

Helpt een tussenstap?

Een onderzoek naar kansen en knelpunten voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering/aanpak van een lokaal infrastructureel vraagstuk.



Bron: VNG Utrecht (2019)

Masterthesis
Datum: 1 juli 2021
Status: DEFINITIEF

Naam: M.L. Knol BSc.
Studentnummer: 6356818
Opleiding: Spatial Planning MA
Faculteit: Geowetenschappen
Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht
Eerste begeleider: dr. P.A. Witte

Voorwoord

Voor u ligt mijn onderzoek naar de kansen en knelpunten voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk. Dit onderzoek, dat startte in de januari 2019, vormt het slotstuk van mijn masteropleiding Spatial Planning aan de Universiteit Utrecht. Het was een lange weg. Ik heb mezelf vaak afgevraagd 'waar doe ik dit eigenlijk voor, wat is de toegevoegde waarde van wat ik nu aan het doen ben?', maar wat ben ik blij en trots op mezelf dat ik heb doorgezet en nu, juni 2021, dit onderzoek aan u kan presenteren.

In dit voorwoord zou ik graag van de gelegenheid gebruik willen maken om een aantal personen te bedanken voor de bijdrage die zij hebben geleverd aan de voltooiing van dit onderzoek en daarmee mijn masteropleiding. Allereerst wil ik graag mijn thesisbegeleider, dr. Patrick Witte, bedanken voor zijn kritische blik, nuttige feedback en motiverende woorden tijdens het doen van dit onderzoek. Daarnaast wil ik ook graag de respondenten die ik heb geïnterviewd bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek en de inzichten die zij mij gegeven hebben omtrent de samenwerking tussen overheden, de bovenlokale agendering van lokale infrastructurele vraagstukken en de rol van de informele overheid daarbij. Verder wil ik werkgever, Kompas Omgevingsadvies B.V., bedanken voor het mogelijk maken dat ik, naast mijn werkzaamheden voor dit bedrijf, de gelegenheid heb gekregen om deze masteropleiding te volgen en mij op deze wijze verder te ontwikkelen. Ik ben blij dat deze kans mij geboden is. Daarnaast wil ik al mijn naasten bedanken voor hun betrokkenheid gedurende de periode waarin ik bezig was met dit onderzoek. Ten slotte wil ik mijn vriendin, Josien Stegeman, in het bijzonder bedanken voor de steun en motivatie die ze mij gaf als ik het even niet meer zag zitten met dit onderzoek. Zij heeft er mede voor gezorgd dat ik sta waar ik nu sta.

Michel Knol

Zwolle, 1 juli 2021

Samenvatting

Reizen in Nederland kan op vele manieren. Nederland heeft een uitgebreid autowegennet, het drukst bereden spoorwegennet van Europa en het is fietsland nummer één. Het Nederlandse mobiliteits-, transport- en infrastructuurnetwerk staat internationaal hoog aangeschreven en wordt goed gewaardeerd. Echter, deze netwerken staan onder druk. De komende jaren zal Nederland veel moeten doen om bereikbaar en mobiel te blijven. Er zal geen homogene, 'one-size-fits-all' oplossing zijn voor de problemen die zijn ontstaan op het gebied van mobiliteit en infrastructuur. Het is gebleken dat aanpak van infrastructurele vraagstukken, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn, niet altijd een gemakkelijke opgave is (Hrelja et al., 2017). Het duurt vaak jaren voordat een infrastructureel vraagstuk effectief wordt aangepakt (De Gelderlander, 2019; Heijden, van der, 2019). Een veel voorkomende oorzaak dat het proces moeizaam doet verlopen is het bestaan van een zogenaamd 'regional gap' of 'regionaal gat'. Een gat of vacuüm dat is ontstaan tussen de regionale laag en lokale laag. Binnen dit vacuüm zweven vraagstukken tussen overheidslagen in, waarbij de rollen van de betrokken actoren en stakeholders vaak onduidelijk zijn. De informele overheid kan wellicht een bijdrage aan leveren aan het proces van agenderen en dit verbeteren, kosten te reduceren en onnodige vertraging bij grootschalige infrastructurele vraagstukken te voorkomen. Het doel van dit onderzoek is dan ook om te onderzoeken wat de kansen en knelpunten zijn voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk. Daarbij is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Wat zijn de kansen en knelpunten voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk?*

Om te onderzoeken welke kansen en knelpunten er zijn voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk is gebruik gemaakt van een casestudy. De casus in dit onderzoek bestaat uit het infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug bij Rhenen. Een verouderde brug die in eigendom is van Rijkswaterstaat, waarover een provinciale autoweg loopt tussen twee provincies, waaraan drie gemeenten liggen. Deze drie gemeenten zijn vertegenwoordigd in twee regionale samenwerkingsverbanden, regio Food Valley en regio Rivierenland. Het betreft een zeer complex vraagstuk met een veelzijdige organisatie omtrent het vraagstuk. Het duurde vele jaren voordat dit vraagstuk effectief aangepakt werd. De casus is onderzocht aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews. Tijdens de interviews is teruggekeken op de agendering van het vraagstuk rondom de Rijnbrug bij Rhenen en de rol van de regionale samenwerkingsverbanden bij de agendering. Daarbij is ook gekeken naar de organisatie rondom het vraagstuk en de rol en positie van de informele overheid binnen die organisatie. De interviews zijn afgenomen bij alle betrokken stakeholders, waarbij is gepoogd ten minste twee personen per stakeholder te interviewen. Om de interviews op een goede wijze voor te bereiden zijn relevante documenten die beschikbaar waren omtrent de casus onderzocht. De interviews gaven inzicht waar de kansen en knelpunten voor de informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk bij de regionale overheid.

Uit de interviews volgt dat de kansen voor de informele overheid met name liggen op financieel gebied. Ze hebben een grotere financiële slagkracht dan de gemeente zelfstandig. Naast de financiële slagkracht kunnen zij een betere lobby voeren, omdat ze de gemeenten gezamenlijk vertegenwoordigen. Middels de informele overheid kunnen gemeenten beleidsthema's gezamenlijk beter oppakken en de informele overheid kan een coördinerende rol aannemen, waardoor processen beter verlopen. De knelpunten voor de informele overheid houden voornamelijk verband met de

zorgen omtrent het democratische gehalte van de informele overheid, de extra doorlooptijd van een vraagstuk, omdat intern moet worden afgestemd met meerdere gemeenten. Daar komt bij dat er tegengestelde belangen kunnen zijn binnen de informele overheid die weer van invloed zijn op de doorlooptijd van een vraagstuk. Als laatste zijn er beperkingen aan de informele overheid te zien op het gebied van wettelijke bevoegdheden. Het overdragen van bevoegdheden aan de informele overheid is iets waar gemeenten zeer terughoudend in zijn.

Er kan worden geconcludeerd dat de informele overheid ervoor zorgt dat de samenwerking tussen provincie en gemeenten gemakkelijker verloopt. Er is betere afstemming tussen de partijen en het proces rondom de agendering van het vraagstuk verloopt beter. Als gemeenten gezamenlijk het democratisch proces binnen de informele overheid kunnen borgen, zoveel mogelijk met 'één mond' kunnen spreken en bereid zijn daadwerkelijk bevoegdheden over te dragen aan de informele overheid dan kan de informele overheid zeker een bijdrage leveren bij de bovenlokale agendering van lokale infrastructurele vraagstukken. Echter, zoals het project Rijnbrug heeft laten zien: de Rijnbrug is een brug van Rijkswaterstaat waarover een weg loopt van de provincies. Zij hebben de wettelijke bevoegdheid om over de brug te beslissen en zij zullen deze bevoegdheid niet uit handen geven. Bovendien wordt het project wordt voor het grootste gedeelte gefinancierd door de provincies, waarbij vervolgens geldt: 'wie betaalt, bepaalt.' Door de goede organisatie rondom het vraagstuk wordt vooral draagvlak gecreëerd door de provincies en Rijkswaterstaat onder de gemeenten. Echt meebeslissen kunnen zowel de informele overheid als gemeenten niet.

In de discussie wordt ingegaan op de wijze waarop ruimtelijke ordening in Nederland is georganiseerd. Daarbij wordt dieper ingegaan op de aanpak van en organisatie omtrent infrastructurele vraagstukken en de vraag waarom deze processen ondanks vele pogingen om tot een oplossing te komen nog steeds stroef verlopen. Hierbij merkt de onderzoeker op dat we in Nederland de organisatie omtrent ruimtelijke orderingsvraagstukken nog zo goed kunnen organiseren, maar dat uiteindelijk degene bepaalt, die betaalt. In Nederland kan de samenwerking tussen de verschillende lagen van de overheid nog zo goed regelen via wet- en regelgeving, maar aan het einde van de dag is degene die betaalt bepalend.

Dit onderzoek wordt afgesloten met een aanbeveling en reflectie. De aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek zijn de volgende:

- Er dient een spiegelcase te worden gezocht, om vervolgens een aantal interviews af te nemen zodat de uitkomsten van dit onderzoek in perspectief kunnen worden gezet.
- Binnen dit onderzoek meer respondenten zoeken binnen een organisatie. Met name om het verschil in perspectief tussen bestuurder en ambtenaar in beeld te brengen en te onderzoeken of dit perspectief daadwerkelijk verschilt.

Finally, in the end; A Victory Royale – Fortnite

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Casus.....	8
1.3 Probleem- en doelstelling.....	8
1.4 Maatschappelijke relevantie.....	9
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.6 Leeswijzer.....	11
2 Literatuurverkenning	12
2.1 De Planning Driehoek.....	12
2.2 Het object: Fysieke infrastructuur, grootschalige infrastructurele projecten en de betrokken stakeholders.....	13
2.3 Het proces: Een veranderende overheid door de jaren heen.....	15
2.3.1 De rol van de overheid.....	15
2.3.2 Het regionale gat.....	16
2.3.3 De informele overheid en samenwerkingsverbanden binnen de overheid.....	17
2.3.4 Multi-level governance.....	19
2.4 De context: Hoe is het in Nederland geregeld?.....	21
2.5 Synthese.....	23
3 Methodologie	24
3.1 Unique single casestudy onderzoek.....	24
3.2 Kwalitatieve methode.....	25
3.3 Betrouwbaarheid & Validiteit.....	25
3.4 Methode van dataverzameling.....	26
3.4.1 Document analyse.....	26
3.4.2 Semigestructureerde, diepte-interview.....	27
3.5 Operationalisering en methode van data-analyse.....	29
3.5.1 Codeboom.....	30
3.6 Onderzoeksethiek.....	30
4 De formele overheid: de organisatie van een infrastructureel project in Nederland	32
4.1 De casus: De N233 traject Rhenen – Kesteren.....	32
4.2 Het object: De huidige brug.....	33
4.3 De context: betrokken stakeholders.....	33

4.3.1 Rijkswaterstaat.....	34
4.3.2 Provincie Utrecht.....	34
4.3.3 Provincie Gelderland.....	34
4.3.4 Regio Food Valley	34
4.3.5 Regio Rivierenland	35
4.3.6 Gemeente Rhenen.....	35
4.3.7 Gemeente Neder-Betuwe	35
4.3.8 Gemeente Buren.....	35
4.4 Overzicht besluitvorming rondom het project tot nu.....	37
.....	37
4.5 De context: De Rijnbrug; een infrastructureel vraagstuk met een complexe organisatie.....	38
4.5.1 Bestuurlijk overleg	38
4.5.2 Stuurgroep en stuurgroep overleg.....	39
4.5.3 De gemeenschappelijke regeling	40
4.5.4 Bestuursovereenkomst.....	41
4.5.5 Synthese	41
5 De informele overheid: de rol van regionale samenwerkingsverbanden	43
5.1 Het proces: De kansen voor een informele overheid.....	43
5.1.1 Meer (financiële) slagkracht door de regio	43
5.1.2 Een sterkere lobby door de regio	44
5.1.3 Schaalvergroting vanuit de regio	44
5.1.4 Coördinatie vanuit de regio	45
5.2 Het proces: De knelpunten voor een informele overheid.....	45
5.2.1 Het democratisch gehalte van de regio	45
5.2.2 De doorlooptijd van een project door tussenkomst van de regio	46
5.2.3 (Tegengestelde) belangen binnen de regio	46
5.2.4 Het mandaat van de regio.....	47
6 Conclusie en discussie	49
6.1 De context: Infrastructurele vraagstukken in Nederland.....	49
6.2 De context: De informele overheid in Nederland	50
6.3 Het proces in de praktijk: Het agenderen van project Rijnbrug.....	50
6.4 Beantwoording van de hoofdvraag	51
6.5 Discussie	52
6.6 Aanbeveling en reflectie.....	54
Literatuurlijst.....	55
Bijlage 1: Overzicht geanalyseerde documenten.....	61
Bijlage 2: Interview guide.....	62
Bijlage 3: Transcripten interviews.....	65

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Reizen in Nederland kan op vele manieren. Nederland heeft een uitgebreid autowegennet, het drukst bereden spoorwegennet van Europa en het is fietsland nummer één. Het Nederlandse mobiliteits-, transport- en infrastructuurnetwerk staat internationaal hoog aangeschreven en wordt goed gewaardeerd. Echter, deze netwerken staan onder druk. Nederland staat de komende decennia voor een grote uitdaging op het gebied van mobiliteit, transport en infrastructuur. Door een groeiende economie en een toename van de bevolking tot een verwachte 18 miljoen Nederlanders wordt de druk steeds hoger op de Nederlandse fysieke infrastructuur, van wegen, spoorwegen en fietspaden (Mobiliteitsalliantie, 2019). De afgelopen jaren zijn de files sterk toegenomen. In 2018 was er sprake van een filetoename met 20% ten opzichte van 2017 (Mobiliteitsalliantie, 2019). In het openbaar vervoer zijn de limieten ook bereikt. Naast de wegen en het openbaar vervoer zijn de fietspaden overvol. Als er niets wordt gedaan aan het aantal files, de drukte in het openbaar vervoer en de overvolle fietspaden zal Nederland stil komen te staan (Mobiliteitsalliantie, 2019). Als er geen oplossing wordt gevonden voor de infrastructurele vraagstukken die er de komende jaren op Nederland af komen zal dit gevolgen hebben voor het hele land. Het verslechteren van de mobiliteit met een toename in reistijd kan leiden tot schade aan de economie en de groei van de economie. Dit is een fenomeen dat reeds in de Verenigde Staten is te zien (Brinkman, 2016). De toename van het aantal files kan de internationale concurrentiepositie van Nederland verslechteren. Het resultaat van dit alles kan een verslechtering van het vestigingsklimaat voor multinationals opleveren.

De komende jaren zal Nederland veel moeten doen om bereikbaar en mobiel te blijven. Er zal geen homogene, 'one-size-fits-all' oplossing zijn voor de problemen die zijn ontstaan op het gebied van mobiliteit en infrastructuur. Het betreffen veelal zeer complexe, grootschalige projecten die zich afspelen binnen een bepaalde context. Een gebiedsgerichte aanpak is noodzakelijk om de problemen die er nu bestaan op het gebied van mobiliteit en infrastructuur, én de toekomstige uitdagingen op dit gebied, op te lossen. Maatwerk is een 'must' (Mobiliteitsalliantie, 2019; Delphine, 2019). Deze gebiedsgerichte aanpak vraagt om nauwe samenwerking tussen verschillende lagen van de overheid op het gebied van mobiliteit en infrastructuur.

Én juist daar zit het probleem. Het is gebleken dat aanpak van infrastructurele vraagstukken, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn, niet altijd een gemakkelijke opgave is (Hrelja et al., 2017). Denk hierbij bijvoorbeeld aan grote infrastructurele projecten als de Betuwelijn. Een spoorlijn die de haven van Rotterdam met Duitsland verbindt. Het duurde jaren voordat de eerste treinen reden en nog steeds is de lijn niet volledig operationeel. Het laatste stuk spoorlijn in Duitsland is tot op de dag van vandaag niet volledig gereed. De verwachting is dat de spoorlijn in 2026 volledig operationeel zal zijn (De Gelderlander, 2019). Een ander project is de Noord-Zuidlijn in Amsterdam. De bouw startte in 2004 en is voltooid in 2018. De daadwerkelijke kosten voor het project waren driemaal hoger dan origineel begroot en de samenwerking tussen de verschillende partijen verliep moeizaam (Heijden, van der, 2019).

Het duurt vaak jaren voordat een infrastructureel vraagstuk effectief wordt aangepakt (De Gelderlander, 2019; Heijden, van der, 2019). Een veel voorkomende oorzaak dat het proces moeizaam doet verlopen is het bestaan van een zogenaamd 'regional gap' of 'regionaal gat'. In de Nederlandse context refereert het regionale gat aan het vacuüm of gat dat is ontstaan tussen de regionale, provinciale laag en lokale, gemeentelijke laag. Binnen dit vacuüm zweven vraagstukken tussen overheidslagen in, waarbij de rollen van de betrokken actoren en stakeholders vaak onduidelijk zijn. De vraagstukken kunnen in veel gevallen enkel door samenwerking en goede

afspraken tussen verschillende overheidsniveaus effectief worden aangepakt. Voor lokale overheden is het doel om dit gat te overbruggen, het lokale infrastructurele vraagstuk aan te pakken en te agenderen bij regionale overheden. En daar kan een informele overheid wellicht een bijdrage aan leveren om het proces van agenderen te verbeteren, kosten te reduceren en onnodige vertraging te voorkomen. Met de informele overheid of een informele overheidslaag worden in de Nederlandse context veelal de samenwerkingsorganisaties bedoeld die zich tussen de regionale en lokale overheid in manoeuvreren, zoals beschreven door Derksen & Schaap (2010). In dit onderzoek wordt met informele overheid ook het samenwerkingsverband dat is ingesteld door gemeenten (en voor een deel het bedrijfsleven) bedoeld.

Dit onderzoek focust zich op de aanpak van infrastructurele vraagstukken en de mogelijke rol of bijdrage van een informele overheid voor een lokale overheid bij de aanpak van infrastructurele vraagstukken. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op infrastructuur voor wegverkeer. Er zal worden onderzocht welke kansen en knelpunten er zijn voor een informele overheid en wat zij kunnen betekenen voor lokale overheden in het proces om te komen tot de aanpak van infrastructurele vraagstukken, waarbij verschillende overheidslagen zijn betrokken. Aan de hand van één specifieke casus uit de praktijk zal worden onderzocht hoe het proces van agenderen nu verloopt en welke kansen en knelpunten er voor een informele overheid c.q. regionaal samenwerkingsverband ligt bij het agenderen van het infrastructurele vraagstuk.

1.2 Casus

De casus in dit onderzoek is het infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug in Rhenen. De Rijnbrug is een verouderde autobrug uit 1957 over de Neder-Rijn die de gemeente Rhenen met de gemeenten Buren en Neder-Betuwe met elkaar verbindt. Met de lokale overheid worden in dit onderzoek de gemeenten Rhenen, Buren en Neder-Betuwe bedoeld. De regionale overheden zijn de provincies Utrecht en Gelderland. Tussen deze twee formele overheidslagen zweven informele overheidslagen. De gemeente Rhenen is aangesloten bij Regio Food Valley. Regio Food Valley is een samenwerkingsverband van acht gemeenten. De gemeenten werken samen met twee provincies, onderwijs- en kennisinstellingen en ondernemers in de regio (Regio Food Valley, 2016). De gemeenten en Buren en Neder-Betuwe zijn aangesloten bij Regio Rivierenland. Dit regionale samenwerkingsverband bestaat ook uit acht gemeenten. Regio Rivierenland is het overheidsonderdeel van FruitDelta Rivierenland, een overkoepelende samenwerking tussen de overheid, ondernemers, onderwijs/onderzoek, organisaties en ondernemende inwoners (Regio Rivierenland, 2020). Bij het project is als laatste Rijkswaterstaat betrokken. Zij zijn eigenaar van de constructie van de Rijnbrug. De casus focust zich op het governance proces dat zich afspeelt rondom de aanpak en agendering van het vraagstuk van de Rijnbrug in Rhenen. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek zal dieper op de casus worden ingegaan.

1.3 Probleem- en doelstelling

De aanpak van grootschalige infrastructurele vraagstukken, waarbij verschillende overheidslagen zijn betrokken is in veel gevallen een traag en stroperig proces. Bijkomend negatief neveneffect van dit trage, stroperige proces zijn de (extra) kosten van het project die daardoor ontstaan. Deze lopen vaak flink op naarmate het proces langer duurt. Eén van de oorzaken hiervan is het fenomeen dat bekend staat als 'het regionale gat'. Het regionale gat is een figuurlijk gat dat is ontstaan tussen verschillende overheidslagen. In dit onderzoek wordt met het regionale gat het figuurlijke gat tussen provincie, als regionale overheid, en gemeente, als lokale overheid bedoeld. Een informele overheidslaag in de vorm van een regionaal samenwerkingsverband, die zich tussen de regionale en lokale overheid in bevindt, kan wellicht mogelijkheden bieden om dit gat te overbruggen en ervoor zorgen dat

een infrastructureel vraagstuk op de agenda komt te staan. Hieruit volgt de volgende vraagstelling:

Wat zijn de kansen en knelpunten voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk?

Bij deze hoofdvraag horen de volgende deelvragen:

- 1. Hoe verloopt de aanpak van infrastructurele vraagstukken in Nederland in de huidige situatie?*
- 2. Wat wordt verstaan onder informele overheid in de Nederlandse context en wat kan deze laag betekenen bij de aanpak een infrastructureel vraagstukken?*
- 3. In de praktijk: Hoe pakken Rhenen, Buren en Neder-Betuwe met behulp van regio Food Valley en regio Rivierenland de agendering van hun gezamenlijke, lokale infrastructurele vraagstuk aan?*

Aan de hand van de methoden document analyse en semigestructureerde diepte-interviews wordt een antwoord op onderzoeksvraag gezocht. Allereerst wordt gekeken naar de wijze waarop infrastructurele vraagstukken worden geagendeerd c.q. aangepakt door lokale overheden bij regionale overheden onderzocht. Specifiek voor de lokale overheid wordt onderzocht hoe de aanpak van infrastructurele vraagstukken verloopt in samenwerking met de regionale overheid met tussenkomst van een informele overheid. Vervolgens wordt onderzocht wat deze informele laag tussen de regionale en lokale overheid kan bijdragen in de aanpak van infrastructurele vraagstukken. Om hier inzicht in te verkrijgen zullen eerst de relevante (beleids-)documenten worden onderzocht om vervolgens aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews een verdiepingsslag te maken. De interviews worden afgenomen bij bestuurders en ambtenaren op de verschillende relevante niveaus om het vraagstuk van meerdere kanten te belichten. Er zullen een aantal diepte-interviews worden afgenomen bij actoren c.q. stakeholders die afkomstig zijn af de lokale, de regionale en de informele laag om een volledig beeld te creëren. Aan de hand van de document analyse en de diepte-interviews wordt een antwoord gezocht op de volgende hoofdvraag:

Dit onderzoek richt zich op de bovenlokale agendering c.q. aanpak van lokale infrastructurele vraagstukken. De focus ligt op het proces van agendering van infrastructurele vraagstukken en wat een informele overheid c.q. overheidslaag kan betekenen in dit proces. Er wordt onderzocht waar de kansen en knelpunten liggen voor de informele overheid in de bijdrage die zij kunnen leveren in de agendering van de infrastructurele vraagstukken bij de bovenlokale c.q. regionale overheid.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Nederland is een echt transportland. In 2018 bedroeg het totale gewicht van binnenlands vervoerde goederen in Nederland 681 miljoen ton. Van deze 681 miljoen werd 82% vervoerd over de weg. Om al deze goederen op de eindbestemming te krijgen moest men bijna 8 miljoen kilometer rijden (CBS Statline, 2019). Dit betekent voor een klein land als Nederland dat de fysieke infrastructuur van goede kwaliteit moet zijn om internationaal te kunnen concurreren. Nederland en de Nederlandse economie zijn gebaat bij een goede fysieke infrastructuur. Om deze fysieke infrastructuur op niveau te houden en zelfs te verbeteren is een effectieve aanpak van (toekomstige) knelpunten in het netwerk van belang. De Nederlandse economie en onze concurrentiepositie zijn gebaat bij een effectieve aanpak van infrastructurele vraagstukken waarbij verschillende overheidslagen en andere partners zijn betrokken, zoals Rijkswaterstaat. De eerste stap in dit proces is het agenderen van

infrastructurele vraagstukken. De aanleg van fysieke infrastructuur wordt veelal gefinancierd met publieke gelden. Dit publieke geld moet effectief worden aangewend, projecten moeten effectief worden aangepakt en in goede samenwerking verlopen. Het is in het belang van geen enkele partij dat projecten vertraging oplopen. Dit kan leiden tot een verspilling van publieke gelden zonder antwoorden op de huidige infrastructurale en toekomstige infrastructurale vraagstukken. Ten aanzien van overheden zou dit negatieve gevolgen kunnen hebben. Een mogelijk gevolg is de een daling van vertrouwen in de overheid. Als er een daling in overheidsvertrouwen plaatsvindt en men zich niet meer kan herkennen in de politiek kan dit uiteindelijk een legitimiteitscrisis van de overheid en overheidsbesluiten met zich meebrengen. Dit zal vervolgens gevolgen hebben voor de gehele rechtsstaat. Dit onderzoek geeft lokale overheden handvatten in het aanpakken en aanvielen van lokale infrastructurale vraagstukken met behulp van een informele overheid. Het geeft lokale overheden meer inzicht in de wijze waarop zij gebruik kunnen maken van een informele overheid om infrastructurale vraagstukken bovenlokaal kunnen agenderen. Dit zal uiteindelijk moeten leiden tot een effectieve aanpak van problemen.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Er is al veel geschreven over en onderzoek gedaan naar het proces omtrent de aanpak van infrastructurale vraagstukken en de samenwerking tussen overheden op dit gebied (Louw et al., 2003; Lambregts et al., 2008; Van Straalen et al. 2014; Löfgren, 2020). Bij de voorgaande onderzoeken lag de focus vooral op samenwerking tussen landelijke- en lokale overheden en werd de rol van informele overheden buiten beschouwing gelaten. De regionale schaal, in relatie tot de lokale schaal, is bij deze onderzoeken veelal onderbelicht gebleven, terwijl hier juist de grootste uitdagingen en mogelijkheden liggen op het gebied van infrastructuur (Healey, 2007; Van Assche et al., 2012). Daarnaast is de rol van de informele overheid in deze onderzoeken niet meegenomen. Van Straalen en Witte (2018) identificeren reeds problemen die ontstaan bij projecten wanneer deze wordt opgeschaald van lokaal naar regionaal niveau. Daarnaast constateren zij een spanning op het regionale niveau tussen formele en informele entiteiten. Spaans & Zonneveld (2016) maken een begin met een beschrijving van de 'informele entiteit' in de Nederlandse context en vergelijken twee voorbeelden van 'informele overheid' in de Nederlandse context. Echter, voor 2016 werd hierover ook reeds geschreven. Lambregts et al. (2008) schrijft namelijk om over informele samenwerking in de Randstad in Nederland. Dit onderzoek bouwt voort op dit eerdere onderzoek omtrent informele entiteiten en poogt het gat in de kennis op het gebied van samenwerking tussen regionale en lokale overheden verder uit te diepen en daarnaast bij te dragen aan de ontwikkeling van inzichten op het gebied van de informele overheid en de rol die zij kunnen spelen bij infrastructurale vraagstukken op deze niveaus. Hrelja et al. (2017) hebben onderzoek gedaan naar de wisselwerking van formele en informele 'afspraken' tussen lokale en regionale overheden. Bij Hrelja et al. (2017) lag de focus vooral op het optimaliseren van openbaar vervoerssystemen in relatie tot ruimtelijke ordening en de rol die de informele laag hierbij speelt. Zij identificeren spanningen en institutionele factoren die optimalisatie van het project/object in de weg staan. In dit onderzoek verschilt het te onderzoeken object. Fysieke infrastructurale vraagstukken en de problematiek rondom de aanpak van deze vraagstukken staan centraal. Dit onderzoek legt expliciet de focus op de wisselwerking tussen regionale en lokale overheden op het gebied van infrastructurale vraagstukken. Daarbij zal een nieuw facet worden gevormd binnen de kennis die reeds bestaat op het gebied van de aanpak van infrastructurale vraagstukken, het proces rondom deze vraagstukken en de invloed van de informele overheid op dit proces.

Naast het uitbreiden van kennis op het gebied van infrastructurale vraagstukken en de aanpak van deze vraagstukken door lokale overheden, richt dit

onderzoek zich specifiek op de bijdrage die een de informele overheid, of informele afspraken tussen overheden, kan leveren bij de aanpak van dergelijke vraagstukken. Wat zijn de kansen en knelpunten die een informele overheid met zich meebrengt, voor een lokale overheid, bij de aanpak van een infrastructureel vraagstuk bij een (regionale) overheid. De rol die de informele overheid speelt in de aanpak van infrastructurele vraagstukken zal vanuit een multi-level governance perspectief worden bekeken. Het concept 'multi-level governance' vindt zijn oorsprong in de neo-functionalistische theorieën die zijn ontwikkeld om het proces van Europese integratie te beschrijven (Bache et al., 2016; Stephenson, 2013). Multi-level governance betoogt dat nationale, centrale overheden hun 'macht' verliezen door een proces waarbij lokale partijen onderling steeds meer verantwoordelijkheden krijgen (decentralisatie) en steeds afhankelijker van elkaar worden. Hierdoor zijn de verschillende overheidslagen genoodzaakt om samen te werken met elkaar en externe partijen en actoren (op verschillende niveaus) (Bache et al., 2016). Vanuit dit perspectief wordt gekeken naar de tussenkomst van de informele overheid en hulp die zij lokale overheden al dan niet kunnen bieden bij het overbruggen van het regionale gat en het agenderen van hun infrastructurele vraagstukken.

1.6 Leeswijzer

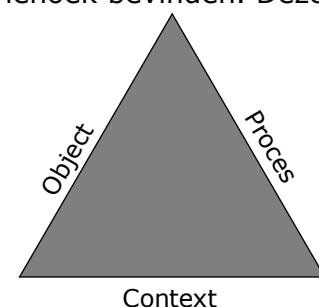
De verslaglegging van dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee, de literatuurverkenning zullen de theoretische concepten worden besproken die de basis vormen voor het onderzoek. Vervolgens zullen de concepten uit hoofdstuk twee de basis zijn van waaruit het praktische gedeelte van het onderzoek zal worden beschreven in hoofdstuk drie, de methodiek. Hierna worden in het vierde hoofdstuk de resultaten besproken. In hoofdstuk vijf volgt eerst de beantwoording van de deelvragen. Deze antwoorden zullen gezamenlijk leiden tot een algeheel antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Hieruit zullen, in hoofdstuk zes, de conclusies worden getrokken alsook de verdere aanbevelingen voor het (bredere) onderzoeksveld. Als laatst zal er worden gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek.

2 Literatuurverkenning

De literatuurverkenning is opgezet aan de hand van het concept 'Planning Driehoek' van Bertolini & Zoete (1998). Allereerst zal er een korte toelichting op dit concept volgen. Er wordt beschreven uit welke facetten de Planning Driehoek bestaat en hoe deze facetten zich tot elkaar verhouden. Vervolgens zullen de belangrijkste theoretische concepten worden behandeld. Hierbij vormen de facetten van de Planning Driehoek de structuur van de verkenning. Het concept wordt hierbij specifiek toegepast op dit onderzoek naar de bovenlokale agendering van lokale infrastructurele vraagstukken. In de literatuurverkenning zullen de facetten 'object' en 'proces' worden behandeld. Onder 'object' wordt het fysieke infrastructurele vraagstuk verstaan. Het 'proces' in dit onderzoek houdt verband met de manier waarop lokale overheden hun vraagstukken bovenlokaal agenderen, gezien vanuit een multi-level governance perspectief. Als laatste zal worden ingegaan op de Nederlandse context waarbinnen grootschalige infrastructurele vraagstukken zich afspelen. In deze paragraaf wordt ruimtelijke ordening in de Nederlandse context toegelicht.

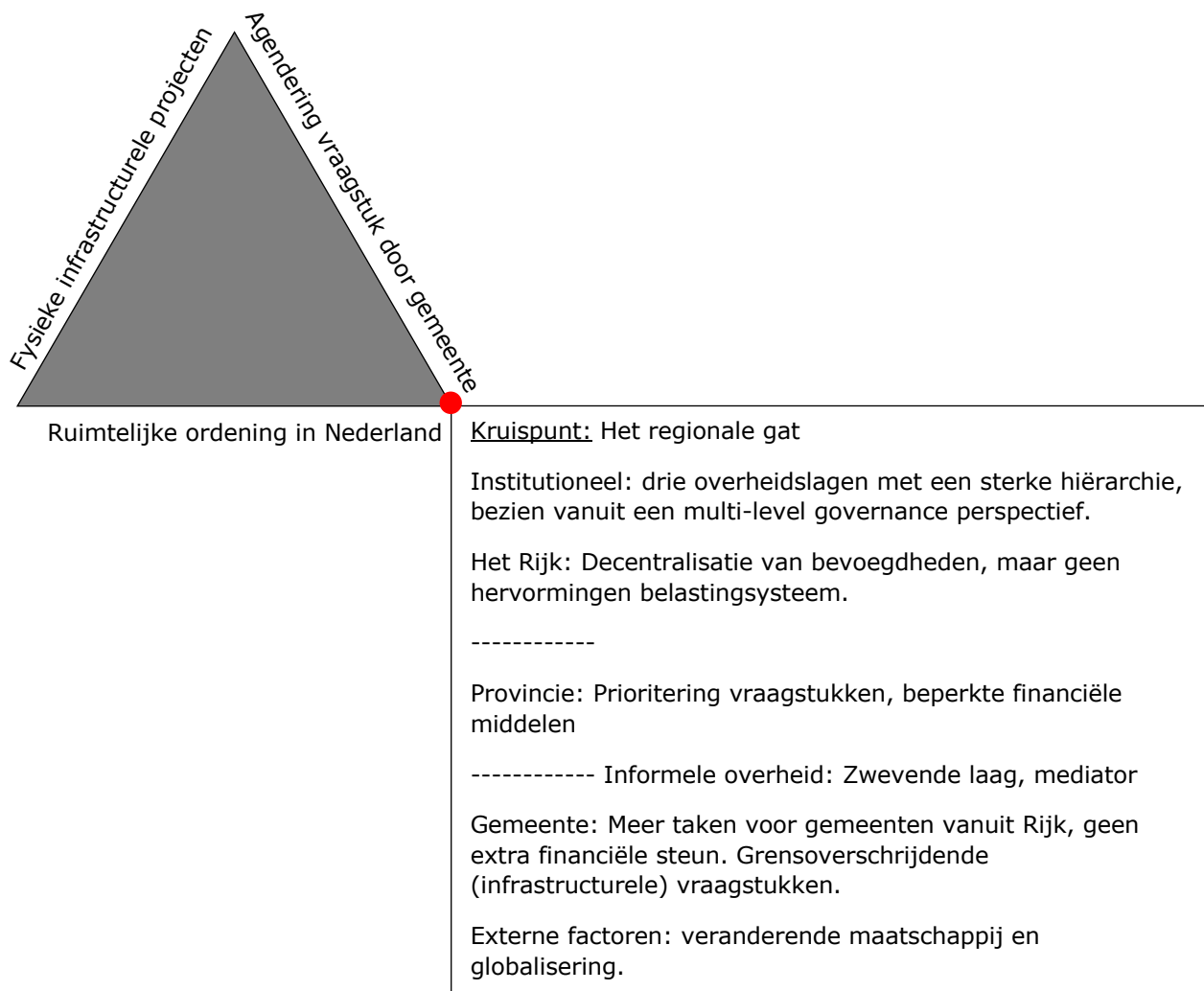
2.1 De Planning Driehoek

Het overvleugelende wetenschappelijke thema, waaronder dit onderzoek valt, is het wetenschappelijke vakgebied van de Sociale Geografie. Er wordt gekeken naar de fysieke leefomgeving en de impact van de mens op die omgeving, maar ook andersom. Wat heeft de fysieke leefomgeving voor impact op de mens. De Sociale Geografie bestaat uit theorie en een praktijk. Dit onderzoek kijkt naar de praktijk en probeert daarbij een verbinding en terugkoppeling te maken naar de theorie. De praktijk waarbinnen de Sociale Geografie zich afspeelt wordt ook wel de 'ruimtelijke ordening' genoemd (Spit & Zoete, 2006). Het vakgebied ruimtelijke ordening houdt zich bezig met vraagstukken die een ruimtelijke impact hebben. In dat licht focust ruimtelijke ordening zich op een breed scala aan vraagstukken en dilemma's die gerelateerd zijn aan het de fysieke omgeving en de maatschappij. Bertolini en Spit (1998) creëren in het boek 'Cities on rails' een kader dat kan bijdragen bij het analyseren van ruimtelijke vraagstukken. Dit kader wordt ook wel de 'Planning Driehoek' genoemd. De Planning Driehoek geeft onderzoekers een algemeen kader van waaruit ruimtelijke vraagstukken kunnen worden benaderd. Het kader onderscheidt drie verschillende componenten die van invloed zijn op ruimtelijke vraagstukken, die zich elk in een verschillende hoek van de driehoek bevinden. Deze componenten zijn: object, proces en context. Het object geeft de kern van het vraagstuk weer. Het proces heeft betrekking op de actoren en hun invloed op het proces dat zich rondom het object afspeelt. Daarnaast geeft het proces de organisatie weer rondom het object. De context bakent de speelruimte af waarin het object en het proces plaatsvinden. (Bertolini & Spit, 1998; Spit & Zoete, 2006). In dit onderzoek dient de Planning Driehoek vooral als kader. Het biedt structuur aan de concepten die worden behandeld in de navolgende delen van de literatuurverkenning en de rest van het onderzoek in zijn geheel. De Planning Driehoek zal dan ook steeds terugkomen in dit onderzoek. De Planning Driehoek illustreert hoe de verschillende theoretische concepten met elkaar samenhangen. Het object in dit onderzoek is een fysiek infrastructureel vraagstuk, te denken valt aan de bouw of renovatie van wegen, spoorwegen of luchthavens, maar ook de bouw of renovatie van tunnels of bruggen. Het proces binnen dit onderzoek refereert aan de ontwikkelingen die plaatsvinden om te komen tot de agendering c.q. aanpak van het infrastructurele vraagstuk. De uitkomst van het proces wordt beïnvloed door de actoren die betrokken zijn bij dat proces. Het proces wordt medebepaald door de context waarbinnen het vraagstuk



Figuur 1: Planning Driehoek (Bertolini & Zoete, 1998)

plaatsvindt. De context in dit onderzoek is het de Nederlandse staatsbestel en de wijze waarop de ruimtelijke ordening in Nederland is ingericht. Hieruit volgt een schematische weergave van de verhouding van de verschillende concepten in dit onderzoek:



Figuur 2: Overzicht concepten literatuurverkenning

2.2 Het object: Fysieke infrastructuur, grootschalige infrastructurele projecten en de betrokken stakeholders

De term infrastructuur refereert in het dagelijks gebruik vaak aan een omvangrijk, complex en continu veranderd systeem dat de moderne maatschappij en economie ondersteunt. De Oxford English Dictionary (2015) begint met een brede definitie: 'a collective term for the subordinate parts of an undertaking; substructure, foundation', waarna het specifieker wordt met een referentie aan 'the permanent installations forming a basis for military operations, such as airfields, naval bases, training establishments, etc.'. Deze definities vertalen zich in het Nederlands grofweg als volgt: 'infrastructuur is een verzamelnaam voor de ondergeschikte onderdelen van een onderneming, onderbouw of een fundering', waarna er vervolgens meer concreet wordt ingegaan op het concept: 'de permanente installaties die de basis vormen voor militaire operaties, zoals vliegvelden, marinebases, opleidingsinstellingen, etc.' (Carse, 2016). In dit onderzoek slaat de term infrastructuur vooral op fysieke, in de leefomgeving zichtbare, infrastructuur zoals autowegen, spoorwegen en vliegvelden met bijbehorende bouwwerken. De definitie van infrastructuur in dit onderzoek komt van Van Laak (2001). Deze definitie luidt als volgt: "Technical infrastructures are

mediators between society and nature, individuals and groups, that give structure to social and material movement, flow and exchange by giving or denying access to critical services, by including or excluding groups of participants." Vrij vertaalt naar het Nederlands luidt de definitie als volgt: "(Technische) infrastructuur is de mediator tussen de maatschappij, de natuur, individuen en groepen, die de beweging tussen het sociale en materiele structureert. Deze definitie sluit aan bij hetgeen dat hiervoor reeds is benoemd. Infrastructuur zorgt voor verbondenheid binnen een groter netwerk en oefent een bepaalde kracht uit op dit netwerk.

De ontwikkeling en aanleg van infrastructuur of infrastructurele knooppunten vertoont veel gelijkenissen met wat in de literatuur een megaproject wordt genoemd. Megaprojecten kenmerken zich als grootschalige infrastructurele projecten waarbij sprake is van grote financiële investering, het ontwikkelen en aanleggen zeer lang duurt en die onder invloed staan van een bepaalde dynamiek (Delphine, 2019; Flyvbjerg, 2014). De dynamiek ontstaat door de betrokkenheid van vele actoren of stakeholder met hun verschillende belangen bij het megaproject. Bij deze megaprojecten komen vaak tegengestelde belangen voor, waardoor het traject juist zo lang duurt. Naast de vele actoren zijn bij de grootschalige projecten vaak grote sommen geld betrokken, gaat het project gepaard met een grote complexiteit, grote risico's en onzekerheden en in sommige gevallen zijn de prestaties na voltooiing van het project slecht (Oliomogbe & Smith, 2013). Het achterliggende doel bij grootschalige infrastructurele projecten is in veel gevallen dat het project moeten dienen als motor of kickstart om de lokale c.q. regionale economie een boost te geven, waardoor het beter kan concurreren binnen het grotere economische netwerk van een land of continent (Qian, 2011).

Een mega- of grootschalig infrastructureel project bestaat meestal uit drie fases van ontwikkeling; de planningsfase, de aanleg/bouwfase en de gebruiksfase (Delphine, 2019). Al deze fases hebben andere gevolgen voor de betrokken actoren bij het megaproject. Allereerst bevindt men zich in de planningsfase. Gedurende de planningsfase is op voorhand de informatie die beschikbaar is beperkt en men is vaak bevooroordeeld omtrent de potentiële oplossingsrichtingen (Samset, 2013). Tijdens deze fase worden de eerste beoordelingen en adviezen opgesteld en worden de noodzakelijke analyses uitgevoerd om de actoren een beeld te geven van het (infrastructurele) project en de impact van het project. Tijdens de aanleg- of bouwfase zijn er vaak twee factoren die de dynamiek in het project bepalen. Dit zijn externe effecten van het aanleggen en bouwen, hierbij kan worden gedacht aan de overlast als gevolg van de aanleg of bouw van het project of het gedwongen verplaatsen van actoren (George & Rajan, 2015). Na de aanleg- en bouwfase volgt de gebruiksfase. In deze fase ondervinden de actoren uitkomsten van het project. Vooral bij infrastructurele megaprojecten zijn de effecten die het project met zich meebrengt na voltooiing meteen vaak het meest gevoeld. Als voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan de directe economische of sociale impuls die het project teweegbrengt, zoals het wegnemen van files, waardoor auto's minder fijnstof uitstoten waardoor de luchtkwaliteit verbeterd, maar ook de economische effecten van de gebruikers die meteen toenemen. Als er minder file is, zijn er voor de transportsector minder verlies uren, waardoor er minder financieel verlies is (De Rus, 2008; Delphine, 2019).

Zoals reeds aangegeven zijn er veel verschillende actoren c.q. stakeholders betrokken bij grootschalige infrastructurele projecten. Een bijzonder aspect bij dit type projecten is dat er vaak actoren betrokken zijn die acteren op verschillende schaalniveaus en dat de uitkomsten of gevolgen van de projecten op verschillende schaalniveaus gevoeld kunnen worden. Daar komt bij dat de uitkomsten en gevolgen per schaalniveau kunnen verschillen. Zo kan het zijn dat de uitkomst van een megaproject op nationale schaal positief is, maar dat er op lokale schaal negatieve effecten optreden als gevolg van het megaproject (Delphine, 2019). De verschillende te verwachten uitkomsten op de verschillende schaalniveaus, tezamen met de

tegengestelde belangen van de actoren zijn, spelen een grote rol in de lange duur die de grootschalige projecten met zich meebrengen. Op deze actoren c.q. stakeholders die betrokken zijn bij grootschalige infrastructurele projecten zal dieper worden ingegaan, waarbij de focus zal liggen op de relatie tussen de verschillende stakeholders en hoe deze stakeholders zich tot elkaar verhouden.

Bij de grootschalige infrastructurele projecten kunnen twee typen actoren of stakeholders worden onderscheiden. Er zijn zogenaamde primaire actoren of stakeholders en secundaire stakeholders betrokken bij een grootschalig infrastructureel project. Primaire stakeholders spelen een cruciale rol in de coördinatie van een project (Clarksen, 1995) of zij zijn verbonden aan het middels een contract (Aaltonen & Kujala, 2010). Voorbeelden van dit soort stakeholders zijn overheden, investeerders en bouwbedrijven. Primaire stakeholders hebben een bepaalde invloed op het project dat het voor hen mogelijk maakt om rechtstreek (mee) te beslissen over de uitkomst van het project. Vanuit het perspectief van het project is het lastig om enkel te kijken of rekening te houden met primaire stakeholders en de invloed die zij uitoefenen binnen het project. De reden hiervoor ligt in het feit dat het project 'tijdelijk' is (Lundin & Söderholm, 1995), terwijl de uitkomst van het project permanent en onomkeerbaar is (Gellert & Lynch, 2003).

Om die reden moet ook worden gekeken naar de secundaire stakeholders. Zij moeten namelijk leven met de uitkomst van het project. In tegenstelling tot primaire stakeholders hebben secundaire stakeholders geen of slechts beperkte invloed om rechtstreeks te beslissen over de uitkomst van een project. Lokale gemeenschappen, direct geraakte omwonenden van een project en de samenleving in het algemeen zijn voorbeelden van secundaire stakeholders. Een secundaire stakeholder kenmerkt zich als een stakeholder die de coördinatie van het project beïnvloed, maar ook wordt beïnvloed door diezelfde coördinatie zonder hier direct betrokken bij te zijn (Clarksen, 1995). Een secundaire stakeholder heeft geen contractuele binding met het megaproject. Dit maakt hun positie ten opzichte van het project zwak (Aaltonen & Kajula, 2010). In veel gevallen zijn de secundaire stakeholders ook de gebruikers van het object, het infrastructurele vraagstuk, waar het project om draait.

In voorliggend onderzoek wordt niet volledig voldaan aan de karakteristieken die bij een megaproject horen. De grootschalige infrastructurele projecten in Nederland, waar dit onderzoek zich op focust, hebben een beperktere omvang, waarbij de impact op de maatschappij van het grootschalige infrastructurele project in veel gevallen geringer is dan dat van een megaproject, zoals beschreven door Delphine (2019). Nederland heeft reeds een zeer omvangrijk, uitgewerkt infrastructureel netwerk (Mobiliteitsalliantie, 2019). In de Nederlandse context zijn de ingrepen in het infrastructurele netwerk in veel gevallen minder grootschalig, dan de projecten die worden beschreven in Delphine (2019). Echter, de grote gelijkenis met de megaprojecten, zoals beschreven door Delphine (2019) is voornamelijk het aantal betrokken stakeholders. Door de hoge mate van decentralisatie in Nederland zijn veel partijen betrokken bij de infrastructurele projecten in Nederland. Deze partijen hebben allen hun eigen rechten en plichten. Daarbij zijn de partijen ook steeds meer wederzijds afhankelijk van elkaar geworden. In paragraaf 2.4 zal hier dieper op in worden gegaan. Verder is vanaf de jaren '60 van de twintigste eeuw een geleidelijke verandering van de rol van de overheid te zien. Deze verandering laat ook een steeds grotere rol van de maatschappij in besluitvormingsprocessen zien (Pierre, 2016). Hier zal in subparagraaf 2.3.1 dieper op in worden gegaan.

2.3 Het proces: Een veranderende overheid door de jaren heen

2.3.1 De rol van de overheid

Sinds de jaren '60 van de twintigste eeuw is de rol van de overheid in de maatschappij langzaam veranderd. Er heeft een ontwikkeling binnen de overheid plaatsgevonden waarbij er in de oude situatie sprake was van een sterke institutionele

en constitutionele hiërarchie. Door de jaren kwam er meer aandacht voor kwesties als institutionele inbedding van verschillende partijen, het zoeken naar kansen tussen verschillende overheidslagen en interactiviteit tussen deze lagen (Pierre, 2016). Er heeft als het ware een verschuiving plaatsgevonden van government naar governance genoemd. Deze verschuiving is een onderdeel van het proces dat ook wel 'political modernisation' wordt genoemd. Deze modernisatie is ontstaan als reactie op de traditionele manier van overheidssturing, waarbij het bij government gaat om het formele van de staat en haar eenzijdige machtspositie die zij bezat, vanuit een top-down hiërarchisch systeem. De staat kon en kan beslissingen nemen en kan middels haar machtspositie naleving van deze besluiten afdwingen. Het tegenovergestelde van government is governance. Bij governance gaat het om de inhoudelijke verandering van de term 'government' en wordt de verwijzing gemaakt naar een geheel nieuwe wijze waarop een maatschappij wordt gestuurd. (Rhodes, 2006). In de Nederlandse context heeft deze verschuiving ook plaatsgevonden. In 1999 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport gepubliceerd waarin zij reeds de ontwikkeling op het gebied van ruimtelijke ordening in Nederland bespreken. In het rapport beschrijft de WRR de visie waarin een omwenteling plaatsvindt, mede door maatschappelijke veranderingen en de huidige gebreken die aan het licht komen in de ruimtelijke ordening, van de 'oude, top-down' planologie naar een systeem dat meer gaat over 'samen' en 'gedeeld' (WRR, 1999). Hierdoor kan men in een systeem waarbij sprake is van governance spreken van een interactief proces, waarbij geen enkele actor de kennis of macht heeft om een probleem alleen aan te pakken. De actoren bevinden zich als het ware in een netwerk. De actoren zijn daarbij wederzijds afhankelijk van elkaar (Stoker, 1998). Binnen dit netwerk kunnen actoren zich op verschillende bestuurslagen bevinden waardoor er ook wel gesproken wordt van multi-level governance: 'a system of decision-making in which power was shared across multiple levels of government: subnational, national and supranational' (Stoker, 1998).

2.3.2 Het regionale gat

Het primaat in de ruimtelijke ordening ligt bij de gemeente en het gemeentebestuur. De gemeente stelt middels structuurvisies en bestemmingsplannen ruimtelijk beleid vast voor haar grondgebied. In de ruimtelijke ordeningspraktijk is een probleem ontstaan dat 'het regionale gat' heet. Het regionale gat refereert aan het vacuüm of gat dat is ontstaan tussen de regionale, provinciale overheidsniveau en lokale, gemeentelijke overheidsniveau. Vraagstukken die zich in dit vacuüm bevinden worden in veel gevallen niet effectief aangepakt. Sinds de jaren '50 van de vorige eeuw hebben verschillende regering in Nederland meerdere keren een poging gedaan dit probleem op te lossen. Een veel beproefde methode is het introduceren van een nieuwe regionale schaal c.q. overheid die ofwel het de bestaande gemeentelijke laag moest vervangen of diende als tussenvloeiende laag in de bestaande hiërarchische structuur (Klok et al., 2018). Deze pogingen hebben echter nog niet geleid tot het gewenste resultaat. Hierna zal allereerst in worden gegaan op de oorzaken van het bestaan van een regionaal gat. Als de oorzaken bekend zijn, kan onderzoek worden gedaan naar de mogelijke overbrugging van dit figuurlijke gat.

De eerste oorzaak voor het bestaan van het regionale gat wordt beschreven door Pierre (2016). Pierre (2016) betoogt dat er een discrepantie is ontstaan tussen enerzijds de vraagstukken die op het bord van lokale overheid liggen en anderzijds de bestuurscapaciteit van de lokale overheid. Bij de invoering van de Wet ruimtelijke ordening is ingezet op decentralisatie van ruimtelijke ordeningstaken als onderdeel van het gehele takenpakket van gemeenten (Van Straalen et al, 2014). Echter, met de decentralisatie van taken naar lokale overheden zijn niet de instrumenten om inkomsten te genereren naar de regionale en lokale overheid doorvertaald. Regionale en lokale overheden worden grotendeels gefinancierd door het Rijk via respectievelijk

het Provinciefonds en het Gemeentefonds, aangezien de overheidslichamen zelf een beperkte wettelijke belastinggrondslag hebben (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Doordat dit het geval is kan de Rijksoverheid grip houden op provincies en gemeenten en hun uitgaven. Vaak staat dit de effectieve aanpak van de vraagstukken in de weg. Dit geldt voornamelijk voor gemeenten, aangezien zij belast zijn met de meeste taken op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit wordt ondersteund door Faludi en Van der Valk (1994). Zij betogen dat het sterk vasthouden aan de financiële, top-down hiërarchie en daarmee de afhankelijkheid van voornamelijk gemeenten van het Rijk leidt tot ongewenst effecten. Deze ongewenste effecten hebben in landen als Frankrijk, Duitsland en Japan geleid tot een herziening van het financiële systeem binnen de overheid en de manier waarop inkomsten voor de verschillende overheidslagen worden gedistribueerd. In deze landen zijn de taken en de financiën beter op elkaar afgestemd (Alpkokin, 2010). Samenvattend, de bevoegdheden van lokale overheden lopen niet gelijk met hun financiële mogelijkheden. Hierdoor is het in de praktijk lastig om vraagstukken effectief aan te pakken.

De tweede oorzaak van het bestaan van een regionaal gat is de veranderende maatschappij onder invloed van globalisering. Vanaf de jaren '60 heeft zich een verschuiving van 'government' naar 'governance' voorgedaan. Deze verschuiving hield kortgezegd in dat de manier waarom werd bestuurd veranderde van autocratische wijze van beoefening van ruimtelijke ordening naar een meer samenwerkende, participatieve vorm van ruimtelijke ordening. Voor 1960 was de veronderstelling dat de planoloog alwetend was, dat hij degene was die weet hoe het moet. Deze gedachte veranderde gedurende de jaren '80 en '90 waarbij nieuwe bestuursstijlen zijn ontstaan (Rhodes, 2006). Met de verandering van bestuursstijl kregen ook andere partijen dan de overheid invloed op de ruimtelijke ordening. Hierbij moet worden gedacht aan private marktpartijen en burgers. Hierdoor brokkelde de macht van de overheid langzaam maar zeker af. Door de veranderende stijl van besturen, met meer externe invloed, tezamen met de toegenomen complexiteit van de vraagstukken onder invloed van globalisering maakt het dat lokale overheden steeds meer moeite krijgen met het adequaat aanpakken van de vraagstukken die voor hen liggen. Dit is ook duidelijk zichtbaar op het gebied van infrastructurele vraagstukken (Rhodes, 2006). Voortvloeiende vanuit de Wet ruimtelijke ordening hebben het Rijk, de provincie en gemeenten allen hun eigen taken, doelen en bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening, waarbij er sprake is van een sterke hiërarchie. De verschillende taakvelden van deze overheden overlappen elkaar ook veelal (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Hierdoor is het ingewikkeld om duidelijk te onderscheiden waar de verantwoordelijkheden liggen bij specifieke vraagstukken, zoals infrastructurele vraagstukken. Dit bemoeilijkt de effectieve aanpak van deze vraagstukken. Daarnaast zijn infrastructurele vraagstukken op zich veelal dermate groot van omvang, vaak (gemeente) grensoverschrijdend en in combinatie met een hoge mate van complexiteit, waarbij vaak een integrale samenwerking tussen verschillende overheden en overheidslagen nodig is.

2.3.3 De informele overheid en samenwerkingsverbanden binnen de overheid

De informele overheid is een containerbegrip voor de samenwerkingsverbanden en regelingen die zijn ingesteld om te fungeren als medium tussen de formele overheidslagen. De ruimte waarbinnen de informele overheid acteert zijn 'zachte ruimtes' met vage grenzen, zoals beschreven door auteurs als Haughton en Allmendinger (2008). Vaak overstijgen deze verbanden de formele, geïnstitutionaliseerde grenzen waarbinnen provincies en gemeenten vallen. Bij een informele overheid c.q. informele bestuursregeling moet niet enkel worden gedacht aan formele overheden die met elkaar samenwerken op een tussenlaag tussen lokale en regionale overheid. Informele overheden kenmerken zich daarnaast ook door een

diverse mix aan actoren, zoals formele overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. Deze actoren creëren nieuwe netwerken waarbinnen geacteerd kan worden, waarbij de samenstelling van het samenwerkingsverband afhangt van het project (Spaans en Zonneveld, 2008). Met het creëren van een informele overheid worden nieuwe geografische gebieden bepaald die de bestaande politieke bestuursgrenzen overstijgen. De actoren die zich in deze ruimtes bevinden om hun interessegebieden af te bakenen, zijn niet onderworpen aan het formele, hiërarchische systeem van democratische verkiezingen, hoewel ze wellicht gaan werken binnen alternatieve verantwoordingskaders. Legitimiteit wordt verkregen via gemeentelijke en provinciale besturen aan wie de actoren binnen het platform verantwoording moeten afleggen en waar de uiteindelijk politiek bindende besluiten worden genomen.

Specifiek voor lokale overheden zijn er bijzondere beweegredenen om samen te gaan werken. Gemeenten hebben verschillende redenen om samen te gaan werken in een samenwerkingsverband. Een belangrijke reden is de grootte van een gemeente. *'Kleinere gemeenten hebben vaak een te kleine bedrijfseconomische schaal voor een efficiënte behartiging van al hun taken, grote gemeenten zijn door een te kleine ruimtelijke schaal meestal niet in staat om alle regionale problemen effectief te bestrijden. In beide gevallen is samenwerking met andere gemeenten nodig'* (Derksen & Schaap, 2010). Volgens Derksen & Schaap (2010) is het doel van een dergelijk samenwerkingsverband om te komen tot efficiënte uitvoering van gemeentelijke taken. Daarnaast kan het verband zorgen voor de gewenste effectieve sturing van gemeentelijke belangen op regionaal niveau.

Om deze intergemeentelijke samenwerking mogelijk te maken heeft het Rijk in 1985 de Wet gemeenschappelijke regelingen opgesteld (Wet gemeenschappelijke regeling, 1985). Het Rijk heeft in de wet vier verschillende typen samenwerkingsverbanden vastgelegd waaruit kan worden gekozen bij de uitvoering van de publiek-bestuurlijke zaken. De verschillende typen samenwerkingsverbanden variëren van sterk tot vrij zwak in termen van institutionele status. De meest vergaande vorm van gemeentelijke samenwerking is het creëren een volwaardige organisatie. Deze organisatie heeft zijn eigen personeel en mogelijkheden om in juridische en administratieve zaken op te treden. Het volgende is een 'gemeenschappelijke werkorganisatie' zonder de mogelijkheid om eigen personeel in te huren, maar die wel over beperkte administratieve competenties beschikt. De derde optie is de mogelijkheid om een 'centrumgemeente' constructie te creëren. Bij deze vorm van samenwerking leggen de samenwerkende gemeenten hun gemeenschappelijke taken toe aan één centrumgemeente. Deze centrumgemeente treedt vervolgens op namens de deelnemende gemeenten. De laatste optie voor samenwerking is dat gemeenten samenwerken zonder enige formele organisatievorm. Dit is een zeer lichte constructie, zonder formele voorwaarden die de wet voorschrijft (Klok et al., 2018).

Een samenwerkingsverband tussen gemeenten zal in veel gevallen enkel ontstaan als de baten van het samenwerkingsverband groter zijn dan de kosten die moeten worden gemaakt om samen te werken in het verband (Klok et al., 2018). Dit is één van de kansen die aanwezig zijn voor een informele overheidslaag. Een samenwerking die zorgt voor een kostenreductie en een grotere financiële slagkracht. Verder komt in het onderzoek van Hrelja et al. (2017) en Driessen et al. (2012) naar voren dat wanneer actoren zich verenigen in een samenwerkingsverband en gezamenlijk binnen dit samenwerkingsverband (beleids-)doelen opstellen, de kans groter is dat deze doelen ook echt worden behaald dan wanneer men zich niet zou verenigen. Hierin ligt ook een belangrijke lobbyfunctie van het informele samenwerkingsverband.

Een mogelijk knelpunt voor bij informele samenwerking tussen gemeenten is het democratische gehalte en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd (Hrelja et al. 2017). In de case van Hrelja et al. (2017) gaven respondenten aan dat zij zorgen

hadden omtrent nieuw aangeworven stakeholders binnen het governance proces en de moeite die zij hadden bij het bepalen en volgen van plannings- en besluitvormingsprocessen. Een ander knelpunt voor een informele overheid en de samenwerking binnen deze informele overheid die Hrelja et al. (2017) signaleren is de potentiële frictie die kan ontstaan als er binnen de informele overheid verschillende belangen spelen. Als er verschillende belangen zijn kan dit van invloed zijn op de doorlooptijd van een project. Respondenten in hetzelfde onderzoek gaven ook aan dat er knelpunten kunnen ontstaan omtrent het mandaat van de informele overheid in relatie tot de formele overheden. Als de regionale en lokale overheden bereid zijn de informele overheid als gelijke partner te zien en het in hun belang is de om de informele overheid 'macht' te geven om te beslissen, dan kan de informele overheid effectief meedoen. Onderzoek van Lambregts et al. (2008) laat ook zien dat de organisatie van een informele overheid van belang is bij de slagkracht van de betreffende informele overheid. In hun onderzoek wordt de Randstad besproken. Een 'los' verband waarin door de vier grote steden van Nederland wordt samengewerkt. De Randstad heeft geen eigen (democratisch) gekozen bestuur en er vindt dus geen directe besluitvorming plaats. Besluitvorming vindt vooral op de formele overheidsniveaus plaats. Dit onderzoek zal moeten uitwijzen of voornoemde kansen of knelpunten een rol spelen in de bijdrage die de regio Food Valley en regio Rivierenland kunnen leveren bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk.

Bezien vanuit de Planning Driehoek van Bertolini & Zoete (1998) zullen voornoemde kansen en knelpunten voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk vooral van invloed zijn op het proces rondom infrastructurele vraagstukken. De kansen dragen bij aan het gemakkelijker doorlopen van het proces, terwijl de knelpunten het proces vertragen en belemmeren. Onderzocht zal worden hoe de voornoemde kansen en knelpunten terugkomen bij de casus omtrent de Rijnbrug.

2.3.4 Multi-level governance

Met de in subparagraaf 2.3.1 genoemde verschuiving van government naar governance kwamen zogenoemde nieuwe bestuursstijlen op. Een van de nieuwe stijlen is multi-level governance. Bij multi-level governance wordt een nationale overheid minder machtig en wordt ruimte gecreëerd voor bijvoorbeeld de markt of private instanties om mee te doen in het besluitvormingsproces. Hierdoor krijgen zij meer invloed op de besluitvorming (Arts & Van Tatenhove, 2006). Bij multi-level governance wordt de ruimte tussen publieke en private sectoren "fuzzy", harde grenzen tussen de partijen en actoren vervagen. Er worden afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en er ontstaat een situatie waarbij de verschillende partijen van elkaar afhankelijk zijn. Hierdoor wordt men bij multi-level governance gedwongen tot samenwerking, omdat men ervanuit gaat de volledige kennis of macht bij geen enkele partij of actor ligt. Samenwerking zal leiden tot de effectieve aanpak van een vraagstuk. De partijen en actoren bevinden zich in een zogenaamd netwerk, oftewel er is sprake van netwerk governance (Stoker, 1998). Doordat partijen zich in een dergelijk netwerk op verschillende overheidsniveaus kunnen begeven spreekt men ook wel van "multi-level governance". Door de jaren heen heeft de multi-level governance theorie zich doorontwikkeld. Hierdoor is er geen enkele, goede definitie voor multi-level governance. Multi-level governance kan worden gezien als een containerbegrip en als een vereenvoudiging van de werkelijkheid. De betekenis hangt af van de context waar het door omgeven wordt (Bache et al., 2016). In dit onderzoek zal de volgende definitie van Bache worden gehanteerd: '*a system of decision-making in which power was shared across multiple levels of government: subnational, national and supranational*' (Bache, 1998). Men gaat dus uit van gedeelde macht en dat de

partijen niet per se op hetzelfde niveau hoeven te opereren. De partijen op de verschillende niveaus werken samen en houden elkaar in evenwicht houden.

In de literatuur worden twee typen multi-level governance beschreven. Als de verantwoordelijkheden van formele overheden verschuiven naar bijvoorbeeld een marktpartij is er sprake van horizontale multi-level governance (Bache & Flinders, 2004). De verplaatsing van verantwoordelijkheden kan op elk niveau plaatsvinden. Het politieke proces keert zich naar buiten en heeft de neiging om meer open te zijn. Partijen buiten de overheid krijgen de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces (Bache et al., 2010). Een andere vorm van multi-level governance is verticale multi-level governance. Hierbij is er sprake van decentralisatie, centrale overheden dragen taken en bevoegdheden over aan lagere overheden, zoals de provincie of de gemeente (Wielders, 1995). Door de overdracht van taken en bevoegdheden zou de positie van lagere overheidsorganen moeten worden versterkt. Hierdoor wordt het gemakkelijker voor deze overheden hun doelen te bewerkstelligen (Eckerberg & Joas, 2004). In dit onderzoek ligt de nadruk op de verticale multi-level governance. De reden hiervoor is dat er specifiek onderzoek wordt gedaan naar de rol van de informele overheid bij infrastructurele vraagstukken. Infrastructuur en de aanleg en uitvoering ervan is strikt een taak van de (Rijks, provinciale of gemeentelijke) overheid. Het bedrijfsleven en andere (kennis-)partners spelen daarin geen of een zeer beperkte rol. Om die reden zal grotendeels enkel naar de verticale integratie binnen de multi-level governance theorie worden gekeken. Hoe verhouden de verschillende lagen van de overheid zich ten opzichte van elkaar en hoe werken ze samen in de context van een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland.

De populariteit van multi-level governance is vermoedelijk te danken aan zijn beschrijvende neutraliteit van de theorie. Door deze neutraliteit heeft de theorie een vermeende compatibiliteit die op vrijwel alle institutionele theorieën en zelfs op verschillende van hun meer extreme voorgangers kan worden toegepast. De kracht van multi-level governance is de maakbaarheid c.q. flexibiliteit en onpartijdigheid van de theorie (Stephenson, 2013).

Door de jaren heen heeft multi-level governance theorie zich ook ontwikkeld en is het op verschillende manier gebruikt om het governance proces te beschrijven (Stephenson, 2013). Waar multi-level governance in het begin vooral werd gebruikt om duiding te geven aan het proces dat zich voltrok in de Europese unie op het gebied van governance en het verdelen van macht werd later ook gekeken naar ongewenste aspecten die niet passend zijn binnen de gedachte van multi-level governance. Langzaam maar zeker werd duidelijk dat er ook negatieve kanten aan multi-level governance zitten.

Al vrij snel nadat de theorie multi-level governance ontstond kwam er kritiek op. Critici bespotten multi-level governance voor zijn gebrek aan voorspellingskracht. De theorie zou de fenomenen die zich voordeden in, met name, de EU op het gebied van governance verklaren met als bijgevolg dat deze critici multi-level governance eerder classificeerden als een concept in plaats van een theorie (Stephenson, 2013). Daar kwam bij dat Sharpf (1997) verder inging op het probleemoplossend vermogen van de theorie. Hij beweerde dat de doeltreffendheid van multi-level governance op verschillende (bestuurs-)niveaus varieerde en van het ene beleidsgebied tot het andere. Hij identificeerde beperkingen op zowel de nationale als de Europese schaal met betrekking tot de capaciteit van handelen voor de verschillende partijen en actoren. Sharpf (1997) concludeerde dat multi-level governance was verworpen tot een onderhandelingsspel waarbij de uitkomst een positieve som voor de meest invloedrijke partij c.q. actor was, waarbij de stem van minder invloedrijke partijen niet werd gehoord. In dit spel is de dynamiek onduidelijk, waardoor de uitkomst van moment tot moment kan verschillen. Ondanks dat multi-level governance wellicht geen pasklaar antwoord heeft om de precieze dynamiek in een governance proces uit

te leggen van hoe bestuursstijlen tot stand komen, kan het wel inzicht geven in hoe het bestuur is ingericht op een manier die gemakkelijk te begrijpen is (Kohler-Koch en Eising, 1999). Kortom, het overwon de complexiteit van wat de Europese Unie wordt genoemd. Een ander punt van kritiek op multi-level governance is dat de theorie betrokkenheid op meerdere niveaus (bij besluitvorming) gelijkstelt met bestuur of besliskracht op meerdere niveaus, en niet specificeert waarom bepaalde niveaus meer macht en invloed hebben dan andere niveaus. Deze kritiek sluit aan bij de kritiek met betrekking tot het verklarende vermogen. In die zin kan de theorie worden gezien als een black box.

Naast de problemen die werden geïdentificeerd met betrekking horizontale coördinatie, werden er ook problemen geïdentificeerd met verticale coördinatie. Voorbeelden hiervan zijn stijgende transactiekosten, die toenamen met *'het aantal bestuursniveaus en de mate van sub-nationale autonomie'* (Stephenson, 2013). Met verticale coördinatie wordt de afstemming van beleid tussen verschillende schaalniveaus bedoeld. Een laatste serieus punt van kritiek op multi-level governance is dat de theorie politieke verantwoording remt. De rem zorgt voor een neergang van zowel democratische (politieke) controle als administratieve, fiscale en juridische controle. (Papadopoulos, 2008). De versnippering van machtsbronnen tussen niveaus betekende dat de actoren die betrokken zijn bij een bepaald project niet echt politiek verantwoordelijk waren. Dit heeft negatieve gevolgen voor de legitimiteit van het bestuur. Peters en Pierre (2004) gingen hier dieper op in en zagen dat de theorie zorgt voor een compromitterende democratie en noemden het een *'Faustian bargain'*. Zij stelden zichzelf de vraag of beleidsvorming zijn ziel verkocht? Harlow en Rawlings (2006) erkennen ook een *'verantwoordingstekort'* in multi-level governance, dat een zelf georganiseerd orgaan, rond zelforganiserende, zelfregulerende netwerken was geworden, omdat governance in wezen over samenwerking en coördinatie ging, werden de traditionele controlesystemen van de overheid *'ondermijnd'*.

Alles samenvattend, multi-level governance gaat over de kansen voor sommigen en verlies (van macht en invloed) van anderen, leidend tot mogelijk conflict, blokkering en vervolgens strategieën om het nationale niveau te omzeilen, waarbij lagere niveaus hun institutionele en onderhandelingscapaciteit probeerden te vergroten. Dat is waar dit onderzoek dieper op ingaat. Welke rol kan de informele overheid spelen bij het vergroten van de onderhandelingscapaciteit van gemeenten om ervoor te zorgen dat een lokale infrastructuur vraagstuk op de agenda komt te staan bij hogere overheidsniveaus.

2.4 De context: Hoe is het in Nederland geregeld?

In Nederland vinden planologie en ruimtelijke ordening, waarvan grootschalige infrastructurele projecten een onderdeel zijn, op verschillende overheidsniveaus plaats. Dit zijn de rijksoverheid, provincies en de gemeenten. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Toonen, 1990). De term gedecentraliseerde eenheidsstaat impliceert een spreiding van bevoegdheden over meerdere gelijkwaardige bestuurslagen waartussen, anders dan bijvoorbeeld in federale stelsels, geen door de Grondwet geprogrammeerde en gegarandeerde rolverdeling of taakafbakening bestaat die door een Constitutioneel Hof wordt bewaakt. De Grondwet bevat geen materiële plaatsbepaling van de decentrale bestuurslichamen in het geheel van de bestuurlijke organisatie. Uit de Grondwet valt niet af te leiden dat bijvoorbeeld provincies de middenlaag in de bestuurlijke organisatie vormen, of dat de gemeenten de functie van lokaal bestuur vervullen. De Grondwet biedt dus een volledig open structuur waarbinnen de wetgever vrij is de organisatie van het openbaar bestuur vorm te geven door het verdelen en zo nodig herverdelen van taken.

Er zijn drie gelijkwaardige bestuurslagen met open huishoudingen (het Rijk, provincie en gemeente) naast elkaar. Tussen het Rijk, provincie en gemeente bestaat geen tegenstelling en geen hiërarchie op basis van de Grondwet (Ministerie van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Echter, door middel van de taakverdeling die is opgesteld door de wetgever is in de feitelijke situatie een sterke hiërarchie ontstaan. Deze hiërarchie is ook duidelijk herkenbaar op het gebied van ruimtelijke ordening (Louw et al., 2003). In Nederland zijn er verschillende formele, geïnstitutionaliseerde lagen waarop beleid- en planvorming plaatsvindt. Dit geldt ook voor ruimtelijke ordening waarbij het principe vanuit het Rijk 'decentralisatie als het kan, centralisatie als het moet' geldt. Dit is het leidende principe in het hedendaagse nationale ruimtelijke beleid. Het leidende principe bij decentralisatie is om meer autoriteit en verantwoordelijkheid naar de regionale en lokale overheden te schuiven, waarbij de centrale overheid enkel de verantwoordelijkheid neemt voor het beslissen en plannen van grootschalige ruimtelijke aspecten en het stellen van meer strategische beleidsdoelen (Louw et al., 2003; Alpkokin, 2012; van Straalen et al., 2014).

In Nederland zijn de instrumenten om in te grijpen in de fysieke leefomgeving geregeld in de Wet ruimtelijke ordening. Deze wet is op 1 juli 2008 in werking getreden via een koninklijk besluit (Staatsblad 2008, nr. 227). Met het wetsvoorstel tot invoering van de nieuwe Wro werd beoogd een nieuw instrumentarium in het leven te roepen waarmee een aantal knelpunten dat in de praktijk met de tot dan toe bestaande wetgeving is ontstaan, kon worden opgelost (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2019). De Wro vertrekt vanuit de gedachte dat elk overheidsniveau slechts verantwoordelijk is voor de verwezenlijking van zijn eigen ruimtelijk beleid. Het primaat van de ruimtelijke normstelling wordt toegekend aan het gemeentebestuur. De voorkeur voor decentrale normstelling is onder meer gebaseerd op de notie dat het gemeentebestuur meer mogelijkheden heeft om bij die normstelling rekening te houden met de relevante lokale feiten en omstandigheden. Naast het instrumentarium uit de Wro heeft elke overheidsniveau zijn visie/beleid vastgelegd in een aantal bepalende documenten.

Het Rijk heeft de strategische beleidsdoelen verwoord in de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte'. De visie geeft een doorkijk tot 2040 en beschrijft 14 doelen die van nationaal belang zijn en waar lagere overheden rekening mee moeten houden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Met deze visie is decentralisatie van ruimtelijke ordening doorvertaald naar lagere overheidsniveaus (Van Straalen et al, 2014).

De rol van provincies op het gebied van ruimtelijke ordening is de vooral de rol als tussenpersoon tussen de Rijksoverheid en gemeenten. Provincies vertalen rijksbeleid naar provinciale visies en programma's die doorstralen naar gemeenten en het gemeentelijke beleid. Zij stellen een omgevingsvisie en -verordening op om dit te bewerkstelligen. Daarnaast controleren en monitoren zij gemeenten en hun ruimtelijke beleid. Sinds begin 2000 is de rol van provincies op het gebied van ruimtelijke ordening sterk toegenomen (Kantor, 2006; Korthals Altes, 2006) en dit werd versterkt met de invoering van de Wro (Janssen-Jansen, 2004; Woltjer, 2008). De provincie heeft een instrumentarium gekregen om direct in te grijpen in de fysieke leefomgeving. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening kan, indien sprake is van een provinciaal belang voor de daarbij betrokken gronden, een inpassingsplan worden vastgesteld. Daarbij wordt alvorens vaststelling door de gemeenteraad, van de desbetreffende gemeente waar het inpassingsplan voor geldt, gehoord (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008). Provincies houden zich vooral bezig met de grotere structuren. Voorbeelden hiervan zijn verkeer en transport en natuurconservatie (Louw et al., 2003). Bij de invoering van de Wro heeft de provincie nieuwe mogelijkheden gekregen om in te grijpen in de fysieke leefomgeving, echter veel problemen spelen zich vooral af op lokale schaal. Hier is dus een knelpunt ontstaan (Witte, 2014).

De gemeenten implementeren ruimtelijke beleid door middel van het opstellen van een structuurvisie die vervolgens wordt vertaald in een bestemmingsplan waarin

zijn regelen welke functies waar kunnen worden gerealiseerd (Louw et al., 2003). Uiteindelijk monitort en controleert het Rijk de provincies en gemeenten en, waar nodig, corrigeert zij deze om zo alle conflicten op verschillende overheidsniveaus te voorkomen (Hulst, 2000; Niekerk & Voogd, 1999).

2.5 Synthese

Op basis van deze literatuurverkenning komt naar voren dat ruimtelijke ordening op een complexe wijze is georganiseerd. De literatuur laat zien dat er een gat is ontstaan tussen de verschillende schaalniveaus van de overheid op verschillende terreinen. Er blijken meerdere oorzaken te noemen voor het ontstaan van het 'regionale gat'. Eén van die terreinen waarop het gat een rol speelt is bij fysieke infrastructuur en de aanpak van grootschalige infrastructurele projecten. Het gat komt ook naar voren in de literatuur. Er twee typen stakeholders kunnen worden onderscheiden, die elk hun invloed op een project hebben. Als een stakeholder directe invloed hebben op een uitkomst, zijn zij primaire stakeholders. Is de invloed van een stakeholder beperkt, dan kan men spreken van een secundaire stakeholder. Gemeenten zijn bij grootschalige infrastructurele projecten vaak aan te merken als secundaire stakeholders. Als naar de casus in dit onderzoek wordt gekeken, de Rijnbrug bij Rhenen, dan gaat het om een brug van het Rijk en een weg van twee provincies. Hierover kan een gemeente niet besluiten.

Dit is ook waar de informele overheid om de hoek komt kijken. Op basis de genoemde kansen en knelpunten kunnen zij wellicht een bijdrage leveren aan het proces omtrent de aanpak van infrastructurele projecten. Zij kunnen een rol spelen bij het vergroten van de invloed van de lokale, gemeentelijke overheid. In het navolgende hoofdstuk zal hier dieper op worden ingegaan.

3 Methodologie

3.1 Unique single casestudy onderzoek

Dit onderzoek focust zich op één specifieke casus die zal worden onderzocht door middel van document analyse en diepte-interviews. De keuze om één specifieke casus te onderzoeken is gebaseerd op de beschikbare tijd, de omvang van het onderzoek en de diepte die ik met de casus wil bereiken. Door de beperkte tijd en de omvang van het onderzoek was het slechts mogelijk om één specifieke casus te onderzoeken en volledig uit te diepen. Deze casestudy vormt een aanzet tot breder onderzoek en kan als basis dienen om andere casussen te onderzoeken. Onderzoek aan de hand van één casus wordt ook wel een unique single casestudy onderzoek genoemd. Een casestudy wordt gekenmerkt door een relatief smalle onderzoekseenheid. Casestudies bestaan vaak uit een veelvoud van dataverzameling methodes. Voorbeelden hiervan zijn document analyses, (diepte) interviews, enquêtes of observaties (Eisenhardt, 1989). Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn het meest geschikt voor casestudy onderzoek. Deze methoden worden gebruikt om te beschrijven, te interpreteren, om fenomenen in een bepaalde context te beschrijven en om inzicht te krijgen in een specifiek concept of fenomeen (Baarda, De Goede & Teunissen, 2005). De onderzochte casus in voorliggend onderzoek is het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug in Rhenen. Casestudy analyse wordt vooral gebruikt als men *'probeert een hedendaags fenomeen te onderzoeken in zijn actuele context. Het wordt vooral gebruikt als de grenzen tussen het fenomeen en de context niet duidelijk zijn te onderscheiden'* (Yin, 1981, 59). Het fenomeen in dit onderzoek is 'het regionale gat' en kansen en knelpunten die er liggen voor een informele overheid om dit gat te overbruggen. De context in dit onderzoek is arena waarbinnen gemeenten en provincies het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug in Rhenen proberen aan te pakken. De interviews en de document analyse zullen leiden tot kennis over de context waarbinnen het fenomeen een rol speelt en wat de rol van de informele overheid is op dit fenomeen. Bij een kwalitatieve onderzoeksopzet wordt er gebruik gemaakt van woorden en taal, hierin uit men zich en aan de hand hiervan krijgt men inzicht. In de diepte-interviews en bij de document analyse hebben de gesproken woorden, theorieën, ervaringen, concepten en gedachten bijgedragen aan het verkrijgen van dit inzicht.

Het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug kwalificeert zich als een unieke case. Het unieke aan dit vraagstuk heeft vooral betrekking op de hoge mate van complexiteit die met het vraagstuk gepaard gaat. Bij het vraagstuk zijn stakeholders van alle overheidsniveaus betrokken. Gemeenten, provincies en het Rijk (via Rijkswaterstaat) zijn allemaal een partij bij het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug. Daarnaast zweeft tussen deze formele overheidsniveau nog een informele overheidslaag. In dit onderzoek in de vorm van een regionaal samenwerkingsverband. Deze partijen hebben allen hun eigen belangen en wensen en dit zorgt ervoor dat er een zeer complex en dynamisch governance proces c.q. onderhandelingsproces ontstaat en heeft kunnen ontstaan rondom het infrastructurele vraagstuk de Rijnbrug. Daar komt bij dat de verschillende partijen niet gelijkwaardig zijn. Er is een bepaalde institutionele hiërarchie binnen het proces. Deze hiërarchie zorgt er in basis voor dat er wederzijdse afhankelijkheid is, maar de afhankelijkheid van lokale overheden ten opzichte van regionale overheden is hierbij het meeste van belang. Bovendien zijn de (hulp)middelen die de verschillende partijen hebben niet gelijk. Dit speelt ook een rol in het onderhandelingsproces Een andere component die zorgt voor extra complexiteit is dat het vraagstuk niet alleen gemeentegrensoverschrijdend, maar ook provinciegrensoverschrijdend. Dat zorgt ervoor dat de afstemming en overleggen tussen de partijen nog breder wordt. Door de hoge mate van complexiteit en dynamiek die aanwezig is bij voorliggende casus, en de ongelijkheid en afhankelijkheid van de partijen van elkaar, kunnen de uitkomsten van het onderhandelingsproces worden

vergeleken met andere, volgende onderhandelingsprocessen bij andere (infrastructurele) vraagstukken en hierin inzichten bieden hoe deze op te zetten of te zorgen voor de gewenste uitkomst.

3.2 Kwalitatieve methode

Door gebruik te maken van document analyse en semigestructureerde, diepte-interviews is inzicht verkregen in het huidige proces van samenwerking tussen verschillende lagen van de overheid op het gebied van een infrastructureel project.

Allereerst is de methode document analyse toegepast. De document analyse was met name bedoeld om goed voorbereid aan de interviews te beginnen. De focus bij de document analyse lag dus vooral op het vormen van een algemeen beeld van het infrastructurele vraagstuk voor de onderzoeker. Onder de paragraaf 3.4.1 'documentanalyse' is een lijst met geanalyseerde documenten te vinden. De document analyse sluit aan bij subvragen één en drie van dit onderzoek. Vervolgens, nadat de voorbereiding op de interviews was uitgevoerd kon ik deze op valide wijze uitvoeren. De interviews werd vooral ingegaan op subvragen twee en drie van dit onderzoek. Bij de interviews lag de focus op lokaal niveau vooral op de manier hoe de lokale overheid in de huidige situatie het infrastructurele vraagstuk bovenlokaal agendeerde en het proces daar naartoe. Daarbij is ook gekeken wat de rol van de informele overheid in dit proces is. Hierbij gaat het vooral om de gehanteerde strategie waarbij het uitgangspunt een zo effectief mogelijke agendering c.q. samenwerking was. Op regionaal niveau lag de focus veel meer op het afwegen van de verschillende belangen en de achtergrond hierbij. Waarom werden bepaalde keuzes geprefereerd boven andere of waarom kregen bepaalde projecten voorrang boven andere en hoe heeft deze regionale overheid de informele overheid ervaren. Het onderzoek is ex-post uitgevoerd. Dit houdt in dat er achteraf terug wordt gekeken op het proces. Het eindpunt is in principe de datum van besluitvorming omtrent de Rijnbrug. Deze besluitvorming heeft plaatsgevonden op 10 december 2018. In basis wordt vanaf dit moment teruggekeken in de tijd. In de interviews is echter op sommige momenten ook beperkt de periode na december 2018 besproken.

3.3 Betrouwbaarheid & Validiteit

Een onderzoek is betrouwbaar als het op een uniforme wijze is uitgevoerd. Het onderzoek moet opnieuw en onder vergelijkbare omstandigheden uit te voeren zijn (O'Leary, 2004). Aan de hand van openbaar beschikbare documenten van zowel de gemeenten als provincies is onderzocht wat tot dusverre van belang is geweest in het vraagstuk rondom de Rijnbrug. De semigestructureerde interviews boden naast de uitgevoerde document analyse een betrouwbaar en helder beeld. De casus in dit onderzoek heeft ook een politiek aspect. Hier moest rekening mee worden gehouden tijdens de semigestructureerde interviews. Doordat de casus Rijnbrug Rhenen politiek gevoelige aspecten kent zouden betrokken actoren tijdens de interviews bevoordeeld kunnen zijn of sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit moest worden voorkomen. Dit geldt voor zowel betrokkenen op lokaal als regionaal niveau. Het doel was om een zo objectief mogelijk beeld te verkrijgen van de manier waarop een lokale overheid, de gemeente Rhenen, hun lokale vraagstuk bovenlokaal agenderen. De focus lag daarbij op het proces, waarbij is geprobeerd het politieke aspect zoveel mogelijk uit te filteren. Om deze objectiviteit te bewerkstelligen zijn na transcriptie alle interviews geanonimiseerd. Daarnaast is er aan het einde van de interviews ruimte gecreëerd om 'off the record' nog een toevoeging te doen, die ook niet zal worden opgenomen in het transcript of overige documenten.

De validiteit van een onderzoek impliceert dat de getrokken conclusies betrouwbaar zijn en dat de methoden, de wetenschappelijke aanpak en gebruikte technieken betrekking hebben op datgene is onderzocht (O'Leary, 2004). De (10+) uitgevoerde interviews bestaan voor relatief groot gedeelte uit algemene vragen

omtrent samenwerking tussen verschillende lagen van de overheid. Dit maakt het mogelijk dezelfde techniek en vragen toe te passen en te gebruiken in andere onderzoeken. Echter, aangezien het aspect 'infrastructuur' een uniek vraagstuk met bijbehorende aanpak is, is het moeilijk om aan de hand van één casus harde conclusies uit de gevonden resultaten te trekken. Het generaliseren van de uitkomsten werd hierdoor bemoeilijkt. Doordat het lastig is gebleken de uitkomsten te generaliseren, was het evenzo lastig om conclusies te trekken op basis slechts deze enkele casus. Het trekken van conclusies moest dus ook voorzichtig gebeuren. Behoudens voorgenoemd feit, konden een aantal van de gevonden uitkomsten langs andere beschikbare (wetenschappelijke) bronnen zoals boeken, papers, provinciale dan wel gemeentelijke besluiten, visies of andere bestuurlijke documenten worden gelegd. Hiermee konden een aantal uitkomsten worden getest. Uiteindelijk sterkte dit de conclusies van het onderzoek.

3.4 Methode van dataverzameling

3.4.1 Document analyse

De eerste onderzoeksmethode die is toegepast is document analyse. Het analyseren van documenten diende als basis voor de semigestructureerde diepte-interviews. De document analyse is om die reden ook niet zozeer gebaseerd op de concepten uit de literatuurverkenning. De document analyse richtte zich op de beschikbare bronnen die zijn vrijgegeven door de betrokken stakeholders bij deze casus. De analyse maakte het mogelijk om vooruitlopend op de interviews een beeld te vormen van het proces rondom agendering van het infrastructurele vraagstuk van de Rijnbrug. Op die wijze kon gerichter worden doorgevraagd op interessante aspecten die naar voren kwamen uit de document analyse. De interviewgide, zoals opgenomen onder bijlage 2, is dan ook gedeeltelijk de uitkomst van de document analyse. Hieronder is een verkort overzicht te vinden van de documenten die zijn geanalyseerd. Onder bijlage 1 bij dit onderzoek is de volledige lijst van geanalyseerde documenten, inclusief bronvermelding, te vinden. De wijze waarop de document analyse is echter wel conform de wetenschappelijke standaarden. De geanalyseerde documenten zijn op systematische wijze beoordeeld en geëvalueerd, zoals beschreven door (Bowen, 2009). Bij de document analyse werden de documenten onderzocht en geïnterpreteerd om betekenis toe te kennen, begrip te verwerven en empirische kennis te ontwikkelen met betrekking tot het te onderzoeken object, te weten de Rijnbrug bij Rhenen (Corbin & Strauss, 2008; Rapley, 2007).

Zowel Denzin (1970) als Poteete et al. (2010) betogen dat het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden de voorkeur heeft ten opzichte van het gebruik van één methode om data te verzamelen. De reden hiervoor is dat in alle onderzoeken in de sociale wetenschappen een bepaald niveau van onzekerheid aanwezig is. Om dit niveau zo laag mogelijk te houden en op die manier een zo goed mogelijk en herhaalbaar onderzoek uit te voeren wordt geadviseerd om meerdere onderzoeksmethoden toe te passen. Daarnaast heeft het toepassen van meerdere onderzoeksmethoden 'triangulatie' als voordeel. Van triangulatie is sprake als met verschillende onderzoeksmethoden hetzelfde object wordt onderzocht. Triangulatie heeft als voordeel dat er wordt geput uit meerdere bronnen. Op die manier kan er tussen de verschillen bronnen worden gezocht naar convergentie en bevestiging. Afgezien van documenten omvatten dergelijke bronnen interviews, observatie door deelnemers of niet-deelnemers en fysieke artefacten (Yin, 1994). Door gegevens te trianguleren is een samenvloeiing van bewijsmateriaal ontstaan dat geloofwaardigheid van het gehele onderzoek heeft bevorderd (Eisner, 1991). Doordat er informatie is onderzocht met verschillende methoden en is verzameld uit verschillende datasets is de impact verminderd van mogelijke vooroordelen die in een enkele studie kunnen voorkomen. Volgens Patton (1990) helpt triangulatie tegen het verwijt dat de bevindingen uit een bepaald onderzoek het resultaat zijn van een enkele methode,

een enkele bron of het vooroordeel van degene die het onderzoek heeft uitgevoerd. Dit draagt uiteindelijk bij aan de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek.

	Datum document	Documenttitel
1.	17-01-20217	Presentatie Tidal Flow project N233 – Rijnbrug (informatieavond) georganiseerd door provincie Utrecht en gemeente Rhenen.
2.	01-04-2019	Informatienota college van Burgemeester en Wethouders Rhenen omtrent stand van zaken project N233 Rijnbrug Rhenen.
3.	10-12-2018	Besluit Provinciale Staten Utrecht met betrekking tot verbreding Rijnbrug in Rhenen
4.		Website provincie Utrecht – project N233 Rhenen, Rijnbrug
5.		Rapport – Notitie Reikwijdte en Detailniveau N233 Rijnbrug Rhenen
6.		Rapport – Programma-Aanpak 2018-2022: Slim, Duurzaam en Gezond – Bereikbaarheidsagenda.
7.	29-09-2020	Statenbrief – Provincie Utrecht - N233 Verbreding Rijnbrug Rhenen vaststelling Notitie Reikwijdte en Detailniveau.
8.	01-01-2016	Statuut gemeenschappelijke regeling Regio Food Valley.

Tabel 1: Overzicht geanalyseerde documenten

3.4.2 Semigestructureerde, diepte-interview

In dit onderzoek is de onderzoeksvraag, en de bijbehorende casus van dit onderzoek helder geformuleerd. Door de heldere formulering was op voorhand duidelijk welke actoren c.q. stakeholders een bijdrage zouden kunnen leveren aan dit onderzoek. Degene die aan dit onderzoek een bijdrage konden leveren dienden op enige wijze betrokken te zijn, of te zijn geweest, bij de casus, oftewel het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug in Rhenen. Dit waren participanten op zowel gemeentelijk en provinciaal niveau, als op de laag van de informele overheid. De eerste stakeholders die zijn geïnterviewd waren degenen die rechtstreeks betrokken zijn of waren bij het vraagstuk. Hierbij is rekening gehouden met de tijdsduur die de actoren bij het project betrokken waren. Er is geprobeerd enkel actoren te interviewen die minstens twee jaar bij het project betrokken waren. Hiervoor is gekozen, omdat op deze wijze verzekerd is dat de geïnterviewde voldoende lang bij het project betrokken waren om iets over het proces te kunnen zeggen.

Aangezien ik in het verleden voor de gemeente Rhenen werkzaam ben geweest had ik mijn contacten binnen die gemeente. Dit was het startpunt. Via de procesmanager bij de gemeente Rhenen heb ik de eerste contactgegevens van de verschillende betrokken stakeholders ontvangen. Indien nodig heb ik na afloop van de interviews de participant gevraagd of ik de contactgegevens mocht ontvangen van andere betrokkenen binnen die organisatie. Op die wijze heb ik ervoor proberen te

zorgen dat ik in van elke betrokken stakeholder (gemeente/provincie/informele overheid) ten minste één ambtenaar en één bestuurder heb gesproken. Uiteindelijk stond het proces en de complexiteit van dit proces rondom het infrastructurele vraagstuk van de Rijnbrug centraal. Hoe is het proces om tot besluitvorming te komen verlopen? Hoe was de dynamiek in dit proces? Welke partijen hadden invloed op de uitkomst? Door verschillende betrokkenen, met verschillende rollen, bij het proces te interviewen is gepoogd een algeheel beeld te krijgen over de dynamiek gedurende het traject naar een oplossing op het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug.

Heeft de lokale overheid het infrastructurele vraagstuk op een effectieve wijze geagendeerd bij de regionale overheid en wat was de rol van de informele overheid hierbij? Om hierachter te komen zijn dan ook politici, ambtenaren en andere betrokkenen geïnterviewd. De keuze om zowel ambtenaren als bestuurders te interviewen is gebaseerd op het feit dat er hierdoor een gemêleerd algeheel beeld van de situatie ontstaat. Hoewel ik zowel politici c.q. bestuurders als ambtenaar spreek tijdens mijn onderzoek zal er geen differentiatie worden gemaakt in de gegeven antwoorden van deze twee groepen actoren en de implicaties daarvan. De reden hiervoor is dat er in het geval er wel een splitsing gemaakt zou worden de resultaten niet voldoende representatief zijn aangezien er per groep slechts circa 7 personen zullen worden geïnterviewd.

In het onderzoek ga ik vooral opzoek naar het algehele beeld van de gemeenten, provincies en informele overheden. Het belicht het vraagstuk vanuit verschillende hoeken en hierdoor ontstaat een totaalbeeld dat de onderzoeksvragen kan beantwoorden. Om dit algehele beeld scherp te krijgen zullen 10-15 interviews worden uitgevoerd. Er is geprobeerd om per organisatie twee personen te interviewen. Dit houdt in dat er in totaal grofweg zes interviews zijn uitgevoerd met gemeenteambtenaren/politici en vier met provinciale ambtenaren/politici. De interviews die worden uitgevoerd zijn semigestructureerd. Er is gekozen voor semigestructureerde, diepte-interviews, omdat deze manier van interviewen zich het beste leent voor open vragen, waarmee men onafhankelijke antwoorden van elke individu van een groep wil krijgen (Adams, 2015). Daarnaast zijn semigestructureerde interviews ook erg geschikt om programma en processen te evalueren, aan de hand van één op één gesprekken met betrokkenen (ibid.). De interviews zullen worden opgenomen om nadien te worden getranscribeerd. Vanwege de wereldwijde COVID-19-pandemie en de daarbij komende gezondheidsrisico's was het niet mogelijk om de interviews fysiek te laten plaatsvinden. Om die reden hebben de interviews digitaal via Microsoft Teams plaatsgevonden. Gedurende de interviews zijn ook aantekeningen gemaakt. De aantekening betroffen in veel gevallen de contactgegevens van participanten die ook in aanmerking kwamen voor een interview. De interviews namen ongeveer 30 tot 45 minuten in beslag. De transcripten van de interviews zijn geanalyseerd. De transcripten zijn te vinden in bijlage 3.

De betrokken actoren bij het proces rondom het infrastructurele vraagstuk in Rhenen waren, zoals reeds beschreven, eenvoudig te benaderen voor mij. De reden hiervoor is dat de gemeente Rhenen een voormalig opdrachtgever van mij is. Ik ben circa één jaar en drie maanden werkzaam geweest voor de gemeente Rhenen. Gedurende mijn tijd in Rhenen kreeg ik veel mee rondom de ontwikkelingen in het project Rijnbrug in Rhenen. Ik heb reeds contact gehad met de wethouder uit Rhenen die het project Rijnbrug in zijn portefeuille heeft. Vanwege de drukbezette agenda van de portefeuillehouder was het niet mogelijk om een interview met hem af te nemen. Daarnaast heb ik al contact gehad met de procesmanager van het project Rijnbrug in Rhenen. Via deze procesmanager bij de gemeente Rhenen was het mogelijk om meerdere contacten te leggen met betrokken actoren bij het project Rijnbrug. Dat geldt voor zowel betrokkenen en actoren op lokaal, als op regionaal niveau. Met de procesmanager van de gemeente Rhenen heb ik een (informeel) gesprek gehad. Dit gesprek is niet opgenomen en om die reden ook niet verwerkt in de resultaten. Onder

bijlage 2 is de interview guide opgenomen met daarin de gestelde vragen. Op de volgende pagina is een overzicht te vinden waarin is te zien wanneer een interview plaatsvond, hoelang het interview duurde, van welke organisatie de respondent afkomstig is en welke functie hij/zij binnen deze organisatie vervult.

	Datum interview	Duur interview	Organisatie	Ambtenaar/ Bestuurder	Functie
1.	8 januari 2020	0:27 uur	Gemeente Rhenen	Ambtenaar	Verkeerskundige
2.	23 februari 2021	1:04 uur	Provincie Utrecht	Ambtenaar	Omgevingsmanager (Domein Mobiliteit)
3.	25 februari 2021	0:27 uur	Provincie Utrecht	Ambtenaar	Senior Projectmanager N233
4.	1 maart 2021	0:28 uur	Regio Food Valley	Ambtenaar	Programmamanager Mobiliteit
5.	11 maart 2021	0:32 uur	Regio Food Valley	Ambtenaar	(Voormalig) programmamanager Mobiliteit
6.	7 april 2021	0:50 uur	Gemeente Buren	Ambtenaar	Verkeerskundige
7.	16 april 2021	0:38 uur	Gemeente Neder-Betuwe	Ambtenaar	Verkeerskundige
8.	16 april 2021	0:45 uur	Gemeente Neder-Betuwe	Bestuurder	Wethouder Mobiliteit
9.	23 april 2021	0:44 uur	Regio Rivierenland	Ambtenaar	Programmamanager Mobiliteit
10.	28 april 2021	0:32 uur	Provincie Utrecht	(Namens) bestuurder	Bestuursadviseur
11.	17 mei 2021	0:42 uur	Provincie Gelderland	Ambtenaar	Project-/programmaleider Goederenvervoercorridors en Mobiliteit

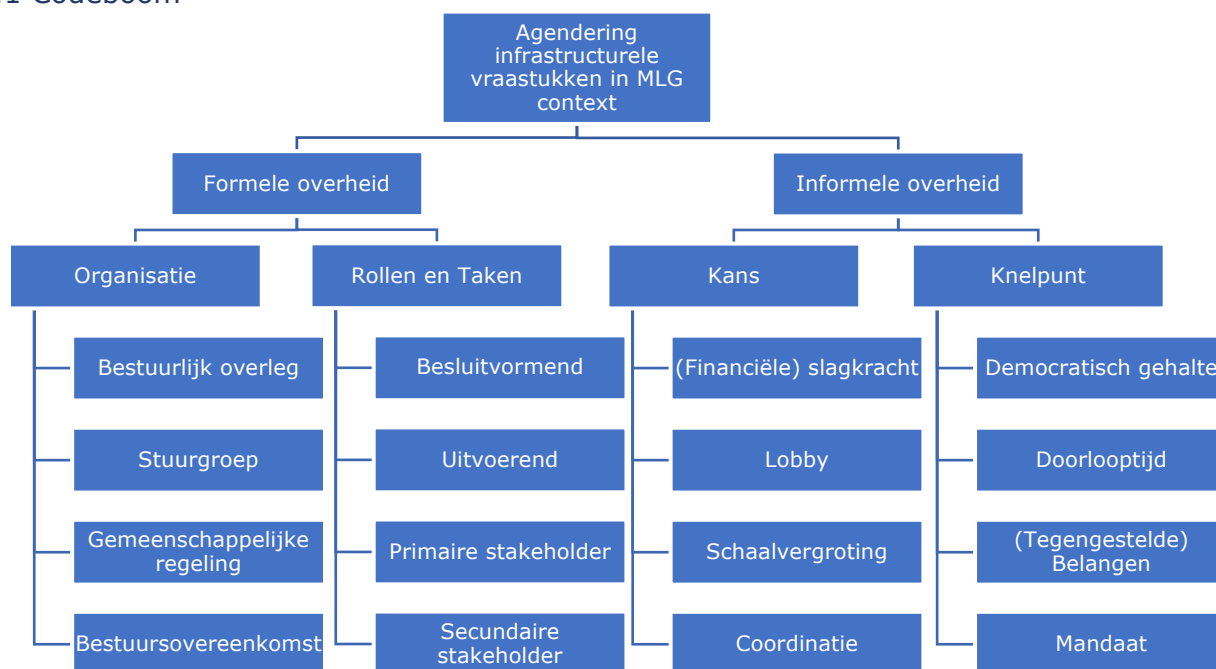
Tabel 2: Overzicht respondenten

3.5 Operationalisering en methode van data-analyse

Zoals reeds hierboven aangegeven zullen de afgenomen interviews worden getranscribeerd. Vervolgens zullen de interviews thematisch worden geanalyseerd. Thematische analyse is een onderzoeksmethode waarmee systematisch geïdentificeerd en geordend kan worden. Aan de hand van deze identificering en ordening kan inzicht worden verkregen in patronen van betekenissen door een dataset heen. Thematische analyse maakt het mogelijk om logische verbanden of antwoorden te vinden aan de hand van gedeelde waarden of ervaringen (Braun & Clark, 2012). Tijdens dit onderzoek ben ik inductief te werk gegaan. De literatuurverkenning voorzag mij van algemene eigenschappen en waarden van de fenomenen omtrent de infrastructurele vraagstukken. Daarnaast was ik zeer goed op de hoogte van het proces tot dan toe, doordat ik onder andere de relevante besluiten en beleidsdocumenten had doorgenomen. Gedurende de interviews ben ik hier dieper op ingegaan. Nadien kon ik verifiëren of de interviews c.q. de antwoorden van de

respondenten in lijn lagen met de theorieën, besluiten en andere relevante stukken. Om tot een antwoord op de centrale vraag in dit onderzoek te komen zijn de interviews getranscribeerd. De transcripten zijn vervolgens afgedrukt. De volgende stap is de analyse van de transcripten. Dit heeft handmatig plaatsgevonden. Door middel van het coderen van tekstfragmenten kon betekenis worden gegeven aan de gesproken tekst. De codes bestaan uit specifieke woorden of delen van zinnen en zijn in sommige gevallen geëxtrapoleerd uit de literatuurverkenning. Hierdoor ontstaat er een link tussen de interviews en de literatuurverkenning (Vennix, 2007). De codes zijn gecategoriseerd in twee thema's. De thema's helpen met het beantwoorden van de deelvragen in het onderzoek. Dit zal uiteindelijk leiden tot het beantwoorden van de centrale vraag in dit onderzoek. Vanuit het antwoord op de centrale vraag in dit onderzoek zal een aanzet worden gedaan om te komen tot een bredere generalisatie. De generalisatie moet een algemene verklaring geven voor het de uitkomsten van het onderzoek. De nadruk in bij het generaliseren in mijn onderzoek ligt op het interpretatieve. Vanuit de casus Rijnbrug Rhenen, met al zijn specifieke karaktereigenschappen, tezamen met de literatuurverkenning moeten ervoor zorgen dat inzicht wordt gegeven in de complexe processen die spelen omtrent de aanpak van infrastructurele vraagstukken in de Nederlandse context. Deze kennis moet een bijdrage leveren aan toekomstige infrastructurele vraagstukken en de organisatie hieromtrent.

3.5.1 Codeboom



Figuur 3: Codeboom

3.6 Onderzoeksethiek

Onderzoeksethiek houdt zich bezig met bescherming van participanten aan wetenschappelijke onderzoeksprojecten, waar voorliggend onderzoek een voorbeeld van is. Het geven van toestemming door deze deelnemers wordt gezien als een hoeksteen van ethische aanvaardbaarheid van het onderzoek. Er dient gestreefd te worden naar het waarborgen wetenschappelijke integriteit en het maken van ethisch verantwoorde keuzes in onderzoek.

Zoals reeds aangegeven is de gemeente Rhenen mijn voormalig opdrachtgever. Aan de hand van mijn opdracht voor de gemeente Rhenen ben ik in contact gekomen met het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug. Anders dan mijn opdracht

destijds, wordt dit onderzoek niet uitgevoerd in opdracht van de gemeente Rhenen. Het was enkel de eerste kennismaking die via deze gemeente mogelijk was gemaakt. Dit heb ik ook alvorens de interviews werden afgenomen kenbaar gemaakt aan de participanten. Doordat ik bij het doen van dit onderzoek geen binding meer heb met mijn voormalig opdrachtgever konden de participanten vrijuit antwoorden en was het voor mij mogelijk om vrijuit te schrijven.

Na het afnemen van de interviews zijn afspraken gemaakt met de participanten omtrent de verwerking van de data. De afspraken betroffen onder andere het delen van de gegevens met hen nadat ik mijn analyse heb uitgevoerd. Op deze wijze konden de participanten ervoor zorgen dat (politiek) gevoelige zaken anders werden geformuleerd of zo nodig werden verwijderd. Om ervoor te zorgen dat de participanten niet wederzijds konden zien wie welke antwoorden heeft gegeven werd ervoor gezorgd dat alle gegevens werden geanonimiseerd, namen en andere aanduiding die op een bepaalde persoon of functie duiden zijn voor zover noodzakelijk geanonimiseerd of verwijderd. Op deze wijze werden (politiek) wenselijke antwoorden zoveel mogelijk vermeden en kon zo waarheidsgetrouw mogelijk onderzoek worden verricht.

4 De formele overheid: de organisatie van een infrastructureel project in Nederland

In dit hoofdstuk wordt allereerst de casus van dit onderzoek verder geïntroduceerd. Vervolgens zullen de betrokken stakeholders worden benoemd. Hierbij zal tevens worden beschreven welke rol de stakeholders hebben. Vervolgens zal worden ingegaan op het formele, organisatorische aspect van de casus. Daarbij zullen onderwerpen als het bestuurlijk overleg, de stuurgroep, de gemeenschappelijke regeling en de bestuursovereenkomst nader worden toegelicht. Er is daarnaast een overzicht opgenomen waarin de meest belangrijke mijlpalen in het project zijn beschreven. Dit resultatenhoofdstuk zal net als de literatuurverkenning worden opgebouwd aan de hand van de Planning Driehoek van Bertolini en Zoete (1998).

4.1 De casus: De N233 traject Rhenen – Kesteren

De provinciale weg N233 vormt de verbinding tussen Veenendaal in de provincie Utrecht en Ochten in Gelderland. Bij Veenendaal sluit de provinciale weg aan op de rijksweg A12 om vervolgens bij Ochten weer aan te sluiten op de rijksweg A15. Ter hoogte van Rhenen volgt de autoweg het tracé van de voormalige spoorlijn Kesteren - Amersfoort. Deze spoorlijn was in gebruik tot het einde van de Tweede Wereldoorlog. De N233 loopt door de voormalige spoorkuil waarbij het de door middel van een ongelijkvloerse kruising kruist met de provinciale weg N225. Vervolgens wordt de Neder-Rijn overgestoken. De brug waar nu de autoweg overheen loopt werd gebouwd op de plaats van de oorspronkelijke spoorbrug. Er is daarbij gebruik gemaakt van de pijlers van deze oorspronkelijke spoorbrug. De N233 vormt de vormt de ontsluiting van de regio Food Valley vanuit Gelderland. Andersom vormt de N233 ook de entree voor de regio.



Afbeelding 1: Zicht op de Rijnbrug als onderdeel van de N233 met op de achtergrond Rhenen (Wijnacker, 2020).

4.2 Het object: De huidige brug

De huidige brug is gebouwd in 1957 op de fundamenten van de oorspronkelijke spoorbrug (Russer, 1986). Door het toenemende autogebruik nam de verkeersdruk op de brug én de daarmee gepaard gaande files aan beide zijden flink toe. Vaak staan de files tot midden in de stad. De uitlaatgassen van de stilstaande auto's zorgen negatieve milieueffecten en vormen gezondheidsrisico's voor de inwoners van Rhenen. Hierdoor staat de leefbaarheid onder druk. Daar komen de negatieve economische effecten nog bij. De files leiden tot indirecte economische schade door de verslechterde bereikbaarheid van Rhenen en de regio. De vele files hebben ook geleid tot een toename van het sluipverkeer in en om Rhenen. De inwoners van Rhenen ondervinden hiervan vooral de hinder. Sinds het begin 21e eeuw werd er gekeken naar een vergroting van de capaciteit van de brug. Het gehele project omtrent de Rijnbrug kende een lange aanlooptijd, waarbij meerdere mogelijke oplossingen zijn onderzocht. In eerste instantie werd gestuurd op een zogeheten tidal flow' (wisselstrook) op de brug als mogelijke oplossing, een extra rijstrook in het midden van de weg waarover het verkeer in de ochtendspits de ene kant op kan rijden en gedurende de avondspits omgekeerd. De aanpak moest leiden tot het laten verdwijnen/verminderen van de filevorming op en rond de Rijnbrug. Het project Rijnbrug is slechts één van de projecten binnen het bredere infrastructurele vraagstuk omtrent de N233. Andere deelprojecten zijn het kruispunt Bergweg/Achterbergsestraatweg en de N233 en de turbotonde Geertesteeg. De verschillende deelprojecten worden onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. Deze deelprojecten zijn inmiddels in een ver gevorderd stadium of al voltooid. In het deelproject Rijnbrug hebben de Provinciale Staten van Utrecht op 10 december 2018 besloten om de Rijnbrug in de N233 bij Rhenen te verbreden van 2 keer 1 rijstrook naar 2 keer 2 rijstroken inclusief fietspaden aan beide zijden, in combinatie met in- en uitvoegwegen bij de aansluiting met de N225. Dit was de eerste stap in het proces om te komen tot een oplossing op het infrastructurele vraagstuk. Vervolgens zijn eind 2019 de provincies Gelderland en Utrecht gestart met het uitvoeren van een aantal onderzoeken die noodzakelijk zijn om de wettelijke procedures op te kunnen starten voor het daadwerkelijk verbreden van de Rijnbrug. Op 29 september 2020 hebben de Gedeputeerde Staten van Utrecht en Gelderland de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) vastgesteld. Dit is de eerste stap op weg naar het vaststellen van het Milieueffectrapport, waarbij wordt onderzocht of er eventuele negatieve milieueffecten ontstaan door het verbreden van de Rijnbrug. Tot begin 2021 zullen er aanvullend onderzoeken worden uitgevoerd om zowel de maatschappelijke als de economische uitvoerbaarheid te onderzoeken. Waarna vervolgens een planologische procedure zal worden doorlopen om het juridisch kader te scheppen waarbinnen het project kan worden uitgevoerd. De verwachting is dat in de eerste helft van 2021 het voorontwerp van het Provinciale Inpassingsplan ter inzage kan worden gelegd. Daarbij zal ook het milieueffectrapport ter inzage worden gelegd en bestaat de mogelijkheid een inspraakreactie in te dienen. Hierna zal de het inpassingsplan verder in procedure worden gebracht om conform planning eind 2022 vastgesteld te worden. De start van de uitvoering van de verbreding van de Rijnbrug is mede afhankelijk van de doorlooptijd van de wettelijke procedures en de daarbij behorende inspraakmogelijkheden. Zowel de provincie Utrecht als de provincie Gelderland streeft ernaar om de nieuwe Rijnbrug voor 2025 klaar te hebben voor gebruik (Provincie Utrecht, 2020; Provincie Gelderland, 2020).

4.3 De context: betrokken stakeholders

Hieronder volgt een toelichting van de betrokken stakeholders en de rol van de betreffende stakeholder bij het project rondom de Rijnbrug als onderdeel binnen het grotere infrastructurele vraagstuk omtrent de provinciale weg N233. Daarnaast zal

worden toegelicht wat de rol van deze actoren is binnen het project. Van de betrokken stakeholders is geprobeerd per stakeholder ten minste één persoon te interviewen.

4.3.1 Rijkswaterstaat

De provinciale weg N233 die over de brugconstructie loopt is in beheer en onderhoud bij de beide provincies. De provincies zijn enkel wegbeheerder van de autoweg die over de brug loopt. De constructie van de brug, inclusief de pijlers, zijn in eigendom Rijkswaterstaat c.q. het Rijk. Om die reden is Rijkswaterstaat een belangrijke primaire stakeholder in het project. Met name gedurende de uitvoering van de werkzaamheden vervullen zij een belangrijke rol en zijn zij ook nauw betrokken bij de uitwerking en uitvoering van de plannen omtrent de verbreding van het wegdek. Rijkswaterstaat is aangesloten bij het bestuurlijk overleg rondom het project vanwege hun eigenaarschap van de brugconstructie. Uiteindelijk zal de nieuwe brug in beheer komen van Rijkswaterstaat. Om die reden stellen zij bepaalde vereisten aan de brug. Zij houden zich afzijdig van het 'governance' aspect van het project. Zij maken geen onderdeel uit van het proces om te komen tot de aanpak van het vraagstuk. Om die reden zullen zij in dit onderzoek grotendeels buiten beschouwing worden gelaten.

4.3.2 Provincie Utrecht

De N233 is een provinciale (auto)weg. Om die reden is de provincie ook hoofdverantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de weg. De provincie is het instituut dat beslissingsbevoegdheid heeft. Net als Rijkswaterstaat zijn zij een primaire stakeholder in dit project. De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor het gedeelte van de N233 dat over haar grondgebied loopt. De grens tussen de Utrecht en Gelderland ligt in het midden van brug. Dit houdt in dat exact in het midden van de Rijnbrug de grens van beslissingsbevoegdheid ligt. Echter, in voorliggend project is besloten dat binnen de gehele organisatiestructuur omtrent het project Rijnbrug provincie Utrecht voortrekker is. Eén van de redenen voor deze keuze is, omdat de meeste deelprojecten op Utrechts grondgebied liggen. De projecten op Utrechts grondgebied hebben ook de grootste ruimtelijke impact. Zij hebben de leidende rol binnen het project en stemmen daarbij af met andere betrokken actoren. De provincie stelt het budget beschikbaar voor de realisatie van de verbrede weg. Gezamenlijk met Gelderland zal het project worden

4.3.3 Provincie Gelderland

Waar geldt dat provincie Utrecht verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de N233 voor zover dat over haar grondgebied loopt, geldt voor de provincie Gelderland hetzelfde voor zover de N233 over haar grondgebied loopt. Net als Rijkswaterstaat en de provincie Utrecht is Gelderland een primaire stakeholder. In gezamenlijkheid bereiden Gelderland en Utrecht de plannen voor het verbreden van de Rijnbrug op. Hoewel Utrecht de voortrekkersrol heeft binnen het project heeft Gelderland even veel verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid. Gelderland draagt de andere helft van de kosten die verbreding van het wegdek over brug mogelijk moeten maken.

4.3.4 Regio Food Valley

Regio Food Valley is een samenwerkingsverband van acht gemeenten: Barneveld, Ede, Nijkerk, Rhenen, Renswoude, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen. Deze gemeenten werken samen met twee provincies, onderwijs- en kennisinstellingen en ondernemers in de regio. Het doel van regio Food Valley is te zorgen voor een versterking van het vestigingsklimaat. Daarnaast streeft Food Valley ernaar de kwaliteit van de leefomgeving te verhogen en de Europese topregio op het gebied van agrifood te worden en te blijven (Regio Food Valley, 2016).

4.3.5 Regio Rivierenland

Regio Rivierenland is het overheidsonderdeel van FruitDelta Rivierenland, een overkoepelende samenwerking tussen de overheid, ondernemers, onderwijs/onderzoek, organisaties en ondernemende inwoners. FruitDelta Rivierenland heeft als doel om de voor hen belangrijke economische speerpunten Agribusiness, Economie & Logistiek en Recreatie & Toerisme te stimuleren en te versterken. De gemeenten Neder-Betuwe en Buren zijn bij regio Rivierenland aangesloten. Ook dit regionale samenwerkingsverband bestaat in totaal uit acht gemeenten. Naast Neder-Betuwe en Buren bestaat regio Rivierenland uit: Culemborg, Maasdriel, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel. (Regio Rivierenland, 2020).

4.3.6 Gemeente Rhenen

De gemeente Rhenen ligt in de provincie Utrecht en is één van de gemeenten waar de N233 doorheen loopt. De gemeente hecht er grote waarde aan dat er een snelle oplossing komt voor het infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug. De gemeente Rhenen en dan in het bijzonder de stad Rhenen zelf heeft het meeste last van de overlast die ontstaat door onder andere de filevorming op en rondom de Rijnbrug en het sluipverkeer dat ontstaat als gevolg van deze files. De gemeente Rhenen heeft geen directe rol in het project omtrent de Rijnbrug. Zij hebben geen beslissingsbevoegdheid over of in het project, om die reden zijn zij aan te merken als secundaire stakeholder. De gemeente Rhenen is echter wel een belangrijk partner in het project en staat in nauw contact met de provincie Utrecht. In veel gevallen is de gemeente wel het eerste aanspreekpunt voor de inwoners omtrent het project. De gemeente Rhenen is ook vertegenwoordigd binnen Regio Food Valley. Regio Food Valley is binnen het project Rijnbrug ook een gesprekspartner.

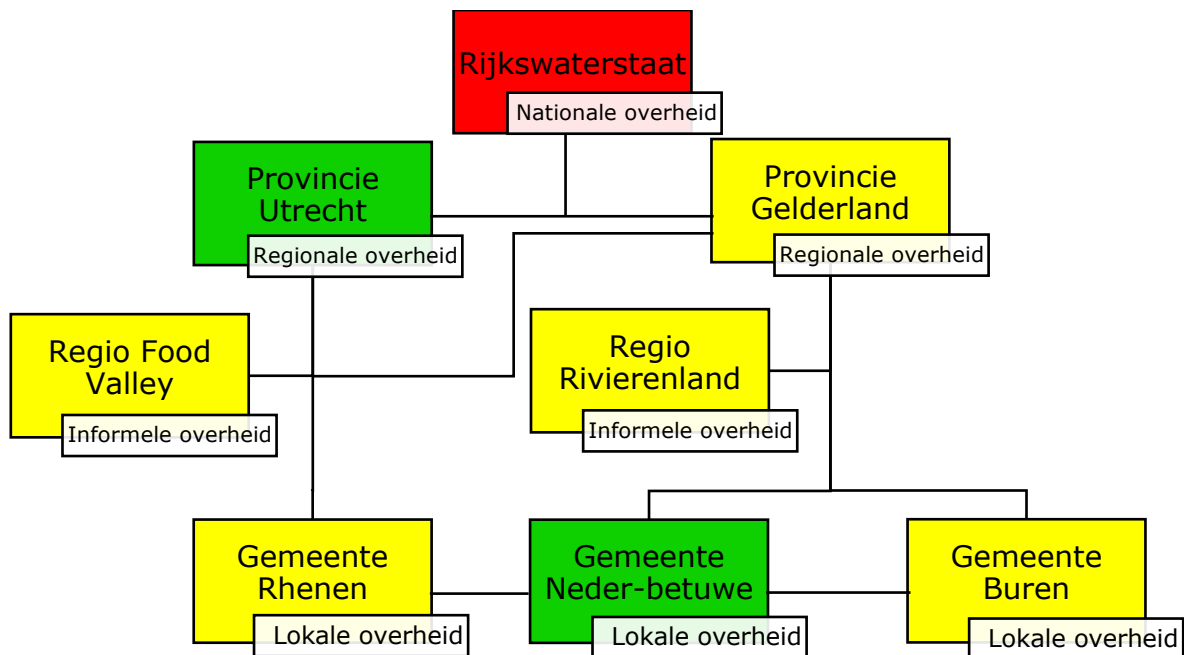
4.3.7 Gemeente Neder-Betuwe

Net als bij de gemeente Rhenen loopt de N233 door de gemeente Neder-Betuwe, namelijk door het dorp Kesteren. De gemeente Neder-Betuwe ligt in de provincie Gelderland. Kesteren ligt op grotere afstand van de Rijnbrug dan Rhenen, om die reden heeft Kesteren minder directe overlast van de filevorming rondom de Rijnbrug. Neder-Betuwe heeft als gemeente ook geen directe invloed op de besluitvorming omtrent het infrastructurele vraagstuk dat voor ligt, daarom zijn zij net als de gemeente Rhenen aan te merken als secundaire stakeholder. Zij zijn echter wel nauw betrokken bij het project en hebben net als Rhenen het meeste profijt van het oplossen van deze bottleneck in het wegennetwerk. De gemeente Neder-Betuwe werkt in regionaal verband samen binnen Regio Rivierenland. Regio Rivierenland is ook een gesprekspartner binnen het project.

4.3.8 Gemeente Buren

De gemeente Buren ligt evenals de gemeente Neder-Betuwe in de provincie Gelderland. De gemeente Buren grenst direct aan de gemeente Rhenen en als de Rijnbrug wordt overgestoken vanuit Rhenen wordt eerst over het grondgebied van de gemeente Buren gereden voordat je Kesteren, in de gemeente Neder-Betuwe, binnenrijdt. De rol van de gemeente Buren is gelijk aan die van de gemeenten Rhenen en Neder-Betuwe. Wat verschilt met de twee voornoemde gemeenten is dat de gemeente Buren niet rechtstreeks overlast ondervindt van de problematiek rondom de Rijnbrug, aangezien er geen kernen of buurtschappen van deze gemeente direct langs de N233 liggen. Buren is er echter wel bij gebaat dat de algehele bereikbaarheid van de wordt verbeterd. Net als Rhenen en Neder-Betuwe is de gemeente Buren een secundaire stakeholder in dit project. De gemeente Buren is ook vertegenwoordigd binnen Regio Rivierenland.

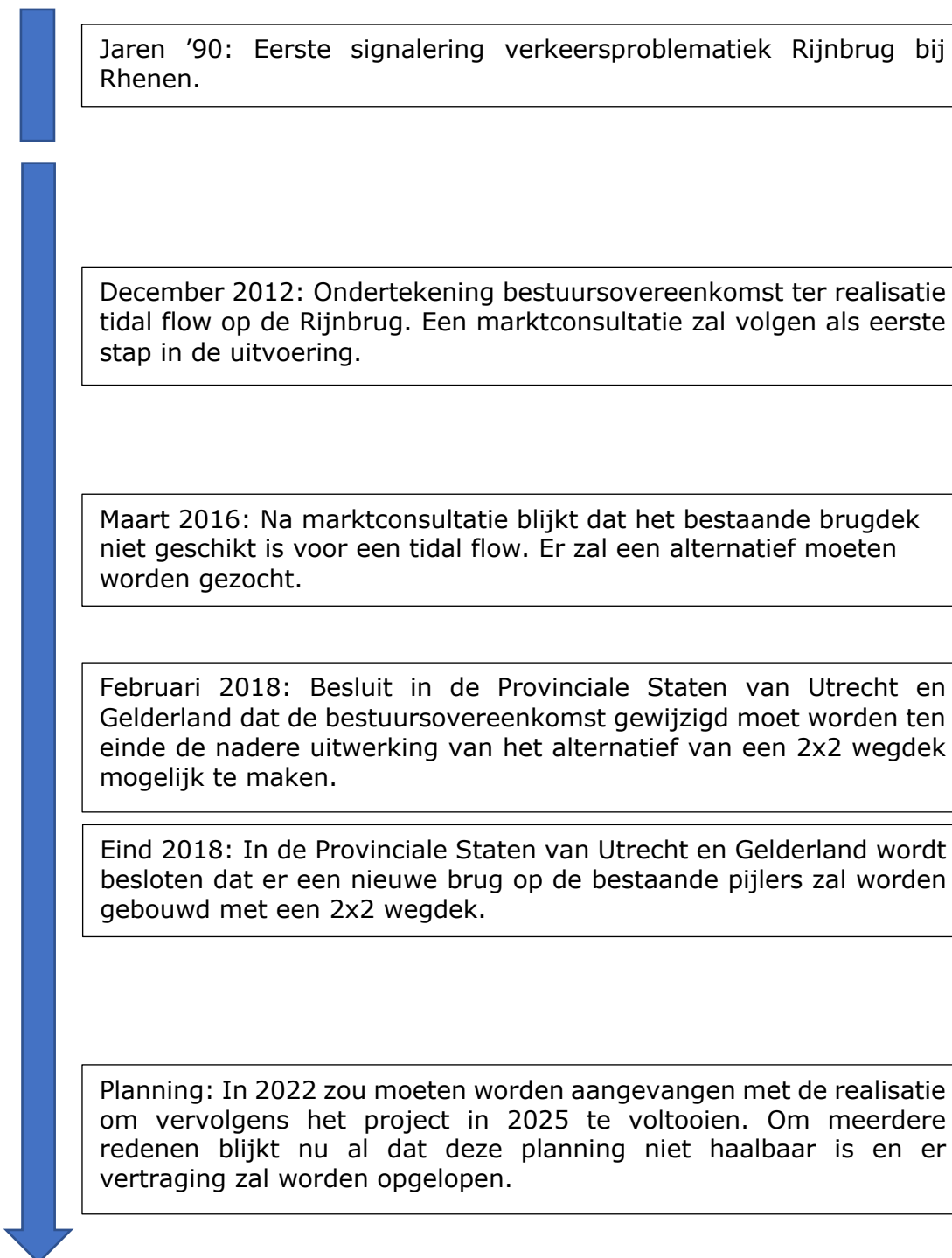
Hieronder zijn de stakeholders in een organogram weergegeven. De kleuren laten zien welke stakeholders zijn geïnterviewd en of er zowel een ambtenaar en bestuurder zijn geïnterviewd of alleen een ambtenaar. Voor het volledige overzicht van respondenten wordt verwezen naar paragraaf 3.4.2.



Figuur 4: Organogram van betrokken actoren bij project Rijnbrug, Rhenen

Respondent	
	Zowel ambtenaar als bestuurder geïnterviewd
	Enkel ambtenaar geïnterviewd
	Niet geïnterviewd

4.4 Overzicht besluitvorming rondom het project tot nu



Hierboven is een overzicht te vinden momenten in het project die cruciaal waren voor de aanpak van het project Rijnbrug Rhenen. Het geeft een grof overzicht van de belangrijkste besluitmomenten die hebben plaatsgevonden. In paragraaf 4.5 zal uiteengezet worden hoe de organisatie in elkaar zit en wie verantwoordelijkheden heeft binnen het project. De volgende paragraaf geeft een beeld van hoe de organisatie omtrent het project eruitzag in de periode tot grofweg december 2018, toen het besluit omtrent de verbreding van de Rijnbrug is genomen.

4.5 De context: De Rijnbrug; een infrastructureel vraagstuk met een complexe organisatie

In de voorgaande paragraaf is reeds uiteengezet welke stakeholders betrokken zijn bij het infrastructuurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug. Tijdens de interviews is met de betrokken stakeholders gesproken over de organisatiestructuur omtrent het project Rijnbrug. In de navolgende paragrafen zal dieper worden ingegaan op de vier belangrijkste onderdelen van de organisatiestructuur of te wel; de context waarbinnen het vraagstuk zich afspeelt. Daarbij zal ook worden ingegaan hoe deze vier organen zich tot elkaar verhouden en waar de complexiteit zit. De resultaten die uiteengezet worden zijn verzameld op basis van de documentanalyse en de afgenomen interviews.

4.5.1 Bestuurlijk overleg

In het bestuurlijk overleg zitten enkel de primaire stakeholders. Dit zijn de provincie Utrecht, de provincie Gelderland en Rijkswaterstaat Oost-Nederland. Zij zijn de uitvoerende stakeholders binnen het project. De provincies Utrecht en Gelderland dragen financieel gezien het grootste gedeelte bij aan het project terwijl Rijkswaterstaat na voltooiing van de brug, de brug weer in onderhoud zal nemen. Om die reden zal de brug aan hun eisen en voorwaarden moeten voldoen. Om te borgen dat dit het geval is, zijn zij vertegenwoordigd in het bestuurlijk overleg, zo blijkt uit de interviews. In feite worden in het bestuurlijk overleg alle besluiten genomen omtrent de oplossingsrichtingen voor de Rijnbrug. Vanuit het project gezien ligt dus alle 'macht' bij dit overleg. Het bestuurlijk overleg is op deze wijze opgezet, omdat enerzijds de N233 een provinciale weg is en anderzijds, omdat Rijkswaterstaat de brugconstructie in eigendom heeft en zoals reeds benoemd na voltooiing van het project het beheer weer op zich zal nemen. De gemeenten hebben geen zitting in dit overleg, omdat zij niet de bevoegdheid hebben om te besluiten over de Rijnbrug. Eén van de respondenten gaf aan dat in sommige gevallen burgemeester van de gemeenten aanhaken, maar dit is enkel om bijgepraat te worden. In de besluitvorming omtrent de uiteindelijke oplossing om tot een nieuw brugdek met een twee keer tweebaansweg te komen hadden zij geen stem. In het bestuurlijk overleg zitten de verantwoordelijke gedeputeerden vanuit de provincies Utrecht en Gelderland. Het bestuurlijk overleg wordt ondersteunt door een dagelijks projectteam. Het projectteam bestaat uit ambtenaren van de beide provincies en externe partners (uit het bedrijfsleven). Dit projectteam staat ook het meest nauw in contact met de betrokken gemeenten en regio's. Het projectteam zorgt voor de (ambtelijke) afstemming met regio Food Valley en de regio Rivierenland en gemeenten Rhenen en Veenendaal. Deze laatste twee zitten, naast dat de regio aan tafel zit in de stuurgroep, afzonderlijk als gemeente in de stuurgroep.

Wat bijzonder aan dit projectteam is dat hoewel Rijkswaterstaat in principe het hoogste bestuursorgaan is, het niet de leiding heeft over het project omtrent de Rijnbrug. Zoals reeds aangegeven is in het bestuurlijk overleg is afgestemd dat de provincie Utrecht de leiding heeft. Bij aanvang van het project verliep het proces stroef. Eén van de redenen hiervoor was dat Rijkswaterstaat eigenlijk geen probleem voelde bij de Rijnbrug, zo blijkt uit de interviews. Dat dit gevoel ontbrak lag, volgens één van de respondenten, ook in de bredere opgave die er de komende decennia voor Rijkswaterstaat ligt voor wat betreft de infrastructuurele werken die zij in eigendom hebben, het onderhoud van die werken en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. Heel zwart wit gezegd verkeerde de Rijnbrug, volgens Rijkswaterstaat, nog in dermate goede conditie waardoor Rijkswaterstaat geen prioriteit gaf aan de aanpak van de Rijnbrug. Rijkswaterstaat hecht daarnaast waarde aan de vaarweg, de Neder-Rijn, die onder de brug doorliep en het beschikbaar houden van de vaarweg, omdat dit niet in het geding was, ontbrak de intrinsieke motivatie om het infrastructuurele vraagstuk rondom de Rijnbrug aan te pakken. Om die reden hebben uiteindelijk de

provincies Utrecht en Gelderland besloten het vraagstuk op te pakken. Deze situatie zorgde voor extra complexiteit, waardoor de doorlooptijd langer werd.

4.5.2 Stuurgroep en stuurgroep overleg

De stuurgroep en het stuurgroep overleg is de plek waar de bredere afstemming rondom het project Rijnbrug plaatsvindt. In de stuurgroep zijn de Rijkswaterstaat, de provincies Utrecht en Gelderland, regio Rivierenland, regio Food Valley en de gemeenten Ede, Wageningen, Veenendaal, Rhenen, Neder-Betuwe en Buren vertegenwoordigd. Dit zijn zowel primaire stakeholders als secundaire stakeholders. Door de jaren is de samenstelling van de stuurgroep enkele malen gewijzigd. Zo hebben bijvoorbeeld Rhenen en Veenendaal verzocht om als zelfstandige gemeente in de stuurgroep zitting te mogen nemen, naast regio Food Valley. Dit heeft geleid dat er meer partijen aan tafel zijn komen zitten in de stuurgroep, waardoor meer afstemming noodzakelijk was en waardoor de complexiteit van het overleg is vergroot. Deze complexiteit is mede ontstaan doordat de gemeente Rhenen en de gemeente Veenendaal verschillende belangen hadden bij de uitkomst van het project Rijnbrug. Hier zal in een later hoofdstuk dieper op worden ingegaan. Vanuit de provincies werd daarnaast aangegeven dat het voor hen niet altijd duidelijk was hoe de communicatie verliep, aangezien zowel de regio namens de gemeenten aangesloten waren en daarnaast enkele gemeenten ook zelf fysiek vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep. Hierdoor kon in sommige gevallen onduidelijkheid ontstaan over de rollen en afspraken van de regio en de gemeenten in relatie tot de provincie.

In de stuurgroep wordt voornamelijk de voortgang van het project besproken. Tevens worden in dit overleg de wensen van de gemeenten neergelegd. Regio Rivierenland en regio Food Valley zijn in dit overleg aangesloten, omdat zij namens de gemeenten van die regio's een financiële bijdrage doen in het project. Het is met name de plek waar de regio's hun lobby voeren namens de gemeenten. In de stuurgroep worden geen besluiten genomen die van directe invloed zijn op de uitkomst van het project. De regio's en gemeenten hebben dus geen directe invloed op de uitkomst van het project Rijnbrug bij Rhenen. De stuurgroep is in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat alle stakeholders bij het project betrokken blijven. Het uitgangspunt is draagvlak creëren onder de stakeholders om zo de voortgang in het project te bespoedigen. Uit de interviews blijkt dat alle stakeholders grote waarde hechten aan dit overleg. De functie en het beeld dat de stakeholders hebben van de stuurgroep verschilt echter wel per stakeholder. Voor de provincie is dit de plek waar zij kunnen peilen hoe de regio's en de gemeenten tegen de oplossing(en) die door de provincies en Rijkswaterstaat in het bestuurlijk overleg zijn bedacht. Andersom kunnen de regio's en gemeenten hun wensen kenbaar maken en in gezamenlijkheid proberen deze wensen kenbaar te maken. De provincies geven aan dat het met name gaat om het creëren van draagvlak onder de stakeholders. Daarbij wordt opgemerkt dat zij ook bijna alle kosten dragen van het project. Hoewel de regio's een beperkte bijdrage doen, wat inhoudt dat ze ook (beperkt) mee mogen beslissen, leidt dit volgens hen niet tot een andere uitkomst van het project. Het hoofddoel van de provincies is zorgen voor goede afstemming en draagvlak. Het beeld dat de regio's en gemeenten van de stuurgroep hebben is echter volledig anders. Zij zien de stuurgroep juist als de plek waar zaken gedaan worden. Met name vanuit de regio bestaat het beeld dat hun bijdrage en lobby heeft geleid tot de gewenste uitkomst van het project en de uiteindelijke beslissing om voor een twee keer tweebaansweg te gaan.

Echter, vanuit juridisch-organisatorisch oogpunt is de capaciteit van de regio's en de gemeenten in dit overleg om (mee) te beslissen over de potentiële oplossing voor het infrastructurele vraagstuk beperkt. Vanuit de provincie is dan ook aangegeven dat de oplossing waarvoor nu is gekozen, een twee keer tweebaansweg, er ook was gekomen als de regio's überhaupt niet waren aangesloten. Hoewel de beide regio's een

financiële bijdrage doen in het project namens de gemeenten is deze bijdrage zodanig beperkt dat het niet de mogelijkheden geeft om mee te beslissen.

Naast het feit dat er slechts een (te) beperkte financiële bijdrage wordt geleverd om effectief mee te beslissen zijn er ook institutionele factoren die ervoor zorgen dat actief meebeslissen wordt verhinderd. De gemeenten hebben namelijk niet de bevoegdheid om te beslissen. Het gaat om een brug van het Rijk en een weg van de provincie. Vanuit de provincie wordt er echter wel veel waarde gehecht aan deze bijdrage. Eén van de respondent van de provincie zei over deze financiële bijdrage het volgende: *'het is financieel niet veel, maar het laat wel commitment zien, dat ze het serieus nemen'*. Hieruit kan worden opgemaakt dat de provincies ook zien dat zij de regio's en gemeenten mee moeten krijgen in het project. Hieruit volgt dat de stuurgroep de plek van afstemming is.

4.5.3 De gemeenschappelijke regeling

Regio Food Valley en regio Rivierenland zijn allebei opgezet aan de hand van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet maakt het mogelijk voor gemeenten om nader tot elkaar te komen en op verschillende vlakken samen te werken. Het is vervolgens aan de deelnemende gemeenten om de inrichting c.q. organisatie van het samenwerkingsverband op te zetten. De gemeenten van beide regio's hebben hiertoe een gezamenlijke bestuursovereenkomst opgesteld binnen de regio waarin staat beschreven welke bevoegdheden de betreffende regio heeft en hoe er verantwoording afgelegd dient te worden tussen verschillende besturen van de regio alsmede het bestuur van de gemeenten die lid zijn van de regio. De deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband waren in basis vrij in de organisatorische inrichting van het verband en hierdoor bestaan er vanzelfsprekend verschillen tussen de twee regionale samenwerkingsverbanden. Er zijn echter ook overeenkomsten, zo hebben beide regio's een algemeen en een dagelijks bestuur ingesteld. De colleges van de aangesloten gemeenten sturen namens hun gemeente een afgevaardigde voor het dagelijks bestuur. Afzonderlijk van het dagelijks en algemeen bestuur is er ook nog een portefeuillehouders overleg in de regio. Als het, zoals in voorliggend onderzoek, gaat over mobiliteit dan komen de verantwoordelijk wethouders mobiliteit van de gemeenten samen om hierover te vergaderen. De wisselwerking van deze drie organen binnen de regio maken de regio een complexe organisatie, waarin veel afstemming en overleg is vereist, zo blijkt uit het interviews met respondenten van de regio's. De inrichting van de samenwerkingsverbanden is ook van invloed op de vertegenwoordiging van de regio in de stuurgroep. Dit blijkt ook uit de interviews. Vanuit regio Rivierenland is namelijk een ambtenaar van Neder-Betuwe aangehaakt in de stuurgroep die de belangen behartigd namens de regio, terwijl regio Food Valley een eigen ambtenaar heeft afgevaardigd om zitting te nemen in de stuurgroep en daar de belangen van de regio te vertegenwoordigen. Doordat de samenwerkingsverbanden deze vrijheden hebben wordt de rol die zij spelen wel complexer. Bovendien zijn de samenwerkingsverbanden breder dan enkel een samenwerking tussen de gemeenten. Zo is er bij regio Food Valley sprake van een triple-helix samenwerking. Deze triple-helix samenwerking houdt in dat gemeenten samenwerken met het bedrijfsleven en kennisinstututen, zoals de Wageningen Universiteit. Deze drie partijen zijn dan ook allen vertegenwoordigd in regio Food Valley. Dit zorgt ervoor dat de regio naast de belangen voor de gemeenten, ook de belangen van de andere partners in de samenwerking dient. Overigens is bij het project Rijnbrug Rhenen regio Food Valley vooral aangesloten om de belangen van de gemeenten te dienen.

De regio's vormen binnen het project Rijnbrug de schakel tussen gemeenten en provincies. Zij behartigen de belangen namens de regio en proberen zich tussen beide stakeholders te manoeuvreren. Door de verschillende opzet van beide regio's zorgt dit er wel voor dat er extra overleg noodzakelijk is geven de respondenten aan.

Vanuit de provincies zorgt het feit dat de regio Food Valley en regio Rivierenland organisatorisch verschillen ook voor extra complexiteit. Zo is het voorgekomen dat regio Rivierenland rechtstreeks met de provincie Gelderland om tafel kon zitten om af te stemmen over oplossingsrichting, terwijl regio Food Valley hier geen mandaat voor had, daar moesten de gemeenteraden van de acht aangesloten gemeenten een besluit nemen omtrent de voortgang. Een voorbeeld hiervan is het ondertekenen van de bestuursovereenkomst.

Een overeenkomst tussen regio Food Valley en regio Rivierenland is dat zij beide beleid maken namens de aangesloten gemeenten. Zowel regio Food Valley als regio Rivierenland heeft een Mobiliteitsagenda of Mobiliteitsplan met bijbehorend Mobiliteitsfonds opgezet. In dit document staan de speerpunten die de regio's willen bereiken op het gebied van mobiliteit. Dit is een zeer breed opgezette agenda. De respondent vanuit regio Rivierenland gaf dat zij namens de gemeenten de belangen behartigd van *'stoepregel tot strategie'*, dus van het behartigen van belangen op straatniveau tot en met de afstemming omtrent grootschalige infrastructurele vraagstukken, zoals de Rijnbrug bij Rhenen. Naast het gezamenlijk opstellen van beleidsdocumenten voeren de regio's ook uitvoeringstaken uit. Denk daarbij aan bijvoorbeeld aan afvalinzameling. Deze functie van de regio is echter in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

4.5.4 Bestuursovereenkomst

Ten behoeve van het project Rijnbrug Rhenen is een bestuursovereenkomst opgesteld. De eerste bestuursovereenkomst die ondertekend is ten behoeve van de uitvoering van het project Rijnbrug dateert van 2012. Destijds was de voorziene oplossing voor het infrastructurele vraagstuk een tidal flow. Een tidal flow is een driebaansweg, waarbij de middelste baan een wisselstrook is. De rijrichting van deze wisselstrook hangt af van de richting waarvan de voertuigaantallen het hoogst zijn. Na marktconsultatie is gebleken dat deze opties niet haalbaar was. In 2016 is vervolgens deze potentiële oplossing dan ook geschrapt en is men opnieuw in gesprek gegaan om tot een alternatief te komen. Hierbij is men uiteindelijk op een twee keer tweebaansweg gekomen.

De bestuursovereenkomst is ondertekend door alle betrokken partijen, door Rijkswaterstaat, de provincies Utrecht en Gelderland, de beide regio's Rivierenland en Food Valley en de gemeenten Rhenen, Veenendaal, Ede, Wageningen, Buren en Neder-Betuwe. Deze gemeenten ondertekenden mee, omdat zij de grootste belangen hadden bij de aanpak van de Rijnbrug in de N233 bij Rhenen. Na het besluit in de Provinciale Staten van Utrecht en Gelderland om voor een twee keer tweebaansweg te gaan in plaats van een tidal flow diende er ook een nieuwe bestuursovereenkomst te worden ondertekend, omdat met name de kosten voor een twee keer tweebaansweg ten opzichte van een tidal flow veel hoger zijn. De verdeling van deze kosten zal worden vastgesteld in de nieuwe bestuursovereenkomst.

Naast afspraken omtrent de verdeling van kosten worden in de bestuursovereenkomst vrijwel geen inhoudelijk organisatorische aspecten besproken. De respondent van de provincie Gelderland gaf aan dat zij bij de nieuwe bestuursovereenkomst, naar aanleiding van het besluit voor een twee keer tweebaansweg, concreter wilde ingaan op de afspraken die zijn gemaakt en de rollen van de betrokken stakeholders beter wilde vastleggen dan in de bestuursovereenkomst uit 2012. Uiteindelijk hebben de gemeenten aangegeven hier niets voor te voelen, waardoor de bestuursovereenkomst uit 2012 grotendeels in stand is gebleven.

4.5.5 Synthese

Uit het voorgaande blijkt dat de organisatie omtrent het project Rijnbrug zeer complex is. Zes respondenten gaven dan ook tijdens de interviews aan in hun loopbaan niet



eerder in een dermate complex project als Rijnbrug Rhenen te hebben geparticipeerd. De hoge mate van complexiteit wordt veroorzaakt door de vele stakeholders die bij het betrokken zijn bij het project Rijnbrug Rhenen. Daarnaast bevinden zich de betrokken stakeholders op verschillende overheidsniveaus en hebben zij allen hun eigen taken en bevoegdheden hebben. Als laatste zijn er verschillende organen rond het project betrokken die ervoor zorgen dat er veel afstemming en overleg noodzakelijk is. Dit alles zorgt ervoor dat het infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug bij Rhenen uniek is. In dat licht zal in het volgende hoofdstuk uiteen worden gezet welke kansen en knelpunten er liggen voor regio Food Valley en regio Rivierenland binnen de organisatiestructuur omtrent dit soort grootschalige infrastructurele vraagstukken. Verder zal ook breder worden gekeken naar de rol van de informele overheid c.q. regio in relatie tot de formele overheid als provincies en gemeenten op het gebied van fysieke infrastructuur en mobiliteit.

5 De informele overheid: de rol van regionale samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk zullen de relevante resultaten worden besproken voor zover het de informele overheid c.q. de regionale samenwerkingsverbanden in de vorm van regio Food Valley en regio Rivierenland betreft. De resultaten komen voort uit de diepte-interviews, aangevuld met de relevante informatie uit de documentanalyse. Er zal worden ingegaan op de kansen en knelpunten die er liggen voor de regionale samenwerkingsverbanden bij de aanpak van het infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug bij Rhenen.

5.1 Het proces: De kansen voor een informele overheid

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende organen omtrent het project Rijnbrug besproken en hoe deze organen in elkaar zitten. Hieronder zijn de kansen uitgewerkt die er liggen voor een informele overheid bij de aanpak van infrastructurele projecten en de rol die zij kunnen pakken in het project. Bezien vanuit de Planning Driehoek van Bertolini & Zoete (1998) liggen er voor een informele overheid vooral kansen die van invloed zijn aspect 'proces'. De kansen zorgen ervoor dat het proces rondom het infrastructurele vraagstuk van de Rijnbrug efficiënter kan verlopen.

5.5.1 Meer (financiële) slagkracht door de regio

Een grootschalig infrastructureel project als de Rijnbrug bij Rhenen kost vele miljoenen euro's. De begroting voor het project Rijnbrug bedraagt circa 80 miljoen euro. Deze kosten worden bijna volledig door de provincie Utrecht en Gelderland gedragen. Vanuit regio Food Valley en regio Rivierenland wordt een bijdrage gedaan aan het project. Regio Food Valley draagt 3,5 miljoen euro bij en regio Rivierenland 3 miljoen euro. Zoals reeds aangegeven laat deze bijdrage zien dat de regio's hun verantwoordelijkheid zien en deze nemen door een financiële bijdrage te leveren aan het project.

De financiële bijdrage van de regio's is mogelijk, omdat alle deelnemende gemeenten aan de regionale samenwerkingsverbanden hiertoe financiële middelen beschikbaar stellen. Bij het instellen van de gemeenschappelijke regeling tot oprichting van de samenwerkingsverbanden is een verdeelsleutel afgesproken. Elke gemeente draagt een bepaald bedrag per inwoner per jaar af. Met deze middelen kunnen de regio's de belangen van de gemeenten behartigen. Doordat per samenwerkingsverband acht gemeenten een bijdrage doen aan het samenwerkingsverband zijn er financieel gezien meer mogelijkheden om iets te bereiken op het gebied van gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken, zoals de Rijnbrug, dan in het geval een gemeente zelfstandig ergens financiële middelen voor moet organiseren. De samenwerking in een regionaal verband zorgt ervoor dat er meer slagkracht is om zaken voor elkaar te krijgen. Daar hoort ook de agendering van het project Rijnbrug bij. Dat blijkt ook uit hetgeen de wethouder van de gemeente Neder-Betuwe tijdens het interview aangaf omtrent de slagkracht. Hij zei hier namelijk het volgende over: *'alleen ga je sneller, maar samen kom je verder'*. Dit is dan ook één van de grote voordelen van de regio; de grotere financiële slagkracht, maar ook meer in het algemeen, door het gezamenlijk optrekken als regio kunnen de afzonderlijke gemeenten zich sterker presenteren. De respondent van regio Food Valley gaf aan dat regio Food Valley *'echt een merk is'* en ook zo bekend staat. Zij gaf aan dat zodra ergens het label 'Food Valley' opzit, dat dit wel iets zegt. Vanuit Rivierenland werd aangegeven dat de regio als vanzelfsprekend meer massa heeft. Zij brengen bij dit soort grootschalige infrastructurele projecten meer gewicht in de schaal, waardoor een betere onderhandelingspositie ontstaat. Door deze betere

onderhandelingspositie ontstaat meer slagkracht richting de provincie geven zowel de respondenten vanuit de gemeenten en regio's aan.

Daarnaast laten de gemeenten, via het regionaal samenwerkingsverband, zien dat ze zich ergens hard voor willen maken. Juist door financieel bij te dragen aan de oplossing laten de gemeenten dit blijken, zo geeft een van de respondenten aan. Deze financiële bijdrage is mogelijk doordat gemeenten samen optrekken in respectievelijk regio Food Valley en regio Rivierenland.

5.1.2 Een sterkere lobby door de regio

In lijn met het voorgaande staat de regio echt voor het lobbyen. Door de massa die het mogelijk maakt echt van je te laten horen. Over het algemeen zijn de gemeenten die direct gebaat zijn bij de aanpak van de Rijnbrug bij Rhenen geen grote gemeenten. Veenendaal is hier de uitzondering op. Zonder het regionale samenwerkingsverband is het voor deze gemeenten heel lastig om invloed te hebben op de grote dossiers, waarvan de Rijnbrug bij Rhenen er één is. Het feit dat gemeenten zich in een regio organiseren is ook een stukje pure noodzaak, geeft de wethouder van de gemeente Neder-Betuwe aan: *'anders krijg je die bovengemeentelijke thema's gewoon niet op een goede manier op de agenda'*. De respondent van Rivierenland maakte daarbij ook nog een heldere vergelijking; In de provincie Gelderland liggen 51 gemeenten. Als al deze gemeenten allemaal iets van de provincie willen, dan is de kans niet heel groot dat er iets gebeurt. In de provincie Gelderland zijn zeven regionale samenwerkingsverbanden actief. De kans dat je dan wordt gehoord is vele malen groter. Dit beeld wordt bevestigd door de ambtelijk opdrachtgever van de provincie Utrecht. Op de vraag wat een regionaal samenwerkingsverband toevoegt aan het infrastructurele vraagstuk Rijnbrug Rhenen wordt als volgt geantwoord: *'Een samenwerkingsverband kan iets toevoegen, omdat je als groep van gemeenten sterker staat in de roep om actie, bijvoorbeeld bij de provincie'*.

Uit de interviews blijkt dat de lobby vanuit de regio meer kracht heeft om zaken gedaan te krijgen door mede de meervoudige opbouw van de regionale samenwerkingsverbanden. Naast de aangesloten gemeenten zijn namelijk ook het bedrijfsleven en kennisinstituten aangesloten c.q. vertegenwoordigd in de samenwerkingsverbanden. Dit leidt tot de triple-helix samenwerking. Het feit dat niet alleen gemeenten, maar ook het bedrijfsleven en kennisinstituten zijn vertegenwoordigd in het verband zorgt ervoor dat de stem van de regio ook echt kracht bij kan zetten. Als de regio ergens voor lobbyt is dit niet per se alleen ten behoeve van de gemeente, maar zo nodig ook ten behoeve van het bedrijfsleven en kennisinstituten. Hiermee kan worden laten zien dat iets een breder gedragen oplossing voor een probleem is waar de regio voor lobbyt. Als gemeenten hierin zelfstandig staan, is de kans dat een hoger overheidsniveau, zoals provincie of het Rijk, hier iets aan gaan doen minder groot dan wanneer de regio hierbij betrokken is.

5.1.3 Schaalvergroting vanuit de regio

Een ander aspect waar kansen liggen voor een regionaal samenwerkingsverband in relatie tot de agendering van grootschalige infrastructurele vraagstukken is de mogelijkheid om overkoepelend, samen thema's beleidsmatig aan te pakken. In zowel regio Food Valley als regio Rivierenland wordt dit gedaan. Beide regio's hebben op het gebied van mobiliteit grensoverschrijdend beleid vastgesteld. Door zowel de bestuurder als ambtenaar van de gemeente Neder-Betuwe wordt hierover gezegd dat beleid dat regionaal gemaakt kan worden ook regionaal gemaakt zou moeten worden. Dit wordt ook vanuit provincies aangejuicht. Door het overhevelen van bepaalde beleidsmatige, grensoverschrijdende thema's kan effectiever beleid wordt opgesteld. Een goed voorbeeld hiervan is het fietsknooppuntennetwerk dat in regio Rivierenland ligt. De provincie Gelderland maakte ten behoeve van het verbeteren van het fietsnetwerk in de provincie subsidie beschikbaar voor elke kilometer extra fietspad

binnen het fietsknooppuntennetwerk om zo het gebruik van de fiets te stimuleren. Doordat de gemeenten binnen regio Rivierenland hier gezamenlijk optrokken bij de aanpak en aanleg van grensoverschrijdende fietsroutes ontvingen de gemeenten binnen de regio meer subsidie. De kans is groot dat het subsidiebedrag lager was geweest als dit niet het geval was, gaf de respondent van regio Rivierenland aan. Als de uitkomsten op het gebied van mobiliteit verbeteren voor gemeenten als deze beleidsthema's, die primair op hun bordje liggen, worden overgeheveld, dan zal dit altijd gebeuren, gaf één van de respondenten uit de gemeente Neder-Betuwe aan. Uiteindelijk wordt er hierbij gekeken naar de meest efficiënte aanpak van een vraagstuk of thema. De voordelen van het samenwerken in een regionaal samenwerkingsverband leveren in het geval van schaalvergroting dus de meeste voordelen op voor de gemeenten.

5.1.4 Coördinatie vanuit de regio

Naast de voordelen die ontstaan voor gemeenten door samen te werken in een regionaal samenwerkingsverband, zijn er ook voordelen voor de provincie. Met name in de afstemming en het creëren van draagvlak rondom de grootschalige infrastructurele vraagstukken gaven de respondenten van de provincies aan baat te hebben bij de regionale samenwerkingsverbanden. Als de regio het eerste aanspreekpunt vormt voor de provincies hoeft deze niet meer afzonderlijk naar alle gemeenten die betrokken zijn bij het project. De provincie stemt af en koppelt terug naar de regio en de regio weer naar de gemeenten. Hiermee bespaarden de provincies veel tijd die elders weer ingezet kon worden in het project 'versnellen' van het project. In dat opzicht hebben regio Food Valley en regio Rivierenland een trekkersrol bij dit project, gaf de respondent van regio Food Valley aan. Zij vormen de schakel tussen de provincie en gemeente, waardoor voortgang in het traject kon worden gehouden.

Bovendien konden de taken die er voor de verschillende gemeenten lagen goed worden gecoördineerd vanuit de regio. Er kan op die wijze met één mond gesproken worden, gaven verschillende respondenten aan. Een voorbeeld hierbij is het moment van ondertekening van de bestuursovereenkomst, daar heeft de regio de coördinatie voor georganiseerd. Rhenen, Veenendaal, Ede en Wageningen ondertekenden namelijk nog als afzonderlijke gemeenten, naast dat Food Valley deze overeenkomst ondertekende. Dit proces is zorgvuldig voorbereid door de regio. Door deze coördinatie vanuit de regio verlopen processen in veel gevallen sneller, geef het merendeel van de respondenten aan.

5.2 Het proces: De knelpunten voor een informele overheid

Ondanks de kansen die er liggen voor regio Food Valley en regio Rivierenland en positieve aspecten die zijn te benoemen over de rol van de regio bij de aanpak van grootschalige infrastructurele projecten, zijn er ook knelpunten of beperkingen te benoemen aan de inmenging van de informele overheid c.q. regio bij dit soort projecten. Deze knelpunten of beperkingen zullen hieronder worden uitgewerkt. De knelpunten zijn ook van invloed op het aspect 'proces' uit de Planning Driehoek van Bertolini & Zoete (1998). De knelpunten zorgen belemmeren of vertragen het proces om te komen tot de aanpak van het vraagstuk.

5.2.1 Het democratisch gehalte van de regio

Een groot verschil met de gemeente en de provincie is dat de afgevaardigden van de namens de gemeente in het bestuur van de beide regionale samenwerkingsverbanden niet democratisch gekozen zijn. De afgevaardigden die zitting nemen in het dagelijks en het algemeen bestuur worden gekozen door de gemeenten. Dit levert meerdere spanningsvelden op.

De regionale samenwerkingsverbanden kennen niet de dualiteit die er bij de gemeenten en provincies wel. Waar bij gemeenten en provincies het college van

respectievelijk burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten worden gecontroleerd door de gemeenteraad en de provinciale staten is dat niet het geval bij de regionale samenwerkingsverbanden. Regio Food Valley en regio Rivierenland kennen deze dualiteit niet. Deze samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op het monistische stelsel, waarbij de 'wetgevende taken' en 'uitvoerende' taken bij één orgaan liggen. Doordat deze directe democratische controle ontbreekt kunnen spanningen ontstaan. De wethouder van de gemeente Neder-Betuwe gaf daarbij aan dat er in feite sprake is van een getrapte democratie. Immers, de colleges sturen een afgevaardigde naar de regio en het college is gevormd uit gekozen gemeenteraadsleden. De wethouder van de gemeente Neder-Betuwe erkent dat het in sommige gevallen en bij sommige besluiten de legitimiteit en meer in het algemeen het democratische gehalte van de regio onder druk komen te staan. Dit is een groot nadeel in een democratie als Nederland, waar de taken in de ruimtelijke ordening zijn gebaseerd op een duaal systeem. Verder ziet de wethouder ook dat voor veel raadsleden de regionale samenwerkingsverbanden ver van hen af staan. Het is voor hen lastig om hierop invloed uit te oefenen. De wethouder zei dan ook: *'we proberen ook in de praktijk zoveel mogelijk bij het lokale bevoegd gezag te organiseren, tenzij het gewoon slimmer is om bij een gemeenschappelijke regeling onder te brengen.'*

5.2.2 De doorlooptijd van een project door tussenkomst van de regio

Een ander belangrijk knelpunt van de tussenkomst van de regio bij grootschalige infrastructurele projecten is de doorlooptijd. Doordat er een 'extra' overheidslaag tussen de provincies en de gemeenten ontstaat is er meer afstemming en meer overleg tussen de verschillende partijen noodzakelijk. Deze afstemming en de besluitvorming worden gecoördineerd door de regio. In veel gevallen mag de regio niet zelf een besluit nemen en is er goedkeuring door de colleges van burgemeester en wethouders of gemeenten vereist. In dat geval is de kans groot dat de doorlooptijd van een project langer is dan wanneer rechtstreek naar gemeenten wordt gecommuniceerd door provincies. Een extra gesprekspartner aan tafel betekent automatisch dat het proces langer gaat duren, omdat er met meer mensen afgestemd moet worden. Er zitten bovendien ook meer mensen aan tafel en die mensen kunnen ook van mening verschillen, waardoor de doorlooptijd langer wordt. Door het toevoegen van een extra overheidslaag ontstaat extra bestuurlijke drukte, zo gaf één de respondenten.

5.2.3 (Tegengestelde) belangen binnen de regio

Een derde knelpunt waar de regionale samenwerkingsverbanden tegenaan kunnen lopen bij de aanpak van grootschalige infrastructurele vraagstukken, en dat in voorgaande subparagraaf reeds is ingeleid, zijn de belangen van de aangesloten gemeenten en de verschillen hierin. Als er binnen het project sprake is van verschillende of tegengestelde belangen kan dit gevolgen hebben voor de uitkomst van het project, alsmede de hiervoor genoemde doorlooptijd. Rondom het project Rijnbrug Rhenen waren het met name de gemeente Rhenen en de gemeente Veenendaal die tegenstrijdige belangen hadden. Het grootste belang voor de gemeente Rhenen is dat er een oplossing komt voor de dagelijkse congestie in de stad Rhenen zelf. Zowel in de ochtend als de avondspits staat het verkeer vast van de voet van de brug tot voorbij Rhenen en verder door op de Rondweg-Oost komend vanuit Veenendaal. Rhenen hechtte en hecht er dus grote waarde aan een oplossing voor het probleem. Veenendaal heeft echter haar eigen verkeerproblematiek op de Rondweg-Oost. Op de Rondweg-Oost is namelijk ook sprake van ernstige congestie van het verkeer. De gemeente Veenendaal was om die reden in eerste instantie erg voorzichtig in de aanpak van de Rijnbrug. Zij vreesden namelijk dat zodra de Rijnbrug verbreed is, dat de problematiek rondom het verkeer zich dan nog meer concentreert op de Rondweg-Oost bij Veenendaal en de aansluiting op de A12, waardoor Veenendaal met

de milieuvervuiling, het fijnstof en de verslechtere leefbaarheid in Veenendaal komt te zitten. Door deze tegengestelde belangen duurde het langer om vanuit regio Food Valley in eerste instantie achter de oplossing met de tidal flow en later de twee keer tweebaansweg oplossing te gaan staan. Het is vervolgens aan de gemeenten om binnen de regio tot een compromis te komen of in gesprek te gaan met de provincie om alternatieven uit te werken waar de regio wel achter kan gaan staan. Deze grote verschillen waren er niet in regio Rivierenland. Om verder te gaan met het project moest dus worden gewacht tot de gemeente Rhenen en de gemeente Veenendaal, samen met regio Food Valley, samen met de provincie Utrecht, tot een compromis waren gekomen. Uiteindelijk zijn de gemeenten hieruit gekomen, maar dit heeft extra afstemming en daarmee tijd gekost.

5.2.4 Het mandaat van de regio

Zowel regio Food Valley als regio Rivierenland zijn ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet voorziet echter niet in een kader op basis waarvan de gemeenschappelijke regelingen bevoegdheden krijgen. Het is aan de deelnemende gemeenten om te besluiten of zij gemeentelijke bevoegdheden overhevelen naar de regio. Zowel de gemeenten die zijn aangesloten bij regio Food Valley, als de gemeenten die zijn aangesloten bij regio Rivierenland hebben besloten zoveel mogelijk van de besluitvormingsprocessen bij de gemeenten te houden. Dit houdt in dat zodra er iets besloten moet worden omtrent de voortgang van het project Rijnbrug, in veel gevallen, de regio's naar de colleges of gemeenteraden moeten van de aangesloten gemeenten. De regio's hebben in veel gevallen niet het mandaat om een besluit te nemen. Dit zorgt ervoor dat er extra afstemming noodzakelijk is, waardoor het traject langer duurt en er vertraging opgelopen kan worden.

Bovendien zijn de taken en bevoegdheden van provincies en gemeenten verankerd in de Provinciewet en Gemeentewet en daar komt bij dat de taken en bevoegdheden voor wat betreft ruimtelijke ordening in Nederland zijn verankerd in de Wet ruimtelijke ordening. Hierin is tot op heden geen ruimte gecreëerd voor informele overheidsinstanties als regio Food Valley en regio Rivierenland. In het onderzoek is ook ingegaan op de vraag of de wet hierop ook moet worden aangepast, waardoor de mogelijkheid ontstaat voor provincies, dan wel gemeenten om taken over te hevelen naar de regio voor wat betreft ruimtelijke ordening en mobiliteit. Onder alle respondenten bestond hieromtrent hetzelfde beeld; een extra 'overheidslaag' tussen de provincies en gemeenten leidt niet tot een betere of snellere aanpak van infrastructurele projecten. Een respondent van de provincie Utrecht gaf daarbij als voorbeeld aan dat er reeds bij de Wet gemeenschappelijke regeling plus (Wgr+) mogelijkheden bood aan gemeenten om taken voor wat mobiliteit betreft bij een hoger (informeel) overheidsorgaan neer te leggen, maar dat dit destijds erg rommelig verliep. Inmiddels is deze wet ook alweer afgeschaft. Een extra overheidslaag zorgt bovendien voor nog meer bureaucratie en extra bestuurlijke drukte, volgens hem. Vanuit de regio wordt hier nog als extra kanttekening aangegeven dat gemeenten waarschijnlijk niet hun bevoegdheden over zouden dragen aan de regio. De respondent van regio Rivierenland gaf daarbij aan dat colleges en gemeenteraden niet willen dat een regio over hun grondgebied gaat beslissen, dit zal wrijving opleveren tussen de gemeente en de regio, waardoor de kans groot is dat de regio's uit elkaar zullen vallen.

Echter, in dit geval bij het project Rijnbrug Rhenen, heeft het langer geduurd tot er een oplossing kwam, omdat de regio's in veel gevallen geen mandaat hebben om te besluiten over het project of over onderdelen van het project.

6 Conclusie en discussie

De aanpak van infrastructurele vraagstukken, waarbij verschillende overheidslagen zijn betrokken is in veel gevallen een traag en stroperig proces. Eén van de oorzaken hiervan is het fenomeen dat bekend staat als 'het regionale gat'. Het regionale gat is een figuurlijk gat dat is ontstaan tussen verschillende overheidslagen. In dit onderzoek werd ingegaan op de vraag welke kansen en knelpunten er bestaan voor een informele overheidslaag bij het agenderen van een lokaal infrastructureel vraagstuk, zodat het regionale gat wordt overbrugd en het vraagstuk werd aangepakt. Hieruit volgde de volgende vraagstelling:

Wat zijn de kansen en knelpunten voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk?

Aan de hand van drie deelvragen is uiteindelijk is uiteindelijk antwoord gegeven op de hoofdvraag. Hieronder zullen eerst de drie deelvragen worden beantwoord om vervolgens af te sluiten met een antwoord op de hoofdvraag.

De casus in dit onderzoek was het grootschalige infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug bij Rhenen. Een vraagstuk waarbij Rijkswaterstaat, de provincies Utrecht en Gelderland, de gemeenten Rhenen, Neder-Betuwe en Buren en twee regionale samenwerkingsverbanden, in de vorm van regio Food Valley en regio Rivierenland, betrokken zijn.

6.1 De context: Infrastructurele vraagstukken in Nederland

1. Hoe verloopt de aanpak van infrastructurele vraagstukken in Nederland in de huidige situatie?

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Toonen, 1990). Dit houdt in dat er tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten geen tegenstelling en geen hiërarchie bestaat op basis van de Grondwet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Het leidende principe bij decentralisatie is om meer autoriteit en verantwoordelijkheid naar de regionale en lokale overheden te schuiven, waarbij de centrale overheid enkel de verantwoordelijkheid neemt voor het beslissen en plannen van grootschalige ruimtelijke aspecten en het stellen van meer strategische beleidsdoelen (Louw et al., 2003; Alpkokin, 2012; van Straalen et al., 2014). Deze decentralisatie laat zich ook duidelijk zien in het ruimtelijk domein. In 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingevoerd. Deze wet maakte een verdere decentralisatie van ruimtelijke ordeningstaken naar provincies en gemeenten vanuit het Rijk mogelijk. Door de invoering van de Wro kwamen met name meer ruimtelijke ordeningstaken bij de gemeenten te liggen (Louw et al., 2003).

De decentralisatie van ruimtelijke ordeningstaken is ook duidelijk zichtbaar bij de aanpak van grootschalige infrastructurele vraagstukken. Zoals reeds in de literatuurverkenning aangegeven zijn de verschillende overheidslagen slechts verantwoordelijk voor verwezenlijking van zijn eigen ruimtelijk beleid, waarbij het primaat van de ruimtelijke normstelling is toegekend aan het gemeentebestuur. In basis staat dus het gemeentebestuur aan de basis voor de aanpak en het komen tot een oplossing voor het infrastructurele vraagstuk. In dit onderzoek lag de focus op fysieke infrastructurele knooppunten. Voorbeelden van dit soort knooppunten zijn bruggen en brugconstructies. Vaak zijn deze bruggen en de wegen over deze bruggen niet in eigendom van gemeenten of heeft de gemeente überhaupt geen bevoegdheid om over te brug te besluiten, waardoor, zoals is gebleken in dit onderzoek, het lastig is om te komen tot een effectieve aanpak van het vraagstuk. Het is dus per grootschalig infrastructureel vraagstuk afhankelijk welke stakeholders betrokken zijn en welke bevoegdheden deze stakeholders hebben. Als bijvoorbeeld wordt gekeken

naar de betrokken stakeholders bij de casus in dit onderzoek ontstaat een beeld dat de aanpak van een brug die in eigendom is van het Rijk, waarover een provinciale weg loopt tussen twee provincies, die drie gemeenten met elkaar verbindt zeer complex is.

Het exacte verloop van de aanpak van een infrastructureel vraagstuk in de Nederlandse context is dus afhankelijk van met name de betrokken stakeholders, hun bevoegdheden en de bereidheid (financieel) bij te dragen aan een oplossing voor het vraagstuk. Deze stakeholders bepalen gezamenlijk de aanpak en opzet van de organisatie omtrent het vraagstuk, waarbij, zoals uit de interviews blijkt, voor wordt gekeken naar de kosteneffectiviteit van de oplossing. Levert de oplossing niet meer op dan de kosten die het project met zich meebrengt om te komen tot die oplossing, dan is de kans groot dat het vraagstuk niet wordt aangepakt.

6.2 De context: De informele overheid in Nederland

2. Wat wordt verstaan onder informele overheid in de Nederlandse context en wat kan deze laag betekenen bij de aanpak een infrastructureel vraagstukken?

De informele overheid manifesteert zich in Nederland op verschillende wijzen. Met de informele overheid worden in de Nederlandse context alle vormen van samenwerking tussen verschillende overheidslagen bedoeld, die niet formeel zijn geregeld via de Provinciewet dan wel de Gemeentewet. De samenwerkingsverbanden tussen overheden overstijgen vaak deze formele, geïnstitutionaliseerde grenzen waarbinnen die bepaalde overheidsinstanties werken. Bij een informele overheid moet bovendien niet enkel worden gedacht aan formele overheidsinstanties die met elkaar samenwerken. Informele overheden kenmerken zich in veel gevallen ook door een diverse mix aan actoren, zoals formele overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. Deze actoren creëren nieuwe netwerken waarbinnen geacteerd kan worden, waarbij de samenstelling van het samenwerkingsverband afhangt van het project (Spaans en Zonneveld, 2008).

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de informele overheidslaag die zich tussen de provincie en gemeente manoeuvreert. In veel gevallen is de samenwerking tussen de verschillende gemeenten geregeld op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Gemeenten die besluiten samen een gemeenschappelijke regeling aan te gaan hebben volgens Derksen & Schaap (2010) als doel te komen tot efficiënte uitvoering van hun gemeentelijke taken. Daarnaast kan het verband zorgen voor de gewenste effectieve sturing van gemeentelijke belangen op regionaal niveau.

De regionale samenwerkingsverbanden die betrokken zijn bij de casus in dit onderzoek zijn typische voorbeelden van de informele overheid in de Nederlandse context. Zowel regio Food Valley als regio Rivierenland zijn ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Met name grensoverschrijdende beleidsthema's worden in de regio's aangekaart, besproken en opgepakt. De Rijnbrug is een goed voorbeeld van zo'n casus, immers, de weg die over de brug loopt stopt niet bij de gemeentegrenzen. Als het knelpunt omtrent de Rijnbrug wordt opgelost heeft dit consequenties voor de wegen die richting de voormalige bottleneck gaan.

De informele overheid is dus een abstracte organisatie, waarbij de inrichting van de organisatie afhankelijk is van het grensoverschrijdende beleidsthema dat op de agenda staat of moet komen te staan.

6.3 Het proces in de praktijk: Het agenderen van project Rijnbrug

3. In de praktijk: Hoe pakken Rhenen, Buren en Neder-Betuwe met behulp van regio Food Valley en regio Rivierenland de agendering van hun gezamenlijke, lokale infrastructurele vraagstuk aan?

De aanpak van de Rijnbrug bij Rhenen is een bijzonder complexe en veelzijdige casus gebleken. Een infrastructureel vraagstuk waarbij acht verschillende

overheidsinstanties op drie verschillende schaalniveaus zijn betrokken, die samenwerken binnen verschillende organen omtrent het vraagstuk. Elk van deze organen heeft weer zijn eigen rollen en taken. Een vraagstuk waar al meer dan twintig jaar een oplossing voor gezocht wordt door de gemeenten. In dit onderzoek is gekeken welke rol de informele overheid kan spelen bij de aanpak van het infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug.

De resultaten laten zien dat de gemeenten Rhenen, Buren en Neder-Betuwe binnen het project Rijnbrug zijn aan te duiden als secundaire stakeholders, zoals verwoord door Clarksen (1995) en Aaltonen & Kajula, (2010). Binnen het project Rijnbrug kunnen zij, met behulp van regio Food Valley en regio Rivierenland, enige coördinatie uitoefenen op het project. Zoals is gebleken zit dit vooral in de financiële component. Door het financieel bijdragen aan het project wordt urgentie getoond richting de primaire stakeholders die gezamenlijk in het bestuurlijk overleg zitten, te weten Rijkswaterstaat en de provincies Utrecht en Gelderland. Anderzijds zijn zij ook afhankelijk van deze primaire stakeholders. Immers, de provincie Gelderland en Utrecht dragen financieel gezien het meeste bij. Zoals Aaltonen & Kajula (2010) reeds aangeven maakt dit de positie van de gemeenten ten opzichte van het project zwak is. Om deze positie ten opzichte van de provincies te verbeteren wordt de hulp ingeroepen van de regio.

Verder blijkt ook dat Food Valley en Rivierenland vooral een bijdrage kunnen leveren voor de gemeenten in het voortraject van een grootschalig infrastructureel vraagstuk. De regio vormt de schakel tussen de provincie en de gemeente. Zij zijn als de olie in de raderen bij de samenwerking tussen de provincie en gemeente in het voortraject. Doordat de regio's beide acht gemeenten vertegenwoordigen hebben zij een bepaalde massa die dingen in beweging kan krijgen. Er zitten echter ook beperkingen aan de regio's voor wat betreft de aanpak van infrastructurele vraagstukken. Zo kan kunnen de regio's ervoor zorgen dat de doorlooptijd van een project langer is, omdat er meer afstemming noodzakelijk is. Die doorlooptijd kan ook oplopen door de tegengestelde belangen binnen een regio. Daarnaast zijn er zorgen omtrent het democratische gehalte van de regio in relatie tot gemeenten. Vertegenwoordigen zij altijd op de juiste wijze de belangen van de gemeenten? Al laatste zijn er beperkingen aan de bestuurskracht van de regio. De regio's Food Valley en Rivierenland hebben namelijk slechts een beperkt mandaat. Zij kunnen niet in alle gevallen een besluit nemen en moeten in veel gevallen zelfs naar de gemeenten toe om hen te vragen een besluit te nemen. Hierdoor is de kans aanwezig dat de doorlooptijd van een traject wederom langer wordt.

6.4 Beantwoording van de hoofdvraag

Wat zijn de kansen en knelpunten voor een informele overheid bij de bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk?

Dit onderzoek draagt de titel: 'Helpt een tussenstap?' Het onderzoek laat zien dat het antwoord op deze vraag niet zondermeer met 'ja' kan worden beantwoord. Welke kansen en knelpunten er voor een informele overheid bij bovenlokale agendering van een lokaal infrastructureel vraagstuk liggen hangt af van de inrichting van de organisatie omtrent het infrastructurele vraagstuk en de wijze waarop de informele overheid, die bij een vraagstuk betrokken is, zelf is georganiseerd.

De casus laat zien dat de wijze waarop de organisatie rondom het project Rijnbrug is ingericht ervoor zorgt dat de invloed van de informele overheid op de agendavorming van de regionale overheid slechts beperkt is. De oorzaak hiervoor ligt in de beperkte financiële bijdrage die de gemeenten, via de regio's, doen. Als gemeenten, middels de regionale samenwerkingsverbanden, bereid zijn financieel meer bij te dragen, dan zal er meer invloed op de agendavorming van een regionale overheid zijn. Nu beperkt de rol van het regionale samenwerkingsverband c.q. de

informele overheid zich tot het behartigen van de belangen van de gemeenten. De kansen voor een informele overheid bij de agendering van infrastructurele vraagstukken zullen dus groter worden als lokale overheden besluiten meer financiële middelen te investeren in of beschikbaar te stellen ten behoeve van de informele overheid. Het beschikbaar stellen van meer financiële middelen zal vervolgens als katalysator werken. Als er meer financiële middelen beschikbaar komen, wordt de invloed van de informele overheid c.q. een regionaal samenwerkingsverband groter, waardoor steeds meer 'massa' ontstaat en de belangen van de aangesloten gemeenten beter kunnen behartigd.

Tegelijkertijd laat de casus ook zien dat er naast financiële component ook een institutionele component is die van invloed is op de inrichting van de organisatie rondom grootschalige infrastructurele vraagstukken. Regio Food Valley en regio Rivierenland hebben zijn samenwerkingsverbanden die zijn ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. De aangesloten gemeenten hebben ervoor gekozen om slechts in enkele gevallen de beslissingsbevoegdheid bij de regionale samenwerkingsverbanden neer te leggen. Daarnaast heeft de informele overheid, in tegenstelling tot provincies en gemeenten, geen taken en bevoegdheden die wettelijk zijn verankerd. Doordat enerzijds gemeenten hun bevoegdheden niet uit handen willen geven en anderzijds de wet niet voorziet in een kader voor wat betreft de bevoegdheden van de informele overheid wordt de effectiviteit van de regio om te besturen bemoeilijkt. Als gemeenten bereid zouden zijn om meer van hun 'macht' af te staan aan de regio en de wetgever een kader zou creëren om de regio bevoegdheden te geven, dan zou dit kunnen bijdragen aan een beter verloop van de infrastructurele projecten.

Al met al kan worden geconcludeerd dat, in lijn met benoemde de kansen en knelpunten in de literatuurverkenning, de informele overheid ervoor zorgt dat de samenwerking tussen provincie en gemeenten gemakkelijker verloopt. Er is betere afstemming tussen de partijen en het proces rondom de agendering van het vraagstuk verloopt beter. Als gemeenten gezamenlijk het democratisch proces binnen de regio kunnen borgen, ervoor kunnen zorgen dat de er zo min mogelijk sprake is van tegengestelde belangen en de gemeenten bereid zijn de regio daadwerkelijk bevoegdheden over te dragen, dan kan de regio zeker een bijdrage leveren bij de agendering van lokale infrastructurele vraagstukken. Echter, zoals het project Rijnbrug ook heeft laten zien: de Rijnbrug is een brug van Rijkswaterstaat waarover een weg loopt van de provincies Utrecht en Gelderland. Zij hebben de wettelijke bevoegdheid om over de brug te beslissen en zij zullen deze bevoegdheid niet uit handen geven. Bovendien wordt het project wordt voor het grootste gedeelte gefinancierd door de provincies, waarbij vervolgens geldt: 'wie betaalt, bepaalt.' Door de goede organisatie rondom het vraagstuk wordt vooral draagvlak gecreëerd door de provincies en Rijkswaterstaat onder de gemeenten. Echt meebeslissen kunnen zowel de regio Food Valley, regio Rivierenland als de gemeenten niet.

6.5 Discussie

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van semigestructureerde diepte-interviews. In totaal zijn er 11 interviews afgenomen. De uitgevoerde interviews bestaan voor relatief groot gedeelte uit algemene vragen omtrent samenwerking tussen verschillende lagen van de overheid. De vragen die zijn gesteld gedurende de interviews zijn geformuleerd op basis van de concepten uit de literatuurverkenning. Dit maakt het mogelijk dezelfde techniek en vragen toe te passen en te gebruiken in andere (vervolg)onderzoeken. Op basis hiervan mag ervan uit worden gegaan dat de uitkomsten in een vergelijkbare casus gelijk zijn aan de uitkomsten van dit onderzoek.

De conclusie op de hoofdvraag van dit onderzoek dat er zowel financiële als institutionele componenten meespelen in de kansen en knelpunten voor de informele overheid bij de agendering van een infrastructureel vraagstuk is interessant in het

licht van de ruimtelijke ordeningspraktijk in Nederland. Deze heeft lange ontstaansgeschiedenis en is continu in beweging. Vanaf de eerste wet- en regelgeving op dit gebied in 1901, door het invoeren van de Woningwet, tot aan de perikelen van vandaag de dag omtrent de invoering van de Omgevingswet. Het doel van deze wetgeving: Een zo optimaal mogelijk kader creëren waarbinnen vraagstukken die spelen in de fysieke leefomgeving zo effectief mogelijk kunnen worden aangepakt (Van der Lans, 2010; Rijksoverheid, ???). Dit komt ook naar voren in de literatuurverkenning, waar de verschuiving van 'government naar governance' uiteen wordt gezet. In de laatste decennia heeft Nederland veel juridische veranderingen gezien op het gebied ruimtelijke ordening. Zo verving in 2008 de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en in 2010 werd de Wet algemene bepalingen (Wabo) ingevoerd waarmee een deel van de vergunningplichten uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet milieubeheer (Wm) zijn gehaald. Doel bij deze wetswijzigingen was vooral een vereenvoudiging van de regels in het omgevingsrecht en ervoor zorgen dat de regels uit de verschillende wetten beter op elkaar aansluiten.

Als onderzoeker vind ik het intrigerend om te zien dat we in Nederland zo druk bezig zijn met het optimaliseren van wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening om vervolgens te moeten concluderen dat ruimtelijke ordening in Nederland, en dan voor dit onderzoek in het bijzonder grootschalige infrastructurele projecten, nog steeds zo moeizaam verlopen. Dit laat mijns inziens zien dat we in Nederland de organisatie omtrent ruimtelijke ordeningsvraagstukken nog zo goed kunnen organiseren, maar dat uiteindelijk degene bepaalt, die betaalt. We kunnen in Nederland de samenwerking tussen de verschillende lagen van de overheid nog zo goed regelen via wet- en regelgeving, maar aan het einde van de dag is degene die betaalt bepalend. Dit komt ook naar voren in één van de interviews. De ambtelijk opdrachtgever van de provincie Utrecht gaf aan dat hij denkt dat de oplossing voor het infrastructurele vraagstuk omtrent de Rijnbrug, een twee keer tweebaansweg, ook was gekozen als de regio niet zou zijn aangehaakt. Als dit het geval is, kan men zich afvragen wat uiteindelijk de toegevoegde waarde is van de regio? Hebben zij daadwerkelijk een bijdrage geleverd. De regio's zelf zijn van mening dat dit zo is. Bij de provincie bestaat daar toch een genuanceerder beeld over.

Zoals in de literatuurverkenning al is aangegeven is het belastingstelsel centraal georganiseerd. Het Rijk geeft de provincies en gemeenten vervolgens via het provincie- en gemeentefonds een financiële bijdrage. De bijdrage wordt bepaald door de omvang van de desbetreffende provincie dan wel gemeente en het aantal inwoners. Wellicht zou hier iets aan moeten veranderen. Niet enkel decentralisatieronde na decentralisatieronde op het gebied van ruimtelijke ordening, maar ook een decentralisatie wat betreft belastingheffing. Dit zou er wellicht voor kunnen zorgen dat gemeenten meer mogelijkheden hebben om bij te dragen grootschalige infrastructurele projecten, waardoor deze projecten sneller van de grond komen. Een eventueel vervolgonderzoek zou hier dieper op in kunnen gaan.

Bij voorgaande onderzoeken lag de focus vooral op samenwerking tussen landelijke- en lokale overheden en werd de rol van informele overheden buiten beschouwing gelaten. De regionale schaal, in relatie tot de lokale schaal, is bij deze onderzoeken veelal onderbelicht gebleven, terwijl hier juist de grootste uitdagingen en mogelijkheden liggen op het gebied van infrastructuur (Healey, 2007; Van Assche et al., 2012). Daarnaast is de rol van de informele overheid in deze onderzoeken niet meegenomen. Het onderzoek dat nu voor u ligt vormt een aanzet voor een verbreding van het onderzoeksveld van overheidssamenwerking en de aanpak van infrastructurele vraagstukken. Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat in dit onderzoek is echter slechts een casus onderzocht. Het valt aan te bevelen om dit onderzoek nog een aantal keren uit te voeren op andere grootschalige infrastructurele vraagstukken om de uitkomsten van dit onderzoek te kunnen valideren.

6.6 Aanbeveling en reflectie

In dit onderzoek zijn keuzes gemaakt om de uitvoering van het onderzoek haalbaar te maken. Dit heeft wellicht effect gehad op de uitkomsten van het onderzoek. Zoals reeds meerdere malen aangegeven bestaat dit onderzoek slechts uit één enkele casus. Bovendien is de casus Rijnbrug dermate specifiek dat het lastig zou kunnen zijn om de uitkomsten van vervolgonderzoeken te vergelijken met dit onderzoek.

Verder is in dit onderzoek omwille van de tijd gepoogd per stakeholder ten minste twee betrokkenen te interviewen. Dit is niet in alle gevallen gelukt. Het is met name lastig gebleken om bestuurders te interviewen. In sommige gevallen werd niet gereageerd op het interviewverzoek. In andere gevallen was de reden voor het niet doorgaan van het interview vaak dat deze bestuurders een te volle agenda hadden en dat ze geen tijd hadden voor het interview. Soms werd ook aangegeven dat het onderwerp te politiekgevoelig was om een interview over af te nemen. Dit alles kan ervoor gezorgd hebben dat er een vertekend beeld is ontstaan die de conclusies uit de onderzoek beïnvloed hebben. Ook om die reden zal dit onderzoek nogmaals op een andere casus moeten worden uitgevoerd. Wanneer het was gelukt om meer bestuurders te interviewen dan zou de externe validiteit van dit onderzoek beter gewaarborgd zijn. Vervolgens zou het ook mogelijk zijn om betere generalisaties te doen naar aanleiding van de uitkomsten, al ben ik van mening dat hiervoor ook zeker breder onderzoek noodzakelijk is. Ik had dan ook graag een spiegelcase gezocht om de uitkomsten van dit onderzoek in perspectief te zetten met de spiegelcase op basis waarvan het mogelijk zou zijn om een vergelijking te maken. Omwille van de beschikbare tijd heb ik hier helaas vanaf moeten zien.

Het valt verder ook aan te raden om meer personen per organisatie te benaderen voor een interview. Op deze wijze zou het mogelijk zijn geweest het onderzoek binnen een organisatie een beeld te krijgen hoe er tegen vraagstuk wordt aangekeken. Van de provincie Utrecht heb ik namelijk zowel de bestuurder (c.q. ambtelijk opdrachtgever) en ambtenaar te spreken. De ambtelijk opdrachtgever en ambtenaar hadden een verschillend beeld van de casus. Het zou interessant zijn om daar ook daar dieper op in te gaan.

Hieronder zijn de aanbevelingen nogmaals puntsgewijs samengevat:

- Er dient een spiegelcase gezocht te worden, om vervolgens een aantal interviews af te nemen zodat de uitkomsten van dit onderzoek in perspectief kunnen worden gezet.
- Binnen dit onderzoek meer respondenten zoeken binnen een organisatie. Met name om het verschil in perspectief tussen bestuurder en ambtenaar in beeld te brengen en te onderzoeken of dit perspectief daadwerkelijk verschilt.

Literatuurlijst

- Aaltonen, K. & Kujala, J. (2010). A project lifecycle perspective on stakeholder influence strategies in global projects. *Scandinavian Journal of Management*, 26(4), 381-397.
- Adams, W. C. (2015). Conducting semi-structured interviews. In K. E. Newcomer & H. P. Hatry & J. S. Wholey (2015). *Handbook of Practical Program Evaluation*, 4th Ed. (492-505). New Jersey: Wiley.
- Allmendinger, P., Houghton G., Knieling, J. & Othengrafen, F. (2015). (Eds.) *Soft Spaces of Governance in Europe: A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Alpkokin, P. (2012). Historical and critical review of spatial and transport planning in the Netherlands. *Land Use Policy*, 29(3), 536-547.
- Arts, B. & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernization. In: B. Arts & P, Leroy (Eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (21-43). Springer: Nederland.
- Baarda, D. B. & Goede, M. P. M. de, & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhof.
- Bache, I. (1998). *The politics of European Union regional policy, multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bache, I., Bartle, I. & Flinders, M. (2016). Multi-level Governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (486-498). Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Bertolini, L. & Spit, T. J. M. (1998). *Cities on rails. The redevelopment of railway station areas*. London/New York: Spon/Routledge.
- Braun, V. & Clark, V. (2012). Thematic Analysis. In H. Cooper (2012), *APA Handbook of Research Methods: Vol. 2 Research Designs* (57-71). Washington: American Psychological Association.
- Brinkman, J.C. (2016). Congestion, agglomeration, and the structure of cities. *Journal of Urban Economics*, 94, 13-31.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Breeman, G.E., van Noort, W.J. & Rutgers, M.R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A. & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environmental and Planning A*, 39(4), 891- 908.
- CBS Statline. (2019). *Meer goederen vervoerd over de weg en over zee in 2018*. Geraadpleegd van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/29/meer-goederen-vervoerd-over-de-weg-en-over-zee-in-2018>.

Clarkson, M.E. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of management review*, 20(1), 92-117.

Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (3e editie)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

De Gelderlander. (2019). 'Miljoenenstrop door Duitse vertraging op de Betuwelijn' (2013, 23 August). Geraadpleegd van:
<https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2422296/Miljoenenstrop-door-Duitse-vertraging-op-de-Betuwelijn>.

De Gelderlander. (2020) *Verbreden Rijnbrug Rhenen wordt een spektakel, opbouw in de uiterwaarden*. Geraadpleegd van:
<https://www.gelderlander.nl/buren/verbreden-rijnbrug-rhenen-wordt-een-spektakel-opbouw-in-de-uiterwaarden~a83136af/>.

Delphine, D. (2019). *Perceiving the Giant. Bringing Back People Into Megaproject: The Case of Indonesian Development Practice*. Utrecht: University of Utrecht.

Denzin, N. K. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New York: Aldine.

Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

De Rus, G. (2008). 'The Economic Effects Of High Speed Rail Investment'. *OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Paper no. 2008-16*. Spain: International Transport Forum (ITF), OECD.

Driessen, P. P. J., Dieperink, C., Laerhoven, van F., Runhaar, H. A. C. & Vermeulen, W. J. V. (2012). Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance – Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22, 143–160.

Eckerberg, K. & Joas, M. (2004). Multi-level Environmental Governance: a concept under stress? *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 9(5), 405-412.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The academy of Management Review*. 14(4), 532-550.

Eisner, E. W. (1991). *The enlightened eye: Qualitative inquiry and the enhancement of educational practice*. Toronto: Collier Macmillan Canada.

Faludi A. & Valk, A. van der. (1994). The Concept of Planning Doctrine. In *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. The GeoJournal Library, volume 28, 7-25. Springer: Dordrecht.

Flyvbjerg, B. (2014). 'What You Should Know About Megaproject and Why: An Overview'. *Project Management Journal*, 45(2), 6-19.

Gellert, P.K. & Lynch, B.D. (2003) 'Mega-projects as Displacements'. *International Social Science Journal*, 55(175), 15-25.

George, A. & Rajan, I. (2015). 'Changing Cities and Changing Lives: Development Induced Displacement in Kochi, Kerala'. *Cities People Places: An International Journal on Urban Environments*, 1(1), 1-18.

Hajer, M., Van Tatenhove, J. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Bilthoven: RIVM.

Harlow, C. & Rawlings, R. (2006). 'Promoting accountability in multi-level governance: a network approach'. *European Governance Papers*. Geraadpleegd van: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-02.pdf>.

Heiden, van der, R. (2018). Een metro bouwen is een standaardklus, maar niet in Amsterdam. *Nemo Kennislink*. Geraadpleegd van: <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/een-metro-bouwen-is-een-standaardklus-maar-niet-in-amsterdam/>.

Hrelja, R., Monios, J., Rye, T., Isaksson, K. & Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International Journal of Sustainable Transportation*, 11(8), 611-622.

Hulst, J. (2000). *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering*. Delft: Eburon.

Janssen-Jansen, L. B. (2004) Regio's Uitgedaagd 'Growth Management' ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning. Assen: Van Gorcum.

Kantor, P. (2006). Regionalism and reform: A comparative perspective of Dutch Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 41(6), 800-829.

Klok, P. J., Boogers, M., Denters, B., Sanders, M. (2018). Inter-municipal Cooperation in the Netherlands. In: Teles F., Swianiewicz P. (Eds), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Governance and Public Management* (157-171). Cham: Palgrave Macmillan.

Kohler-Koch, B. and Eising, R. (eds) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.

Korthals Altes, W. K. (2006). Towards regional development planning in the Netherlands. *Planning Practice and Research*, 21(3), 309-321.

Laan, van der, J. (2010). Een woning om vooruit te komen. *Socialisme & Democratie*, 5/6, 61-69.

Lambregts, B., Janssen-Jansen, L. & Haran, N. (2008). Effective governance for competitive regions in Europe: the difficult case of the Randstad. *GeoJournal*, 72(1), 45-57.

Louw, E., Krabben, van der E. & Priemus, H. (2003). Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land Use Policy*, 20(4), 357-366.

Löfgren, S. (2020). Designing with differences, cross-disciplinary collaboration in transport infrastructure planning and design. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 4, 100-106.

Lundin, R.A. & Söderholm, A. (1995) A theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of management*, 11(4), 437-455.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Bestuurlijke indeling van Nederland*. Geraadpleegd van: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Financiën gemeenten en provincies*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inkomsten-gemeenten-en-provincies>.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2019). *Invoering Wro*. Geraadpleegd van: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/rio/aanpassingen-per/ruimte-1/wro/alle-wijzigingen-wet/wijzigingen-wet/invoering-wro/>.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2008). *Officiële bekendmakingen Staatsblad 2008, nr. 227*. Geraadpleegd van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-227.html>.

Mobiliteitsalliantie (2019). *Deltaplan 2030: Hoog tijd voor mobiliteit*. Geraadpleegd van: <https://mobiliteitsalliantie.nl/wp-content/uploads/2019/06/Deltaplan-digi.pdf>.

Niekerk, F., & Voogd, H. (1999). *Impact assessment for infrastructure planning: some Dutch dilemmas*. *Environmental Impact Assessment Review*, 21-36.

O'Leary, Z. (2004). *The Essential Guide to Doing Research*. London: Sage Publications.

Oliomogbe, G. & J Smith, N. (2013). Value in megaprojects. *Organization, Technology & Management in Construction: An International Journal*, 4(Special Issue), 617-624.

Oxford English Dictionary (2015). *Infrastructure*. Oxford: Oxford University Press.

Papadopoulos, Y. (2008). 'Problems of democratic accountability in network and multi-level governance'. in T. Conzelmann & R. Smith (Reds.), *Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead* (31-52). Baden: Nomos.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods (2e editie)*. Newbury Park, CA: Sage.

Peters, B. & Pierre, J. (2004). 'Multi-level governance and democracy: a Faustian

bargain?’ in I. Bache and M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (75-89). Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. (2016). Urban and Regional Governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (477-485). Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Poteete, A. R., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2010). *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Provincie Gelderland (????). *N233: Rhenen – Ochten*. Geraadpleegd van: <https://www.gelderland.nl/N233-Rhenen-Ochten>.

Provincie Utrecht (????). *N233 Rijnbrug Rhenen*. Geraadpleegd van: https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/mobiliteit/wegenprojecten/n233-rhenen-rijnbrug#Besluitvorming_verbreiding.

Qian, Z. (2011). ‘Building Hangzhou’s new city center: mega project development and entrepreneurial urban governance in China’. *Asian Geographer*, 28(1), 3-19.

Rapley, T. (2007). *Doing conversation, discourse and document analysis*. London: Sage.

Regio Food Valley. (2016). *Regio Food Valley: organisatie*. Geraadpleegd van: <https://www.regiofoodvalley.nl/organisatie>.

Regio Rivierenland. (2020). *Alles over Regio Rivierenland*. Geraadpleegd van: <https://www.regiorivierenland.nl>.

Rijksoverheid (????). *Omgevingswet*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>.

Rhodes, G. (2006). The new governance, governing without government. *Political studies*, 44, 652- 667.

Russer, G. A. (1986). Rhenen, ‘n brug te veel. *Oud Rhenen*, 5(1), 107-128.

Samset, K. (2013). Strategic and tactical performance of mega-projects – between successful failures and inefficient successes. *International Handbook on Mega-Projects*, 11.

Scharpf, F. (1997). ‘Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance’. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 520-38.

Spaans, M. & Zonneveld, W. (2016). Informal Governance Arrangements in the Southern Randstad: Understanding the Dynamics in a Polycentric Region. *Journal of Economic and Social Geography*, 107(1), 115-125.

Spit, T. J. M., & Zoete, P. (2006). *Ruimtelijke ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817-837.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.

Straalen, van F. M., Janssen-Jansen, L. B. & Brink, van den A. (2014). *Delivering planning objectives through regional- based land-use planning and land policy instruments: an assessment of recent experiences in the Dutch provinces*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(3), 567 – 584.

Straalen, van F.M. & Witte, P.A. (2018). Entangled in scales: multilevel governance challenges for regional planning strategies. *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 157-163

Toonen, T. (1990). The Unitary State as a System of Co-governance: The Case of the Netherlands. *Public Administration* 68, 281–296.

Vennix, J. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Custom Publishing.

VNG Utrecht (2019). *Utrechtse gemeenten willen samenwerking met provincie intensiveren*. Geraadpleegd van: <https://vngutrecht.nl/utrechtse-gemeenten-willen-samenwerking-met-provincie-intensiveren/>.

Wielders, J. (1995). *Gemeenten verleggen grenzen: handboek gemeentelijke internationale samenwerking*. Den Haag: VNG uitgeverij.

Witte, P. A. (2014). *The Corridor Chronicles: Integrated perspectives on European transport corridor development*. Delft: Eburon Academic Publishers.

Woltjer, J. (2008). Strategic Spatial Planning and Planning Evaluation: Developing an Entrepreneurial Urbanization Strategy in South-Holland. In A. Hull, D. Khakee, & J. Woltjer (Reds.), *New principles in planning and evaluation* (201 - 219). Farnham: Ashgate Publishing.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1999). *Spatial Development Policy: Summary of the Fifty-third Report*. Geraadpleegd van: <https://english.wrr.nl/binaries/wrr-eng/documents/reports/1998/02/20/spatial-development-policy/Summary-Spatial-Development-policy.pdf>.

Yin, R. K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58- 65.

Bijlage 1: Overzicht geanalyseerde documenten

17-01-2017 – Presentatie Tidal Flow project N233 – Rijnbrug (informatieavond) georganiseerd door provincie Utrecht en gemeente Rhenen. Ontvangen via procesmanager – Gemeente Rhenen.

01-04-2019 – Informatienota college van Burgemeester en Wethouders Rhenen omtrent stand van zaken project N233 Rijnbrug Rhenen. Ontvangen via procesmanager – Gemeente Rhenen.

10-12-2018 – Besluit Provinciale Staten Utrecht met betrekking tot verbreding Rijnbrug in Rhenen. Geraadpleegd van https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-06/ps2018mme24-02_besluit_rijnbrug.pdf.

Website provincie Utrecht – project N233 Rhenen, Rijnbrug. Geraadpleegd van: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/mobiliteit/wegenprojecten/n233-rhenen-rijnbrug#Maatregelen>.

Rapport – Notitie Reikwijdte en Detailniveau N233 Rijnbrug Rhenen. Geraadpleegd van: <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-06/Notitie%20Reikwijdte%20en%20Detailniveau%20N233%20Rijnbrug.pdf>.

Rapport – Programma-Aanpak 2018-2022: Slim, Duurzaam en Gezond – Bereikbaarheidsagenda. Geraadpleegd van: https://www.regiofoodvalley.nl/fileadmin/regiofoodvalley.nl/documenten/190815_Bereikbaarheidsagenda_Regio_Foodvalley_2018-2022_DEF_eindopmaak_printversie.pdf.

29-09-2020 – Statenbrief – Provincie Utrecht - N233 Verbreding Rijnbrug Rhenen vaststelling Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Geraadpleegd van: <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-10/provincie%20Utrecht%20Statenbrief%20Vaststelling%20Notitie%20Reikwijdte%20en%20Detailniveau%20Rijnbrug%20Rhenen.pdf>.

01-01-2016 Statuut gemeenschappelijke regeling Regio Food Valley. Geraadpleegd van: <https://www.regiofoodvalley.nl/organisatie/samenwerking-bestuur>.

Bijlage 2: Interview guide

Het interview richt zich op de rol van regionale samenwerkingsverbanden Regio Food Valley en Regio Rivierenland binnen het infrastructurele vraagstuk rondom de Rijnbrug. Het interview focust zich op de kansen en knelpunten die er voor deze verbanden liggen in de agendering van een bovenlokaal infrastructureel vraagstuk, zoals de Rijnbrug in Rhenen, bij provinciale overheden. Hierbij komt het huidige proces van aanpak/agendering van bovenlokale infrastructurele vraagstukken door lokale overheden aan bod. Vervolgens zal worden ingegaan op de vraag hoe er op verschillende niveaus (lokaal, interlokaal, regionaal) gedacht wordt over de tussenkomst van een informele overheid, zoals Regio Food Valley en Regio Rivierenland, in dit proces.

Begin van het interview:

- Toestemming voor opname vragen.
- Voorstellen onderzoeker en introductie/aanleiding interview

Algemeen

Concept/Code	Vraag
	Wat is uw rol of op welke wijze bent u betrokken bij het project omtrent de verbreding van de Rijnbrug?
MLG	Wat vindt u van de manier waarop de taken (wat betreft) ruimtelijke ordening zijn georganiseerd in Nederland?
MLG	Hoe is volgens u het proces van agendering tot besluit rondom de aanpak c.q. de aanloof fase (planningsfase, zie literatuur) van de Rijnbrug verlopen?
Secundaire stakeholder	Hoe denkt u, vanuit uw rol of betrokkenheid bij het project, over de aanpak van de lokale overheid (gemeente) van het infrastructurele vraagstuk? <u>Welke rol speelt de gemeente eigenlijk?</u> (Vooral procesmatig. Is dit op de juiste wijze aangepakt?).
Secundaire stakeholder	Denkt u dat een gemeente voldoende (wettelijke) mogelijkheden heeft om een infrastructureel vraagstuk te agenderen bij de provincie?
MLG	Kunt u een aantal zaken noemen die goed zijn gegaan (in het proces) bij de aanpak van het vraagstuk en de samenwerking tussen verschillende overheden daarbij? (Denk daarbij aan: 1. Organisatorisch 2. Regionale afstemming etc.)
MLG	Kunt u een aantal zaken noemen die minder goed zijn gegaan? → Heeft u hiervoor een mogelijke oplossing?
Secundaire stakeholders	Heeft u ergens in het traject gemerkt u dat er moeilijkheden zijn wat betreft de agendering van het vraagstuk? Zo, ja. Kunt u voorbeelden geven. Waardoor denkt u dat deze moeilijkheden zijn ontstaan?
Informele overheid	In welk stadium/op welk moment is Regio Food Valley/Rivierenland aan gaan haken? → Waarom is dat specifieke moment gekozen?

(Grofweg gericht op) regionaal samenwerkingsverband

Informele overheid	Welke rol speelt Regio Food Valley/Rivierenland tussen de provincie en de gemeenten in relatie tot de aanpak van het lokale infrastructurele vraagstuk?
--------------------	---

MLG/informele overheid	Hoe wordt/werd deze rol bepaald?
MLG/informele overheid	Wat is de status van deze rol?
MLG/informele overheid	Door wie of wat wordt de rol van het samenwerkingsverband bepaald?
Informele overheid	Heeft het samenwerkingsverband binnen het project bepaalde bevoegdheden?
Informele overheid	Als u iets aan de huidige rol kon veranderen, wat zou dit dan zijn?
IO Kansen	Waar liggen volgens u de kansen voor het samenwerkingsverband m.b.t. het project rondom de Rijnbrug? → Bezien vanuit de mogelijkheden die het samenwerkingsverband met zich meebrengt? Denk aan flexibiliteit die de gemeente niet heeft, het netwerk van het samenwerkingsverband, de aanvullende/bredere kennis etc. etc.
IO Knelpunten	Waar liggen volgens u de moeilijkheden wat betreft het samenwerkingsverband en de aanpak van het lokale infrastructurele vraagstuk? Waar ligt de verantwoording? Democratische gehalte? Stroperig? Bureaucratisch?

(Grofweg gericht op) gemeente

Secundaire stakeholder	Hoe heeft u vanuit uw rol (ambtelijk of bestuurder) geprobeerd het infrastructurele vraagstuk te agenderen?
MLG/Informele overheid	Hoe denkt u over de rol van het samenwerkingsverband bij de agendering van het infrastructurele vraagstuk?
Secundaire stakeholder/ informele overheid	Kunt u vanuit uw rol bij de gemeente voor- of nadelen benoemen die het samenwerkingsverband voor uw organisatie in relatie tot de agendering van het lokale vraagstuk met zich meebrengt?
IO Kans	<u>Voordeel:</u> Een grotere speler laat gemakkelijker van zich horen? Wordt serieuzer genomen? Is de mate van expertise toegenomen? Kunnen gemeenten meer subsidie verkrijgen? Voelt u zich meer gehoord bij de regionale overheid?
IO Knelpunt	<u>Nadeel:</u> Verlies zelfstandigheid? Minder zelf beslissen? Machtsverhoudingen? Kosten (tijd en geld)?
IO Kans	Welke kansen liggen er volgens u voor een samenwerkingsverband als Regio Food Valley/Rivierenland bij de aanpak van het vraagstuk?
IO Kans	Wat kan het samenwerkingsverband wel wat de gemeente niet kan?
IO Knelpunt	Wat zijn de knelpunten voor regio Food Valley/Rivierenland in relatie tot gemeenten?

(Grofweg gericht op) provincie

MLG/informele overheid	Wat is de binnen het project positie van het samenwerkingsverband in relatie tot de provincie (en gemeente)?
MLG	Hoe is deze positie binnen de bredere organisatiestructuur bepaald?
Informele overheid	Hoe denkt u over de rol van het samenwerkingsverband bij de agendering van het infrastructurele vraagstuk?



IO Kans	Op wat voor wijze kan volgens u het samenwerkingsverband een bijdrage leveren aan het proces van agenderen?
Informele overheid	Hoe denkt u over die bijdrage van het samenwerkingsverband bij de agendering van het infrastructurele vraagstuk?
Primaire stakeholder/ informele overheid	Wordt het samenwerkingsverband betrokken bij besluitvorming? Zo ja, op wat voor wijze (hoe?)?
Informele overheid	Heeft het samenwerkingsverband beslissingsbevoegdheid?
Primaire stakeholder	Kunt u vanuit uw rol bij de provincie voor- of nadelen benoemen die het samenwerkingsverband in relatie tot de agendering van het lokale vraagstuk met zich meebrengt ten opzichte van de gemeente?
Informele overheid	Bent u van mening dat het samenwerkingsverband een bijdrage heeft geleverd in het proces rondom het project Rijnbrug in Rhenen? Zo ja, Hoe zou u deze bijdrage omschrijven?

Overig

	Zijn er nog onderwerpen met betrekking tot het project die we nog niet of nog niet voldoende hebben besproken?
--	--

Afsluiting

Hartelijk dank voor uw tijd. Mocht het nodig zijn, mag ik u dan op een later tijdstip met u contact opnemen?

	Heeft u nog vragen of opmerkingen?
--	------------------------------------

Bijlage 3: Transcripten interviews