De bereikbaarheid van De Uithof ingewikkeld?

Een ontrafeling van de complexe context van het ruimtelijk domein met betrekking tot MIRT 'nieuwe stijl'

Inge de Broekert (5533287)

Master Publiek Management

Juli 2016

Begeleider: Karin Geuijen

Tweede lezer: Scott Douglas

Gemeente Utrecht: Martine van Rijn

Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Martin Zimmerman

Universiteit Utrecht

Voorwoord

Beste lezer,

Dit verslag is de afsluiting van mijn tamelijk lange studietijd. In heb in deze periode veel gedaan, gezien en kennis gemaakt met veel verschillende facetten van het leven. Ik heb na de bachelor Ruimtelijke Planning in Wageningen de master Publiek Management in Utrecht gedaan. Tussendoor twee jaar bestuur bij USV Protos en vrijwilligerswerk gedaan bij de Wilg. In 2013 heb ik voor mijn bachelor onderzoek gedaan naar het effect van participatiebeleid op de participatie van belanghebbenden die betrokken waren bij de plan- en besluitvorming voor de verbreding van de A27 bij Amelisweerd. Het organiseren van betrokkenheid van belanghebbenden in dergelijke projecten en de noodzaak ervan had mijn interesse. Na deze bachelor thesis heb ik inzicht gekregen in hoe complex ruimtelijke projecten zijn en hoe ingewikkeld het organiseren van betrokkenheid van belanghebbenden kan zijn. Ik ben de master Publiek Management gaan doen om te kijken naar de publieke prestaties die publieke organisaties trachten te leveren. Waarbij de vragen: 'Wat doe je? En voor wie doe je het?' centraal stonden. Deze masterscriptie is het eindproduct van deze master.

Er zijn veel mensen die mij door het proces van het schrijven van deze masterscriptie heen, geholpen hebben. Hen wil ik hiervoor graag bedanken; Als eerste Martine van Rijn en Martin Zimmerman, zij hebben mij, vanuit hun posities bij de gemeente Utrecht en het ministerie van I&M, mee laten kijken in een kwetsbaar proces. Ten tweede Karin Geuijen voor de sturing en ondersteuning. Vervolgens mijn vader en Annemarij. Ik wil hen er voor bedanken dat ik altijd welkom was om bij hun thuis aan het verslag te werken. De focus vinden, vond ik op andere plekken heel erg lastig. Papa heeft mij in de laatste fase geholpen om door te zetten en het vertrouwen te houden, dankjewel papa. Lennard, Helge en Randi, zijn ook een enorme steun geweest in het afgelopen jaar. Bedankt dat jullie altijd klaar hebben gestaan om leuke dingen te doen. En tot slot alle vrienden die met mij leuke dingen hebben gedaan en het geduld hebben gehad op de momenten dat ik het niet meer zo leuk vond. Kortom, iedereen bedankt!

Utrecht, juli 2016

Inge de Broekert

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 | Inleiding **9**
1.1. Prestatie leveren in een complexe context **9**
1.2. De case **9**
1.3. Doel- en vraagstelling **10**
1.4. Afbakening/focus **11**
1.5. Relevantie **12**
1.6. Aanpak **12**
1.7. Leeswijzer **12**
Hoofdstuk 2 | Context **14**
Hoofdstuk 3 | Theoretisch Kader **18**
3.1. Veranderende maatschappelijke context **18**
3.2. Public Value Management **19**
3.3. 'Collaborative governance' **22**
3.3.1. Startcondities 23
3.3.3. Institutioneel design 24
3.3.2. Faciliterend Leiderschap 25
3.3.4. Het samenwerkingsproces 25
3.3.5. Tot slot 27
3.4. Het creëren van publieke waarde middels bestuurlijke samenwerking. **28**
3.5. Context Ruimtelijke planning **29**
3.6. Grenzen en barrières 'Collaborative Governance' **33**
3.7. Samengaan van theorieën **34**
Hoofdstuk 4 | Methoden en technieken **38**
4.1. Kwalitatief onderzoek **38**
4.2. Case study **39**
4.3. Methoden dataverzameling **39**
4.3.1. Fase 1 40
4.3.2. Fase 2 40
4.4. Operationalisatie **41**
4.4.1. Operationalisatie maatschappelijke waarde 42

4.4.2. Operationalisatie bestuurlijke samenwerking 42
4.4.3. Tot slot 46

Hoofdstuk 5 | Maatschappelijke Waarde 47

5.1. Resultaten 47

5.2 Analyse: maatschappelijke waarde MIRT-traject 51

5.3. De te creëren maatschappelijke waarde 52

5.4. Tot slot 53

Hoofdstuk 6 | legitimiteit en steun/institutioneel design 55

6.1. Resultaten 55

6.1.1. Wie? 55
6.1.2. Hoe? 57
6.1.3. Bijvangst: politiek krachtenveld 59

6.2. Analyse Legitimiteit & Steun 61

6.2.1. Tot slot 62

Hoofdstuk 7 | De operationele capaciteit 64

7.1. Startcondities 64

7.1.1. Macht en middelen 64
7.1.2. Drijfveren 67
7.1.3. Voorgeschiedenis 68
7.3.4. Analyse startcondities 69

7.2. Het proces 71

7.2.1. Face-to-face dialoog 71
7.2.2. Bouwen aan vertrouwen 71
7.2.3. Commitment aan het proces 72
7.2.4. Gezamenlijk begrip 73
7.2.5. Tussentijdse uitkomsten 74
7.2.5. Invloed van tijd op de capaciteit 74
7.2.6. Analyse samenwerkingsproces 75

7.3. Faciliterend leiderschap 78

7.3.1. Resultaten 78
7.3.2. Analyse 79
7.3.1. Tot slot 80

Hoofdstuk 8 | Conclusie 82

8.1. Samenvatting 82

8.2. Antwoord hoofdvraag 84
8.3. Tot slot 86
Hoofdstuk 9 | Discussie 88
9.1. Aanbevelingen 88
9.2. Kanttekeningen bij het onderzoek 89
9.3. Vervolgonderzoek 91
Bibliografie 92

Samenvatting

In Utrecht staan er fietsfiles richting het universiteitsterrein De Uithof. Daarnaast wordt er al jaren gewerkt aan trambaan voor het vervoeren van mensen van Utrecht Centraal station naar De Uithof. Dit maakt dat de bereikbaarheid van De Uithof een actueel thema is in de stad. Uit recent onderzoek blijkt dat het probleem alleen nog maar groter zal worden. De gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben initiatief genomen om dit probleem aan te pakken. Zij willen in de aanpak hiervan een nieuwe weg inslaan waarin samenwerking met partijen uit de regio centraal staat. Het doel van dit afstudeeronderzoek is om het inzicht te geven in de context waar de overheidspartijen mee te maken hebben. In eerste instantie hebben de overheidspartijen te maken met de context van het publieke domein en in tweede instantie met het domein van de ruimtelijke planning. Daarnaast geeft dit onderzoek inzicht in het huidige samenwerkingsproces waarin het actuele bereikbaarheidsvraagstuk wordt aangepakt en welke factoren van invloed zijn om daarmee tot een oplossing te komen die van waarde is voor het publiek .

Uit het onderzoek blijkt dat de context van het publieke domein en de context van de ruimtelijke planning specifiek, op bepaalde punten met elkaar overeenkomen en op bepaalde punten elkaar aanvullen. Dit betekent dat de factoren, die van invloed zijn op de kans van slagen van een traject in de context van de ruimtelijke planning dezelfde invloed hebben in de context van het publieke domein of deze zelfs specificeren. Vooral het feit dat het belangrijk is om belanghebbende vroegtijdig te betrekken in het proces en dat een samenwerking vraagt om een tijdsinvestering is algemene kennis. Dit is belangrijk voor het waarborgen van legitimiteit en steun voor het proces en de uitkomst. Op andere punten wringen de contexten. Op het gebied van leiderschap komen de factoren die zorgen voor het slagen van het proces niet geheel overeen en ook het verantwoordingsmechanisme lijkt te verschillen. Na analyse van het lopende MIRT-traject blijkt dat de volgende factoren wringen om publieke waarde te creëren: een gebrek aan betrokkenheid van belanghebbende, te weinig tijd, onduidelijkheid over leiderschap en te weinig actie. Gezien het gebrek aan betrokkenheid van belanghebbenden en het gebrek aan tijd is de conclusie te trekken dat de kans om publieke waarde te creëren in het MIRT-traject niet groot is. Hiervoor is er een gebrek aan legitimiteit en capaciteit voor het oplossen van het bereikbaarheidsvraagstuk waarin economische groei en leefbaarheid van de stad belangrijk zijn. Het is daarom de vraag

of de ‘nieuwe weg’ die de overheidspartijen in wilde slaan, lukt of dat de ‘oude’ ambtelijke wijze op de loer ligt. De onduidelijkheid over het leiderschap, wat waarschijnlijk als gevolg heeft dat er een gebrek is aan slagvaardigheid in het proces, komt door de verdeeldheid waarbij zowel de projectleider als politieke ‘bazen’ als overheidsorganisaties aangewezen worden als publiek manager. Er zijn in dit politieke spel meerdere mensen die een sturende rol lijken te hebben. Kortom, er is door het MIRT-traject meer inzicht verkregen in de factoren die van invloed zijn op de context waarin ruimtelijke vraagstukken zich afspelen.

Hoofdstuk 1 | Inleiding

1.1. Prestatie leveren in een complexe context

Dit onderzoek gaat over ruimtelijke projecten die sector-overschrijdend zijn waarin publieke organisaties een prestatie willen leveren en waarin de belangen van ook niet-overheidspartijen, een grote rol spelen als het gaat om het bestemmen van ruimte. Door de complexiteit van zowel het domein waarin publieke organisaties opereren als de complexiteit van ruimtelijke planningsvraagstukken is dit een ingewikkelde opgave. Het analyseren van dergelijke projecten kan verder inzicht geven in deze context en in hoe dit soort projecten succesvol te laten verlopen. Aanleiding hiervoor is het bereikbaarheidsprobleem wat zich voor zal doen tussen Utrecht Centraal station en universiteitsterrein De Uithof. Dit is een actueel vraagstuk wat menig Utrechter bezighoudt. Er wordt al jaren gewerkt aan een trambaan, maar deze blijkt niet voldoende.

1.2. De case

De case die in dit onderzoek centraal staat is het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT-traject) OV-verkenning Regio Utrecht. In dit project werken de gemeente Utrecht, provincie Utrecht en het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) samen om een oplossing te vinden voor het bereikbaarheidsvraagstuk wat zich voordoet tussen Utrecht Centraal Station en het universiteitsterrein De Uithof. Naast de bereikbaarheid spelen het stimuleren van de economie en de leefbaarheid in het gebied een belangrijke rol. In dit traject willen overheidspartijen in samenwerking met andere belanghebbenden tot oplossingen komen. Het organiseren van dit traject is voor hen een opgave omdat ze hiermee een nieuwe weg in willen slaan:

> “Eerder gingen dit soort processen op de ‘oude ambtelijke’ wijze waarin de overheid een grote sturende rol had.” (#2, min. I&M)

Het interessante is daarmee dat het voor de mensen van de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het ministerie van I&M een nieuwe werkwijze is. De betrokkenheid van de verschillende overheidspartijen èn andere partijen in het traject is een terrein wat nog verkend moet worden. In hoofdstuk twee wordt deze casus uitgebreid toegelicht.

1.2.1. Centrale aannames

De overheidspartijen uit de case hebben de ambitie om niet op de ‘oude’ ambtelijke wijze te handelen maar een nieuwe weg in te slaan. Hierin willen ze samenwerking met ander

partijen. Het organiseren van een dergelijk proces en het behalen van het uiteindelijke doel staan hierin centraal. Ten aanzien hiervan worden de volgende aannames gedaan:

- De betrokken overheden willen met hun investering in het project een bepaalde maatschappelijke waarde creëren. Zij moeten immers als publieke organisatie een bepaalde prestatie leveren.
- Betrokkenheid van belanghebbenden wordt toegelaten in het proces. In dit onderzoek wordt ervanuit gegaan dat de input van belangrijke belanghebbenden een grote rol spelen voor de publieke organisaties.

Hiermee past de ambitie van de drie overheidspartijen binnen de context van het publiek domein.

1.3. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit afstudeeronderzoek is om het inzicht te vergroten in projecten waarin publieke organisaties te maken hebben met in eerste instantie de context van het publieke domein en in tweede instantie met het domein van de ruimtelijke planning en inzicht te geven in het actuele vraagstuk wat in het MIRT-traject wordt aangepakt. Een combinatie van empirisch bevindingen van een lopend MIRT-traject en theorie die slaat op de context van het MIRT-traject geven antwoord op de volgende vraag:

Hoofdvraag:

Wat is de kans op het creëren van publieke waarde in het MIRT-traject? En welke factoren zijn van invloed op de kans om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking in de context van de Ruimtelijke Planning?

Theoretische deelvragen:

1. Op welke manier kan een overheidsorganisatie maatschappelijke waarde creëren?

2. Op welke manier werkt een bestuurlijke samenwerking?

3. Op welke manier kan middels bestuurlijke samenwerking maatschappelijke waarde worden gecreëerd?

4. Welke factoren spelen een rol in projecten die te maken hebben met de context van de Ruimtelijke Planning? En in op welke manier zijn deze van invloed op de kans om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking?

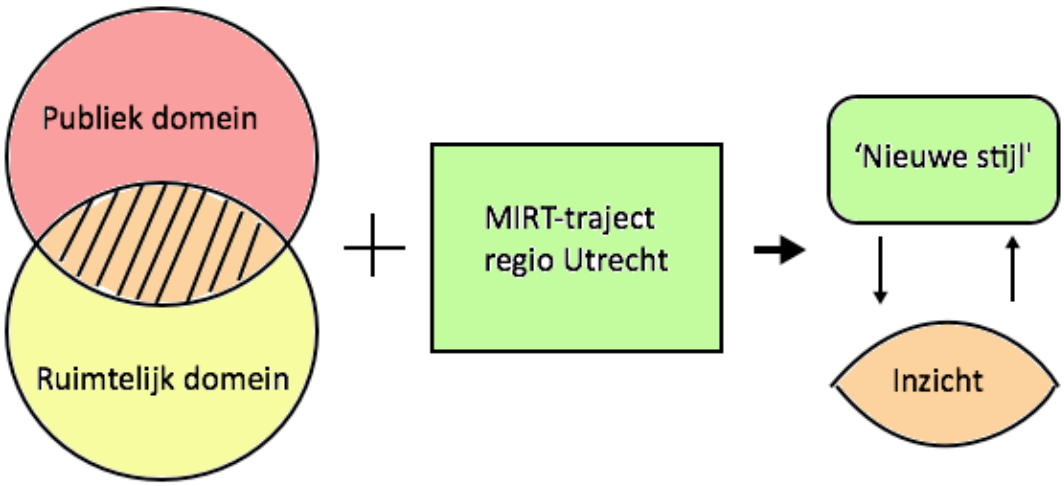
Empirische deelvragen:

3. Wat is de te creëren publieke waarde in het MIRT-traject regio Utrecht?

4. Hoe verloopt de samenwerking in het MIRT-traject regio Utrecht?

1.4. Afbakening/focus

De focus van dit onderzoek ligt op het verder ontrafelen van de complexiteit van projecten in de ruimtelijk domein. In het geval van de case is er de ambitie om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking die past bij het publieke domein en hebben ze een bereikbaarheidsvraagstuk op te lossen, wat tevens raakt aan de economische situatie en de leefbaarheid van het gebied, waarin ze handelen in de context van de ruimtelijke planning. In dit onderzoek worden empirische bevindingen ten aanzien van de case gebruikt in combinatie met theorieën die betrekking hebben op de context van de case om de complexiteit verder inzichtelijk te maken. Dit is weergegeven in afbeelding 1.



Afbeelding 1, Focus onderzoek

Met dit onderzoek wordt geprobeerd om een bijdrage te leveren aan de nieuwe weg die de overheidspartijen in willen slaan en hoe dit op een succesvolle manier te doen. In het MIRT-traject regio Utrecht hebben drie overheidspartijen initiatief genomen voor de start van het traject. De gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het ministerie van I&M vormen de groep waarbinnen het onderzoek naar het huidige MIRT-traject regio Utrecht is uitgevoerd. Het traject is nog niet tot een einde gekomen, waardoor er wordt gewerkt wordt met de stand van zaken van de huidige samenwerking.

1.5. Relevantie

De focus van het onderzoek zoals hiervoor beschreven, zorgt voor zowel maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie. Dit onderzoek draagt wetenschappelijk gezien bij aan de kennis over het organiseren van trajecten waarin ruimtelijke planningsvraagstukken centraal staan. Dit in de complexe context van het publieke domein in Nederland. Dit soort vraagstukken vragen in deze tijd om een strategie en om een omgeving sensitieve aanpak (Bryson, 2011; Noordegraaf, 2008). Dit onderzoek helpt daarnaast om inzichtelijk te maken wat de huidige status van het MIRT-traject in de regio Utrecht betekent voor de kans op het creëren van maatschappelijke waarde. De maatschappelijke relevantie raakt zowel de ontwikkeling van de regio en stad Utrecht als toekomstige regio's die te maken krijgen met dergelijke trajecten. Deze zullen met behulp van de uitkomsten van dit onderzoek hopelijk vlotter en succesvoller verlopen.

1.6. Aanpak

Om de overheidsorganisaties te helpen bij een maatschappelijk vraagstuk wordt in het theoretisch kader de strategie van Moore (2000) en het model van Ansell & Gash (2007) geïntroduceerd. Moore (2000) beschrijft een strategie voor het creëren van publieke waarde en het model van Ansell & Gash (2007) geeft weer hoe een bestuurlijke samenwerking succesvol georganiseerd kan worden. Deze worden gekoppeld waarmee ze de theoretische basis vormen voor dit onderzoek. Dit geeft inzicht in het creëren van publieke waarde middels bestuurlijke samenwerking. Daarbovenop is de case specifiek een ruimtelijk planningsvraagstuk in Nederland. De theoretische basis wordt daarom vervolgens bekeken in het licht van de ruimtelijke planning en vanuit het Nederlandse systeem. Aan de hand van de theoretische basis wordt het empirische deel van dit onderzoek geanalyseerd. Na deze analyse wordt er antwoord gegeven op de vraag: **Wat is de kans op het creëren van publieke waarde in het MIRT-traject? En welke factoren zijn van invloed op de kans om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking in de context van de Ruimtelijke Planning?** Dit antwoord is een samenspel van de theoretische basis en de empirische bevindingen.

1.7. Leeswijzer

In dit onderzoeksrapport volgt in hoofdstuk twee een toelichting op de casus en de context van dit onderzoek. In hoofdstuk drie volgt het theoretisch kader. Hierin worden de verschillende theoretische concepten uiteengezet waarmee de empirie zal worden geanalyseerd. Vervolgens worden in hoofdstuk vier de methoden en technieken beschreven

waarmee de empirie is onderzocht, waarna de resultaten en de analyse worden gepresenteerd in hoofdstuk vijf, zes en zeven. Het antwoord op de hoofdvraag wordt gegeven in de conclusie, hoofdstuk acht.

Hoofdstuk 2 | Context

In dit afstudeeronderzoek wordt gebruik gemaakt van een case. Deze case is een project wat al enige tijd loopt in de regio Utrecht. In het project worden oplossingen gezocht voor een ruimtelijk, verkeerskundig en leefbaarheidsvraagstuk. De case zal in dit hoofdstuk worden toegelicht.

In het rapport *Regionale OV-verkenning Utrecht 2020-2040* wordt beschreven hoe eind 2010 het rijk en de regio een onderzoek gestart zijn naar het Openbaar Vervoer (OV) in de regio Utrecht voor de periode van 2020-2040. De betrokken partijen zijn; het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), provincie Utrecht, gemeente Utrecht en Bestuur Regio Utrecht (BRU). In het rapport staat dat het doel van het onderzoek was om er achter te komen welke kansen en knelpunten zich kunnen voordoen in de regio Utrecht in de periode van 2020-2040 op het gebied van leefbaarheid en bereikbaarheid en de rol van het OV hierin. Hierbij de ruimtelijk-economische opgave van de regio in acht nemend. Met dit onderzoek is aangetoond dat er met name op het gebied van Openbaar Vervoer in de stad en regio Utrecht zich een knelpunt zal voordoen. De overheidspartijen stellen dat de OV-capaciteit niet voldoende zal zijn voor het verwerken van het aantal reizigers. Zelfs niet nadat het centraal station (CS) van Utrecht is uitgebreid en de eerste tramlijn tussen Utrecht CS en De Uithof zal zijn aangelegd. Daarbij is vooral duidelijk geworden dat met name het vervoeren van de reizigers naar De Uithof via Utrecht CS met het OV niet meer houdbaar zal zijn. De volgende stap in het proces is volgens de overheidspartijen het uitvoeren van een regionale verkenning naar mogelijke oplossingen. In de projectgroep die hiermee aan de slag is gegaan zitten mensen van de provincie Utrecht, de gemeente Utrecht, van het ministerie van I&M en van U10 (voormalig BRU). De context waarin de projectgroep zich bevindt, wordt als volgt beschreven:

> “Idealiter werkt het zo: de projectgroep levert het feiten en cijfermateriaal, de ambtelijke stuurgroep zegt op basis daarvan: ‘dit in ogenschouw nemend is dit ons advies aan onze bestuurders’: Beeldvorming -> Oordeelsvorming -> Besluitvorming.” (#4, prov. Utrecht)

De projectgroep wordt geleid door een projectleider die is ingehuurd van een ingenieursbureau. In de functieomschrijving van de projectleider staat het volgende als opdracht:

> “Samen met de regio voeren we een onderzoek uit naar verbeteringen in het OV-systeem die in aanmerking kunnen komen voor rijks financiering.”

Deze vacature is destijds uitgezet door de provincie Utrecht en geeft aan dat zij samen willen werken met de belanghebbenden uit de regio met als doel het verbeteren van het OV-systeem gefinancierd door het Rijk. Wie de “belanghebbenden” zijn is in de opdrachtomschrijving niet verder uitgewerkt. Er is geen duidelijkheid over wat ‘samen met de regio’ precies betekent.

De drie overheidspartijen zijn vervolgens van start gegaan met het verkennen van de mogelijke (OV-) oplossingen voor de bovengenoemde knelpunten. Verschillende oplossingen zouden in de verkenning worden uitgewerkt en met elkaar vergeleken. Om vervolgens tot en voorkeursoplossing te komen, zouden deze verschillende oplossingen moeten worden beoordeeld en vergeleken. De projectgroep is aan de slag gegaan met het opzetten van een afweegsystematiek om de oplossingen te beoordelen en het onderzoeken van verschillende oplossingen. Daarnaast zijn ze gaan lobbyen bij andere partijen met als doel om voldoende draagvlak en geld voor de realisatie van de uiteindelijke oplossing te genereren. Voorbeelden hiervan zijn de partijen op De Uithof. Met hun bezoekers en hun bijdrage aan de economische groei van het gebied waardoor er meer werkgelegenheid is, dragen zij bij aan de grote toestroom van reizigers richting De Uithof. Daarnaast zijn zij voor een groot deel grondeigenaar van het terrein. Dit maakt hen een belangrijke speler in op het speelveld. De projectgroep heeft hiermee toegewerkt naar het Bestuurlijk Overleg - Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (BO-MIRT) in oktober 2015 waar besloten zou worden of ze op financiële betrokkenheid van het ministerie van I&M konden rekenen. Deze beslissing wordt gezien als doorslaggevende factor voor de uitvoerbaarheid van de oplossing die uit de verkenning naar voren komt.

MIRT

Op de achtergrond van het onderzoek speelt ook mee dat het ministerie van I&M wil dat het onderzoek naar de oplossing voor de problematiek niet op de "oude, ambtelijke" manier aangepakt wordt.

"Ons verhaal is om in de projectgroep de beweging van sectoraal naar integraal aan te jagen." (#2, min. I&M)

Het ministerie van I&M en de gemeente Utrecht benoemden deze ontwikkeling op dit gebied in een gesprek als: "van beoordelingskader naar afwegingsysthematiek/proces". Hiermee bedoelen ze dat eerst ieder vakgebied een aantal toetsingscriteria aanleverde waaraan de oplossing moet voldoen en dat nu de ambitie is om in gesprek met belanghebbenden en vakspecialisten samen te beoordelen wat de meest optimale oplossing is. Dit komt voort uit de gedachten van MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) 'nieuwe stijl'. Dit is het investeringsprogramma van het Rijk voor programma's en projecten in het domein van de ruimtelijke ordening. Over deze projecten en programma's worden in het MIRT besluiten genomen waar directe financiële betrokkenheid van het rijk mee gemoeid is. Op de website van het ministerie van I&M staat dat het doel van het MIRT is: "het realiseren van beter afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen in het ruimtelijk domein, waarin regionale partners en andere partijen worden betrokken." De kernboodschap van MIRT 'nieuwe stijl' bevat de volgende boodschap: "In het MIRT verschuift het accent van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van een focus op de inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten". Verder wordt er beschreven dat een 'brede blik', 'maatwerk' en 'samenwerking' centraal moeten staan (ministerie I&M, 2014).

Na het BO-MIRT van 14 oktober jl. is besloten dat er geen MIRT-status wordt toegekend aan het project waarmee toezegging van financiële betrokkenheid van het Rijk voor nu uitgesloten is. Dit is een barrière in het proces. Wel geeft het ministerie van I&M aan dat de problematiek in de regio Utrecht zo danig belangrijk te vinden dat het Rijk wel geld beschikbaar stelt voor verder onderzoek. Er is een nieuwe opdracht geformuleerd: een brede gebiedsverkenning maken. In het verslag van het BO-MIRT wordt dat als volgt toegelicht.

> "In deze gebiedsverkenning Utrecht-Oost wordt, in afstemming met de samenwerkende partijen in Utrecht-Oost/Science Park, in relatie tot de thema's

ruimtelijke ordening, economie, gezondheid, duurzaamheid, leefbaarheid en bereikbaarheid eerst gekomen tot een gedeelde ambitie tussen o.a. private partijen, rijk en regio. Daaruit volgt focus alsmede een samenhangende uitwerking van effectieve beleidsmaatregelen."

Waar de focus van het project eerst lag bij het genereren van concrete maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid van De Uithof en de leefbaarheid op de binnenstadsas door maatregelen in het OV, ligt na het besluit in het BO-MIRT in oktober jl. de focus op een brede gebiedsverkenning om zo tot een gezamenlijke ambitie te komen. Met deze gedachten gaat de betrokken overheidspartijen nu aan de slag in het MIRT-traject. De oorspronkelijke OV opgave wordt nu onderdeel van de brede gebiedsopgave in Utrecht-Oost.

Kortom, de context van de case wordt vooral gevormd door de nieuwe opgave die door geldgebrek en de wens om te komen tot een gedeelde ambitie tot stand is gekomen, de nieuwe spelregels van het MIRT-traject de gericht zijn op meer samenwerking en de manier waarop de drie verschillende overheidspartijen hier invulling aan geven. De context van de case is hierdoor ingewikkeld en complex. Deze complexiteit is een bekend fenomeen in het domein van publiek management en de ruimtelijke planning. In het volgende hoofdstuk wordt deze complexe context theoretisch oogpunt toegelicht.

Hoofdstuk 3 | Theoretisch Kader

In dit derde hoofdstuk wordt het theoretisch kader geschetst voor dit onderzoek. Dit afgebakende theoretische overzicht heeft verschillende functies (Kumar, 2005, p. 30). Het zorgt (1) voor een focus ten aanzien van het doel van het onderzoek en (2) wordt het door dit overzicht mogelijk de bevindingen te plaatsen in de theoretische context (Kumar, 2005, p.31). Als eerste wordt in dit hoofdstuk de theoretische focus van dit onderzoek beschreven. Daarmee wordt er antwoord gegeven op de vragen: **Op welke manier kan een organisatie maatschappelijke waarde creëren? Op welke manier werkt een bestuurlijke samenwerking? En op welke manier kan middels bestuurlijke samenwerking maatschappelijke waarde worden gecreëerd?** Vervolgens wordt deze theorie uitgebreid zodat deze beter aansluit bij de case die gebruikt wordt in dit onderzoek.

3.1. Veranderende maatschappelijke context

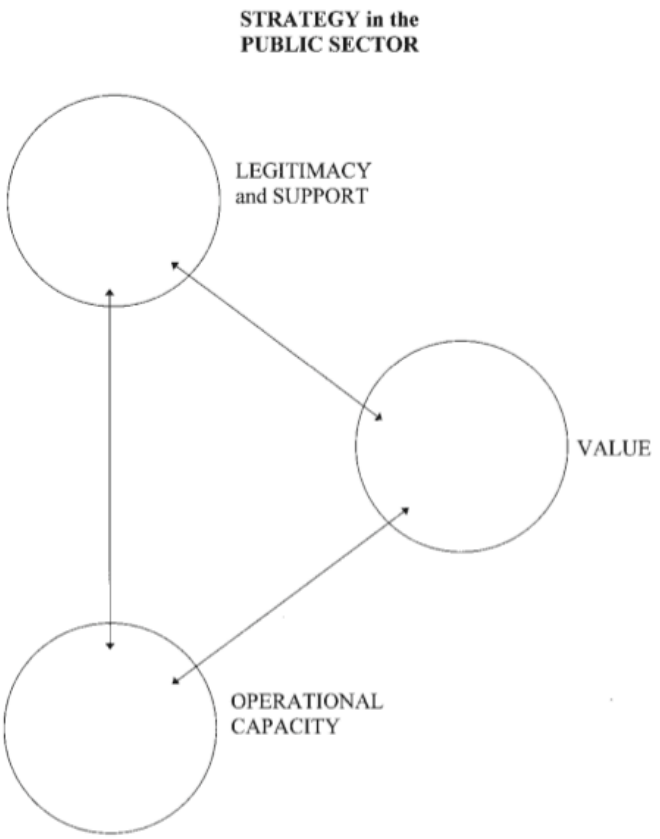
Zoals in het vorige beschreven is, is de context van de case de verandering in aanpak van de "oude, ambtelijke manier" naar MIRT 'nieuwe stijl'. De theoretische basis van dit onderzoek begint daarom bij de verschuiving van 'government' naar 'governance'. "Sturing verandert van eenrichtingsverkeer in het beleid van de overheid naar de maatschappij naar sturing van beleid uitgevoerd door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties" (van Buuren & Edelenbos, 2008, p. 185). De aanleiding hiervoor is onder andere de opkomst van de netwerksamenleving, de globalisering, ambiguïteit en betrokkenheid van vele actoren. Hierdoor verandert de aard van maatschappelijke vraagstukken en neemt de complexiteit van beleidsproblemen toe (Breeman, Goverde & Termeer, 2009). Het begrijpen wat het probleem is en wat mogelijke oplossingen zijn in een wereld waarin andere partijen dan overheidspartijen een belangrijke rol spelen, betekent dat het rekening houden met stakeholders een cruciaal aspect is van publieke probleem oplossing (Bryson, Patton & Bowman, 2010). Het feit dat theorieën over collaboratieve innovatie (innovatie tot stand komend door samenwerking) in de publieke sector afstammen van theorieën over netwerk-governance, betekent dat netwerksamenwerking een belangrijke rol speelt bij het vinden van innovatieve oplossingen voor complexe problemen (Hartley, Sørensen & Torfing, 2013). Volgens Casey (2014) hebben de thema's 'publieke waarden' en 'bestuurlijke netwerken' zich ontwikkeld tot steeds belangrijkere thema's in de context van publiek management.

3.2. Public Value Management

Zoals eerder is beschreven is het creëren van publieke waarde belangrijk voor publieke organisaties bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Alford (2009) schrijft dat "niet het feit dat iets oorspronkelijke geproduceerd is door een overheidsorganisatie publieke waarde 'publiek' maakt, maar meer het feit dat het collectief 'gebruikt' wordt door de bevolking" (p. 2). Er is in de publieke sector vaak een onderlinge afhankelijkheid tussen coproductie met 'klanten' en de productie van de organisatie zelf. Voor het creëren van publieke waarde leveren gebruikers een noodzakelijke bijdrage. Dit is voor publiek managers een goede reden om rekening te houden met de rol van hun gebruikers (Alford, 2009).

3.2.1. Strategische driehoek Moore (2000)

Hieronder wordt ingegaan op een strategie die overheidspartijen kunnen hanteren voor het creëren van publieke waarde. De strategie van Moore (2000) is in de inleiding al kort aangestipt. Moore (2000) stelt, dat om effectief en doeltreffend te blijven, "organisaties in de publieke sector een strategie nodig hebben" (p. 184). Moore heeft een strategische driehoek (zie figuur 2.) ontwikkeld voor managers in de publieke sector wat zich focust op drie sleutelbegrippen: (1) de te creëren publieke waarde, (2) de bronnen voor legitimiteit en steun en (3) de operationele capaciteit om de waarde te leveren (Moore, 2000, p. 183). In dit model komen deze drie verschillende criteria samen. Om het gewenste doel te bereiken moeten alle drie de hoeken van de driehoek met elkaar in verbinding zijn. Dit kan nogal een uitdaging zijn, denk aan de volgende mogelijkheden: (1) Als de publiek manager een waardevol voorstel heeft wat breedgedragen wordt, maar niemand weet hoe dat te bereiken is, dan zal het initiatief mislukken. (2) Als een publiek manager een waardevol voorstel heeft en de mogelijkheden heeft om het uit te voeren, maar niemand wil het of heeft het nodig, dan zal het initiatief falen door een gebrek aan steun. (3) Als een publiek manager de steun heeft en de mogelijkheden, maar er wordt geen waarde mee gecreëerd, dan zal het initiatief alleen slagen in het in leven blijven, maar niet in het creëren van waarde. (Moore, 2000, p. 198). Moore (2000) zegt over het belang van de driehoek: "dit model is belangrijk voor een publiek manager, omdat het de focus legt op de aandacht naar 'boven' naar diegene die hun projecten legitimeren, naar buiten, waar de te creëren publieke waarde van belang is en naar binnen, het management binnen de eigen organisatie" (p. 198).

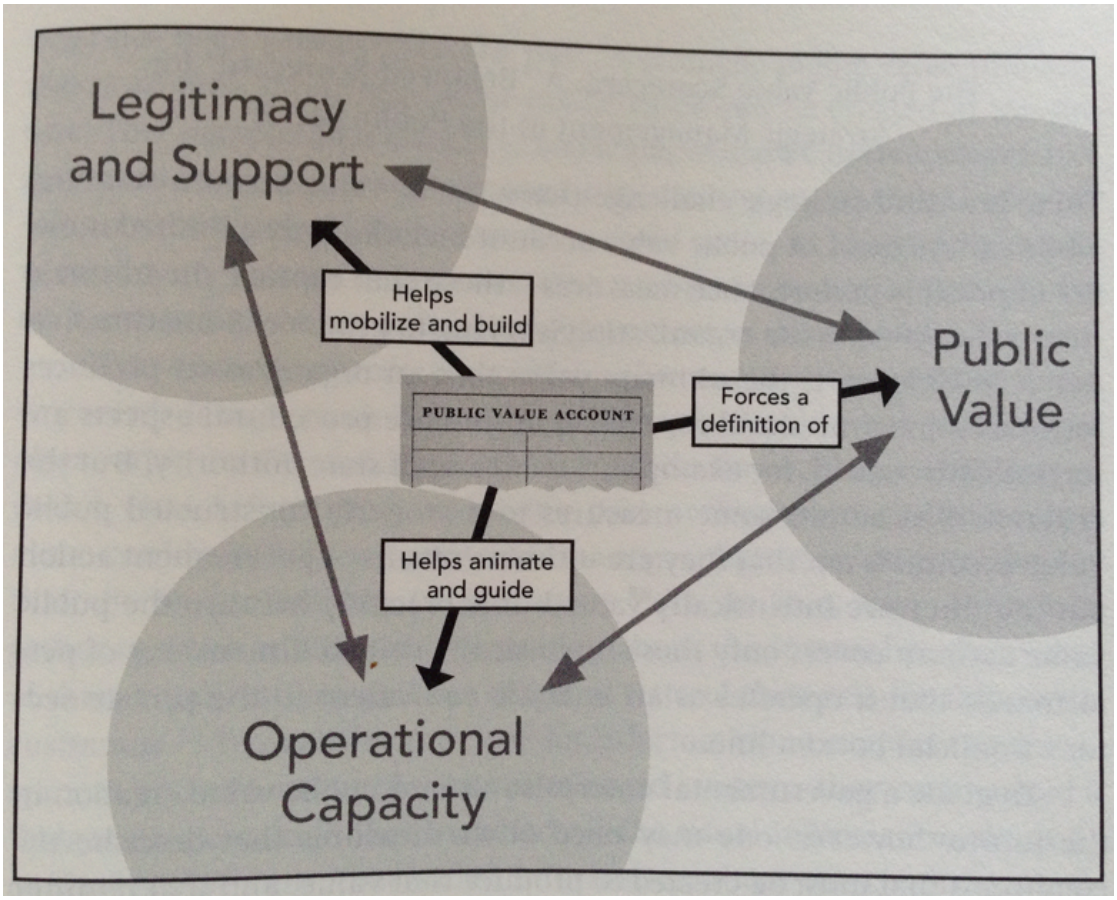


Afbeelding 2; Strategische driehoek van Moore (2000, p.197)

Het ontwikkelen van een strategie begint, zoals Moore (2000) beschrijft, bij "het definiëren van de 'publieke waarde' die een organisatie wil creëren voor zijn stakeholders en de samenleving" (p. 190); Dit is ook te benoemen als de 'missie'. Het tweede punt, zoals Moore dat benoemt, is 'legitimiteit en steun'. De vraag die hij stelt is; "Waar komt de steun voor het nastreven van de eerder genoemde publieke waarde vandaan?" De partijen die de nodige financiële steun leveren en de partijen die gemachtigd zijn in het proces - de 'authorizing environment', bestaande uit burgers, belangengroepen, gekozen politici en media - moeten zich in de 'missie' kunnen vinden" (p. 198). Het laatse punt in de driehoek richt zich op de operationele capaciteit van de organisatie. De vraag die hierbij gesteld wordt, is: "is er voldoende kennis en middelen aanwezig om het gewenste doel te bereiken?" (Moore, 2000, p. 198). Vaak ligt deze capaciteit geheel in de eigen organisatie waar de manager in werkt. Echter soms ligt deze buiten de organisatiegrenzen en is hij genoodzaakt deze capaciteit ergens anders te zoeken. Het aangaan van verschillende vormen van samenwerking is dan nodig om het doel te bereiken. (Moore, 2000, p. 198). In zijn boek *Recognizing Public Value (2013)* gaat Moore hier nog verder op in. Hij introduceert hierin een scorekaart (afbeelding 3) die een publiek manager dwingt om een duidelijke definitie te formuleren van de te creëren publieke waarde, helpt bij het mobilizeren en verkrijgen van legitimiteit en steun voor deze

publieke waarde en helpt bij het in beeld brengen en sturen van de operationele capaciteit. Kortom, in dit onderzoek kan de strategische driehoek van Moore (2000) inzicht geven in de verschillen en overeenkomsten tussen de drie verschillende overheidspartijen over hoe zij denken over de 'missie' die ze hebben, wie legitimiteit en steun biedt voor deze missie en welk beeld ze hebben van hun operationele capaciteit.

Kortom, als antwoord op de vraag: **Op welke manier kan een organisatie maatschappelijke waarde creëren?**, kan gezegd worden dat een publiek manager in zijn strategie bij het aangaan van een maatschappelijk vraagstuk op zoek moet naar duidelijke definitie van de te creëren publieke waarde, zich af moet vragen welke partijen legitimiteit en steun bieden voor deze publieke waarde en welke capaciteit zijn eigen organisatie heeft om bij te kunnen dragen aan de publieke waardecreatie.



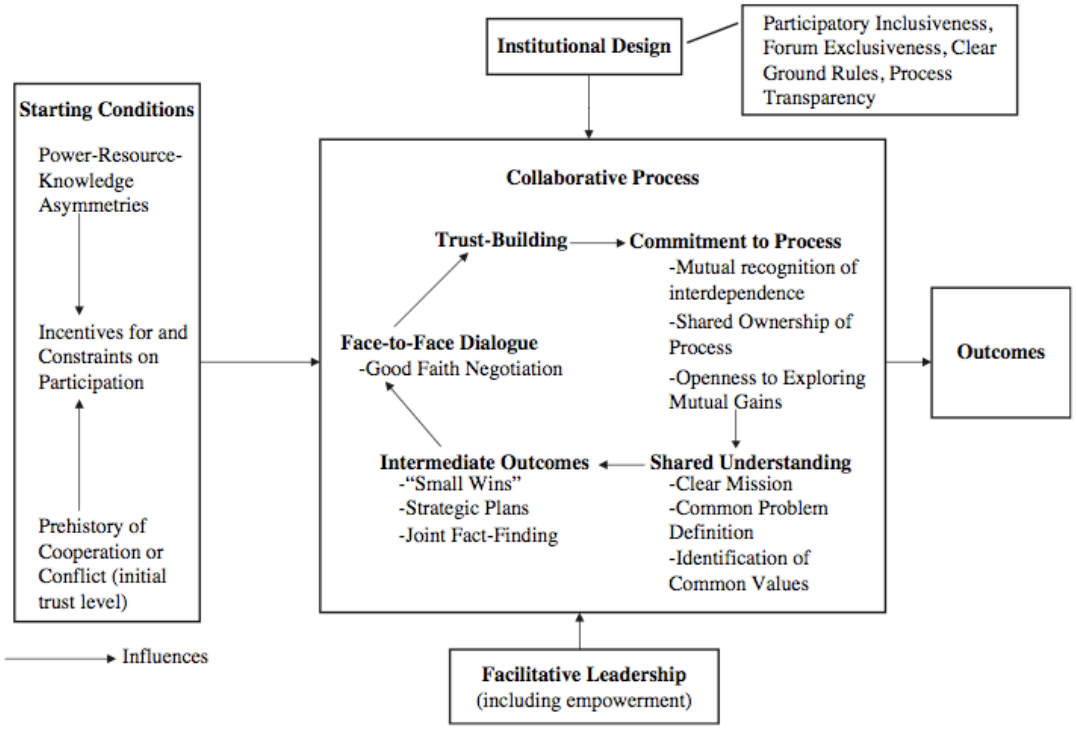
Afbeelding 3; Moore (2013, p.105)

3.3. 'Collaborative governance'

Naast publieke waarde is bestuurlijke netwerksamenwerking een belangrijk thema geworden in de publieke sector. Bestuurlijke samenwerking is een antwoord op falende top-down implementaties en op de hoge kosten en politisering van reguleren (Ansell & Gash, 2007, p 544). Het concept 'collaborative governance', brengt verschillende stakeholders samen met publieke vertegenwoordigers in gemeenschappelijke platformen om zo in samenspraak beslissingen te maken die gebaseerd zijn op consensus (Ansell & Gash, 2007). In het artikel van Ansell & Gash (2007), *Collaborative Governance in Theory and Practice,* presenteren zij een model wat van toepassing is op besturen in een samenwerkingsverband. Na een studie van 137 cases hebben zij verschillende variabelen geïdentificeerd die van invloed zijn op een al dan niet succesvolle vorm van samenwerking (Ansell & Gash, 2007, p. 543). Deze hebben zij samengebracht in een model van 'collaborative governance' (zie afbeelding 4.). Daarmee is dit model een voorbeeld van een ideale samenwerking met een aantal criteria:

> "(1) Het initiatief voor het platform ligt bij publieke vertegenwoordigers of instanties, (2) onder de participanten die meedoen aan het platform bevinden zich niet-staatsgerelateerde actoren, (3) participanten engageren direct in de besluitvorming en worden niet uitsluiten geconsulteerd door de publieke vertegenwoordigers, (4) het platform is formeel georganiseerd en komt collectief samen, (5) het doel van het platform is om beslissingen te maken doormiddel van consensus (zelfs als is de praktijk geen consensus worden bereikt) en (6) de focus van collaboratie ligt op publiek beleid of publiek management." – Ansell & Gash (2007, p. 544-545)

Het model bestaat uit vier variabelen: de startcondities, de institutionele vormgeving, leiderschap en het proces van samenwerken. En elk van deze variabelen bestaan uit meer specifieke variabalen (Ansell & Gash, 2007, p. 549-550). De vier grove variabelen worden hieronder beschreven en toegelicht zoals Ansell & Gash dat bedoelen in hun artikel.



Afbeelding 4, Model of Collaborative Governance, Ansell & Gash (2007, p. 550)

3.3.1. Startcondities

Het model begint bij het in kaart brengen van de startcondities die van invloed zijn op het samenwerkingsproces. De startcondities zijn onder te verdelen in drie variabelen: (1) de ongelijkheid in macht en/of middelen die de verschillende stakeholders hebben, (2) de prikkels en drijfveren die stakeholders hebben om mee te doen en (3) de voorgeschiedenis die stakeholders hebben met elkaar met betrekking tot een conflict of samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Over de verdeling van macht en middelen wordt in het artikel het volgende gezegd: "Als er significante verschillen zijn in de macht en/of middelen die stakeholders hebben en dit zich op een zodanige manier uit dat belangrijke stakeholders niet op een betekenisvolle manier kunnen participeren, dan is het voor effectieve samenwerking noodzakelijk een positieve strategie te hanteren die er voor zorgt dat zwakkere of onbedeelde stakeholders worden ondersteund en gerepresenteerd" Ansell & Gash (2007, p. 551-552). Het tweede punt, de drijfveer om te participeren, hangt voor een deel af van de verwachtingen die de stakeholders hebben. De verwachting of het samenwerkingsproces betekenisvolle resultaten op zal leveren. Dit gezien de energie en de tijd die de samenwerking van de stakeholders vraagt. Als stakeholders merken dat hun inbreng alleen als advies wordt gezien en/of de inbreng voor van ceremoniële aard is zal de drijfveer om deel te nemen aan het samenwerkingsproces afnemen. "Omdat participatie meestal vrijwillig is, zal de motivatie om

te participeren laag zijn op het moment dat stakeholders hun doel eenzijdig kunnen bereiken of door alternatieve wegen te bewandelen" (Ansell & Gash, 2007, p. 552). De derde variabele van de startcondities is de voorgeschiedenis die stakeholders met elkaar hebben. Ansell & Gash (2007) beschrijven dat uit de literatuur blijkt dat "voorgeschiedenis van of vijandige aard of juist van samenwerking er voor zal zorgen dat de toekomstige samenwerking respectievelijk zal worden verhinderd of juist gestimuleerd" (p553). Echter, blijkt ook dat samenwerking niet per se wordt tegengehouden door conflict. In veel succesvolle gevallen wordt beschreven hoe stakeholders tot het inzicht kwamen dat ze hun doel niet kunnen bereiken zonder mee te doen in een samenwerkingsverband met andere stakeholders die vaak tegenovergestelde belangen hebben. "Dit betekent voor het samenwerkingsproces dat als er vijandigheid heerst onder de stakeholders het dan onwaarschijnlijk is dat de samenwerking zal slagen. Behalve als er (a) een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid is onder de stakeholders of (b) positieve stappen worden gezet om het vertrouwen en het sociaal kapitaal te herstellen tussen de stakeholders" (Ansell & Gash, 2007, p. 553-554)

3.3.3. Institutioneel design

De tweede variabele uit het model van Ansell & Gash (2007) is het 'institutioneel design'. Deze variabele verwijst naar de basisregels en protocollen die gelden voor het samenwerkingsproces. Hierin ligt de procedurele legitimiteit van het samenwerkingsverband gewaarborgd. Het meest fundamentele onderdeel van het institutioneel ontwerp is toegang tot het netwerk. De cruciale vraag die hier bij hoort is: 'wie moeten er betrokken worden?'. Ansell & Gash beschrijven dat in de literatuur over 'collaborative governance' benadrukt wordt dat het samenwerkingsproces open moet zijn en dat iedereen met een belang onderdeel mag zijn van het netwerk. Alleen groepen die vinden dat ze een legitieme bijdragen hebben kunnen leveren, zullen zich hoogstwaarschijnlijk medeverantwoordelijk voelen voor het proces (Ansell & Gash, 2007). Ansell & Gash (2007) benadrukken dat "ook mogelijk 'lastige' stakeholders erbij betrokken moeten worden. Een poging om bepaalde stakeholders buiten te sluiten bedreigt uiteindelijk de legitimiteit van het proces" (p. 556). Daarnaast is het belangrijk dat brede participatie niet alleen getolereerd wordt, maar ook actief gezocht wordt. "Een brede basis is niet alleen een reflectie van het open en coöperatieve idee van 'collaborative governance'. Het is de kern van een legitiem proces wat gebaseerd is op (1) de mogelijkheid voor stakeholders om samen met anderen te sparren over beleidsuitkomsten (2) op de bewering dat de uitkomst van het proces een op een breed gebaseerde consensus rust en deze representeert" (Ansell & Gash, 2007, p. 556). Ansell & Gash (2007) benadrukken dat stakeholders gevoelig zijn voor issues over gelijke behandeling, bezorgd over de macht van

andere stakeholders en alert op de mogelijkheid dat ze gemanipuleerd worden. De legitimiteit van het proces hangt deels af van of stakeholders het idee hebben dat ze deelgenomen hebben aan een eerlijk proces. Transparantie is daarom een belangrijk element; "Transparantie van het proces betekent dat stakeholders erop kunnen vertrouwen dat de publieke onderhandeling 'echt' is en dat het samenwerkingsverband geen dekmantel is voor 'achterkamertjes-politiek'"(Ansell & Gash, 2007, p. 557).

3.3.2. Faciliterend Leiderschap

De derde variabele uit het model van Ansell & Gash (2007) is het faciliterend leiderschap. Om partijen om de tafel te krijgen wordt leiderschap vaak als belangrijk onderdeel gezien om de samenwerking te sturen en steunen in moeilijke tijden. De ondersteunende rol is belangrijk om de integriteit te bewaken van het proces wat gericht is op het vormen van consensus. Het opbouwen van vertrouwen, het stellen van regels, het verkennen van win-win situaties en het faciliteren van dialogen zijn taken van een leider die het leiderschap cruciaal maken in een samenwerkingsproces. Daarnaast is het vertegenwoordigen en versterken van zwakkere stakeholders een belangrijk onderdeel van het leiderschap. Op het moment dat de motivatie om te participeren laag is, de macht en de middelen niet eerlijk verdeeld zijn en de tegenstellingen vooraf groot zijn, wordt leiderschap heel erg belangrijk (Ansell & Gash, 2007). Twee conclusies die Ansell & Gash (2007) daaraan verbinden zijn: (1) "Waar het conflict hoog oploopt en het vertrouwen laag is, maar de machtsverdeling relatief gelijk is en stakeholders motivatie hebben om te participeren, kan een samenwerking succesvol verlopen door het werk van een eerlijke tussenpersoon die door de verschillende stakeholders wordt geaccepteerd en vertrouwd. Dit kan een professionele mediator zijn. (...) En (2) als de machtsverdeling ongelijk verdeeld is of de prikkels om te participeren zwak of uit balans zijn, zal een samenwerking waarschijnlijk eerder slagen als er een sterke 'organische' leider is. Deze zal het respect en vertrouwen af moeten dwingen van de verschillende stakeholders aan het begin van het proces. Een 'organische' leider is een leider die komt uit de gemeenschap van stakeholders. De beschikbaarheid van deze leiders is waarschijnlijk zeer afhankelijk van de lokale omstandigheden" (Ansell & Gash, 2007, p. 555).

3.3.4. Het samenwerkingsproces

Tot slot is het samenwerkingsproces op zich een variabele uit het model van Ansell & Gash (2007). Binnen het samenwerkingsproces beschrijven Ansell & Gash (2007) vijf stadia: 'face-to-face dialoog', het bouwen aan vertrouwen, de commitment aan het proces, het gezamenlijk begrip en tussentijdse uitkomsten. Over hun weergaven van het samenwerkingsproces in de vorm van een cyclus (zie afbeelding 3) zoals in het model van

‘collaborative governance’ zeggen Ansell & Gash (2007) dat dit sterk vereenvoudigd is vergeleken met de werkelijkheid. “Toch laat het zien op welke manier de terugkoppeling van eerdere samenwerking positieve of negatieve invloed kan hebben op de verdere samenwerking. Omdat communicatie de kern is van samenwerking begint de cyclus bij de ‘face-to-face’ dialoog” (Ansell & Gash, 2007, p. 558). Alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden hebben fundamenteel baat bij ‘face-to-face’ dialoog tussen betrokkenen. In de literatuur over samenwerking wemelt het van de voorbeelden waarin stigma’s en vooroordelen onderuit gehaald zijn door ‘face-to-face’ communicatie (Ansell & Gash, 2007).

Het volgende stadium is het bouwen aan vertrouwen. In de literatuur wordt gesuggereerd dat een samenwerkingsproces niet alleen onderhandeling bevat maar ook gaat over het bouwen aan vertrouwen tussen stakeholders. Uit de casestudies blijkt het bouwen van vertrouwen een tijdrovend proces is dat vraagt om een verbondenheid voor langere periode. Op die manier kunnen collaboratieve uitkomsten bereikt worden (Ansell & Gash, 2007). Daarom stellen Ansell & Gash (2007) “Als de voorgeschiedenis vijandig is dan moeten beleidsmakers en stakeholders tijd vrijmaken voor het effectief herstellen van de vertrouwensband. Als de partijen niet de tijd en kosten daarvoor kunnen verantwoorden dan zouden ze zich niet in moeten laten in een samenwerkingsstrategie” (p. 559).

Het derde stadium van de cyclus gaat over de commitment van stakeholders aan het proces. Studies wijzen uit dat de mate waarin stakeholders toegewijd zijn aan de samenwerking een bepalende factor is voor het verklaren van het succes of falen van de onderhandeling. Toewijding tot het samenwerkingsproces betekent ook om op voorhand bereidheid te zijn om de resultaten van de onderhandeling te aanvaarden. Ook als deze een kant opgaan die niet in het belang is van bepaalde stakeholders (Ansell & Gash, 2007). “Een dimensie die ook bij toewijding tot het proces hoort wordt soms ‘eigenaarschap van het probleem’ genoemd. Bestuurlijke samenwerking verplaatst het ‘eigenaarschap’ van de besluitvorming van de vertegenwoordigers naar de samenwerkende stakeholders. (...) Eigenaarschap impliceert verantwoordelijkheid voor het proces. Deze verantwoordelijkheid vereist van stakeholders om hun relatie met andere stakeholders in een nieuw licht te bekijken. In dit licht delen ze verantwoordelijkheid met hun tegenstanders” (Ansell & Gash, 2007, p. 559-560).

Een gezamenlijk begrip ontwikkelen over wat betrokkenen samen kunnen bereiken is op een bepaald punt in het samenwerkingsproces van belang. Dit is het volgende stadium in de cyclus van het samenwerkingsproces. Andere termen hiervoor zijn: ‘gezamenlijke missie’, ‘gezamenlijk doel’ of ‘gezamenlijke visie’. Dit gezamenlijk begrip kan zowel overeenstemming

over de definitie van het probleem betekenen als overeenstemming over de inhoudelijke kennis die nodig is om het probleem aan te pakken (Ansell & Gash, 2007).

Als laatste zijn tussenliggende uitkomsten een belangrijk onderdeel van het samenwerkingsproces. “Als voorafgaand de tegenstellingen groot zijn en een langere commitment nodig is voor het opbouwen van vertrouwen, dan zijn tussenuitkomsten die zorgen voor kleine winst bijzonder cruciaal. Als stakeholders of bestuurders, in een dergelijke situatie, niet kunnen anticiperen op deze kleine winsten, dan zouden ze misschien niet aan boord moeten gaan van de samenwerking“ (Ansell & Gash, 2007, p. 561).

3.3.5. Tot slot

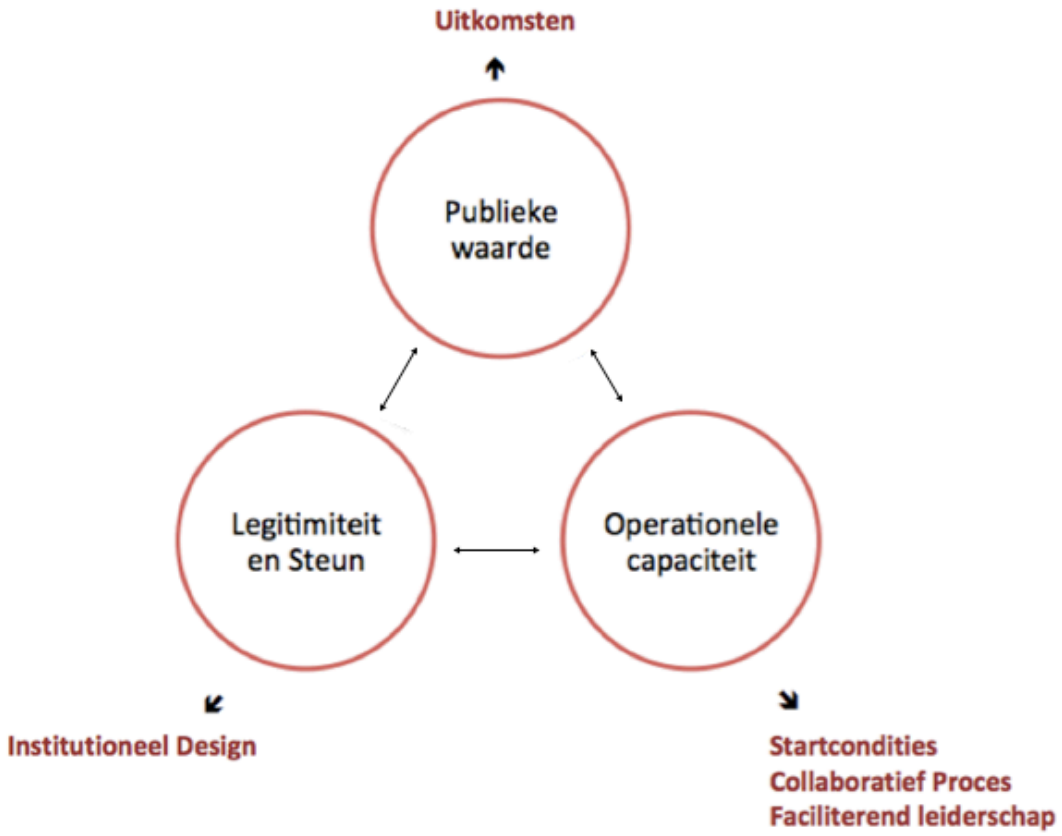
Kortom, dit model kan gebruikt worden om de huidige stand van zaken in kaart te brengen en te analyseren ten aanzien van een bestuurlijk samenwerkingsproces met ander partijen. Voor de overheidspartijen is het van belang om de volgende punten in acht te nemen en waar nodig overeenstemming te bereiken over (1) Een analyse van betrokken stakeholders; Onderlinge verhoudingen, hun motieven en macht en middelen om te participeren. Dit vormen de startcondities voor een samenwerking. (2) De institutionele vormgeving; wie doet er mee? En wat zijn de regels? (3) Wie geeft er op welke manier invulling aan het faciliterende leiderschap? Hierbij de startcondities in acht nemend. En tot slot (4) de invulling van het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007, p. 562).

Een belangrijk punt is dat naast deze variabelen van bestuurlijke samenwerking, Ansell & Gash (2007) tot de conclusie komen dat het in de samenwerking vooral om tijd, vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid gaat. Deze drie aspecten zouden goed overwogen moeten worden alvorens in te gaan met een samenwerkingsstrategie. “Tijd is nodig voor het bouwen aan consensus en zo nodig voor het vergroten van het vertrouwen. Bij weinig vertrouwen is het vergroten van het onderling vertrouwen mogelijk als de partijen in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn. Wederzijdse afhankelijkheid zorgt voor een verlangen om mee te doen en voor commitment voor een betekenisvolle samenwerking. Dit werkt ook de andere kant op. Als de wederzijdse afhankelijkheid klein is, zal het moeilijker zijn om het vertrouwen te vergroten. Een tijdsinvestering is nodig voor het bouwen aan wederzijds begrip.” (Ansell & Gash, 2007, p. 563).

Hiermee is antwoord gegeven op de vraag: **Op welke manier werkt een bestuurlijke samenwerking?**

3.4. Het creëren van publieke waarde middels bestuurlijke samenwerking.

In de bovenstaande paragrafen zijn twee concepten behandeld die invulling geven aan 'maatschappelijke waarde' en 'bestuurlijke samenwerking', de twee belangrijke thema's gezien de veranderende maatschappelijke context waarin de verschuiving van 'government' naar governance' een belangrijke rol speelt. Door deze concepten te combineren kan er later een uitspraak gedaan worden over het al dan niet succesvol creëren van maatschappelijke waarde middels bestuurlijke samenwerking. Als de strategische driehoek van Moore (2000) als uitgangspunt wordt genomen voor het creëren van publieke waarde dan kan het model van Ansell & Gash (2007) over 'Collaborative Governance' er op de volgende manier mee samenhangen:



Afbeelding 5; koppeling publieke waarde en bestuurlijke samenwerking

Als eerste kan 'Public Value' gekoppeld worden aan de 'outcome'. De definitie van de publieke waarde die een publieke organisatie wil creëren hangt samen met de 'outcome' uit het schema van Ansell & Gash (2007). Deze samenhang betekent voor de te creëren maatschappelijke waarde: dat gezien het feit dat de 'outcome' gebaseerd is op consensus die voortkomen uit een samenwerkingsproces tussen overheidspartijen en niet-overheidspartijen

de maatschappelijke waardecreatie een definitie zou moeten zijn waar alle betrokken partijen hun licht over hebben mogen laten schijnen. Hiermee wordt de link gelegd met 'legitimiteit en steun': welke partijen zijn dat dan? Het is volgens Moore (2000) belangrijk voor de 'legitimiteit en steun' dat de 'authorizing environment' zich moet kunnen vinden in de missie. Het 'Institutionele design' uit het model van Ansell & Gash verwijst naar de regels en protocollen voor de bestuurlijke samenwerking. Hierin zijn de belangrijkste vragen: 'wie moeten worden betrokken?' en 'welke mogelijkheden krijgen deze partijen?'. De invulling van het institutionele zegt daarom iets over de legitimiteit en steun voor de uitkomst van het proces en over de legitimiteit van het proces zelf. Tot slot kan de 'Operational Capacity' gelinkt worden aan de 'startcondities', 'het 'collaboratieve proces' en het 'faciliterend leiderschap' uit het model van Ansell & Gash. Door deze drie variabelen bloot te leggen kan een uitspraak gedaan worden over de capaciteit die de drie overheidsorganisaties hebben voor het creëren van de publieke waarde of de 'outcome'.

Kortom, de strategische driehoek van Moore (2000) biedt in grote lijnen handvatten voor een strategie voor het creëren van maatschappelijke waarde. Dit focust zich op het doel. Het model van 'collaborative governance' van Ansell & Gash (2007) biedt inzichten voor de concrete invulling en de vormgeving van het samenwerkingsproces. Met gegevens ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking kan middels deze koppeling iets gezegd worden over de kansen voor de missie en daarmee het creëren van maatschappelijke waarde. Hier mee is antwoord gegeven op de vraag: **Op welke manier kan middels bestuurlijke samenwerking maatschappelijke waarde worden gecreëerd?** Wat de ambitie is van de overheidspartijen in deze case.

3.5. Context Ruimtelijke planning

Na de koppeling die hierboven is gemaakt is er een model tot stand gekomen dat het proces voor het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk in kaart kan brengen. Hiermee is tegemoet gekomen aan de ambities van de overheidspartijen. De vraag is of deze ambities passen in de context van de case. De case in dit onderzoek is een MIRT-traject, in dit geval een ruimtelijk vraagstuk met economische aspecten en aandacht voor leefbaarheid in Nederland. In deze paragraaf wordt gekeken naar wat de theorie leert over dit soort vraagstukken.

De definitie van ruimtelijke planning kan op verschillende manieren benaderd worden. Zowel op het product als op het proces. Gezien het product "focust ruimtelijke planning zich op het fysieke landschap en de activiteiten die in dit landschap plaatsvinden. Op grond van de vragen

en verzoeken van de samenleving probeert ruimtelijke planning verschillende activiteiten, zoals landbouw, recreatie, industrie alsook fysieke structuren zoals wegen, te positioneren in het landschap" (Neuvel & van der Knaap, 2010, p. 284). Een meer op het proces gerichte definitie is: "Het zoekproces, waarin door planningsactoren samenhangende denkbeelden en strategieën worden ontwikkeld door geleiden en interveniëren in het proces van wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, met het oog op de realisering van publieke doeleinden. Een en ander in het kader van beleidsvorming en beleidsuitvoering en ter ondersteuning van weloverwogen en democratisch gelegitimeerde besluitvorming over de aanpak van ruimtelijke vraagstukken" (Hidding, 2006, p. 91). Voor een specifieke case zijn bepaalde aspecten uit deze definitie interessant. Het levert de volgende vragen op: 'Wie zijn de planningsactoren?', 'Wat is het publieke doeleinde?' en 'Wanneer is het gelegitimeerd?'. De strategie van Moore (2000) over het creëren van publieke waarde helpt een publiek manager precies bij het in kaart brengen van deze drie aspecten. De theorie van Moore is daarom goed toepaspaar op ruimtelijk maatschappelijk vraagstuk.

Ruimtelijke vraagstukken zijn, naast dat ze sector-overschrijdend zijn, als maatschappelijke vraagstukken vaak extra complex. Als het gaat om ruimtegebruik zijn 'NIMBY' (Not-In-My-BackYard) en 'LULU' (Locally Unwanted Land Use) fenomenen die een sociale negatieve reactie zijn op geplande faciliteiten in een gebied (Schiverly, 2007). Gezien vraagstukken die specifiek raken aan bereikbaarheid bestaat er bijvoorbeeld vaak weerstand tegen het aanleggen van nieuwe infrastructuur. Oplossingen hiervoor worden vaak gezocht in het verspreiden van gebruik over de tijd, het invoeren van financiële consequenties en het (her)gebruiken van de infrastructuur die er reeds ligt (Hidding, 2006). De besluitvorming hiervan gaat ook niet vanzelf. Noordegraaf (2008) behandelt in zijn boek een casus met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken: 'besluitvorming over infrastructuur'. Hij beschrijft hoe besluitvorming over infrastructuur managerial gezien een uitdaging is: "Het realiseren van ruimtelijke ingrepen met draagvlak en van hoge kwaliteit, en dus het ruimte bieden aan de nodige discussies en vertragingen, terwijl toch ook snel gehandeld wordt" (p. 45). Bryson, Crosby, Stone & Saunoi-Sandgren (2009) hebben onderzoek gedaan en een artikel geschreven over het ontwerpen en managen van samenwerkingen tussen verschillende sectoren. Dit specifiek voor een case die ging over het verminderen van verkeersopstoppingen in Minnesota. Aan het einde van het artikel worden elf lessen beschreven die getrokken zijn uit het onderzoek. In de volgende paragraaf worden deze lessen gepresenteerd samen met aandachtspunten voor bestuurlijke processen in Nederland. Er wordt gekeken op welke manier deze passen in het model dat een koppeling is van het model van Ansell & Gash (2007)

en de strategie van Moore (2000) waarin publieke waarde gecreëerd tracht te worden middels bestuurlijke samenwerking.

3.5.1. Elf lessen met betrekking op een issue in de ruimtelijke planning

De lessen van Bryson, et al. (2009) beginnen bij het belang van het begrijpen van eerdere initiatieven en de omgeving: (1) "De overheid moet niet onderschatten dat de gewenste betrokkenheid van stakeholders voor een groot deel verankerd ligt in reeds opgebouwde relaties. Aannemelijk is dat het project in Minnesota mede geslaagd is door reeds bestaande goede relaties" (Bryson, et al., 2009, p. 31). Dit benadrukt de startcondities van Ansell & Gash (2007) waar aangeduid wordt dat de voorgeschiedenis tussen verschillende partijen van invloed is op de bestuurlijke samenwerking. Specifiek dat positieve relaties en negatieve relaties, respectievelijk een positieve of negatieve uitwerking hebben op de samenwerking (p.553-554).

De volgende twee lessen hebben betrekking op het opzetten van een effectief samenwerkingsproces, de structuren en de bestuurlijk werking. Deze lessen benadrukken meerdere onderdelen uit het model van Ansell & Gash (2007). Als eerste de variabele 'het samenwerkingsproces'. Specifiek op de onderdelen 'gezamenlijk begrip', 'face-to-face dialoog' en 'commitment'. Bryson, et al. (2009) geven aan dat er (2) "voldoende overeenstemming over het probleem nodig is om het proces voort te kunnen zetten" (p. 31). Dit komt ook terug in de cyclus van het model van Ansell & Gash (2007). Zij geven aan dat er steeds aandacht moet zijn voor de gezamenlijke probleemdefinitie. (3) "Daarnaast zijn regelmatige bijeenkomsten nuttig om aan wederzijds begrip en commitment te bouwen" (Bryson, et al., 2009, p. 31). Ansell & Gash (2007) benoemen dat communicatie via face-to-face dialoog de basis is voor het hele proces. Dit is nodig om voldoende aandacht te hebben voor alle onderdelen uit het samenwerkingsproces en commitment is daar een van (p. 559-560). Hiermee sluit deze les aan op het model van Ansell & Gash (2007).

Als tweede legt de volgende les accent op de variabele 'het faciliterend leiderschap' uit het model van Ansell & Gash (2007). Bryson, et al. (2009) zeggen dat (4) "een project manager die alle onderdelen van het samenwerkingsproces samen kan brengen, bereid is taken op een andere manier aan te pakken en bereid is gepaste risico's te nemen, cruciaal is voor het succes van het proces" (p. 31). Het samenbrengen van alle onderdelen komt overeen met de proces-ondersteunende en sturende taak die de faciliterend leider heeft in het model van Ansell & Gash (2007). Deze is volgens hen tevens van cruciaal belang voor de bestuurlijke samenwerking. In les vier komt verder aan bod dat de leider bereid moet zijn gepaste risico's te nemen en bereid moet zijn om taken op andere manieren op te pakken. Dit is een pro-

actievere invulling van het leiderschap dan Ansell & Gash (2007) beschrijven. Als derde zijn er twee lessen van Bryson, et al. (2009) die enerzijds de variabele 'het institutionele design' uit het model van Ansell & Gash (2007) specificeren en anderzijds bijdragen aan de operationele capaciteit. Bryson, et al. (2009) leren ons dat (5) "een veelomvattend proces en een platte structuur nodig is om overeenstemming te bereiken over de procedure. Wanneer dit duidelijk is, zou een meer hiërarchische structuur met gelimiteerde participatie beter kunnen werken." (p. 31). Dit betekent voor het opstellen van regels en protocollen van het institutioneel design dat alle partijen hier over mee zouden moeten beslissen. Later in het proces zou dit anders georganiseerd kunnen worden. Gezien de operationele capaciteit heeft dit gevolgen voor de kennis en mensen die beschikbaar zijn tijdens het proces. Daarnaast leren Bryson, et al. (2009) ons dat (6) "het betrekken van betrouwbare en neutrale betrokkenen van dienst kunnen zijn bij het ophelderen van belangrijke details in de planningsfase van het project" (p. 31). Gezien de vraag 'wie moeten er betrokken worden?' uit het institutionele design zouden deze partijen niet vergeten moeten worden. Hiermee wordt ook de kennis vergroot die van belang is in de operationele capaciteit.

De lessen van Bryson, et al. (2009) gaan vervolgens verder in op het begrijpen van de rol van belangrijke actoren (p. 32). (7) "Er moet altijd zorgvuldig aandacht besteed worden het 'framen' van de issue. Dit bepaalt de manier waarop belangrijke actoren hun belangen interpreteren en hoe ze de voor- en nadelen inschatten voor de verschillende voorstellen" (Bryson, et al., 2009, p. 32). Het 'framen' van de issue heeft daarmee invloed op de steun van belangrijke stakeholders voor het project. Bij het definiëren van de te creëren publieke waarde als onderdeel van de strategie van Moore (2000) en bij het onderdeel 'gezamenlijk begrip' uit het model van Ansell & Gash (2007) geldt deze les en is daarmee van invloed op de 'outcome' die idealiter gebaseerd is op een brede consensus. Daarnaast zeggen Bryson, et al. (2009) dat (8) "het belangrijk is om steun te zoeken bij sleutelfiguren in politiek om zo de steun van officieel verkozenen te krijgen wanneer dat nodig is" (p. 32). Op de vraag wie er betrokken moeten worden bij het samenwerkingsverband is het daarom belangrijk om politieke sleutelfiguren toe te voegen aan de 'authorizing environment'.

De negende en de tiende les geven het belang van leiderschap en nodigde competenties weer. Bryson, et al. (2009) schrijven dat (9) "op alle niveaus partijen ervoor moeten zorgen dat ze het benodigde in huis hebben om een succesvolle samenwerkingspoging te leiden of aan te gaan, die sector- en niveau-overschrijdende is" (p. 32). Hier moet de leider aandacht voor hebben volgens Ansell & Gash (2007). Zij zeggen dat de leider bij ongelijkheid de taak heeft om te zorgen dat zwakkere stakeholders ook hun belangen kunnen laten gelden. Hier zit

een discrepantie. Dan (10) “Het managen van organisatorische spanningen en spanningen binnen de samenwerking is belangrijk voor een sector-overschrijdende samenwerking” (p. 32). Dit benadrukt de proces-ondersteunende taak die de faciliterend leider heeft in het model van Ansell & Gash (2007)

Tot slot is het volgens Bryson, et al. (2009) belangrijk (11) om “een verantwoordingssysteem te creëren wat georiënteerd is op uitkomsten. Hiermee kunnen projectuitkomsten geëvalueerd worden” (p. 32). Verantwoording ligt in het model van Ansell & Gash (2007) verankerd in het feit dat het proces open en transparant moet zijn en gebaseerd op consensus. Bryson, et al. (2009) zeggen dat er “een verscheidenheid aan data verzameling en interpretaties nodig is om de verantwoording te waarborgen” (p. 32). Deze les geeft aan dat een breder verantwoordingsmechanisme nodig is in ruimtelijke planningsvraagstukken.

3.6. Grenzen en barrières ‘Collaborative Governance’

Naast de lessen van Bryson, et al. (2009) zijn er nog een aantal aandachtspunten. Deze hebben betrekking op regionale bestuurlijke samenwerking in Nederland. Tamara Metze, universitair hoofddocent aan de universiteit van Tilburg, heeft meerder artikelen geschreven over de grenzen, barrières en dilemma’s van processen die complex zijn waarin private en publieke partijen samenwerkingsverbanden aangaan[1]. Zij heeft in een artikel geschreven over regionale overheidskwesties in Nederland. Waar Ansell & Gash (2007) een ideaalbeeld schetsen van een bestuurlijke samenwerking met variabelen die daar voor nodig zijn, geven de volgende aandachtspunten juist aan welke factoren een barrière vormen en de samenwerking kunnen limiteren.

In het artikel van Metze & Levelt (2012), *Barriers to Credible Innovations: Collaborative Regional Governance in the Netherlands*, beschrijven zij in het geval van vier Nederlandse cases van regionale overheidskwesties op welke momenten interne en externe barrières zich opwierpen ten kosten van de geloofwaardigheid van regionale samenwerking (p. 2). Hieronder volgen verschillende barrières die Merze & Levelt (2012) gevonden hebben in hun onderzoek en die relevant kunnen zijn voor de overheidspartijen om de geloofwaardigheid van het samenwerkingsverband te waarborgen.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek van Metze & Levelt (2012) is dat alle regio’s in het onderzoek moeite hadden met hun rol tijdens de samenwerking (p. 11). Barrières in het proces vroeg ze soms om te gaan met andere omstandigheden. “In het begin bleven zij

[1] https://www.tilburguniversity.edu/nl/webwijs/show/t.metze_nl.htm (laatst bezocht op: 13 juni 2016)

proberen de participanten te overtuigen van de regionale agenda (...) terwijl de nieuwe omstandigheden vroegen om een meer nederig, coördinerende en faciliterende rol" (p. 11-12). Dit benadruk het nut van het bewust zijn van de rol van de overheid. Ansell & Gash (2007) geven in hun ideaalmodel weer dat een faciliterend leider het beste werkt in een bestuurlijke samenwerking.

De tweede conclusie die Metze & Levelt (2012) trekken in het artikel is dat de institutionalisering van de samenwerking 'licht' moet zijn en dat 'lokale belangen meegenomen moeten worden' om de geloofwaardigheid te waarborgen (p. 12). "Het bleek dat zodra ambtenaren dachten dat de regio een eigen agenda had, waar zij niet geïnteresseerd in waren, ze niet langer geloofden in een samenwerking" (p. 12). Dit benadrukt het belang van een open en transparant proces zoals dat vastgelegd wordt in het institutioneel design uit het model van Ansell & Gash (2007).

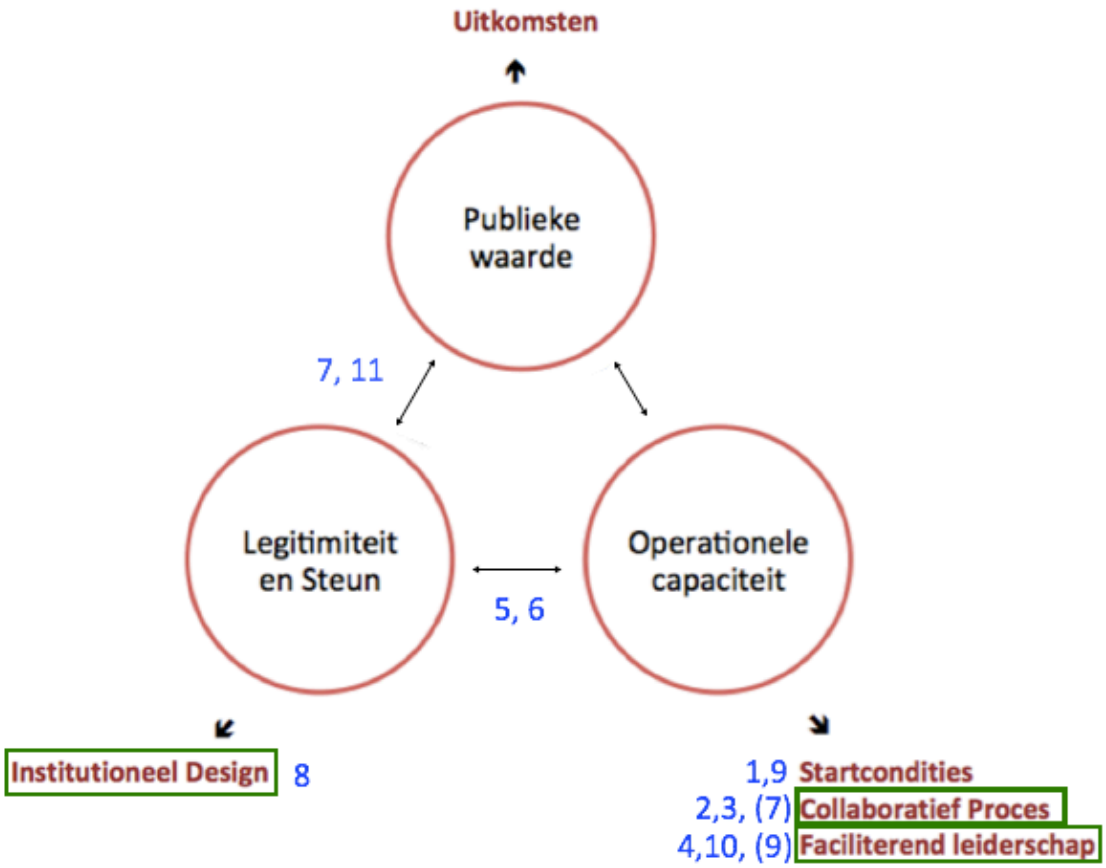
"De derde observatie is dat een gezamenlijk afgesproken geloof in de innovatieve kracht van een regionale samenwerking de mogelijkheid om te komen tot innovatief beleid in regionale samenwerking, kan maken of breken" (p. 12). Geen uitgesproken gezamenlijk geloof kan een limitatie zijn voor de samenwerking. Dit benadrukt dat het belangrijk is om de cyclus van het collaboratief proces uit het model van Ansell & Gash (2007) te doorlopen. Hierin wordt steeds aandacht besteed aan het creëren van commitment en vertrouwen in de samenwerking.

Tot slot wordt in het artikel benadrukt dat zonder reflecterende conversaties over de doelen van de samenwerking deze stuk kan lopen. Partijen met een sleutelrol zouden zich meer bewust moeten zijn van de rol die zij in reflecterende conversaties kunnen spelen in een regionaal samenwerkingsverband en de manier waarop deze invloed hebben op de 'outcomes' en geloofwaardigheid (p. 12). Zoals Ansell & Gash (2007) aangeven is communicatie de basis van een succesvol proces. De cyclische weergave van de variabelen uit het collaboratief proces uit het model van Ansell & Gash (2007) zorgen voor regelmatige terugkoppeling op het gezamenlijk begrip over de missie en de probleem definitie. Een toevoeging hierop is dat Metze & Levelt (2012) partijen met een sleutelrol, zich bewust moeten zijn van de invloed die zij hierin hebben.

3.7. Samengaan van theorieën

Naast de elf lessen van Bryson, et al. (2009) die betrekking hebben op het MIRT-traject omdat het gaat om een ruimtelijk vraagstuk met verkeersopstopping als grondslag, zijn

bovenstaande aandachtspunten interessant omdat ze gaan over barrières in regionale samenwerking in Nederland. Beiden sluiten aan op de context van het MIRT-traject. Theoretisch gezien is dit, samen met het model waarin Moore (2000) en Ansell & Gash (2007) zijn samengebracht, het pakket wat de publiek manager in de praktijk zou moeten bedienen. Voor een groot deel passen deze modellen in elkaar omdat ze het over dezelfde dingen hebben. Dit zou het makkelijker kunnen maken voor de publiek manager. In afbeelding zes is getracht dit weer te geven. Hierin zijn met blauwe cijfers de lessen van Bryson, et al. (2009) toegevoegd. En in het groen zijn de variabele geaccentueerd die, volgens Metze & Levelt (2012), een barrière kunnen zijn in regionale samenwerking in Nederland.



Afbeelding 6; Model publieke waardecreatie middels bestuurlijke samenwerking met aandacht voor ruimtelijke planningsvraagstukken en Nederlandse context

Bij nader onderzoek ontstaat er echter een genuanceerder beeld en is het de vraag hoe alle theorie in elkaar past. Op bepaalde punten bevestigen Bryson, et al. (2009) en Metze & Levelt (2012) dat middels bestuurlijke samenwerking publieke waarde gecreëerd kan worden in deze context. Op andere punten vullen ze de theorie hierover aan. En op sommige punten

wringt het. Zoals in de vorige paragraaf beschreven benadrukken les 1, 2, 3 en 10 van Bryson, et al. (2009) en de eerste drie aandachtspunten van Metze & Levelt (2012) het samengestelde model van Ansell & Gash (2007) en Moore (2000). Lessen 5, 6, 7 en 8 en het vierde aandachtspunt van Metze & Levelt (2012) bieden handvatten om specifiek invulling te geven aan het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007). En les 4, 9 en 11 wringen met het samengestelde model.

Gezien de lessen en aandachtspunten die een aanvulling zijn op het samengestelde model benadrukken zij vooral de rol van bepaalde stakeholders. Met name hun invloed en hoe hiermee rekening gehouden kan worden.

Gezien les 4 zit er tegenstrijdigheid in de rol van de leider. Ansell & Gash (2007) geven aan dat een faciliterende ondersteunende rol past bij bestuurlijke samenwerking. Gezien de context van het ruimtelijk domein en een sector-overschrijdende project geven Bryson, et al, (2009) aan dat zo iemand gepaste risico's moet durven nemen en het aan moet durven om taken op een andere manier uit te voeren. Dit benadrukt een meer proactieve houding. Iets anders wat wringt is les 9. Hierin geven Bryson, et al. (2007) aan, dat op alle niveaus, partijen ervoor moeten zorgen dat ze de benodigde competenties in huis hebben om een succesvolle samenwerkingspoging te leiden of aan te gaan, die sector- en niveau-overschrijdende is" (p. 32). Hierin lijkten de partijen op zichzelf te staan bij het verdedigen van hun belangen. Volgens Ansell & Gash (2007) moet de leider aandacht hebben voor het vertegenwoordigen van belangen van zwakkere stakeholders. Hier zit een discrepantie. Gezien het bovenstaande is het de vraag welke invulling van de rol van leiderschap past bij het MIRT-traject waarin getracht wordt publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking.

Tot slot zit er verschil in de verantwoording van het proces en de uitkomsten. Het gaat hier over de te creëren publieke waarde wat het doel is het proces. In het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007) zit de verantwoording vooral in het feit dat het een proces is wat gericht is op consensus waarin in iedere belanghebbende zijn belang mag vertegenwoordigen. Gezien les 11 van Bryson, et al. (2009) is het belangrijk "een verantwoordingssysteem te creëren wat georiënteerd is op uitkomsten waarmee projectuitkomsten geëvalueerd kunnen worden. Een verscheidenheid aan data verzameling en interpretaties is nodig om de verantwoording te waarborgen." Dit zijn twee totaal verschillende benaderingen van de verantwoording. Een combinatie van deze twee benaderingen zou misschien de juiste verantwoording opleveren.

Gezien het bovenstaande lijkt het erop dat het in de praktijk betekent dat de publiek manager zowel de strategie van Moore (2009) moet managen als de bestuurlijke samenwerking van

Ansell & Gash (2007) en daarbij de lessen van Bryson, et al. (2009) moet volgen, daarbij de aandachtspunten van Metze & Levelt (2012) in acht nemend. Na het empirisch onderzoek zal hierop teruggekeken worden. In het empirisch onderzoek zal gekeken naar de kans van het creëren van publieke waarde aan de hand van bovenstaande theorie. Als de factoren waarop de theorieën wringen een bepalende factor hebben in het creëren van publieke waarde, betekent dit voor de publiek manager dat deze alle theorieën in acht moet nemen, waarmee de taak complexer wordt. In hoofdstuk vier worden de methoden en technieken beschreven die in dit onderzoek gebruikt zijn de empirie te onderzoeken.

Hoofdstuk 4 | Methoden en technieken

In dit hoofdstuk komen de methoden en technieken aan bod die gebruikt zijn om het empirisch onderzoek uit te voeren. De keuzes voor de methodes en technieken in dit onderzoek worden toegelicht om zo transparant te zijn en de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. In de eerste paragraaf wordt de methode van een kwalitatief onderzoek toegelicht. Vervolgens wordt er in paragraaf 4.2 ingegaan op het gebruikte onderzoeksdesign, paragraaf 4.3 beschrijft de methoden van de dataverzameling en tot slot wordt in paragraaf 4.4 de operationalisatie gepresenteerd en zo een koppeling gemaakt tussen de verzamelde data en de theorie zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven.

4.1. Kwalitatief onderzoek

Het empirische onderzoek wat volgt na het bestuderen van de literatuur is een kwalitatief onderzoek. Er zijn meerdere redenen te geven waarom gekozen is voor een kwalitatief onderzoek. Hieronder volgen de drie belangrijkste motivaties voor kwalitatief onderzoek. Ten eerste is het verschil tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek voornamelijk het gebruik van interviews, gebeurtenissen of casussen in plaats van cijfermatige informatie bij het analyseren van data (Bryman, 2012). De centrale vraag van dit onderzoek is: **Wat is de kans op het creëren van publieke waarde MIRT-traject? En welke factoren zijn van invloed op de kans om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking in de context van de ruimtelijke planning?** De antwoorden op deze vraag zijn niet in cijfers vast te leggen. Het gaat er in dit onderzoek om dat er een analyse gemaakt wordt van de huidige stand van zaken van doel en het proces in het MIRT-traject. En wat we hieruit kunnen leren voor volgende trajecten. Ten tweede zoekt een kwalitatieve onderzoeker een verklaring voor gedrag en overtuigingen die afhankelijk zijn van de context waar in het onderzoek plaatsvind (Bryman, 2012). In dit onderzoek is de context zeer belangrijk om te begrijpen waar de drie verschillende overheidspartijen vandaan komen en wat hun ambitie samen is. Daarnaast gaat het in dit onderzoek over het zoeken naar een succesvolle samenwerking. In dit onderzoek worden het de huidige stand van zaken onder de loep genomen om in kaart te kunnen brengen wat dit betekent voor de uiteindelijke maatschappelijke waardecreatie. In de conclusie kan vervolgens een uitspraak gedaan worden over de factoren die van invloed zijn op het creëren van deze maatschappelijke waarde middels bestuurlijke samenwerking in de context van de ruimtelijke planning.

4.2. Case study

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de case study als onderzoeksdesign. Het kenmerk van een case study is dat het een gedetailleerde en intensieve analyse is van een enkele case (Bryman, 2012). In dit rapport wordt ingegaan op een specifieke case die in de volgende hoofdstukken grondig geanalyseerd wordt. Een case kan om verschillende redenen interessant zijn om te bestuderen. De case van het MIRT-traject in de regio Utrecht is om de volgende redenen interessant. Ten eerste, zoals eerder besproken, is het een typische case waarin overheidspartijen samen willen werken met belanghebbenden ter verbetering van de bereikbaarheid en de leefbaarheid aan de Oostkant van de stad Utrecht. In de introductie is al duidelijk geworden dat dit vaak lastige processen zijn. De analyse van deze case is een toevoeging aan de empirische kennis op het gebied van processen waarbij betrokkenheid van belanghebbenden participeren. Ten tweede is het een uniek geval. Dit traject is een van de eerste MIRT-trajecten waarin gespeeld wordt volgens de spelregens van 'MIRT nieuwe stijl'. Hierin hebben de drie partijen de taak om onderling samen te werken, maar ook met andere partijen. Dit onderzoek gaat over de opvattingen van de drie overheidslagen over de maatschappelijke waarde en samenwerking met ander partijen om via 'MIRT nieuwe stijl' een samenwerking op te zetten waarin ook ander belanghebbenden hun mening kunnen laten gelden. Daarmee is het een voorbeeldcase voor projecten die in de toekomst de ambitie hebben om de MIRT-status te bereiken. Zij kunnen gebruik maken van de resultaten uit dit onderzoek. Deze twee dingen samen maken deze case interessant om te onderzoeken.

4.3. Methoden dataverzameling

Voor het verzamelen van de data in dit kwalitatieve onderzoek zijn verschillende methodes gebruikt. In de eerste fase is voornamelijk gebruik gemaakt van participerende observaties, ongestructureerde interviews, het verzamelen van documenten en literatuurstudie. Na deze fase is aan de hand van die verzamelde informatie een onderzoeksopzet gemaakt. De tweede fase is de uitvoering van het onderzoek geweest. Voor de theoretische deelvragen is er literatuurstudie gedaan naar het creëren van publieke waarde als publiek manager en samenwerking tussen overheid en niet-overheidspartijen op het gebied van publiek management. Voor de empirische deelvragen is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews en documenten verzameling. Deze methoden van dataverzameling horen bij een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek en de methode van dataverzameling is hieronder schematisch weergegeven in een tabel. Vervolgens zullen hier de methoden van dataverzameling beschreven worden en waarom hier gebruik van gemaakt is.

	Doel		Methode dataverzameling
Fase 1	Oriëntatie		Participerende observanties: ongestructureerde interviews, documenten verzameling en literatuurstudie
Fase 2	Onderzoek :	Theorie:	Literatuurstudie
		Empirie:	Documenten verzameling Semigestructureerde interviews

Schema 1; weergave onderzoek

4.3.1. Fase 1

De eerste fase van het onderzoek was een fase om er achter te komen wat precies de behoefte was van de opdrachtgevers vanuit de projectgroep. Het is een oriënterende fase geweest waarna de centrale vraag en de deelvragen geformuleerd zijn en het onderzoek vorm gekregen heeft. Om dit te kunnen doen, is voornamelijk gebruik gemaakt van observaties. Bryman verstaat hier o.a. onder: het luisteren naar de gesprekken in de groep, het meedoen met activiteiten tijdens de bijeenkomsten, het verzamelen van documenten en het interviewen van mensen die er meer over kunnen vertellen (Bryman, 2012). Om voldoende informatie te kunnen verzamelen en daarmee het onderzoek en de centrale vraag vast te kunnen stellen is de projectgroep vier keer bijgewoond in de periode van mei tot juli 2015. In die periode zijn daarnaast ook een aantal gesprekken geweest met de opdrachtgevers om de vraag scherp te krijgen. Deze methode van observatie heeft er toe geleid dat er inzicht is verkregen in de behoefte van de projectgroep en de vraag waar dit onderzoek antwoord op zou kunnen geven. Tijdens een van deze bijeenkomsten is er een krachtenveld analyse uitgevoerd waarin belangrijke medespelers in kaart werden gebracht. Hierin werd ook al nagedacht over de communicatie richting deze partijen om ze aan boord te krijgen. Mede ook om te voorkomen dat deze partijen in het proces een spaak in het wiel zullen steken.

4.3.2. Fase 2

In de tweede fase van het onderzoek is naast literatuurstudie gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. De literatuurstudie richtte zich vooral op twee aspecten. 1) De te

creëren maatschappelijke waarde en 2) de manier waarop de overheidspartijen samen onderling een samenwerking op kunnen zetten waar ook niet-overheidspartijen hun belangen kunnen delen. Deze studie is de basis geweest voor het theoretisch kader zoals dat is neergezet in hoofdstuk drie. Naast literatuurstudie zijn voor het empirische deel van het onderzoek semigestructureerde interviews gehouden met mensen die betrokken zijn bij het MIRT-traject. In dit soort interviews is er meer ruimte voor de mening van de geïnterviewde dan in gestructureerde interviews (Bryman, 2012). Voor dit onderzoek zijn specifieke en rijke antwoorden belangrijk om antwoord te kunnen geven op de deelvragen 4 en 5 en daarmee op de centrale vraag in dit onderzoek. Deze interviews zijn afgenomen bij leden van de projectgroep en de mensen van de ambtelijke stuurgroep in de maanden oktober en november van 2015. Deze selectie van respondenten is zorgvuldig gekozen. De mensen die geïnterviewd zijn, zijn direct onderdeel van het proces. Dit zijn de mensen uit de projectgroep en de ambtelijke stuurgroep. Zij werken actief mee aan het MIRT-traject om het bereikbaarheidsprobleem op te lossen. Voor extra achtergrond is er ook een interview gehouden met iemand van de Universiteit Utrecht die voor De Uithof partijen aan tafel zit. Dit interview wordt echter niet gebruikt als directe data in dit onderzoek, omdat het in dit onderzoek gaat om het in kaart brengen van de opvattingen van de verschillende overheidspartijen als initiatiefnemers van dit traject. Wel is dit interview nuttig geweest om de context van de case te verrijken.

4.4. Operationalisatie

Om de centrale vraag in dit onderzoek te kunnen beantwoorden, is het van belang om de theorie, zoals eerder gepresenteerd in het theoretisch kader, te operationaliseren. Op die manier kunnen alle data op dezelfde wijze worden geanalyseerd zodat er een zo betrouwbaar mogelijk antwoord gegeven kan worden op de onderzoeksvraag. Daarnaast zorgt de operationalisatie ervoor dat de opvattingen van de verschillende overheidspartijen in kaart kunnen worden gebracht. Eerder is al in afbeelding 5 de koppeling gemaakt tussen de strategische driehoek van Moore (2000) en het model van 'Collaborative Governance' van Anshell & Gash (2007) en de manier waarop deze in dit onderzoek gebuikt wordt om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag. De twee onderdelen van de centrale vraag: 1) de te creëren maatschappelijke waarde en 2) de vorm van samenwerking en de respectievelijke operationalisatie hiervan worden hieronder verder toegelicht.

4.4.1. Operationalisatie maatschappelijke waarde

Om antwoord te kunnen geven op de vraag: **Wat is de te creëren maatschappelijke waarde in het MIRT-traject regio Utrecht?**, is het van belang om de verzamelde empirische data over de maatschappelijke waarde van het MIRT-traject te kunnen duiden zoals de theorie dat bedoeld heeft. De koppeling tussen de strategische driehoek en het model van 'collaborative governance' geeft aan dat de maatschappelijke waarde de 'outcome' is van het collaboratieve proces. Dit wordt in de literatuur verder aangeduid als het doel of de missie die de betrokken partijen hebben met het MIRT-traject. Dit is in het schema hieronder weergegeven. De laatste kolom bevat de interviewvraag die daarbij gesteld is. Alle antwoorden die gaan over het doel, de missie of de uitkomst van het MIRT-traject hebben betrekking op de te creëren maatschappelijke waarde.

Kernbegrip		Indicator	Interviewtopic
Maatschappelijke waarde	Outcome	• Het doel • De missie • Resultaat • Ambitie • Opdracht	• Wat is de maatschappelijke waarde die je wilt creëren middels dit MIRT-traject? • Wat wil je bereiken middels dit MIRT-traject?

Schema 2; Operationalisatie publieke waarde

4.4.2. Operationalisatie bestuurlijke samenwerking

In schema 3 wordt de operationalisatie ten aanzien van het samenwerkingsproces weergegeven. De twee kernbegrippen vanuit de strategische driehoek van Moore die betrekking hebben op het proces en daarmee de vorm van samenwerking zijn 'legitimiteit en steun' en 'operationele capaciteit'. Zoals het theoretisch kader laat zien betekent dit voor het proces dat deze kernbegrippen van een publiek manager betrekking hebben op het 'institutionele design' van een collaboratief proces, op de 'startcondities' voorafgaand van het proces en op het 'faciliterend leiderschap' tijdens het proces en op het proces zelf. In het schema hieronder zijn al deze begrippen gespecificeerd wat leidt tot de interviewtopics. Op deze manier is in het schema te zien welke informatie uit de interviews betrekking heeft op welke aspect van het proces. Door op deze verschillende aspecten de drie overheidspartijen te bevragen kan op een gedetailleerd niveau gekeken worden naar de opvattingen van deze partijen.

Kernbegrip (Moore, 2000)	Samenwerking (Ansell & Gash, 2007)	Indicator	Interviewtopic (I) / observatie (O)
Legitimiteit en steun	Institutioneel design	• Wie; welke partijen; welke belanghebbenden. • Hoe; hun rol; welke manier.	- I: Welke partijen zouden volgens jou betrokken moeten worden bij het MIRT- traject en op welke manier mogen deze dan meedoen? - O: Welke partijen zitten er aan tafel en welke partijen willen de verschillende overheidspartijen nog aan tafel?
Operationele capaciteit	Startcondities	• Geld • Kennis • Politieke macht • Drijfveer • Motivatie	- I: Waarom doe je mee aan de samenwerking in dit MIRT- Traject? - I: Wat is de verhouding van de drie overheidsorganisaties ten opzichte van elkaar? - I: Welke middelen en welke macht heeft jouw organisatie om een bijdrage te leveren aan het MIRT-traject?

	Faciliterend leiderschap		- I: Wie leidt volgens jou het MIRT-traject? En wat zijn de taken van deze leider in het MIRT-traject? - I: Wie heeft er de leiding in dit MIRT-traject? En wat doet deze persoon?
	'Collaboratief proces'	Face-to-face dialoog	- I: Vind je dat jullie voldoende bij elkaar komen om goed met elkaar te kunnen onderhandelen? - O: Komen de partijen bij elkaar en welke partijen komen bij elkaar om met elkaar te overleggen en te onderhandelen?
		Vertrouwen kweken	- I: Vind je dat in het MIRT-traject voldoende aandacht besteed wordt aan het bouwen van onderling vertrouwen?
		Toewijding aan het proces Eigenaarschap	- I: Vind je dat er onderling voldoende erkenning is van elkaars afhankelijkheid? - I: Vind je dat jullie gezamenlijk eigenaar van het MIRT-traject zijn? - I: Sta je open voor het zoeken naar scenario's met wederzijdse winsten?

		Gedeeld begrip	- I: Vind je dat jullie een duidelijke missie hebben? - I: Vind je dat jullie over hetzelfde probleem praten? - I: Vind je dat jullie gemeenschappelijke waarde kunnen identificeren?
		Tussentijdse resultaten	- I/O: Is er tijdens het proces voldoende erkenning voor de kleine, tussentijdse resultaten die behaald worden?

Schema 3; Operationalisatie bestuurlijke samenwerking.

4.4.3. Tot slot

Nu de theoretische concepten geoperationaliseerd zijn, kunnen de empirische bevindingen geanalyseerd worden. In de volgende hoofdstukken is te lezen welke resultaten het empirische onderzoek heeft opgeleverd, wat deze resultaten betekenen volgens de theorie. In de conclusie zal beschreven worden wat dit betekent voor het succes van het MIRT-traject regio Utrecht en wat we hier van kunnen leren voor toekomstige MIRT-trajecten.

Hoofdstuk 5 | Maatschappelijke Waarde

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de data in dit onderzoek verzameld is en waarom. In dit hoofdstuk wordt gestart met het presenteren van de onderzoeksresultaten. Er zal in dit hoofdstuk antwoord gegeven worden op de vraag: **Wat is de te creëren maatschappelijke waarde in het MIRT-traject regio Utrecht?**. Hiermee wordt in kaart gebracht hoe de verschillende overheidspartijen denken over de uiteindelijk te creëren maatschappelijke waarde die ze willen creëren door samen te werken met andere partijen. De theorie van zoals gepresenteerd in afbeelding 6 op pagina 34 laat zien dat er drie aspecten van belang zijn in de strategie van een publiek manager als het gaat om het creëren van maatschappelijke waarde. En dat daarbij aandachtspunten zijn voor deze specifieke case. Als een van deze drie aspecten ontbreekt of er geen aandacht is voor eerder geleerde lessen zal de kans op het creëren van maatschappelijke waarde verkleinen. De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld, gaat over "het definiëren van de 'publieke waarde' die een organisatie wil creëren voor zijn stakeholders en de samenleving" (Moore, 2000, p. 190). Dit is gezien het model van Ansell & Gash (2007) de 'outcome' van een samenwerking die gebaseerd is op een brede consensus. Volgens Bryson, et al. (2009) moet daarbij aandacht zijn voor het 'framen' van de issue. Dit heeft invloed op de manier stakeholders hun belangen interpreteren en hoe ze tegen verschillende voorstellen aankijken. Daarnaast geven zij aan dat het voor de uitkomst belangrijk is om een verantwoordingssysteem te creëren wat georiënteerd is op uitkomsten. Op deze manier kunnen de projectuitkomsten geëvalueerd worden. In het vorige hoofdstuk is in de operationalisatie aangetoond dat antwoorden die betrekking hebben op het doel en de missie van het MIRT-traject gaan over de 'outcome' en de te creëren maatschappelijke waarde.

5.1. Resultaten

Hieronder worden de resultaten van het empirische onderzoek uiteengezet met betrekking tot de maatschappelijke waardecreatie die de projectgroep wil realiseren in MIRT-traject. Een belangrijk gegeven wat uit de interviews naar voren kwam, is dat de drie overheidspartijen de ambitie hebben om als één overheid op te willen treden naar de buitenwereld. Verschillende mensen zeggen hier iets over:

“Het is wel belangrijk om die ambitie te hebben om daar meer duidelijkheid in te scheppen naar buiten toe. Dat iedereen een eigen deelbelang heeft, hoeft elkaar niet in de weg te zitten.” (#11, min. I&M)

“Je moet wel als één overheid optreden (…). Wij als overheid moeten eerst met een verhaal over de brug komen om lead te tonen.” (#6, prov. Utrecht)

“De forens heeft het over één overheid (…) Dus heb je de plicht als overheid om heel goed samen te werken.” (#1, gem. Utrecht)

Met deze ambitie is het extra van belang om een gezamenlijke richting te hebben ten aanzien van de te creëren maatschappelijke waarde. Dit maakt de vraag die aan het begin van dit hoofdstuk gesteld wordt nog relevanter. Aan de hand van de interviews, observaties en documenten worden hieronder de resultaten van definitie van de te creëren maatschappelijke waarde in het MIRT-traject gepresenteerd. Dit voor elk van de drie overheidspartijen. De resultaten uit de documenten komen eerst aanbod waarna de resultaten uit het interviews volgen. De documenten zijn voorafgaan aan de start van het traject opgesteld en de interviews zijn gehouden in de loop van het traject. In de presentatie van de resultaten wordt deze volgorde tevens aangehouden om zo de ontwikkeling van de definitie van de te creëren maatschappelijke waarde over tijd te kunnen analyseren.

5.1.1. Documenten

Om bij het begin te beginnen, is in de functieomschrijving van de projectleider voor het OV MIRT onderzoek het volgend doel geformuleerd:

> “Samen met de regio voeren we een onderzoek uit naar verbeteringen in het OV-systeem die in aanmerking kunnen komen voor Rijksfinanciering.”

Deze vacature is destijds uitgezet door de provincie Utrecht en geeft aan dat zij samen willen werken met de regio met als doel het verbeteren van het OV-systeem, gefinancierd door het Rijk. Zoals in het context hoofdstuk reeds beschreven is zorgt de term ‘regio’ bij de overheidspartijen onderling nog voor verwarring. Wie is ‘de regio’?

Vervolgens hebben de drie betrokken overheidspartijen in dit onderzoek een gezamenlijk rapport opgesteld in aanloop naar het binnenhalen van Rijksfinanciering. In het rapport

‘Regionale verkenning OV Utrecht 2020-2040, plan van aanpak’ (p.7) staat als ‘beoogd resultaat’:

> “De regionale verkenning heeft als beoogd resultaat te komen tot een gedragen voorkeursalternatief. Een voorkeursalternatief bestaat uit de oplossingsrichting of combinatie van oplossingsrichtingen die door bestuurders is vastgesteld en waarmee uitgaande van de verwachte economische positie van het centrumgebied van Utrecht en USP- De Uithof:
>
> - Utrecht Centraal ontlast wordt en tegelijkertijd bereikbaar blijft;
> - De bereikbaarheid van USP- De Uithof verbetert;
> - De leefbaarheid van Utrecht verbetert.”

Naast het beoogde resultaat wordt er aangegeven wat de ‘essentie’ van de opdracht is. Namelijk:

> “De essentie van de regionale verkenning OV is de ruimtelijke-economische structuur in en rondom het stationsgebied Utrecht Centraal en USP- De Uithof te versterken door het formuleren van effectieve oplossingsrichtingen in de OV-keten van deur-tot-deur.”

Tot slot wordt er naast het beoogde resultaat en de essentie van de opdracht ook een ‘gezamenlijke ambitie’ beschreven:

> “Het combineren van gezonde groei met een optimale en duurzame benutting van het ruimtelijk-economische potentieel van het stations gebied en USP- De Uithof, waarbij door het verbeteren van de OV bereikbaarheid ook in de toekomst concurrentiekracht, leefbaarheid en bereikbaarheid gegarandeerd zijn.”

Na het BO-MIRT van 14 oktober 2015, waarin vastgesteld is dat er geen financiële middelen beschikbaar zijn vanuit het Rijk voor de uitvoering, is de opgave voor de drie overheden aangepast in het gezamenlijk uitvoeren van een brede gebiedsverkenning (zie hoofdstuk 2).

> “Rijk en regio bevestigen de opgave om de ruimtelijke-economische structuur van de Utrechtse top regio blijvend te faciliteren door een uitstekend (internationaal) vestigingsklimaat te bevorderen. (…) Met daarin de OV opgave als onderdeel van een brede gebiedsopgave in Utrecht-Oost: de afvang van station CS, het verbeteren van de bereikbaarheid Utrecht Science Park (USP/De Uithof) en de leefbaarheid van de binnenstad.

Dit waren de bevindingen uit het bestuderen van de documenten die beschikbaar waren voor dit onderzoek. Hieronder zullen de resultaten uit de interviews op een rijtje worden gezet.

5.1.3. Interviews

In de interviews heeft elke respondent zijn/haar idee van de te creëren maatschappelijke waarde uitgesproken. Hieronder zijn voor alle drie de overheidslagen; de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het ministerie van I&M, verschillende uitspraken onder elkaar gezet. Onderstaande uitspraken zijn gedaan door mensen die werken bij de gemeente Utrecht:

> "De afvoer van Utrecht centraal verbeteren. En de bereikbaarheid van De Uithof. Mensen door de stad veroorzaken een 'leefbaarheidsknelpunt' op de as van Utrecht CS naar De Uithof." (#5, gem. Utrecht)
>
> "Voor iedereen die dagelijks naar De Uithof moet. En voor iedereen die dagelijks naar regio Utrecht gaat. (…) Het wordt zo druk in de stad, dat het gewoon onaantrekkelijk is." (#1, gem. Utrecht)
>
> "De maatschappelijke waarde is dat uit het onderzoek een oplossingspakket komt die er voor zorgt dat het vervoersprobleem wordt opgelost. Op zo'n manier dat de hele stad daarvan profiteert: op het gebied van ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en milieu aspecten." (#3, gem. Utrecht)

Mensen bij de provincie hebben de volgende visies op de te creëren maatschappelijke waarde:

> "Het gaat over het bereikbaarheidsprobleem van het stationsgebied naar De Uithof en het leefbaarheidsprobleem in Utrecht." (#9, prov. Utrecht)
>
> "Het is een gebied met potentie en ontwikkelingsmogelijkheden die je wilt benutten. Dus voorwaarde creëren voor de ontwikkeling van USP en bereikbaarheid is daar een onderdeel van." (#6, prov. Utrecht)
>
> "Een van onze ambities is om een economische top-regio te zijn. Dat kan alleen als je bereikbaarheid in orde is en daarbij komt ook de leefbaarheid kijken. De Top regio staat wel op één." (#7, prov. Utrecht)

En door betrokken van het ministerie van infrastructuur en milieu werden de volgende dingen gezegd:

“De afvang van het centraal station en verbeteren van de bereikbaarheid van De Uithof.” (#2, min. I&M)

“Het gaat niet alleen maar om het OV-probleem op te lossen, maar daarnaast gaat het ook over duurzaamheid en leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, ruimtelijke strategie en economie. Wordt echt een breder verhaal nu.” (#2, min. I&M)

“Het gaat om het economische belang van De Uithof en de aantrekkelijkheid daarvan voor alle bedrijven die daar gevestigd zijn. En de problematiek door het vollopen van het station Utrecht centraal; waarbij het voor de gemeente belangrijk is dat de leefbaarheid van de stad goed blijft.” (#11, min. I&M)

Dit waren de resultaten uit de interviews. Hieronder worden deze resultaten en de bevindingen uit de documenten geanalyseerd.

5.2 Analyse: maatschappelijke waarde MIRT-traject

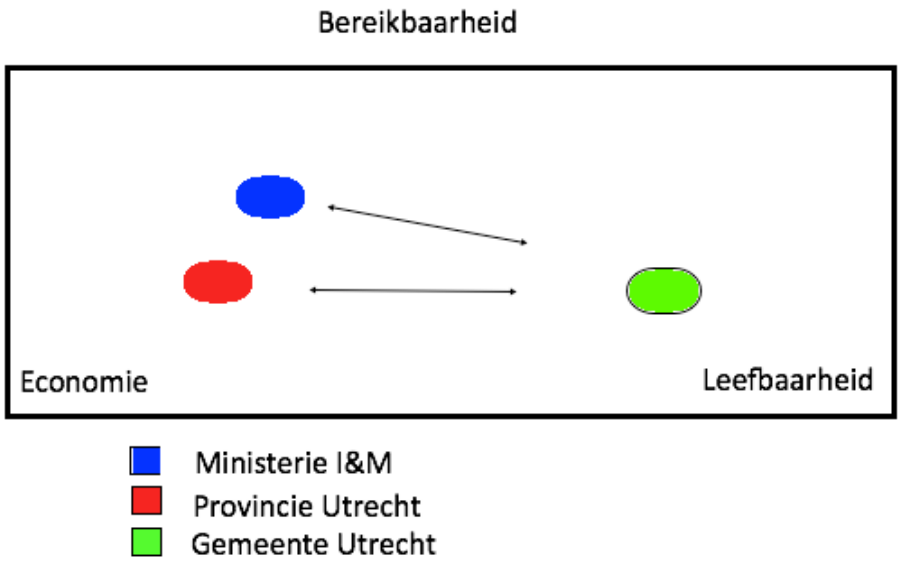
Aan de hand van de documenten kan gezegd worden dat naar waarschijnlijkheid de drie overheidspartijen het samen eens zijn over de waarde van een aantal aspecten in het MIRT-traject. Namelijk: 1) de bereikbaarheid van De Uithof, 2) de afvoer van Utrecht CS, 3) de economische ontwikkeling van De Uithof en 4) het verbeteren van de leefbaarheid van de binnenstad. Daarnaast is er de ambitie om op een maatregelenpakket uit te komen waarin een combinatie wordt gemaakt van deze uitgangspunten. Na de eerste fase van mijn onderzoek leek het er op dat er echter verschillen zijn tussen de drie overheidspartijen als het gaat om het gewicht wat zij geven aan elk van deze aspecten. Dit maakt het interessant om te proberen de verschillen en overeenkomsten in kaart te brengen. Om dit scherp in beeld te krijgen zijn er interviews gehouden met individuele leden van de projectgroep. Er is gevraagd naar de te creëren maatschappelijke waarde.

Na een analyse van de interviews, komen wederom duidelijk vier thema’s naar voren: 1) de bereikbaarheid van De Uithof, 2) de afvoer van Utrecht CS, 3) de economische ontwikkeling/belang van De Uithof en 4) het verbeteren van de leefbaarheid van de binnenstad. Dit zijn dezelfde thema’s als die na het bestuderen van de beschikbare documenten naar voren zijn gekomen. Dat deze vier aspecten door alle drie de partijen worden genoemd in de interviews is daarom geen verrassing. Het is echter na de interviews mogelijk om nuance verschillen op te merken tussen de verschillende partijen en hun idee van de te creëren maatschappelijke waarde.

Zo lijkt de stad de meeste directe problemen te ondervinden als het gaat om het verkeersknelpunt op de as door de binnenstad waar alle reizigers van Utrecht CS overheen moeten. Hierbij spelen milieuaspecten een belangrijke rol. De gemeente Utrecht legt daarom waarschijnlijk meer gewicht in de schaal als het gaat om de leefbaarheid van de binnenstad. De provincie Utrecht lijkt het stimuleren van de economische groei van het gebied voorop te hebben staan. De bereikbaarheid van De Uithof is hiermee een belangrijk onderdeel. Een economische top-regio is wat zij voor ogen hebben. Dat leefbaarheid tevens een onderdeel is van de ambitie lijken ze te erkennen. Dit aspect heeft echter niet hun prioriteit. Het ministerie van I&M lijkt het gebied als economische vestigingsplaats vooral belangrijk vinden. Dit slaat op het economische belang van het gebied. Het lijkt erop dat zij meer op afstand naar de zaak kijken. Het oplossen van het bereikbaarheidsknelpunt hoort daarbij en de mogelijkheden om daarmee de leefbaarheid van de binnenstad te verbeteren zien ze als belang van de stad.

5.3. De te creëren maatschappelijke waarde

De vraag is nu: wat is volgens de verschillende betrokken overheidspartijen de te creëren maatschappelijke waarde in het MIRT-traject? Voor de uiteindelijke waardecreatie is het van belang dat de overheden een gezamenlijke missie hebben. Zeker als ze als ‘overheid’ de lead hebben en gezamenlijk met een verhaal over de brug willen komen. Kortom, de missies voor het creëren van publieke waarde van de drie partijen raken elkaar. Echter lijkt het erop dat de verschillende overheidspartijen een andere weging geven aan de vier thema’s de steeds terug komen. In afbeelding 7 is weergegeven hoe de verschillende partijen het over hetzelfde hebben, maar toch verschillen van inzicht met betrekking tot het accent van de maatschappelijke waardecreatie.



Afbeelding 7; Inzicht maatschappelijke waarde

Als antwoordt op de deelvraag kan gezegd worden dat alle drie de overheidspartijen binnen het kader van bereikbaarheid zoeken naar de te creëren maatschappelijke waarde. In het figuur is getracht weer te geven dat het erop lijkt dat de gemeente Utrecht meer het accent legt op het verbeteren van de leefbaarheid in de stad. Dat de provincie Utrecht zich meer richt op de economische ontwikkeling van De Uithof en daarmee de bereikbaarheid van De Uithof. Het ministerie van I&M vindt het economische belang van De Uithof meest belangrijk. Leefbaarheid erkennen zowel de provincie als het ministerie als belang van de gemeente Utrecht.

5.4. Tot slot

Gezien theorie is ten eerste een definitie van de te creëren maatschappelijke waarde belangrijk en moet deze gebaseerd zijn op een brede consensus. Aangezien alle drie de partijen raken aan de bereikbaarheid, is dat een gemene deler. Echter is van het plan van aanpak een product van alleen die drie overheidspartijen. Ten tweede moet aandacht besteed worden aan het 'framen' van de missie gezien het feit dat het hier om een ruimtelijk vraagstuk gaat. Volgens Bryson, et al. (2009) heeft dit invloed op hoe belangrijke stakeholders hun belangen interpreteren en hoe ze tegen verschillende voorstellen aankijken. De belangen van de drie overheidspartijen lijken uit elkaar te liggen. De vraag is wat de huidige formulering betekent voor de manier waarop belangrijke stakeholders hun belangen interpreteren en hoe zij aankijken tegen de mogelijke oplossingsrichtingen. Tot slot is er onderzoek gedaan waaruit

blijkt dat er een bereikbaarheidsprobleem zal ontstaan waar een oplossing voor moet komen. Dit is een verantwoordingssysteem wat past bij de benadering van Bryson, et al. (2009). Verder blijkt uit de resultaten niet dat er momenteel gezocht wordt naar een verantwoordingssysteem waarmee de projectuitkomsten straks geëvalueerd kunnen worden. De overheidspartijen zoeken dit momenteel voornamelijk in de ambitie om stakeholders te gaan betrekken.

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de legitimiteit en steun die van belang zijn voor het creëren van deze maatschappelijke waarde.

Hoofdstuk 6 | legitimiteit en steun/institutioneel design

Zoals in het vorige hoofdstuk te lezen is hebben de overheidspartijen zelf al nagedacht over de te creëren maatschappelijke waarde. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de legitimiteit en steun die nodig is voor deze missie. Dit is een van de onderdelen uit de strategie van Moore (2000) voor het creëren van maatschappelijke waarde. De legitimiteit en steun voor de missie verkrijg je als publiek manager van je 'authorizing environment'. Het gaat er hier om dat de partijen die financiële steun geven en de partijen die gemachtigde zijn in het proces zich kunnen vinden in de missie, waardoor er legitimiteit voor ontstaat. Moore (2000) heeft het hier over partijen als burgers en belangengroepen. Bryson, et al. (2009) geven aan dat steun zoeken bij politieke sleutelfiguren hierbij tevens erg belangrijk is. Daarnaast geven zij aan dat er aandacht moet zijn voor de manier waarop de issue 'geframed' wordt. Dit is van invloed op de houding van belangrijke stakeholders en daarmee hun steun. In de variabele 'institutional disign' uit het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007) gaat het om de regels en protocollen van het samenwerkingsproces ten behoeve van de legitimiteit en transparantie. De vragen die dit waarborgen zijn: Welke partijen mogen mee doen? En op welke manier mogen ze mee doen? Metze, et al. (2012) geven aan dat een dubbele agenda een barrière is voor het vertrouwen in het proces en niet bevorderlijk is voor de samenwerking. Dit benadrukt het belang van een transparant proces. Volgens Bryson, et al. (2009) is een platte structuur en een veel omvattend proces nodig om overeenstemming te bereiken over de procedure. Op de vraag wie er mee mogen doen, mogen, volgens Bryson, et al. (2009), neutrale betrokkenen die van dienst kunnen zijn bij het ophelderen van belangrijke details niet ontbreken.

6.1. Resultaten

6.1.1. Wie?

In deze alinea worden de partijen, die volgens de drie verschillende overheidspartijen betrokken zouden moeten zijn in het MIRT-traject, op een rijtje gezet. In het onderzoek is informatie hierover verzameld aan de hand van observaties en interviews. Tijdens een van de bijeenkomsten van de projectgroep is een krachtenveldanalyse uitgevoerd. In deze analyse zijn de belangrijke stakeholders in beeld gebracht. Het doel hiervan was om draagvlak te creëren en minder spaken in het wiel te krijgen tijdens het traject. Uit de krachtenveldanalyse kwamen de volgende partijen naar voren: de Kracht van Utrecht, het Science Park (De Uithof)

en CORIO (tegenwoordig Klépierre, vastgoedorganisatie winkelcentrum Hoog Catharijne[2]). Alle drie de overheidspartijen hebben mee gedaan aan deze krachtenveldanalyse. Voor de externe partijen de net genoemd zijn, is tijdens de projectgroep bijeenkomst een kernboodschap geschreven. Dit is gedaan om de urgentie van het MIRT-traject over te brengen en deze partijen hier voor in beweging te krijgen. Met deze boodschappen is echter verder niets gedaan, deze zijn niet daadwerkelijk verstuurd. De boodschap is daarmee niet overkomen bij de partijen waarvoor deze bedoeld was. Ondanks dat zijn tijdens de onderzoeksperiode wel een aantal partijen betrokken geraakt in het MIRT-traject. Dit zijn de drie grote partijen op De Uithof: het Universitair Medisch Centrum (UMC), de Universiteit Utrecht (UU) en de Hogeschool Utrecht (HU). Het UMC, de UU en de HU zijn één keer vertegenwoordigd geweest tijdens een overleg van de ambtelijke stuurgroep.

> "Je zou kunnen zeggen dat het samenwerkingsverband is uitgebreid met de Uithofpartijen." (#1, gem. Utrecht)

Uit de observaties blijkt verder geen samenwerking met andere partijen zoals op de manier waarop de Uithofpartijen betrokken zijn geweest.

Naast de krachtenveldanalyse waar alle overheidspartijen aan mee hebben gedaan, komt de informatie verder uit de interviews. De Uithofpartijen worden unaniem genoemd in de interviews als belangrijke speler. Daarnaast worden de drie overheidspartijen vrijwel altijd aangehaald. Hieronder wordt voor elke overheidspartij een representatief citaat aangehaald waaruit dit uit blijkt.

> "In de eerste plaats moeten de overheidspartijen mee doen (…) en je hebt de plicht als overheden om heel goed samen te werken. (…) Op de tweede plaats staan de uithofpartijen die overigens meestal semioverheid zijn. Zij veroorzaken de enorme groei van mobiliteit naar De Uithof. (…) Daarna heb je nog de vervoerders die belangrijk zijn als we richting oplossingsrichtingen gaan." (#1, gem. Utrecht)
>
> "De grootste spelers zijn de overheden, het Rijk, provincie en gemeenten. Maar daar omheen is er een hele groep belanghebbenden: De grote partijen op De Uithof, denk aan: het UMC, de UU, de HU, het bedrijfsleven dat er zit en de gemeentes Bunnik, De Bilt en Zeist." (#7, prov. Utrecht)

[2] http://www.bouwpututrecht.nl/2015/06/02/corio-is-klepierre/ (laatst bezocht op 13 feb. 2016)

> “Het is wel breder dan alleen de overheidspartijen en de al aangesloten USP partijen. De studenten die bijvoorbeeld bereid moeten zijn om op een andere manier naar de Uithof te reizen. Of het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap die samen met de HU en de UU kan kijken naar lestijden.” (#11, min. I&M)

Anders dan de overheidspartijen en de Uithofpartijen noemen de respondent vervolgens verschillende externe partijen. Partijen die o.a. genoemd worden, zijn: vervoerders, bewonersverenigingen, studenten, omliggende gemeenten en het bedrijfsleven dat gevestigd in de binnenstad en op De Uithof. Iemand bij de gemeente Utrecht zegt tot slot:

> “We zouden nog eens uit moeten zoeken welke andere partijen daar nog bij horen.” (#3, gem. Utrecht)

Kortom, over het geheel genomen hebben de overheidspartijen het over dezelfde partijen die onderdeel zouden moeten zijn van de samenwerking. De grote partijen op De Uithof en de overheidspartijen zelf worden gezien als belangrijke spelers. Dit is ook opgemerkt tijdens de observaties. Wat betreft de betrokkenheid van kleinere partijen uit de regio en andere belanghebbenden is het onduidelijk in hoeverre de overheidspartijen dit scherp voor ogen hebben. De volgende uitspraak is tekenend voor iets waar wel eenduidigheid over lijkt te zijn als het gaat om het betrekken van andere partijen:

> “De overheden hebben een rol in de brede gebiedsverkenning, maar het is vooral geen overheidsfeestje.” (#5, gem. Utrecht)

6.1.2. Hoe?

In het vorige stuk is ingegaan op de vraag wie er betrokken zouden moeten worden in de samenwerking. Daarnaast is de manier waarop ze mee mogen doen en duidelijke regels hierover een belangrijk onderdeel van het institutionele ontwerp van de samenwerking. In deze alinea wordt gekeken hoe de overheidspartijen daar over denken. Uitspraken hierover hadden vooral betrekking op de Uithof-partijen. De provincie zegt hierover:

> “Zij gaan nu aangeven welk bestemmingsplan zij nodig hebben en wat de ontwikkelingsruimte is die ze nodig hebben en welke kwaliteiten daarbij horen. (…) Wij als overheid kunnen dan aangeven welke ruimte we dan beschikbaar hebben en onder welke voorwaarden.” (#6, prov. Utrecht)

“Er is een afhankelijkheidsrelatie met deze partijen. De belangen liggen anders en je moet de belangen goed op elkaar afstemmen. We moeten dus goed met elkaar in gesprek blijven.” (#7, prov. Utrecht)

“We hebben de Uithof-partijen nodig voor inhoudelijke ontwerpen, niet alleen omdat het hun terrein is. We willen ook dat zij uiteindelijk meedoen in het keuzes maken. (#9, prov. Utrecht)

Vanuit het gemeentelijk perspectief heeft iemand dat als volgt geformuleerd:

“Er moet een stuurgroep komen waarin de overheden zitten en de Uithof-partijen en misschien wel het stationsgebied. Deze moeten samen een visie ontwikkelen en bekijken wat er voor nodig is om deze visie waar te maken.” (#5, gem. Utrecht)

Naast de ‘grote’ partijen die hier genoemd worden en hun rol, zijn er ook de kleinere partijen uit de regio en met belangen. Hier worden de volgende uitspraken over gedaan:

“Als het concreter wordt moet dit ook met de partijen in de stad besproken worden.” (#5, gem. Utrecht)

“USP hebben we wat dichterbij en andere partijen worden er dan meer in de schil eromheen georganiseerd.” (#9, prov. Utrecht)

“Zelf ambtelijk denken maar parallel daarnaast de andere partijen erbij halen. Volgens mij wil iedereen in Utrecht graag meedenken. Doe een open dag in Tivoli.” (#2, min. I&M)

Verder komen de uitspraken met betrekking tot de manier waarop betrokkenen mee zouden mogen doen in de samenwerking niet verder dan:

“Iedereen moet een plek krijgen in het geheel.” (#11, min. I&M)

“Het is ingewikkeld hoe de Vrienden van Amelisweerd en Corio daar op inhaken, want dat loopt door elkaar met andere projecten waarbij we ze nu nodig hebben.” (#2, gem. Utrecht)

Dit waren de bevindingen met betrekking tot het institutionele design. Deze vallen binnen de focus van het onderzoek. Buiten deze focus zijn echter bevindingen naar voren gekomen die belangrijk zijn voor het verhaal. Deze worden hieronder gepresenteerd.

6.1.3. Bijvangst: politiek krachtenveld

Naast bovenstaande informatie over betrokkenen die belangrijk zijn en hoe deze betrokken worden in de samenwerking, kwam in een interview de gedachte naar voren dat er sprake is van twee typen partijen in het MIRT-traject als het gaat om participerende partijen:

> "Naast de partijen waar je het voor doet, is er ook een politieke kant aan de zaak: de beslissers. De mensen die gaan over het geld moet je ook meenemen." (#3, gem. Utrecht)

Hiermee komt het politieke spel van het MIRT-traject in beeld. Deze stelling is vervolgens meegenomen in de interviews die daarop volgden. Onder andere de volgende uitspraken werden ten aanzien van deze stelling gedaan:

> "Dat politieke besluit zit pas aan het einde als zij moeten kiezen uit wat wij voorleggen. Daarvoor moet een heel onderzoek gebeuren." (#9, prov. Utrecht)
>
> "Politiek volgt in principe het draagvlak. Dus als er breed draagvlak is voor een bepaalde oplossing dan zal de politiek nooit iets anders kiezen." (#11, min. I&M)

Een ander visie hierop is dat het een gelijke verdeling zou moeten zijn:

> "Het zou een balans moeten zijn tussen de besluitvormers en de mensen die de input leveren. Je zou kunnen zeggen: het zijn de overheden want die zijn opdrachtgever, maar uiteindelijk is het ook van belang dat er draagvlak is voor wat er wordt besloten." (#5, gem. Utrecht)

Zoals in het context hoofdstuk te lezen is, is het ministerie van I&M betrokken geraakt bij dit traject. Dit omdat de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht de MIRT-status wilden krijgen en daarmee financiële betrokkenheid van Het Rijk.

> "Over het algemeen wordt de financiering van dergelijke projecten dan 50/50 Rijk/regio geregeld." (#1, gem. Utrecht)

Na het BO-MIRT van 14 oktober 2015 is echter gebleken is dat er geen geld beschikbaar is voor het uitvoeren van maatregelen. Er is geadviseerd om een brede gebiedsverkenning uit te voeren en op zoek te gaan naar creatieve financiële mogelijkheden met partijen uit de regio. Het Rijk vind De Uithof echter zodanig belangrijk dat er wel geld vrijgemaakt is voor het onderzoek wat de brede gebiedsverkenning is. Tijdens de interviews kwam daarom meerdere malen de vraag naar voren wat dan nu de rol is van het Rijk nu zij aangeven geen geld te hebben om de uitkomsten van het MIRT-traject te financieren.

“Het is mij nog niet helemaal duidelijk wat de rol van het Rijk wordt. (…) De vraag is nu: blijven ze in de ‘meedenkstand’ of gaan ze concreet helpen? Bijvoorbeeld in capaciteit of mee ontwerpen van de plannen.” (#7, prov. Utrecht)

In het volgende citaten zijn de ideeën ten aanzien van de rol van het Rijk in het MIRT-traject van verschillende respondenten onder elkaar gezet:

“Het Rijk gaat nu actiever meedoen met meerder ministeries. Hierdoor kan je toe naar een bredere ambitie dan alleen bereikbaar zijn.” (#5, gem. Utrecht)

“Hun rol is om te kijken vanuit de Rijksverantwoordelijkheid naar de knelpunten die op Rijksniveau ontstaan. Zowel op mobiliteit als economische ontwikkeling. En daarna meedenken in oplossingsrichtingen, want die liggen deels ook in de handen van het Rijk. Het is dus niet meer dan logisch dat ze aan tafel zitten.” (#6, prov. Utrecht)

“Het Rijk is niet alleen voor de financiering. We hebben het Rijk ook nodig voor inhoudelijke onderwerpen. En niet alleen voor de zak met geld aan het eind. (…) Het Rijk is dan meer een aparte speler en geen trekker van het verhaal.” (#9, prov. Utrecht)

En het ministerie van I&M zegt zelf over hun nieuwe rol:

“We kunnen wel meedenken in slimme financiële constructies, we hebben ook invloed op de politieke besluitvoering. (…) We hebben een coördinerende rol in het OV toekomstbeeld waar dit project onderdeel vanuit moet gaan maken en daarmee kunnen we invloed uitoefenen op de NS.” (#2, min I&M)

“Onze rol is om te zorgen dat we capaciteit leveren om mee te draaien.” (#11, min I&M)

Voor financiële constructies is na het BO-MIRT de zoektocht naar ander partijen met vermogen en macht belangrijk geworden. Tegelijkertijd is er een discussie gaande over verlenging van het MIRT-fonds. Dit zou kunnen betekenen dat in een later stadium toch weer financiële middelen blijken te zijn vanuit het Rijk voor de uitvoering van effectieve maatregelen.

Hierboven is geprobeerd een deel van het politieke krachtenveld wat invloed heeft op het MIRT-traject inzichtelijk te maken. Deze kan van grote invloed zijn op het samenwerkingsproces. Het is daarom belangrijk deze context te erkennen. Het is een dynamische context die moeilijk te vatten is.

6.2. Analyse Legitimiteit & Steun

Nu de resultaten in kaart gebracht zijn, kunnen deze geanalyseerd worden aan de hand van de theorie. Moore (2000) zegt over legitimiteit en steun dat betrokkenen en belanghebbenden zich moeten kunnen vinden in de 'missie'. In hoofdstuk vijf was te lezen dat de drie overheden met elkaar een 'beoogd resultaat', een 'essentie van de opdracht' en een 'gezamenlijke ambitie' hebben opgesteld. Deze vallen allemaal binnen het kader van het oplossen van het bereikbaarheidsprobleem van De Uithof waarin de leefbaarheid van de stad en het stimuleren van de economische groei belangrijke onderdelen zijn. Met de betrokkenheid van de drie grote partijen op De Uithof (UMC, UU en HU) kan gesteld worden dat deze partijen het bereikbaarheidsprobleem erkennen en actief mee willen doen om dit aan te pakken. Omdat er (nog) geen andere belanghebbenden onderdeel zijn van de bestuurlijke samenwerking is het onbekend of zij zich kunnen vinden in de 'missie'. Volgens Ansell & Gash (2007) is in het ideale geval een legitiem proces mede gebaseerd op de bewering dat de uitkomst van het proces op een breed gebaseerde consensus rust en deze representeert. Een van de criteria hiervoor is dat onder de participanten zich niet-staatsgerelateerde actoren bevinden (Ansell & Gash, 2009). Gezien het (nog) lage aantal betrokken partijen is het de vraag of de uitkomst straks een representatie is van consensus van alle belangen. Tijdens een ruimtelijk planningsproces wat intersectoraal is, is het volgens Bryson, et al. (2009) tevens belangrijk dat betrouwbare en neutrale partijen betrokken worden. Deze hebben geen belangen en kunnen het samenwerkingsproces ondersteunen door details in de oplossingsrichtingen op te helderen. Dit kan het ruimtelijke planningsproces helpen om de focus te houden op het bereiken van consensus. Deze partijen ontbreken in het blikveld van de overheidspartijen gezien de partijen die zij noemen in dit onderzoek.

Een analyse van de invulling van het institutioneel design uit het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007) biedt specifieker inzicht in de legitimiteit van de uitkomst en het proces. Uit bovenstaande resultaten blijkt dat doormiddel van een krachtenveldanalyse actief gekeken is naar welke andere partijen een rol zouden kunnen of moeten spelen in het MIRT-traject. Het actief zoeken naar participatie is belangrijk volgens Ansell & Gash (2007). In de krachtenveldanalyse zijn ook 'lastige' stakeholders (stakeholders die 'spaken in het wiel' zouden kunnen gaan steken) naar voren gekomen. Deze mogen volgens Ansell & Gash (2007) niet buitengesloten worden. Voor deze partijen is een kernboodschap opgesteld. Hieruit blijkt dat er aandacht is besteed aan de formulering van het probleem. Bryson, et al. (2009) geven in les zeven aan dat het belangrijk is aandacht te hebben voor het 'framen' van de

issue, omdat dat invloed heeft op hoe actoren hun belangen interpreteren en hoe ze aan kijken tegen verschillende uitkomsten van het ruimtelijk planningsproces. Echter zijn de kernboodschappen nooit verstuurd naar de stakeholders. Naast het UMC, de UU en de HU momenteel geen andere partijen onderdeel van het netwerk, en is het onduidelijk welke belanghebbenden daar verder onderdeel van zouden moeten zijn. Deze onduidelijkheid roept de vraag op of de basis voor het samenwerkingsproces daarmee breed genoeg is. Het is belangrijk dat het proces open is en dat iedereen met een belang daar onderdeel van mag zijn (Ansell & Gash, 2007). Dit is gezien les vijf van Bryson, et al. (2009) vooral van belang in de fase waarin overeenstemming wordt bereikt over de procedure. Later in het proces van het oplossen van een ruimtelijk vraagstuk waarbij meerdere sectoren betrokken zijn, zou dit volgens hen anders georganiseerd kunnen worden. Dit lijkt in het MIRT-traject nu andersom het geval te zijn. De overheidspartijen zoeken nu eerst zelf naar mogelijke procedures en proberen vervolgens pas partijen te betrekken voor participatie. Hierdoor mist de openheid bij het vast stellen van de procedure. Uit de ambitie voor MIRT 'nieuwe stijl' en de krachtenveldanalyse blijkt dat het idee heerst dan iedereen met een belang onderdeel mag zijn van de samenwerking en dat dit belangrijk wordt gevonden door de overheidspartijen. Echter is in de praktijk het netwerk (nog) niet open en omvattend en kan het zijn dat er partijen zijn die straks vinden dat ze geen legitieme bijdragen hebben kunnen leveren. Volgens Ansell & Gash (2007) is dit belangrijk voor het voelen van medeverantwoordelijkheid. Uit een van de citaten blijkt dat de overheidspartijen dit gevoel van medeverantwoordelijkheid teweeg willen brengen bij belanghebbenden.

Naast de vraag 'wie?' is het de vraag 'hoe?' partijen worden betrokken. Zoals verder uit de citaten blijkt, hebben veel respondenten geen concrete opvatting over de manier waarop partijen betrokken zouden moeten worden. Sommige respondenten hebben wel ideeën over de mogelijkheden die de 'grote' partijen zouden moeten krijgen in de samenwerking. Echter, hoe dit georganiseerd zou moeten worden voor kleinere partijen en andere belanghebbenden is onbekend. Volgens Ansell & Gash (2007) is een legitiem proces gebaseerd op de mogelijkheid voor stakeholders om samen met anderen te sparren over beleidsuitkomsten. Ideeën die door de respondenten genoemd worden, zijn een 'signaalfunctie' en het 'delen van belangen'.

6.2.1. Tot slot

Uit de resultaten van het politiek krachtenveld blijkt dat de huidige financiële status van het MIRT-traject de vraag op roept welke rol het Rijk nu heeft in het traject. Dit heeft de discussie op gang gebracht of de beslissers degene zijn met macht of dat het degene zijn die

inhoudelijke input leveren. Dit heeft gevolgen voor waar steun gezocht moet worden voor de missie. Bryson, et al (2009) geven in les acht aan dat het belangrijk om steun te zoeken bij politieke sleutelfiguren om zo steun van officieel gekozenen te hebben wanneer dat nodig is. Daarnaast is dit een dynamische en politieke context die voor andere partijen waarschijnlijk moeilijk, tot niet toegankelijk is. Transparantie is volgens Ansell & Gash (2007) belangrijk om stakeholders het idee te geven van een eerlijke proces en dat Transparantie van het proces betekent dat stakeholders erop kunnen vertrouwen dat de publieke onderhandeling 'echt' is en dat het samenwerkingsverband geen dekmantel is voor 'achterkamertjes-politiek'. Metze, et al (2012) geeft tevens aan dat een dubbele agenda het geloof in de samenwerking beschadigd en daarmee een barrière is voor het succes van de bestuurlijke samenwerking. Als blijkt dat de mensen met macht de uiteindelijke beslissers zullen zijn, kan het betekenen dat betrokken partijen met belangen en minder macht en middelen de samenwerking niet vertrouwen.

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de macht en middelen die de verschillende partijen hebben. De thema's: startcondities, het samenwerkingsproces en faciliterend leiderschap uit het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007) komen hierin aan bod. Dit om uitspraken te kunnen doen over de beschikbare operationele capaciteit in het MIRT-traject.

Hoofdstuk 7 | De operationele capaciteit

Nadat er in het vorige hoofdstuk uitspraken zijn gedaan over de te creëren maatschappelijke waard en de legitimiteit en steun, wordt er in dit hoofdstuk gekeken naar de operationele capaciteit. De beschikbaarheid van operationele capaciteit is het derde punt uit de strategische driehoek van Moore (2000). De vraag is hier: welke kennis en middelen zijn beschikbaar vanuit de organisatie? In dit hoofdstuk wordt vanuit de drie overheidspartijen gekeken naar de capaciteit van het MIRT-traject. Dit met behulp van de volgende variabelen: 'de startcondities', 'het samenwerkingsproces' en 'faciliterend leiderschap'. Deze variabelen komen uit het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007) voor bestuurlijke samenwerking. De bevindingen komen voornamelijk uit de interviews en daarnaast uit observaties.

7.1. Startcondities

Ansell & Gash (2007) beginnen hun model met de startcondities. "Deze zijn cruciaal voor het samenwerkingsproces en onder te verdelen in drie variabelen: (1) de ongelijkheid in macht/middelen die de verschillende stakeholders hebben, (2) de prikkels en drijfveren die stakeholders hebben om mee te doen en (3) de voorgeschiedenis die stakeholders hebben met elkaar" (Ansell & Gash, 2007).Hieronder worden de resultaten aan de hand deze drie variabelen gepresenteerd en vervolgens samen geanalyseerd.

7.1.1. Macht en middelen

Om te beginnen is het besluit, om een brede gebiedsverkenning uit te voeren voor Utrecht-Oost, een gevolg van het ontbreken van financiële middelen bij het Rijk. Dit raakt meteen aan de financiële middelen die de verschillende overheidspartijen hebben. Een betrokkenen van het Rijk zegt:

"Ik denk dat de provincie meer middelen heeft dan wij, maar ik kan niet in hun knip kijken." (#2, min. I&M)

Een toelichting op het besluit van het BO-MIRT is:

> "dat als de kosten bekend zijn, voor de korte termijn creatief gekeken moet worden naar de financiering."

De provincie laat over hun eigen financiële middelen weinig los. Wel zegt iemand over het zoeken naar creatieve oplossingen:

“We kunnen andere partijen niet vragen om een half miljoen op tafel te leggen.” (#6, prov Utrecht)

Uit de volgende uitspraak blijkt dat de gemeente denkt dat het geld voornamelijk bij de provincie zit:

“Regionaal heeft de provincie al het geld in handen voor infrastructuur en OV. De gemeente Utrecht heeft misschien nog een klein mobiliteitsbudgetje. (…) Over middelen bij omliggende gemeenten zijn we snel uitgepraat. De gemeenten hebben voor OV nauwelijks middelen.” (#1, gem. Utrecht)

Ondanks dat het Rijk aangeeft dat er vanuit hen geen financiële middelen beschikbaar zijn, zijn er de volgende uitspraken gedaan over de beschikbare middelen in dit MIRT-traject:

“In principe hebben de partijen dezelfde kansen. Als je kijkt naar financiën brengt het Rijk wel de grootste pot geld mee. (…) De provincie heeft wel middelen, maar weer een tandje minder en de gemeente nog weer minder.” (#4, prov. Utrecht)

“Voor en goed plan is altijd geld. (…) Blijkbaar is het plan nog niet goed genoeg.(…) Schaarste kan kwaliteit creëren, dus misschien wordt het beter. (…) Bij overheden is het uiteindelijk de politieke urgentie die bepaalt dat middelen vrijgemaakt worden.” (#6, prov. Utrecht)

“Als de macht afhangt van de middelen, dan heeft het Rijk de meeste macht.” (#3, gem. Utrecht)

Deze uitspraken kunnen te maken hebben met het feit dat er een discussie gaande is over verlenging van het fonds waaruit MIRT-trajecten financieel worden ondersteund. Deze discussie verwart de financiële context van deze case. Aan de ene kant lijkt er sprake te zijn van verlenging, anderzijds is het een principieel iets om daar anders naar te gaan kijken;

“Tegelijkertijd loopt er een discussie over verlenging van het fonds wat aan het MIRT hangt. (…) Er is ook een principieel standpunt over waarom het Rijk eigenlijk altijd voor het geld moet zorgen, kunnen we daar met elkaar niet op een ander manier naar kijken.” (#11, min. I&M)

De discussie over wel of geen geld laat al een deel zien van het politieke toneel en machtsverhoudingen. Politieke macht en onderling verhoudingen spelen waarschijnlijk een belangrijke rol in dit MIRT-traject. De volgende uitspraken maken dit nog duidelijker:

“De provincie heeft een gedeputeerde van dezelfde stempel als het ministerie, dat is hun voordeel.” (#3, gem. Utrecht)

“De wethouder in Utrecht heeft en afwijkende politieke kleur, waardoor zij soms lastig contact heeft met de, op dit terrein dominante, VVD-bestuurders.” (#1, gem. Utrecht)

“Wij zijn opdrachtgever van de NS, volgens mij is dat een belangrijke knop. (…) Mocht het ergens in de weg staan dan zijn wij natuurlijk van de regelgeving en dat soort zaken.” (#11, min. I&M)

“Politiek gezien heeft het Rijk, in theorie, de eindbeslissing. Het rijk trekt aan het langste eind.” (#3, gem. Utrecht)

Samenvattend kan over de verdeling van de financiële middelen gezegd worden dat de respondenten aangeven dat de gemeente Utrecht het minste geld heeft. De provincie heeft misschien wel wat op zak. Het is niet helder of er financiële middelen beschikbaar zijn vanuit het Rijk. Gezien de discussie over verlenging van het fonds is dit onduidelijk. Daarnaast speelt wederom de discussie over of degene die betaalt bepaalt een rol. Als het politieke spel uiteindelijk belangrijker is de inhoud, lijkt de gemeente Utrecht aan het kortste eind te trekken qua macht. Het ministerie heeft zo z’n bevoegdheden die ze machtig maakt en de provincie Utrecht heeft misschien de ‘juiste’ politieke kleur.

Naast de verdeling van geld en macht is de kennisverdeling belangrijk voor de startcondities van het samenwerkingsproces. Om te beginnen kan het besluit voor een brede gebiedsverkenning gezien worden als een kans voor het verbreden van reeds aanwezige kennis. Dit blijkt uit de volgende uitspraken:

“Wat helpt nu we geen geld hebben, is dat het maakt dat we juist breder moeten kijken. (…) Wat dus niet helpt is de discussie over het verlengen van het fonds.” (#2, min. I&M)

“Schaarste kan kwaliteit creëren, dus misschien wordt het wel beter.” (#6, prov. Utrecht)

Over de kennis die al in de samenwerking zit, wordt door de drie overheidspartijen gezegd:

“Er zit bij de omliggende gemeenten veel denkkracht, alle ambtenaren en wethouders samen weten ontzettend veel over de mobiliteit in de regio.” (#1, gem. Utrecht)

“De provincie en de gemeenten, brengen dan vooral de inhoud. (…) De gemeente heeft de lokale kennis, de connecties en een netwerk.” (#3, gem. Utrecht)

> “De verdeling van kennis is wel gelijkwaardig. (…) De kracht ontstaat door ze te combineren” (#4, Prov. Utrecht)

Over de verbreding, die nu opgezocht moet worden van wege het besluit tot een brede gebiedsverkenning, wordt gezegd:

> “In de projectgroep zitten alleen mensen die denken aan het reizigersvraagstuk en dan ook nog vooral spoormensen. Daar moeten dus mensen bij van ruimtelijke economische ontwikkeling en leefbaarheid.” (#3, gem. Utrecht)
>
> “De groep moet nog verstevigd worden qua expertise in de diepte, maar ook in de breedte.” (#6, prov. Utrecht)
>
> “De samenstelling van de projectgroep is nu puur alleen ingesteld op OV en dat zou breder ingezet moeten worden.” (#2, min. I&M)
>
> “Ik denk dat er misschien een wat bredere/stevigere projectgroep nodig is, zo dat alle initiatieven en energie bij elkaar gehaald kunnen worden.” (#11, min. I&M)

Een visie die aansluit bij het BO-MIRT van 14 oktober om met private partijen samen te werken en een ambitie op te stellen is:

> “Er zitten nu te veel mensen van mobiliteit aan tafel. Zouden hier niet meer mensen met een bredere blik aan tafel moeten? Daarvoor heb je ook private partijen nodig, zeker als je financiële inbreng van deze partijen vraagt.” (#5, gem. Utrecht)

Kortom, de gemeente Utrecht zegt de meeste lokale kennis te hebben en dat zij samen met de provincie voor de inhoud zorgen. De rol van het Rijk is al eerder besproken. Het Rijk zal kennis over ruimtelijke- en economische knelpunten op Rijksniveau meebrengen. De inbreng van kennis tussen de drie partijen is waarschijnlijk gelijkwaardig.

7.1.2. Drijfveren

De tweede variabele zijn de drijfveren van partijen om mee te doen aan het samenwerkingsproces. Voor de drijfveren van de verschillende overheidspartijen ten aanzien van het resultaat van de samenwerking kan gerefereerd worden aan de conclusie van hoofdstuk vijf; In het kader van het verbeteren van de bereikbaarheid legt de gemeente Utrecht het accent op het verbeteren van de leefbaarheid in de stad, de provincie Utrecht richt zich daarmee meer op de economische ontwikkeling van De Uithof en het ministerie van I&M heeft belang bij de bereikbarheid ten behoeve van de economische ontwikkeling

van De Uithof. Ze erkennen elkaars accenten en benoemen dit alles in een 'gezamenlijke ambitie'. Hieronder staan uitspraken over motieven en drijfveren van respondenten:

> "Ik denk dat het belangrijk is om de integratie tussen ruimtelijke ordening en verkeer te maken in dit traject." (#3, gem. Utrecht)
>
> "De Uithof is een gebied met potentie en je wilt de ontwikkelingsmogelijkheden benutten." (#6, prov. Utrecht)
>
> "Ook al gaan we niet over de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied van De Uithof, we hebben er wel belangen, namelijk de bereikbaarheid." (#2, min. I&M)

Daarnaast blijkt uit het vorige hoofdstuk dat de overheidspartijen zichzelf als een van de belangrijkste spelers uit het netwerk zien en geven ze aan in de 'lead' te zijn. Deze redenatie is ook een drijfveer om onderdeel te willen zijn van de samenwerking.

7.1.3. Voorgeschiedenis

De derde variabele die bijdraagt aan het blootleggen van de startcondities is de voorgeschiedenis tussen de verschillende stakeholders. De bevindingen hierover worden hieronder gepresenteerd.

Om met de eerste stappen van het MIRT-traject te beginnen:

> "Toen het onderzoek gestart werd waren de verhoudingen wel spannend. We kunnen elkaar nu wel goed vinden." (#5, gem. Utrecht)
>
> "De sollicitatieprocedure voor de projectleider was in het begin even een punt tussen de gemeente Utrecht en provincie Utrecht. (…) Uiteindelijk was dat wel gewoon goed, geloof ik." (#2, min. I&M)

De bovenstaande uitspraken hebben met name betrekking op de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht. Deze partijen hebben in het verleden al vaak met elkaar te maken gehad. Over deze verhouding zijn de volgende uitspraken gedaan:

> "De stad en de provincie zijn tot elkaar veroordeeld. De stad heeft het te doen met de provincie, want die heeft geld en de provincie heeft het te doen met de stad, want daar zit nu eenmaal het probleem. Dit levert voorlopig voldoende binding op." (#1, gem. Utrecht)

> “Het typische hiërarchische probleem tussen de provincie en de gemeente is een dingetje. De provincie stoort zich aan het optreden van Utrecht als grote stad en de stad Utrecht is wel zo arrogant om te denken dat ze dingen kunnen zonder de provincie. (…) Ik moet wel zeggen dat het beeld aan het wijzigen is, omdat mensen zijn overgestapt van de provincie naar de gemeente.” (#4, Prov. Utrecht)

Over de situatie na 14 oktober zegt de provincie:

> “Oorspronkelijk wilden we de MIRT-status en daarmee geld. Daar werd in goede harmonie naartoe gewerkt. Nu is er een nieuwe situatie ontstaan. De verhoudingen zijn nog steeds heel goed, maar er zit wel een beetje een ongemakkelijk gevoel over hoe nu verder.” (#7, prov. Utrecht)
>
> “Het vertrouwen is goed in de projectgroep. Iedereen is voldoende open en transparant over hun achterban, problematiek en capaciteit.” (#9, prov. Utrecht)

Kortom, aan de start van het MIRT-traject was er in bepaalde mate sprake van een verstoorde relatie tussen de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht. Uit de bevindingen blijkt dat alleen de relatie tussen de gemeente en de provincie aanvankelijk voor spanning zorgde. Deze partijen hebben dan ook een grote voorgeschiedenis met elkaar. Het ministerie wordt ten aanzien van vertrouwen in de interviews verder niet genoemd. Alle bovenstaande citaten sluiten af met een benoeming van verbetering.

7.3.4. Analyse startcondities

Uit de resultaten blijkt dat de gemeente Utrecht waarschijnlijk het minste geld heeft en een minder sterke politieke positie ten opzichte van de provincie en het Rijk. Wel heeft de gemeente veel regionale kennis in huis. De provincie Utrecht lijkt zowel geld te hebben, als politieke macht als kennis. Of het ministerie van I&M geld heeft is niet duidelijk, wel hebben ze veel politieke macht en brengen ze een bepaald kennisniveau met zich mee. In het geval van een ruimtelijk vraagstuk dat sector verscheidend is, is het volgens Bryson, et al. (2009) van belang dat neutrale partijen betrokken worden om details in de planningsfase op te helderen. De kennis van deze neutrale partijen ontbreekt in het huidige MIRT-traject.

De positie van de gemeente Utrecht kan gezien worden als de minst sterke van de drie overheidspartijen. Volgens Ansell & Gash (2007) is het bij een ongelijke verdeling van macht en middelen voor een effectieve samenwerking belangrijk dat ‘zwakkere’ stakeholders worden ondersteund. De uitspraken over het politieke spel komen voornamelijk van

respondenten die werkzaam zijn voor de gemeente Utrecht. Dit kan betekenen dat zij zich zorgen maken over hun positie.

Ten tweede blijkt uit de motieven dat de drie overheidspartijen hun eigen motief hebben om onderdeel te zijn van de samenwerking, maar een gezamenlijke ambitie. Volgens Ansell & Gash (2007) hangen de drijfveren deels af van de verwachting of de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren en dat de samenwerking alleen zal werken als partijen zichzelf zien als een belangrijke speler waar anderen afhankelijk van zijn. Uit hoofdstuk zes is gebleken dat de overheidspartijen zichzelf zien als een van de belangrijkste spelers en zijn ze zelfs in de 'lead'. Dit betekent dat ze de verwachting hebben dat de samenwerking hen een platform biedt om hun belangen en ambities te laten gelden.

Als derde komt in de startcondities de voorgeschiedenis aan bod. Dit zegt iets over het vertrouwensniveau vanaf waar de samenwerking van start gaat (Ansell & Gash, 2007). Aan het begin van het traject leek er spanning tussen de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht. Dit had gezien de theorie de samenwerking kunnen verhinderen. Echter blijkt vervolgens uit de resultaten van de interviews dat deze situatie in de loop van het traject is verbeterd. Dit zou kunnen betekenen dat de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht elkaar meer vertrouwen. Ansell & Gash (2007) geven aan dat uit de literatuur blijkt dat:

> "Conflict is niet per se een barrière voor samenwerking. In veel succesvolle gevallen wordt beschreven hoe stakeholders tot het inzicht kwamen dat ze hun doel niet konden bereiken zonder mee te doen in een samenwerkingsverband met andere stakeholders met andere belangen."

Waarschijnlijk zijn de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht tot inzicht gekomen dat ze elkaar nodig hebben om hun uiteindelijke doel te bereiken. Dit besef van wederzijdse afhankelijkheid is een van de belangrijke aspecten die Ansell & Gash (2007) aan halen in hun conclusie. Deze overweging is belangrijk alvorens in te gaan met een samenwerkingsstrategie.

De wens van de overheidspartijen is om samen met andere partijen aan tafel te gaan. Hierbij is het belangrijk dat ze zich beseffen dat bij het oplossen van een ruimtelijk vraagstuk, waar meerdere sectoren betrokken zijn, deze betrokkenheid voor een groot deel verankerd ligt in reeds bestaande relaties (Bryson, et al., 2009). In samenwerking met andere partijen zou wederom sprake moeten zijn van een besef van wederzijdse afhankelijkheid om te komen tot uitkomsten.

7.2. Het proces

Na de vorige paragraaf zijn de startcondities, vanuit waar de samenwerking vertrekt, geanalyseerd. Deze zijn van invloed op het verdere samenwerkingsverband in het MIRT-traject. Dit samenwerkingsverband bestaat volgens Ansell & Gash (2007) uit vijf variabelen die van belang zijn voor een succesvolle samenwerking: 'face-to-face' dialoog, bouwen aan vertrouwen, commitment aan het proces, gezamenlijk begrip en tussentijdse uitkomsten. De bevindingen die ten aan zien van deze variabele worden hieronder gepresenteerd en vervolgens geanalyseerd.

7.2.1. Face-to-face dialoog

Uit de observaties blijkt dat betrokkenen in het MIRT-traject in verschillende groepen bij elkaar komen. Gezien de groep respondenten in dit onderzoek, is projectgroep een clubje dat apart samenkomt en is de ambtelijke stuurgroep een clubje dat samenkomt. In de keren dat de projectgroep is bijgewoond waren daar geen mensen van de ambtelijke stuurgroep bij. Ook waren er tijdens de bijeenkomsten van de projectgroep vaak mensen afwezig. Buiten de projectgroep kwamen mensen onderling op andere momenten weer bij elkaar; De context van meerdere mensen van één overheidsorganisatie in de samenwerking, maakt dat zij elkaar op de werkvloer waarschijnlijk juist vaker spreken dan de anderen. Op de vraag: 'komen de betrokken partijen voldoende bij elkaar?' Is het volgende antwoord tekenend:

> "Idealiter zou ik willen dat de mensen vaker bij elkaar komen." (#4, Prov. Utrecht)

7.2.2. Bouwen aan vertrouwen

Zoals uit het vorige stukje blijkt, is het de vraag of de leden van de projectgroep en de ambtelijke stuurgroep vaak genoeg bij elkaar komen. Uit het volgende citaat blijkt dat dit gezien wordt als belangrijk voor het onderling vertrouwen tussen de overheidspartijen:

> "Vertrouwen krijg je alleen maar door met elkaar aan de gang te gaan en te ervaren dat het vertrouwen ergens op gebaseerd is en niet beschaamd wordt." (#6, prov. Utrecht)

Terugkomend op de startcondities, waarin het onderling vertrouwen reeds besproken is, bleek er in het onderling vertrouwen tussen de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht een deuk te zitten die inmiddels minder aanwezig is. Het lijkt erop dat er voor het bouwen aan deze vertrouwensband slechts tijd gestoken moet worden in het onderhouden ervan.

7.2.3. Commitment aan het proces

'Eigenaarschap van het probleem' speelt een belangrijke rol. Bestuurlijke samenwerking verplaatst het 'eigenaarschap' van de overheidspartijen naar de samenwerkende stakeholders.

Over dit eigenaarschap staat het volgende in het BO-MIRT van 14 oktober 2015:

> "Er moet benadrukt worden dat het om een gezamenlijke opgave gaat."

Tijdens een van de bijeenkomsten van de projectgroep kwam de betrokkene van het ministerie binnen met de boodschap: 'wij sturen aan op een integraal verhaal en willen daarin graag mee doen, dus hier ben ik'. Hieruit blijkt de commitment en het eigenaarschap dat het ministerie voelt in dit MIRT-traject. Over het eigenaarschap van de brede gebiedsverkenning zegt de provincie Utrecht:

> "Het is volgens mij nu een brede opdracht naar de hele regio toe." (#7, prov. Utrecht)
>
> "Het is nu niet zo dat we moeten voldoen aan de vraag van het ministerie gezien het BO-MIRT, want het is een vraag van ons samen." (#6, prov. Utrecht)

Uit het volgende citaat zou kunnen blijken dat dit misschien meer woorden zijn dan daden:

> "De provincie voelt niet de problematiek. De stad voelt de meeste problemen. (…) Daar komt ook vooral de initiatiekracht vandaan." (#2, min. I&M)

Bij de gemeente wordt gezegd:

> "De macht van de regio is dat het een gezamenlijk probleem is. Een probleem voor alle drie de overheidspartijen." (#3, gem. Utrecht)

Daarnaast is het de vraag of in de praktijk van de projectgroep het eigenaarschap gedeeld wordt:

> "In de projectgroep merk je dat mensen vooral hun eigen onderwerp goed in de gaten houden en door tijdgebrek is er niet altijd oog voor andere vakgebieden." (#3, gem Utrecht)
>
> "Ik merk dat niet iedereen dezelfde prioriteiten geeft aan het gehele traject. Het is nog een beetje ieder voor zich." (#4, Prov. Utrecht)

Hieruit blijkt niet dat alle betrokkenen in gelijke mate toegewijd zijn aan het proces. Een integrale aanpak van het proces, komt hierdoor nog niet van de grond. Uit het volgende citaat blijkt dat door de projectleider het belang van een open houding erkend wordt:

> "Het gaat in een samenwerking om elkaar wat gunnen, kennis nemen van elkaars belangen/agenda en daar open en transparant discussie over voeren. (…) Er wordt soms plaatsvervangend gedacht." (#4)

Op de vraag of er door de verbreding van de opdracht de mogelijkheid is ontstaan dat er een andere uitkomst zal zijn dan de eerder uitgewerkte oplossingen, is een antwoord:

> "Nee, er is hoogstens iets aanvullends. Iets anders zou heel raar zijn." (#6, prov. Utrecht)

Dit kan betekenen dat het voor de provincie lastig wordt om te aanvaarden dat er mogelijk andere uitkomsten komen uit het MIRT-traject. Uit de observaties en de opdracht tot een brede gebiedsverkenning blijkt dat er ook vooral verder wordt gegaan met het verder uitwerken van de reeds ontwikkelde oplossingsrichtingen.

Kortom, de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het ministerie van I&M voelen veel eigenaarschap. Een belangrijke vraag hierbij is of ze open staan, om op voorhand, de resultaten van de onderhandeling te aanvaarden. Een mooie afsluitend citaat is:

> "Het gaat er nu, na 14 oktober, om spannen of de partijen toegewijd genoeg zijn." (#11, min. I&M)

7.2.4. Gezamenlijk begrip

Uit de analyse van de vorige variabele bleek dat de drie overheidspartijen het eens zijn over het feit dat het een gezamenlijk probleem is en dat ze het samen aan willen pakken. Ook gezien de conclusie van hoofdstuk vijf (maatschappelijke waardecreatie), zitten de partijen niet per se op één lijn. Een citaat wat dat onderbouwd is de volgende:

> "Het drieledige doel is makkelijk; Ontlasten van Utrecht CS, verbeteren van de leefbaarheid en betere bereikbaarheid van USP, maar daar is ook een ambitie aan toegevoegd: gezamenlijk. Maar of dat in de praktijk ook zo beleefd wordt? In denk onvoldoende." (#4, Prov. Utrecht)

In het kader hieronder staat een greep uit de citaten die iets zeggen over de beleving in de praktijk:

“Er is wel een gedeeld beeld over de problematiek. Het is meer de vraag hoe kom je met elkaar bij de ‘stip op de horizon’.” (#7, prov. Utrecht)

“Er zit een gat tussen wat de bestuurders willen en hoe snel ze dat willen en wat er op de werkvloer gebeurt.” (#5, gem. Utrecht)

“Een ander gat is dat de overheden steeds scherper hebben wat ze willen, maar de partijen in de stad en provincie zijn nog niet allemaal evengoed aangehaakt.” (#5, gem. Utrecht)

Kortom, op het eerste gezicht lijken de grote lijnen van de gezamenlijkheid helder. Het is de vraag of in de praktijk tevens genoeg sprake is van een gezamenlijk begrip. Dit gezien de gaten die hierboven genoemd worden en de verschillen in inzichten over de inhoudelijke opgave.

7.2.5. Tussentijdse uitkomsten

Uit de observaties en interviews blijkt dat er in de loop van het MIRT-traject toegewerkt is naar kleine overwinningen. Als eerste is het betrekken van de Uithof-partijen een belangrijke overwinning geweest in het MIRT-traject tot nu toe. De volgende uitspraak verwoordt dat sprekend:

“Het betrekken van de partijen op De Uithof. Dat is een van de succesnummers van afgelopen jaar.” (#1, prov. Utrecht)

Daarnaast blijkt uit de observaties en interviews dat de verbetering van de vertrouwensband tussen de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht een belangrijke stap is:

“Er is nu meer gezamenlijkheid tussen provincie en gemeente.” (#5, gem. Utrecht)

Zoals uit de voorgeschiedenis blijkt wordt dit door alle drie de partijen benoemd.

7.2.5. Invloed van tijd op de capaciteit

Na de resultaten van de vijf variabelen die belangrijk zijn in het samenwerkingsproces. Bleef er nog een deel aan bevindingen over die allemaal betrekking leken te hebben op de operationele capaciteit. Of beter gezegd, eigenlijk gaan ze over het ontbreken van capaciteit bij de overheidsorganisaties. Hieronder staat een uitspraak die gaat over de capaciteit aan mensen:

“Er is geen blik aan ambtenaren, dus het zal voor een groot deel met dezelfde mensen moeten gebeuren. Maar er moet wel een beetje nieuw elan in. Misschien wel qua menskracht dan wel qua samenwerkingsstructuur.” (#6, prov. Utrecht)

Verder hebben de bevindingen vooral betrekking op het gebrek aan tijd bij de mensen van de overheidsorganisaties:

“De groep moet sowieso meer inzet gaan tonen en meer capaciteit gaan leveren. (…) Iedereen doet het ‘erbij’. De mensen zouden voor x aantal dagen beschikbaar moeten zijn.” (#4)

“Het kan zijn dat mensen te weinig tijd hebben, maar de oplossing daarvoor is tijd vrijmaken of op een andere manier capaciteit erbij halen.” (#6, prov. Utrecht)

Hieruit blijkt dat er te weinig tijd beschikbaar is voor het MIRT-traject en dat dit gezien wordt als een gevaar voor het succes van het traject. Voor de situatie na 14 oktober worden hier al zorgen over uitgesproken:

“Voor 14 oktober hadden we niet voldoende tijd, mensen en geld gereserveerd om dit te kunnen doen. Door bestuurders wordt nu toegezegd dat er voldoende capaciteit wordt geleverd, maar in de praktijk blijkt dat niet zo te zijn.” (#9, prov. Utrecht)

“Het ophalen wat er bij inwoners, bedrijven en partijen op de Uithof leeft aan ideeën en wensen is een hele grote taak. Dat is ook een van mijn zorgen. Hoe gaan we daar de capaciteit voor regelen. (…) Er moet capaciteit geregeld worden voor het creëren van draagvlak.” (#5, gem. Utrecht)

“Er mag best wat meer bewustzijn bij de bestuurders komen dat de overheidspartijen schaars zitten in capaciteit.” (#9, prov. Utrecht)

7.2.6. Analyse samenwerkingsproces

Het samenwerkingsproces is volgens Ansell & Gash (2007) in het ideale geval een cyclus van variabelen die van invloed zijn op elkaar en communicatie is kern van de samenwerking. Zij zeggen dat alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden bouwen op ‘face-to-face’ dialoog tussen stakeholders. Uit de resultaten blijkt dat de groepen niet regelmatig bij elkaar komen en dat niet iedereen daar altijd bij aanwezig is. Hierdoor vindt er weinig ‘face-to-face’ dialoog plaats. Gezien de theorie van Ansell & Gash (2007) zou dit kunnen betekenen dat er hierdoor te weinig ‘gebouwd’ wordt aan het samenwerkingsverband. Clichés en vooroordelen krijgen

zo niet de kans om onderuit gehaald te worden. Ook volgens Bryson, et al. (2009) zijn regelmatige bijeenkomsten nuttig. Zij zeggen dat hiermee gebouwd kan worden aan wederzijds begrip en commitment binnen de samenwerking.

Het ideale samenwerkingsverband bevat volgens Ansell & Gash (2007) niet louter onderhandeling, maar gaat ook over het bouwen aan vertrouwen tussen stakeholders. Dit is een tijdrovend proces. Gezien de vraag of mensen voldoende 'face-to-face' communiceren, is het de vraag of er daarmee voldoende tijd is om 'met elkaar aan de gang te gaan' en aan vertrouwen te bouwen. Het belang van werken aan het onderling vertrouwen wordt erkent door de respondenten. Als dit niet het geval is, zouden ze zich niet in moeten laten in een samenwerkingsstrategie (Ansell & Gash, 2007). Metze, et al. (2012) bevestigt dat het een barrière is in het proces als er geen gezamenlijk afgesproken geloof is in de innovatiekracht van de regionale samenwerking.

Ansell & Gash (2007) geven aan dat de mate waarin stakeholders gecommitteerd zijn aan de samenwerking een bepalende factor is voor het verklaren van het succes of het falen ervan. Het op voorhand bereid zijn de resultaten van de onderhandeling te aanvaarden speelt hierin een grote rol. Uit de resultaten blijkt dat niet alle respondenten rekening houden met andere oplossingen. Ook gezien de nieuwe opdracht tot een brede gebiedsverkenning wordt vooral doorgezet op het uitwerken van de reeds ontwikkelde oplossingsrichtingen. Of de overheidspartijen op voorhand bereid zijn andere resultaten te aanvaarden is de vraag. "Een dimensie van de toewijding aan het proces is het 'eigenaarschap van het probleem'. Dit eigenaarschap impliceert verantwoordelijkheid voor het proces" (Ansell & Gash, 2007). Uit de resultaten blijkt dat de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het ministerie van I&M samen het eigenaarschap voelen. Hiermee hebben ze tevens de verantwoordelijk om hun relatie met andere stakeholders in een nieuw licht te bekijken (Ansell & Gash, 2007).

Naast dat het belangrijk is om bij elkaar te komen, te bouwen aan vertrouwen en gecommitteerd te zijn aan het proces is het voor een positieve samenwerking belangrijk om een gezamenlijk begrip te hebben over wat de partijen samen kunnen bereiken (Ansell & Gash, 2007). De resultaten laten zien dat de respondenten een gezamenlijk begrip hebben over het probleem en ze kunnen zich vinden in de nieuwe opgave. Na het BO-MIRT van 14 okt jl. is het zetten van een 'stip op de horizon' iets waar iedereen over spreekt. Aangezien er meerdere aspecten zitten aan de opgave is het de vraag of er overeenstemming is over de inhoudelijke kennis die daarvoor nodig is. Wel lijkt er voldoende overeenstemming over het probleem wat volgens Bryson, et al. (2009) nodig is om het proces voort te kunnen zetten op

zoek naar oplossingen voor een ruimtelijk vraagstuk waarbij meerdere sectoren betrokken zijn. Zie les twee in het theoretisch kader.

De laatste variabele uit de cyclus van het samenwerkingsproces zijn tussenliggende uitkomsten. Uit de resultaten blijkt dat vrijwel alle respondenten stil staan bij de successen van het betrekken van de Uithofpartijen en de verbeterde verhouding tussen de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht. Het bereiken van cruciale tussentijdse uitkomsten kan een essentiële duw in de rug zijn voor een succesvolle samenwerking. Als partijen hier niet op kunnen anticiperen zouden ze misschien niet aan boord moeten gaan van de samenwerking (Ansell & Gash, 2007).

Tot slot komt uit de resultaten naar voren dat er gekampt wordt met een capaciteitsprobleem. Dit zowel gezien beschikbare mankracht als tijd. Het samenwerkingsproces kost tijd. Zoals in het theoretisch kader te lezen is, is tijd vooral een breekpunt als er veel vertrouwen gekweekt moet worden. Ook voor het bij elkaar komen voor 'face-to-face' dialoog is tijd belangrijk. Uit de resultaten blijkt dat in het MIRT-traject tijd voor 'huiswerk' erg belangrijk erg is. Als er geen bereidheid is tot een tijdsinvestering, zouden partijen zich niet in moeten laten in een samenwerkingsstrategie (Ansell & Gash, 2007)

Metze, et al. (2012) geven aan dat als er geen reflecterende conversaties plaatsvinden over de doelen van de samenwerking dit een limiterende factor is voor het samenwerkingsproces. Het doorlopen van de cyclus uit het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007) met daarin reflecterende gesprekken is om die reden bevorderlijk voor het samenwerkingsproces. De vraag is in hoeverre er in het huidige MIRT-traject een cyclus gaande is waar terugkoppeling en reflectie onderdeel van zijn.

Naast tijd, is er een belangrijke rol weggelegd voor iemand die de cyclus van vijf variabelen faciliteert en stuurt. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het leiderschap in het MIRT-traject.

7.3. Faciliterend leiderschap

7.3.1. Resultaten

De laatste variabele van met betrekking tot het samenwerkingsverband uit het model van Ansell & Gash (2007) is 'faciliterend leiderschap'. Op de vraag wie in het MIRT-traject de leiding heeft is geen eenduidigheid. De volgende uitspraken zijn hier beeldend voor:

> "Bestuurlijk is dat de gedeputeerde van de provincie, informeel zou dat misschien de wethouder van Utrecht zijn. (…) Misschien is de projectleider ook wel de publiek manager, als dat degene is die met de partijen aan tafel gaat." (#11, min. I&M)
>
> "Hoe de projectleider het doet heeft niets met leiderschap in dit proces te maken. Dat leiderschap moet van de bestuurders komen, dat zijn de politieke bazen. Over dat leiderschap maak ik me wel eens zorgen." (#1, gem. Utrecht)

De vraag naar leiderschap raakt opnieuw aan de discussie wie uiteindelijk beslist. Zijn dat de politieke bazen of de mensen met de kennis? De gedachten dat het de projectleider is, komt vaker naar voren in de interviews:

> "De projectleider doet het goed om alle partijen bij elkaar te krijgen. Het zou sterk zijn als het hem lukt als andere mensen dat ook gaan doen. Dus dat de ambtelijke stuurgroep en de stuurgroep die rol op zich nemen." (#3, gem. Utrecht)

De functieomschrijving van de projectleider omvatte de volgende tekst:

> "Je bent verantwoordelijk voor de projectleiding van dit project waarbij o.a. de volgende werkzaamheden zijn voorzien:
>
> - Regionale afstemming met verschillende partijen over dit onderwerp
> - Aansturing van een projectgroep
>
> Belangrijke competenties die je moet hebben zijn bestuurlijke sensitiviteit en doorzettingsvermogen."

Hieruit is op te maken dat de projectleider de leider van het project is. Over de rol die de leider aan zou moeten nemen doet iemand de volgende uitspraak:

> "De overheid zou steeds meer in een faciliterende rol moeten komen. (…) Het is een continue afweging van welk belang prevaleert nu op welk moment, waarbij je elkaar de hele tijd nodig hebt." (#7, prov. Utrecht)

De term ‘de overheid’ is echter geen specifieke aanduiding voor wie de leiding heeft in dit traject. Om dit scherper te krijgen is in de interviews de term ‘publiek manager’ gebruikt. Dit omdat de strategie van Moore (2000) handvatten biedt voor een ‘publiek manager’. Op de vraag wie de publiek manager is in het MIRT-traject kwamen de volgende antwoorden:

“Was ik dat niet? Ik sta en stond boven de partijen en heb ook in die zin belangen behartigd en ambitie geformuleerd, zoals opgenomen in Plan van Aanpak voor de verkenning...” (#4, Prov. Utrecht)

“De provincie Utrecht, die is in ieder geval opdrachtgever van de projectleider.” (#8, prov. Utrecht)

“Ik denk dat de gemeente in the lead is, omdat die de leefbaarheid/bereikbaarheidsproblematiek in de stad het meest en als eerste voelt en het beste de afweging kan maken tussen de beleidsthema's, meer dan de provincie... Het Rijk staat teveel op afstand.” (#2, min. I&M)

“Voor het managen van het traject hebben provinciale en gemeentelijke overheid samen de handschoen opgepakt. Voelen zich bestuurlijk, ambtelijk en inhoudelijk primair verantwoordelijk om doelen te realiseren. Het rijk reageert in deze fase meer secundair.” (#6, prov. Utrecht)

Bovenstaande resultaten geven aan dat hier verschillende gedachten over zijn.

7.3.2. Analyse

Volgens Ansell & Gash (2007) is faciliterend leiderschap belangrijk voor het samenbrengen van stakeholders. Idealiter op het moment dat de motivatie om te participeren laag is, macht en middelen niet eerlijk verdeeld zijn en/of de tegenstellingen vooraf groot zijn. De rol van de leider is cruciaal voor het bouwen aan vertrouwen, het stellen van regels, het verkennen van win-win situaties, en het faciliteren van dialogen (Ansell & Gash, 2007). Uit de resultaten blijkt dat er door iemand in deze richting wordt gedacht. Uit de resultaten blijkt verder dat er op verschillende manier naar het leiderschap van het MIRT-traject gekeken wordt. De term ‘leiderschap’ lijkt niet eenduidig in het MIRT-traject. De grove tweedeling lijkt te zijn dat dit enerzijds bij de projectleider ligt: “De projectleider doet het goed om alle partijen bij elkaar te krijgen” en anderzijds in politieke handen: “Dat leiderschap moet van de bestuurders komen, dat zijn de politieke bazen.” Bij de introductie van de nieuwe term ‘de publiek manager’ lijkt in het geheel nog geen overeenstemming te zijn over wie dat in deze case is.

Zowel politiek beslissers als de projectleider als hele organisaties worden genoemd. Gezien eerdere analyses: (nog) weinig betrokken en weinig tijd om vooruitgang te maken in het proces, lijkt het erop dat de onvermijdelijke politieke component, lees afstemming tussen politieke 'bazen' en projectleider, een vertragende factor is voor het proces. Zij zijn in afwachting van elkaar alvorens stappen te zetten. Bryson, et al (2009) geven aan dat de project manager van een ruimtelijk vraagstuk dat sector overschrijdend is, risico's moet durven nemen. Dit zou het MIRT-Traject slagvaardiger kunnen maken. Dit kan betekenen dat in de huidige samenwerking het proces meer wordt geleid door de politieke component, dan door een risico nemende projectleider.

In het BO-MIRT van 14 okt jl. ligt door geldgebrek de focus nu op een brede gebiedsverkenning. Dit is een barrière in het proces die vraagt om anders om te gaan met de omstandigheden. Volgens Metze en Levelt (2012) wordt de bestuurlijke samenwerking gelimiteerd als de rol van de bestuurders niet aangepast wordt aan de nieuwe omstandigheden. In het geval van het MIRT-traject kan het zijn dat de nieuwe omstandigheden vragen om een nieuwe rol.

7.3.1. Tot slot

Uit elk interview kwam naar voren dat na het BO-MIRT van 14 oktober de grote vraag is hoe de projectroep van de OV-verkenning en samen kan gaan met andere projecten en samenwerkingen in de regio. De OV-verkenning is concreet bezig met het vraagstuk om de bereikbaarheid te verbeteren en bijvoorbeeld de 'alliantie bereikbaarheid' heeft een heel groot netwerk.

Alliantie bereikbaarheid

Na het BO-MIRT van 14 oktober komt vaak het netwerk Utrecht-Oost ter sprake.

"Dit is een netwerk waarin publieke en private partijen samen afstemming zoeken en kansen proberen te pakken in het gebied (…) Dit netwerk bestaat uit vijf verschillende allianties, waar bereikbaarheid er één van is". (#8, prov. Utrecht)

Kenmerken van het netwerk zijn:

"Het netwerk Utrecht Oost heeft geen geld. De sterkte van de samenwerking is dat we als publieke en private partijen samen optrekken." (#8, prov. Utrecht)

Daarnaast is het netwerk leaderless en komt het één keer per jaar bij elkaar.

Gezien de theorie dat een leider juist een hele belangrijke rol speelt in een samenwerkingsverband tussen overheidspartijen en niet overheidspartijen zijn de volgende uitspraken waardevol:

"In de alliantie is geen trekker. De gebiedsverkenning moet een trekker hebben. Overheden zullen geneigd zijn een regierol te pakken, dit is een natuurlijke rolverdeling." (#9, prov. Utrecht)

"Het moet niet leaderless, er moet iemand voor gaan staan." (#4, prov. Utrecht)

Hoofdstuk 8 | Conclusie

In de vorige hoofdstukken is gekeken hoe het samenwerkingsproces verloopt in het MIRT-traject in de regio Utrecht. Het doel van de samenwerking is het creëren van maatschappelijke waarde. Met de informatie uit de vorige hoofdstukken kan de hoofdvraag beantwoord worden: **Wat is de kans op het creëren van publieke waarde MIRT-traject? En welke factoren zijn van invloed op de kans om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking in de context van de ruimtelijke planning?**

8.1. Samenvatting

In het theoretisch kader is er een strategie beschreven om als overheidsorganisatie maatschappelijke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking. Het is hierbij van belang dat er een gedefinieerde missie is, dat er legitimiteit en steun voor deze missie is en dat er operationele capaciteit aanwezig is om de missie uit te voeren. Bij het ontbreken van een van deze drie aspecten wordt de kans kleiner dat er daadwerkelijk maatschappelijke waarde gecreëerd zal worden (Moore, 2000). Aan de hand van het ideaalmodel van Ansell & Gash (2007) is dit vertaald naar de bestuurlijke samenwerking die nodig is voor het creëren van publieke waarde. Dit heeft een samengesteld model opgeleverd. Aan de hand van Bryson, et al. (2009) en Metze & Levelt (2012) zijn er factoren gepresenteerd die van invloed zijn op de context van de ruimtelijke planning. Op sommige punten bevestigen zij het samengestelde model, op andere punten vullen zij het model aan en op weer andere punten wringen deze factoren met het samengestelde model. Vervolgens is er onderzoek gedaan naar het MIRT-traject in de regio Utrecht om gerichter uitspraak te kunnen doen over de factoren die van invloed zijn. Hieronder volgt een samenvatting van de empirische bevindingen.

Te beginnen bij de missie; De te creëren maatschappelijke waarde is beschreven in hoofdstuk vijf; Als gemene deler hebben alle drie de overheidspartijen ambitie om de bereikbaarheid van De Uithof te verbeteren. Echter liggen de accenten binnen dit kader van de drie overheidspartijen uit elkaar. De gemeente Utrecht legt naast het bereikbaarheidsbelang accent op het verbeteren van de leefbaarheid in de stad. De provincie Utrecht richt zich meer op de economische ontwikkeling van De Uithof in samenhang met de bereikbaarheid van De Uithof. En het ministerie van I&M vindt het economische belang van De Uithof het meest belangrijk. De leefbaarheid wordt door zowel de provincie als het ministerie wel als belang

van de gemeente Utrecht erkend. Hieruit blijkt dat er een brede definitie is van de te creëren maatschappelijke waarde vanuit de drie overheidsorganisaties. Uit de resultaten blijkt niet dat andere partijen dan de drie overheidspartijen een uitspraak hebben gedaan over definitie van de missie. Het is de vraag of dit voldoende is voor het komen tot consensus met niet-overheidspartijen.

Ten tweede is het belangrijk dat er legitimiteit en steun is voor de missie. Uit de analyse van de resultaten is gebleken dat er buiten de 'grote' partijen, de overheidspartijen en de Uithofpartijen, onduidelijkheid is over bij wie betrokkenheid en steun gezocht moet worden. Er is geen duidelijk beeld van wie tot de 'authorizing environment' behoort. Er is wel een krachtenveldanalyse gedaan waarmee actief geprobeerd is dit in kaart te brengen, ook lastige stakeholders kwamen hier in beeld. Dit heeft echter niet geleid tot betrokkenheid van dergelijke partijen, die gezien de theorie van meet af aan hun belangen zouden moeten mogen behartigen. Naast 'wie', hebben de overheidspartijen geen concrete opvatting over 'hoe' partijen betrokken zouden moeten worden. Sommige respondenten hebben wel ideeën over de mogelijkheden die de 'grote' partijen zouden moeten krijgen in de samenwerking. Zij noemen dat deze partijen een 'signaalfunctie' hebben en hun 'belangen mogen delen'. Er wordt door de respondenten onderscheid gemaakt tussen 'grote' en kleine' partijen/belanghebbenden. Hoe dit georganiseerd zou moeten worden voor 'kleinere' partijen en wanneer deze worden betrokken in de samenwerking is onbekend. Daarnaast speelt dit alles zich af in een politieke context. In deze context spelen de 'politieke bazen' een grote rol en heerst de vraag 'wie bepaalt?'. Waarschijnlijk is deze dynamische en politieke context van de huidige situatie moeilijk toegankelijk voor andere partijen. Dit betekent dat voor het vertrouwen van ander partijen in de samenwerking belangrijk is dat het proces transparant is. Het samenwerkingsverband mag geen dekmantel zijn voor 'achterkamertjes-politiek'. Verder heerst er onduidelijkheid over de financiële middelen van het Rijk en de provincie en gemeente. Waarschijnlijk zullen zij het samen niet redden waardoor ze ook moeten zoeken naar financiële steun.

Tot slot beïnvloedt de huidige operationele capaciteit de kans op het slagen van de missie. In hoofdstuk zeven zijn de resultaten geanalyseerd van de variabelen die van invloed zijn op de operationele capaciteit; De startcondities, het samenwerkingsproces en het faciliterend leiderschap. Als eerste geven de startcondities op voorhand informatie die van invloed zal zijn op de bestuurlijke samenwerking. De analyse hiervan leverde de volgende informatie op over de onderlinge verdeling van macht en middelen, de motieven en de voorgeschiedenis van de drie overheidspartijen: De gemeente Utrecht heeft de minste financiële middelen en

maakt zich zorgen over hun politieke positie. Wel beschikken ze over veel regionale kennis. Er wordt vanuit gegaan dan de provincie Utrecht over financiële middelen beschikt en een stevige politieke positie heeft. De financiële positie van het ministerie van I&M is onzeker, ze hebben veel politieke macht en brengen ervaring mee. De gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en het ministerie van I&M hebben zo hun eigen motieven en drijfveren om onderdeel te zijn van de samenwerking. De drie overheidspartijen hebben de verwachting dat deze samenwerking een platform is waar betekenisvolle resultaten te behalen zijn ten aanzien van hun belangen. Tot slot is er geen noemenswaardig spanningsveld meer tussen de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht. Deze is er wel geweest. Dit kan betekenen dat deze partijen hebben erkend dat ze wederzijds afhankelijk zijn van elkaar om deze samenwerking te laten slagen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor bestuurlijke samenwerking.

De analyse van het samenwerkingsproces heeft de volgende informatie opgeleverd: Er vind te weinig 'face-to-face' dialoog plaats, er is tussen de drie overheidspartijen in een bepaalde mate onderling vertrouwen, niet alle partijen lijken even gecommitteerd aan de samenwerking, er is tot op zekere hoogte sprake van een gedeeld begrip over de problemen en oplossingen en tot slot, de partijen erkennen kleine overwinningen die behaald worden in de loop van het proces. Een belangrijke resultaat wat hier bij genoemd moet worden is dat er te weinig tijd beschikbaar is voor het proces en daarmee het doorlopen van de cyclus van de vijf variabelen. Tijd en het onderling vertrouwen, zijn samen met het erkennen van wederzijdse afhankelijkheid belangrijke pijlers voor een succesvolle samenwerking.

Tot slot, uit de resultaten en analyse van het faciliterend leiderschap bleek dat er een aantal ideeën zijn over het faciliterend leiderschap in het MIRT-traject die aansluiten bij de theorie van Ansell & Gash (2007). In het MIRT-traject is niet iemand die alle respondenten als leider aanwijzen. Uit de resultaten bleek dat zowel de projectleider als politieke 'bazen' als overheidsorganisaties aangewezen worden als publiek manager. In afwachting van elkaar lijkt dit een vertragende factor in het proces.

8.2. Antwoord hoofdvraag

De vraag is nu: **Wat is de kans op het creëren van publieke waarde in het MIRT-traject? En welke factoren zijn van invloed op de kans om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking in de context van de Ruimtelijke Planning?** Concluderend is de kans op het creëren van maatschappelijke waarde in het MIRT-traject, gezien de huidige situatie klein. Er is geen eenduidigheid over de definitie van de te creëren maatschappelijke

waarde, de noodzakelijke legitimiteit en steun is onvoldoende gewaarborgd en er is momenteel onvoldoende operationele capaciteit beschikbaar.

De vier belangrijkste breekpunten hiervoor zijn:

1. **Gebrek betrokkenheid van belanghebbenden:** Alle theorie geeft het belang van een open samenwerkingsproces aan. Uit de empirie blijkt echter geen grote betrokkenheid van belanghebbenden en geen eenduidigheid over de manier waarop ze berokken worden. Juist deze betrokkenheid is belangrijk voor de legitimiteit van de te creëren publieke waarde en het proces.
2. **Te weinig tijd:** De theorie geeft aan dat gesprekken en meetings belangrijk zijn voor het geloof en vertrouwen in de samenwerking. Hier wordt bij aangegeven dat dit een tijdsinvestering vraagt die belangrijk is. Naast tijd voor bijeenkomsten moeten mensen ook tijd investeren in het doen van hun 'huiswerk' om de bijeenkomsten nuttig te maken.
3. **Onduidelijkheid over leiderschap**: De theorie is duidelijk over de cruciale rol van de leider. Uit de empirie blijkt echter dat er geen eenduidigheid is over 'wie is de leider?' en 'welke rol de leider heeft?'. Dit zorgt voor onduidelijkheid en gebrek aan slagvaardigheid in het proces.
4. **Weinig actie**: Zoals uit het empirisch onderzoek blijkt, zijn er veel goede ideeën over het samenwerkingsproces die aansluiten bij hoe een bestuurlijke samenwerking idealiter vorm geven moet worden. Echter door gebrek aan slagvaardigheid komt het proces niet verder.

Uit de theorie bleek dat de lessen van Bryson, et al. (2009) en de aandachtspunten van Metze & Levelt (2012) op sommige punten de bestuurlijke samenwerking ondersteunen in de context van ruimtelijke vraagstukken in Nederland, op sommige punten aanvullen en met sommige aspecten wringen bij het creëren van publieke waarde. De lessen en aandachtspunten die de bestuurlijke samenwerking ondersteunen en aanvullen, zijn factoren die handvatten zijn voor in de context van ruimtelijke vraagstukken in Nederland om publieke waarde te creëren middels bestuurlijke samenwerking. Daarnaast zijn er twee factoren die wringen gezien het creëren van publieke waarde middels bestuurlijke samenwerking in de context van het ruimtelijk domein. Namelijk: de rol van leiderschap en het belang van betrekken van stakeholders. Aan de hand van de empirie zal hieronder de invloed van deze factoren nader bekeken worden. En

Ten eerste de rol van leiderschap. Gezien de empirie blijkt er geen eenduidigheid

over het leiderschap en de rol van leiderschap. De verdeeldheid van enerzijds de politieke 'bazen' en overheidsorganisaties en anderzijds de projectleider als publiek manager lijkt vooral te zorgen voor vertraging in het proces en invloed te hebben op de vertegenwoordiging van verschillende belangen. Theoretisch gezien betekent dit dat een publiek manager enerzijds een meer proactieve rol aan moet nemen dan een faciliterende rol. Anderzijds lijkt het erop dat de rol van de faciliterende leider als ondersteuner passender is gezien het politieke spel waarin belangen een grote rol spelen. Uit de empirie blijkt met name dat het samengaan met en benutten van de politieke sturing belangrijk is voor de publiek manager. Hier vraagt de empirie om een andere kijk op leiderschap. Misschien passen de rollen of het hebben van één leider niet in het Nederlandse poldermodel en is daarom een vlot proces niet per se wenselijker dan een goed onderhandeld proces.

Ten tweede het belang van stakeholders. Uit de empirie blijkt dat in de huidige samenwerking nauwelijks andere partijen betrokken zijn. De overheidspartijen hebben wel de ambitie om deze partijen er bij te gaan betrekken. Theoretisch gezien is dit de verkeerde volgorde in het domein van de ruimtelijke planning. Juist bij het vaststellen van de procedure moet het een open proces zijn. Daarna zou dit anders georganiseerd kunnen worden. Om een proces te laten slagen is er volgens de theorie van bestuurlijke samenwerking een, op consensus gebaseerde uitkomst nodig. Er lijkt daarom en 'legitimiteitsachterstand' te zijn ontstaan die niet meer in te halen is. Volgens theorie die gaat over ruimtelijke vraagstukken die sector-overschrijdend zijn, moet de uitkomst verantwoord kunnen worden aan de hand van een verscheidenheid aan data verzameling. Een combinatie van een verantwoordingssysteem en betrokkenheid van stakeholders leek in het theoretisch kader misschien de juiste verantwoording op te leveren. Echter met het toepassen van een verantwoordingssysteem is het ernstig de vraag of de 'legitimiteitsachterstand' nog ingehaald kan worden.

Voor MIRT 'nieuwe stijl' betekent dit dat het risico er is dat er niet toe gekomen wordt aan de 'nieuwe stijl'. De 'oude' ambtelijke wijze ligt op de loer.

8.3. Tot slot

Door gebruik te maken van verschillende theorieën is er een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag. Twee theorieën vormen een model voor de ambitie van de overheidspartijen en twee geven aan welke factoren hierop van invloed zijn gezien de context van het MIRT-traject. Zoals in het theoretisch kader is besproken lijken deze theorieën op sommige punten op elkaar te passen, vullen ze elkaar aan en wringen ze. Empirisch gezien blijven de theorieën

wringen op bepaalde punten. Terugkijkend op het theoretisch kader moet de publiek manager daarom zowel de strategie van Moore (2000) als de bestuurlijke samenwerking van Ansell & Gash (2007) als de lessen van Bryson et, al. (2009) als de aandachtspunten van Metze & Levelt (2012) bedienen voor een succesvol proces; In dit onderzoek is de complexe context van dergelijke processen verder inzichtelijk gemaakt waarmee de publiek manager, wie dat dan ook is, mee om te gaan heeft.

Hoofdstuk 9 | Discussie

9.1. Aanbevelingen

Ondanks dat de conclusie is dat de kans op het creëren van publieke waarde in de huidige situatie niet groot is, zal het MIRT-traject in de regio Utrecht voorduren. Om hierin ondersteuning te bieden, worden aan de hand van factoren die van invloed zijn op het creëren van publieke waarde hieronder aanbevelingen gedaan. Ook toekomstige MIRT-trajecten kunnen hier hun lessen uit trekken.

- Zorg voor een brede basis. Betrek partijen met belangen zo snel mogelijk bij het proces om te zorgen dat zij zich kunnen vinden in de missie. Voor stakeholders moet er de mogelijkheid zijn om samen met andere te sparren over de uitkomsten. Daarnaast moet aandacht zijn voor de transparantie van het samenwerkingsproces om het vertrouwen in een 'echte' samenwerking te waarborgen. Dit zal bijdragen aan de waarborging van de legitimiteit.
- Gezien de 'zwakkere' positie van de gemeente Utrecht zouden zij extra ondersteund moeten worden. Door een positieve strategie zullen ze beter gerepresenteerd worden hetgeen noodzakelijk is voor een effectieve samenwerking.
- Meer face-to-face dialoog in het MIRT-traject met alle partijen samen. Dit zal in zijn geheel ten goede komen aan het vertrouwen in de onderhandelingen.
- Er moet blijvend aandacht moet zijn voor de onderlinge relaties om het vertrouwen in elkaar te versterken en in stand te houden. Gezien het gevaar van achterkamertjespolitiek en wantrouwen van andere partijen, vraagt de relatie tussen de overheidspartijen en niet-overheidspartijen om extra aandacht als het gaat om het bouwen aan vertrouwen.
- Het is belangrijk dat alle betrokkenen openstaan voor het onderzoeken van uitkomsten van gemeenschappelijke belang. Voornamelijk de provincie Utrecht, maar ook de gemeente Utrecht en het ministerie van I&M moeten op voorhand de uitkomst van het proces accepteren, ongeacht of deze uitkomst in zijn geheel tegemoetkomt aan hun eigen belangen en wensen.
- Het is belangrijk om te blijven zoeken naar een algemene probleem definitie en een duidelijke missie.

- Er moet blijvend aandacht zijn voor tussentijdse overwinningen in het MIRT-traject. Dit is positief voor het samenwerkingsproces.
- Voor een succesvolle samenwerking is het belangrijk dat er voldoende tijd beschikbaar komt om continu de cyclus van de vijf variabelen uit het samenwerkingsproces te doorlopen.
- Het is van cruciaal belang dat er eenduidigheid komt over de taken van de projectleider en de rol van de politieke 'bazen'. Dit om de slagvaardigheid in het proces te vergroten.

Als de signalen ten aanzien van het tijdgebrek, legitimiteit en leiderschap worden opgepikt, krijgen o.a. de gemeente Utrecht en andere belanghebbenden meer kans om in het MIRT-traject hun belang te laten gelden. Als hiermee o.a. het belang van de leefbaarheid van de binnenstad gewaarborgd is, kan er een meer eenduidige definitie opgesteld worden. Dit ten behoeve van meerdere belangen in het gebied. Met het oppikken van de signalen zal de kans van slagen van de samenwerking en daarmee het creëren van publieke waarde toenemen.

9.2. Kanttekeningen bij het onderzoek

Bij het onderzoek zoals het in dit verslag is beschreven, zijn kanttekeningen te plaatsen. Als eerste bij de legitimiteit. Uit dit verslag blijkt dat een brede betrokkenheid van belanghebbende de legitimiteit waarborgen. Echter kan er ook geredeneerd worden dat deze legitimiteit gewaarborgd is in het democratisch systeem wat we in Nederland kennen. Burgers kiezen hun vertegenwoordigers die vervolgens aan de slag gaan met vraagstukken in het publieke domein. Echter blijkt uit de theorie dat ruimtelijke planprocessen veel weerstand op kunnen roepen bij mensen uit het gebied en dat deze mensen mondiger zijn geworden. Het democratisch systeem is naar mijn inzien daarom niet afdoende in dergelijke projecten.

Ten tweede blijkt uit het verslag dat er een issue is met het leiderschap wat van invloed is op de voorgang van het MIRT-traject. De cruciale rol van de leider wordt in alle theorieën aangehaald. Uit de empirie blijkt dat het in dit traject vooral belangrijk is dat de projectleider en de politieke 'bazen' in een samenspel komen wat het traject verder gaat helpen in plaat van vertraagt. Ik kan me niet voorstellen dat het, zoals nu het geval is, de bedoeling is dat ze elkaar vertragen. Dit wordt in de theorie niet verder benoemd of uitgelicht. Wel het belang van steun van politieke sleutelfiguren en de waarschuwing voor achterkamertjespolitiek, maar niet hoe het leiderschap dan te organiseren. Ik denk, dat als er in het project minder afgewacht wordt en iets meer risico genomen wordt, dat dit ten goede

komt van de effectiviteit. De projectleider moet dan wel het volledige vertrouwen hebben van de overheidspartijen die hem aangesteld hebben om het project te leiden. Dit hangt ook weer samen met de commitment van de overheidspartijen en de acceptatie van uitkomsten. Het andere onduidelijke aan het MIRT-traject is de financiële steun. Dit heeft er voor gezorgd dat er in het BO-MIRT van 14 okt. jl. besloten is om een brede gebiedsverkenning uit te voeren. Hiermee schuiven de politieke 'bazen' het project op de lange baan. Bij het veranderen van deze omstandigheden kan ik me voorstellen dat juist weer een meer faciliterende rol past. Toch wordt er ondertussen verder gegaan met het uitwerken van oplossingsrichtingen voor het bereikbaarheidsprobleem, wat volgens mij weer om meer slagvaardiger leiderschap vraagt. Ik vraag me af of er in het MIRT-traject op de juiste momenten op de juiste dingen wordt ingezet om het proces tot een goed einde te brengen. Of dat inderdaad de politieke 'bazen' en het politieke spel snel en gemakkelijk de overhand krijgen. Ik denk het laatste.

Ten derde is in dit onderzoek de casus onderzocht aan de hand van de theorie over Public Value Management (PVM). Naast deze management strategie bestaan 'Old Public Administration' (OPA) en New Public Management (NPM). PVM is de recentste ontwikkeling die past in de huidige samenleving (Stoker, 2006). OPA is de strategie waar de overheidspartijen vanaf willen. Dit blijkt uit het feit dat ze af willen van de 'oude' ambtelijke wijzen en hun ambitie voor een 'nieuwe stijl'. Gezien de theorie en de empirie is het de vraag of PVM als strategie op zichzelf past in de context van het MIRT-traject. Gezien het verantwoordingssysteem wat in de ruimtelijke context belangrijk is voor de verantwoording, vraagt de het ruimtelijk domein ook om een NPM benadering. Een combinatie van PVM en NPM, zou volgens mij een passende stijl voor trajecten in de context van de ruimtelijke planning.

Ten derde is een limiterende factor het feit dat het MIRT-traject nog niet tot afronding is gekomen. Pas helemaal aan het einde zou een definitieve uitspraak gedaan kunnen worden over de kans van het slagen van dit MIRT-traject. Pas dan is echt duidelijk of er publieke waarde is gecreëerd, welke manier van leiderschap daar voor nodig is geweest en hoe het staat met de verantwoording van de uitkomst. In dit onderzoek is naar voren gekomen wat in de huidige situatie de factoren zijn die van grote invloed zullen zijn op het uiteindelijk creëren van publieke waarde in de context van ruimtelijke planning. Echter ben ik wel overtuigd dat de conclusie van dit onderzoek tot doorgetrokken kan worden. Er is namelijk gebruik gemaakt van theorie wat gebaseerd is op vele eerdere ervaringen.

Ten vierde de verzamelde data. Tijdens de data verzameling is geprobeerd zo veel mogelijk bruikbare informatie te verzamelen. Dit had altijd meer kunnen zijn. Het verhaal wat

in dit verslag beschreven wordt, is met de informatie uit observaties en interviews ontstaan. Met meer informatie was de conclusie waarschijnlijk meer bevestigd en nog scherper geweest.

Tot slot over mijn rol als onderzoeker. Ik heb tijdens het onderzoek altijd geprobeerd mij objectief op te stellen. Of ik in de loop van het onderzoek op bepaalde punten subjectief ben geweest is echter niet uit te sluiten. Ik heb met mensen van alle drie de partijen interviews gehad om data te verzamelen en de verzamelde data aan hen voorgelegd voor terugkoppeling.

9.3. Vervolgonderzoek

Tot slot kunnen er na aanleiding van dit onderzoek aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek. Als eerste is een onderzoek specifiek naar de leiderschapsrol in dit MIRT-traject interessant. In dit onderzoek is slechts bloot gelegd dat het traject te maken heeft met zowel politieke sturing als sturing door de projectmanager. En dat dit een vertragende factor lijkt in het proces. Meer inzicht hierover zou handvatten kunnen bieden om hier mee om te gaan en het traject verder te helpen.

Ten tweede zou in het verdere verloop van dit MIRT-traject een onderzoek gedaan kunnen worden naar het verloop van het proces en naar de uitkomsten die er straks zijn. Dit kan de ingeschatte kans, dat publiek waarde creëren lastig wordt met de huidige situatie, bevestigen of verassen en ontkrachten.

Ten derde zou dit onderzoek uitgevoerd kunnen worden in toekomstige MIRT-trajecten en andere ruimtelijke vraagstukken. Hierdoor kan de complexiteit van de context waarin deze projecten zich bevinden nog verder ontrafeld worden.

Bibliografie

Literatuur

Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543-571.

Breeman, G., Goverde, H. & Termeer, K. (2009). *Governance in de Groen-Blauwe Ruimte.* Assen: van Gorcum.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods.* New York: Oxford University Press Inc.

Bryson, J.M. (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement.* San Francisco: Jossey-Bass.

Bryson, J.M., Crosby, B.C., Stone, M.M. & Saunoi-Sandgren, E.O. (2009). Designing and Managing Cross-Sector Collaboration: A Case Study in Reducting Traffic Congestion. *IBM Center for The Business of Government,* 3-32

Bryson, J.M., Patton, M.Q. & Bowman, R.A. (2010). Working with evaluation stakeholders: A rationale, step-wise approach and toolkit. *Elsevier: Evaluation and Program Planning, 34*(2011), 1-12.

Buuren, van, A. & Edelenbos, J. (2008). Kennis en Kunde voor Participatie. *Burger in Uitvoering*. Jaarboek, 184-210.

Casy, C. (2014). Public Values in Governance Networks: Management Approaches and Social Policy Tools in Local Community and Economic Development. *Amarican Review of Public Administration,* 1-22

Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review, 73*(6), 821-830.

Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A, 30*(9), 1531-1546.

Hidding, M. (2006). *Planning voor Stad en Land.* Bussum: Uitgeverij Coutinho b.v..

Kumar, R. (2005). *Research Methodology, A Step-by-step Guide for Beginners.* Londen: SAGE Publications Ltd.

Metze, T. (2010). *Innovationi Ltd.: Boundary work in deliberative governace in land use planning.* Delft: Eburon.

Metze, T. & Levelt, M. (2012). Barriers to Credible Innovations: Collaborative Regional Governance in the Netherlands. *The Innovation Journal: The Public Sector Journal, 17* (1), 2-15.

Metze, T. & Zuydam, S. V. (2011). Innovation Unlimited? Working Across Boudaries in a Case of Collaborative Governance on the 'Youth Domain'. *SSRN Electronic Journal,* 1-23.

Moore, M.H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29* (1), 183-204.

Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value.* Massachusetts: Harvard University Press.

Neuvel, J.M.M. & van der Knaap, W. (2010). A Spatial Planning Perspective for Measures Concerning Flood Risk Management. *International Journal of Water Resources Development, 26*(2), 283-296.

Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein.* Bussem: Uitgeverij Coutinho

Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature, 21*(3), 255-266.

Stoker, G. (2006). Public Value Management, A new Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration, 36*(1), 41-57.

Websites

ministerie I&M (2014) *Vernieuwing MIRT in één oogopslag.* Den Haag: ministerie I&M. http://mirt2011.mirtprojectenboek.nl/mirt_2011/ontwikkeling_mirt/mirt_als_samenhangend_investeringsprogramma/

Documenten

Broekert, de, I. (2013). Amelisweerd… Slachtoffer van participatiebeleid?. *Bachelor Thesis Ruimtelijke Planning.* Wageningen UR.

Provincie Utrecht, vacature tekst

Provincie Utrecht, gemeente Utrecht, ministerie I&M (2015) *Regionale verkenning OV Utrecht 2020-2040.* Utrecht: Mobiliteit.