaarden voor het gebruik van de pijlers zijn volgens Scott (2012) de volgende. Allereerst moet er worden opgemerkt dat de drie elementen weliswaar gescheiden kunnen worden geanalyseerd, maar dat niet over het hoofd moet worden gezien dat ze onderling afhankelijk zijn en elkaar dus beïnvloeden. Daarnaast gaat het om *inhabited rules*, dus om regels die al zijn gevestigd tussen partijen in de omgeving door '*patterns of repetition*'.

De specifieke pijlers, en voorbeelden van verschijningsvormen ervan, worden in het volgende toegelicht.

Regulatieve pijler

Deze pijler benadrukt de wettelijke aspecten van het institutionaliseringsproces (Hirsch, 1997). De elementen van deze pijler schrijven (wettelijk) gedrag voor (Hanson, 2001). Het gaat hierbij om formele wetten en regels, die bepaalde activiteiten en gedragingen toestaan, promoten, verbieden en beperken; deze monitoren; en het niet nakomen ervan sanctioneren (Hanson, 2001; Scott, 2012; Kostova in Trevino *et al.*, 2008). Deze wetten en regels worden opgesteld door erkende autoriteiten (Caronna, 2004).

Normatieve pijler

De normatieve pijler benadrukt de sociale aspecten van het institutionaliseringsproces (Hirsch, 1997). Het gaat hier om zowel expliciet als niet-expliciet gemaakte waarden en normen, en gerelateerde controlemechanismen (Scott, 2012). Deze waarden en normen zijn er op gericht er voor te zorgen dat er in elke situatie en rol, gepaste (*appropriate*) en correcte (*right*) gedragingen plaatsvinden, door betrokkenen, in de ogen van een bepaalde sociale omgeving (Scott, 2012; Scott in Trevino *et al.*, 2008). Het kan hierbij gaan om zowel formele als informele verschijningsvormen.

Cultureel-cognitieve pijler

De cultureel-cognitieve pijler gaat over de culturele aspecten van het institutionaliseringsproces (Hirsch, 1997). Het gaat hier om cultuur en symboliek: hoe mensen de wereld zien en doormiddel van interpretatie er betekenis (*meaning*) aan geven (Scott, 2012; Hanson, 2001). Het gaat hierbij om gedeelde culturele overtuigingen en daar aan gerelateerde denkwijzen (Scott, 2012), en om gedeelde percepties van wat typerend (*typical*) en vanzelfsprekend (*'taken for granted'*) is (Busenitz in Trevino *et al.*, 2008; Scott, 2012). Bij cultuur kan het hier gaan om cultuur op verschillende schaalniveaus, bijvoorbeeld: de Westerse wereld, de Nederlandse samenleving of de cultuur van de bouw- en infrasector.

In onderstaande tabel (**figuur 5**) zijn voorbeelden gegeven van regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve verschijningsvormen van instituties. Aan de hand van 'de pijlers van Scott' en deze gerelateerde voorbeelden wordt de institutionele omgeving (context) bij infrastructuurprojecten van de provincie Zuid-Holland in kaart gebracht.

Pijler	Voorbeelden elementen
<u>Regulative</u>	• Regels (Hanson, 2001; North, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008). • Wetten en reglementen (Hanson, 2001; North, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008). • Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie (Hanson, 2001). • Professionele standaarden (Hanson, 2001). • Sancties (voor 'non-compliance') (Trevino <i>et al.</i>, 2008). • Beleidskaders. • Procedures en protocollen.
<u>Normative</u>	• (Sociale) normen (Kostova, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008). • Waarden (Kostova, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008). • Overtuigingen (Kostova, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008; Scott, 2012). • Gedeelde en uitgedragen aannamen (Kostova, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008). • Gedragcodes.
<u>Cultural-cognitive</u>	• 'Cultural schemas and frameworks': het gebruik van typologieën, categorieën, schema's, verklaringen e.d. (Scott, 2012; Kostova, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008). • Gedeelde mindset. Bijvoorbeeld door eenzelfde opleiding, het werken in één sector en het lidmaatschap van vak-gerelateerde organisaties (Scott, 2012). • Gebruik technische standaarden en 'state-of-the-art' modellen (Scott, 2012) • Routines (imitating patterns of activities) (Scott, zoals geciteerd in Trevino <i>et al.</i>, 2008), • Cultuur en gewoonten.

Figuur 5: Three pillars of institutionalization van Scott (1995) en concrete voorbeelden hiervan

§2.4 Onderzoekskader

In hoofdstuk 1 van dit rapport zijn de doelstelling, scope en vraagstelling besproken. Hieruit blijkt dat in dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre en op welke wijze de aanpak van participatietrajecten kan worden gestandaardiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten. Het doel van het onderzoek is tweeledig: er wordt onderzocht óf er standaardisatie mogelijk is bij de aanpak van participatietrajecten; en in hoeverre er standaardisatie mogelijk is, door te bepalen wát er van een aanpak kan worden gestandaardiseerd. In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk zijn ideeën en principes besproken uit de planningsliteratuur en de institutionele theorie die worden gebruikt om de praktijk van de Provincie Zuid-Holland te onderzoeken. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de besproken onderdelen samen het onderzoekskader vormen voor het praktijkonderzoek. Er wordt beschreven wat de gedachtegang is achter het onderzoek en hoe hierbij inzichten uit de theorie worden toegepast. Doormiddel van het onderzoekskader wordt het onderzoek verder afgebakend en een theoretisch perspectief gegeven voor het onderzoeken van de praktijk.

Gedachtengang: het onderzoek in drie delen en de relatie met de theorie

In dit onderzoek worden de mogelijkheden voor standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten bij provinciale infrastructuurprojecten onderzocht. Centraal staat hierbij het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten bij de provincie Zuid-Holland en hoe deze tot stand komt. Uiteindelijk wordt er onderzocht óf de provincie een standaard aanpak hiervoor kan invoeren en, zo ja, waaruit deze aanpak dan zou kunnen bestaan; ofwel wát er van deze aanpak gestandaardiseerd kan worden. Het onderzoek is opgesplitst in drie delen:

- Deel 1: hoe de huidige aanpak van participatietrajecten bij provinciale infrastructuurprojecten er uit ziet;
- Deel 2: wat de invloed van de institutionele omgeving (context) is op de totstandkoming van een dergelijke aanpak.
- Deel 3: wat er van een dergelijke aanpak kan worden gestandaardiseerd.

Deze onderdelen worden in principe los van elkaar onderzocht. Tijdens de analyse komen de onderdelen wellicht samen. Een voorbeeld daarvan zou kunnen zijn dat bij het bespreken van een mogelijke standaard aanpak (deel 3), ook onderdelen van de huidige aanpak (deel 1) aan bod komen, als aanknopingspunten voor een standaard aanpak.

Deze indeling in drie delen wordt ook in hoofdstuk 4 gebruikt bij het analyseren van de verzamelde informatie. In het volgende wordt toegelicht hoe inzichten uit de theorie worden toegepast bij het onderzoeken van deze drie delen. Hierbij worden ook de gerelateerde deelvragen van het onderzoek vermeld. Ook worden er enkele theorie-gerelateerde vragen geformuleerd, die ter ondersteuning van de analyse in hoofdstuk 4 zullen dienen.

Deel 1: Een processtructuur op basis van de kritieke fasen van Driessen en kritieke succesfactoren van Baeten

DV2	<i>Hoe zag de aanpak van interactieve beleidvormingstrajecten in de voorfase van de onderzochte provinciale infrastructuurprojecten er uit?</i>
-----	---

Voor het uitvoeren van deel 1 (en deel 3, zie verderop) was een theoretische structuur (of theoretische aanpak) nodig, om de huidige aanpak van participatietrajecten bij de provincie te kunnen karakteriseren. Van deze structuur wordt in de praktijk onderzocht of en hoe de onderdelen zijn uitgevoerd. Er is voor gekozen om een processtructuur, op hoofdlijnen, te ontwerpen, op basis van algemene processtappen en minimale organisatorische randvoorwaarden (of procesregels). De reden dat er voor is gekozen een structuur op hoofdlijnen te houden, is dat het wordt verwacht dat standaardisatie alleen mogelijk is op een hoger abstractieniveau en dat een verdere organisatorische invulling van de onderdelen een kwestie van maatwerk is. Een andere reden is, dat vanwege de gelimiteerde tijd voor dit onderzoek, het onderzoeken een gedetailleerdere aanpak niet mogelijk is.

De structuur voor het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten, is in dit onderzoek gebaseerd op twee ideeën uit de (interactieve) planningsliteratuur: *de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming* van Driessen *et al.* (2001) en *de kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming* van Baeten (2003). De kritieke fasen van Driessen zijn geschikt voor het definiëren van de algemene processtappen van een participatietraject. Van deze kritieke fasen voor een interactief proces (exploratie, initiatief, gezamenlijke probleemdefinitie en doelen, gezamenlijk probleem oplossen en besluitvorming op basis van een gedragen besluit) wordt onderzocht of ze zijn georganiseerd door de provincie en hoe ze zijn georganiseerd (de invulling van de fasen). Ook wordt er bekeken welke stakeholders hierbij betrokken waren. De fasen hebben, volgens Driessen *et al.* (2001), een bepaalde volgorde, maar moeten niet als strikt geschakeld worden opgevat. In de praktijk worden ze cyclisch

doorlopen, er vinden er dus iteraties plaats. De kritieke factoren van Baeten zijn geschikt als minimale organisatorische randvoorwaarden voor een (succesvol) participatietraject. Van deze twaalf factoren (zie **figuur 4**, p. 26) wordt ook onderzocht of er door de provincie rekening mee is gehouden in haar projecten. Alle factoren zijn volgens Baeten tijdens het gehele proces van belang, maar de mate ervan zal per projectfase verschillen voor de afzonderlijke factoren.

Ten slotte, in het geval van bovenwettelijke participatie (en interactieve beleidsvorming), zou volgens de theorie, een *brede groep van belanghebbenden*, in een *vroeg stadium* van het ontwikkelingsproces, moeten worden betrokken. Bij het onderzoeken van de huidige aanpak van participatietrajecten wordt dan ook bekeken of aan deze principes wordt voldaan en beoordeeld of er in deze sprake is van echte participatie.

Theorie-gerelateerde vragen

- Welke kritieke fasen zijn georganiseerd bij de huidige aanpak? En in welke vorm?
- Waren er stakeholders betrokken bij de georganiseerde fasen? Welke stakeholders?
- Is er sprake van participatie?
- Is er rekening gehouden met de kritieke factoren bij de huidige aanpak?

Deel 2: De invloed van de institutionele context op de aanpak op basis van de drie pijlers van Scott.

DV3	<i>Welke factoren waren van invloed op de totstandkoming van deze aanpak?</i>
DV4	<i>Is er een gestandaardiseerde aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten vanuit de provincie mogelijk binnen deze context?</i>

Voor het onderzoeken van deel 2 was een model nodig waarmee de invloed van omgevingsfactoren op de aanpak van participatietrajecten in kaart kan worden gebracht. Met de projectomgeving wordt in dit onderzoek de institutionele omgeving bedoeld: de aanwezigheid van instituties bij de provincie die van invloed (kunnen) zijn op de totstandkoming van een dergelijke aanpak. De reden dat de invloed van instituties wordt onderzocht is dat deze permanent in de omgeving aanwezig zijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld stakeholders en hun project-specifieke belangen, en definiëren wat er voor de provincie mogelijk is in de vorm van formele en informele regels. Ze bepalen dus voor het grootste deel de context waarbinnen de provincie een aanpak kan vorm geven. De gedachte is dat als de totstandkoming van de aanpak in geringe mate wordt beïnvloed door context-factoren, de provincie de ruimte heeft om zelf ('context-vrij') over de aanpak te beslissen. In dat geval is de provincie in staat om eventueel een eigen aanpak standaard uit te voeren.

De invloed van context-factoren op de totstandkoming van een dergelijke aanpak wordt dus onderzocht aan de hand van de invloed van instituties. Instituties zijn regels en principes die ordening aanbrengen in de complexe werkelijkheid en het gedrag van organisaties reguleren, maar er ook betekenis aan geven (Van Buuren, & Klijn, 2004; Scharpf, 1997). Deze instituties en hun invloed op het handelen van organisaties, kunnen worden beschreven aan de hand van de *Three pillars of institutionalization* van Scott (1995). Deze methode is hiervoor geschikt omdat hiermee een compleet beeld kan worden gegeven van de institutionele context. Scott typeert aan de hand van de drie pijlers drie soorten instituties en hun uitingsvormen. De regulatieve pijler gaat over wetten en regels; de normatieve pijler over normen en waarden; en de cultureel-cognitieve pijler over gewoonten en bijvoorbeeld het gebruik van kennis en modellen. Er wordt onderzocht in hoeverre deze elementen van invloed zijn bij het nemen van beslissingen over de aanpak van het participatietraject.

Theorie-gerelateerde vragen

- Welke instituties zijn aanwezig in de omgeving van provinciale infrastructuurprojecten?
- Wat was volgens betrokkenen de invloed hiervan op de totstandkoming van de aanpak?

Deel 3: Een processtructuur op basis van de kritieke fasen van Driessen en kritieke succesfactoren van Baeten

DV5	<i>Bij welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming is standaardisatie mogelijk en wenselijk bij de provincie?</i>
-----	--

Voor deel 3 wordt ook de beschreven structuur op basis van de kritieke fasen van Driessen en de kritieke succesfactoren van Baeten gebruikt. Er wordt van de onderdelen van de structuur (kritieke fasen en factoren) onderzocht of ze kunnen worden gestandaardiseerd en of ze daarmee deel kunnen uitmaken van een standaard aanpak voor participatietrajecten. Hiermee wordt dus eigenlijk onderzocht in hoeverre de theoretische structuur als basis kan dienen voor een gestandaardiseerde (voorgeschreven) aanpak voor

participatietrajecten bij de provincie. Dit en hoe er, met behulp van de theorie, wordt beoordeeld of er standaardisatie mogelijk is bij de afzonderlijke onderdelen van de structuur, wordt verderop toegelicht aan de hand van een conceptueel model. Hier wordt ook besproken wat er onder standaardisatie wordt verstaan in dit onderzoek.

Theorie-gerelateerde vragen

- Is standaardisatie van de kritieke fasen mogelijk? En wenselijk?
- Is standaardisatie van de kritieke factoren mogelijk? En wenselijk?

Conceptueel model voor het onderzoeken van een gestandaardiseerde aanpak

In dit onderzoek wordt uiteindelijk onderzocht óf en in hoeverre het mogelijk is de aanpak van participatietrajecten te standaardiseren bij de provincie. In deze sectie wordt toegelicht wat er wordt bedoeld met een standaard aanpak en wat de voordelen van een dergelijke aanpak zouden kunnen zijn. Daarnaast wordt er toegelicht hoe er wordt bepaald of standaardisatie mogelijk is en op welke wijze. Er wordt dus inzicht verkregen in wat in dit onderzoek onder standaardisatie wordt verstaan en hoe dit wordt onderzocht. De relaties tussen de gebruikte theorieën en de onderzoeksonderwerpen zijn gevisualiseerd met behulp van een conceptueel model. Dit model is te vinden in **figuur 6**, op de volgende pagina. Het model kan worden gezien als de theoretische fundering van de gedachtegang die in de vorige sectie is besproken en de uitleg in deze sectie.

Wat en waarom van de gestandaardiseerde aanpak

Het onderwerp van dit onderzoek is participatietrajecten (die worden onderzocht aan de hand van het concept interactieve beleidsvorming) en het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om te bepalen of het mogelijk is een standaard aanpak voor deze trajecten in te voeren bij de provincie (Zuid-Holland). Met een standaard aanpak wordt een voorgeschreven aanpak bedoeld, die wordt gebaseerd op de standaard uit te voeren onderdelen van de besproken processtructuur (kritieke fasen en factoren). Welke onderdelen van deze structuur standaard kunnen worden uitgevoerd wordt in dit onderzoek bepaald. Hoe dit wordt gedaan wordt verderop besproken.

De standaard aanpak dient als houvast voor het projectteam om participatietrajecten uit te denken. Het definieert de hoofdlijnen van een dergelijk traject en deze kunnen door het projectteam vervolgens worden gebruikt om het traject meer gedetailleerd in te vullen met activiteiten en bijvoorbeeld het gebruik van tools. De standaard aanpak is dus faciliterend, een standaard kader voor een maatwerk aanpak van participatietrajecten, in de voorfase van provinciale infrastructuurprojecten. Uiteindelijk zou deze standaard aanpak (op project-niveau) door de provincie kunnen worden vastgelegd en voorgeschreven in de vorm van een door de projectteams te volgen procedure voor het vormgeven van participatieprocessen. Het model dat in dit onderzoek, op basis van de onderzoeksresultaten, wordt ontworpen, wordt beschreven in hoofdstuk 4.5.

Zoals in hoofdstuk 1 uitgebreid is beschreven (m.n. hoofdstuk 1.2 en 1.3) zijn er twee voor de provincie specifieke redenen waarom een dergelijke standaard aanpak nuttig is. Met een gestandaardiseerde aanpak kunnen kosten en tijd worden bespaard (meer efficiëntie) en hiermee projecten beheersbaar worden gehouden, terwijl er wordt gewerkt in een 'open proces' met de omgeving. Dit wordt mogelijk versterkt door de transparantie van een gestandaardiseerde aanpak, wat de mogelijkheden voor het verkrijgen van draagvlak vergroot. Een andere belangrijke reden is dat met een standaard aanpak lijn kan worden aangebracht in de aanpak van participatietrajecten door de provincie. De provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers hebben aangegeven dat ze behoefte hebben aan meer inzicht in hoe een dergelijke aanpak er uit kan zien. Hierover is in de literatuur nog niet veel te vinden, zoals Driessen *et al.* (2001) stellen: er is nog niet een dergelijke procedure voor handen. De onderdelen van de processtructuur die als geschikt worden gezien om standaard te worden uitgevoerd zijn geschikt als basis voor een dergelijke procedure, omdat het gaat om kritieke fasen en succesfactoren, dus de minimale voorwaarden voor een succesvol participatietraject. De aanpak kan dus door het projectteam (c.q. de afdeling programma's en projecten) worden gebruikt om eenduidige participatietrajecten op te zetten en lijn aan te brengen in de afzonderlijke interactieactiviteiten.

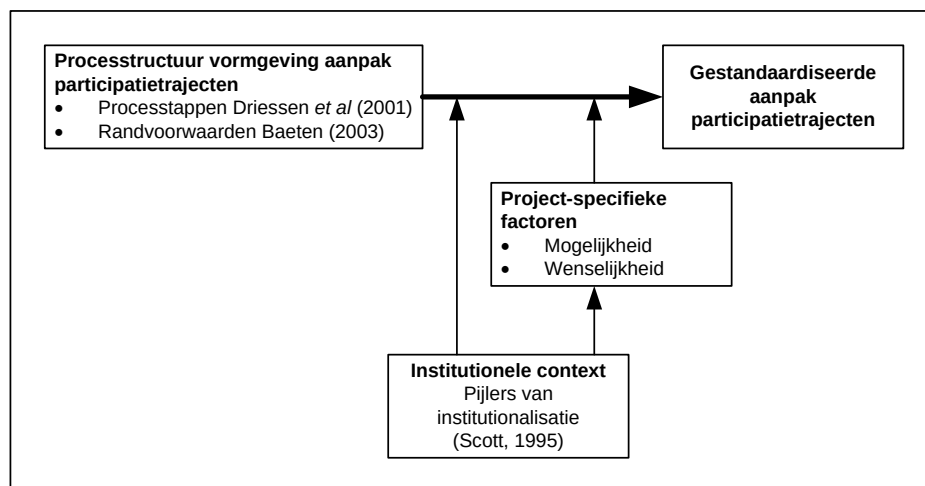
Andere mogelijke voordelen van een gestandaardiseerde aanpak, zijn: het organiseren van meer doelmatige en effectieve participatieprocessen (bijvoorbeeld op het gebied van interne samenwerking), meer duidelijkheid en zekerheid wat betreft de organisatie van participatieprocessen (voor betrokkenen; en meer controle voor bestuurders), een betere coördinatie van interne werkprocessen met betrekking tot participatie en een kader om participatieprocessen te evalueren en te verbeteren. Een nadeel kan zijn dat een gestandaardiseerde aanpak voorbij kan gaan aan de capaciteiten en expertise van betrokken werknemers. Maar omdat het gaat om

standaardisatie op hoofdlijnen, kan het ook een kader vormen waarbinnen zij kunnen focussen op hun werkzaamheden.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het standaardisatie-vraagstuk niet los kan worden gezien van het onderwerp participatie zelf. Standaardisatie is niet een doel op zichzelf. Zoals eerder al is genoemd, is een van de redenen voor het ontwerpen van een standaard aanpak om meer lijn in de aanpak van participatietrajecten aan te brengen. Maar om deze trajecten zinvol te maken, moet ook moet worden voldaan aan participatieprincipes die niet als zodanig in de processtructuur naar voren komen, zoals het vroegtijdig betrekken, van een brede groep, stakeholders. Zonder te voldoen aan deze principes heeft het geen zin om participatietrajecten op te zetten, omdat dan niet de voordelen van zulke processen kunnen worden benut, zoals vroeger draagvlak, minder problemen, en hiermee mogelijk snellere en goedkopere projecten. Het uitzetten van dit soort trajecten is dan een onnodige investering en dit maakt de projecten mogelijk juist minder beheersbaar. Deze principes worden dan ook meegenomen in het onderzoek en komen in het ontwerp terug. Standaardisatie heeft uiteindelijk als doel om de kosten van zulke intensieve trajecten omlaag te brengen.

Of standaardisatie mogelijk is en op welke wijze (hoe)

In de vorige sectie is besproken wat er met een standaard aanpak wordt bedoeld. Deze standaard aanpak wordt gebaseerd op de onderdelen van de eerder besproken processtructuur (kritieke fasen en factoren), die volgens het onderzoek kunnen worden gestandaardiseerd. Hoe wordt bepaald welke onderdelen standaard kunnen worden uitgevoerd, wordt hier toegelicht. Hier wordt ook uitgelegd hoe de geselecteerde ideeën uit de theorie, in relatie tot elkaar, worden gebruikt voor dit onderzoek. Dit wordt gedaan aan de hand van het conceptueel model in **figuur 6**.



Figuur 6: Conceptueel model van het onderzoek: standaardisatie bij de aanpak

Zoals in dit model is te zien staat het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten en standaardisatie hierbij centraal. Voor het onderzoeken van de huidige aanpak en de gestandaardiseerde aanpak is een structuur ontworpen op basis van twee ideeën uit de interactieve planningsliteratuur: de processtappen op basis van de kritieke fasen van Driessen; en de (organisatorische) randvoorwaarden op basis van de kritieke factoren van Baeten. Met deze structuur wordt eerst de huidige aanpak van de provincie geanalyseerd. Dit vormt het vertrekpunt voor het doen van aanbevelingen, maar het dient ook om te leren over de totstandkoming van een dergelijke aanpak bij de provincie Zuid-Holland en wat hier in haar specifieke situatie bij komt kijken. Er wordt tevens gekeken of er aanknopingspunten zijn voor een standaard aanpak in de huidige praktijk, dat wil zeggen: of er van de huidige aanpak onderdelen kunnen worden gestandaardiseerd. Daarnaast wordt de structuur dus ook gebruikt, om los van de huidige praktijk, te onderzoeken wat ervan gestandaardiseerd kan worden; dus in hoeverre deze 'theoretische structuur' als basis voor een standaard aanpak kan dienen.

Voor het bepalen van de mogelijkheden voor standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten, zijn met name onderzoeksdeel 2 en 3 van belang. Deel 2 gaat over de vraag of het invoeren van een standaard aanpak mogelijk is; en deel 3 over de vraag in hoeverre, ofwel: wat er gestandaardiseerd kan worden van een aanpak.

Zoals in het model is te zien wordt de gestandaardiseerde aanpak (rechter vak) gebaseerd op de processtructuur (linker vak) en hangen de mogelijkheden voor standaardisatie af van twee typen invloedsfactoren (de twee onderste vakken). De eerste invloedsfactor is de 'institutionele context', deze wordt in deel 2 onderzocht en bepaalt dus allereerst óf het voor de provincie überhaupt mogelijk is een standaard aanpak in te voeren. Het tweede type invloedsfactor, dat in deel 3 wordt onderzocht, zijn de 'project-specifieke factoren', deze factoren bepalen in dit onderzoek de mogelijkheden voor het standaardiseren van de onderdelen van de processtructuur (kritieke fasen en factoren). Zoals in het model is te zien kunnen deze factoren ook worden beïnvloed door de institutionele context; het kan daarom gaan om institutionele en non-institutionele factoren, die de mogelijkheden voor standaardisatie bepalen.

Institutionele context

De institutionele context van de provincie, wordt in kaart gebracht met behulp van 'de drie pijlers van Scott'. De aanwezigheid van voorbeelden van de drie typen instituties bepalen of de provincie in staat is een standaard aanpak in te voeren. De vraag is hoe context-gebonden de vormgeving van de aanpak van participatietrajecten bij de provincie is. Wordt de aanpak sterk beïnvloed door de institutionele context (de aanwezige instituties) of is er sprake van een geringe invloed? Indien er sprake is van een geringe invloed van de institutionele context, dan kan er gesteld worden dat de aanpak vrij van context tot stand kan komen. Daarmee is de provincie in principe vrij om een eigen aanpak vorm te geven en deze standaard uit te voeren. In dit onderzoek wordt in dat geval gesteld dat de provincie 'in de positie is' om een standaard aanpak in te voeren. Hiermee is aan de eerste voorwaarde voor het invoeren van een standaard aanpak voldaan. De invloed wordt geschat door de geïnterviewde projectmanagers en projectleiders.

Project-specifieke factoren

Een volgende vraag is dan waaruit een standaard aanpak kan bestaan. Hiervoor wordt van de afzonderlijke onderdelen van de processtructuur: de kritieke fasen van Driessen en kritieke succesfactoren van Baeten, onderzocht of ze gestandaardiseerd kunnen worden. Met het standaardiseren van deze onderdelen wordt het volgende bedoeld:

- In het geval van de kritieke fasen van Driessen: of deze fasen standaard kunnen worden georganiseerd. Hiermee wordt niet bedoeld 'op een standaard manier', maar of de fasen, zoals ze zijn gedefinieerd in dit onderzoek überhaupt altijd kunnen worden uitgevoerd. Het gaat hier dus niet om het voorschrijven van de organisatorische invulling van de fasen, maar om het voorschrijven van de fasen als standaard stappen voor een participatietraject.
- In het geval van de kritieke succesfactoren van Baeten: of er standaard met deze factoren kan worden rekening gehouden. Hiermee wordt ook niet gekeken naar hoe deze factoren standaard moeten worden ingevuld, maar of ze überhaupt altijd kunnen worden georganiseerd, dus of er standaard aan deze randvoorwaarden voor een participatietraject kan worden voldaan.

Of deze onderdelen gestandaardiseerd kunnen worden, wordt ook door de geïnterviewde projectmanagers en projectleiders ingeschat, op basis van twee criteria: de mogelijkheid en wenselijkheid:

- De mogelijkheid wordt door de respondenten beoordeeld op basis van de eerder in het interview bepaalde invloed van de aanwezige instituties en mogelijk andere redenen die hiervoor relevant zijn. Het zou het geval kunnen zijn dat er nog andere, niet-institutionele, overwegingen meespelen die de mogelijkheid voor het standaardiseren van de onderdelen bepalen. Voorbeelden hiervan zijn bepaalde eisen van de provincie zelf betreffende het project, of van partijen waarmee ze samenwerkt; of praktische overwegingen, zoals het niet voor handen hebben van genoeg organisatorische capaciteit of tijd.
- Ook de wenselijkheid van het standaard uitvoeren van de onderdelen is van belang om te onderzoeken. Het zou het geval kunnen zijn dat het standaard uitvoeren van onderdelen wel mogelijk is, maar om bepaalde redenen niet als wenselijk kunnen worden gezien. Hierbij zijn weer zowel institutionele factoren als niet-institutionele factoren denkbaar. Een voorbeeld van de laatste is dat projecten te maken hebben met een omgeving waar slechts weinig belangen spelen of andere tactische overwegingen. Aan de respondenten is ook gevraagd om deze wenselijkheid te beoordelen.

Standaardisatie bij onderdelen van de processtructuur (voor participatietrajecten) op basis van de kritieke fasen en succesfactoren, wordt in dit onderzoek dus als mogelijk gezien bij de onderdelen waar standaardisatie volgens de projectmanagers en projectleiders, gegeven de invloed van de bepaalde institutionele context, als mogelijk én wenselijk wordt beoordeeld.

3 Methodologische verantwoording

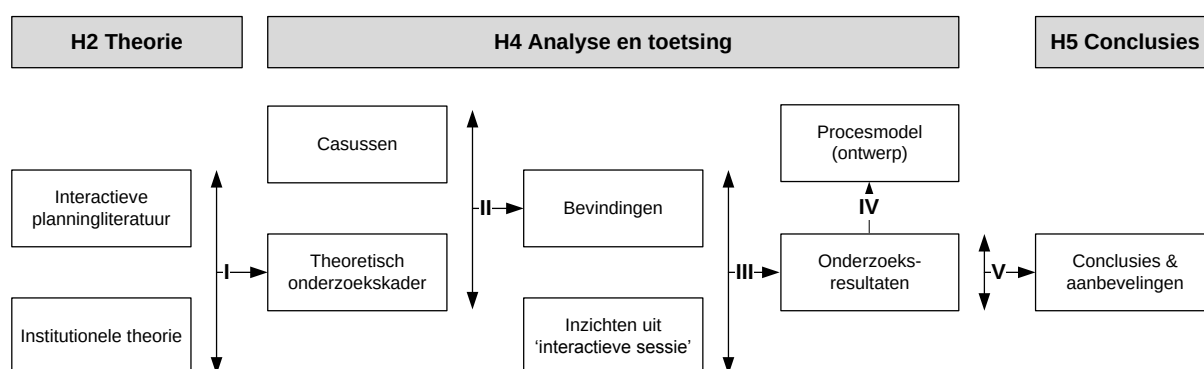
In de vorige twee hoofdstukken is besproken wat er wordt onderzocht in dit onderzoek. Er is besproken wat de doelstelling en afbakening van het onderzoek zijn en waar vanuit de theorie op wordt gelet tijdens de onderzoeksactiviteiten. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksopzet en de keuze voor ondersteunende onderzoeksmethoden besproken. Er wordt dus beschreven hoe er wordt onderzocht.

De onderzoeksopzet bestaat uit diverse onderzoekstappen en -activiteiten (het onderzoeksontwerp) en de keuze voor onderzoeksmethoden. In dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksopzet toegelicht. Eerst worden de onderzoekstappen- en activiteiten besproken aan de hand van het onderzoeksmodel (confrontatiemodel van Verschuren en Doorewaard (2005)) Deze onderzoekstappen zijn gerelateerd aan de onderzoeksvragen, deze worden bij bespreken van de stappen vermeld. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de gekozen onderzoeksmethoden, die zijn ingezet voor de data-verzameling.

§3.1 Onderzoeksontwerp: de onderzoekstappen en -activiteiten

Het onderzoeksontwerp vormt de structuur voor het onderzoeksproces. Deze structuur valt in te delen in onderzoekstappen en -activiteiten. Deze stappen en activiteiten hangen op een bepaalde manier samen en sluiten aan op de onderzoeksvragen van het onderzoek, deze relaties worden in deze paragraaf toegelicht. Het gaat hier om de methodiek, hoe het onderzoek inhoudelijk in elkaar steekt is reeds in hoofdstuk 2.4 besproken.

Het ontwerp van dit onderzoek is gebaseerd op een methodologisch model (of onderzoeksmodel). Dit model is te vinden in **figuur 7**. In deze versie van het confrontatiemodel van Verschuren en Doorewaard (2005) zijn de onderzoeksbronnen, de tussen- en eindproducten van het onderzoek, en hun onderlinge relaties weergegeven. Elke confrontatie tussen onderdelen van het model staat voor een onderzoekstap. Deze stappen vormen samen de structuur van het onderzoeksproces en kunnen uit verschillende activiteiten bestaan. In de volgende sectie worden de onderzoekstappen met de gerelateerde activiteiten en onderzoeksvragen beschreven. In het model is tevens de relatie met de hoofdstukindeling van dit rapport te zien.



Figuur 7: Het onderzoeksmodel op basis van Verschuren en Doorewaard (2005)

Stappen, confrontaties en methoden

Deelvraag 1a en 1b

De *eerste onderzoekstap (confrontatie I)*, na het analyseren van het probleem en het opstellen van doelstelling en onderzoeksvragen (hoofdstuk 1), is het vormen van een theoretisch onderzoekskader. Dit onderzoekskader is gevormd naar aanleiding een *literatuurstudie* op basis van interactieve planningsliteratuur en institutionele theorie. Het kader bepaalt waar op wordt gelet tijdens de onderzoeksactiviteiten, en waar vanuit de theorie uitspraken over worden gedaan, bij het formuleren van onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen. Het onderzoekskader is beschreven in hoofdstuk 2.4.

Deelvraag 2-5 plus hoofdvraag

In de *tweede stap (II)* staat het uitvoeren van *casestudy's* centraal. Voor dit doel worden diverse bronnen gebruikt zoals projectdocumentatie, interviews en enkele andere bronnen die inzicht geven in de werkwijze van de provincie Zuid-Holland bij infrastructuurprojecten. Ter voorbereiding van de interviews wordt eerst een documentenonderzoek gedaan, om snel een beeld te krijgen van de omgang van de provincie met stakeholders en hun belangen in de onderzochte projecten. De inzichten die dit documentenonderzoek oplevert worden

gebruikt als input voor de te houden interviews. Op basis van het onderzoekskader, dat bestaat uit drie onderzoeksdelen (zie hoofdstuk 2.4), is een format opgesteld voor de interviews. Dit format wordt nader toegelicht in de volgende paragraaf (3.3.2). Doormiddel van de analyse van de casussen, op basis van de uitwerkingen van de interviews en de inzichten van het documentenonderzoek, worden bevindingen geformuleerd. Dit wordt per onderzoeksdeel gedaan. Deze bevindingen worden tijdens de volgende onderzoekstap getoetst bij de Kenniskring Omgevingsmanagement van de provincie Zuid-Holland.

Deelvraag 4-5 plus hoofdvraag

Tijdens de *derde stap (III)*, worden de bevindingen geconfronteerd met de kennis en ervaring van leden van de Kenniskring Omgevingsmanagement van de provincie Zuid-Holland, doormiddel van een *expertmeeting*. Deze expertmeeting bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de bevindingen en een eerste versie van het ontwerp (procesaanpak) op basis hiervan gepresenteerd. In het tweede deel wordt er gestemd en gediscussieerd over de mogelijkheid van het standaardiseren van enkele onderdelen (de kritieke fasen) van de structuur uit het onderzoekskader (zie hoofdstuk 2.4). Deze expertmeeting levert inzichten op die worden gebruikt voor het bevestigen van bevindingen en het verbeteren van bevindingen en de procesaanpak. Op basis van de confrontatie tussen de bevindingen uit de vorige stap en de inzichten uit de expertmeeting wordt bepaald welke bevindingen moeten worden gewijzigd en wat nieuwe bevindingen zijn. Met behulp van de bevestigde, gewijzigde en nieuwe bevindingen worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Deelvraag 4-5 plus hoofdvraag

Ten slotte wordt op basis van de onderzoeksresultaten een procesaanpak gemaakt (*vierde stap; ontwerpen*) en conclusies en aanbevelingen geschreven (*vijfde stap; conclusies & aanbevelingen*).

§3.2 Casusonderzoek

De kern van het onderzoek bestaat uit het onderzoeken van de praktijk van de provincie Zuid-Holland op basis van twee casussen. Er worden twee weginfrastructuurprojecten onderzocht en daarbij gelet op de beslissingen die zijn gemaakt over de omgang met de omgeving. Dit heeft uiteindelijk als doel om te bepalen hoe de huidige aanpak van participatietrajecten er uit ziet en hoe deze tot stand komt bij de provincie Zuid-Holland. Daarnaast wordt er aan de hand van deze casussen, gesproken over de mogelijkheid en wenselijkheid van een standaard aanpak voor participatietrajecten.

Er wordt gekeken naar zowel de planmatige als ad-hoc omgang met de omgeving en geëvalueerd of er lijn in de aanpak van de provincie zit. Echter, omdat het aantal casussen te laag is ($n=2$), is het niet mogelijk om een structuur te ontdekken in de huidige aanpak van de provincie, waar uiteindelijk een standaard aanpak op kan worden gebaseerd (hoewel er mogelijk wel aanknopingspunten hiervoor te onderscheiden zijn in de huidige aanpak). Om deze reden is in hoofdstuk 2.4 een structuur ontworpen om de aanpak van de provincie te analyseren op basis van de fasen van Driessen en de kritieke factoren van Baeten. Op basis van deze structuur wordt bepaald hoe de aanpak van participatietrajecten er momenteel uit ziet, gebaseerd op de onderzochte projecten. Aan de hand van de huidige aanpak wordt tijdens de interviews verder gesproken over hoe een dergelijke aanpak tot stand komt en wat hierbij de rol van de institutionele context is. Ten slotte wordt tijdens deze vraaggesprekken bepaald wat er van de structuur uit hoofdstuk 2.4 zou kunnen worden gestandaardiseerd.

Bij het zoeken naar geschikte projecten voor het onderzoek is rekening gehouden met de volgende selectiecriteria:

- Infrastructuurprojecten onder de regie van de provincie, waarvan de voorfase inmiddels is afgerond;
- projecten waarbij veel 'beslisruimte' is toegestaan en veel belangen spelen (de zogenaamde 'multidisciplinaire projecten', Rijkswaterstaat, 2009);
- en waar vormen van bovenwettelijke participatie aanwezig zijn.

Uiteindelijk zijn de volgende twee projecten geselecteerd. Het betreffen beiden weginfrastructuurprojecten:

- Reconstructie N210 Krimpenerwaard; en
- N207 Zuidwestelijke Randweg (ZWR) Gouda.

§3.3 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf wordt er dieper ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden voor de data-verzameling (stap twee) en het toetsen en verdiepen van de resultaten (stap drie). Er wordt beschreven waarom er voor bepaalde methoden is gekozen, met welk doel ze worden ingezet en hoe ze worden uitgevoerd. Achtereenvolgens worden de methoden documentenonderzoek, interviews en de expertmeeting (bij de Kenniskring Omgevingsmanagement van de provincie Zuid-Holland) behandeld.

§3.3.1 Documentenonderzoek

De eerste gebruikte methode is documentenonderzoek. Om snel inzicht te krijgen in de *ins and outs* van de twee projecten worden verschillende typen projectdocumentatie onderzocht. Het gaat om de volgende typen documenten:

- Algemene projectdocumentatie, zoals startnotities, plannen van aanpak, tussenrapportages e.d.;
- Communicatiedocumenten, zoals nieuwsbrieven, presentaties, correspondentie e.d.;
- En indien aanwezig: een participatie- of communicatieplan.

De gebruikte documenten zijn allemaal digitaal beschikbaar gesteld door de provincie Zuid-Holland.

Naast het inlezen op deze projecten, wordt het documentenonderzoek ook gebruikt om de huidige aanpak van participatietrajecten door de provincie Zuid-Holland te onderzoeken. Er wordt onder andere gekeken naar welke issues er speelden, met welke stakeholders, en hoe hiermee is omgegaan. De aanpak wordt verder onderzocht met behulp van de uitkomsten uit de interviews.

§3.3.2 Interviews

De tweede onderzoeksmethode is het houden van interviews. Deze interviews zijn semi-gestructureerd. Er wordt wel een duidelijk format opgesteld, om het interviewproces te structureren en zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen. Maar met dit format wordt flexibel omgegaan, dit wil zeggen: de volgorde van de onderdelen is niet direct van belang. Daarnaast zijn er in het format vragen vermeld ter ondersteuning van het doorvragen. Deze vragen hoeven niet per se worden gesteld tijdens de interviews. De opzet van het interview-format wordt verderop nader toegelicht.

De reden dat er is gekozen voor het houden van interviews is omdat de projectdocumentatie vooral verslag doet van de beslissingen die er uiteindelijk zijn genomen met betrekking tot de aanpak. Hier mist dus veel informatie over de afwegingen die er zijn gemaakt en de redenen hiervoor en andere mechanismen die van invloed waren op de totstandkoming van de aanpak. Bij dit laatste kan ook worden gedacht aan de invloed van de institutionele context van de provincie op de aanpak. Ook moet de mogelijkheid en wenselijkheid van standaardisatie bij onderdelen van een aanpak (op basis van de theoretische structuur) worden beoordeeld door projectbetrokkenen, want hierover is ook niets te vinden in de projectdocumentatie.

Het doel van de interviews was dus meervoudig:

- Het aanvullen van de analyse van de huidige aanpak op basis van het documentenonderzoek;
- Het analyseren van de totstandkoming van een dergelijke aanpak, en het hierbij onderzoeken, op basis van het oordeel van betrokkenen, in hoeverre de institutionele context en eventuele andere factoren hierop van invloed waren;
- Het peilen van het oordeel van betrokkenen over de mogelijkheid en wenselijkheid van het standaard uitvoeren van (delen van) een aanpak op basis van de structuur bestaande uit de fasen van Driessen en de kritieke succesfactoren van Baeten.

In totaal worden er vijf projectteamleden uitgebreid geïnterviewd. Het gaat om drie betrokkenen bij de N207 ZWR Gouda, waaronder een senior projectmanager, een projectleider uitvoering en een assistent projectleider. Verder worden er twee betrokkenen bij de Reconstructie N210 Krimpenerwaard geïnterviewd, waaronder een senior projectmanager en een projectleider uitvoering. De namen van de respondenten zijn op verzoek op te vragen bij de auteur van dit onderzoeksrapport.

Het interviewproces ziet er als volgt uit. Allereerst worden er interviews afgesproken. Hiervoor wordt het netwerk van PRO6 Managers binnen de provincie Zuid-Holland gebruikt. Op basis van een paar criteria worden enkele personen geselecteerd en benaderd met de vraag of zij mee willen werken aan de interviews. Deze criteria zijn de volgende: de respondent moet een leidende functie in het project hebben en betrokken zijn

geweest in het project. Er wordt naar gestreefd vooral betrokkenen in de voorfase zelf interviewen, of ten minste betrokkenen die voldoende op de hoogte zijn van de beslissingen die in deze fase zijn genomen over de omgang met de omgeving. Vervolgens wordt er een interview-format opgesteld. Hoe dit format wordt opgesteld wordt uitgebreid toegelicht in de volgende sectie. Daarna worden de respondenten per email ingelicht over de opzet van het interview en wordt hen gevraagd om alvast over een aantal onderwerpen na te denken (issues, stakeholders, handelwijze). Vervolgens worden de interviews gehouden. Deze interviews worden opgenomen en er worden aantekeningen gemaakt. Ter ondersteuning van het interviewproces wordt een handreiking uitgedeeld aan respondenten. Deze handreiking bestaat uit de tabellen en figuren uit het interview-format. Na het interview worden de interviewformats ingevuld en uitgeschreven met behulp van de opnames en de gemaakte aantekeningen. Deze ingevulde formats worden vervolgens naar de respondenten gestuurd ter verificatie en voor feedback. De teruggestuurde versies met commentaar worden verwerkt tot definitieve uitwerkingen. Deze definitieve uitwerkingen vormen de basis van de analyse in hoofdstuk 4.

Toelichting interview-format

Het definitieve interview-format is te vinden in **bijlage D**. In deze sectie wordt de opzet van dit format toegelicht.

Het interview-format bestaat uit een paar inleidende onderdelen, drie hoofddelen en een afsluiting. De invulling van de onderdelen is grotendeels gebaseerd op de ideeën en modellen uit het theoretisch onderzoekskader (zie hoofdstuk 2.4). Ze hebben vaak ook een directe relatie met de deelvragen van het onderzoek. De onderdelen, de specifiek behandelde onderwerpen en de relatie met de onderzoeksvragen zijn weergegeven in **figuur 8**. Het interview bestaat uit zowel open als gesloten vragen.

Onderdeel	Onderwerpen	Relatie onderzoeksvragen
Interview-data	Algemene gegevens over de tijd, locatie en van de respondent.	-
1. Inleiding en aanleiding (doel: checken herkenning problematiek)	Peiling mening over spanning uit de aanleiding.	Aanleiding/probleem analyse
2. Definities (doel: checken bekendheid hoofdonderdelen)	Peiling bekendheid met en gebruik van verschillende termen voor participatie.	DV 1a (definities)
3. Deel I: onderzoeken interactief beleidvormingsproces (vormgeving traject en keuzes daarbij)	Het onderzoeken van de aanpak van proces in relatie tot de omgang met stakeholders op basis van verschillende onderwerpen. Hierbij worden ook de aanwezigheid en invulling van de kritieke fasen (Driessen <i>et al.</i> , 2001) en kritieke factoren (Baeten, 2003) onderzocht.	DV 2 (huidige aanpak)
4. Deel II: bepalen (brede) projectomgeving in termen van institutionele factoren en de ruimte voor een gestandaardiseerde aanpak	Inzicht krijgen in de invloed van de institutionele context op de totstandkoming van de aanpak, op basis van de drie pijlers van Scott (1995).	DV 3 (invloed institutionele context) DV 4 (analyse)
5. Deel III: onderzoeken waaruit een gestandaardiseerde aanpak zou kunnen bestaan	Inzicht krijgen in de mogelijkheid en wenselijkheid van standaardisatie bij de kritieke fasen en kritieke factoren.	DV 5 (standaardisatie)
6. Afsluiting	Vragen, suggesties, vervolgproces en dankwoord.	-

Figuur 8: Opzet interview-format: de onderdelen, onderwerpen relaties met onderzoeksvragen

§3.3.3 Expertmeeting Kenniskring Omgevingsmanagement PZH

De derde methode is het houden van een expertmeeting bij de Kenniskring Omgevingsmanagement van de provincie Zuid-Holland (PZH). Deze meeting bestaat uit drie delen: een presentatie van de tussenresultaten/eerste bevindingen van het onderzoek, een discussie hierover, en een interactief gedeelte waarbij wordt gestemd en gediscussieerd over de mogelijkheden van het standaard uitvoeren van de fasen van Driessen.

Bij de meeting zijn diverse projectmedewerkers aanwezig. Dit zijn medewerkers van zowel weginfrastructuurprojecten als groenprojecten (RO-projecten). Bij de discussie en het interactieve gedeelte zijn twee projectleiders bereikbaarheidsprojecten, vier projectleiders leefomgevingsprojecten, één communicatieadviseur en een projectbeheerser aanwezig. De namen van de aanwezigen kunnen op verzoek worden opgevraagd bij de auteur van dit onderzoeksrapport.

De meeting heeft als doel om de eerste bevindingen te toetsen, om deze te bevestigen of wijzigen. Ook wordt een eerste versie van de procesaanpak besproken, zodat deze kan worden aangescherpt. Daarnaast worden er mogelijk nieuwe inzichten opgedaan, bijvoorbeeld over de gang van zaken bij provinciale projecten, over participatie in de praktijk of over een breder toepassingsgebied van de bevindingen en de procesaanpak. Tot slot dient de meeting om input te krijgen voor het discussie-gedeelte van het onderzoek.

Op basis van de confrontatie tussen de bevindingen uit de analyse (op basis van het documentenonderzoek en de interviews) en de inzichten uit de expertmeeting, worden de onderzoeksvragen beantwoord. Ook worden met behulp van de onderzoeksresultaten de standaard procesaanpak verder ontwikkeld en conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

4 Data-analyse en resultaten

In dit hoofdstuk worden de verzamelde onderzoeksdata geanalyseerd en de resultaten daarvan besproken. Eerst wordt het data-analyseproces kort toegelicht (paragraaf 4.1). Vervolgens worden analyses gemaakt en met behulp van theorie bevindingen geformuleerd. De analyses worden beschreven aan de hand van de drie delen van het onderzoek die zijn beschreven in hoofdstuk 2.4 (het onderzoekskader). Per deel worden de gerelateerde onderzoeks- en interviewvragen vermeld. Daarna worden de inzichten uit de expertmeeting bij de Kenniskring Omgevingsmanagement van de provincie Zuid-Holland besproken (paragraaf 4.3). Deze vormen samen met de eerdere bevindingen de input voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (paragraaf 4.4) en het schrijven van de conclusies en aanbevelingen in het volgende hoofdstuk. Ten slotte wordt in paragraaf 4.5 de standaard procesaanpak (ontwerp) beschreven dat is ontwikkeld op basis van de bevindingen van de analyse uit paragraaf 4.2 en 4.3.

§4.1 Data-analyseproces

In de volgende paragraaf worden de resultaten van de data-analyse gegeven en op basis hiervan bevindingen geformuleerd. De data zijn verzameld doormiddel documentenonderzoek, interviews en een 'expertmeeting' bij de Kenniskring Omgevingsmanagement (zie ook hoofdstuk 3.3). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de 'expertmeeting' heeft plaats gevonden na het verwerken van de inzichten uit het documentenonderzoek en de interviews (zie ook het onderzoeksmodel in hoofdstuk 3.1). In deze meeting zijn de eerste bevindingen gepresenteerd en bediscussieerd. De nieuwe inzichten die deze activiteit hebben opgeleverd worden gebruikt om bevindingen te bevestigen, wijzigen of om nieuwe bevindingen te formuleren. Deze uiteindelijke bevindingen vormen de basis voor de procesaanpak en het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

De data-analyse is als volgt aangepakt. Tijdens het documentenonderzoek zijn diverse karakteristieken en eigenschappen van de twee onderzochte projecten verzameld, doormiddel van tabellen. De ingevulde tabellen zijn te vinden in **bijlage A** en **B**. Deze gegevens zijn gebruikt om een eerste beeld te krijgen van de projecten, om op basis daarvan vervolgens gesprekken te houden met projectbetrokken over de aanpak van de omgang met stakeholders en hun belangen. In deze tabellen zijn ook gegevens over deze aanpak te vinden, in hoeverre deze in de projectdocumentatie te vinden was. Vervolgens zijn er interviews gehouden met diverse projectbetrokkenen met een leidende functie (projectleiders en senior projectmanagers). De vraaggesprekken zijn opgenomen en vervolgens uitgewerkt op basis van deze opnames en gemaakte aantekeningen, in digitale versies van het interview-format. Deze uitwerkingen zijn vervolgens opgestuurd naar de respondenten voor controle en feedback. Op basis hiervan zijn, indien nodig, nog kleine aanpassingen gemaakt. Het interview-format is te vinden in **bijlage D**. De geverifieerde, uitgewerkte interviews zijn te vinden in **bijlage E**.

Op basis van een analyse van deze interview-uitwerkingen en de project-data zijn, in drie delen, resultaten en hieruit volgende bevindingen geformuleerd. De bevindingen zijn, waar mogelijk, met behulp van de theorie (hoofdstuk 2) tot stand zijn gekomen. Deze onderwerpen worden in de volgende paragraaf (4.2) besproken.

Deze bevindingen zijn vervolgens getoetst bij de 'expertmeeting' bij de Kenniskring Omgevingsmanagement van de Provincie Zuid-Holland. Op basis van de nieuwe inzichten die deze meeting heeft opgeleverd zijn bevindingen gewijzigd en nieuwe bevindingen geformuleerd. De uiteindelijke bevindingen worden gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (4.4), het ontwerpen van de standaard procesaanpak (hoofdstuk 4.5), en het formuleren van conclusies (5.1) en aanbevelingen (5.3).

§4.2 Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van de data-analyse (verwerking) besproken. Dit wordt gedaan per onderzoeksdeel, volgens de driedeling van hoofdstuk 2.4:

- Deel 1: hoe de huidige aanpak van participatietrajecten bij provinciale infrastructuurprojecten er uit ziet; (paragraaf 4.2.1)
- Deel 2: wat de invloed van de institutionele omgeving (context) is op de totstandkoming van een dergelijke aanpak. (paragraaf 4.2.2)
- Deel 3: wat er van een dergelijke aanpak kan worden gestandaardiseerd; (paragraaf 4.2.3)

In hoofdstuk 2.4 is tevens de gedachtegang achter het onderzoek beschreven en wat er onder de verschillende, in de data-verzameling en analyse, gehanteerde termen (e.g. standaardisatie) wordt verstaan.

Per onderzoeksdeel worden de data uit het documentenonderzoek en de interviews besproken en bevindingen geformuleerd. Deze bevindingen worden gecodeerd, om de relatie met onderdelen verderop in het rapport te kunnen verduidelijken, wanneer dit als relevant wordt gezien. Ook worden, per paragraaf, de gerelateerde onderzoeks- en interviewvragen (voor het interview-format, zie **bijlage D**) vermeld.

§4.2.1 Deel 1: de huidige aanpak van participatietrajecten

DV2	<i>Hoe zag de aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten in de voorfase van de onderzochte provinciale infrastructuurprojecten er uit?</i>
-----	--

Interview sectie 3, Deel I: Hoe de huidige aanpak van participatietrajecten bij provinciale infrastructuurprojecten er uit ziet.
--

De huidige aanpak van participatietrajecten is onderzocht met behulp van de processtructuur uit het onderzoekskader (hoofdstuk 2.4), op basis van de kritieke fasen van Driessen (2001) en de kritieke factoren van Baeten (2003). In deze paragraaf wordt besproken of en hoe de provincie deze fasen en kritieke factoren heeft georganiseerd. Met de inzichten wordt geprobeerd antwoord te geven op de volgende theorie-gerelateerde vragen uit hoofdstuk 2.4:

- Welke kritieke fasen zijn georganiseerd bij de huidige aanpak? En in welke vorm?
- Waren er stakeholders betrokken bij de georganiseerde fasen? Welke stakeholders?
- Is er sprake van participatie?
- Is er rekening gehouden met de kritieke factoren bij de huidige aanpak?

Deze vragen worden niet expliciet beantwoord, maar moeten als begeleidend voor het formuleren van resultaten en bevindingen worden opgevat. De analyse wordt besloten met enkele bevindingen uit de analyse, welke worden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden in paragraaf 4.4.

Aanwezigheid en organisatorische invulling van de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen

Tijdens het interview is er gesproken over de aanwezigheid en organisatorische invulling van de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen *et al.* (2001), bij de projecten waar de respondenten bij betrokken zijn (geweest). Deze fasen zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 2.3.3. De inzichten met betrekking tot dit onderwerp worden samengevat in **figuur 9a** voor de N207 ZWR Gouda en in **figuur 9b** voor de N210 Krimpenerwaard (zie volgende pagina). In deze tabellen worden de fasen weergegeven, en aangegeven of, en zo ja, in welke vorm deze fasen zijn georganiseerd bij het project. Ook wordt er vermeld, indien een fase is doorlopen, welke stakeholders hierbij betrokken waren.

N207 ZWR Gouda

Fase	Komt voor?	In welke vorm? (hoe)	Welke stakeholders waren betrokken?
<i>Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project</i>	Ja	Wordt gedaan in het kader van de acceptatie van het project. O.b.v. mind-mapping, risico-analyses, fingerspitzengefühl, e.a. vormen.	Geen. Wordt intern uitgevoerd door de projectmanager of het projectteam.
<i>Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden</i>	Ja	Er worden afspraken gemaakt en overeenkomst gesloten. Komt veel voor. Al bij Tracéstudies en scenario's zijn veel stakeholders betrokken.	Helemaal aan het begin met de gemeente Gouda en daarna diverse keren met een brede groep stakeholders.
<i>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</i>	nee	De PZH stelt eerst zelf doelen op (op het niveau: we moeten deze 'black spot' oplossen) en stemt deze eventueel later af met directe belanghebbenden in overleg. Dit is een heet hangijzer in de organisatie van participatie, want juist in deze vroege fasen spelen al tegengestelde belangen en is er nog niet sprake van samenwerking op deze manier!	Met de gemeente Gouda en andere leden van de stuurgroep.
<i>Gezamenlijk problemen oplossen</i>	Ja	Na het accepteren van de opdracht hebben er verschillende omgevingsessies plaats gevonden.	Met een selectie stakeholders. De brandweer Gouda is bijvoorbeeld betrokken bij het ontwerp. Ook omwonenden en 'deelteams'.
<i>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief</i>	nee	Indien er sprake is van een 'regionaal belang' is de PZH principaal. Het is wel mogelijk in de vorm van een bestuursovereenkomst met bv. stadsregio's of gemeenten.	Geen. Provinciale Staten beslist. In dit project was de gemeente Gouda meebeslisser.

Figuur 9a: Aanwezigheid en organisatorische invulling van de fasen van Driessen bij de N207 ZWR Gouda

N210 Krimpenerwaard

Fase	Komt voor?	In welke vorm? (hoe)	Welke stakeholders waren betrokken?
<i>Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project</i>	Ja	Er is een risicoanalyse gemaakt. Soms wordt er ook een actorenanalyse gemaakt, maar deze wordt bij de PZH niet systematisch gebruikt, meer op ad-hoc-basis. Er worden tevens geen 'actorendossiers' aangelegd.	Geen. Het projectteam deed dit zelf.
<i>Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden</i>	Ja	Niet op deze uitgebreide manier. Wel in de vorm van een afstemming tussen projectgroep-leden.	De projectgroep, bestaande uit directe stakeholders (bv. de betrokken gemeentes).
<i>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</i>	nee	Niet als zodanig. Er werd wel rekening gehouden met eisen en wensen van de omgeving.	Geen. Het projectteam deed dit zelf.
<i>Gezamenlijk problemen oplossen</i>	Ja	Problemen werden in overleg met de omgeving geprobeerd op te lossen.	Probleem-houders.
<i>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief</i>	nee	Omgeving heeft in dit project niet zoveel met ontwerpalternatieven te maken gehad. Vooral de markt is hierover gegaan.	Geen. GS (en PS) nemen uiteindelijk de belangrijke besluiten.

Figuur 9b: Aanwezigheid en organisatorische invulling van de fasen van Driessen bij de N210 Krimpenerwaard

Volgens een respondent worden deze fasen veel te weinig doorlopen bij provinciale infrastructuurprojecten. Het proces met stakeholders zou volgens hem grondiger en vroegtijdiger moeten worden aangegaan. De bewustwording over het belang van het vroegtijdig betrekken van stakeholders wordt volgens deze respondent wel steeds beter.

Uit de projectdocumentatie van de N207 blijkt dat de provincie het betrekken van stakeholders in het proces goed heeft overwogen. Hiervoor is een model gebruikt met de volgende participatieniveaus: meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen. Het voornemen was om een brede groep stakeholders ten hoogste te laten meedenken. Dit is gedaan tijdens 'meedenksessies' en ontwerp ateliers, over de inpassing en inrichting.

Ook is er veel ingezet op meeweten (informer) doormiddel van een website en nieuwskrant. Meebeslissen was voorbehouden aan de bevoegde partijen (waterschap en gemeenten). Bij de N210 zijn er alleen informatieavonden (bij de drie gemeenten) georganiseerd en uitgebreid geïnformeerd aan de hand van een website, nieuwsbrief en lokale media. Verder is er nauw contact gehouden met enkele betrokken instanties (hoogheemraadschap, gemeenten, bedrijfsleven, hulpdiensten e.d.) en zijn er maandelijks gesprekken met aangemelde omwonenden en gebruikers gehouden. Echte issues zijn vooral door onderhandeling opgelost.

Ten slotte kan er bij beide projecten, volgens de respondenten, niet echt worden gesproken van het organiseren van een participatietraject. De planmatige aanpak wat betreft de 'omgang met stakeholders en hun belangen' beperkt zich volgens betrokkenen van de N210 vooral tot het vooraf opstellen van een uitgebreid communicatieplan. Dit wordt meestal gedaan door een extern bureau (N210), maar bij kleinere projecten doet de provincie dit zelf. Issues worden meestal ad-hoc opgelost. Bovendien zijn de genomen maatregelen vooral gericht op het wegnemen van weerstand, in plaats van andere motieven voor participatie.

Bevindingen:

- B1.1** De fasen 'exploratie' en 'initiatief' worden volgens de respondenten altijd uitgevoerd. De fase 'exploratie' wordt door het projectteam zelf gedaan, meestal in de vorm van een risico- en actorenanalyse. De fase 'initiatief' wordt vaak uitgevoerd in samenwerking met een selectie stakeholders: de directe belanghebbenden (bijvoorbeeld gemeenten) in de vorm van het maken van afspraken en het sluiten van overeenkomsten. In deze vroege fasen is dus nog niet sprake van het betrekken van een brede groep stakeholders, zoals bij interactieve beleidsvorming kan worden verwacht (hoofdstuk 2.2.2).
- B1.2** Van 'gezamenlijk probleemdefinitie en doelen opstellen' is geen sprake. De provincie doet deze activiteiten vooral zelf. Dit wordt door één respondent als hét hete hangijzer gezien in de omgang met de omgeving en de problemen hierbij: juist aan deze activiteit zouden al stakeholders al moeten deelnemen, omdat in dit vroege stadium al tegengestelde belangen gaan spelen. Ook in deze vroege fase is er nog geen sprake van interactieve beleidsvorming (vroege en brede participatie).
- B1.3** Het 'gezamenlijk problemen oplossen' doet de provincie soms met een selectie stakeholders. Het gaat dan om bepaalde specifieke doelgroepen, zoals 'probleemhouders'. Dit gebeurt bijvoorbeeld tijdens 'omgevings-sessies' (N207). Er is bij provinciale infrastructuurprojecten in principe ruimte voor dit soort initiatieven, ná het accepteren van de opdracht door het projectmanagement, binnen de kaders van de opdracht. Tijdens deze fase worden dus meer stakeholders betrokken, al gaat het nog steeds om een selectie stakeholders.
- B1.4** Vaak wordt er wel besloten op basis van een 'gedragen besluit', maar het is de provincie (GS en PS) die uiteindelijk beslist bij een 'regionaal belang'. Gezamenlijke besluitvorming kan wel plaatsvinden in de vorm van een bestuursovereenkomst met bv. stadsregio's of gemeenten.
- B1.5** Er is bij de onderzochte projecten niet sprake van een aanpak volgens de principes van interactieve beleidsvorming en participatie (zie hoofdstuk 2.2.2). Er wordt nog niet structureel een brede groep stakeholders, vroeg in het proces betrokken (vanaf het 'gezamenlijk problemen oplossen'). Als stakeholders worden betrokken gaat het om specifieke selecties van stakeholders, zoals direct betrokkenen en 'probleem-houders'. Daarnaast is het niveau van participatie van de bredere groep stakeholders hoogstens 'meedenken' bij de onderzochte projecten.
- B1.6** Ook kan er bij beide projecten niet echt worden gesproken van het organiseren van een participatietraject. Hoewel er uitgebreid wordt ingezet op communicatie tijdens het proces, op basis van een communicatieplan, wordt er van tevoren bij de onderzochte projecten niet nagedacht over het betrekken van stakeholders in het ontwikkelingsproces. Problemen worden vaak ad-hoc opgelost en dit is volgens respondenten vooral gericht op het wegnemen van weerstand in plaats van andere motieven voor participatie.
- B1.7** Er kan worden gesteld dat er in de huidige aanpak van participatietrajecten bij de provincie nog geen aanknopingspunten aanwezig zijn voor een eventuele standaard aanpak hiervoor. Er worden echter al wel nuttige pogingen ondernomen in de richting van meer participatie, met losse activiteiten als de 'omgevings-sessies' bij de N207.

In hoeverre er rekening is gehouden met de kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming van Baeten

Tijdens de interviews is tevens gevraagd of er bij de projecten rekening is gehouden met de kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming van Baeten (2003). Deze factoren zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 2.2.3. De inzichten met betrekking tot dit onderwerp, voor beide projecten, worden samengevat in

figuur 10. In deze tabel worden de kritieke factoren genoemd, of er volgens de respondenten rekening mee is gehouden (ja of nee) en enkele opmerkingen die hierbij zijn gemaakt (voorbeelden of interpretaties). Indien het vakje van de tweede en derde kolom groen is gekleurd, is dit beoordeeld als dat er rekening mee is gehouden. Oranje betekent dat er matig rekening mee is gehouden en rood dat er geen rekening mee is gehouden. Dit oordeel is gebaseerd op het aantal keer dat deze factoren is aangevinkt, omdat er volgens de respondent rekening mee gehouden was; maar ook op de voorbeelden en de interpretaties die er bij zijn genoemd. Drie respondenten waren betrokken bij de N207 en twee bij de N210. Dit betekent dus bijvoorbeeld dat bij 'de rollen en rolverdeling' alle respondenten hebben aangegeven dat er rekening mee is gehouden (ja); en bij 'de motivatie en houding van de actoren' twee respondenten van de N207 hebben aangegeven dat er geen rekening mee is gehouden bij hun project (nee).

Factor/aspect	N207	N210	Opmerkingen geïnterviewden
Doel(bepaling);	3x	1x	Op het niveau van "een goede relatie met omgeving houden" (goede werksfeer).
De selectie van deelnemers;	3x	1x	Wordt op basis van een stakeholderanalyse gemaakt. Het gaat niet om een brede selectie van deelnemers, maar om de belangrijke belanghebbenden.
De motivatie en houding van de actoren;	1x	2x	Wordt niet echt rekening mee gehouden als zodanig. Dat hoeft meestal ook niet bij projecten met een regionaal belang. Althans, als de PZH wil dat een project er komt, komt het er; het liefst op basis van een gedragen oplossing. De motivatie en houding wordt volgens een respondent wel in kaart gebracht tijdens de stakeholderanalyse op deze informatie wordt vervolgens geanticipeerd.
De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving	2x	1x	<i>Zeer diverse uitspraken. Kan geen uitspraak over worden gedaan op basis van de interviews.</i>
De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	3x	1x	Men streeft er naar door interactie met maatschappelijke partijen draagvlak voor de plannen te krijgen. Er wordt nog niet veel gewerkt in een 'open proces', hier is dan ook nog niet veel ervaring mee.
Het procesontwerp ofwel de structuur van interactieve beleidsvorming;	3x	1x	PO&U speelt een grote rol bij het projectmanagement en het in de gaten houden van processen. Voor procesmanagement zijn er enkele hoofdlijnen vastgelegd in dit systeem. Verder zijn er richtlijnen voor het opstellen van een communicatie- en projectplan (ontwerp, uitvoering). Toch worden er over de interactie met stakeholders vooral ad-hoc beslissingen genomen.
De rollen en rolverdeling;	3x	2x	De rollen zijn duidelijk vastgelegd. Het projectmanagement is verantwoordelijk voor het omgevingsgebeuren. De rol van de omgevingsmanager verschilt per project en wordt afhankelijk van de projectomgeving ingevuld.
De (spel)regels en procesafspraken;	3x	2x	Liggen ook vast in PO&U. Concrete spelregels en procesafspraken zijn er nog niet altijd, dat kan beter; maar de bewustwording en gebruik ervan begint te ontstaan.
De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	3x	2x	Er wordt bij de PZH groot ingezet op communicatie. Bij grote projecten wordt hiervoor vaak een communicatiebureau ingehuurd, bij kleine projecten doet de provincie dit vaak zelf.
Informatie en kennis;	2x	0x	De PZH is er nog hard bezig om dit op orde te krijgen, m.b.v. de Kenniskring OM. Er is al een databank en toolbox aanwezig maar deze worden niet systematisch gebruikt. Er is volgens één respondent behoefte aan een soort sharepoint. Het moet wel worden vermeld dat er bij de projecten veel kennis wordt ingehuurd.
De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	3x	1x	Ja, als onderdeel van het projectmanagement, de post communicatie. Voor andere ideeën is dit alleen mogelijk als nut- en noodzaak is aangetoond (meer op ad-hoc basis). Er zijn dus nog niet expliciet financiële middelen vrijgemaakt voor een bovenwettelijk participatietraject.
De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	3x	1x	[idem dito]

Figuur 10: In hoeverre er rekening is gehouden met de kritieke factoren van Baeten bij de projecten

Over deze factoren was weinig te vinden in de geraadpleegde projectdocumentatie. Alleen wat betreft de rolverdeling was in de projectdocumentatie een voorbeeld aanwezig van een duidelijke rolverdeling tussen de gemeente Gouda en de provincie, vanaf het structuurontwerp (SO).

Bevindingen:

B1.8 Van de onderzochte kritieke succesfactoren wordt er volgens de respondenten voldoende rekening gehouden met de 'de aanwezige rollen en rolverdeling' tijdens het interactief proces. Dit geldt ook voor 'het opstellen van spelregels en procesafspraken'. Rollen worden altijd duidelijk vastgelegd en spelregels en procesafspraken liggen gedeeltelijk vast in PO&U (een 'proceshandboek' van de provincie Zuid-Holland), hoewel het hierbij waarschijnlijk niet gaat over de specifieke regels en afspraken met betrekking tot het interactieproces met de omgeving van het project. Daarnaast is de 'communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces' goed geregeld, tenminste daar waar er sprake is van zo'n proces.

De provincie heeft, zoals in vorige paragraaf al werd aangestipt, over het algemeen groot ingezet op communicatie bij de onderzochte projecten.

B1.9 De kritieke succesfactoren waar volgens de respondenten meer rekening mee zou moeten worden gehouden tijdens het interactieproces zijn: 'het bepalen van doelen' met betrekking tot het interactieproces (deze zijn nu te abstract); een bewuste 'selectie van deelnemers' (zijn nu vooral directe belanghebbenden); 'rekening houden met de houding en motivatie van stakeholders' (gebeurt nu voornamelijk om tactische of zakelijke redenen en niet met als doel een succesvolle participatie); het waarborgen van de 'maatschappelijke inbedding' (weinig ervaring met participatie); het maken van een 'procesontwerp' (er zijn enkele richtlijnen voor te vinden in PO&U; maar interactieve activiteiten worden verder vooral op ad-hoc-basis georganiseerd); en het expliciet vrijmaken van 'voldoende faciliterende middelen' en 'tijd en planning' (gebeurt nu alleen voor de post 'communicatie').

B1.10 Een echt verbeterpunt, dat door alle respondenten is genoemd, is 'het borgen en gebruiken van informatie en kennis' ter ondersteuning van het interactieproces (bv. door een kennisbank). Dit verschilt overigens tussen de projecten: bij de N207 was men deels van mening, dat hier wel in voorzien was. Daarnaast is de 'juridische, politieke en beleidsmatige inbedding' van het interactieproces nog niet gewaarborgd. Op basis van de inzichten in **figuur 10** kon hier geen uitspraak over worden gedaan, maar uit de gesprekken over andere onderdelen van het interview is gebleken dat het interactieproces nog niet of nauwelijks is geborgd in de organisatie van de provincie.

§4.2.2 Deel 2: invloed van de institutionele context op de totstandkoming van de aanpak

DV3	<i>Welke factoren waren van invloed op de totstandkoming van deze aanpak?</i>
DV4	<i>Is er een gestandaardiseerde aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten vanuit de provincie mogelijk binnen deze context?</i>

Interview sectie 4, Deel II: Wat de invloed van de institutionele omgeving (context) is op de totstandkoming van zo'n aanpak.

De beïnvloeding van de totstandkoming van de aanpak van participatietrajecten is onderzocht aan de hand van de drie pijlers van institutionalisering van Scott (1995). Met dit model kunnen instituties worden beschreven in drie verschijningsvormen: de regulatieve, de normatieve en de cultureel-cognitieve instituties. Door de invloed van de aanwezige instituties in de projectomgeving van de provincie te bepalen, wordt er een beeld gevormd van de invloed van de context op het vormgeven van de aanpak. In deze paragraaf wordt besproken welke instituties volgens de respondenten aanwezig waren en wat volgens hen de invloed ervan was op de aanpak van participatietrajecten. Met de inzichten uit de analyse wordt geprobeerd antwoord te geven op de volgende theorie-gerelateerde vragen uit hoofdstuk 2.4:

- Welke instituties zijn aanwezig in de omgeving van provinciale infrastructuurprojecten?
- Wat was volgens betrokkenen de invloed hiervan op de totstandkoming van de aanpak?

In **figuur 11** (zie volgende pagina) is de tabel te vinden met inzichten aangaande dit onderwerp. In **bijlage C** is een uitgebreide versie van deze tabel te vinden, waarin ook enkele opmerkingen zijn verwerkt die tijdens de interviews naar voren kwamen. De invloed is door de respondenten ingeschat met behulp van een schaal van één tot drie, waarbij één staat voor niet of nauwelijks invloed, twee voor een redelijke invloed en drie voor een grote invloed.

	Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed?				
		PJ ALG				
		N210		N207		
		R1	R2	R3	R4	R5
REGULATIEVE PIJLER	• Wetten, regels en reglementen	3	3	3	3	3
	• Beleidskaders, procedures en protocollen	1	3	3	2/3	3
	• Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie	3	3	3	2	2
	• Professionele standaarden	1	3	2	1	1
	• Anders: provinciale richtlijnen	nvt	nvt	3	nvt	nvt
	• Anders: convenanten	nvt	nvt	3	nvt	nvt
NORMATIEVE PIJLER	• Normen en waarden	1	2	3	3	1
	• Gedeelde overtuigingen en aannamen	1	1	3	-	1
	• Gedragcodes	1	1	3	nvt	1
	• Anders: politieke circuit	nvt	nvt	3	nvt	nvt
SOCIAAL-COGNITIEVE PIJLER	• Gebruik standaard modellen en kennis	1	2	1	3	2
	• Gedeelde mindset (opleiding, sector)	1	2	1/2	1/2	2
	• Gebruik technische standaarden (e.g. Leidraad aanbesteden e.d.)	1	3	3	-	3
	• Routines	1	2	2	-	1
	• Cultuur en gewoonten	2	1	1	1	2

Figuur 11: Aanwezigheid en geschatte invloed instituties aan de hand van de drie pijlers van Scott (1995)

In de geraadpleegde projectdocumentatie was over de aanwezigheid van instituties wel het een en ander te vinden, zoals over de wetten en procedures die van toepassing waren. Maar met behulp van deze informatie kon de invloed ervan niet worden ingeschat. De tabel is daarom uitsluitend gebaseerd op het oordeel van de respondenten van de interviews.

Bevindingen:

B2.1 De 'regulatieve pijler' is volgens de respondenten over het algemeen van grote invloed op de aanpak van het interactieproces. Dit geldt met name voor de volgende specifieke instituties: wetten, regels, reglementen, beleidskaders, interne procedures en protocollen, rechterlijke uitspraken en jurisprudentie. Verder zijn provinciale richtlijnen en convenanten nog genoemd als regulatieve instituties die van grote invloed zijn. Wat deze elementen voorschrijven kan gezamenlijk worden gezien als het kader voor het vormgeven van een interactief proces.

B2.2 De 'normatieve -' en 'sociaal-cognitieve pijler' zijn volgens de respondenten veel minder van invloed en daarnaast is men over de invloed van de afzonderlijke voorbeelden van instituties veel meer verdeeld. Dit komt mogelijk door een verschillende interpretatie van wat deze instituties voorstellen. Vooral de aanwezige 'normen en waarden' (als voorbeeld worden de 'de algemene beginselen van behoorlijk bestuur' (abbb's) genoemd) worden gezien als invloedsfactor. Ook is door één respondent het grote belang van het 'politieke proces' genoemd (deze is hier ingedeeld vanwege het normatieve karakter van politieke besluitvorming). 'Gedeelde overtuigingen en aannamen' en 'gedragcodes' spelen volgens de respondenten niet zo'n grote rol. Van de sociaal-cognitieve elementen wordt vooral het gebruik van 'technische standaarden' als invloedsfactor gezien. Ook speelt het gebruik van 'standaard modellen en kennis' mogelijk een rol, maar hierover is men verdeeld.

B2.3 Uit de analyse van de invloed van de institutionele context op de totstandkoming van een aanpak van participatietrajecten, is gebleken dat vooral de regulatieve pijler van invloed is. Binnen de kaders die regulatieve instituties scheppen, is de provincie in staat om een eigen aanpak vorm te geven en deze standaard uit te voeren. Er zijn in de projectomgeving van de provincie niet echt normen, waarden, overtuigingen en gewoonten aanwezig die hierbij de mogelijkheden verder beperken, want de invloed van

deze niet-formele elementen van de institutionele context is beperkt. Binnen de kaders van normale relevante wet- en regelgeving kan de aanpak van participatietrajecten 'contextvrij' tot stand komen. Daarnaast is het ook van belang dat de provincie een autonome rol heeft bij infrastructuurprojecten 'van regionaal belang'. Dit laatste versterkt de positie van de provincie om bij haar infrastructuurprojecten met een gestandaardiseerde aanpak voor het interactieproces te komen. Er moet echter wel altijd rekening worden gehouden met het politieke proces dat op bestuurlijk niveau kan gaan spelen. Genomen beslissingen over de aanpak moeten niet gaan leiden tot issues die uiteindelijk gaan spelen op dit hogere niveau, omdat dit kan leiden tot significante vertragingen wanneer bestuurders er onderling niet uitkomen. Ook volgt uit de analyse dat, hoewel deze pijlers niet van grote invloed zijn, het is aan te bevelen wel rekening te houden met twee afzonderlijke elementen van de normatieve en cultureel-cognitieve pijler: de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's)' en de aanwezigheid van technische standaarden.

B2.4 Naast de invloed van instituties op de totstandkoming van de aanpak van, moet volgens een respondent de rol van de betrokken projectmanagers niet worden onderschat. Bij de provincie worden infrastructuurprojecten vooral gemanaged 'als projecten'. Het is van de persoonlijke managementstijl van de betrokken managers afhankelijk hoe dat gebeurt. Ook de toepassing van participatie-principes is van hun interesses, voorkeuren en ervaringen afhankelijk.

B2.5 Ten slotte valt het op dat er een redelijke verdeeldheid is te zien onder de respondenten, met betrekking tot de gegeven ratings bij de invloed van instituties in *figuur 11*.

§4.2.3 Deel 3: standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten

DV5 Bij welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming is standaardisatie mogelijk en wenselijk bij de provincie?

Interview sectie 5, Deel III: Wat er van deze aanpak kan worden gestandaardiseerd.

In paragraaf 4.2.1 (bevinding 1.7) is gebleken dat er in de huidige aanpak van participatietrajecten bij de provincie nog geen aanknopingspunten zijn te vinden voor een standaard aanpak hiervoor. Er is nog geen sprake van een eenduidige aanpak en afstemming tussen de activiteiten. De mogelijkheden voor een standaard aanpak, zijn ook onderzocht met behulp van de structuur op basis van de kritieke fasen van Driessen (2001) en de kritieke factoren van Baeten (2003). In deze paragraaf wordt besproken welke van de fasen standaard zouden kunnen worden doorlopen en met welke kritieke factoren standaard rekening kan worden gehouden; en vervolgens of dit ook altijd wenselijk is (zie ook hoofdstuk 2.4 voor meer toelichting over wat er met standaardisatie wordt bedoeld in dit onderzoeksdeel). Dit is beoordeeld aan de hand van de inschatting van de respondenten. Met deze inzichten wordt geprobeerd antwoord te geven op de volgende theorie-gerelateerde vragen uit hoofdstuk 2.4:

- Is standaardisatie van de kritieke fasen mogelijk? En wenselijk?
- Is standaardisatie van de kritieke factoren mogelijk? En wenselijk?

Een standaard aanpak, of 'een methode' voor omgevingsmanagement/participatie, die inzicht geeft in hoe dit over het algemeen kan worden aangepakt, wordt door één respondent als 'erg nuttig' gezien, maar hij benadrukt tegelijkertijd dat er nooit één recept, een Ei van Columbus, zal zijn, die zou werken voor alle projecten. Maar al zou er maar enige lijn in de aanpak zitten; en er überhaupt van tevoren goed over het 'interactieve proces;' zijn nagedacht, dan zou dat volgens deze respondent al winst voor de provincie zijn.

Standaardisatie fasen van Driessen

In onderstaande tabel (*figuur 12*, zie volgende pagina) zijn de beoordelingen van de respondenten gegeven over de mogelijkheid en wenselijkheid van het standaardiseren van de fasen van Driessen *et al.* (2001). Wat met mogelijkheid en wenselijkheid precies wordt bedoeld, is uitgelegd in hoofdstuk 2.4. Onder standaardisatie van de fasen van Driessen wordt hier verstaan: of deze fasen standaard kunnen worden georganiseerd. Het gaat hier dus niet om of ze 'op een standaard manier' kunnen worden uitgevoerd, maar of de fasen, zoals ze zijn gedefinieerd in dit onderzoek, überhaupt altijd kunnen worden doorlopen. Het gaat hier dus niet om het voorschrijven van de organisatorische invulling van de fasen, maar om het voorschrijven van de fasen als standaard stappen voor een participatietraject. Zoals in het conceptueel model in hoofdstuk 2.4 is te zien, wordt de mogelijkheid hiervan allereerst bepaald door de invloed van de institutionele context van het maken van beslissingen over de aanpak de door de provincie. Hier is tevens gevraagd of er nog andere factoren te

bedenken zijn die deze mogelijkheid beïnvloeden. Dit bleek wel het geval, al werd het als lastig ervaren hiervan concrete voorbeelden te noemen. Ook is er gevraagd of het standaard doorlopen van de fasen, altijd als wenselijk wordt gezien. Het zou het geval kunnen zijn dat standaardisatie mogelijk is, maar dat er toch om bepaalde redenen van wordt afgezien, bijvoorbeeld om tactische redenen van de provincie. (legenda: J = ja; N = nee; o.v. = onder voorwaarden (ja, mits); n = 5).

Fase	Wenselijk?	Mogelijk?	Opmerkingen
Exploratie	5J	5J (ja)	Dit is volgens een respondent een vereiste voor je project. Het is tevens mogelijk een standaard stappenplan hiervoor te maken.
Initiatief	4J/1N	4J/1N (ja, mits)	-
Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen	4J/1N	2J/2 o.v./1N (ja, mits)	-
Gezamenlijk problemen oplossen	4J/1N	4J/1N (ja, mits)	-
Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief	5J	3J/1 o.v./1N (ja, mits)	Altijd mogelijk indien gedragen hier betekent: politiek-bestuurlijk gedragen en met afgewende weerstand. 100% draagvlak is niet mogelijk. Er moet ook rekening mee worden gehouden dat bestuurders altijd besluiten en de besluitvorming is gestandaardiseerd in procedures. Democratische waarden als 'draagvlak' zijn al wel gewaarborgd in die procedures.

Figuur 12: Mogelijkheid en wenselijkheid standaard doorlopen van de fasen van Driessen

Verderop, bij de bevindingen wordt de interpretatie van de informatie uit deze tabel beschreven.

Standaardisatie kritieke aspecten van Baeten

In **figuur 13** zijn de meningen van de respondenten gegeven over de mogelijkheid van het standaardiseren van de kritieke factoren van Baeten (2003). Onder standaardisatie van de factoren van Baeten wordt hier verstaan: of er standaard met deze factoren kan worden rekening gehouden. Er wordt dus niet gekeken naar hoe deze factoren standaard moeten worden ingevuld, maar of ze überhaupt altijd kunnen worden georganiseerd, dus of er standaard aan deze randvoorwaarden voor een succesvol participatietraject kan worden voldaan. Net als in vorige sectie is er gevraagd of er nog andere factoren zijn, dan de aanwezigheid van instituties, die deze mogelijkheid beïnvloeden (zie voor een uitleg weer hoofdstuk 2.4). Ook hierbij bleek het lastig concrete voorbeelden te noemen. (legenda: J = ja; N = nee; o.v. = onder voorwaarden (ja, mits); n = 5)

Kritiek aspect	Mogelijk?	Opmerkingen
☐ Doel(bepaling);	5J (ja)	Het zou volgens een respondent wenselijk zijn om dit ook gezamenlijk te doen met stakeholders.
☐ De selectie van deelnemers;	4J/1N (ja)	-
☐ De motivatie en houding van de actoren;	4J/1N (ja, mits)	-
☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;	2J/1N/ 2 o.v. (ja, mits)	Het gaat hier om bestuurlijke commitment en juridische borging van 'vrije consultatie' (dus niet om de al verplichte, formele inspraak). Hier is nog geen sprake van bij de provincie Zuid-Holland. Dit zou moeten beginnen met aandacht voor de omgeving in de beleidvormingsfase.
☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	3J/2 o.v. (ja, mits)	Het gaat hier vooral om of het mogelijk is een lange termijn omgang met de omgeving te waarborgen. Soms is dit niet goed mogelijk, bv. in het geval dat de belangen in een gebied heel ver uiteen liggen, zoals is gebeurd bij de A4.
☐ Het procesontwerp ofwel de structuur van interactieve beleidsvorming;	5J (ja)	Als er nu een procesontwerp is gemaakt is dit op eigen initiatief. Het zit nog niet in de cultuur van de provincie.
☐ De rollen en rolverdeling;	5J (ja)	Is een onderdeel van het verwachtingenmanagement.
☐ De (spel)regels en procesafspraken;	5J (ja)	[Idem dito]
☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	4J/1 o.v. (ja, mits)	Belangrijk hierbij is dat de provincie altijd het initiatief neemt en met een 'goed verhaal' kan komen.
☐ Informatie en kennis;	3J/2 o.v. (ja, mits)	Is volgens een respondent absoluut wenselijk! Een kennisstelsel opzetten bij de PZH is echter lastig volgens een andere respondent.
☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	3J/2 o.v. (ja, mits)	Er zijn altijd middelen voor beschikbaar. Maar de mogelijkheden zijn in principe gelimiteerd. Hier speelt mogelijk ook de zorg van bestuurders dat men de omgeving bij alles wil gaan betrekken en dat het idee wordt gewekt dat men de besluitvorming uit handen te geeft.
☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	4J/1 o.v. (ja, mits)	

Figuur 13: Mogelijkheid standaard rekening houden met de kritieke factoren van Baeten

In het volgende wordt de interpretatie van de informatie uit deze tabel en die van **figuur 12** beschreven.

Bevindingen:

- B3.1** Uit een analyse van de tabellen uit de figuren 12 en 13, blijkt dat het in principe bij alle fasen en kritieke aspecten als wenselijk wordt gezien om deze altijd (standaard) uit te voeren respectievelijk hier altijd (standaard) rekening mee te houden. Dit is volgens de respondenten ook mogelijk, maar meestal wel dan 'onder voorwaarden'. Het noemen van concrete voorbeelden van die voorwaarden bleek lastig te zijn. Echter, uit andere delen van de interviews volgt dat er onder andere rekening moet worden gehouden met de volgende zaken bij het overwegen van de *mogelijkheid* van standaardisatie bij de fasen en aspecten:
- Het niveau van kennis en ervaring met interactieve processen binnen de organisatie;
 - Het vertrouwen in de projectbeheersing van interactieve processen. Bestuurlijke commitment wordt daarom als erg belangrijk gezien;
 - De dynamiek van de omgeving.
- Daarnaast moet bij het overwegen van de *wenselijkheid* van standaardisatie bij de fasen en aspecten worden overwogen of dit ook het geval is bij kleinere projecten en projecten met een lage impact. Bij deze projecten is participatie waarschijnlijk minder relevant.
- B3.2** Het standaard uitvoeren van de volgende fasen is volgens de respondenten gecompliceerder:
- 'Gezamenlijk een probleemdefinitie en projectdoelen opstellen'. Er is hier nog geen ervaring mee. Volgens een respondent zou dit eigenlijk al in de beleidvormingfase moeten plaatsvinden.
 - 'Een gedragen besluit nemen'. Soms moeten er gewoon keuzes worden gemaakt of er nou draagvlak is of niet. De provincie is in de positie om dit te doen, vooral bij projecten met 'een regionaal belang'.
- B3.3** Het standaard rekening houden met de volgende kritieke factoren/aspecten is gecompliceerder:
- De motivatie en de houding van de actoren (hier kan niet altijd op worden geanticipeerd);
 - De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving (er is nog geen sprake van een inbedding van bovenwettelijke participatie, vanwege te weinig bewustwording van omgevingsmanagement/interactieve beleidsvorming in de beleidsvormingsfase);
 - De inbedding in de maatschappelijke omgeving (lastiger in een gebied waar de belangen te ver uiteen liggen);
 - Informatie en kennis (een kennissysteem is lastig 'aan te leggen' bij de provincie Zuid-Holland);
 - De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen (er wordt nog niet expliciet budget vrijgemaakt voor omgevingstaken; er zijn wel altijd middelen beschikbaar, maar diegenen die er over gaan moeten wel vaak eerst worden overtuigd van de beheersbaarheid van het participatieproces).
- B3.4** Of het standaard doorlopen van de fasen en rekening houden met de aspecten ook altijd wenselijk is hangt ook af van tactische overwegingen, van de vraag of het ook slim om dat altijd te doen. Een afweging zou bijvoorbeeld kunnen zijn of dit bijdraagt aan een sneller en beter procesverloop.
- B3.5** De invulling van de standaard te doorlopen fasen: hoe de fasen worden georganiseerd doormiddel van activiteiten en bijvoorbeeld het gebruik van tools, wordt door de respondenten als een kwestie van maatwerk gezien.

§4.3 Expertmeeting en discussie

In deze paragraaf worden de inzichten uit de 'expertmeeting', bij de Kenniskring Omgevingsmanagement van de provincie Zuid-Holland, besproken. Deze meeting had als doel de bevindingen van de casestudy's te toetsen en te verdiepen. Ook worden kort enkele inzichten uit de discussie tijdens de presentatie bij PRO6 Managers (Amersfoort) toegelicht.

§4.3.1 'Expertmeeting' bij de Kenniskring Omgevingsmanagement PZH

Om de bevindingen van het casusonderzoek te toetsen en te verdiepen is er een 'expertmeeting' gehouden tijdens een meeting van de Kenniskring Omgevingsmanagement van de provincie Zuid-Holland (gehouden op 3 juli 2012 bij Kivi Niria in Den Haag). Tijdens deze meeting zijn de bevindingen gepresenteerd aan een brede groep projectbetrokkenen van infrastructuur- en groenprojecten bij de provincie Zuid-Holland. Ook zijn enkele bevindingen over de standaard aanpak getoetst en verdiept, tijdens het interactieve gedeelte van de meeting. Dit interactieve gedeelte bestond uit een discussie over de gepresenteerde bevindingen uit paragraaf 4.2 en een eerste versie van de standaard procesaanpak; en het discussiëren over de mogelijkheid van het standaard doorlopen van de kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen *et al.* (2001). Omdat uit de interviews was gebleken dat, volgens de respondenten, het bij alle fasen mogelijk is om ze standaard uit te voeren, is er tijdens deze discussie gevraagd hierover kritisch na te denken. Er is dan ook gepeild of er redenen te verzinnen zijn waarom bepaalde fasen niet altijd uit te voeren zijn, tijdens provinciale infrastructuur- en

groenprojecten. Tijdens de meeting waren diverse projectleiders, een programma-manager en communicatiemedewerkers aanwezig.

Inzichten

Een algemene indruk van de meeting is dat de bevindingen met interesse zijn ontvangen. Er zijn veel vragen gesteld, maar deze waren niet zozeer corrigerend en kritisch, ondanks de oproep hiertoe. Ook tijdens de discussie is niet de indruk gewekt dat de betrokkenen zich niet konden vinden in de gepresenteerde bevindingen. Wel is de wens uitgesproken om de constatering, dat er weinig lijn in de huidige aanpak van de provincie zit, wat betreft de omgang met de omgeving, meer te nuanceren. Men is van mening dat er in de huidige situatie wel degelijk sprake is van 'een (lijn in de) aanpak', maar niet van een 'eenduidige aanpak'. Provinciale projecten verschillen onderling, en als gevolg hiervan ook de invulling van de aanpak en de hierbij gehanteerde definities. Hiermee moet ook rekening worden gehouden bij het standaardisatievraagstuk, omdat dit mogelijk invloed heeft op de wenselijkheid van standaardisatie.

Er zijn verder geen bevindingen gewijzigd naar aanleiding van de inzichten uit de expertmeeting. Wel zijn er enkele nieuwe bevindingen toegevoegd, die zijn afgeleid van hetgeen is besproken tijdens het interactieve gedeelte van de meeting. Deze *nieuwe bevindingen*, zijn de volgende:

B4.1 In de beleidsvormingsfase wordt volgens de betrokkenen al (te) veel besloten over de inhoud van projecten en de randvoorwaarden voor de oplossing. Hierdoor kan er al sprake zijn van weerstand tegen de plannen, al voordat het project aanvangt, en is er tegelijkertijd een beperkte ruimte om te werken aan gedragen oplossingen. Dit wordt gezien als een groot struikelblok voor de participatieve besluitvorming. Het is daarom van belang dat de omgeving meer wordt betrokken in dit vroege stadium. Dit vereist echter wel dat de beleidsafdeling vanuit een andere benadering gaat werken: van een theoretische benadering van het maken van beleid (blauwdruk-benadering), naar het toelaten van meer interactie bij de totstandkoming ervan. Indien deze transitie plaats vindt, dan wordt het als nuttig gezien om bij deze nieuwe benadering samen te werken met de afdeling programma's & projecten (P&P), aangezien deze de meeste ervaring heeft met het werken met de omgeving. Van deze samenwerking is momenteel nog niet veel sprake. Een ander belangrijk aandachtspunt is dat er met de omgeving ook over andere oplossingsrichtingen moet kunnen worden besproken, en deze niet bij voorbaat al moet vast staan. Een andere oplossing is dat de beleidsafdeling de plannen slechts tot op een bepaald detailniveau ontwikkelt, zonder al te veel randvoorwaarden te stellen aan de oplossing, en hierbij de afdeling P&P meer ruimte en het mandaat geeft om met de omgeving oplossingen te genereren, doormiddel van dialoog en onderhandeling. P&P heeft goede contacten met de omgeving en is momenteel belast met het omgevingsmanagement. Zij lijken dus de juiste partij om 'het werken in een open proces' vorm te geven, maar hiervoor moeten zij dan wel de ruimte hebben. Deze ruimte verschilt nu per afdeling en is tevens van de specifieke opdrachtgever afhankelijk. Verder wordt het ook als wenselijk gezien dat P&P in staat wordt gesteld om met een bredere scope te werken ('de taart te vergroten', problemen en oplossingen aan het project te koppelen om win-winsituaties te creëren). Dit vergroot de mogelijkheden om draagvlak te creëren voor oplossingen en omgevingsmanagement goed uit te voeren.

B4.2 Enkele andere knelpunten voor 'het werken in een open proces' met de omgeving, die in het gesprek naar voren kwamen, zijn:

- het ambtstermijn van bestuurders: gemaakte afspraken kunnen soms niet worden nagekomen;
- een bindend politiek besluit dat aan het project ten grondslag kan liggen: als deze weinig beweegruimte over laat en bestuurders zich aan de plannen gecommitteerd hebben heeft het geen zin om een dialoog met de omgeving aan te gaan en te onderhandelen over de plannen;
- en beleid dat is gemaakt op basis van verouderde provinciale verkeer- & vervoersplannen (PV&V-plannen): hierbij is vaak sprake van een slechte koppeling tussen het beleid en inbegrepen voorkeursoplossingen en de actuele problematiek. Hierdoor kan er direct al sprake zijn van weerstand tegen het beleid, doordat de omgeving zich niet in de problematiek en/of de oplossingsrichtingen herkent.

B4.3 Uit de bespreking van de fasen van Driessen (per fase) en de mogelijkheden voor standaardisatie hierbij, volgen de volgende algemene bevindingen. In principe zijn deze fasen altijd uit te voeren bij provinciale infrastructuur- en groenprojecten. Maar om deze fasen goed te kunnen uitvoeren, zullen wel eerst eerdergenoemde knelpunten moeten worden opgelost, al is daartoe inmiddels aanzet gegeven met het programma 'Focus met ambitie' (netwerkend samenwerken: van buiten naar binnen werken; open en transparant besturen op basis van de waarden vertrouwen, verbinden en vernieuwen) en de initiatieven

van de Kenniskring zelf. Verder is het volgens de betrokkenen bij de meeting belangrijk dat alle fasen al minstens één keer, in een eerder stadium dan de voorfase, zijn doorlopen. In dit vroege stadium (beleidsfase) worden doorgaans niet alleen geëxploreerd (1^e fase) en problemen en delen gedefinieerd (3^e fase), maar ook al eerste oplossingen gezocht (4^e fase; de contouren voor de opdracht) en deze fase wordt afgesloten met een politiek besluit (5^e fase). Als een zinvol interactief proces wil aangaan, zou er ook al moeten worden geparticipeerd bij de totstandkoming van dit besluit.

B4.4 De bevindingen ten aanzien van de mogelijkheden voor standaardisatie bij de afzonderlijke fasen zijn de volgende. De fase exploratie (1^e fase) kan altijd worden uitgevoerd. Bij nieuwe ontwikkelingen in het proces kan het zijn dat deze fase vaker moet worden doorlopen. De initiatief-fase (2e) kan mogelijk niet worden doorlopen, in het geval dat de provincie een Rijksbesluit moet uitvoeren. Voor het gezamenlijk definiëren van het probleem en het stellen van doelen (3e) is bij de huidige gang van zaken voor P&P weinig ruimte. Men heeft te maken met een al genomen politiek besluit (en hieraan gecommiteerde bestuurders) waar in principe niet aan getornd kan worden. De mogelijkheden hangen dus af van de ruimte hiervoor in het genomen besluit en die is vaak niet groot genoeg. Probleemanalyses worden al gemaakt en oplossingsrichtingen uitgedacht door de beleidsafdeling, zonder dat deze zijn getoetst aan omgevingsbelangen of dat er is nagedacht over een bredere scope. Voor het gezamenlijk problemen oplossen (4e) geldt hetzelfde als voor de 3^e fase. Verder is het in de huidige praktijk veelal een tactische keuze: het hangt af van de houding van de omgeving en de machtspositie van de provincie ten opzichte van andere partijen, of bestuurders bereid zijn dit soort activiteiten samen met de omgeving uit te voeren. Bij te veel weerstand staan ze hier minder snel voor open, bij een slechtere machtspositie van de provincie zullen ze dit sneller doen. Ten slotte, ten aanzien van het nemen van een gedragen besluit (5e) is men van mening dat er moet worden geluisterd naar de omgeving, maar ook worden besloten en dan op basis van heldere afwegingen. Honderd procent draagvlak is in ieder geval niet mogelijk. Met de mogelijkheden voor het vergroten van draagvlak, doormiddel van bijvoorbeeld het 'vergroten van de taart' of de 'droommethodiek (brede verkenningfase)', wordt nog te weinig gedaan in de huidige praktijk.

§4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord, op basis van de bevindingen van de casestudy-analyse (paragraaf 4.2.1-4.2.3) en de bevindingen naar aanleiding van de expertmeeting (4.3.1). Naar de relevante bevindingen per sectie is verwezen doormiddel van de in paragraaf 4.2 en 4.3 gehanteerde bevindingen-codes (met het format: Bx.x). Op basis van deze resultaten worden in het volgende hoofdstuk conclusies getrokken (hoofdstuk 5.1) en aanbevelingen gegeven (5.3).

Deelvraag 1a (DV1a): Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming?
--

Dit onderzoek richt zich op het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten en de mogelijkheden van standaardisatie hierbij. Omdat over de organisatie van bovenwettelijke participatie (het werken in een 'open proces') en de aanpak van participatietrajecten, als zodanig niet veel is onderzocht en beschreven in de wetenschappelijke literatuur is de aanpak van participatietrajecten onderzocht aan de hand van ideeën uit de (interactieve) planningsliteratuur. Hierbij is ervoor gekozen om aansluiting te zoeken bij het concept interactieve beleidsvorming vanwege de overeenkomsten van de uitgangspunten ervan met die van (bovenwettelijke) participatie.

Interactieve beleidsvorming is in dit onderzoek gedefinieerd als: *"Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit."* (Edelenbos, 2000) De belangrijkste elementen van interactieve beleidsvorming zijn volgens Edelenbos, Teisman en Reuding (2001):

- ❖ openheid van de besluitvorming;
- ❖ gelijkwaardigheid van de input;
- ❖ debat en onderhandeling;
- ❖ invloed op besluitvorming.

Deze elementen komen overeen met belangrijke principes van bovenwettelijke participatie (en omgevingsmanagement), zoals het actief betrekken, van een brede groep belanghebbenden, vanaf een relatief vroeg stadium en meer invloed op de inhoudelijk oplossingen. Daarnaast biedt de interactieve planningsliteratuur goede aanknopingspunten voor het onderzoeken van de aanpak van participatietrajecten. Het concept interactieve beleidsvorming (Engels: *interactive policy-making*, en ook wel aangeduid met

interactive planning) is daarom als theoretisch anker gekozen voor het onderzoeken van het onderzoeksonderwerp: (bovenwettelijk) participatie.

Het is opvallend te noemen dat er blijkbaar een discrepantie is tussen in de praktijk gehanteerde termen als participatie en omgevingsmanagement en de in de theorie gehanteerde termen om deze fenomenen te onderzoeken.

Deelvraag 1b (DV1b): Welke aspecten van de organisatie van interactieve beleidsvorming kunnen worden onderscheiden?

Het hoofdonderwerp van dit onderzoek is de organisatie van bovenwettelijke participatie. Omdat over het vormgeven van een aanpak voor participatietrajecten niet veel te vinden is in de wetenschappelijke literatuur (in tegenstelling tot de praktijkdocumentatie, zoals projecthandleidingen, leidraden, *best practices* e.d.), is er hiervoor gezocht naar ideeën uit de interactieve planningsliteratuur. Op basis van deze ideeën is een structuur ontworpen voor het onderzoeken van de aanpak van participatieprojecten bij de provincie Zuid-Holland en de mogelijkheden voor standaardisatie bij een dergelijke aanpak.

Deze structuur bestaat uit processtappen en organisatorische randvoorwaarden. Voor de processtappen, algemene fasen van het interactietraject, zijn de *kritieke fasen van interactieve beleidsvorming van Driessen et al. (2001)* als uitgangspunt genomen. Deze zes fasen (zie hoofdstuk 2.2.3) vormen de hoofdstructuur voor een aanpak, maar moeten volgens de auteurs niet als strikt geschakeld worden opgevat, maar eerder als cyclisch. De fasen kunnen in meerdere rondes worden doorlopen en er kunnen iteraties plaatsvinden. Van deze fasen is onderzocht hoe ze in de huidige aanpak van participatietrajecten bij de provincie zijn georganiseerd en of ze standaard zouden kunnen worden doorlopen. Voor de organisatorische randvoorwaarden van een succesvol interactietraject, zijn de *kritieke succesfactoren voor interactieve beleidsvorming van Baeten (2003)* geschikt. Deze twaalf factoren (zie hoofdstuk 2.2.3) zijn volgens Baeten de minimale voorwaarden voor een succesvol interactieproces met de omgeving. De factoren zijn allen het hele proces relevant, maar de afzonderlijke factoren kunnen van extra belang zijn in bepaalde perioden. Van deze kritieke factoren is onderzocht of ze in de huidige aanpak van participatietrajecten zijn georganiseerd en dit standaard zouden kunnen worden gedaan.

Samen met de *drie pijlers van institutionalisering van Scott (1995)*, vormden de fasen van Driessen et al. (2001) en kritieke factoren van Baeten (2003) het onderzoekskader, voor het analyseren van de huidige aanpak van participatietrajecten bij de provincie en de mogelijkheden voor een standaard aanpak. Dit onderzoekskader is uitgebreid besproken in hoofdstuk 2.4.

Deelvraag 2 (DV2): Hoe zag de aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten in de voorfase van de onderzochte provinciale infrastructuurprojecten er uit?

Op basis van de structuur, bestaande uit de fasen van Driessen (processtappen) en de kritieke factoren van Baeten (organisatorische randvoorwaarden), is de huidige aanpak van participatietrajecten onderzocht bij de provincie.

Van de fasen van Driessen (zie hoofdstuk 2.2.3) ziet de organisatie ervan bij de huidige aanpak van de provincie er als volgt uit. De fasen 'exploratie' en 'initiatief' worden altijd uitgevoerd. De fase 'exploratie' wordt door het projectteam gedaan, meestal in de vorm van een risico- en actorenanalyse. De fase 'initiatief' wordt vaak uitgevoerd in samenwerking met een selectie stakeholders (directe belanghebbenden) in de vorm van het maken van procesafspraken en het sluiten van overeenkomsten. De fase 'gezamenlijk probleemdefinitie en doelen opstellen' wordt niet als zodanig uitgevoerd. De provincie doet dit vooral zelf. Dit wordt als een heet hangijzer gezien in de omgang van de provincie met de omgeving, en de problemen hierbij. Juist aan deze activiteit zouden al stakeholders moeten deelnemen, omdat in dit vroege stadium al tegengestelde belangen gaan spelen. De fase 'gezamenlijk problemen oplossen' vindt soms plaats. Dit gebeurt dan samen met specifieke selecties stakeholders tijdens zogenaamde 'omgevingssessies'. De laatste fase 'een gedragen besluit nemen' wordt vaak wel uitgevoerd in de zin van dat er rekening wordt gehouden met het draagvlak voor de plannen. Maar het is wel de provincie (GS en PS) die uiteindelijk het besluit neemt bij een 'regionaal belang' en het draagvlak is hierbij niet altijd bepalend. Gezamenlijke besluitvorming is overigens wel mogelijk, in de vorm van een bestuursovereenkomst met bijvoorbeeld stadsregio's of gemeenten. (B1.1-1.4)

Op basis van deze analyse kan worden gesteld dat er nog niet echt sprake is van een interactief (beleidvormings)proces of het werken in een 'open proces' bij provinciale infrastructuurprojecten. Bij twee van de zes vijf onderzochte fasen worden selecties van stakeholders betrokken: de directe belanghebbenden bij de 'initiatief-fase' en specifieke doelgroepen (e.g. omwonenden) bij het 'gezamenlijk problemen oplossen'. De andere fasen voert de provincie individueel uit. Bij het 'gezamenlijk problemen oplossen' valt de invloed die aan die doelgroepen is gegeven te typeren met het participatieniveau 'meedenken'. Er is hierbij nog geen sprake van 'meedoen' (een niveau hoger qua invloed). Er is dus nog niet sprake van openheid en invloed, zoals bij een interactief planvormingsproces kan worden verwacht, volgens de theorie. Dit geldt ook voor andere participatie-principes, zoals het betrekken van een brede groep stakeholders, vanaf een vroeg stadium. (B1.5)

Daarnaast is er ook nog niet sprake van de organisatie van een traject. De aanpak komt vooral ad-hoc tot stand en daardoor zit er weinig lijn en eenduidigheid in de aanpak. De provincie is zich hier bewust van en vindt dat dat anders moet: zowel tijdens interviews als de expertmeeting bleek dat er behoefte is aan meer lijn in de organisatie van bovenwettelijke participatie, bijvoorbeeld door een meer doordachte, planmatige aanpak. (B1.6)

Wat betreft het rekening houden met de kritieke factoren van Baeten (zie hoofdstuk 2.2.3) kan er gesteld worden dat er voldoende rekening wordt gehouden met de factoren die te maken hebben met communicatie en met zaken die komen kijken bij formele verhoudingen met stakeholders. Het gaat hierbij om de volgende factoren: 'de aanwezige rollen en rolverdeling', 'het opstellen van spelregels', 'het maken procesafspraken' en de 'communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces'. Qua communicatie wordt het als belangrijk gezien om veel samen te werken met de interne stakeholders (bestuurders en volksvertegenwoordigers) door veel met hen te communiceren en hen te betrekken bij de plannen met betrekking tot het participatietraject. Het rekening houden met de kritieke factoren gebeurt nog onvoldoende voor de factoren die te maken hebben met een planmatige en procesmatige aanpak van het interactietraject en de inbedding in de organisatie (en omgeving). Het gaat hierbij om de volgende factoren: 'het bepalen van doelen' met betrekking tot het interactieproces; een bewuste 'selectie van deelnemers'; 'rekening houden met de houding en motivatie van stakeholders' (gebeurt nu voornamelijk om tactische of zakelijke redenen); het maken van een 'procesontwerp' het expliciet vrijmaken van 'voldoende faciliterende middelen' en 'tijd en planning'; en het waarborgen van de juridische, politieke, beleidsmatige en maatschappelijke inbedding van het interactieproces. Wat betreft de politieke en beleidsmatige inbedding kan gesteld worden dat de mogelijkheden voor bovenwettelijke participatie nog nauwelijks zijn geborgd in de organisatie van de provincie. Dat komt mede doordat de bewustwording van dit soort principes nog niet voldoende is op beleidsafdelingen. Ook de omgeving heeft nog weinig ervaring met het werken in een 'open proces' met de provincie, dit kan ook als knelpunt worden gezien. Tot slot is 'het borgen en gebruiken van informatie en kennis' ter ondersteuning van het interactieproces (e.g. kennisbank) nog een belangrijk verbeterpunt bij de provincie. (B1.8-1.10)

Tijdens de expertmeeting is er meer inzicht gekregen in de huidige werkwijze van de provincie met betrekking tot projecten en participatie. De beleidsafdeling signaleert een probleem, bijvoorbeeld een verkeersprobleem, en vormt vervolgens beleid om dit probleem op te lossen. Op basis hiervan schrijft zij een opdracht uit, waarin een probleemdefinitie en enkele beslissingen over de oplossing zijn vastgelegd. Deze opdracht wordt vervolgens door de afdeling programma's en projecten (P&P) uitgevoerd. Wat betreft het organiseren van participatietrajecten zijn bij deze huidige werkwijze een aantal struikelblokken opgemerkt. Ten eerste wordt er al veel besloten met betrekking tot het probleem en de oplossingsrichtingen in de beleidvormingsfase, zonder dit te toetsen aan omgevingsbelangen en hierop te anticiperen. Hierdoor kan er al sprake zijn van weerstand tegen de plannen, voordat het project aanvangt, en is er tegelijkertijd een beperkte ruimte voor de afdeling P&P om in de voorfase te werken aan gedragen oplossingen in een 'open proces' met de omgeving. Ten tweede wordt dit effect vergroot doordat er opdrachten worden uitgeschreven op basis van verouderde provinciale verkeer & vervoersplannen (PV&V-plannen) en er niet wordt gekeken naar andere typen oplossingen, bijvoorbeeld met een bredere scope dan het aanleggen van een weg. Voor een zinvol participatieproces zou, volgens de betrokkenen bij de Kenniskring, de omgeving dus meer moeten worden betrokken bij het vormen van de contouren van de opdracht en de afdeling P&P meer ruimte moeten krijgen om omgevingstaken uit te voeren in de voorfase. Dit vereist een andere werkwijze voor de beleidsafdelingen en ook een betere interne afstemming en samenwerking met P&P, die veel ervaring heeft met het werken met de omgeving. Gedragen plannen uit de beleidsfase en de ruimte voor P&P om te werken met de omgeving in de voorfase, moeten vervolgens worden vastgelegd in het politiek besluit, waarmee de beleidsfase wordt

afgesloten. Ook is het van belang dat bestuurders en projectmanagers zich hier aan committeren. (B2.4, 4.1, 4.2 en 4.4)

Deelvraag 3 (DV3): Welke factoren waren van invloed op de totstandkoming van deze aanpak?

Om te bepalen of de provincie in staat is om een standaard aanpak voor participatietrajecten in te voeren is uitgezocht in hoeverre de institutionele context van de provincie van invloed is op totstandkoming van een dergelijke aanpak. De gedachtegang hierachter is dat indien de totstandkoming van een dergelijke aanpak niet sterk wordt beïnvloed door de context het mogelijk is om deze aanpak te standaardiseren. De invloed van de institutionele context is onderzocht aan de hand van een model uit de institutionele theorie: de drie pijlers van institutionalisering van Scott (1995). Deze beschrijft instituties en hun invloed op het gedrag van organisaties aan de hand in drie verschijningsvormen: regulatieve, normatieve en sociaal-cognitieve instituties. Aan de hand van deze pijlers en de gerelateerde instituties is de institutionele omgeving van de provincie in kaart gebracht. Aan de hand van inschattingen van projectmedewerkers is de invloed van de aanwezige instituties op vormgeving van de aanpak van participatietrajecten bepaald.

Uit de analyse blijkt dat de invloed van de institutionele omgeving vooral tot uiting komt in de regulatieve pijler. De volgende elementen van deze pijler hebben volgens de respondenten een grote invloed op de aanpak van het interactieproces: wetten, regels, reglementen, rechterlijke uitspraken en jurisprudentie, provinciale richtlijnen en convenanten. Ze vormen dan ook gezamenlijk het kader voor het nemen van beslissingen over de omgang met stakeholders en hun belangen. De normatieve en sociaal-cognitieve pijler spelen volgens de respondenten een beperkte rol. Belangrijke elementen van deze pijlers, die wel van invloed zijn, zijn de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's)', het politieke proces en de aanwezigheid van technische standaarden. De invloed van de institutionele omgeving wordt overigens niet als beperkend gezien voor het besluiten over een aanpak voor bovenwettelijke participatie, maar als kaderstellend. Het zijn de normale kaders waar de provincie mee te maken heeft bij het ontwikkelen van infrastructuur. (B2.1 en 2.2)

Deelvraag 4 (DV4): Is er een gestandaardiseerde aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten vanuit de provincie mogelijk binnen deze context?

Indien de totstandkoming van de aanpak van participatietrajecten niet sterk wordt beïnvloed door omgevingsfactoren als de institutionele context, is het mogelijk is om een aanpak vorm te geven en deze standaard uit te voeren.

Uit de analyse volgt dat het vormgeven van een gestandaardiseerde aanpak voor participatietrajecten voor de provincie Zuid-Holland mogelijk is. Hoewel regulatieve instituties van grote invloed zijn op de totstandkoming van een dergelijke aanpak, door de kaders ervoor te scheppen, wordt de invloed van niet-formele (normatieve en cultureel-cognitieve) instituties als beperkt ingeschat. Binnen de kaders van normale wet- en regelgeving bij (provinciale) infrastructuurprojecten en normen van de provincie, is de provincie dus in staat om vrij van de institutionele context een standaard aanpak ontwerpen. Ook de autonome positie van de provincie bij infrastructuurprojecten 'van regionaal belang' is hierbij van belang. Wel moet er bij alle beslissingen rekening worden gehouden met het politieke proces en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wanneer beslissingen leiden tot politieke issues kan dit nadelige gevolgen hebben voor de beheersbaarheid van het project. (B2.3)

Deelvraag 5 (DV5): Bij welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming is standaardisatie mogelijk en wenselijk bij de provincie?

Op basis van de structuur voor het analyseren van de aanpak van participatietrajecten met de fasen van Driessen en kritieke factoren van Baeten is ten slotte ook onderzocht in hoeverre standaardisatie mogelijk bij een dergelijke aanpak. Aan projectleiders en projectmanagers is gevraagd een inschatting te geven van de mogelijkheid en wenselijkheid van het standaard doorlopen van deze fasen en het standaard rekening houden deze kritieke factoren. Bij de mogelijkheid is gevraagd om andere factoren te bedenken dan factoren gerelateerd aan de onderzochte institutionele context. Bij wenselijkheid speelt de vraag mee of het altijd in het belang is van de provincie om fasen standaard uit te voeren of standaard rekening te houden met kritieke factoren.

Uit de analyse blijkt dat het standaard doorlopen van de fasen van Driessen *et al.* in principe altijd mogelijk is. Ook zijn er geen belemmeringen gevonden voor het standaard rekening houden met de kritieke factoren van

Baeten. Maar of het standaard uitvoeren van deze fasen en randvoorwaarden ook altijd wenselijk is, is een tactische afweging, welke onder andere afhankelijk is van specifieke projecteigenschappen, zoals de grootte van het project en de aard van de stakeholders en hun belangen (zie verder hoofdstuk 4.2.2). (B3.1-3.4)

Standaardisatie is in ieder geval op hoofdlijnen mogelijk, binnen de kaders die de wet- en regelgeving en normen vormen. Deze hoofdlijnen kunnen dus bestaan uit de fasen van Driessen *et al.* (2001), de algemene processtappen, en de kritieke factoren van Baeten (2003), de organisatorische randvoorwaarden, aangezien het mogelijk is gebleken deze standaard te organiseren. De specifieke organisatorische invulling van de fasen, bijvoorbeeld doormiddel van het kiezen voor typen participatiemethoden (informatieavonden, ontwerpafels e.d.), wordt als maatwerk gezien. In de huidige aanpak van participatietrajecten door de provincie waren overigens geen aanknopingspunten te vinden voor een standaard aanpak. Op basis van deze inzichten is een standaard procesaanpak voor participatietrajecten ontwikkeld, voor infraprojecten bij de provincie Zuid-Holland. De eerste versie van dit model is besproken bij de Kenniskring Omgevingsmanagement en met de inzichten uit deze meeting en theorie (Baeten, 2003) verbeterd. Een nadere beschrijving van het model kan worden gevonden in hoofdstuk 4.5. (B3.5)

Dat alle fasen van Driessen kunnen worden gestandaardiseerd werd ook bevestigd tijdens de expertmeeting. Echter organisatorisch moet er dan wel het een en ander veranderen, met name met betrekking tot de werkwijze van de beleidsafdelingen en de samenwerking tussen deze afdelingen en de afdeling P&P, zoals eerder is beschreven bij de beantwoording van deelvraag 2. Zo is het wenselijk dat het beleid ook meer interactief tot stand komt, bijvoorbeeld door alle fasen van Driessen al één keer te doorlopen in de beleidsfase, en dat deze fase wordt afgesloten met een gedragen (politiek) besluit. (B4.1 en 4.3)

Naast het rekening houden met deze organisatorische struikelblokken moeten er nog enkele kanttekeningen worden gemaakt bij het standaard doorlopen van de afzonderlijke fasen. De initiatief-fase (2^e fase) kan niet worden doorlopen als de provincie een Rijksbesluit moet uitvoeren of te weinig (geldelijke) middelen heeft voor het werken met een grotere scope. Voor het gezamenlijk met de omgeving problemen oplossen (4^e fase) geldt dat het, in de huidige praktijk, van de houding van de omgeving en de machtspositie van de provincie ten opzichte van andere partijen afhangt of bestuurders bereid zijn dit soort activiteiten uit te voeren. Bij te veel weerstand heeft dit niet de voorkeur, maar bij een slechtere machtspositie van de provincie juist wel. Ten aanzien van het nemen van een gedragen besluit (5^e fase) zijn de betrokkenen van de Kenniskring van mening dat er meer moet worden gedaan met de mogelijkheden voor het vergroten het draagvlak, doormiddel van principes als het 'vergroten van de taart' (scope) of de 'droommethodiek' (brede verkenningsfase); dit wordt nog te weinig gedaan in de huidige praktijk. (B4.4)

Hoofdvraag: In hoeverre en op welke wijze kan de aanpak van interactieve beleidsvormingstrajecten worden gestandaardiseerd in de voorfase van provinciale infrastructuurprojecten?

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat de provincie in staat is om, binnen de kaders van normale relevante wet- en regelgeving en door rekening te houden met normen als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een aanpak te ontwerpen voor de vormgeving van participatietrajecten en deze standaard uit te voeren. Dit is mogelijk omdat de invloed van andere (normatieve en sociaal-cognitieve) factoren binnen de institutionele context van de provincie, waaronder deze vormgeving tot stand komt, beperkt is. De provincie is hierdoor in staat om 'context-vrij' participatietrajecten vorm te geven. Dit geldt zeker voor projecten 'van regionaal belang', waar de provincie een autonome positie in heeft. De vraag óf de provincie een standaard aanpak voor participatietrajecten zou kunnen invoeren, kan dan ook positief worden beantwoord, omdat de aanpak vrij van (de institutionele context) tot stand kan komen, binnen de normale kaders.

Wat betreft de vraag in hoeverre en op welke wijze standaardisatie mogelijk is kan er het volgende worden gesteld. Allereerst scheppen de relevante regulatieve instituties (wetten, regels, beleidskaders e.d.) de kaders van de standaard aanpak. Zij bepalen wat er mogelijk is. Verder moet bij de aanpak altijd rekening worden gehouden met het politieke proces rondom de projecten en normen als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De aanpak moet niet leiden politieke issues en norm-overschrijdend gedrag. In hoeverre standaardisatie mogelijk is, is bepaald aan de hand van een inventarisatie van de mogelijkheden voor standaardisatie bij de kritieke fasen van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke factoren van Baeten (2003). Uit het onderzoek blijkt dat het bij al deze fasen en factoren als wenselijk en mogelijk wordt gezien om deze standaard uit te voeren. Het blijft echter vaak een tactische keuze, of de fasen moeten worden doorlopen (en welke organisatorische invulling ze hebben) en of er rekening moet worden gehouden met de kritieke aspecten, die

tevens afhankelijk van specifieke projecteigenschappen zoals de grootte en impact van het project. De specifieke invulling van de fasen, hoe ze worden georganiseerd, wordt als maatwerk gezien. Dit betekent dat standaardisatie in ieder geval mogelijk is op hoofdlijnen en dat die hoofdlijnen kunnen worden gevormd door de fasen van Driessen (algemene proces-stappen) en de kritieke factoren van Baeten (organisatorische randvoorwaarden). Aan deze structuur op hoofdlijnen kan een specifiekere organisatorische invulling worden gegeven, bijvoorbeeld door de keuze voor het inzetten van specifieke participatiemethoden in bepaalde projectfasen. Ten slotte kan er worden gesteld dat in de huidige aanpak van participatietrajecten bij de provincie nog geen aanknopingspunten zijn gevonden voor een standaard aanpak. Op basis van deze principes is in dit onderzoek een standaard procesaanpak ontworpen, waarmee de provincie Zuid-Holland participatietrajecten bij haar infrastructuurprojecten, kan vormgeven.

Een andere constatering is dat de keuze voor het aangaan van een intensief participatieproces altijd bewust en in een vroeg stadium moet worden gemaakt. Bij sommige projecten is een dergelijk proces niet nodig, bijvoorbeeld bij kleine projecten en projecten met weinig impact (bijvoorbeeld bij een projectomgeving waar weinig belangen spelen met betrekking tot het project). Het opstarten van een participatietraject is een strategische keuze die al in de beleidsvormingsfase door bevoegde beslissers moet worden gemaakt.

Ten slotte zijn er nog een aantal struikelblokken die moeten worden overwonnen om participatietrajecten goed te organiseren en een gestandaardiseerde aanpak hiervoor in te voeren, bijvoorbeeld op basis van de onderzoeksresultaten van dit onderzoek. Hier is bij het beantwoorden van deelvraag 2 en 5 al op in gegaan. Het gaat hierbij onder andere over dat het maken van beleid beter moet worden getoetst aan de belangen van de omgeving en de afdeling P&P meer ruimte krijgt om de omgeving te betrekken bij het ontwikkelen van de plannen. Deze beide zaken moeten ook worden vastgelegd in het politieke besluit, waarmee de beleidsfase wordt afgesloten, en het is van belang dat betrokken bestuurders zich hier aan committeren. Ook is het belangrijk dat er een betere interne samenwerking komt tussen P&P en de beleidsafdelingen. Daarnaast zou er meer moeten worden gedaan met mogelijkheden voor het vergroten van het draagvlak, zoals 'de taart vergroten', de droommethodiek (bredere verkenningsfase). Met betrekking tot de fase 'gezamenlijk problemen oplossen' is het van belang dat bestuurders bereid zijn om dit te doen ook als er veel weerstand is of omgevingspartijen niet 'nodig' zijn voor het project.

§4.5 Ontwerp

Zoals in de vorige paragraaf is gebleken, is de provincie Zuid-Holland in staat om 'context-vrij' een eigen aanpak voor participatietrajecten, te ontwerpen en deze op hoofdlijnen standaard uit te voeren. In deze paragraaf wordt een dergelijke standaard aanpak (of procesaanpak) besproken, welke is ontwikkeld aan de hand van de onderzoeksresultaten: de bevindingen uit het documentenonderzoek, de interviews en de expertmeeting. Deze standaard procesaanpak kan, onder andere, worden gebruikt voor het vormgeven van uitgebreide participatietrajecten.

Een eerste versie van het model is getoetst bij een aantal projectleiders en andere medewerkers van de provincie Zuid-Holland, tijdens de expertmeeting bij de Kenniskring Omgevingsmanagement. Naar aanleiding van de discussie over het gepresenteerde model, is het model verder ontwikkeld. De uiteindelijke versie van die hier wordt besproken (zie **figuur 14**) is nog niet getoetst in de praktijk.

Omdat het ontwerp nog niet is gevalideerd, is voorzichtigheid geboden bij het gebruik van het model.

Eerst wordt duidelijker gemaakt wat er wordt bedoeld met het model en waartoe het dient. Vervolgens wordt toegelicht waar het model op is gebaseerd, door de ontwerputgangspunten te bespreken en deze te relateren aan de onderzoeksresultaten. Hierbij wordt verwezen naar de relevante bevindingen met behulp van de codering die ook is gebruikt in paragraaf 4.2 en 4.3. Daarna wordt het model gegeven en de onderdelen ervan besproken. Ook worden enkele aandachtspunten gegeven met betrekking tot zaken die in de organisatie moeten worden geregeld om de invoering van het model zinvol te maken. Ten slotte wordt het toepassingsgebied van het model besproken.

Interpretatie en doelen model

Het model dat verderop wordt besproken moet als volgt worden geïnterpreteerd. Het gaat om een standaard aanpak, op hoofdlijnen, voor het vormgeven van participatietrajecten, in de fasen vóór de realisatie, van provinciale infrastructuurprojecten. Met het model wordt inzichtelijk gemaakt wat er per projectfase standaard

moet worden georganiseerd voor het opzetten van een succesvol participatietraject. Het kan daarom worden voorgeschreven door de provincie als procedure voor het organiseren van participatietrajecten. Het model geeft alleen de hoofdlijnen van een traject weer; per project zal het verder moeten worden ingevuld met specifieke (participatie)activiteiten, tools en dergelijke. De verdere organisatorische invulling is dan ook een kwestie van maatwerk. Het model faciliteert dus het organiseren van dit soort trajecten en zet daarvoor de hoofdlijnen, een standaard kader, uit. Een dergelijk model was nog niet voor handen binnen de provincie Zuid-Holland, maar ook niet als zodanig beschikbaar in de literatuur.

Het model kan dus dienen als houvast voor het projectteam, om participatietrajecten op te zetten en uit te voeren. Hierdoor is het mogelijk om eenduidige participatietrajecten op te zetten en lijn aan te brengen in de afzonderlijke interactieve activiteiten. Hierdoor kunnen deze processen ook effectiever worden ingericht. Hiermee kan het model in de behoefte van de provincie Zuid-Holland en PRO6 Managers voorzien die meer inzicht willen in hoe zulke trajecten kunnen worden georganiseerd. Daarnaast kunnen met deze gestandaardiseerde aanpak kosten en tijd van het organiseren van participatietrajecten worden bespaard, zodat projecten beheersbaar kunnen worden gehouden, terwijl er wordt gewerkt in een open proces met de omgeving. Zie voor een meer uitgebreide toelichting van de mogelijke voordelen van standaardisatie, hoofdstuk 2.4.

Uitgangspunten model

Het model is ontworpen naar aanleiding van een aantal bevindingen uit paragraaf 4.2 en 4.3. Deze uitgangspunten voor het ontwerp worden hier opgesomd. Er wordt verwezen naar de gerelateerde bevindingen, doormiddel van de in paragraaf 4.2 en 4.3 gehanteerde codering.

- Uit de analyse is gebleken dat in principe alle onderdelen van de onderzochte structuur, uit hoofdstuk 2.4, kunnen worden gestandaardiseerd. Daarom kunnen de kritieke fasen van Driessen (zie hoofdstuk 2.2.3) dienen als processtappen van de procesaanpak, en de kritieke factoren van Baeten (2.2.3) worden als te organiseren randvoorwaarden. De fasen van Driessen hebben in principe een bepaalde volgorde, maar ze kunnen cyclisch worden doorlopen; er kunnen dus meerdere iteraties plaatsvinden. De factoren van Baeten zijn het hele proces relevant, maar op bepaalde momenten kunnen de afzonderlijke factoren belangrijker zijn dan op andere momenten (*B3.1-4*);
- De organisatorische invulling van de processtappen (fasen van Driessen) en de organisatorische randvoorwaarden (factoren van Baeten) wordt als maatwerk gezien. Dit zal daarom niet in het model worden meegenomen (*B3.5*);
- De fasen van Driessen zouden ook al in de beleidvormingsfase één keer moeten worden doorlopen, zodat het beleid, het politieke besluit dat de beleidsfase afsluit en de opdracht niet al veel weerstand oproepen (*B4.1 en 4.3*);
- De afspraken die interactief in de beleidvormingsfase tot stand zijn gekomen en meer ruimte voor de afdeling projecten en programma's (P&P) voor het werken in een open proces met de omgeving in de voorfase, moeten worden vastgelegd in het gedragen politiek besluit (5^e fase van Driessen) waarmee de beleidvormingsfase wordt afgesloten (*B4.2, 4.3*);
- Er moet een bewuste keuze worden gemaakt of er een intensief participatietraject wordt aangegaan of niet (*B3.1*);
- De projectfasen die samen de voorfase van infrastructuurprojecten vormen bij de provincie Zuid-Holland zijn: initiatie, definitie, ontwerp en voorbereiding.

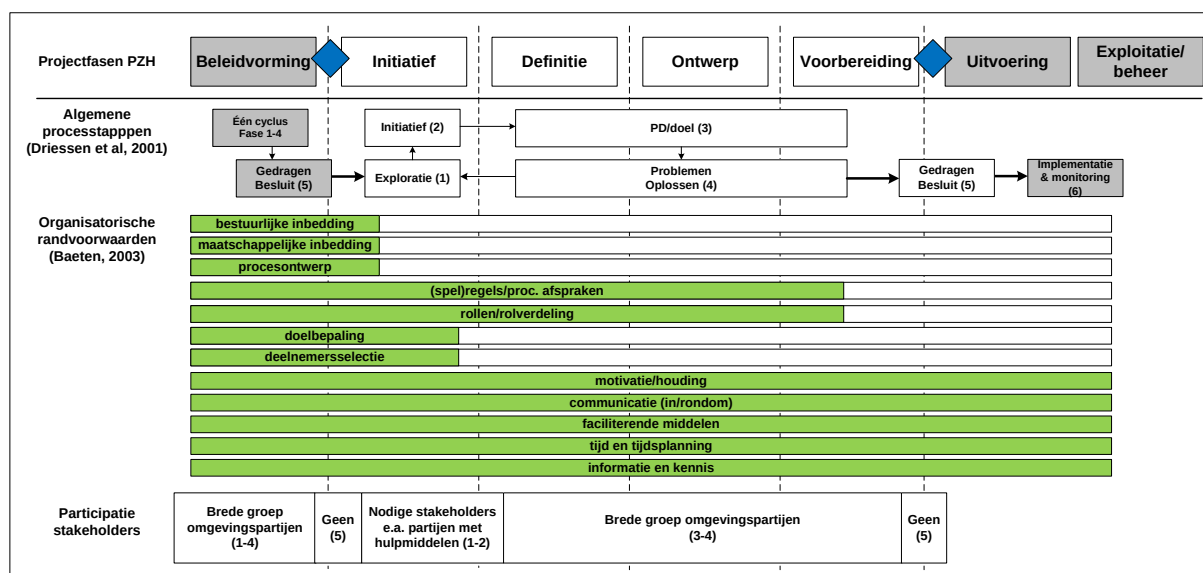
Per projectfase wordt in het model aangegeven welke van de fasen van Driessen en kritieke factoren van Baeten moeten worden georganiseerd. Dit en de verdere vormgeving van het model worden verder toegelicht in de volgende sectie.

Beschrijving model

In **figuur 14**, op de volgende pagina, is het model te vinden, dat met behulp van de onderzoeksresultaten is ontworpen (zie voor een grotere en meer uitgebreide versie **bijlage F**). Hoewel er rekening is gehouden met de ontwerpprincipes op basis van onderzoeksresultaten, is de rest van de vormgeving van het model gebaseerd op de eigenschappen van de onderdelen en een inschatting van de geschikte toepassing daarvan in het proces. Mits bepaalde randvoorwaarden worden geregeld in de organisatie, kan dit model worden gebruikt om participatietrajecten vorm te geven bij provinciale infrastructuurprojecten. De randvoorwaarden worden in de volgende sectie beschreven.

De gestandaardiseerde aanpak bestaat uit processtappen, organisatorische randvoorwaarden, beslismomenten en indicaties van wanneer welk type stakeholders moeten worden betrokken. Deze onderdelen zijn uitgezet tegen de tijd met behulp van de projectfasen (de kolommen) van de provincie Zuid-Holland. Het model geeft hiermee een snel overzicht te geven van het totale participatieproces (van voorbereiding tot en met uitvoer en nazorg) op hoofdlijnen en hoe dat zich ontwikkelt, over de tijd, tijdens het ontwikkelingsproces van het project. Het geeft ook inzicht in wanneer bepaalde onderdelen van het proces moeten worden georganiseerd. Aan deze onderdelen kunnen project-specifieke activiteiten worden opgehangen, bijvoorbeeld participatiemethoden, andere activiteiten die te maken hebben met interactie of het gebruik van tools.

In de bovenste rij zijn de projectfasen van de provincie Zuid-Holland weergegeven, in de tweede rij de fasen van Driessen (let op: het gaat om twee cycli; de getallen 1-6 geven de rangorde van de fasen aan), in de derde rij de factoren van Baeten en in de laatste rij is weergegeven welke stakeholders moeten worden betrokken tijdens de projectfasen. Elke kolom staat voor een projectfase, en de onderdelen (fasen, kritieke factoren die in een kolom voorkomen moeten in de desbetreffende projectfase worden georganiseerd. Onderaan staat dan aangegeven welke stakeholders worden aangeraden om te betrekken in de projectfasen. Bij de kritieke factoren van Baeten staan de groen gearceerde perioden voor de perioden te waarin wordt verwacht dat de afzonderlijke factoren het belangrijkst zijn om rekening mee te houden (dit een inschatting die niet is gebaseerd op de resultaten van dit onderzoek). De blauwe ruiten staan voor formele besluiten die door bestuurders worden genomen en waarmee fasen worden afgesloten en ingeluid. De grijze onderdelen vallen buiten de scope: de voorfase, al wordt er hier wel ingegaan op de invulling van de beleidvormingfase.



Figuur 14: Standaard procesaanpak voor participatietrajecten op basis van de onderzoeksresultaten

Beleidvormingsfase

Het interactieproces start in het model al in de beleidvormingsfase, met het doorlopen van de vijf fasen van Driessen. Eerst moet er tijdens de exploratie (fase 1) op basis van een quick-scan worden bepaald of een intensief participatieproces wordt opgestart, of niet. Indien dit het geval is kan het proces worden gecontinueerd. Tijdens dit proces wordt de aanleiding vertaald naar een probleemdefinitie en oplossingsrichtingen, en wordt dit op zijn minst getoetst aan omgevingsbelangen, van een brede groep omgevingspartijen. Het proces wordt afgesloten met het nemen van een gedragen besluit (fase 5). Hiermee wordt het politieke besluit bedoeld waarmee de beleidvormingsfase wordt afgesloten. Het is van belang dat de door interactie tot stand gekomen probleemdefinitie, projectdoelen, maar ook de ruimte voor de afdeling P&P voor het werken in een open proces met de omgeving, zijn vastgelegd in het besluit. Hierdoor is er idealiter al sprake van minder weerstand voordat het project begint (vanaf de initiatief-fase). Tijdens de gehele fase moet er rekening worden gehouden met alle factoren van Baeten. De afdeling beleid & bestuur (B&B) of verkeer & vervoer (V&V) coördineert dit proces en werkt nauw samen met de afdeling P&P, die het meest ervaring heeft met het werken met de omgeving.

Voorfase: initiatief-fase

In de initiatief-fase worden de fasen exploratie (door provincie zelf) en initiatief (met nodige stakeholders en mogelijk andere partijen die hulpmiddelen willen inzetten) doorlopen. Met deze stakeholders kunnen nadere doelen voor het interactieve proces worden bepaald en een selectie van deelnemers worden gemaakt voor het vervolgproces.

Voorfase: definitie-fase tot en met voorbereidingsfase

Tijdens de definitie-fase tot en met de voorbereidingsfase staan de fasen problemen definiëren, doelen stellen en problemen oplossen (ontwerpen) centraal (fase 3 en 4). Met een brede groep stakeholders worden de inhoudelijke plannen doorontwikkeld. Eventueel, bij nieuwe ontwikkelingen, kunnen ook de exploratie- en initiatief-fase weer worden doorlopen. Zo kunnen er meerdere iteraties plaatsvinden. Ook deze fase wordt afgesloten met het nemen van een gedragen besluit door de provincie zelf (fase 5). De afdeling P&P coördineert het proces in de gehele voorfase.

Uitvoering, exploitatie en beheerfase

Tijdens deze laatste fasen vindt de implementatie en monitoring (fase 6) van de ontwikkelde plannen plaats. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek, daarom zal er hier niet dieper op worden ingegaan. De afdeling projecten & uitvoer (P&U) coördineert dit proces, eventueel in samenwerking met de afdeling P&P.

Randvoorwaarden (organisatorische inbedding)

Om het invoeren van het model zinvol te maken zijn ook nog een aantal andere randvoorwaarden van belang om te organiseren. Deze zijn ook gebaseerd op de bevindingen uit paragraaf 4.2 en 4.3 en aangeduid met de gehanteerde codering. Bij sommige aandachtspunten is de geanalyseerde huidige praktijk als uitgangspunt genomen. Ook hebben diverse aandachtspunten te maken met participatieprincipes als het betrekken van een bredere groep stakeholders, in een vroeg stadium, verbreden van de projectscope, meer invloed geven aan stakeholders et cetera. Want het voorschrijven van het model heeft alleen zin als ook echt aan participatie wordt gedaan. Anders heeft het organiseren van een dergelijk intensief traject geen zin en is dit zeer waarschijnlijk nadelig voor de projectbeheersing.

- Bij het initiatief (2^e fase) en het gezamenlijk probleem definiëren en doelen opstellen (3^e fase) is de provincie nog niet gewend om een brede groep stakeholders te betrekken. Hoewel in de huidige praktijk bij het initiatief al wel directe belanghebbenden worden betrokken (B1.1) zouden hierbij meer partijen kunnen worden betrokken dan de 'direct betrokkenen', bijvoorbeeld om de scope te vergroten (B4.4). Dit geldt ook voor het gezamenlijk problemen oplossen/ontwerpen (4^e fase). Dit gebeurt nu al wel met bepaalde doelgroepen, maar ook hierbij kunnen meer belanghebbenden worden betrokken. De provincie is dit nog niet gewend, ze zal dus op een dergelijke nieuwe werkwijze moeten worden voorbereid. Dit geldt ook voor het vroeger betrekken van stakeholders in het ontwikkelingsproces en het geven van meer invloed dan het participatieniveau 'meedenken' (B1.5).
- De mogelijkheden voor participatietrajecten moeten juridisch (reglementen), politiek (commitment bestuurders) en beleidsmatig worden geborgd bij de provincie. Ook het aanleggen van een kennisstructuur ter ondersteuning van de processen (kennisondersteuning, kennisontwikkeling) is een aandachtspunt (B1.9-1.10 en B4.1-4.4).
- Qua organisatorische inbedding en verandering kunnen er verder nog enkele concretere aanwijzingen worden gegeven: beleidsafdelingen moeten worden ingericht en voorbereid op de nieuwe werkwijze: meer openheid voor interactie bij de beleidsontwikkeling en meer samenwerking met P&P. Ook moet er meer ruimte worden gegeven aan de afdeling P&P om in een open proces met de omgeving te kunnen werken (B3.3 en 4.1-4.4). Verder moet er worden gezorgd voor een goed bewustzijn van het nut van participatie binnen de organisatie (B3.1) en het zorgen voor genoeg faciliterende middelen voor het proces, zoals budget, tijd en planning (B3.3) en een goede promotie van het interactieve proces in de omgeving en voorlichting hierbij (B3.3).
- Ten slotte kan participatie worden verbeterd door tijdens de beleidsfase na te denken over andere typen oplossingen (door bijvoorbeeld niet al aan het begin vast te leggen dat er een nieuwe snelweg moet komen), een bredere scope en door het beleid en de opdracht aan te laten sluiten op actuele problematiek in plaats van verouderde plannen (B4.1 en 4.2).

Toepassingsgebied:

Type gebruiker: Dit model is ontwikkeld op basis van een onderzoek naar de praktijk van de provincie Zuid-Holland (of en in hoeverre standaardisatie in de aanpak van participatietrajecten mogelijk is). Het kan vermoedelijk ook door andere provincies gebruikt worden, indien hun institutionele en organisatorische context vergelijkbaar is. Dit laatste geldt ook voor andere decentrale overheden.

Type projecten: In principe is dit model vooral toepassing op de praktijk van provinciale infrastructuur- en groenprojecten. De toepassing bij waterbouwprojecten en andere type projecten, zoals 'puntprojecten' is nog niet onderzocht. De verwachting is dat de publieke opdrachtgever bij dit soort projecten zich in een andere positie bevindt en dat het invoeren van een standaard aanpak in dat geval minder goed mogelijk is. Zo heeft de provincie bijvoorbeeld geen autonome positie bij waterbouwprojecten, door de aanwezigheid van medebeslissers.

Nog niet onderzocht:

Organisatorische inbedding: Het model gaat vooral over het organiseren en standaardiseren van participatietrajecten op project-niveau. Behalve enkele constatering over organisatorische randvoorwaarden die daar specifiek over gaan (e.g. het belang van een standaard inbedding van de mogelijkheden voor interactieve processen in de beleidsomgeving) is er nog niet onderzocht hoe de organisatorische inbedding moet worden vormgegeven: wat er moet gebeuren op organisatieniveau om een gestandaardiseerde aanpak in te voeren, hoe dit moet worden gefaciliteerd door de organisatie.

Standaardisatie: Er kan ook nog beter worden onderzocht of en wat er nog meer kan worden gestandaardiseerd, op een meer gedetailleerd niveau. Dit model geeft vooral de hoofdlijnen weer, de structuur van het interactieproces. Ook kan het nog beter worden gedefinieerd waar nou echt het maatwerk in zit, wat er per project specifiek moet worden ingevuld.

5 Conclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat het onderzoek heeft opgeleverd. Eerst worden in paragraaf 5.1 op basis van de onderzoeksresultaten (de bevindingen en beantwoording van deelvragen, zie vorige hoofdstuk) conclusies getrokken. Vervolgens worden in paragraaf 5.2 enkele tekortkomingen van het onderzoek bediscussieerd. Ten slotte worden, op basis van de conclusies en discussie, in paragraaf 5.3 diverse aanbevelingen gegeven.

§5.1 Conclusies

In deze paragraaf worden, op basis van de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen uit de vorige paragraaf, en eventuele andere constatering uit het onderzoek, de conclusies van dit onderzoek beschreven.

- ❖ Een eerste conclusie is dat standaardisatie in de aanpak van participatietrajecten, op hoofdlijnen, mogelijk is bij de provincie Zuid-Holland. De provincie is in staat om, binnen de normale kaders (wet- en regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur), een eigen aanpak vrij van de context vorm te geven en deze vervolgens standaard uit te voeren. De kritieke fasen van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke factoren van Baeten (2003) kunnen standaard worden uitgevoerd en hiermee als basis dienen voor een dergelijke standaard aanpak op hoofdlijnen. In de huidige aanpak van de provincie waren hiervoor nog geen aanknopingspunten te vinden. De specifieke organisatorische invulling van de fasen van Driessen, doormiddel van participatiemethoden, andere activiteiten, en tools wordt als maatwerk gezien. Op basis van deze onderzoeksresultaten is in dit onderzoek een standaard aanpak (procesaanpak) ontworpen, waarmee de provincie Zuid-Holland participatietrajecten kan vormgeven. Hiermee wordt voorzien in de behoefte van de provincie en PRO6 Managers aan meer inzicht in hoe dergelijke trajecten kunnen worden georganiseerd.
- ❖ Met betrekking tot de huidige aanpak van participatietrajecten kan er worden geconcludeerd dat er bij de provincie nog geen sprake is van een eenduidige aanpak voor participatie en lijn (afstemming) in de afzonderlijke georganiseerde activiteiten. Er kan dan ook niet worden gesproken van het organiseren van participatietrajecten bij de twee onderzochte projecten; de aanpak komt grotendeels ad-hoc tot stand. Met de procesaanpak kan een aanzet worden gegeven om dit beter te doen.
- ❖ Ook zijn bij de onderzochte projecten bovenwettelijke participatie-principes als het vroeg betrekken, van een brede groep stakeholders, in het ontwikkelingsproces en het geven van meer invloed, niet zodanig georganiseerd, dat er kan worden gesproken over participatie of omgevingsmanagement. Het organiseren van participatietrajecten, en standaardisatie hierbij, met als doel projecten beheersbaar te houden, heeft alleen zin als er meer met dit soort principes rekening wordt gehouden bij het organiseren van participatie. Dit omdat deze principes juist van belang zijn bij het organiseren van participatieactiviteiten, om daadwerkelijk weerstand weg te nemen en hiermee problemen op te lossen of te voorkomen. Als dit niet gebeurt, is een dergelijk intensief participatietraject een onnodige kostenpost.
- ❖ Een andere conclusie is dat het werken met participatieprocessen beter in de organisatie moet gefaciliteerd worden. Op dit moment belemmeren namelijk een aantal organisatorische knelpunten nog een goede uitvoer van bovenwettelijke participatie door het projectteam in de voorfase (en hiermee een zinvol gebruik van de procesaanpak), te weten: er wordt in de beleidsfase al veel besloten over de inhoudelijke oplossing, zonder dat dit wordt getoetst aan omgevingsbelangen. Hierdoor kan er al sprake zijn van weerstand voor het project is aangevangen. Daarnaast heeft het projectteam, in de voorfase, te weinig ruimte om doormiddel van participatie deze weerstand weg te nemen. Voor het organiseren van succesvolle en beheersbare participatie, is het daarom van belang dat beleid meer interactief tot stand komt en er aan het projectteam meer ruimte wordt gegeven om met de omgeving de dialoog aan te gaan en samen te werken aan gedragen oplossingen. Hiertoe zullen een aantal organisatorische wijzigingen moeten worden doorgevoerd, die deze nieuwe werkwijze mogelijk maken en die commitment van de betrokken afdelingen, projectmanagers en bestuurders mogelijk maken.

§5.2 Discussie

In de vorige paragraaf zijn de conclusies van het onderzoek beschreven. In deze paragraaf worden enkele beperkingen van de onderzoeksresultaten en het onderzoeksproces besproken. Er wordt ingegaan op het toepassingsgebied van de onderzoeksresultaten, de consequenties van de scope en de tekortkomingen van het onderzoeksproces en toegepaste methodiek.

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op het bestuderen van de praktijk bij weginfrastructuurprojecten. Hoewel uit de discussie tijdens expertmeeting bleek dat de onderzoeksresultaten mogelijk ook geldig zouden kunnen zijn voor groenprojecten, is dit niet verder onderzocht. Dit geldt ook voor de toepassing van de resultaten bij andere typen projecten zoals 'puntprojecten' en waterbouwprojecten. Daarnaast is het niet uitgezocht of de resultaten kunnen worden toegepast door andere opdrachtgevers in infrastructuur, zoals gemeentes, waterschappen, hoogheemraadschappen en de rijksoverheid.

Qua inhoud heeft het onderzoek zich vooral gericht op de organisatie van participatie op project-niveau (in de voorfase). Hoewel het belang van een goede organisatorische inbedding en facilitatie van participatieprocessen, en huidige knelpunten hieromtrent, wel uitgebreid zijn besproken, is er niet onderzocht hoe de organisatie deze zaken moet aanpakken en hoe ze moet worden voorbereid op het invoeren van een eventuele standaard aanpak voor participatietrajecten. Ook kan nog beter worden onderzocht welke onderdelen van een participatietraject nog meer kunnen worden gestandaardiseerd, bijvoorbeeld op een meer gedetailleerd niveau.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van ambigue begrippen. Hoewel er is geprobeerd deze op eenduidige wijze te communiceren tijdens de interviews, is het mogelijk dat er toch verschillen in interpretatie zijn ontstaan. Dit heeft er mogelijk toe geleid dat er inschattingsfouten in het onderzoek terecht zijn gekomen, al heeft de controle van de uitgewerkte interviews, door de respondenten zelf, deze vermoedelijk voldoende opgevangen. Daarnaast zijn de bepaalde invloed van de institutionele context en de mogelijkheden voor standaardisatie, gebaseerd op de mening en inschatting van de respondenten. Hoewel er is gesproken met ervaren, leidinggevende projectbetrokkenen, is er een beroep gedaan op hun voorstellingsvermogen bij diverse onderdelen van de interviews. Hierbij kunnen invloedsfactoren over het hoofd zijn gezien die mogelijk wel van belang zijn. Verder steunen de resultaten van de casestudy's vooral op de inzichten uit de interviews en de expertmeeting. In de projectdocumentatie was niet veel te vinden over de huidige aanpak van participatietrajecten. Tot slot is het ontwerp (de standaard procesaanpak) niet gevalideerd. Het is echter wel tot stand gekomen op basis van onderzoeksresultaten.

§5.3 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf zijn de onderzoeksresultaten en het onderzoeksproces bediscussieerd. Er is kritisch gekeken naar hoe de resultaten tot stand zijn gekomen en wat het toepassingsgebied ervan is. Naar aanleiding van de conclusies (paragraaf 5.1) en inzichten uit deze discussie worden in deze paragraaf twee typen aanbevelingen gegeven:

- aanbevelingen ten aanzien van het gebruik van de onderzoeksresultaten;
- aanbevelingen voor verder onderzoek.

Gebruik onderzoeksresultaten

- ❖ Het onderzoek voorziet in de behoefte van de provincie aan kennis over hoe ze een meer eenduidige aanpak voor participatie(trajecten) kan ontwerpen, door hiervoor enkele uitgangspunten te bieden. Uit het onderzoek blijkt dat de fasen van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke factoren van Baeten (2003) als basis kunnen dienen voor een standaard aanpak hiervoor. Het wordt aanbevolen deze en andere resultaten van het onderzoek (bv. over een betere organisatorische inbedding van dit soort processen) te gebruiken om een standaard aanpak door te ontwikkelen en deze in de organisatie in te voeren. Het model van hoofdstuk 4.5 is een voorbeeld van hoe een dergelijke standaard aanpak er uit kan zien. De fasen van Driessen kunnen worden gebruikt als 'kapstok' voor het inzetten van participatiemethoden (e.a. activiteiten) en -tools, bijvoorbeeld voor die waar de provincie al ervaring mee heeft (e.g. de 'omgevingsessies' bij de N207). Hiermee kan, per specifiek project, een maatwerk aanpak worden ontworpen.
- ❖ Het is tevens van belang, vanuit het oogpunt van de beheersbaarheid van participatietrajecten, dat er meer rekening wordt gehouden met participatieprincipes als het *vroeg betrekken*, van een *brede*

groep stakeholders, en het geven van *meer invloed* aan deze stakeholders. In de huidige praktijk van de provincie gebeurt dit nog onvoldoende. Het valt aan te bevelen een brede groep stakeholders al vanaf de beleidvormingsfase te betrekken, zodat ook de contouren van de projectopdracht interactief tot stand komen. In de voorfase kan het projectteam vervolgens, eventueel in meerdere ronden, samen met stakeholders werken aan meer gedetailleerde oplossingen. Dat betekent dat stakeholders ook in de fasen 'initiatief' (2^e fase) en 'gezamenlijk probleemdefinitie en doelen opstellen' (3^e) moeten betrokken worden. Het is hierbij tevens van belang dat er wordt geprobeerd meer invloed aan de stakeholders te geven dan het participatieniveau 'meedenken'.

- ❖ Met betrekking tot een betere inbedding van participatieprocessen in de organisatie en een betere praktijk hiervan in de voorfase, valt het aan te bevelen enkele organisatorische wijzigingen te overwegen. Concrete voorbeelden hiervan zijn: het toelaten van meer interactie bij de totstandkoming van beleid, het geven van meer ruimte in de opdracht aan het projectteam om met de omgeving te werken aan gedragen oplossingen, het bewerkstelligen van een betere samenwerking en afstemming tussen betrokken afdelingen en commitment van projectmanagers en bestuurders aan participatieprocessen. Daarnaast wordt het aangeraden de kritieke factoren van Baeten te organiseren, als randvoorwaarden voor succesvolle participatie. In Baeten (2003) is een uitgebreide checklist met vragen te vinden die kan helpen om het organiseren van deze randvoorwaarden concreter te maken voor de organisatie. Deze checklist is ook geschikt om een discussie over deze materie binnen de provincie te op te starten, die waarschijnlijk nodig is om organisatorische wijzigingen tot stand te brengen.
- ❖ Aan de Kenniskring Omgevingsmanagement wordt aanbevolen, om de onderzoeksresultaten te gebruiken in hun huidige gedachtewisseling over het nut, de noodzaak en de organisatie van het werken in een open proces met de omgeving (participatie). Ze kunnen dienen ter inspiratie voor hun activiteiten, maar ook aanknopingspunten bieden om hun ideeën concreet te maken binnen de organisatie. Dit onderzoek biedt, met de mogelijkheden voor standaardisatie bij de aanpak van participatietrajecten, tevens een argument voor dat dit er aan zou kunnen bijdragen dat infrastructuurprojecten beheersbaarder kunnen worden gemaakt. Dit argument kan binnen de provincie worden gebruikt om de scepsis weg te nemen over of participatie haar projecten wat kan opleveren.
- ❖ Deze inzichten kunnen door PRO6 Managers worden gebruikt om beter over de aanpak van participatietrajecten te adviseren aan overheden en hoe dit, in combinatie met andere maatregelen, kan leiden tot snellere en betere projecten, tegen lagere kosten.

Verder onderzoek

- ❖ Dit onderzoek heeft een aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een standaard aanpak voor participatietrajecten. Het is aan te bevelen beter te onderzoeken wat er nog meer kan worden gestandaardiseerd van de organisatie van hiervan. Er kan hierbij worden gedacht aan standaardisatie met betrekking tot de interne organisatie van de provincie rondom het participatieproces: de samenwerking tussen afdelingen, rollen van betrokkenen, faciliterende werkprocessen, taken per participatieactiviteit et cetera. Hoewel uit dit onderzoek is gebleken dat de specifieke organisatorische invulling van de fasen van Driessen, doormiddel van participatiemethoden en dergelijke, als maatwerk wordt gezien, is het goed mogelijk dat ook hierbij nog standaardisatie mogelijk is. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat de provincie een aantal standaard opties voor de invulling van de specifieke fasen voorselecteert. Voor een maatwerk aanpak moet er dan uit dit pakket activiteiten en tools worden gekozen.
- ❖ Het belang van een betere organisatorische inbedding en facilitatie van participatieprocessen is al eerder besproken. Hoewel er enkele aanwijzingen hiervoor zijn gegeven, is er niet onderzocht hoe dit moet worden aangepakt en wat daar allemaal bij komt spelen. Dit geldt ook specifiek voor het invoeren van een standaard aanpak voor participatietrajecten. Dit verandermanagement- of implementatie-vraagstuk moet ook nog beter worden uitgezocht.
- ❖ Ten slotte zijn er diverse mogelijkheden om het toepassingsgebied van de onderzoeksresultaten te vergroten en hiermee de waarde ervan. Zo is het aan te bevelen om de toepassing ervan door andere publieke opdrachtgevers en regisseurs (gemeenten, waterschappen, hoogheemraadschappen, rijksoverheid) en voor andere typen projecten (waterbouwprojecten, 'puntprojecten') te onderzoeken. Dit onderzoek biedt hiervoor aanknopingspunten, door te laten zien hoe kan worden onderzocht of de instantie in staat is een standaard aanpak voor participatietrajecten in te voeren, op basis van de invloed van de institutionele context.

Bibliografie

- Baeten, J. (2003). Checklist interactieve beleidsvorming. Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming in een checklist. *XPIN*, Den Haag.
- Boes, J. & Dorée, A. G. (2007). *Professioneel opdrachtgeverschap en vakmanschap. Bestuurlijk – ambtelijke barrières voor invoering geïntegreerd aan- en uitbesteden bij decentrale overheden*. Gouda / Enschede: PSI Bouw / Universiteit Twente.
- Bruijn, J.A. de; Heuvelhof, E.F. ten & In 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming - 2e geheel herziene druk*. Academic Service, Schoonhoven, 2002, 190 pp.
- Busscher, T.; Niekerk, F; Arts, E.J.M.M. (2009). “Van niets doen naar iets doen: een toekomst voor een programmatische benadering van infrastructuurplanning?”. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 19 en 20 november 2009, Antwerpen.
- Buuren, M.W. van, Klijn, E-H. (2004). *Kapitein in de storm? Een institutionele analyse van de rol van het Productschap Vis in een veranderd zeevisserijnetwerk*. In Bestuurswetenschappen, 58 (3), augustus 2004, p. 281-304.
- Caronna, C.A. (2004). *The Misalignment of Institutional "Pillars": Consequences for the U.S. Health Care Field*. Journal of Health and Social Behavior 45: 45-58.
- Commissie-Elverding. (2008). Sneller en Beter - Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur Projecten, april 2008. *Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur Projecten*.
- Dorée, A.G. (2002). *Kwellend opdrachtgeverschap*. In: Publiek opdrachtgeverschap : de burger als klant : een verkenning naar trends rondom publiek private samenwerking en Rijkswaterstaat. Eburon, Delft, pp. 24-49. ISBN 9789051669008.
- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P. & Verdaas, C. (2001). *Interactive policy-making; a model of management for public works*. European Journal of Operational Research, 128, 322-337.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke Projecten*. Lemma: Utrecht.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R., (red) (1998). *Spanning in Interactie*, Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Teisman, G.R. & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsontwikkeling als sturingsopgave*. Den Haag.
- Edzes, A.J.E. (2010). *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Hanson, E.M. (2001). *Institutional Theory and Educational Change*. Educational Administration Quarterly, Vol. 37, No. 5, 2001, pp. 637-661.
- Hirsch, P. M. (1997). *Sociology Without Social Structure: Neoinstitutional Theory Meets Brave New World*. American Journal of Sociology 102:1702-1723.
- Innes, J. E., & Booher, D.E. (2004). *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*. Planning Theory & Practice 5(4):419-436.

- Rijkswaterstaat. (2009). *Omgevingsmanager: de onmisbare schakel tussen buiten en binnen – Werkboek omgevingsmanagement voor de planstudie- en uitwerkingsfase*, 2e druk. *Rijkswaterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)*.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games real actor play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Scott, W.R. (2012). *The institutional environment of global project organizations*. *Engineering Project Organization Journal* Vol. 2, Iss. 1-2, 2012
- Trevino, L., Thomas, D.E., and Cullen, J. (2008). *The Three Pillars of Institutional Theory and FDI Location in Latin America*. *International Business Review*, 17 (1), 118-133.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht, Uitgeverij Lemma, 3e druk, 5e oplage.

Bijlagen

Overzicht:

- Bijlage A: Tabel projectkarakterisering N207 Zuidwesterlijke Randweg Gouda (ZWR)
- Bijlage B: Tabel projectkarakterisering Reconstructie N210 Krimpenerwaard
- Bijlage C: De aanwezigheid en ingeschatte invloed van instituties op de vormgeving van participatietrajecten
- Bijlage D: Het interview-format
- Bijlage E: De uitgewerkte interviews
- Bijlage F: Standaard procesaanpak participatietrajecten (ontwerp)

Bijlage A: Tabel projectkarakterisering N207 Zuidwesterlijke Randweg Gouda (ZWR)

Project algemeen				Project-context	
<u>Project</u>	<u>Organisatie project</u>	<u>Korte beschrijving, aanleiding en doelen</u>	<u>Relaties marktpartijen</u>	<u>Wettelijke-procedurele kaders</u>	<u>Beleidskaders</u>
Officiële naam: N207 Zuidwesterlijke Randweg Gouda (ZWR) (1.07.33) Tijdsperiode: [1995-2005] [2005-2012] Overige - Er is intensief gebruikt gemaakt van een klankbordgroep Deze had over de tijd een wisselende samenstelling en bestond o.a. uit natuur, bewoners, woningcorporaties, bedrijven en werkgroepen. - Tot het SO heeft de gemeente Gouda het proces gecoördineerd en vanaf het SO de PZH.	Initiatiefnemer Gemeente Gouda (1995) Ambtelijke opdrachtgever P. Vos + twee gemeentelijke opdrachtgevers (Gouda en Ouderkerk). Ambtelijke opdrachtnemer ? Bestuurlijke opdrachtgever J. van Nieuwenhove Stuurgroep? PZH (v), Gouda (s), Ouderkerk. Deze stuurgroep nam de besluiten in het voortraject. Betrokken ministeries, departementen en afdelingen -	Korte beschrijving De aanleg van een nieuwe wegverbinding ten zuiden van Gouda, die aansluit op de al 'bestaande' N207. Aanleiding Het opvangen van het doorgaande verkeer door Gouda. Dit verkeer veroorzaakte files in de stad gedurende spits tijden. Een andere aanleiding is de verwachte verkeerstoename als gevolg van toegenomen bedrijvigheid in de Kromme Gouwe en De Goudse Poort. Doelen - Verbeteren bereikbaarheid en leefbaarheid in het Zuid- Westerlijke deel van Gouda. - Bereikbaarheid: het verbeteren van de ontsluiting Krimpenerwaard via het zuiden van Gouda en het verbeteren van de bereikbaarheid van Gouda en de Krimpenerwaard. - Leefbaarheid: het ontlasten van de Goudse binnenstad van verkeersbewegingen.	BOV ? Contractvorm In percelen aanbesteed: - EC (brug en Krimpenerwaard); - Traditioneel (Sluiseiland). Aanbestedingsvorm ? Bijzonderheden -	<i>procedures</i> - ISP-MER traject; - MIT-traject (valt onder GDU+; prioritair, na decentralisatie). <i>Wetten</i> - Flora & Faunawet (natuurcompensatie).	MPI (budget-stelling door GS). Principes: Soberheid en doelmatigheid.

Participatie algemeen		
<u>Doelen participatie en relatie tot beleids- en besluitvorming</u>	<u>Geplande omgang met stakeholders (opzet IBV-traject)</u>	<u>Issues en stakeholders</u>
Doelen participatie - Draagvlak; - (gebruikers)kennis. Relatie participatie en beleidsvorming Over toegepaste participatieniveaus: Ladder op basis van volgtijdelijkheid: - Meeweten: informeren (inhoud, proces), website, nieuwskrant. - Meedenken: inpassing en inrichting; begrip voor belangen en afwegingen kweken; ontwerpateliers of meedenksessies. - Meedoen en meebeslissen: waterschap, gemeenten (bevoegd). Omgeving maximaal meedenken; meebeslissen en meedoen alleen bevoegde partijen. De brandweer Gouda is betrokken bij het ontwerp.	Participatie en/of communicatieplan - Omgevingsanalyse. - Communicatieplan (PvA), waaronder een intern en externe strategie. - Communicatiestrategie (2005/2007): 1) helder en bespreekbaar maken weerstand; 2) ontwerpen aanpassen of beargumenteren waarom niet; 3 en 4) informeren. Geplande omgang met interne stakeholders - Geplande omgang met externe stakeholders Website, informatiekrant (nieuwskrant); veel contact met KBGroep; formele inspraak (MER/VOBP/HGW); afstemming met gemeenten; informatieavonden; gesprekken met bewoners. Categorisatie bij bewonersbrieven: direct betrokkenen, partners, organisaties, geïnteresseerden.	- SV Donk verplaatsing sportaccomodaties (artikel 19); - ZH Landschap: natuurcompensatie; - Weerstand ISP/MER (visielegging) - o Bewoners Gouderak - o Klankbordgroep - o Raad Ouderkerk - o Cie MER - o PPC; - Veerstaalblok en Middelblok (bedrijventerreinen); - Volkstuinen; - Onteigeningen en sloop huizen; - Geluidschermen; - Aansluiting N207; - Hoogteligging weg; - 2^e kolk Julianasluis + brug; - IG Stolwijkersluis/Bezwaren ZWR (Buurtschap Stolwijkersluis); - Dijkverzwarend Rijnland (HHR); - Landinrichtingscommissie: doorsnijding landbouw- en natuurgebieden; - Gemeente Vlist: geluidshinder + aansluiting weg; - Commissie cultuurhistorie Gouda: route + inpassingsaspecten; - Rijksmonumentenzorg: verstedelijking; - Rijkswaterstaat: veiligheidsaspecten, waterkwaliteit, verkeer onderliggend net; - Bezwaren in inspraakreacties: - o Aantasting woon- en leefmilieu - o Lichthinder - o Aantasting natuur, cultuur-historische en landschappelijke waarden - o Bezwaar komst bedrijventerrein - o Ontwerp; - Intensief overlegd met vereniging Schuttevaer over ontwerpeisen brug.

Bijlage B: Tabel projectkarakterisering Reconstructie N210 Krimpenerwaard

Project algemeen				Project-context	
<u>Project</u>	<u>Organisatie project</u>	<u>Korte beschrijving, aanleiding en doelen</u>	<u>Relaties marktpartijen</u>	<u>Wettelijke-procedurele kaders</u>	<u>Beleidskaders</u>
Officiële naam: Reconstructie N210 Krimpenerwaard (1.20.20) Tijdsperiode: 2005 – 2011 (voorfase) Type: Weginfrastructuur Opmerkingen: - Samenvoeging van drie projecten: strategische grondverwerving; wegvak Krimpenerwaard en renoveren C.G. Roosweg (MPI). - Later zijn ook projecten bermverharding en rotonde N207/N210 bij het project inbegrepen. - Andere deelprojecten: steunpunt Bergambacht en N475 (+ brug).	Initiatiefnemer Provincie Zuid-Holland Ambtelijke opdrachtgever P. Vos Ambtelijke opdrachtnemer J.J.A. Hendriks (projectmanager) Bestuurlijke opdrachtgever ? Stuurgroep? Ja, bestaande uit de Provincie Zuid-Holland en de betrokken gemeenten (verschillende rollen). Betrokken ministeries, departementen en afdelingen -	Korte beschrijving Vernieuwing (restauratie) en verbreding van de provinciale weg N210. Tussen Krimpen aan de IJssel en Bergambacht (14,2 km). Aanleiding - Slechte staat weg (calamiteiten als verzakkingen en scheurvormingen als gevolg van bezwijken draagconstructie. De weg is gesitueerd op een vee- en kleipakket; - Moderne veiligheidseisen. Samen leiden deze factoren tot de behoefte aan een duurzame lange termijnoplossing die het ook mogelijk maakt om de kosten van reparaties en onderhoud laag te houden. Doelen - Verbeteren bereikbaarheid (doorstroming); - Verbeteren veiligheid; - Heldere visie op ontwikkeling gebied (i.v.m. ontwikkeling Randstad en behoud Groene Hart, e.d.). - Provincie: functionele, degelijke oplossing zonder opsmuk (indien mogelijk innovatief).	BOV Reguliere opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie met als opdrachtnemer Ballast Nedam. Contractvorm DCM (Ballast-Nedam) volgens UAVgc. Aanbestedingsvorm Niet-openbare procedure met selectie door loting. Bijzonderheden - Meetvlak verificatie ontwerp- en uitvoeringsmethode (matrasconstructie); - Inclusief 20 jaar onderhoud.	<i>procedures</i> MER-procedure gekoppeld aan nieuwe bestemmingsplannen. Ministerie VROM: administratieve procedure onteigening. <i>wetten</i> Wet RO en Wet Milieubeheer, Flora & Fauna-wet e.a.	WBR (rijkswegen), Rijkswaterstaat. PVVP 2005 (conform 'Duurzaam Veilig'); ontwerprichtlijnen inrichting e.v.a. MPI (2004-2008; C.G. Roosweg).

Participatie algemeen		
<u>Doelen participatie en relatie tot beleids- en besluitvorming</u>	<u>Geplande omgang met stakeholders (opzet IBV-traject)</u>	<u>Issues en stakeholders</u>
Doelen participatie ? Relatie participatie en beleidsvorming ?	Participatie en/of communicatieplan - Actorenanalyse. Geplande omgang met interne stakeholders - BO, gestuurd op commitment; - Commissie mobiliteit. Geplande omgang met externe stakeholders - Goede en persoonlijke communicatie en besluitvaardigheid (RISMAN; risico = verlies draagvlak en politieke schade); - Intentieverklaring gemeenten (contourenoplossing); - Informatie-avonden bij drie gemeenten; - Inspraak MER en OBP; - Website + nieuwsbrief; - Nauw contact met enkele betrokken instanties (HHR, gemeenten, bedrijfsleven, hulpdiensten e.d.); - Weggebruikers op de hoogte houden door lokale media.	- Geschillen met aannemer over grondverwerving, teerlaag/teerhoudend asfalt onder parallelweg en andere contractissues; - Bezwaar gunning (Van Oord-Van Mourik; 2 maanden vertraging); - Bewoners Krimpen a.d. IJssel (vertegenwoordigd door Ph. Coté; 27 anderen) van de Van Eijck- en Van Ostadelaan: geluidsoverlast. Wens: extra geluiddempende maatregelen. RVS: niet in strijd met het recht of goede RO. - Japanse tuin Nederlek (Arentsen); bezwaar later ingetrokken (land aangekocht); - DZH (Duinwaterbedrijf) e.a. partijen: zienswijze ontwerp-bestemmingsplan (zwaarwegend); - Verhuizing volkstuinten DHZ (Doe het zelf); - Tuincentrum Carpe Diem; - Bezwaren bestemmingsplan (RVS; mogelijke opschorting deel van het project); - Bergambacht: ontsluiting Westerweeren op nieuwe N210; - Grondverwerving; - Kunstwerk Blaauij (geen demontage of verplaatsing); - Onderhandelingen met Krimpen a/d IJssel en DGWM over vorm aansluiting rotonde 'Carpe Diem'; - Hoogheemraadschappen en hulpdiensten.

Bijlage C: De aanwezigheid en ingeschatte invloed van instituties op de vormgeving van participatietrajecten

	Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed op? (1 = geen significante rol; 3 = significante rol)					Opmerkingen
		PJ ALG					
		N210		N207			
		R1	R2	R3	R4	R5	
REGULATIEVE PIJLER	• Wetten, regels en reglementen	3	3	3	3	3	Moet sterk rekening mee worden gehouden. Deze instituties zijn absoluut van grote invloed volgens een respondent, maar dan vooral als kaderstellend. Ze zijn de basis van het handelen van de provincie. Er zijn ook regels en principes voorgeschreven in relatie tot de omgeving, zoals bv. bij onteigening op basis van een koninklijk besluit: 'zijn de plannen vantevoren voldoende voorgelegd?'
	• Beleidskaders, procedures en protocollen	1	3	3	2/3	3	Beleid (bv. meerjarenschema's) vormt o.a. de bindende randvoorwaarden voor een project (de kaders), maar schrijft niet direct beperkingen voor. Als het gekozen alternatief in het MPI terecht komt, gelden er vooral regels voor de uitgaven; deze werken soms belemmerend.
	• Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie	3	3	3	2	2	Als er jurisprudentie is uit vergelijkbare zaken uit het verleden, dan kan deze van invloed zijn op het project. Ze geven ook duidelijkheid (kaderstellend).
	• Professionele standaarden	1	3	2	1	1	[vb. 'Leidraad Aanbesteden', UAV(cg), bouwnormen]
	• Anders: provinciale richtlijnen	nvt	nvt	3	nvt	nvt	Werken kaderstellend. Een voorbeeld hiervan is 'Duurzaam Veilig'.
	• Anders: convenanten	nvt	nvt	3	nvt	nvt	Gemaakte afspraken met belangrijke stakeholders (risico-dragers) die de harde randvoorwaarden van een project bepalen en waar niet aan getornd kan worden.
NORM-ATIEVE PIJLER	• Normen en waarden	1	2	3	3	1	Normen als: de 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur' (2x) en 'compententies samenbindend leiderschap' (ook weer kaderstellend qua invloed). Zijn vastgelegd in mandaten (procedures).
	• Gedeelte overtuigingen en aannamen	1	1	3	-	1	-
	• Gedragscodes	1	1	3	nvt	1	Gaat niet veel verder dan principes als "In pak naar overleg".
	• Anders: politieke circuit	nvt	nvt	3	nvt	nvt	De politieke arena is zeker van grote invloed op de vormgeving van participatieprocessen.
SOCIAAL-COGNITIEVE PIJLER	• Gebruik standaard modellen en kennis	1	2	1(+)	3	2	Er wordt wel gebruik gemaakt van gereedschappen (bv. van Twynstra Gudde) en standaard modellen (steeds meer); maar men is momenteel vrij in het kiezen van welke men wil gebruiken. De diversiteit van de gebruikte gereedschappen en modellen is echter niet zo groot. Het gebruik van standaard modellen heeft volgens een respondent geen beperkende invloed, eerder een positieve invloed (bijvoorbeeld als hulp bij het maken van gedegen risico-analyses).
	• Gedeelte mindset (opleiding, sector)	1	2	1/2	1/2	2	Diverse opleidingen en achtergronden aanwezig. Niet echt beperkend.
	• Gebruik technische standaarden	1	3	3	-	3	[vb. data-standaarden].
	• Routines	1	2	2	-	1	Invloed is gering. De provincie kijkt per project en contractkeuze hoe ze het wil aanpakken, met verschillende medewerkers van diverse pluimage.
	• Cultuur en gewoonten	2	1	1	1	2	Er is niet één cultuur aanwezig binnen PZH, misschien wel op afdeling-niveau. Echter bij de projecten is altijd meer dan één afdeling betrokken per project.

Bijlage D: Het interview-format

Zie volgende pagina.

INTERACTIEVE BELEIDSVORMING IN DE PRAKTIJK

INTERVIEWFORMAT

DEFINITIEVE VERSIE

Korte toelichting onderzoek

Het doel van het onderzoek is:

“In hoeverre en op welke wijze kan de organisatie van interactieve beleidsvorming (participatie) worden gestandaardiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten?”

De gedachte achter het onderzoek is dat met een deels gestandaardiseerde aanpak de kosten en tijd van het aangaan van een dialoog met de omgeving (wat volgens de perceptie van bv. bestuurders bv. als duur en tijdrovend wordt gezien) omlaag kan worden gebracht. Omgevingsmanagement c.q. interactieve beleidsvorming wordt steeds meer als belangrijk (legitimatie handelen overheid) gezien, maar het zou mooi zijn als het niet teveel extra kosten en tijd met zich mee brengt.

Deze vragen hoop ik te beantwoorden d.m.v. het onderzoeken van projectdocumentatie e.d. en het houden van interviews met enkele projectbetrokkenen. Ik onderzoek kortgezegd:

- hoe de interacties met de projectomgeving in de projecten (N207 en N210) zijn georganiseerd: welke keuzes er hieromtrent zijn gemaakt, zowel vooraf aan als tijdens het interactieve beleidsvormingstraject;
- hoe de institutionele omgeving* deze keuzes heeft beïnvloed en of er ruimte was voor het projectteam om tot een andere aanpak te besluiten, bijvoorbeeld een gestandaardiseerde aanpak;
- hoe zo'n gestandaardiseerde aanpak van de omgang met de projectomgeving tijdens de interactieve beleidsvorming er dan uit zou kunnen zien: welke onderdelen ervan zouden gestandaardiseerd kunnen worden?

* regels (wetten, procedures), normen (normatieve factoren), overtuigingen (sociaal-cognitieve factoren) n.a.v. de drie pijlers van institutionaliseringsprocessen van Scott (1995).

Doel interview

Met dit interview hoop ik de volgende doelen te bereiken:

- Mijn analyses op basis van de projectdocumentatie e.d. aan te vullen.
- Meer te komen te weten over de achtergronden van de gemaakte beslissingen m.b.t. de omgang met de stakeholders: wat was de rol van wetten, procedures, normen en overtuigen hierbij en in hoeverre was er ruimte voor het maken van eigen keuzes hierover? (ruimte)
- Er achter te komen, indien standaardisatie mogelijk is in de aanpak van de omgang met de stakeholders, waaruit die standaardisatie dan zou kunnen bestaan. (mogelijk en gewenst)

Type interview

Het interview zal het karakter hebben van een half-gestructureerd interview. Het bevat zowel gesloten als open vragen en in de vragen is een bepaalde structuur aangebracht waarmee flexibel kan worden omgegaan.

Proces en algemene informatie interview

De geïnterviewden zijn vantevoren per email ingelicht over de te bespreken onderwerpen, het verloop van het interviewsproces en zijn hierbij tevens gevraagd ter voorbereiding enkele onderwerp alvast te overdenken (over de belangrijkste stakeholders en issues van het project, de genomen beslissingen over de omgang hiermee en de context van die beslissingen).

Het interviewproces is als volgt gepland. Na kort enkele huishoudelijke zaken (vertrouwelijkheid, verwerking interviews e.d.) te hebben besproken zal er door de interviewer eerst meer over het onderzoek worden verteld. Na deze beknopte introductie en misschien enkele korte vragen over de hoofdlijnen van het project van de geïnterviewde, zullen de in de email genoemde onderwerpen achter elkaar worden besproken. Op een gegeven moment zullen er samen met de geïnterviewde enkele belangrijke issues van zijn project worden geselecteerd, op basis waarvan het gesprek zich zal vervolgen en waarop dieper zal worden ingegaan. Het interview zal afgesloten worden met de mogelijkheid voor de geïnterviewde om vragen te stellen en suggesties te doen. Ook zal er om medewerking worden gevraagd wat betreft de verificatie van het uitgewerkte interview.

Verder zal het interview bestaan uit open en gesloten vragen. Met de open vragen zal er vooral nieuwe informatie worden ingewonnen over de onderzoeksonderwerpen; en met de gesloten vragen zullen vooral worden gebruikt om verzamelde informatie te verifiëren. Om het bespreken van gesloten vragen met optielijsten te vergemakkelijken zal een extra uitgeprint exemplaar van het interview worden meegenomen.

Interview-data

Starttijd – eindtijd	: - : u.
Datum interview - feedback	-
Locatie	Provinciehuis, Den Haag
Gegevens geïnterviewde:	
Naam	
Titel	
Leeftijd	
Project	N207/N210
Functie	Projectdirecteur/projectmanager/anders:
Ervaring	
Concrete bezigheden tijdens project	

1. Inleiding en aanleiding (doel: checken herkenning problematiek)

Het onderwerp van mijn onderzoek is 'de omgang met stakeholders en hun belangen bij provinciale infrastructuurprojecten' en hierbij zal worden gekeken naar hoe deze omgang is vormgegeven doormiddel van een gepland traject (plan; vooraf genomen beslissingen) en ad-hoc genomen beslissingen over incidentele gebeurtenissen. Het einddoel van het onderzoek is om te bepalen of een deel van de aanpak van dit onderwerp gestandaardiseerd zou kunnen worden voor (weg)infrastructuurprojecten en waaruit die gestandaardiseerde aanpak dan zou kunnen bestaan.

Een van de aanleidingen van mijn onderzoek is de door betrokkenen waargenomen spanning tussen het sturen op efficiëntie –tijd en geld- door bijvoorbeeld provinciale bestuurders bij infrastructuurprojecten en de toegenomen aandacht van een zorgvuldige omgang met stakeholders van die projecten door het projectteam c.q. het projectmanagement. Volgens dit beeld zou een meer vroegtijdig en pro-actievere omgang met stakeholders in deze projecten volgens bestuurders vooral meer tijd en geld kosten ('je haalt er vooral meer problemen mee binnen').

➤ Herkent u zich in deze geschetste spanning? Waarom wel/niet?

- Klopt volgens u de perceptie dat (provinciale) bestuurders vooral sturen op projectmatige wijze, d.w.z. op kosten en tijd (efficiëntie en effectiviteit)?
- Klopt volgens u de perceptie dat het projectteam vooral stuurt op procesmatige wijze, d.w.z. op zorgvuldigheid in de omgang met stakeholders en legitimiteitsvraagstukken?
- Bent u van mening dat projectmedewerkers beter het belang van een vroegtijdige en pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' voor het succes van een project kunnen inschatten?

❖ Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming en welke aspecten van de organisatie ervan kunnen worden onderscheiden?

2. Definities (doel: checken bekendheid hoofdonderdelen)

Het interview zal met name gaan over de afwegingen en beslissingen met betrekking tot de omgang met stakeholders en hun belangen in de projecten. 'Stakeholders' wordt hierbij breed opgevat: het gaat om alle groepen en individuen uit de projectomgeving, alle belanghebbenden buiten het projectteam om.

Voor het onderwerp 'de omgang met stakeholders en hun belangen' zijn in de literatuur en praktijkdocumentatie (rapporten, handleidingen, werkboeken e.d.) vele termen in de omloop.

- Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met de volgende termen?

Participatie	Onbekend	1	2	3	4	5	Zeer bekend
Publieksparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	5	Zeer bekend
Burgerparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	5	Zeer bekend
Stakeholderparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	5	Zeer bekend
Omgevingsmanagement	Onbekend	1	2	3	4	5	Zeer bekend
Interactieve beleidsvorming	Onbekend	1	2	3	4	5	Zeer bekend

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende termen worden gehanteerd bij provinciale infrastructuurprojecten waarbij u betrokken bent en bent geweest?

Participatie	Nooit	1	2	3	4	5	Bijna altijd
Publieksparticipatie	Nooit	1	2	3	4	5	Bijna altijd
Burgerparticipatie	Nooit	1	2	3	4	5	Bijna altijd
Stakeholderparticipatie	Nooit	1	2	3	4	5	Bijna altijd
Omgevingsmanagement	Nooit	1	2	3	4	5	Bijna altijd
Interactieve beleidsvorming	Nooit	1	2	3	4	5	Bijna altijd

- De term 'omgevingsmanagement' neemt de laatste tijd steeds meer toe in gebruik. Aan welke taken denkt u bij de term 'omgevingsmanagement' in de fasen vóór de realisatie van een infrastructuurproject?

- Aan welke taken kan volgens u nog meer worden gedacht bij de term 'omgevingsmanagement' in deze fasen, naast het coördineren van 'de omgang met stakeholders en hun belangen'?

- Aan welke taken (of: Waaraan) denkt u bij de term 'interactieve beleidsvorming'?

- Wat is volgens u het nut van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project?

- Ziet u nog andere voordelen hiervan?
- Wat zijn volgens u de grootste nadelen hiervan?

- ❖ Deelvraag 2: Hoe is de interactieve beleidsvorming georganiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten; welke keuzes zijn er hierbij gemaakt zowel over de vormgeving van het traject als tijdens het traject in de voorfase?

3. Deel I: onderzoeken interactief beleidvormingsproces (vormgeving traject en keuzes daarbij)

De organisatie van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project, wordt in de theorie o.a. beschreven doormiddel van het concept 'interactieve beleidsvorming'. Om verschillende redenen heb ik ervoor gekozen om deze term te hanteren in mijn onderzoek. Doormiddel van de volgende vragen zal worden onderzocht wat er allemaal komt kijken bij de organisatie van 'interactieve beleidsvorming' bij provinciale infrastructuurprojecten. Aan bod komen de visie op de term 'stakeholders', de 'kritieke fasen van interactieve beleidsvorming' van Van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke aspecten voor succesvolle interactieve beleidsvorming van Baeten (2003).

Project algemeen

- Hoe zag de projectorganisatie eruit in uw project?

Stakeholders

- Worden stakeholders bij provinciale infrastructuurprojecten (PZH) getypeerd of gecategoriseerd, bv. met behulp van 'standaard stakeholders'-modellen, bv. die van Freeman?
 - Zo ja: worden er ook 'standaard strategieën' gebruikt in de benadering van (omgang met) elk type stakeholder?
- Ziet het projectteam bestuurders en volksvertegenwoordigers ook als aparte stakeholders die 'gemanaged' moeten worden om een project succesvol uit te voeren?
- Wat waren volgens u de belangrijkste stakeholders in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
- Wat waren de belangrijkste issues (belangrijkste zaken die speelden) met betrekking tot de omgang met deze stakeholders en hun belangen in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
 - Wat is er uiteindelijk besloten omtrent de omgang met deze belangrijkste stakeholders en issues en door wie?

[INVULLEN TABEL; zie volgende pagina]

#	Belangrijkste stakeholders	Belangrijkste issues	Beslissingen inzake omgang met stakeholders en issues
1			
2			
3			
4			
5			

Kritieke fasen

- Zou u de ‘omgang met stakeholders en hun belangen’ in uw project kunnen typeren als een vorm van ‘interactieve beleidsvorming’ (IBV)? Zo ja, waarom; zo nee, waarom niet?
(NB IBV = pro-actief, vroegtijdig, betrekken belanghebbenden in plan- en/of besluitvorming)
 - Is er bij uw project sprake van een planmatige aanpak vooraf van de ‘omgang met stakeholders en hun belangen’? Zo ja, waar bestaat deze planmatige aanpak (vorm) dan uit?
 - Indien er sprake is van een planmatige aanpak: wat is hierbij besloten over de omgang met te maken ad-hoc beslissingen?
- Komen de volgende ‘kritieke fasen’ van interactieve beleidsvorming voor in uw project?

Fase	Komt voor?	In welke vorm?	Welke stakeholders waren betrokken?
<u>Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project</u>	Ja/nee		
<u>Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden</u>	Ja/nee		
<u>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</u>	Ja/nee		
<u>Gezamenlijk problemen oplossen</u>	Ja/nee		
<u>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief</u>	Ja/nee		

[vervolg interview op volgende blz.]

Onderdelen (aspecten)

Enkele kritieke aspecten voor de organisatie van interactieve beleidsvorming zijn de volgende twaalf.

- Kunt u aangeven met welke van deze aspecten rekening is gehouden in uw project?
 - ☐ Doel(bepaling);
 - ☐ De selectie van deelnemers;
 - ☐ De motivatie en houding van de actoren;
 - ☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving (bestuurlijke inbedding!)
 - ☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;
 - ☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;
 - ☐ De rollen en rolverdeling;
 - ☐ De (spel)regels en procesafspraken;
 - ☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;
 - ☐ Informatie en kennis;
 - ☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;
 - ☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.

Andere overwegingen

- Is er in uw project nagedacht over wannéér de verschillende stakeholders zouden moeten worden betrokken en waartoe? (in relatie tot de plan- en besluitvorming; wanneer en waarom?)
- Werd in uw project, bij het uitdenken van participatieve activiteiten, een bewuste keuze gemaakt voor de toe te passen participatiemethode en de hoeveelheid invloed die hierbij aan stakeholders werd gegeven? (bv. i.c.m. het gebruik van de participatieladder van Arnstein, Pröpper of Edelenbos)?

- ❖ Deelvraag 3: Waarom is de interactieve beleidsvorming op deze wijze georganiseerd en waarom zijn deze keuzes gemaakt; en in hoeverre werden deze organisatie en gemaakte keuzes beïnvloed door de projectomgeving (institutionele omgeving)?
- ❖ Deelvraag 4: Is er een gestandaardiseerde aanpak van de interactieve beleidsvorming mogelijk binnen de context van de invloed van de projectomgeving (institutionele omgeving)? (is er ruimte?)

4. Deel II: bepalen (brede) projectomgeving in termen van institutionele factoren en de ruimte voor een gestandaardiseerde aanpak

In de besluitvorming over projecten speelt, naast technische overwegingen (efficiëntie, effectiviteit), ook de aanwezigheid van instituties (legitimiteit) een rol. De aanwezigheid van deze instituties (een soort controlemechanismen van de projectomgeving) heeft een beperkend effect op de keuzevrijheid van het projectteam c.q. het projectmanagement. Om de invloed van de omgeving op de gemaakte beslissingen ten aanzien van de 'omgang met stakeholders en hun belangen' te bepalen, zal daarom worden onderzocht wat de rol van de *institutionele context* was bij de gemaakte beslissingen hieromtrent. Dit zal worden gedaan aan de hand van het institutionaliseringsmodel van Scott (2012). Hij beschrijft de institutionele omgeving aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, de normatieve en de cultureel-cognitieve pijler.

Bij de *regulatieve pijler* kan worden gedacht aan de beperkende rol van wetten en procedures. Bij de *normatieve pijler* kan worden gedacht aan de rol van normen en een gedragscode bij het maken van beslissingen. Bij de *cultureel-cognitieve pijler*, ten slotte, kan worden gedacht aan de beperkingen die cultuur en het gebruik van beschikbare kennis en tools stellen aan het maken van beslissingen.

[vervolg interview op volgende blz.]

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende *institutionele elementen* een rol speelden in uw project ten aanzien van de belangrijkste issues in de omgang met stakeholders? [eerder geselecteerde issues]

Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed op? (1 = geen significante rol; 3 = significante rol)				
	Issue 1	Issue 2	Issue 3	Issue 4	Issue 5
• Wetten, regels en reglementen					
• Beleidskaders, procedures en protocollen					
• Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie					
• Professionele standaarden					
• Anders:					
• Normen en waarden					
• Gedeelte overtuigingen en aannamen					
• Gedragscodes					
• Anders:					
• Gebruik standaard modellen en kennis					
• Gedeelte mindset (opleiding, sector)					
• Gebruik technische standaarden					
• Routines					
• Cultuur en gewoonten					
• Anders:					

❖ Deelvraag 5: Welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming zouden kunnen worden gestandaardiseerd; bij welke aspecten is dit mogelijk en wenselijk?

5. Deel III: onderzoeken waaruit een gestandaardiseerde aanpak zou kunnen bestaan

Uit het vorige deel is gebleken dat bij enkele van de genomen beslissingen, over de omgang met belangrijke issues [BENOEMEN], de invloed van de *institutionele context (omgeving)* relatief gering was. De omgang met deze typen issues zou mogelijk in aanmerking kunnen komen voor standaardisatie.

- Zou u per issue willen aangeven of het mogelijk is de aanpak ervan standaard uit te voeren bij provinciale infrastructuurprojecten en of dit ook wenselijk is?

Issue 1:

Niet standaard uit te voeren 1 2 3 Volledig standaard uit te voeren
Gewenst? Ja/nee, waarom?

Issue 2:

Niet standaard uit te voeren 1 2 3 Volledig standaard uit te voeren
Gewenst? Ja/nee, waarom?

Issue 3:

Niet standaard uit te voeren 1 2 3 Volledig standaard uit te voeren
Gewenst? Ja/nee, waarom?

Issue 4:

Niet standaard uit te voeren 1 2 3 Volledig standaard uit te voeren
Gewenst? Ja/nee, waarom?

Issue 5:

Niet standaard uit te voeren 1 2 3 Volledig standaard uit te voeren
Gewenst? Ja/nee, waarom?

- Kunt u aangeven welke van de 'kritieke fasen' van en 'kritieke aspecten' voor de organisatie van interactieve beleidsvorming voor standaardisatie in aanmerking kunnen komen? (gegeven dat er 'ruimte' voor standaardisatie is, ofwel: dat de invloed van de *institutionele context* gering is; en o.b.v. of dit mogelijk en wenselijk is)

Fase	Mogelijk?	Wenselijk?
Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	Ja/nee	Ja/nee
Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden	Ja/nee	Ja/nee
Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen	Ja/nee	Ja/nee
Gezamenlijk problemen oplossen	Ja/nee	Ja/nee
Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief	Ja/nee	Ja/nee

Kritiek aspect	Mogelijk?	Wenselijk?
☐ Doel(bepaling);	Ja/nee	Ja/nee
☐ De selectie van deelnemers;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De motivatie en houding van de actoren;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	Ja/nee	Ja/nee
☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De rollen en rolverdeling;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De (spel)regels en procesafspraken;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	Ja/nee	Ja/nee
☐ Informatie en kennis;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	Ja/nee	Ja/nee
☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	Ja/nee	Ja/nee

6. Afsluiting

- Heeft u nog suggesties voor mijn onderzoek aangaande de zojuist behandelde onderwerpen?
- Heeft u nog vragen en/of andere opmerkingen?

Ik wil u bij deze van harte bedanken voor de tijd die u heeft willen vrijmaken en voor uw interesse. Zou ik u de uitwerking mogen toesturen voor ter verificatie van de genoteerde antwoorden en eventuele feedback?

Bijlage E: De uitgewerkte interviews

Zie volgende pagina.

De respondenten van het interview zijn geanonimiseerd. Hun namen zijn op verzoek op te vragen bij de auteur van dit onderzoeksrapport.

Respondent 1

Interview-data

Starttijd – eindtijd	13:00 – 14:30 u. (bij benadering)
Datum interview - feedback	21/6/2012
Locatie	Provinciehuis, Den Haag
Gegevens geïnterviewde:	
Naam	[respondent 1]
Titel	-
Leeftijd	-
Project	N210
Functie	Projectdirecteur/projectmanager/anders: projectleider uitvoering.
Ervaring (in project)	Sinds uitvoeringsfase (deze fase was al gestart).
Concrete bezigheden tijdens project	- Aansturen projectteam. - Overleggen met projectleider van opdrachtnemer (marktpartij). - Behandelen opmerkingen (gesignaleerde issues) van ON en verbinden met eventuele acties vanuit de PZH (contractmanagement). [respondent 1] doet dit wel in samenwerking met een contractspecialist (inhoudelijk).

Overige opmerkingen:

- [respondent 1] had vanaf het begin te maken met een verstoorde werksfeer tussen de OG en de ON (die in een eerdere periode was ontstaan), welke eerst moest worden hersteld om goed met elkaar verder te kunnen werken. Omgevingsmanagement kan dus ook gaan over relaties met de uitvoerende marktpartijen. Hiertoe zullen (verborgen) andere agenda's vroegtijdig moeten worden onderkend en hierop worden geanticipeerd.

1. Inleiding en aanleiding (doel: checken herkenning problematiek)

Het onderwerp van mijn onderzoek is 'de omgang met stakeholders en hun belangen bij provinciale infrastructuurprojecten' en hierbij zal worden gekeken naar hoe deze omgang is vormgegeven doormiddel van een gepland traject (plan; vooraf genomen beslissingen) en ad-hoc genomen beslissingen over incidentele gebeurtenissen. Het einddoel van het onderzoek is om te bepalen of een deel van de aanpak van dit onderwerp gestandaardiseerd zou kunnen worden voor (weg)infrastructuurprojecten en waaruit die gestandaardiseerde aanpak dan zou kunnen bestaan.

Een van de aanleidingen van mijn onderzoek is de door betrokkenen waargenomen spanning tussen het sturen op efficiëntie –tijd en geld- door bijvoorbeeld provinciale bestuurders bij infrastructuurprojecten en de toegenomen aandacht van een zorgvuldige omgang met stakeholders van die projecten door het projectteam c.q. het projectmanagement. Volgens dit beeld zou een meer vroegtijdig en pro-actievere omgang met stakeholders in deze projecten volgens bestuurders vooral meer tijd en geld kosten ('je haalt er vooral meer problemen mee binnen').

- Herkent u zich in deze geschetste spanning? Waarom wel/niet?

Jawel. De omgeving wordt terecht wel als risico gezien en zo benoemd tijdens risico-sessies, maar omgevingsmanagement zou juist deze risico's beheersbaarder kunnen maken. Het risico van de omgeving zit hem in de kans dat het publiek zich tegen de plannen keert en dit kan uiteindelijk resulteren in vertragingen en meer kosten (grotere doorlooptijd en hogere kostprijs). Met omgevingsmanagement probeer je hier op in te spelen en win-win-situaties te creëren: aan de ene kant moet dit leiden tot meer acceptatie van de omgeving en meer draagvlak; aan de andere kant zou je ermee de beheersing van je project beter kunnen borgen. Met omgevingsmanagement kun je je risico's voor zijn (vgl. Twynstra Gudde).

- Klopt volgens u de perceptie dat (provinciale) bestuurders vooral sturen op projectmatige wijze, d.w.z. op kosten en tijd (efficiëntie en effectiviteit)?
Het is niet per se zo dat bestuurders dit belang van OM minder onderkennen. Het is trouwens goed om rekening te houden met de fasering. Hun betrokkenheid verschilt per fase. Bij de ontwikkeling (voorfase) zijn ze veel meer betrokken dan bij de uitvoering (grotere rol voor de opdrachtgever). Als projectteam kan je zelf oplossingen zoeken voor issues, maar je moet er wel voor waken dat elke stap die je zet niet leidt tot bestuurlijke issues. Mocht er een issue ontstaan en het mogelijk gaan spelen op bestuurlijk niveau, dan is het zaak om de bestuurder vroegtijdig te betrekken in je keuzes (bestuurlijke commitment te kweken!). In deze is het altijd goed om bestuurders vroeg mee te nemen in je plannen, bv. als je groot wilt inzetten op OM.
- Klopt volgens u de perceptie dat het projectteam vooral stuurt op procesmatige wijze, d.w.z. op zorgvuldigheid in de omgang met stakeholders en legitimiteitsvraagstukken?
[niet als zodanig op in gegaan]
- Bent u van mening dat projectmedewerkers beter het belang van een vroegtijdige en pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' voor het succes van een project kunnen inschatten?
[niet als zodanig op in gegaan]

Overige opmerkingen:

- Casus 'verleggen waterleidingen'. Bij de N210 heeft het projectteam vantevoren open gelaten hoe ze zouden omgaan met de in de grond aanwezige waterleidingen. Ze heeft destijds aangenomen dat die er niet meer zouden liggen ten tijde van de uitvoering. De leidingen lager er uiteindelijk nog wel en doordat de bestemmingsprocedure voor de parallelweg was mislukt, moest het huidige tracé op de schop waardoor ze ook echt in de weg lagen. Ze moesten dus worden verlegd; een kostbare (en risicovolle) operatie waarvoor het budget moest worden opgehoogd. Het is zaak om dit soort issues vroegtijdig ter sprake te brengen bij de bestuurders. Uiteindelijk mag het projectteam vaak zelf stappen zetten (oplossingen zoeken), maar het is wel raadzaam elke stap te communiceren naar de bestuurder waarbij eventuele kosten uiteindelijk terecht komt.
- Ook moet je er altijd rekening mee houden dat het politieke proces een rol speelt bij dit soort projecten. Als geschillen niet op ambtelijke niveau worden opgelost gaat het spelen op hoger niveau. Dan willen wethouders praten met gedeputeerden; zij gebruiken liever hun bestuurlijke lijntjes en spreken in principe niet met ambtenaren.

❖ Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming en welke aspecten van de organisatie ervan kunnen worden onderscheiden?

2. Definities (doel: checken bekendheid hoofdonderdelen)

Het interview zal met name gaan over de afwegingen en beslissingen met betrekking tot de omgang met stakeholders en hun belangen in de projecten. 'Stakeholders' wordt hierbij breed opgevat: het gaat om alle groepen en individuen uit de projectomgeving, alle belanghebbenden buiten het projectteam om.

Voor het onderwerp 'de omgang met stakeholders en hun belangen' zijn in de literatuur en praktijkdocumentatie (rapporten, handleidingen, werkboeken e.d.) vele termen in de omloop.

➤ Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met de volgende termen?

Participatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Zeer bekend
Publieksparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Zeer bekend
Burgerparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Zeer bekend
Stakeholderparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Zeer bekend
Omgevingsmanagement	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Zeer bekend
Interactieve beleidsvorming	Onbekend	1	2	<u>3</u>	4	5	Zeer bekend

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende termen worden gehanteerd bij provinciale infrastructuurprojecten waarbij u betrokken bent en bent geweest?

Participatie	Nooit	1	2	3	4	<u>5</u>	Bijna altijd
Publieksparticipatie	Nooit	1	2	<u>3</u>	4	5	Bijna altijd
Burgerparticipatie	Nooit	1	2	<u>3</u>	4	5	Bijna altijd

(daar waar burgers nadrukkelijk worden betrokken bij oplossingen; gebeurt niet standaard)

Stakeholderparticipatie	Nooit	1	<u>2</u>	3	4	5	Bijna altijd
-------------------------	-------	---	----------	---	---	---	--------------

(rekening houden met aanpalende projecten; spreken dan eerder over 'bestuurlijke afstemming')

Omgevingsmanagement	Nooit	1	2	3	4	<u>5</u>	Bijna altijd
Interactieve beleidsvorming	Nooit	<u>1</u>	2	3	4	5	Bijna altijd

(niet aan de orde; beleid is immers al gevormd; interactie tijdens beleidsvorming was tevens in dit project niet zo van belang: omdat de randvoorwaarden al vast lagen (innovatief contract) en de weg er al lag)

Overige opmerkingen:

- N.a.v. het gesprek over de participatie van omwonenden brengt [respondent 1] het onderwerp Infralab ter sprake: een interactieve sessie (lab) met de directe omgeving om te kijken of je je samen herkent in de problematiek en waarbij lokale kennis kan worden gebruikt om oplossingen te verbeteren.
- Er wordt ook een ander project besproken waarbij een nieuwe weg werd geconfronteerd met een 'historisch lint' in de gemeente Berkel & Rodenrijs. Hierbij is ook uitgebreid de ruimte gegeven aan de omgeving om haar mening kenbaar te maken over de plannen over het kruisen van de weg met een hoofdwaterweg. Hierbij bleek dat de omgeving soms teveel kan willen (een lange gesloten bak; een onwerkbaar oplossing vanwege de kosten en de andere wetten waar rekening mee zou moeten worden gehouden). Uiteindelijk is er gekozen voor een fraaie oplossing 'onder architectuur' met een mooie inpassing om de omgeving tegemoet te komen.

- De term 'omgevingsmanagement' neemt de laatste tijd steeds meer toe in gebruik. Aan welke taken denkt u bij de term 'omgevingsmanagement' in de fasen vóór de realisatie van een infrastructuurproject?

- Aan het rekening houden met omliggende gemeentes, met weggebruikers en aanwonenden e.d.
- Het komt vooral neer op het anticiperen op de directe omgeving van het project: het vroegtijdig signaleren van problemen met de omgeving en het vroegtijdig hierop inspringen (bv. in het geval van een complexe bestuurlijke omgeving moet hier veel aandacht aan worden gegeven). Omgevingsmanagement is het voortdurend pro-actief bedenken welke problemen een gevaar voor je project kunnen zijn, om deze problemen vervolgens te beheersen. Hierbij zullen keuzes moeten worden gemaakt die niet altijd elke partij tevreden stellen. Deze moeten goed worden uitgelegd en bij deze communicatie moet worden gelet op de rol van de achterban van omgevingspartijen (en hun lijntjes naar bestuurders toe). Uiteindelijk komt omgevingsmanagement zo'n beetje neer op het fixen van problemen, (pro-actief) risico-management.

- Aan welke taken kan volgens u nog meer worden gedacht bij de term 'omgevingsmanagement' in deze fasen, naast het coördineren van 'de omgang met stakeholders en hun belangen'?
[zie vorige vraag]

- Aan welke taken (of: Waaraan) denkt u bij de term 'interactieve beleidsvorming'?
N.v.t. (i.v.m. het minder bekend zijn met de term).

- Wat is volgens u het nut van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroege stadium van een project?
Een pro-actieve aanpak kan helpen bij het voorkomen van weerstand en hiermee bij het voorkomen van vertragingen en het beperken van eventuele schade. Zeker bij een innovatief contract (maar niet slechts bij -) is dit zeer van belang, zodat de aannemer met stakeholder-issues te maken krijgt. Het gaat uiteindelijk om vroegtijdig draagvlak krijgen en vroegtijdig te onderscheiden dat er bepaalde dingen kunnen gaan spelen.

- Ziet u nog andere voordelen hiervan?
 - Het gebruiken van kennis uit het gebied (suggestie) kan in je voordeel werken (bv. gebruikerservaring).
 - Wat ook belangrijk is, is het vroegtijdig commitment krijgen. De aannemer gaat zijn toch wel zijn gang (heeft vooral economische redenen voor de afwegingen die hij maakt) en hij stoort zich veel minder aan de omgeving. Als je vroegtijdig de dialoog aan gaat met belangrijke partijen en ze commiteert aan de oplossing dan kan je ze daar later op aanspreken. Hiermee 'dek je je in' voor toekomstige weerstand (ze zijn al eerder besproken).
- Wat zijn volgens u de grootste nadelen hiervan?
 - Een grote valkuil is het te hoge verachtingen scheppen van participatie. Het is zeker van belang om goed verwachtingenmanagement uit te voeren. Dit betekent dat je niet teveel moet beloven en het ook moet benoemen als iets niet meer kan (omdat het bv. al is besproken in een eerdere fase). Je moet te allen tijde teleurstellingen voorkomen door heldere kaders te schetsen en duidelijk te zijn over wat wel en wat niet kan.

❖ Deelvraag 2: Hoe is de interactieve beleidsvorming georganiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten; welke keuzes zijn er hierbij gemaakt zowel over de vormgeving van het traject als tijdens het traject in de voorfase?

3. Deel I: onderzoeken interactief beleidvormingsproces (vormgeving traject en keuzes daarbij)

De organisatie van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project, wordt in de theorie o.a. beschreven doormiddel van het concept 'interactieve beleidsvorming'. Om verschillende redenen heb ik ervoor gekozen om deze term te hanteren in mijn onderzoek. Doormiddel van de volgende vragen zal worden onderzocht wat er allemaal komt kijken bij de organisatie van 'interactieve beleidsvorming' bij provinciale infrastructuurprojecten. Aan bod komen de visie op de term 'stakeholders', de 'kritieke fasen van interactieve beleidsvorming' van Van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke aspecten voor succesvolle interactieve beleidsvorming van Baeten (2003).

Project algemeen

- Hoe zag de projectorganisatie eruit in uw project?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek]

Stakeholders

- Worden stakeholders bij provinciale infrastructuurprojecten (PZH) getypeerd of gecategoriseerd, bv. met behulp van 'standaard stakeholders'-modellen, bv. die van Freeman?
Ja, de PZH heeft een proceshandboek, PO&U, waarin instructies voor het uitvoeren van een stakeholderanalyse is opgenomen. Er staat in beschreven hoe je stakeholders kunt onderbrengen in categorieën, hoe je gradaties kunt aanbrengen en wanneer je met bepaalde stakeholders rekening zou moeten houden. Ook wordt er rekening gehouden met de invloed van de verschillende omgevingspartijen.
 - Zo ja: worden er ook 'standaard strategieën' gebruikt in de benadering van (omgang met) elk type stakeholder?
Nee, dit is vooral maatwerk. Er is wel een afwegingsfilosofie beschreven die inspeelt op de uitkomsten van de stakeholderanalyse. Op basis van de verwachte invloed van de verschillende stakeholders op het project kan een ranking worden gemaakt met betrekking tot hoe intensief de stakeholder moet worden benaderd.
- Ziet het projectteam bestuurders en volksvertegenwoordigers ook als aparte stakeholders die 'gemanaged' moeten worden om een project succesvol uit te voeren?
Bestuurders (GS) zijn in feite de opdrachtgevers, zij moeten hun fiat geven aan bepaalde beslissingen, bv. grote wijzigingen in begrotingen en jaarrekeningen. Zij hebben een ambtelijk vertegenwoordiger aangesteld tussen hen en het projectteam. Het is van belang om goed met hen te communiceren en af te stemmen en er voor te zorgen dat zij goed uitleg kunnen geven bij PS. Het gaat om een verticale,

hiërarchische relatie, er is dus niet echt sprake van 'managen'. Het is aan te raden het bestuur vroeg mee te nemen in je plannen, bv. als groot wilt uitpakken qua OM. [eerder]

- Wat waren volgens u de belangrijkste stakeholders in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen]
- Wat waren de belangrijkste issues (belangrijkste zaken die speelden) met betrekking tot de omgang met deze stakeholders en hun belangen in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen]
 - Wat is er uiteindelijk besloten omtrent de omgang met deze belangrijkste stakeholders en issues en door wie?
[zie tabel en overige opmerkingen]

#	Belangrijkste stakeholders	Belangrijkste issues	Beslissingen inzake omgang met stakeholders en issues
1	Volkstuinencomplex	Volkstuinen (zwaarwegende gevolgen project en financiën)	Volkstuinencomplex is verplaatst naar een nieuwe locatie
2	Eigenaars Japanse tuin	Japanse tuin (zwaarwegende gevolgen project en financiën)	Uitgekocht (uit een ander interview).
3	Bewoners Groenkerkweg; twee huizen van De Boer en Deelen.	Parallelweggetje, verlies directe aansluiting op N210. Andere ergernissen.	Nieuwe bruggetjes moeten bouwen.

Overige opmerkingen:

- Je moet altijd veel rekening houden met individuen en emoties. Bij hen is het probleem van de dag maatgevend, terwijl het werken aan oplossingen soms lang kan duren. Ook spelen er dus meer emotioneel geladen belangen mee. Hun wereld kan pardoos veranderen met de komst van het project. Een coulante houding is dan van belang. Het dealen met individuen is altijd lastiger dan met groepen.
- Het is hierbij belangrijk te realiseren dat men de daadwerkelijke gevolgen van de komst van een project voor hun persoonlijke situatie pas echt door heeft zodra er daadwerkelijk iets gebeurt in hun omgeving. Je moet dus rekening houden met hun voorstellingsvermogen: ook al zijn de bewoners al ruim van tevoren ingelicht over de voornemens, wat dat betekent voor hun positie landt vaak niet op dat moment.
- Omgevingsmanagement kan ook bij provinciale infrastructuurprojecten als criterium voor de aanbesteding worden meegenomen, als uitgangspunt voor de uitvoering. In de werkelijkheid heeft de aannemer vaak een hoekige houding naar de omgeving, omdat economische belangen voor hem gewoonweg veel zwaarder wegen. Een goede vraag is dan hoe handhaaf je dat EMVI-criterium?

Kritieke fasen

- Zou u de 'omgang met stakeholders en hun belangen' in uw project kunnen typeren als een vorm van 'interactieve beleidsvorming' (IBV)? Zo ja, waarom; zo nee, waarom niet?
(NB IBV = pro-actief, vroegtijdig, betrekken belanghebbenden in plan- en/of besluitvorming)
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
 - Is er bij uw project sprake van een planmatige aanpak vooraf van de 'omgang met stakeholders en hun belangen'? Zo ja, waar bestaat deze planmatige aanpak (vorm) dan uit?
Bij de start van een project wordt er onder andere nagedacht over: hoe zitten we in de omgeving en wat is er nodig qua communicatie? In dit beginstadium worden intranet en vooraankondigingen gebruikt om eerste reacties te peilen. Vervolgens wordt er een uitgebreid communicatieplan (soms zelf, soms extern; afh. van de grootte van het project) op de bevindingen afgestemd. Bij de N210 is hiervoor een extern bureau ingeschakeld. Dit bureau stemde regelmatig af met de projectleiding en was onderdeel van de

projectorganisatie. Daarnaast werd maandelijks een spreekuur gehouden voor aangemelde omwonenden en gebruikers, waar ze met hun vragen terecht konden. [eerder]

- Indien er sprake is van een planmatige aanpak: wat is hierbij besloten over de omgang met te maken ad-hoc beslissingen?
Vantevoren zijn de communitielijnen wel afgestemd. Verder is er niet echt wat besloten over de omgang met onvoorziene issues. Dit wordt ad-hoc opgelost binnen de kaders van het 'projectmatig werken'. Ook qua communicatieve oplossingen wordt op ad-hoc basis naar oplossingen gezocht die wel deels zijn gebaseerd op een standaard aanpak voor communicatie: een werkwijze voor standaardoplossingen die dus ook wordt toegepast bij onvoorziene problemen, hetzij op specifieke onderdelen aangepast.

Er moet tevens voor worden opgepast dat er niet wordt afgeweken van eerdere communicatie in latere fasen.

- Komen de volgende 'kritieke fasen' van interactieve beleidsvorming voor in uw project?

Fase	Komt voor?	In welke vorm?	Welke stakeholders waren betrokken?
<u>Exploratie</u> : een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	<u>Ja</u> /nee	Risico-analyse.	Project-team zelf.
<u>Initiatief</u> : uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden	<u>Ja</u> /nee	Fine-tuning.	Eerst maakt het PT zelf een analyse, daarna worden er omgevingsanalyses gemaakt met enkele benaderde stakeholders.
<u>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</u>	Ja/ <u>nee</u>	-	Project-team zelf.
<u>Gezamenlijk problemen oplossen</u>	<u>Ja</u> /nee		Probleem-houders.
<u>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief</u>	Ja/ <u>nee</u>	Omgeving heeft in dit project niet zoveel met ontwerpalternatieven te maken gehad. Vooral de markt is hierover gegaan.	-

Onderdelen (aspecten)

Enkele kritieke aspecten voor de organisatie van interactieve beleidsvorming zijn de volgende twaalf.

Kunt u aangeven met welke van deze aspecten rekening is gehouden in uw project?

- ☒ Doel(bepaling); (goede relatie met omgeving (werksfeer) houden)
- ☒ De selectie van deelnemers; (analyse)
- ☒ De motivatie en houding van de actoren;
(wordt over nagedacht, een ranking in aangebracht en op geanticipeerd)
- ☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving (wel in PO&U)
- ☒ De inbedding in de maatschappelijke omgeving; (draagvlak is altijd belangrijk)
- ☒ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming; (op hoofdlijnen)
- ☒ De rollen en rolverdeling;
(rol projectmanagement: verantwoordelijk voor omgevingsgebeuren; de rol van omgevingsmanagement verschilt per project en wordt afhankelijk van de projectomvang ingevuld)
- ☒ De (spel)regels en procesafspraken; (PO&U)
- ☒ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;
- ☐ Informatie en kennis; (databank; toolbox; nog niet veel aanwezig)
- ☒ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;
(onderdeel projectmanagement werkproces; expliciet gebudgetteerd voor communicatie)
- ☒ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.

Overige opmerkingen:

- Een voorbeeld van een nuttige databank is volgens [respondent 1] het 'sharepoint' dat door een ingenieursbureau is toegepast bij een ander project. Doormiddel van zo'n sharepoint waren stukken digitaal beschikbaar voor medewerkers, bv. historische gegevens, onderzoeken e.a. nuttige documenten. Deze stukken zijn digitaal opgeslagen en werden met sleutels beschikbaar gemaakt. Dit scheelde veel werk qua rondsturen e.d. Volgens [respondent 1] is zo'n systeem sowieso erg nuttig voor het project management in het algemeen. M.b.t. omgevingsmanagement zou zo'n systeem de volgende dingen o.a. centraal moeten registreren: de issues met de omgeving; meldingen (bv. afsluitingen van wegen), gemaakte afspraken en bij issues betrokken contactpersonen e.d..

Andere overwegingen

- Is er in uw project nagedacht over wannéér de verschillende stakeholders zouden moeten worden betrokken en waartoe? (in relatie tot de plan- en besluitvorming; wanneer en waarom?)
In beginsel moeten alle stakeholders vroegtijdig in kaart worden gebracht. Men is zich er van bewust dat de belangrijkheid kan verschillen per fase en daarmee ook de noodzaak van het optrekken met de specifieke stakeholder. Wel moeten alle stakeholders aldoor in beeld worden houden. De strategie over hoe met de stakeholders om te gaan hangt sterk af van de positie van de stakeholders in de specifieke fase waarin het project zich bevindt en de voorkeuren van de projectmanager.
- Werd in uw project, bij het uitdenken van participatieve activiteiten, een bewuste keuze gemaakt voor de toe te passen participatiemethode en de hoeveelheid invloed die hierbij aan stakeholders werd gegeven? (bv. i.c.m. het gebruik van de participatieladder van Arnstein, Pröpper of Edelenbos)?
Dit valt ook onder de stakeholderanalyse bij de provincie. Op basis hiervan wordt besloten over het contact met de stakeholder. Alleen als het nodig is wordt er met de stakeholders om de tafel gezeten. Als er wordt besloten een sessie in te zetten wordt wel bewust overwogen wat voor sessie dit wordt.

[Het volgende is telefonisch behandeld; d.d. do 21 juni 2012]

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">❖ Deelvraag 3: Waarom is de interactieve beleidsvorming op deze wijze georganiseerd en waarom zijn deze keuzes gemaakt; en in hoeverre werden deze organisatie en gemaakte keuzes beïnvloed door de projectomgeving (institutionele omgeving)?❖ Deelvraag 4: Is er een gestandaardiseerde aanpak van de interactieve beleidsvorming mogelijk binnen de context van de invloed van de projectomgeving (institutionele omgeving)? (is er ruimte?) |
|--|

4. Deel II: bepalen (brede) projectomgeving in termen van institutionele factoren en de ruimte voor een gestandaardiseerde aanpak

In de besluitvorming over projecten speelt, naast technische overwegingen (efficiëntie, effectiviteit), ook de aanwezigheid van instituties (legitimiteit) een rol. De aanwezigheid van deze instituties (een soort controlemechanismen van de projectomgeving) heeft een beperkend effect op de keuzevrijheid van het projectteam c.q. het projectmanagement. Om de invloed van de omgeving op de gemaakte beslissingen ten aanzien van de 'omgang met stakeholders en hun belangen' te bepalen, zal daarom worden onderzocht wat de rol van de *institutionele context* was bij de gemaakte beslissingen hieromtrent. Dit zal worden gedaan aan de hand van het institutionaliseringsmodel van Scott (2012). Hij beschrijft de institutionele omgeving aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, de normatieve en de cultureel-cognitieve pijler.

Bij de *regulatieve pijler* kan worden gedacht aan de beperkende rol van wetten en procedures. Bij de *normatieve pijler* kan worden gedacht aan de rol van normen en een gedragscode bij het maken van beslissingen. Bij de *cultureel-cognitieve pijler*, ten slotte, kan worden gedacht aan de beperkingen die cultuur en het gebruik van beschikbare kennis en tools stellen aan het maken van beslissingen.

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende *institutionele elementen* een rol speelden in uw project ten aanzien van de belangrijkste issues in de omgang met stakeholders? [eerder geselecteerde issues]

Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed op?	
	(1 = geen significante rol; 3 = significante rol)	
	PJ ALG	Opmerkingen
- Wetten, regels en reglementen - Beleidskaders, procedures en protocollen - Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie - Professionele standaarden	3	
	3	
	3	Als er jurisprudentie is uit vergelijkbare zaken uit het verleden dan kan deze van invloed zijn op het project.
	3	Uitgangspunten project. PO&U (niet ISO).
- Normen en waarden - Gedeelte overtuigingen en aannamen - Gedragcodes	2	Normen als de 'alg. beginselen van behoorlijk bestuur'.
	1	
	1	
- Gebruik standaard modellen en kennis - Gedeelte mindset (opleiding, sector) - Gebruik technische standaarden - Routines - Cultuur en gewoonten	2	Gereedschappen (bv. van Twynstra Gudde).
	2	
	3	UAV(cg); bouwnormen e.d.
	2	Manieren waarop men gewend is te werken.
	1	

- ❖ Deelvraag 5: Welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming zouden kunnen worden gestandaardiseerd; bij welke aspecten is dit mogelijk en wenselijk?

5. Deel III: onderzoeken waaruit een gestandaardiseerde aanpak zou kunnen bestaan

Uit het vorige deel is gebleken dat bij enkele van de genomen beslissingen, over de omgang met belangrijke issues [BENOEMEN], de invloed van de *institutionele context (omgeving)* relatief gering was. De omgang met deze typen issues zou mogelijk in aanmerking kunnen komen voor standaardisatie.

- Zou u per issue willen aangeven of het mogelijk is de aanpak ervan standaard uit te voeren bij provinciale infrastructuurprojecten en of dit ook wenselijk is?
[niet als zodanig op ingegaan; dit deel is niet aan de hand van de geselecteerde issues besproken]
- Kunt u aangeven welke van de 'kritieke fasen' van en 'kritieke aspecten' voor de organisatie van interactieve beleidsvorming voor standaardisatie in aanmerking kunnen komen? (gegeven dat er 'ruimte' voor standaardisatie is, ofwel: dat de invloed van de *institutionele context* gering is; en o.b.v. of dit mogelijk en wenselijk is) [standaard/altijd uit te voeren]

Fase	Wenselijk?	Mogelijk?
Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	Zie verhaal volgende tabel. Overige opmerkingen: - In principe altijd mogelijk. Maar de manier hoe er dan mee wordt omgegaan is dan een kwestie van maatwerk. - 'Gezamenlijk problemen'	
Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden		
Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen		

Gezamenlijk problemen oplossen	oplossen' is niet altijd goed mogelijk'.
Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief	

Overige opmerkingen:

- Zoveel mogelijk deze stappen standaard uitvoeren is wenselijk, maar het hangt ook af van de impact project of het echt nodig is. De impact van een project bepaalt de zwaarte van de inzet van het omgevingsmanagement erbij, aldus [respondent 1]! Per stap moet de zwaarte van het in te zetten instrument worden afgewogen. [bij laatste vraag deel I]

Kritiek aspect	Wenselijk?	Mogelijk?
☐ Doel(bepaling);	Ja. In principe is het altijd wenselijk om met al deze aspecten rekening te houden. Dit is meestal ook altijd mogelijk. De provincie heeft immers altijd de trekkersrol en is de (eind)verantwoordelijke en heeft hierbij ook de macht (autonomie) en de regie; zeker als het om intergemeentelijke projecten gaat. Uiteraard geniet het de voorkeur om gelijk op te trekken met bv. gemeenten, maar soms moet er gewoon iets gebeuren, moet er een keuze worden gemaakt, en dan kunnen hun standpunten wel worden overruled, alhoewel dit altijd een onwenselijk scenario is. Het is dus altijd wenselijk en in principe ook mogelijk, maar of het altijd de voorkeur heeft is de vraag. Dit is dan een strategische afweging.	
☐ De selectie van deelnemers;		
☐ De motivatie en houding van de actoren;		
☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;		
☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;		
☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;		
☐ De rollen en rolverdeling;		
☐ De (spel)regels en procesafspraken;		
☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;		
☐ Informatie en kennis;		
☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;		
☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.		

6. Afsluiting

- Heeft u nog suggesties voor mijn onderzoek aangaande de zojuist behandelde onderwerpen?
-
- Heeft u nog vragen en/of andere opmerkingen?
-

Ik wil u bij deze van harte bedanken voor de tijd die u heeft willen vrijmaken en voor uw interesse. Zou ik u de uitwerking mogen toesturen voor ter verificatie van de genoteerde antwoorden en eventuele feedback?

Respondent 2

Interview-data

Starttijd – eindtijd	14:45 – 16:00 u. (bij benadering) (en xx:xx u.)
Datum interview - feedback	12/6/2012 (vervolg: 21/6/2012)
Locatie	Provinciehuis, Den Haag
Gegevens geïnterviewde:	
Naam	[respondent 2]
Titel	-
Leeftijd	-
Project	N207
Functie	Projectdirecteur/projectmanager/anders: sr. projectmanager ([respondent 2] heeft het mandaat in dit project: d.w.z. dat hij verantwoordelijk is voor alle sturingsfactoren binnen dit project en dat hij hierbij de bevoegdheid heeft tot het nemen van beslissingen binnen de scope zoals is beschreven in de opdracht.
Ervaring (in project)	[respondent 2] is betrokken bij dit project sinds de uitvoering (2010), maar is voldoende op de hoogte van de ontwikkelingen tijdens de projectfasen voorafgaand aan de uitvoeringsfase.
Concrete bezigheden tijdens project	- Het beslissen over hoe het project wordt aangepakt, zowel qua tijd, geld en organisatie. - Hij is verantwoordelijk voor het projectplan, het organisatieschema en de inzet van capaciteit ("Ik speel met tijd en met het geld."). - Hij is meer verantwoordelijk voor proces en de beheersing terwijl bv. [respondent 4] meer betrokken bij de inhoud (het in de gaten houden van contractzaken en het sturen op hoeveelheid en kwaliteit). - Hij rapporteert aan de opdrachtgever.

Overige opmerkingen:

- 'Inhoud' slaat bij de PZH vooral op het projectmanagement. De PZH is een management-organisatie; ze beschikken niet meer over tekenaars, rekenaars e.d.
- De afdeling APP schrijft een opdracht uit met hierin heel duidelijk beschreven wát er gemaakt moet worden, met hoeveel geld en binnen hoeveel tijd. Als deze opdracht door het projectmanagement wordt geaccepteerd hebben zij vervolgens de vrijheid om de invulling ervan te bepalen binnen de gestelde randvoorwaarden. Een scopewijziging is pas reden tot discussie met de ambtelijk opdrachtgever. Deze ambtelijk opdrachtgever moet los worden gezien van de beleidsmatige opdrachtgevers specialisten die zich bezig houden met de beleidsontwikkeling en hierbij met vragen als: moet er een verbinding komen in dit gebied (bv. n.a.v. gesignaleerde verkeerskundige problemen).

1. Inleiding en aanleiding (doel: checken herkenning problematiek)

Het onderwerp van mijn onderzoek is 'de omgang met stakeholders en hun belangen bij provinciale infrastructuurprojecten' en hierbij zal worden gekeken naar hoe deze omgang is vormgegeven doormiddel van een gepland traject (plan; vooraf genomen beslissingen) en ad-hoc genomen beslissingen over incidentele gebeurtenissen. Het einddoel van het onderzoek is om te bepalen of een deel van de aanpak van dit onderwerp gestandaardiseerd zou kunnen worden voor (weg)infrastructuurprojecten en waaruit die gestandaardiseerde aanpak dan zou kunnen bestaan.

Een van de aanleidingen van mijn onderzoek is de door betrokkenen waargenomen spanning tussen het sturen op efficiëntie –tijd en geld- door bijvoorbeeld provinciale bestuurders bij infrastructuurprojecten en de toegenomen aandacht van een zorgvuldige omgang met stakeholders van die projecten door het projectteam

c.q. het projectmanagement. Volgens dit beeld zou een meer vroegtijdig en pro-actievere omgang met stakeholders in deze projecten volgens bestuurders vooral meer tijd en geld kosten ('je haalt er vooral meer problemen mee binnen').

- Herkent u zich in deze geschetste spanning? Waarom wel/niet?
Dat hangt er van af hoe je omgevingsmanagement definieert: heb je het over hard of zacht omgevingsmanagement. Bij hard OM gaat het vooral over een nodige fatsoenlijke voorbereiding. Bij zacht OM kan het gaan over flyeren; dat is andere koek. Het structureren van al deze taken doormiddel van de term omgevingsmanagement is geen hinder, maar een gemak. De taken benoemen en er bewust van worden is alleen maar winst voor het project en zou inderdaad kunnen leiden tot snellere en goedkopere projecten.

Een voorbeeld van een project waar [respondent 2] bij betrokken is geweest en waar omgevingsmanagement erg van belang is gebleken is het Drie-in-één-project Westland. In dit project zijn onder zijn invloed drie losse projecten, die een grote impact op elkaar en op de omgeving zouden hebben, samengevoegd tot één project met een omgevings-kant en een contract-kant. Door deze integrale benadering was een eenduidige voorlichting van de omgeving van dit ingrijpende project en een gestroomlijnde afhandeling van zaken als vergunningen e.d. goed mogelijk.

Een methode voor omgevingsmanagement (gericht op: hoe dit soort zaken aan te pakken) is hartstikke nuttig. Maar er zal nooit één recept zijn, een Ei van Columbus, die zou werken voor alle projecten. Maar al zou er maar enige lijn in de aanpak zitten; en er überhaupt vantevoren goed over zijn nagedacht, dan zou dat al winst zijn.

- Klopt volgens u de perceptie dat (provinciale) bestuurders vooral sturen op projectmatige wijze, d.w.z. op kosten en tijd (efficiëntie en effectiviteit)?
Je merkt wel dat de bestuurder heel veel let op kosten en tijd. Bijvoorbeeld een bestuurder kan vragen stellen over hele specifieke uitgaven, bv. over een hoge, terwijl het dan niet gaat over het totaalplaatje: die bonus behoort tot een economisch meest voordelige inschrijving, dus overall ben je met deze oplossing het goedkoopst uit!
- Klopt volgens u de perceptie dat het projectteam vooral stuurt op procesmatige wijze, d.w.z. op zorgvuldigheid in de omgang met stakeholders en legitimiteitsvraagstukken?
[niet als zodanig op in gegaan]
- Bent u van mening dat projectmedewerkers beter het belang van een vroegtijdige en pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' voor het succes van een project kunnen inschatten?
Ja, maar zij moeten er dan ook voor zorgen dat dit belang wordt geborgd in een contract. In de contractfase moet er goed over worden nagedacht en moet men hier heel duidelijk over zijn.

Overige opmerkingen:

- In de beginfasen (voorfase/voorontwerp) van dit project zijn er veel interactieve sessies geweest met bewoners (over het tracé/de plaats). Hier is veel tijd in gestoken en hierdoor is veel draagvlak voor de plannen verkregen. Ook zijn er mogelijk wat interactieve sessies geweest tijdens de design fase (ontwerp weg). Ook tijdens de uitvoer is er veel gecommuniceerd (bv. over heien) naar de omgeving.

❖ Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming en welke aspecten van de organisatie ervan kunnen worden onderscheiden?

2. Definities (doel: checken bekendheid hoofdonderdelen)

Het interview zal met name gaan over de afwegingen en beslissingen met betrekking tot de omgang met stakeholders en hun belangen in de projecten. 'Stakeholders' wordt hierbij breed opgevat: het gaat om alle groepen en individuen uit de projectomgeving, alle belanghebbenden buiten het projectteam om.

Voor het onderwerp 'de omgang met stakeholders en hun belangen' zijn in de literatuur en praktijkdocumentatie (rapporten, handleidingen, werkboeken e.d.) vele termen in de omloop.

- Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met de volgende termen?

Participatie	Onbekend	1	2	<u>3</u>	4	5	Zeer bekend
Publieksparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	5	Zeer bekend
Burgerparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	5	Zeer bekend
Stakeholderparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Zeer bekend
Omgevingsmanagement	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Zeer bekend
Interactieve beleidsvorming	Onbekend	1	<u>2</u>	3	4	5	Zeer bekend

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende termen worden gehanteerd bij provinciale infrastructuurprojecten waarbij u betrokken bent en bent geweest?

Participatie	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	5	Bijna altijd
Publieksparticipatie	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	5	Bijna altijd
Burgerparticipatie	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	5	Bijna altijd
Stakeholderparticipatie	Nooit	1	<u>2</u>	3	4	5	Bijna altijd
(qua geld heel veel/qua project ontwikkeling heel weinig)							
Omgevingsmanagement	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Bijna altijd
Interactieve beleidsvorming	Nooit	1	2	<u>3</u>	4	5	Bijna altijd

- De term 'omgevingsmanagement' neemt de laatste tijd steeds meer toe in gebruik. Aan welke taken denkt u bij de term 'omgevingsmanagement' in de fasen vóór de realisatie van een infrastructuurproject?

Zie eerdere antwoorden.

Er kan worden gedacht aan de opdeling tussen een harde kant van omgevingsmanagement. Dit gaat over het leggen van kabels en leidingen en het verkrijgen van vergunningen. Deze taken komen ongeveer overeen met wat men binnen provinciale infrastructuurprojecten ook wel de 'conditionering' noemt. Aan de andere kant heb je de zachte kant van omgevingsmanagement: dit zou dan meer gaan over de interacties met stakeholders en hun belangen. Hierbij moet overigens duidelijk zijn wat er met stakeholders wordt bedoeld.

- Aan welke taken kan volgens u nog meer worden gedacht bij de term 'omgevingsmanagement' in deze fasen, naast het coördineren van 'de omgang met stakeholders en hun belangen'?

[zie vorige vraag]

- Aan welke taken (of: Waaraan) denkt u bij de term 'interactieve beleidsvorming'?

N.v.t. (i.v.m. het minder bekend zijn met de term).

- Wat is volgens u het nut van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project?

Je neemt de stakeholders mee in het project teneinde draagvlak voor je plannen te krijgen. Je moet hierbij voorkomen dat bv. burgers het idee gaan koesteren dat de PZH het project toch al op een bepaalde manier gaan uitvoeren. Als je uit gaat van jouw minimale voorwaarden qua grondverwerving en van hun specifieke wensen (zoals een hek) en zo probeert te zoeken naar een oplossing dan is dat van zeer veel nut, aldus [respondent 2], want dan heb je al draagvlak. Neem de vragen avn de burgers serieus, borg ze in inspraaknota, beloof antwoord van de provincie en als het bestek of het contract wordt opgesteld zet het er dan in. Dan liggen de belangen al vast én het wordt meegenomen in het gerealiseerde ontwerp. Burgers denken en zeggen vaak: "Ja, het plan is al bekend." [respondent 2]: "Ja, het is bekend dat het er komt; nee, het plan is niet bekend, daarom sta ik hier. Het plan heeft de status van 'concept voorontwerp': het is een concept en een voorontwerp. Dus vertelt u maar eens wat u vindt." (parafrase)

- Ziet u nog andere voordelen hiervan?
[\[niet als zodanig op in gegaan\]](#)
- Wat zijn volgens u de grootste nadelen hiervan?
[Een voorbeeld van nadelen zijn de aanwezigheid van verborgen agenda's en andere belangen. Deze leiden tot stemmingmakerij en vervolgens commotie, grote verhalen in de media en uiteindelijk tot beïnvloeding van publieke organen en bestuurders. Heel vervelend. De oplossing: de juiste man op de juiste plaats.](#)

❖ Deelvraag 2: Hoe is de interactieve beleidsvorming georganiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten; welke keuzes zijn er hierbij gemaakt zowel over de vormgeving van het traject als tijdens het traject in de voorfase?

3. Deel I: onderzoeken interactief beleidvormingsproces (vormgeving traject en keuzes daarbij)

De organisatie van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project, wordt in de theorie o.a. beschreven doormiddel van het concept 'interactieve beleidsvorming'. Om verschillende redenen heb ik ervoor gekozen om deze term te hanteren in mijn onderzoek. Doormiddel van de volgende vragen zal worden onderzocht wat er allemaal komt kijken bij de organisatie van 'interactieve beleidsvorming' bij provinciale infrastructuurprojecten. Aan bod komen de visie op de term 'stakeholders', de 'kritieke fasen van interactieve beleidsvorming' van Van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke aspecten voor succesvolle interactieve beleidsvorming van Baeten (2003).

Project algemeen

- Hoe zag de projectorganisatie eruit in uw project?
[\[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek\]](#)

Stakeholders

- Worden stakeholders bij provinciale infrastructuurprojecten (PZH) getypeerd of gecategoriseerd, bv. met behulp van 'standaard stakeholders'-modellen, bv. die van Freeman?
[Nooit gezien. Er wordt wel over nagedacht: wie zijn dit en hoe benaderen we ze? Maar de provincie zelf gebruikt hier geen modellen voor. Dit soort taken worden overigens vaak uitbesteed.](#)
 - Zo ja: worden er ook 'standaard strategieën' gebruikt in de benadering van (omgang met) elk type stakeholder?
[\[zie vorige vraag\]](#)
- Ziet het projectteam bestuurders en volksvertegenwoordigers ook als aparte stakeholders die 'gemanaged' moeten worden om een project succesvol uit te voeren?
[Ja, ze moeten wel worden gezien als stakeholders van het project. \[respondent 2\] zou echter niet zeggen dat deze ook 'gemanaged' moeten worden. Het komt neer op samenwerken, bv. in het geval van shareholders.](#)
- Wat waren volgens u de belangrijkste stakeholders in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[\[zie tabel en overige opmerkingen\]](#)
- Wat waren de belangrijkste issues (belangrijkste zaken die speelden) met betrekking tot de omgang met deze stakeholders en hun belangen in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[\[zie tabel en overige opmerkingen\]](#)

- Wat is er uiteindelijk besloten omtrent de omgang met deze belangrijkste stakeholders en issues en door wie?
[zie tabel en overige opmerkingen]

#	Belangrijkste stakeholders	Belangrijkste issues	Beslissingen inzake omgang met stakeholders en issues
1	Gemeente Ouderkerk	Invloed weg Ouderkerk	RVS
2	RWS	Brug (bedieningsregime; wachtplaatsen voor de brug)	
3	Belangenvereniging	Verplaatsingen (Sluiseiland)	
4	Speeltuin (wijkberaad Kortakkeren)/skatebaan	Veiligheid (klein belang, maar een groot politiek belang)	Andere inrichting gekregen. (NB: geval: geen geld, wel veel invloed)
5	Wijkberaad Stolkwerkersluis		
6	Garagehouders	Verzakkingen en vergoedingen	RVS; gewonnen, wel blijven praten met deze partij!
	Verder: SV Donk (veel invloed), Gemeente Gouda, archeologische toestanden, natuurcompensatie, speelbrug etc.		

Quote:

Vraag: Is die uitspraak ook van jou, [...]: "Om de honderd meter speelt wel weer wat anders!"?

Antwoord: Nee, nee, kan nooit, want dat zou bij mij één meter zijn in plaats van honderd!

Kritieke fasen

- Zou u de 'omgang met stakeholders en hun belangen' in uw project kunnen typeren als een vorm van 'interactieve beleidsvorming' (IBV)? Zo ja, waarom; zo nee, waarom niet?
(NB IBV = pro-actief, vroegtijdig, betrekken belanghebbenden in plan- en/of besluitvorming)
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
- Is er bij uw project sprake van een planmatige aanpak vooraf van de 'omgang met stakeholders en hun belangen'? Zo ja, waar bestaat deze planmatige aanpak (vorm) dan uit?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
- Indien er sprake is van een planmatige aanpak: wat is hierbij besloten over de omgang met te maken ad-hoc beslissingen?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
- Komen de volgende 'kritieke fasen' van interactieve beleidsvorming voor in uw project?

Fase	Komt voor?	In welke vorm?	Welke stakeholders waren betrokken?
<i>Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project</i>	<u>Ja</u> /nee	I.v.m. acceptatie van het project (risico-analyse, fingerspitzengefühl; e.a. vormen).	Projectmanager of projectteam.
<i>Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden</i>	<u>Ja</u> /nee	Komt heel veel voor. Al bij Tracéstudies en scenario's zijn veel stakeholders betrokken.	Brede groep stakeholders.
<i>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</i>	Ja/ <u>nee</u>	Dit is juist het hete hangijzer! Juist in die vroege fasen spelen tegengestelde belangen en is er nog geen samenwerking op die manier. De PZH stelt dus eerst de doelen zelf (op het niveau: we moeten deze 'black spot' oplossen).	
<i>Gezamenlijk problemen oplossen</i>	<u>Ja</u> /nee	Dit kan plaatsvinden vlak na het accepteren v.d. opdracht.	Met een selectie stakeholders.
<i>Besluitvorming op basis van een</i>	<u>Ja</u> / <u>nee</u>	Kan wel in de vorm van een	Bij regionaal belang: PS.

<u>gedragen ontwerpalternatief</u>	(~)	bestuursovereenkomst met bv. stadsregio's of gemeenten. Maar indien er sprake is van een regionaal belang is de PZH principaal.	
------------------------------------	-----	---	--

Onderdelen (aspecten)

Enkele kritieke aspecten voor de organisatie van interactieve beleidsvorming zijn de volgende twaalf.

Kunt u aangeven met welke van deze aspecten rekening is gehouden in uw project?

- ☒ Doel(bepaling);
- ☒ De selectie van deelnemers;
- ☐ De motivatie en houding van de actoren;
(niet echt; als de PZH wil dat het er komt; komt het er; kan het niet via zacht omgevingsmanagement, dan maar 'the hard way')
- ☒ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving
- ☒ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;
- ☒ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;
(in de vorm van procesmanagement; PO&U)
- ☒ De rollen en rolverdeling;
- ☒ De (spel)regels en procesafspraken;
- ☒ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;
- ☒ Informatie en kennis;
- ☒ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;
- ☒ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.

[d.d. do 21 juni 2012]

Andere overwegingen

- Is er in uw project nagedacht over wannéér de verschillende stakeholders zouden moeten worden betrokken en waartoe? (in relatie tot de plan- en besluitvorming; wanneer en waarom?)
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
- Werd in uw project, bij het uitdenken van participatieve activiteiten, een bewuste keuze gemaakt voor de toe te passen participatiemethode en de hoeveelheid invloed die hierbij aan stakeholders werd gegeven? (bv. i.c.m. het gebruik van de participatieladder van Arnstein, Pröpper of Edelenbos)?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ❖ Deelvraag 3: Waarom is de interactieve beleidsvorming op deze wijze georganiseerd en waarom zijn deze keuzes gemaakt; en in hoeverre werden deze organisatie en gemaakte keuzes beïnvloed door de projectomgeving (institutionele omgeving)? ❖ Deelvraag 4: Is er een gestandaardiseerde aanpak van de interactieve beleidsvorming mogelijk binnen de context van de invloed van de projectomgeving (institutionele omgeving)? (is er ruimte?) |
|---|

4. Deel II: bepalen (brede) projectomgeving in termen van institutionele factoren en de ruimte voor een gestandaardiseerde aanpak

In de besluitvorming over projecten speelt, naast technische overwegingen (efficiëntie, effectiviteit), ook de aanwezigheid van instituties (legitimiteit) een rol. De aanwezigheid van deze instituties (een soort controlemechanismen van de projectomgeving) heeft een beperkend effect op de keuzevrijheid van het projectteam c.q. het projectmanagement. Om de invloed van de omgeving op de gemaakte beslissingen ten aanzien van de 'omgang met stakeholders en hun belangen' te bepalen, zal daarom worden onderzocht wat de rol van de *institutionele context* was bij de gemaakte beslissingen hieromtrent. Dit zal worden gedaan aan de hand van het institutionaliseringsmodel van Scott (2012). Hij beschrijft de institutionele omgeving aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, de normatieve en de cultureel-cognitieve pijler.

Bij de *regulatieve pijler* kan worden gedacht aan de beperkende rol van wetten en procedures. Bij de *normatieve pijler* kan worden gedacht aan de rol van normen en een gedragscode bij het maken van beslissingen. Bij de *cultureel-cognitieve pijler*, ten slotte, kan worden gedacht aan de beperkingen die cultuur en het gebruik van beschikbare kennis en tools stellen aan het maken van beslissingen.

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende *institutionele elementen* een rol speelden in uw project ten aanzien van de belangrijkste issues in de omgang met stakeholders? [eerder geselecteerde issues]

Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed op? (1 = geen significante rol; 3 = significante rol)	
	PJ ALG	Opmerkingen
• Wetten, regels en reglementen	3	Absoluut van grote invloed, maar zijn dan vooral kaderstellend. Bij onteigening op basis van een koninklijk besluit heb je bv. principes als 'zijn de plannen vantevoren voldoende voorgelegd?' Die zijn niet duidelijk omschreven (de regels), maar er moet wel terdege rekening mee worden gehouden. Basis waarop wordt onteigend, maar ook RO-wetgeving (inspraak).
• Beleidskaders, procedures en protocollen	3	Bv. meerjarenschema's.
• Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie	3	Geven duidelijkheid (kaderstellend). Uitspraken.
• Professionele standaarden	2	(ISO, kwaliteitstandaarden)
• Anders: provinciale richtlijnen	3	Kaderstellend. Bv. 'Duurzaam Veilig'
• Normen en waarden	3	Integriteit. 'Algemene beginselen behoorlijk bestuur'. Maar ook: de 'compententies samenbindend leiderschap' die de PZH bij haar projectleiders actief ontwikkelt (ook weer kaderstellend qua invloed).
• Gebruik standaard modellen en kennis (van twee kanten te bekijken)	1(+)	Positieve invloed (helpend, bijvoorbeeld bij risico-analyses). Vrij in gebruik. Nuttig: UAVcg.
• Gedeelde mindset (opleiding, sector)	1/2	
• Gebruik technische standaarden	3	
• Routines (van twee kanten te bekijken)	2	Bv.. tradities (suggestie).
• Cultuur en gewoonten	1	Juist niet! De provincie kijkt juist per project en contractkeuze hoe ze het wil aanpakken. Ook zijn de medewerkers van diverse pluimage.
• Anders: politieke circuit	3	Geen technocratische benadering; dat kan echt niet meer. De politieke arena is zeker van grote invloed op de te maken beslissingen.

Overige opmerkingen:

- Gemene deler: niet echt beperking... meestal kaderstellend!
- Convenanten gesloten met belangrijke stakeholders (risico-dragers) bepalen de harde randvoorwaarden (m.n. m.b.t. budget e.a. afstemming) van een project. Deze gaan vooral over de bijdragen van partijen aan het begin van een project (instapvoorwaarden). Aan de afpraken uit deze convenanten moet/kan niet getornd worden.
- PO&U = procesbeschrijving.
- Opmerking: politieke 'daadkracht': we gaan beginnen!

- ❖ Deelvraag 5: Welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming zouden kunnen worden gestandaardiseerd; bij welke aspecten is dit mogelijk en wenselijk?

5. Deel III: onderzoeken waaruit een gestandaardiseerde aanpak zou kunnen bestaan

Uit het vorige deel is gebleken dat bij enkele van de genomen beslissingen, over de omgang met belangrijke issues [BENOEMEN], de invloed van de *institutionele context (omgeving)* relatief gering was. De omgang met deze typen issues zou mogelijk in aanmerking kunnen komen voor standaardisatie.

- Kunt u aangeven welke van de 'kritieke fasen' van en 'kritieke aspecten' voor de organisatie van interactieve beleidsvorming voor standaardisatie in aanmerking kunnen komen? (gegeven dat er 'ruimte' voor standaardisatie is, ofwel: dat de invloed van de *institutionele context* gering is; en o.b.v. of dit mogelijk en wenselijk is)

Fase	Wenselijk?	Mogelijk?	Opmerkingen
<u>Exploratie</u> : een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	Ja	Ja	
<u>Initiatief</u> : uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden	Ja	Ja	Mogelijk niet altijd 'slim' om dit te doen, om strategische overwegingen. Aan de andere kant werken jullie vaak met een projectgroep en een stuurgroep e.d.
Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen	Ja	o.v.	Gebeurt heel vaak niet vernam ik uit de interviews. Meestal stelt de PZH zelf een PD en doelen op.
Gezamenlijk problemen oplossen	Ja	Ja	Mogelijk niet altijd 'slim' om dit te doen, om strategische overwegingen.
Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief	Ja	o.v.	Mogelijk niet altijd 'slim' om dit te doen, om strategische overwegingen. Kleine projecten, misschien eerst weinig belangen: als je naar draagvlak gaat zoeken kun je ook problemen aanwakkeren?

Kritiek aspect	Wenselijk?	Mogelijk?	Opmerkingen
☐ Doel(bepaling);	Ja	Ja	
☐ De selectie van deelnemers;	Ja	Ja	Strategische keuze
☐ Rekening houden met motivatie en houding van de actoren;	Ja	Ja	Niet teveel willen anticiperen?
☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;	Ja?	o.v.	Het gaat hier om bestuurlijke commitment en juridische waarborging van 'vrije consultatie' (dus niet al verplichte inspraak)...
☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	Ja	o.v.	Het gaat hier vooral om of het mogelijk is een lange termijn omgang met de omgeving te waarborgen...
☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;	Ja	Ja	Lijkt me een minimale voorwaarde voor een goed doordacht interactieproces.
☐ De rollen en rolverdeling;	Ja	Ja	Doen jullie altijd al.
☐ De (spel)regels en procesafspraken;	Ja	Ja	Idem dito.
☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	Ja	o.v.	Mogelijk niet altijd 'slim' om dit te doen, om strategische overwegingen.
☐ Informatie en kennis;	Ja	ja	Altijd goed om een kennisbank te

			hebben en sommige stakeholders te 'empoweren'.
☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	Ja	O.V.	Lijkt me niet altijd beschikbaar. Bv. bij projecten met een te strak budget en tijdschema.
☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	Ja	O.V.	Idem.

Respondent 3

Interview-data

Starttijd – eindtijd	11:00 - 12:30 en 15:30 – 16:00 u. (bij benadering)
Datum interview - feedback	15/6/2012
Locatie	PRO6 Managers, Amersfoort
Gegevens geïnterviewde:	
Naam	[respondent 3]
Titel	-
Leeftijd	-
Project	N210
Functie	Projectdirecteur/projectmanager/anders: projectleider (verantwoordelijke voor het totale project; vergelijkbaar rol van [respondent 2] bij N207 –aangeduid met sr. projectmanager-)
Ervaring (in project)	Vooraf betrokken bij de laatste fase van de voorbereiding en bij de aanbesteding. Hierbij merkt de geïnterviewde op dat de aandacht voor omgevingsmanagement ca. 7 jaar terug (bij aanvang van het project) nog in de kinderschoenen stond. In dit project gaat de interactie met stakeholders dan ook niet verder dan communicatie, bv. d.m.v. advertenties, een informatieve website en het houden van presentaties.
Concrete bezigheden tijdens project	Leiding geven aan het projectteam, communicatie met bestuurlijke omgeving

1. Inleiding en aanleiding (doel: checken herkenning problematiek)

Het onderwerp van mijn onderzoek is 'de omgang met stakeholders en hun belangen bij provinciale infrastructuurprojecten' en hierbij zal worden gekeken naar hoe deze omgang is vormgegeven doormiddel van een gepland traject (plan; vooraf genomen beslissingen) en ad-hoc genomen beslissingen over incidentele gebeurtenissen. Het einddoel van het onderzoek is om te bepalen of een deel van de aanpak van dit onderwerp gestandaardiseerd zou kunnen worden voor (weg)infrastructuurprojecten en waaruit die gestandaardiseerde aanpak dan zou kunnen bestaan.

Een van de aanleidingen van mijn onderzoek is de door betrokkenen waargenomen spanning tussen het sturen op efficiëntie –tijd en geld- door bijvoorbeeld provinciale bestuurders bij infrastructuurprojecten en de toegenomen aandacht van een zorgvuldige omgang met stakeholders van die projecten door het projectteam c.q. het projectmanagement. Volgens dit beeld zou een meer vroegtijdig en pro-actievere omgang met stakeholders in deze projecten volgens bestuurders vooral meer tijd en geld kosten ('je haalt er vooral meer problemen mee binnen').

- Herkent u zich in deze geschetste spanning? Waarom wel/niet?

Ja. Maar er moet rekening mee worden gehouden dat er uitdagingen spelen in verschillende gedaanten op twee niveaus (contexten): op politiek-bestuurlijk-niveau en op ambtelijk-maatschappelijk niveau. Het eerste gaat over het draagvlak krijgen voor omgevingsmanagement op bestuurlijk niveau: hier speelt de vraag mee of je bestuurders duidelijk kan maken dat omgevingsmanagement nuttig is; dat het het project wat oplevert. De tweede uitdaging ligt bij het projectteam ten opzichte van de individuele stakeholders van het project; hoe overtuig je de omgeving van het nut van je project en de keuzes die je daarbij maakt?

Er wordt verder gesproken over de discussie rondom het belang van omgevingsmanagement aan de hand van het voorbeeld van de Rijnlandroute, een project waarbij [respondent 3] nauw betrokken is. Gaan voor een pro-actievere aanpak in een vroeg stadium vergt overtuigingskracht naar de bestuurders toe. Een zorg van de bestuurders is de 'bestuurlijke efficiency': je moet hen er van

overtuigen dat het verkrijgen van draagvlak voor de plannen zo gebeurt dat de beheersbaarheid van het project als geheel niet onder druk komt te staan én je moet hen er van overtuigen dat het zo gebeurt dat het project uiteindelijk ten goede komt. Twee vragen zijn dus bij omgevingsmanagement cruciaal: hoe ga je om met de omgeving en hoe overtuig je bestuurders van de nut- en noodzaak ervan voor het project?

Een tendens die [respondent 3] opmerkt in de maatschappij en die een andere spanning zou verhullen is dat men steeds meer betrokkenheid bij de projecten eist terwijl bestuurders steeds 'staan' op hun mandaat. Het gaat hierbij om een spanning tussen horizontale en verticale sturing ten opzichte van het project (vgl. horizontale en verticale democratie; artikel Koppenjan *et al.*, 2007).

Over een andere aanleiding van mijn onderzoek: het rapport van de commissie Elverding stelt hij vervolgens dat de assumptie van Elverding om 'alles te delen met stakeholders, in een vroeg stadium' niet is aangetoond. Het draait allemaal vooral om de afstemming van belangen.

- Klopt volgens u de perceptie dat (provinciale) bestuurders vooral sturen op projectmatige wijze, d.w.z. op kosten en tijd (efficiëntie en effectiviteit)?
[niet als zodanig op in gegaan]
- Klopt volgens u de perceptie dat het projectteam vooral stuurt op procesmatige wijze, d.w.z. op zorgvuldigheid in de omgang met stakeholders en legitimiteitsvraagstukken?
[niet als zodanig op in gegaan]
- Bent u van mening dat projectmedewerkers beter het belang van een vroegtijdige en pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' voor het succes van een project kunnen inschatten?
[niet als zodanig op in gegaan]

❖ Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming en welke aspecten van de organisatie ervan kunnen worden onderscheiden?

2. Definities (doel: checken bekendheid hoofdonderdelen)

Het interview zal met name gaan over de afwegingen en beslissingen met betrekking tot de omgang met stakeholders en hun belangen in de projecten. 'Stakeholders' wordt hierbij breed opgevat: het gaat om alle groepen en individuen uit de projectomgeving, alle belanghebbenden buiten het projectteam om.

Voor het onderwerp 'de omgang met stakeholders en hun belangen' zijn in de literatuur en praktijkdocumentatie (rapporten, handleidingen, werkboeken e.d.) vele termen in de omloop.

➤ Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met de volgende termen?

Participatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Publiekparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Burgerparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Stakeholderparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Omgevingsmanagement	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Interactieve beleidsvorming	Onbekend	<u>1</u>	2	3	4	5	Zeer bekend

Overige opmerkingen:

- De waarderingen gaan uit van het moment waarop het interview is gehouden, niet van het moment ten tijde van het werken 'op' het project.
- Een belangrijke constatering is volgens [respondent 3] dat beleidsvormers juist te weinig kennis hebben van de term en het belang omgevingsmanagement.

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende termen worden gehanteerd bij provinciale infrastructuurprojecten waarbij u betrokken bent en bent geweest?

Participatie	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Bijna altijd
Publieksparticipatie	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Bijna altijd
Burgerparticipatie	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Bijna altijd
Stakeholderparticipatie	Nooit	<u>1</u>	<u>2</u>	3	4	5	Bijna altijd
Omgevingsmanagement	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	<u>5</u>	Bijna altijd
Interactieve beleidsvorming	Nooit	<u>1</u>	2	3	4	5	Bijna altijd

- De term 'omgevingsmanagement' neemt de laatste tijd steeds meer toe in gebruik. Aan welke taken denkt u bij de term 'omgevingsmanagement' in de fasen vóór de realisatie van een infrastructuurproject?
- Het creëren van draagvlak voor de plannen; het legitimeringsproces.
 - In overleg met betrokkenen (bewoners, bedrijven, maatschappelijke groeperingen) alle belangen die in het project spelen afstemmen.
 - Alle interacties en (inhoudelijke) zaken met onafhankelijke derden, hierbij moet ook worden gedacht aan het afsluiten van contracten, grondzaken e.d.
- Aan welke taken kan volgens u nog meer worden gedacht bij de term 'omgevingsmanagement' in deze fasen, naast het coördineren van 'de omgang met stakeholders en hun belangen'?
- Zie vorige antwoord.
- Aan welke taken (of: Waaraan) denkt u bij de term 'interactieve beleidsvorming'?
- N.v.t. (i.v.m. het niet bekend zijn met de term).
- Wat is volgens u het nut van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project?
- [respondent 3] lijkt overtuigd te zijn van de nut- en noodzaak van omgevingsmanagement voor het creëren van draagvlak en medewerking voor de plannen. Tijdens het interview blijkt dat dit belang vooral voorop staat bij de wens pro-actiever om te gaan met stakeholders en hun belangen, in een vroeg stadium. Het belang zit hem vooral in het wegnemen van weerstand (i.t.t. bv. belangen als het inhoudelijk verrijken van het project).
- Ziet u nog andere voordelen hiervan?
- [niet als zodanig op in gegaan]
- Wat zijn volgens u de grootste nadelen hiervan?
- [niet als zodanig op in gegaan]

Overige opmerkingen:

- Bij de N210 was het handhaven van de verkeersverbinding tijdens de uitvoer (de beschikbaarheid) een belangrijk EMVI-beoordelingscriterium (inclusief boeteclausule). Er wordt ook kort een andere interessante casus besproken. Bij de N475 (D&C) heeft de aannemer voorgesteld de weg een paar weken lang volledig af te sluiten om de nieuwe weg zeer snel uit te voeren; zo'n aanpak was bij de N210 gewoonweg niet mogelijk, vanwege het belang van deze weg voor het ontsluiten van de Krimpenerwaard.

❖ Deelvraag 2: Hoe is de interactieve beleidsvorming georganiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten; welke keuzes zijn er hierbij gemaakt zowel over de vormgeving van het traject als tijdens het traject in de voorfase?

3. Deel I: onderzoeken interactief beleidvormingsproces (vormgeving traject en keuzes daarbij)

De organisatie van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project, wordt in de theorie o.a. beschreven doormiddel van het concept 'interactieve beleidsvorming'. Om verschillende redenen heb ik ervoor gekozen om deze term te hanteren in mijn onderzoek. Doormiddel van de volgende vragen zal worden onderzocht wat er allemaal komt kijken bij de organisatie van 'interactieve

beleidsvorming' bij provinciale infrastructuurprojecten. Aan bod komen de visie op de term 'stakeholders', de 'kritieke fasen van interactieve beleidsvorming' van Van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke aspecten voor succesvolle interactieve beleidsvorming van Baeten (2003).

Project algemeen

- Hoe zag de projectorganisatie eruit in uw project?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek]

Stakeholders

- Worden stakeholders bij provinciale infrastructuurprojecten (PZH) getypeerd of gecategoriseerd, bv. met behulp van 'standaard stakeholders'-modellen, bv. die van Freeman?
Dit is niet het geval, althans de PZH gebruikt niet zelf dit soort modellen. Het zou zo kunnen zijn dat de ondersteunende ingehuurde communicatiebureaus dat soort modellen gebruiken.
 - Zo ja: worden er ook 'standaard strategieën' gebruikt in de benadering van (omgang met) elk type stakeholder?
Dit is ook niet het geval bij de PZH. Het is wel een interessant vraag volgens [respondent 3] wat zo'n strategie dan zou kunnen zijn. De Kenniskring OM (KOM) denkt bv. over dit soort dingen na in het licht van het Mutual Gain-gedachtegoed (M2G).
- Ziet het projectteam bestuurders en volksvertegenwoordigers ook als aparte stakeholders die 'gemanaged' moeten worden om een project succesvol uit te voeren?
Ja, dit zou moeten, maar dit gebeurt niet structureel. Ook de bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten echt gemanaged worden. Er is volgens [respondent 3] niet slechts sprake van een hiërarchische relatie, indien een andere aanpak dan van bovenaf is voorgeschreven nodig is, moeten de bestuurders en volksvertegenwoordigers worden overtuigd dat de projectbelangen groter zijn dan hun individuele belangen inzake de aanpak van het project. Overigens zijn dit vooral issues die te maken hebben met 'projectwerk' en veel minder of niet met 'technisch werk'.
- Wat waren volgens u de belangrijkste stakeholders in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen]
- Wat waren de belangrijkste issues (belangrijkste zaken die speelden) met betrekking tot de omgang met deze stakeholders en hun belangen in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen]
 - Wat is er uiteindelijk besloten omtrent de omgang met deze belangrijkste stakeholders en issues en door wie?
[zie tabel en overige opmerkingen]

#	Belangrijkste stakeholders	Belangrijkste issues	Beslissingen inzake omgang met stakeholders en issues
1	Arentsen (Nederlek)	Japanse tuin.	RVS; uiteindelijk aangekocht.
2	Bewoners Van Eijck- en Van Ostadelaan (Coté c.s.)	Rotonde Carpe Diem en/of geluidsdempende maatregelen.	RVS; uitspraak rechter.
3	DZH (Duinwaterbedrijf ZH)	Gewichtige zienswijze. Omlegging i.v.m. pompstation.	[niet besproken; naar vragen bij interview met [respondent 1]]

Overige opmerkingen:

- Het bestuurlijke issue was volgens [respondent 3] dat er snel een nieuwe verbinding moest worden aangelegd, terwijl de huidige weg tijdens de werkzaamheden niet kon worden afgesloten ("niet op slot" kon) (EMVI).

Kritieke fasen

- Zou u de 'omgang met stakeholders en hun belangen' in uw project kunnen typeren als een vorm van 'interactieve beleidsvorming' (IBV)? Zo ja, waarom; zo nee, waarom niet?
(NB IBV = pro-actief, vroegtijdig, betrekken belanghebbenden in plan- en/of besluitvorming)
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
 - Is er bij uw project sprake van een planmatige aanpak vooraf van de 'omgang met stakeholders en hun belangen'? Zo ja, waar bestaat deze planmatige aanpak (vorm) dan uit?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek]
 - Indien er sprake is van een planmatige aanpak: wat is hierbij besloten over de omgang met te maken ad-hoc beslissingen?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek]
- Komen de volgende 'kritieke fasen' van interactieve beleidsvorming voor in uw project?

Fase	Komt voor?	In welke vorm?	Welke stakeholders waren betrokken?
<u>Exploratie</u> : een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	Ja/nee	Actorenanalyse (wordt niet systematisch gebruikt, meer ad-hoc; er worden ook geen 'actorendossiers' aangelegd.)	geen
<u>Initiatief</u> : uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden	Ja/nee	Niet op deze manier.	Meestal in de vorm van een projectgroep, bestaande uit directe stakeholders (bv. de betrokken gemeentes).
<u>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</u>	Ja/nee	Alleen PZH.	Op grote lijnen soms wel sprake van; verder niet (belangrijk onderscheid hierbij: tussen eisen en wensen).
<u>Gezamenlijk problemen oplossen</u>	Ja/nee	Wordt geprobeerd. Anders wordt het op bestuurlijk niveau bepaald.	-
<u>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief</u>	Ja/nee	GS (en PS) nemen uiteindelijk de belangrijke besluiten.	-

Overige opmerkingen:

- N.a.v. N210-project: : [respondent 3] geeft aan dat hij er steeds weer tegen aan loopt dat vele van deze stappen niet worden genomen. Het proces met de stakeholders zou grondiger en vroegtijdiger moeten worden aangegaan. De bewustwording over het belang van het vroegtijdig betrekken van stakeholders wordt wel steeds beter.

Onderdelen (aspecten)

Enkele kritieke aspecten voor de organisatie van interactieve beleidsvorming zijn de volgende twaalf.

- Kunt u aangeven met welke van deze aspecten rekening is gehouden in uw project?
 - ☐ Doel(bepaling);
 - ☐ De selectie van deelnemers; (die is er; ze worden niet bewust geselecteerd)
 - ☒ De motivatie en houding van de actoren; (d.m.v. stakeholderanalyse)
 - ☒ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving (impliciet, en expliciet in RO-wetgeving: inspraak)
 - ☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;
 - ☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming; (nee, er worden vooral ad-hoc beslissingen genomen)
 - ☒ De rollen en rolverdeling;
 - ☒ De (spel)regels en procesafspraken; (zijn er nog niet altijd, kan beter; maar bewustwording en gebruik ervan begint te ontstaan)
 - ☒ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;
 - ☐ Informatie en kennis; (is de PZH mee bezig, bv. door de Kenniskring OM)
 - ☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen; (alleen als nut- en noodzaak is aangetoond en meer op ad-hoc basis)
 - ☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning. (idem)

Opmerkingen:

- Het eerder gevallen punt van de rol van de beleidsmakers komt weer ter sprake. Het uitvoeren van omgevingsmanagementprincipes begint altijd te laat volgens [respondent 3]. Ook tijdens de beleidsvorming (dus vóór de initiatie van een project) zou al rekening moeten worden gehouden met het draagvlak vanuit de omgeving.

Andere overwegingen

- Is er in uw project nagedacht over wannéér de verschillende stakeholders zouden moeten worden betrokken en waartoe? (in relatie tot de plan- en besluitvorming; wanneer en waarom?)
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
- Werd in uw project, bij het uitdenken van participatieve activiteiten, een bewuste keuze gemaakt voor de toe te passen participatiemethode en de hoeveelheid invloed die hierbij aan stakeholders werd gegeven? (bv. i.c.m. het gebruik van de participatieladder van Arnstein, Pröpper of Edelenbos)?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]

- ❖ Deelvraag 3: Waarom is de interactieve beleidsvorming op deze wijze georganiseerd en waarom zijn deze keuzes gemaakt; en in hoeverre werden deze organisatie en gemaakte keuzes beïnvloed door de projectomgeving (institutionele omgeving)?
- ❖ Deelvraag 4: Is er een gestandaardiseerde aanpak van de interactieve beleidsvorming mogelijk binnen de context van de invloed van de projectomgeving (institutionele omgeving)? (is er ruimte?)

4. Deel II: bepalen (brede) projectomgeving in termen van institutionele factoren en de ruimte voor een gestandaardiseerde aanpak

In de besluitvorming over projecten speelt, naast technische overwegingen (efficiëntie, effectiviteit), ook de aanwezigheid van instituties (legitimiteit) een rol. De aanwezigheid van deze instituties (een soort controlemechanismen van de projectomgeving) heeft een beperkend effect op de keuzevrijheid van het projectteam c.q. het projectmanagement. Om de invloed van de omgeving op de gemaakte beslissingen ten aanzien van de 'omgang met stakeholders en hun belangen' te bepalen, zal daarom worden onderzocht wat de rol van de *institutionele context* was bij de gemaakte beslissingen hieromtrent. Dit zal worden gedaan aan de hand van het institutionaliseringsmodel van Scott (2012). Hij beschrijft de institutionele omgeving aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, de normatieve en de cultureel-cognitieve pijler.

Bij de *regulatieve pijler* kan worden gedacht aan de beperkende rol van wetten en procedures. Bij de *normatieve pijler* kan worden gedacht aan de rol van normen en een gedragscode bij het maken van beslissingen. Bij de *cultureel-cognitieve pijler*, ten slotte, kan worden gedacht aan de beperkingen die cultuur en het gebruik van beschikbare kennis en tools stellen aan het maken van beslissingen.

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende *institutionele elementen* een rol speelden in uw project ten aanzien van de belangrijkste issues in de omgang met stakeholders? [eerder geselecteerde issues]

Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed op? (1 = geen significante rol; 3 = significante rol)	
	PJ ALG	Opmerkingen
- Wetten, regels en reglementen - Beleidskaders, procedures en protocollen	<u>3</u>	Moet sterk rekening mee worden gehouden.
	<u>1</u>	Schrijven niet direct beperkingen voor. Beleid vormt o.a. de bindende randvoorwaarden (de kaders) voor een project.
	<u>3</u>	Indien aanwezig.
	<u>1</u>	Geen gebruik van ISO o.i.d..
- Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie - Professionele standaarden - Anders:	<u>nvt</u>	
	<u>1</u>	
	<u>1</u>	
	<u>nvt</u>	
- Normen en waarden - Gedeelte overtuigingen en aannamen - Gedragscodes - Anders:	<u>1</u>	
	<u>1</u>	
	<u>1</u>	
	<u>nvt</u>	
- Gebruik standaard modellen en kennis - Gedeelte mindset (opleiding, sector) - Gebruik technische standaarden - Routines - Cultuur en gewoonten	<u>1</u>	Allemaal nog niet aanwezig. De Kenniskring OM houdt zich ook met deze zaken bezig.
	<u>1</u>	
	<u>1</u>	
	<u>2</u>	Hier speelt de publieke taak een rol. Een top-down benadering voldoet gewoon niet meer hedentendage en meer betrokkenheid van de omgeving is een vereiste. De vraag is echte: hoé? Hier speelt dus ook die spanning tussen horizontale en verticale sturing een rol. Hierbij is het weer van belang onderscheid te maken tussen eisen en wensen.
Anders:	<u>nvt</u>	

Overige opmerkingen:

- Bovenstaande is niet, zoals gepland, besproken n.a.v. geselecteerde issues, maar meer generiek n.a.v. totale project én de issues die daarbij speelden.

❖ Deelvraag 5: Welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming zouden kunnen worden gestandaardiseerd; bij welke aspecten is dit mogelijk en wenselijk?

5. Deel III: onderzoeken waaruit een gestandaardiseerde aanpak zou kunnen bestaan

Uit het vorige deel is gebleken dat bij enkele van de genomen beslissingen, over de omgang met belangrijke issues [BENOEMEN], de invloed van de *institutionele context (omgeving)* relatief gering was. De omgang met deze typen issues zou mogelijk in aanmerking kunnen komen voor standaardisatie.

- Zou u per issue willen aangeven of het mogelijk is de aanpak ervan standaard uit te voeren bij provinciale infrastructuurprojecten en of dit ook wenselijk is?
[niet als zodanig op ingegaan; dit deel is niet aan de hand van de geselecteerde issues besproken]

- Kunt u aangeven welke van de 'kritieke fasen' van en 'kritieke aspecten' voor de organisatie van interactieve beleidsvorming voor standaardisatie in aanmerking kunnen komen? (gegeven dat er 'ruimte' voor standaardisatie is, ofwel: dat de invloed van de *institutionele context* gering is; en o.b.v. of dit mogelijk en wenselijk is)

Fase	Mogelijk? (2)	Wenselijk? (1)	Opmerkingen
<u>Exploratie</u> : een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	Ja /nee	Ja /nee	Belangrijk: een goed verhaal laten terugkomen in de doelstellingen.
<u>Initiatief</u> : uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden	Ja/nee (?)	Ja/nee (?)	Allemaal niet per definitie wenselijk en mogelijk (i.t.t. wat P2Managers en Twijnstra Gudde propageren met hun M2G-aanpak): bv. niet wenselijk bij kleine projecten; en niet mogelijk bij gebrek aan vertrouwen in beheersing en aan kennis en ervaring. Daarnaast twijfelt men of de aviezen van Elverding zomaar moeten worden opgevolgd.
Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen	Ja/nee (?)	Ja/nee (?)	
Gezamenlijk problemen oplossen	Ja/nee (?)	Ja/nee (?)	
Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief	Ja /nee	Ja /nee	Gedragen is hier: politiek/bestuurlijk gedragen + afwending weerstand. En nooit 100%!

Kritiek aspect	Mogelijk?	Wenselijk?	Opmerkingen
☐ Doel(bepaling);	Ja /nee	Ja* /nee	(gezamenlijk)
☐ De selectie van deelnemers;	Ja/ nee	Ja /nee	
☐ De motivatie en houding van de actoren;	Ja/ nee	Ja /nee	(rekening houden met)
☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;	Ja/ nee*	Ja /nee	Is nog geen sprake van.
☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	Ja /nee	Ja /nee	Is wat je doet met OM.
☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;	Ja* /nee	Ja /nee	Als het nu gebeurt is het op eigen initiatief. Zit nog niet in de cultuur ("is nog niet geland").
☐ De rollen en rolverdeling;	Ja /nee	Ja /nee	Gerelateerd: verwachtingenmanagement.
☐ De (spel)regels en procesafspraken;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	Ja /nee	Ja /nee	Belangrijk: het initiatief nemen en met een goed verhaal komen.
☐ Informatie en kennis;	Ja/nee (KOM)	Ja* /nee	Absoluut wenselijk!
☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	Ja/nee (KOM)	Ja /nee	Is er nog niet.
☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	Ja /nee	Ja /nee	Idem. Zaak van het projectmanagement.

Overige opmerkingen:

- Veel is wenselijk, maar niet mogelijk, omdat het bewustzijn van het nut van omgevingsmanagement tijdens de 'beleidsvorming' (door de afdeling V&V; die zich bezig houdt met het signaleren en prioriteren van problemen en projecten initieert en de opdracht ertoe geeft op basis van een kort functioneel PvE en een budget) er nog niet genoeg is. Het is van belang dat ook zij (in dat vroege stadium) al toetsen hoe hun plannen bij burgers vallen; en dat er dus niet alleen wordt getoetst op initiatief-niveau.
- Private bedrijven hebben nog erg weinig ervaring met het uitvoeren van de principes van OM.
- Veel projecten bij de PZH worden gemanaged als projecten door projectmanagers. Het is van hun management-stijl afhankelijk hoe dat gebeurt. Ook de toepassing van OM-principes van hun interesses, voorkeuren en ervaringen afhankelijk.
- Bij de N210 was de aannemer ook belast met de communicatie naar de omgeving (zij werden hierbij ondersteund door een team vanuit de PZH).
- Over de Burger Klankbordgroep: een moeilijkheid hierbij was de selectie van legitieme deelnemers. Hoe zorg je ervoor dat zo'n klankbordgroep de omgeving representeert, dat de klankbordrol legitiem is?

6. Afsluiting

- Heeft u nog suggesties voor mijn onderzoek aangaande de zojuist behandelde onderwerpen?
[respondent 3] raadt mij aan toch met medewerkers van groenprojecten te gaan praten. Bij dit soort projecten is omgevingsmanagement volgens hem nog meer nodig dan bij wegenprojecten. Dit heeft niet zozeer met het grotere ruimtegebruik van deze projecten te maken, alswel met dat er in de wet voor de stakeholders in deze projecten minder waarborgen zijn aangebracht voor inspraak e.d. (zoals wel het geval is bij de inpassingsprocedures (bestemmingsplanprocedures) waar weginfrastructuurprojecten mee te maken hebben).
- Heeft u nog vragen en/of andere opmerkingen?
N.v.t.

Ik wil u bij deze van harte bedanken voor de tijd die u heeft willen vrijmaken en voor uw interesse. Zou ik u de uitwerking mogen toesturen voor ter verificatie van de genoteerde antwoorden en eventuele feedback?

Respondent 4

Interview-data

Starttijd – eindtijd	13:00 – 14:30 u. (bij benadering)
Datum interview - feedback	12/6/2012
Locatie	Provinciehuis, Den Haag
Gegevens geïnterviewde:	
Naam	[respondent 4]
Titel	-
Leeftijd	-
Project	N207
Functie	Projectdirecteur/projectmanager/anders: op dit moment: projectleider 'uitvoering/realisatie' (eerste contactpersoon van de aannemer; ingehuurd projectmanager). Stuur het projectteam aan.
Ervaring (in project)	Vooraf betrokken (geweest) bij de uitvoering van het project.
Concrete bezigheden tijdens project	- Het laten uitvoeren van het project voor de opdrachtnemer (aannemer); - Contractmanagement (zorgen dat de aannemer zich houdt aan het contract); - Het nemen van beslissingen binnen het projectteam; - Het aansturen van het projectteam.

1. Inleiding en aanleiding (doel: checken herkenning problematiek)

Het onderwerp van mijn onderzoek is 'de omgang met stakeholders en hun belangen bij provinciale infrastructuurprojecten' en hierbij zal worden gekeken naar hoe deze omgang is vormgegeven doormiddel van een gepland traject (plan; vooraf genomen beslissingen) en ad-hoc genomen beslissingen over incidentele gebeurtenissen. Het einddoel van het onderzoek is om te bepalen of een deel van de aanpak van dit onderwerp gestandaardiseerd zou kunnen worden voor (weg)infrastructuurprojecten en waaruit die gestandaardiseerde aanpak dan zou kunnen bestaan.

Een van de aanleidingen van mijn onderzoek is de door betrokkenen waargenomen spanning tussen het sturen op efficiëntie –tijd en geld- door bijvoorbeeld provinciale bestuurders bij infrastructuurprojecten en de toegenomen aandacht van een zorgvuldige omgang met stakeholders van die projecten door het projectteam c.q. het projectmanagement. Volgens dit beeld zou een meer vroegtijdig en pro-actievere omgang met stakeholders in deze projecten volgens bestuurders vooral meer tijd en geld kosten ('je haalt er vooral meer problemen mee binnen').

- Herkent u zich in deze geschetste spanning? Waarom wel/niet?
[respondent 4] geeft aan zich niet zo in de geschetste spanning te herkennen. De spanning zal wel zo beleefd kunnen worden, maar hij is er van overtuigd dat een meer vroegtijdig en pro-actievere omgang met stakeholders in deze projecten zich uiteindelijk uitbetaalt. Als je doormiddel van omgevingsmanagement de eisen en wensen zo vroeg mogelijk goed kan inventariseren, dan zou omgevingsmanagement zelfs kostenverminderend kunnen zijn! Het is hierbij van belang duidelijk onderscheid te maken tussen wat de eisen en wat de wensen zijn binnen het project. De eisen staan voor wat de provincie volgens de wet en de gemaakte afspraken minimaal moet doen en de wensen staan voor wat daar bovenop komt en waarvoor geldt: de wens-houder betaalt!
- Klopt volgens u de perceptie dat (provinciale) bestuurders vooral sturen op projectmatige wijze, d.w.z. op kosten en tijd (efficiëntie en effectiviteit)?
Er zou best enige scepsis bij bestuurders kunnen bestaan ten opzichte omgevingsmanagement en de tijd en het geld die ze zou kunnen kosten, maar [respondent 4]

heeft deze scepsis nog niet veel meegemaakt bij de provinciale infrastructuurprojecten waarbij hij betrokken is geweest.

- Klopt volgens u de perceptie dat het projectteam vooral stuurt op procesmatige wijze, d.w.z. op zorgvuldigheid in de omgang met stakeholders en legitimiteitsvraagstukken?
[niet als zodanig op in gegaan]
- Bent u van mening dat projectmedewerkers beter het belang van een vroegtijdige en pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' voor het succes van een project kunnen inschatten?
Dit gaat volgens [respondent 4] misschien wel op voor het stukje dagelijkse omgevingsmanagement -in de uitvoeringsfase waarbij je als het ware in de achtertuin bezig bent-, maar niet voor het intensieve omgevingsmanagement van de planfase. Bij dat laatste zijn bestuurders vaak nauw betrokken als vertegenwoordigers van de provincie.

Overige opmerkingen:

- De gemeente Ouderkerk was niet tegen het project, maar voorstander met een enkele 'mits en maar' gerelateerd aan de vermeende belasting van wegen bij Ouderkerk, die zou ontstaan als gevolg van de komst van de weg. Wettelijk gezien (geluidsbelasting) hoefde de provincie hier niks aan te doen. Toch is er aan de gemeente tegemoet gekomen met de komst van geluidwerende maatregelen, zodat de gemeente in de toekomst in het gebied kon blijven bouwen. Omgevingsmanagement gaat ook over meedenken en samenwerken ook al is dat bij de wet niet verplicht.
- Omgevingsmanagement is breder dan het communiceren met een vooraf geselecteerd groepje belangrijke stakeholders (vooral in het begin); het gaat óók juist om de mensen die er elke dag mee te maken gaan krijgen (realisatie).

❖ Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming en welke aspecten van de organisatie ervan kunnen worden onderscheiden?

2. Definities (doel: checken bekendheid hoofdonderdelen)

Het interview zal met name gaan over de afwegingen en beslissingen met betrekking tot de omgang met stakeholders en hun belangen in de projecten. 'Stakeholders' wordt hierbij breed opgevat: het gaat om alle groepen en individuen uit de projectomgeving, alle belanghebbenden buiten het projectteam om.

Voor het onderwerp 'de omgang met stakeholders en hun belangen' zijn in de literatuur en praktijkdocumentatie (rapporten, handleidingen, werkboeken e.d.) vele termen in de omloop.

- Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met de volgende termen?

Participatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Ze
Publieksparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	5	Ze
Burgerparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	5	Ze
Stakeholderparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Ze
Omgevingsmanagement	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Ze
Interactieve beleidsvorming	Onbekend	1	2	<u>3</u>	4	5	Ze

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende termen worden gehanteerd bij provinciale infrastructuurprojecten waarbij u betrokken bent en bent geweest?

Participatie	Nooit	1	2	3	4	<u>5</u>	Bijna altijd
Publieksparticipatie	Nooit	1	2	<u>3</u>	<u>4</u>	5	Bijna altijd
Burgerparticipatie	Nooit	1	2	<u>3</u>	<u>4</u>	5	Bijna altijd
Stakeholderparticipatie	Nooit	1	2	3	4	<u>5</u>	Bijna altijd
Omgevingsmanagement	Nooit	1	2	3	4	5	Bijna altijd
Interactieve beleidsvorming	Nooit	1	2	<u>3</u>	4	5	Bijna altijd

(de term wordt niet vaak gebruikt (er is bv. geen omgevingsmanager), maar het gebeurt wel!)

- De term 'omgevingsmanagement' neemt de laatste tijd steeds meer toe in gebruik. Aan welke taken* denkt u bij de term 'omgevingsmanagement' in de fasen vóór de realisatie van een infrastructuurproject? (*of: aspecten, doelen, aandachtsgebieden/punten)
 - De vraag in hoeverre je de omgeving (aanwonenden en ander partijen die betrokken zijn in het gebied) in een vroeg stadium van het project betreft: bij het bespreken van alternatieven, het vaststellen van criteria, bij het maken van afwegingen e.d. En hoe breed deze groep moet zijn.
 - Het laten meedenken van deze partijen (bv. over de inpassing).
- Aan welke taken (of: Waaraan) denkt u bij de term 'interactieve beleidsvorming'?
N.v.t. (i.v.m. het niet zo bekend zijn met de term).
- Wat is volgens u het nut van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project?
Het nut zit hem volgens [respondent 4] vooral in het snel kunnen inventariseren van eisen en wensen met betrekking tot het project, zodat je daar op kan inspelen. Daarnaast is het vooral nuttig om draagvlak te creëren voor de plannen. Hij geeft aan niet helemaal zeker te weten of het nut van het gebruiken van kennis uit de omgeving in de planvorming van het project ook bij dit project van toepassing is (kan bv. het geval zijn bij het localiseren van archeologische vindplaatsen).
 - Wat zijn volgens u de grootste nadelen hiervan?
Die zijn er niet, althans [respondent 4] heeft ze niet ondervonden bij de provinciale projecten waar hij aan heeft meegewerkt. Sterker nog: het lijkt hem vooral "stom" als je niet aan omgevingsmanagement doet! Hij weet wel een voorbeeld van een project waar de toepassing van omgevingsmanagementprincipes voor significante problemen heeft gezorgd, bijvoorbeeld bij de aanleg van het laatste stukje van de A4 (daar beginnen ze nu pas met de uitvoer terwijl het tracé al jaren vast ligt). Het is hem niet bekend of de problemen werden veroorzaakt door een gebrek of een teveel aan omgevingsmanagement.

❖ Deelvraag 2: Hoe is de interactieve beleidsvorming georganiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten; welke keuzes zijn er hierbij gemaakt zowel over de vormgeving van het traject als tijdens het traject in de voorfase?

3. Deel I: onderzoeken interactief beleidvormingsproces (vormgeving traject en keuzes daarbij)

De organisatie van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project, wordt in de theorie o.a. beschreven doormiddel van het concept 'interactieve beleidsvorming'. Om verschillende redenen heb ik ervoor gekozen om deze term te hanteren in mijn onderzoek. Doormiddel van de volgende vragen zal worden onderzocht wat er allemaal komt kijken bij de organisatie van 'interactieve beleidsvorming' bij provinciale infrastructuurprojecten. Aan bod komen de visie op de term 'stakeholders', de 'kritieke fasen van interactieve beleidsvorming' van Van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke aspecten voor succesvolle interactieve beleidsvorming van Baeten (2003).

Project algemeen

- Hoe zag de projectorganisatie eruit in uw project?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek]

Stakeholders

- Worden stakeholders bij provinciale infrastructuurprojecten (PZH) getypeerd of gecategoriseerd, bv. met behulp van 'standaard stakeholders'-modellen, bv. die van Freeman?
[respondent 4] geeft aan dit niet te weten. De stakeholders al in kaart gebracht toen hij instroomde. Hij vermoedt dat er niet binnen de PZH een speciaal model voor wordt gebruikt. Veel werk, zoals het maken van een schetsontwerp (hierbij hoort een stakeholderanalyse) wordt uitbesteed. Bij provinciale infrastructuurprojecten werken vanuit de PZH dan ook geen 'doe-mensen', maar vooral managers. De gebruikte modellen zijn daarom waarschijnlijk afhankelijk van de specifieke ingeschakelde bureaus.
 - Zo ja: worden er ook 'standaard strategieën' gebruikt in de benadering van (omgang met) elk type stakeholder?
Nee. Dit is vooral maatwerk (per project; en afhankelijk van wie het project mag uitvoeren).

- Ziet het projectteam bestuurders en volksvertegenwoordigers ook als aparte stakeholders die 'gemanaged' moeten worden om een project succesvol uit te voeren?
Ja, ze worden als aparte stakeholders benoemd. Hierbij is wel sprake van een redelijk hiërarchische relatie. Deze interne stakeholders bestaan o.a. uit Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS), maar het contact verloopt vooral via de interne opdrachtgever vanuit P&P en de sr. projectmanager ([respondent 2]).
- Wat waren volgens u de belangrijkste stakeholders in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen]
- Wat waren de belangrijkste issues (belangrijkste zaken die speelden) met betrekking tot de omgang met deze stakeholders en hun belangen in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen]
 - Wat is er uiteindelijk besloten omtrent de omgang met deze belangrijkste stakeholders en issues en door wie?
[zie tabel en overige opmerkingen]

#	Belangrijkste stakeholders	Belangrijkste issues	Beslissingen inzake omgang met stakeholders en issues
1	ZH Landschap/gemeenten/ RWZI/volkstuinen	Ligging/impact.	?
2	Gemeente Gouda	Financiën, impact in de omgeving	?
3	RWS	Brugbediening (speelt op dit moment)	?
4	Gemeente Ouderkerk	Beloofd bedrijventerrein, verkeerstoename op wegen in de gemeente.	Provinciaal bestemmingsplan.

Kritieke fasen

- Zou u de 'omgang met stakeholders en hun belangen' in uw project kunnen typeren als een vorm van 'interactieve beleidsvorming' (IBV)? Zo ja, waarom; zo nee, waarom niet?
(NB IBV = pro-actief, vroegtijdig, betrekken belanghebbenden in plan- en/of besluitvorming)
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
 - Is er bij uw project sprake van een planmatige aanpak vooraf van de 'omgang met stakeholders en hun belangen'? Zo ja, waar bestaat deze planmatige aanpak (vorm) dan uit?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek]
 - Indien er sprake is van een planmatige aanpak: wat is hierbij besloten over de omgang met te maken ad-hoc beslissingen?
Voor zover [respondent 4] weet is er niet van tevoren zorgvuldig over nagedacht en zijn hiervoor geen richtlijnen en protocollen opgesteld ([respondent 2] zou dit moeten weten).
- Komen de volgende 'kritieke fasen' van interactieve beleidsvorming voor in uw project?

Fase	Komt voor?	In welke vorm?	Welke stakeholders waren betrokken?
<u>Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project</u>	Ja /nee	Mind-mapping.	Geen. Intern uitgevoerd.
<u>Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden</u>	Ja /nee	Afspraken en overeenkomst.	Met de gemeente Gouda.
<u>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</u>	Ja/ nee	Doelen in overleg vastgesteld (vermoeden).	Met de gemeente Gouda.
<u>Gezamenlijk problemen oplossen</u>	Ja/ nee	Niet.	(bij omgevingssessies zijn verschillend stakeholders betrokken geweest)
<u>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief</u>	Ja/ nee	Onbekend.	-

Overige opmerkingen:

- M.n. m.b.t de drie laatste stappen gaf de geïnterviewde aan niet zekere uitspraken te kunnen doen.

Onderdelen (aspecten)

Enkele kritieke aspecten voor de organisatie van interactieve beleidsvorming zijn de volgende twaalf.

- Kunt u aangeven met welke van deze aspecten rekening is gehouden in uw project?
 - ☒ Doel(bepaling);
 - ☒ De selectie van deelnemers;
 - ☒ De motivatie en houding van de actoren;
 - ☒ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving (*kan niet anders*)
 - ☒ De inbedding in de maatschappelijke omgeving; (*door interactie met maatschappelijke partijen*)
 - ☒ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming; (*communicatie- en project-plan (ontwerp, uitvoering); vastgelegd in PO&U (kwaliteitssysteem)*)
 - ☒ De rollen en rolverdeling;
 - ☒ De (spel)regels en procesafspraken; (*liggen ook vast in PO&U*)
 - ☒ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;
 - ☐ Informatie en kennis; (*dat wat er niet is (het meeste) wordt ingehuurd*)
 - ☒ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;
 - ☒ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.

Andere overwegingen

- Is er in uw project nagedacht over wannéér de verschillende stakeholders zouden moeten worden betrokken en waartoe? (in relatie tot de plan- en besluitvorming; wanneer en waarom?)
[respondent 4] vermoedt dat dit wel gebeurd is (maar geeft aan hierbij niet betrokken te zijn geweest).
- Werd in uw project, bij het uitdenken van participatieve activiteiten, een bewuste keuze gemaakt voor de toe te passen participatiemethode en de hoeveelheid invloed die hierbij aan stakeholders werd gegeven? (bv. i.c.m. het gebruik van de participatieladder van Arnstein, Pröpper of Edelenbos)?
Ja, dit is wel het geval. Er is bewust overwogen welke methode moest worden ingezet en de hoeveelheid invloed die aan de stakeholders moest worden gegeven. Dit was ook eerder in het project (voor de uitvoer) het geval.

- ❖ Deelvraag 3: Waarom is de interactieve beleidsvorming op deze wijze georganiseerd en waarom zijn deze keuzes gemaakt; en in hoeverre werden deze organisatie en gemaakte keuzes beïnvloed door de projectomgeving (institutionele omgeving)?
- ❖ Deelvraag 4: Is er een gestandaardiseerde aanpak van de interactieve beleidsvorming mogelijk binnen de context van de invloed van de projectomgeving (institutionele omgeving)? (is er ruimte?)

4. Deel II: bepalen (brede) projectomgeving in termen van institutionele factoren en de ruimte voor een gestandaardiseerde aanpak

In de besluitvorming over projecten speelt, naast technische overwegingen (efficiëntie, effectiviteit), ook de aanwezigheid van instituties (legitimiteit) een rol. De aanwezigheid van deze instituties (een soort controlemechanismen van de projectomgeving) heeft een beperkend effect op de keuzevrijheid van het projectteam c.q. het projectmanagement. Om de invloed van de omgeving op de gemaakte beslissingen ten aanzien van de 'omgang met stakeholders en hun belangen' te bepalen, zal daarom worden onderzocht wat de rol van de *institutionele context* was bij de gemaakte beslissingen hieromtrent. Dit zal worden gedaan aan de hand van het institutionaliseringsmodel van Scott (2012). Hij beschrijft de institutionele omgeving aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, de normatieve en de cultureel-cognitieve pijler.

Bij de *regulatieve pijler* kan worden gedacht aan de beperkende rol van wetten en procedures. Bij de *normatieve pijler* kan worden gedacht aan de rol van normen en een gedragscode bij het maken van beslissingen. Bij de *cultureel-cognitieve pijler*, ten slotte, kan worden gedacht aan de beperkingen die cultuur en het gebruik van beschikbare kennis en tools stellen aan het maken van beslissingen.

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende *institutionele elementen* een rol speelden in uw project ten aanzien van de belangrijkste issues in de omgang met stakeholders? [eerder geselecteerde issues]

Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed op? (1 = geen significante rol; 3 = significante rol)	
	PJ ALG	Opmerkingen
- Wetten, regels en reglementen - Beleidskaders, procedures en protocollen	3	
	2/3	Als het gekozen alternatief in het MPI terecht komt gelden er vooral regels over de uitgaven; deze werken soms belemmerend.
	2	Bezwaren kunnen zeker invloed hebben.
	1	
	nvt	
- Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie - Professionele standaarden - Anders:	3	Vastgelegd in vastgestelde mandaten (procedures).
	-	
	nvt	"In pak naar overleg" ☺
	nvt	
- Normen en waarden - Gedeelte overtuigingen en aannamen - Gedragscodes - Anders:	3	Gebruik van standaard modellen (neemt toe). Gebruik van zelfde beperkte kennis.
	1/2	Diverse opleidingen aanwezig.
	-	
	-	
	1	Cultuur verschilt al tussen bureaus. Niet één cultuur aanwezig binnen PZH. Invloed gering.
	nvt	
- Gebruik standaard modellen en kennis - Gedeelte mindset (opleiding, sector) - Gebruik technische standaarden - Routines - Cultuur en gewoonten - Anders:	3	Gebruik van standaard modellen (neemt toe). Gebruik van zelfde beperkte kennis.
	1/2	Diverse opleidingen aanwezig.
	-	
	-	
	1	Cultuur verschilt al tussen bureaus. Niet één cultuur aanwezig binnen PZH. Invloed gering.
	nvt	

Overige opmerkingen:

- Bovenstaande is niet, zoals gepland, besproken n.a.v. geselecteerde issues, maar meer generiek n.a.v. totale project én de issues die daarbij speelden.

- ❖ Deelvraag 5: Welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming zouden kunnen worden gestandaardiseerd; bij welke aspecten is dit mogelijk en wenselijk?

5. Deel III: onderzoeken waaruit een gestandaardiseerde aanpak zou kunnen bestaan

Uit het vorige deel is gebleken dat bij enkele van de genomen beslissingen, over de omgang met belangrijke issues [BENOEMEN], de invloed van de *institutionele context (omgeving)* relatief gering was. De omgang met deze typen issues zou mogelijk in aanmerking kunnen komen voor standaardisatie.

- Zou u per issue willen aangeven of het mogelijk is de aanpak ervan standaard uit te voeren bij provinciale infrastructuurprojecten en of dit ook wenselijk is?
[niet als zodanig op ingegaan; dit deel is niet aan de hand van de geselecteerde issues besproken]
- Kunt u aangeven welke van de 'kritieke fasen' van en 'kritieke aspecten' voor de organisatie van interactieve beleidsvorming voor standaardisatie in aanmerking kunnen komen?
(gegeven dat er 'ruimte' voor standaardisatie is, ofwel: dat de invloed van de *institutionele context* gering is; en o.b.v. of dit mogelijk en wenselijk is)

Fase	Mogelijk?	Wenselijk?	Opmerkingen
<u>Exploratie</u> : een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	Ja /nee	Ja /nee	Dit moet!
<u>Initiatief</u> : uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden	Ja */nee	Ja /nee	* Of je ze ook uitwisselt is een (strat.) keuze!
Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen	Ja /nee	Ja /nee	
Gezamenlijk problemen oplossen	Ja /nee	Ja /nee	
Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief	Ja /nee	Ja/nee	

Kritiek aspect	Mogelijk?	Wenselijk?	
☐ Doel(bepaling);	Ja /nee	Ja /nee	In principe is het standaard uitvoeren van deze onderdelen altijd mogelijk en het moet per situatie worden ingeschat of het wenselijk is, beter nog: of het (strategisch gezien) slim is! Het komt hierbij altijd neer op een keuze. # Soms niet goed mogelijk, bv. in het geval van een heksenketel: als belangen heel erg ver uiteen liggen (A4)
☐ De selectie van deelnemers;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De motivatie en houding van de actoren;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	Ja /nee #	Ja /nee	
☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De rollen en rolverdeling;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De (spel)regels en procesafspraken;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ Informatie en kennis;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	Ja /nee	Ja /nee	
☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	Ja /nee	Ja /nee	

Overige opmerkingen:

- Een standaard plan/aanpak ontwerpen ('zo gaan we het doen') is niet mogelijk. Het is wel mogelijk een bepaalde manier van aanpakken te beschrijven. Bijvoorbeeld: maak eerst eens een goede analyse van stakeholders: welke zijn er (en: heb je wel stakeholders?), wat zou hun inbreng kunnen zijn, waar zitten risico's en kansen, moet je wel of niet erbij halen? Dit zou inderdaad de vorm van een soort procesaanpak kunnen krijgen: hoe ga je dit aanpakken, welke stappen moet je maken en wat zul je per specifiek project wat meer moeten uitdiepen? [respondent 4] benadrukt dat men per project wel bewust moet nagaan of deze procesaanpak een juiste aanpak is voor het specifieke project 'at stake': moet de procesaanpak wel of niet worden toegepast? En waarom wel en waarom niet?
- Een interessant discussiepunt bij al deze onderwerpen is de rol van het PO&U, deze schrijft voor of zaken wél of niet kunnen worden toegepast.

6. Afsluiting

- Heeft u nog suggesties voor mijn onderzoek aangaande de zojuist behandelde onderwerpen?
-
- Heeft u nog vragen en/of andere opmerkingen?
[respondent 4] spreekt de wens uit graag de uitwerking van het interview te willen nalezen en het van commentaar te voorzien.

Ik wil u bij deze van harte bedanken voor de tijd die u heeft willen vrijmaken en voor uw interesse. Zou ik u de uitwerking mogen toesturen voor ter verificatie van de genoteerde antwoorden en eventuele feedback?

Respondent 5

Interview-data

Starttijd – eindtijd	10:45 – 12:30 u. (bij benadering)
Datum interview - feedback	21/6/2012
Locatie	Provinciehuis, Den Haag
Gegevens geïnterviewde:	
Naam	[respondent 5]
Titel	-
Leeftijd	-
Project	N207
Functie	Projectdirecteur/projectmanager/anders: voornamelijk werkzaam als assistent projectleider (met een breed werkveld) bij de N207.
Ervaring (in project)	Betrokken sinds 2007.
Concrete bezigheden tijdens project	- Ondersteunende werkzaamheden (projectmedewerker) - Controleren of ontwerpeisen goed worden verwerkt in het uitvoeringsontwerp (afstemming met projectleiders van de bouwcombinatie) (ontwerpleiding) - Begeleiden van vrijwel alle onderzoeken en vergunningsprocedures (conditionering)

1. Inleiding en aanleiding (doel: checken herkenning problematiek)

Het onderwerp van mijn onderzoek is 'de omgang met stakeholders en hun belangen bij provinciale infrastructuurprojecten' en hierbij zal worden gekeken naar hoe deze omgang is vormgegeven doormiddel van een gepland traject (plan; vooraf genomen beslissingen) en ad-hoc genomen beslissingen over incidentele gebeurtenissen. Het einddoel van het onderzoek is om te bepalen of een deel van de aanpak van dit onderwerp gestandaardiseerd zou kunnen worden voor (weg)infrastructuurprojecten en waaruit die gestandaardiseerde aanpak dan zou kunnen bestaan.

Een van de aanleidingen van mijn onderzoek is de door betrokkenen waargenomen spanning tussen het sturen op efficiëntie –tijd en geld- door bijvoorbeeld provinciale bestuurders bij infrastructuurprojecten en de toegenomen aandacht van een zorgvuldige omgang met stakeholders van die projecten door het projectteam c.q. het projectmanagement. Volgens dit beeld zou een meer vroegtijdig en pro-actievere omgang met stakeholders in deze projecten volgens bestuurders vooral meer tijd en geld kosten ('je haalt er vooral meer problemen mee binnen').

- Herkent u zich in deze geschetste spanning? Waarom wel/niet?
- [respondent 5] kan zich voorstellen waar die angst bij bestuurders vandaan komt. Meer interactie toelaten kan betekenen dat er zelf meer moeten worden nagedacht over bepaalde onderwerpen (bv. waar men dat eerder 'wel geloofde'); het kan tevens betekenen dat er rekening moet worden gehouden met meer wensen en meer eisen. Maar uiteindelijk zijn die wensen en eisen er toch wel en is het beter die 'naar voren te halen'. Je kunt ze beter in een vroeg stadium behandelen dan in de ontwerp- of uitvoeringsfase, dat is naast gemakkelijker ook waarschijnlijk goedkoper.

Het is hierbij wel belangrijk om de verwachtingen goed te managen, dus duidelijk te communiceren wat je van de omgeving verwacht en wat zij van jou kunnen verwachten. Hierbij moet je onderscheid maken tussen wensen en eisen; dit onderscheid moet ook duidelijk zijn tijdens de sessies. Het moet duidelijk zijn dat er zaken zijn die móeten, maar dat er ook zal worden gekeken naar de mogelijkheden met betrekking tot deze wensen, maar dat hierbij niet alles mogelijk is. Er komen veel wensen aan bod en veel daarvan vallen buiten de scope en dan is de vraag wie er voor die wensen gaat betalen als de provincie dit niet kan doen. Naast dat je duidelijk moet zijn, moet je de partijen (ook juist interne) ook

goed kennen in hoe zij met eisen en wensen om gaan, wat zij zien als eisen en wensen. Als je dit niet in de gaten houdt krijg je later alsnog te maken met ontevreden stakeholders.

Wat hierbij ook een rol speelt is de omslag in het denken naar het functioneel specificeren. Zowel interne als externe partijen zijn nog niet gewend om functionele eisen te formuleren en denken nog 'traditioneel'. Ook hier speelt het onderscheid tussen eisen en wensen: eisen (wat móet) maak je specifiek, dan de minder harde 'eisen': die maak je functioneel.

Als het verwachtingenmanagement goed wordt aanpakt, zal omgevingsmanagement vooral baten moeten opleveren voor je project, indien er goede afspraken zijn gemaakt over de interactie, de stakeholders serieus worden genomen en op tijd alle belangrijke eisen en wensen op tafel komen (vaak komen later ineens veel wensen erbij; dat moet je proberen te voorkomen).

- Klopt volgens u de perceptie dat (provinciale) bestuurders vooral sturen op projectmatige wijze, d.w.z. op kosten en tijd (efficiëntie en effectiviteit)?
Tijd en geld zijn altijd belangrijk; maar waar de nadruk op ligt, dat is project afhankelijk. Bij het ene project is budget belangrijker, bij het andere de tijd, maar de politiek is natuurlijk ook gevoelig voor meningen binnen de omgeving.

Omgevingsmanagement gaat echter veel verder dan het dealen met de echte stakeholders (belanghebbenden). Er wordt ook gepraat met bewoners, belangenverenigingen, de ANWB, fietsersbond en HISWA; partijen met weinig macht en weinig directe belangen. Wat bij OM wordt gerealiseerd is dat zij ook beschikken over belangrijke input, die ook kan gebruikt bij het overtuigen van de echte stakeholders. Met hun specifieke kennis en draagvlak maak je een sterker punt naar de stakeholders toe.

Volgens [respondent 5] hebben ze de omgang met een brede groep stakeholders goed aangepakt bij de N207. Er is veel gecommuniceerd met de omgeving en stakeholders; er zijn schetsessies (over ontwerpvoorstellen) gehouden; en veel nieuwsbrieven uitgegaan. Het heeft het project dan ook veel opgeleverd richting de realisatie. Als je de omgeving goed informeert, stellen ze later in het proces gerichte vragen, zijn ze meer betrokken en komen lastige vragen vaak niet meer terug tijdens de formele inspraak tijdens (RO-)procedures.

[respondent 5] kan zich de scepsis bij bestuurders wel voorstellen; maar gelooft zeker dat OM uit kan ook al is dat lastig hard te maken, omdat het moeilijk is te kwantificeren en je moet werken met wat-als-scenario's.

OM kan gewoon veel voordelen opleveren voor je project. Een klein voorbeeldje: bij de N207 zijn alle gronden minnelijk verworven; dat zegt wel wat. Ook een zaak als 'welstand', wat traditioneel als een horde voor het project wordt gezien ging in dit project erg goed, doordat men op tijd heeft aangeklopt bij de juiste instanties in de gemeente Gouda. Je zet de toon met een pro-actieve houding: als je partijen vroeg benadert en erkent als stakeholder. Als de provincie betrouwbaar is krijg je meer begrip voor je beslissingen, ook al zijn die beslissingen niet altijd voordelig voor alle partijen. Je moet altijd voorkomen dat de omgeving cynisch wordt. Je kan echt beter mensen met mensen die boos zijn dan mensen die cynisch, wantrouwend zijn! Boosheid valt op te lossen, bij cynisme is dat een stuk lastiger.

- Klopt volgens u de perceptie dat het projectteam vooral stuurt op procesmatige wijze, d.w.z. op zorgvuldigheid in de omgang met stakeholders en legitimiteitsvraagstukken?
[niet als zodanig op in gegaan]
- Bent u van mening dat projectmedewerkers beter het belang van een vroegtijdige en pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' voor het succes van een project kunnen inschatten?
[niet als zodanig op in gegaan]

❖ Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming en welke aspecten van de organisatie ervan kunnen worden onderscheiden?

2. Definities (doel: checken bekendheid hoofdonderdelen)

Het interview zal met name gaan over de afwegingen en beslissingen met betrekking tot de omgang met stakeholders en hun belangen in de projecten. 'Stakeholders' wordt hierbij breed opgevat: het gaat om alle groepen en individuen uit de projectomgeving, alle belanghebbenden buiten het projectteam om.

Voor het onderwerp 'de omgang met stakeholders en hun belangen' zijn in de literatuur en praktijkdocumentatie (rapporten, handleidingen, werkboeken e.d.) vele termen in de omloop.

- Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met de volgende termen?

Participatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Publieksparticipatie	Onbekend	1	2	3	<u>4</u>	5	Zeer bekend
Burgerparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Stakeholderparticipatie	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
Omgevingsmanagement	Onbekend	1	2	3	4	<u>5</u>	Zeer bekend
(paraplu-begrip)							
Interactieve beleidsvorming	Onbekend	1	2	<u>3</u>	4	5	Zeer bekend
(associatie met beleidsfase)							

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende termen worden gehanteerd bij provinciale infrastructuurprojecten waarbij u betrokken bent en bent geweest? (alleen N207)

Participatie	Nooit	1	2	<u>3</u>	4	5	Bijna altijd
Publieksparticipatie	Nooit	1	2	<u>3</u>	4	5	Bijna altijd
Burgerparticipatie	Nooit	1	2	3	<u>4</u>	5	Bijna altijd
Stakeholderparticipatie	Nooit	1	2	<u>3</u>	4	5	Bijna altijd
Omgevingsmanagement	Nooit	1	2	3	4	<u>5</u>	Bijna altijd
(als zodanig niet zoveel gebruikt)							
Interactieve beleidsvorming	Nooit	1	<u>2</u>	3	4	5	Bijna altijd

- De term 'omgevingsmanagement' neemt de laatste tijd steeds meer toe in gebruik. Aan welke taken denkt u bij de term 'omgevingsmanagement' in de fasen vóór de realisatie van een infrastructuurproject?
- Conditioneringsvraagstukken;
 - Een manier waarop je je project zo goed mogelijk afstemt met alle belanghebbenden en daarover ook duidelijk communiceert. Het benaderen van stakeholders en omwonenden en zo goed mogelijk communiceren met deze partijen; en klachten oppakken en doorcommuniceren naar de aannemer. Het takenpakket verschilt per fase: in de voorfase moet je ervoor zorgen dat de plannen landen en eisen en wensen inventariseren; in de uitvoering/realisatie houd je bezig met dingen die zijn gaan spelen in de directe omgeving, met het afhandelen van klachten.
 - Onder OM valt niet het inhoudelijke, het gaat meer om het goed organiseren van de interacties. Eigenlijk valt projectmanagement grotendeels samen met OM. Daarnaast heeft OM raakvlakken met andere activiteiten als ontwerpen en conditionering. De term is lastig om te omschrijven en verschilt bv. ook binnen de context van programma's en projecten.
- Aan welke taken kan volgens u nog meer worden gedacht bij de term 'omgevingsmanagement' in deze fasen, naast het coördineren van 'de omgang met stakeholders en hun belangen'?
[zie vorige vraag]
- Aan welke taken (of: Waaraan) denkt u bij de term 'interactieve beleidsvorming'?
- N.v.t. (i.v.m. het minder bekend zijn met de term en het associëren van de term met de 'beleidsvormingsfase').

- Wat is volgens u het nut van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project?
 - Ziet u nog andere voordelen hiervan?
[niet als zodanig op in gegaan] [zie uitwerkingen eerdere vragen]
 - Wat zijn volgens u de grootste nadelen hiervan?
[niet als zodanig op in gegaan] [zie uitwerkingen eerdere vragen]

❖ Deelvraag 2: Hoe is de interactieve beleidsvorming georganiseerd bij provinciale infrastructuurprojecten; welke keuzes zijn er hierbij gemaakt zowel over de vormgeving van het traject als tijdens het traject in de voorfase?

3. Deel I: onderzoeken interactief beleidvormingsproces (vormgeving traject en keuzes daarbij)

De organisatie van een pro-actieve 'omgang met stakeholders en hun belangen' in een vroeg stadium van een project, wordt in de theorie o.a. beschreven doormiddel van het concept 'interactieve beleidsvorming'. Om verschillende redenen heb ik ervoor gekozen om deze term te hanteren in mijn onderzoek. Doormiddel van de volgende vragen zal worden onderzocht wat er allemaal komt kijken bij de organisatie van 'interactieve beleidsvorming' bij provinciale infrastructuurprojecten. Aan bod komen de visie op de term 'stakeholders', de 'kritieke fasen van interactieve beleidsvorming' van Van Driessen *et al.* (2001) en de kritieke aspecten voor succesvolle interactieve beleidsvorming van Baeten (2003).

Project algemeen

- Hoe zag de projectorganisatie eruit in uw project?
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden tijdens projectdocumentatie-onderzoek]

Stakeholders

- Worden stakeholders bij provinciale infrastructuurprojecten (PZH) getypeerd of gecategoriseerd, bv. met behulp van 'standaard stakeholders'-modellen, bv. die van Freeman?
Bij het opbouwen van het risico-dossier, tijdens de risico-start-up, wordt er wel bepaald welke stakeholders er zijn, of ze grote invloed kunnen uitoefenen op het project; of ze grote belangen hebben en vervolgens wat de intensiteit van de benadering zou moeten zijn. Het eerste moment dat je over deze zaken gaat nadenken is iegenlijk tijdens het schrijven van een projectplan.

Er zijn geen modellen/indelingen en scenario's beschikbaar/voorgeschreven over hoe met ze om te gaan bij de PZH.

- Zo ja: worden er ook 'standaard strategieën' gebruikt in de benadering van (omgang met) elk type stakeholder?
[zie vorige vraag]
- Ziet het projectteam bestuurders en volksvertegenwoordigers ook als aparte stakeholders die 'gemanaged' moeten worden om een project succesvol uit te voeren?
Bij de provincie is sprake van een duidelijke hiërarchie. Bovenaan heb je GS en PS, die opereren op het politieke vlak. Aan een infrastructuurproject is vanuit GS een bestuurlijk opdrachtgever verbonden: de gedeputeerde van V&V (momenteel Ingrid de Bondt). Tussen deze bestuurlijke opdrachtgever en het projectteam is een ambtelijk opdrachtgever aangesteld. Deze ambtelijke opdrachtgever managed misschien meer de bestuurlijk opdrachtgever. De communicatielijnen lopen ook zo. Het projectteam is in wezen neutraal en heeft in principe geen belang bij het overtuigen van GS en PS. Een scopewijziging (projectkader) wordt via de ambtelijke opdrachtgever met de bestuurlijke opdrachtgever overlegd. Op bestuurlijk niveau wordt er vervolgens gekeken wat nou het probleem is en een beslissing genomen en dit wordt dan weer terug gecommuniceerd naar het projectteam. Direct de hogere regionen beïnvloeden is redelijk ongebruikelijk. Je moet ook oppassen dat de issues binnen het project niet te vaak 'politiek geladen' worden. Het is een zaak van binnen je opdracht en je 'niveau' te blijven.

- Wat waren volgens u de belangrijkste stakeholders in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen] (drie gevraagd)
- Wat waren de belangrijkste issues (belangrijkste zaken die speelden) met betrekking tot de omgang met deze stakeholders en hun belangen in uw project? [vgl. mijn lijstje; voorbereid door geïnterviewde]
[zie tabel en overige opmerkingen] (drie gevraagd)
 - Wat is er uiteindelijk besloten omtrent de omgang met deze belangrijkste stakeholders en issues en door wie?
[zie tabel en overige opmerkingen]

#	Belangrijkste stakeholders	Belangrijkste issues	Beslissingen inzake omgang met stakeholders en issues
1	Gem. Gouda (meebetalende partij)	Grootste uitdaging was het verwachtingenmanagement.	Er is een uitgebreide werkgroep opgezet (ontwerpgroepen waarin alle echte belanghebbenden waren vertegenwoordigd) in de ontwerpfase, die over zowel beleid als praktische zaken heeft overlegd. Er zijn meerdere sessies gehouden met deelteams (ontwerp, conditionering, communicatie; internen en externen bij elkaar).
2	RWS	Brug	-
3	DBI (onderhoudsorganisatie; onderdeel PZH)	Het niet op orde hebben van de interne communicatie en het uiteenlopen van interne belangen. Had ook te maken met de weinige ervaring met innovatieve contracten van DBI, de nog niet voltooide omslag van praktisch naar functioneel denken. Quote: "Soms is het lastiger je interne communicatielijnen op orde te hebben dan je externe."	DBI is in alle processen betrokken. Echter DBI heeft zowel een beleidsmatige als een uitvoerende tak. [respondent 5] had de uitvoerende kant eerder willen betrekken in het proces. Ook zou er volgens hem meer afstemming mogen zijn tussen die twee 'takken' van DBI.
	Verder: - Risico-sessies zouden volgens [respondent 5] zoveel mogelijk mét meerdere stakeholders moeten worden gedaan omdat losse sessies te veel tijd kosten en het bijeenbrengen van belangen en het delen van kennis creatieve oplossingen kan opleveren (voorwaarde: proberen zo vroeg mogelijk in het proces). - Het DBI moet eigenlijk als dé eindgebruiker worden gezien en in die hoedanigheid als stakeholder worden aangemerkt en worden meegenomen in het proces. - [respondent 5] is een voorstander van het met elkaar te laten praten van stakeholders tijdens sessies. Dit werkte echt goed bij de N207: men kent elkaars belangen en er wordt soms al naar een compromis gezocht tijdens de sessie.		

Kritieke fasen

- Zou u de 'omgang met stakeholders en hun belangen' in uw project kunnen typeren als een vorm van 'interactieve beleidsvorming' (IBV)? Zo ja, waarom; zo nee, waarom niet?
(NB IBV = pro-actief, vroegtijdig, betrekken belanghebbenden in plan- en/of besluitvorming)

[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]

- Is er bij uw project sprake van een planmatige aanpak vooraf van de ‘omgang met stakeholders en hun belangen’? Zo ja, waar bestaat deze planmatige aanpak (vorm) dan uit? *Beslissingen zijn niet echt op een ad-hoc basis genomen, maar er is ook niet per stakeholder een uitgebreide strategie uitgedacht. Wel is er van tevoren goed nagedacht over het intensief werken met teams waarbinnen alle stakeholders vertegenwoordigd waren. Of deze plannen ook echt op papier zijn gezet en er een stakeholderstrategie is gevormd, durft [respondent 5] niet met zekerheid te zeggen.*

Er is i.i.g. voor gezorgd dat iedereen zijn zegje kon doen. Dit heeft veel lastige vragen voorkomen bv. tijdens vergunningprocedures. Of er echt stakeholderdossiers zijn bijgehouden kan [respondent 5] niet zeggen, er is wel veel verslaglegging. Het zou volgens hem goed zijn als er een Relatics-achtig systeem bij de PZH zou worden geïmplementeerd, doormiddel van zo’n systeem kunnen stakeholders, eisen en wensen goed in de gaten worden gehouden en worden gemanaged. Zo kunnen afspraken ook beter worden nagekomen en hierover intern beter worden gecommuniceerd. Benaderen en afspraken maken is één, de gemaakte afspraken goed vastleggen is ook echt nodig en kan volgens [respondent 5] dan ook als een succesfactor voor omgevingsmanagement worden gezien.

- Indien er sprake is van een planmatige aanpak: wat is hierbij besloten over de omgang met te maken ad-hoc beslissingen? *[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview; afleiden]*

➤ Komen de volgende ‘kritieke fasen’ van interactieve beleidsvorming voor in uw project?

Fase	Komt voor?	In welke vorm?	Welke stakeholders waren betrokken?
<i>Exploratie: een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico’s en kansen van het project</i>	<i>Ja/nee</i>	<i>[eerder besproken: risico-sessie, groepbijeenkomsten]</i>	
<i>Initiatief: uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden</i>	<i>Ja/nee</i>		
<i>Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen</i>	<i>Ja/nee (bijna altijd o.l.v. een stuurgroep)</i>	<i>Doelen in projectplan Scope, probleemdefinitie, resultaat is taak stuurgroep (belangrijkste stakeholders) o.l.v. opdrachtgever.</i>	<i>PZH (als opdrachtgever)</i>
<i>Gezamenlijk problemen oplossen</i>	<i>Ja/nee</i>	<i>Schetsessies problemen oplossen met deelteams (bv. ontwerpteam!).</i>	<i>Omwonenden deelteams</i>
<i>Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief</i>	<i>Ja/nee</i>	<i>DO, inpassingsplan e.d. vastgesteld door PZH en gemeente.</i>	<i>Gemeente met provincie (sommige besluiten).</i>

Onderdelen (aspecten)

Enkele kritieke aspecten voor de organisatie van interactieve beleidsvorming zijn de volgende twaalf.

➤ Kunt u aangeven met welke van deze aspecten rekening is gehouden in uw project?

- ☒ Doel(bepaling);
- ☒ De selectie van deelnemers;
- (per stakeholder wordt bekeken wanneer te betrekken; zij zorgen zelf voor ‘de juiste mensen’)*
- ☐ De motivatie en houding van de actoren; *(niet echt een strategie voor opgesteld)*

- ☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving
(geen algemene regels, beleid over; afgezien van de RO-wetgeving en inspraak e.d.)
- ☒ De inbedding in de maatschappelijke omgeving; (wordt veel rekening mee gehouden)
- ☒ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;
- ☒ De rollen en rolverdeling;
- ☒ De (spel)regels en procesafspraken;
- ☒ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces; (bv. terugkoppeling)
- ☒ Informatie en kennis;
- ☒ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;
- ☒ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.

Andere overwegingen

- Is er in uw project nagedacht over wannéér de verschillende stakeholders zouden moeten worden betrokken en waartoe? (in relatie tot de plan- en besluitvorming; wanneer en waarom?)
[niet als zodanig op ingegaan; al informatie over gevonden, eerder tijdens interview]
- Werd in uw project, bij het uitdenken van participatieve activiteiten, een bewuste keuze gemaakt voor de toe te passen participatiemethode en de hoeveelheid invloed die hierbij aan stakeholders werd gegeven? (bv. i.c.m. het gebruik van de participatieladder van Arnstein, Pröpper of Edelenbos)?
Er is wel een ladder gebruikt met niveaus als meeweten, meedenken, e.d (suggestie). De afdeling communicatie werkt ook met categorieën als 'niet gevoelig/wel gevoelig' en 'standaard/maatwerk communicatie'(!). In dit project is er o.l.v. projectmanager Wilbert van Riemsdijk wel flink ingezet op meedenken en interactie. De besluitvorming blijft echter altijd de verantwoordelijkheid van de provincie. Je moet ook altijd duidelijk houden waar je wel en niet over spreekt tijdens sessies.

- ❖ Deelvraag 3: Waarom is de interactieve beleidsvorming op deze wijze georganiseerd en waarom zijn deze keuzes gemaakt; en in hoeverre werden deze organisatie en gemaakte keuzes beïnvloed door de projectomgeving (institutionele omgeving)?
- ❖ Deelvraag 4: Is er een gestandaardiseerde aanpak van de interactieve beleidsvorming mogelijk binnen de context van de invloed van de projectomgeving (institutionele omgeving)? (is er ruimte?)

4. Deel II: bepalen (brede) projectomgeving in termen van institutionele factoren en de ruimte voor een gestandaardiseerde aanpak

In de besluitvorming over projecten speelt, naast technische overwegingen (efficiëntie, effectiviteit), ook de aanwezigheid van instituties (legitimiteit) een rol. De aanwezigheid van deze instituties (een soort controlemechanismen van de projectomgeving) heeft een beperkend effect op de keuzevrijheid van het projectteam c.q. het projectmanagement. Om de invloed van de omgeving op de gemaakte beslissingen ten aanzien van de 'omgang met stakeholders en hun belangen' te bepalen, zal daarom worden onderzocht wat de rol van de *institutionele context* was bij de gemaakte beslissingen hieromtrent. Dit zal worden gedaan aan de hand van het institutionaliseringsmodel van Scott (2012). Hij beschrijft de institutionele omgeving aan de hand van drie pijlers: de regulatieve, de normatieve en de cultureel-cognitieve pijler.

Bij de *regulatieve pijler* kan worden gedacht aan de beperkende rol van wetten en procedures. Bij de *normatieve pijler* kan worden gedacht aan de rol van normen en een gedragscode bij het maken van beslissingen. Bij de *cultureel-cognitieve pijler*, ten slotte, kan worden gedacht aan de beperkingen die cultuur en het gebruik van beschikbare kennis en tools stellen aan het maken van beslissingen.

- Kunt u aangeven in hoeverre de volgende *institutionele elementen* een rol speelden in uw project ten aanzien van de belangrijkste issues in de omgang met stakeholders? [eerder geselecteerde issues]

Elementen (perspectief: intern én extern)	Van invloed op?	
	(1 = geen significante rol; 3 = significante rol)	
	PJ ALG	Opmerkingen
• Wetten, regels en reglementen • Beleidskaders, procedures en protocollen • Rechterlijke uitspraken/jurisprudentie • Professionele standaarden • Anders: provinciale richtlijnen	3	Sterk beperkend. #
	3	Kenmerkend voor een ambtelijke organisatie.
	2	Bv. RVS.
	1	~
• Normen en waarden • Gedeelte overtuigingen en aannamen • Gedragscodes	1	Op ander niveau (hoe snel beantwoord je je mail; beleefdheidsnormen). Normen en waarden spelen wel een rol zijn, maar niet voorgeschreven.
	1	
	1	
• Gebruik standaard modellen en kennis • Gedeelde mindset (opleiding, sector) • Gebruik technische standaarden • Routines • Cultuur en gewoonten	2	Geen voorschriften. Model moet juist ruimte bieden.
	2	Wel grote diversiteit binnen PZH. Maar per afdeling kan de dominantie van een bepaalde achtergrond wel van invloed zijn.
	3	NEN (wensen kunnen wel en niet; #), ISO
	1	
	2	Niet echt. Wel een beetje "Zo doen we het altijd".

Overige opmerkingen:

- Controle over het interne proces mag volgens [respondent 5] niet gaan over de interactie met stakeholders en hun issues (er geen beperkend effect op hebben). Bv. PO&U, een systeem over "hoe wij met elkaar werken", zou juist bevorderend voor dit soort zaken moeten zijn.
- Een standaard aanpak ontwerpen (bv. in mijn onderzoek) is op zich oké, maar die aanpak moet wel de ruimte bieden voor specificiteit.

❖ Deelvraag 5: Welke aspecten van de organisatie van de interactieve beleidsvorming zouden kunnen worden gestandaardiseerd; bij welke aspecten is dit mogelijk en wenselijk?

5. Deel III: onderzoeken waaruit een gestandaardiseerde aanpak zou kunnen bestaan

Uit het vorige deel is gebleken dat bij enkele van de genomen beslissingen, over de omgang met belangrijke issues [BENOEMEN], de invloed van de *institutionele context (omgeving)* relatief gering was. De omgang met deze typen issues zou mogelijk in aanmerking kunnen komen voor standaardisatie.

- Zou u per issue willen aangeven of het mogelijk is de aanpak ervan standaard uit te voeren bij provinciale infrastructuurprojecten en of dit ook wenselijk is?
[niet als zodanig op ingegaan; dit deel is niet aan de hand van de geselecteerde issues besproken]

- Kunt u aangeven welke van de 'kritieke fasen' van en 'kritieke aspecten' voor de organisatie van interactieve beleidsvorming voor standaardisatie in aanmerking kunnen komen? (gegeven dat er 'ruimte' voor standaardisatie is, ofwel: dat de invloed van de *institutionele context* gering is; en o.b.v. of dit mogelijk en wenselijk is) [standaard: altijd uit te voeren]

Fase	Wenselijk?	Mogelijk?	Opmerkingen
<u>Exploratie</u> : een gedegen inschatting van het beleidsnetwerk en risico's en kansen van het project	Ja /nee	Ja /nee	Mogelijk een stappenplan van te maken.
<u>Initiatief</u> : uitwisselen verwachtingen, voornemens inzet hulpbronnen en kiezen methoden	Ja /nee	Ja /nee	
Gezamenlijke probleemdefinitie en projectdoelen	Ja /nee	Ja /nee	Als het met meerdere stakeholders kán; doen! (sessie met stuurgroep)
Gezamenlijk problemen oplossen	Ja /nee	Ja /nee	
Besluitvorming op basis van een gedragen ontwerpalternatief	Ja */nee	Ja /nee	Bestuurders besluiten en de besluitvorming is gestandaardiseerd in procedures. *Democratische waarden als draagvlak zijn al gewaarborgd in die procedures. Eigenlijk gebeurt dt dus al; i.i.g. wil je niet een besluit nemen dat niet gedragen is.

Kritiek aspect	Wenselijk?	Mogelijk?	Opmerkingen
☐ Doel(bepaling);	Ja /nee	Ja /nee	Goed om in PO&U te zetten: hoe ga je hiermee om met je opdrachtgever?
☐ De selectie van deelnemers;	Ja /nee		Toevoeging: iets met Belbin-rollen doen?
☐ De motivatie en houding van de actoren;	Ja /nee		
☐ De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving;	Ja /nee		
☐ De inbedding in de maatschappelijke omgeving;	Ja /nee		
☐ Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming;	Ja /nee		
☐ De rollen en rolverdeling;	Ja /nee		
☐ De (spel)regels en procesafspraken;	Ja /nee		
☐ De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces;	Ja /nee		
☐ Informatie en kennis;	Ja /nee		[Suggestie]. Een kennissysteem opzetten is lastig bij de PZH.
☐ De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen;	Ja /nee		Niet uitbundig, maar er zijn altijd middelen voor beschikbaar. Je moet er ook niet op bezuinigen, maar kan de omgeving ook niet oneindig betrekken (misschien
☐ De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.	Ja /nee		

			zorg bestuurders) en de omgeving het idee geven dat je de besluitvorming uit handen geeft (weer verwachtingenmanagement)!
--	--	--	---

6. Afsluiting

- Heeft u nog suggesties voor mijn onderzoek aangaande de zojuist behandelde onderwerpen?
[respondent 5] spreekt de hoop uit dat de resultaten van mijn onderzoek een beetje richting kunnen geven aan omgevingsmanagement. Hij hoopt op een lijstje met do's and don'ts wat betreft OM en dat er iets wordt gezegd over de zinvolheid van OM, zodat dit eventueel kan worden gebruikt in discussies met bestuurders en volksvertegenwoordigers over deze materie.
- Heeft u nog vragen en/of andere opmerkingen?
-

Ik wil u bij deze van harte bedanken voor de tijd die u heeft willen vrijmaken en voor uw interesse. Zou ik u de uitwerking mogen toesturen voor ter verificatie van de genoteerde antwoorden en eventuele feedback?

Bijlage F: Standaard procesaanpak participatietrajecten

Zie volgende pagina.

