

Samenwerking bij Ontsnipperende Maatregelen Rondom Rijksinfrastructuur

Masterthesis J.J.L. Schaap





Samenwerking bij Ontsnipperende Maatregelen Rondom Rijksinfrastructuur

Colofon

Jan-Willem Schaap

Juli 2017

Socio-spatial Planning

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

S21867772

janwillemschaap18@gmail.com

j.j.l.schaap@student.rug.nl

Begeleiders:

**Prof. dr. E.J.M.M. Arts | Bijzonder hoogleraar Milieu en Infrastructuur
Planning**

A. Hofland MSC | Rijkswaterstaat

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Programma's Projecten & Onderhoud (PP0)

Rijkswaterstaat

Voorwoord

Deze thesis vormt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de master Socio-spatial planning aan de Rijksuniversiteit Groningen dat in samenwerking met Rijkswaterstaat tot stand is gekomen. Dit onderzoek heb ik mogen schrijven op de afdeling Werkwijze Techniek en Technisch Management van het organisatieonderdeel programma's projecten en onderhoud (PPO). Door middel van dit onderzoek wordt geprobeerd inzichtelijke te maken hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij het Meerjarenprogramma Ontsnippering heeft plaatsgevonden. Tevens worden aanbevelingen gegeven om enerzijds de sterke punten van de samenwerking te behouden en anderzijds de toekomstige samenwerking te verbeteren.

Er zijn een aantal mensen die ik wil bedanken. Allereerst Prof. dr. Jos Arts voor de begeleiding en de waardevolle feedback op mijn stukken. Ten tweede wil ik mijn directe begeleider Adam Hofland bedanken voor alle nuttige informatie en de prettige samenwerking binnen Rijkswaterstaat. In het bijzonder wil ik alle respondenten van de interviews en de focusgroep danken voor de waardevolle en interessante gesprekken die ik met hen heb mogen voeren en de tijd die ze voor mij vrijgemaakt hebben.

De afronding van deze scriptie betekent ook het einde van een mooie studententijd in Groningen. Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken die mij gedurende mijn studietijd gesteund hebben.

Samenvatting

In 2004 werd er door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gestart met het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). Het doel van het MJPO is het tegengaan van de versnipperende werking van de bestaande vervoerinfrastructuur door het creëren van meer samenhang tussen natuurgebieden. Voor een goed ontsnipperingsbeleid en een juiste uitvoering hiervan is een gebiedsgerichte integrale aanpak cruciaal. De focus moet liggen op goede en efficiënte samenwerking tussen de verschillende overheidslagen en een goede samenwerking met alle andere betrokken partijen. Tot voorkort was het niet duidelijk hoe de samenwerking tussen de verschillende publieke partijen is verlopen. Tevens was het niet duidelijk hoe na het wegvallen van het MJPO in 2018 de samenwerking vorm moet krijgen.

Dit onderzoek heeft met behulp van het Institutional Analysis and Development framework (IAD) en Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) inzichtelijk gemaakt hoe de samenwerking tussen de partijen die betrokken zijn bij het MJPO in de afgelopen jaren is verlopen. Er worden aanbevelingen gegeven om enerzijds de sterke punten van de samenwerking te behouden en anderzijds de toekomstige samenwerking te verbeteren.

Onderzoeksdata zijn verzameld door middel van literatuur, documenten, semi-gestructureerde interviews en een focusgroepdiscussie. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking op een aantal aspecten succesvol verloopt maar dat er zowel op landelijk als projectniveau nog steeds institutionele belemmeringen en faalfactoren bestaan die verbetering behoeven.

De voornaamste succesfactoren en institutionele kansen die uit dit onderzoek naar voren komen zijn: een heldere project- en programmascope, gemeenschappelijke doelstellingen, gedeelde financiering, transparante communicatie, betrouwbaarheid, gebiedsgerichte aanpak en het van tevoren uitkristalliseren van belangen in samenwerkingsovereenkomsten.

Toekomstige verbeterpunten zijn met name de afstemming met het beheer en onderhoud, het toetsen van het ecologisch functioneren, de regierol van de provincies en het informeren van stakeholders tijdens de start van nieuwe projecten.

Tot slot is het belangrijk om het samenwerking- en kennisnetwerk dat inmiddels opgebouwd is rondom het MJPO te continueren na het aflopen van het MJPO. Landelijke afstemming wordt daarbij cruciaal.

Trefwoorden: Meerjarenprogramma Ontsnippering, publiek-publieke samenwerking, Institutional Analysis and Development framework, Strategisch Omgevingsmanagement

Inhoudsopgave

1. Introductie	8
1.1 Aanleiding	8
1.1.1 Het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)	8
1.1.2 Institutionele gebiedsgerichte opgave	10
1.2 Probleemstelling.....	11
1.3 Doelstelling.....	11
1.4 Onderzoeksvragen	12
1.5 Relevantie.....	12
2. De Beleidscontext	14
2.1 Verloop MJPO	14
2.2 Achterliggende (politieke) beleid	16
2.3 Infrastructuurrealisatie in Nederland.....	18
2.4 Besluitvormingsproces MJPO	20
2.5 Verschillende institutionele instrumenten MJPO.....	24
3. Methodologie.....	26
3.1 Structuur van het onderzoek.....	26
3.2 Literatuuronderzoek.....	26
3.3 Case studies & keuze.....	26
3.4 Focusgroepdiscussie.....	28
3.5 Analyse van de resultaten.....	29
3.6 Ethiek en beperkingen.....	29
4.Theorie	30
4.1 Gebiedsgerichte aanpak.....	30
4.1.1 Van een lijnbenadering naar een gebiedsbenadering.....	30
4.1.2 Planningtheoretisch perspectief	32
4.2 Publiek-publieke Samenwerking	33
4.2.1 Succes-faalfactoren publiek-publieke samenwerking.....	34
4.3 Institutional Analysis and Development framework.....	37
4.4 Conceptueel model.....	41
5.Resultaten.....	43
5.1 Samenwerking op landelijk niveau	43
Arena Policy making & Programming.....	43
5.2 Case Laarderhoogt.....	51
5.3 Case Maanschoten (Kootwijkerzand)	74
6. Focusgroepdiscussie	96
7. Conclusie en aanbevelingen	103
7.1 Deelvraag 1	103
7.2 Deelvraag 2	104
7.3 Deelvraag 3	105
7.4 Deelvraag 4	106
7.5 Aanbevelingen	107
7.6 Hoofdvraag & Discussie	109
7.7 Reflectie	111
Literatuurlijst:	113
Bijlage A Interview guides	116
Bijlage B Afspraken interviews.....	124

Lijst van figuren

Figuur 1: Pijlers duurzame leefomgeving.....	17
Figuur 2: Besluitvoering MIRT.....	19
Figuur 3: Verhouding Systems Engineering tot een levenscyclus van een systeem.....	23
Figuur 4: Twee verschillende aanpakken van weg infrastructuurplanning.....	31
Figuur 5: Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur ontwikkeling.....	31
Figuur 6: Het interne model van de actiesituatie.....	37
Figuur 7: De actiesituatie plus de “rules”.....	38
Figuur 8: Systems Engineering en levenscyclus van een systeem t.o.v. de vier action arena’s....	40
Figuur 9: Bovenaanzicht Ecoduct Laarderhoogt.....	51
Figuur 10: Schets bovenaanzicht ecoduct Laarderhoogt.....	52
Figuur 11: Ligging van het Ecoduct Laarderhoogt.....	52
Figuur 12: Bovenaanzicht Faunapassage Maanschoten.....	74
Figuur 13: Ligging van ontsnipperende maatregelen op de Veluwe.....	74

Lijst van tabellen

Tabel 1 : Overzicht respondenten interviews landelijk niveau.....	27
Tabel 2 : Overzicht Strategisch Omgevingsmanagement.....	35
Tabel 3 : IAD framework met een overzicht van de verschillende action arena’s en rules.....	40
Tabel 4 : Overzicht respondenten interviews landelijk niveau.....	43
Tabel 5 : Resumé Samenwerking op landelijke schaal en tot stand komen MJPO.....	50
Tabel 6 : Overzicht respondenten case Laarderhoogt, ontwikkeling.....	53
Tabel 7 : Overzicht respondenten case Laarderhoogt, realisatie.....	59
Tabel 8 : Overzicht respondenten case Laarderhoogt, beheer en onderhoud.....	64
Tabel 9 : Overzicht respondenten case Laarderhoogt, Strategisch Omgevingsmanagement.....	68
Tabel 10: Resumé Ontwikkelfase en Realisatiefase Laarderhoogt.....	72
Tabel 11: Resumé Beheer en Onderhoud & SOM Laarderhoogt.....	73
Tabel 12: Overzicht respondenten Maanschoten, ontwikkeling.....	76
Tabel 13: Overzicht respondenten Maanschoten, realisatie.....	81
Tabel 14: Overzicht respondenten Maanschoten, beheer en onderhoud.....	86
Tabel 15: Overzicht respondenten Maanschoten, Strategisch Omgevingsmanagement.....	90
Tabel 16: Resumé Ontwikkelfase en Realisatiefase, Maanschoten.....	94
Tabel 17: Resumé Beheer en Onderhoud & SOM Maanschoten.....	95
Tabel 18: Deelnemers focusgroepdiscussie.....	96

Lijst van afkortingen

RWS	Rijkswaterstaat
PPO	Programma's Projecten en Onderhoud
MJPO	Meerjarenprogramma Ontsnippering
V&W	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel
EZ	Ministerie
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
NNN	Natuurnetwerk Nederland
SOM	Strategisch Omgevingsmanagement
IAD	Institutional Analysis and Development
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
BO-MIRT	Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
SVIR	structuurvisie infrastructuur en ruimte
SE	Systems Engineering
OVS'en	Ontwerpvoorschriften
BROM	Beleid en Realisatie Ontsnipperende Maatregelen
PPS	Publiek-private samenwerking
DWW	Dienst weg- en waterbouwkunde
GNR	Goois Natuur Reservaat
WNN	West-Nederland-Noord
ON	Oost-Nederland
EMVI	Economisch Meest Voordelige Inschrijving
SNL	Subsidie Natuurbeheer
IPO	Interprovinciaal Overleg
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
NGE	Niet Gesprongen Explosieven

1. Introductie

1.1 Aanleiding

1.1.1 Het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)

In 2004 werd er door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gestart met het MJPO, een gebiedsgericht ontsnipperingsbeleid ten aanzien van de rijksinfrastructuur (V&W et al 2004). Het doel van het MJPO is het tegengaan van de versnipperende werking van de bestaande vervoerinfrastructuur; rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen. Door het vergroten van natuurgebieden, het herstel van milieukwaliteit en door het creëren van meer samenhang tussen natuurgebieden wordt er getracht de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland te verbeteren (V&W et al 2004).

Versnippering is een van de Hoofdoorzaken van de achteruitgang van flora en fauna in Nederland. De versnippering wordt met name veroorzaakt door wegen, spoorwegen en waterwegen. De aanleg en het gebruik van de wegen hebben een viertal negatieve effecten op de natuur: (MJPO, 2005).

1. Verlies van leefgebied
(Natuurlijk leefgebied wordt vervangen door rails, asfalt of water. Ook bij verbreding van (spoor)wegen of het kanaliseren en beschoeien van waterwegen verdwijnt leefgebied).
2. Barrière-effecten
Het doorsnijden van een leefgebied zorgt ervoor dat een gebied te klein wordt om nog een levensvatbare populatie van een bepaalde plant- of diersoort te herbergen. Ook zal door de geïsoleerde ligging het gebied moeilijker bereikbaar zijn voor rekolonisatie door de soorten die zijn verdwenen
3. Faunaslachtoffers
Het meest zichtbare en bekende effect van (spoor)wegen vormen de aanrijdingen met dieren.
4. Verstoring vervuiling en verdroging
Aanleg en gebruik van infrastructuur veroorzaakt kwaliteitsverlies van het omringende gebied.

In de praktijk versterken deze effecten elkaar door onderlinge interactie. De maatregelen van het MJPO hebben vooral betrekking op het voorkomen of beperken van barrière-effecten en faunaslachtoffers door het uitvoeren van mitigerende maatregelen. (MJPO, 2005). Mitigerende maatregelen zijn gericht op het verminderen van de optredende negatieve effecten. Met betrekking tot rijkswegen zijn dat bijvoorbeeld ecoducten, faunatunnels en wildkerende rasters (Cuperus, 2004). Uit onderzoek is gebleken dat ontsnipperingsmaatregelen effect sorteren waardoor er minder dieren de wegen, spoorlijnen en vaarwegen op een onveilige manier

oversteken. Hierdoor is het aantal aanrijdingen met deze dieren afgenomen en zijn de populaties van verschillende diersoorten (zoals bijvoorbeeld de das) er op vooruitgegaan (V&W et al 2004).

Het voornaamste doel van het MJPO is het verbeteren van de EHS. De EHS bestaat uit een samenhangend landelijk netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden en de verbindingen daartussen (de Boer et al., 2008). De EHS beschermt en verbindt natuurgebieden en bevordert zo migratie en instandhouding van dieren en planten waardoor de biodiversiteit in Nederland verbeterd wordt. Ook levert de EHS een bijdrage aan een hogere belevingswaarde van het Nederlandse landschap (MJPO,2013b). De EHS is in beleidsplannen vastgelegd en heeft een beschermde status. De primaire verbindingzones van het EHS-beleid, ook wel ecologische verbindingzones genoemd, zijn in eerste instantie bedoeld voor de uitwisseling van één of enkele doelsoorten op lokaal of regionaal schaalniveau. (MJPO,2013a). In 2000 is de EHS verder uitgebouwd met zogenoemde robuuste verbindingen. Robuuste verbindingen combineren meerdere strategieën voor het verbeteren van de ruimtelijke samenhang van netwerken: vergroten, verbinden en verdichten. Daardoor kunnen deze over grotere afstanden effectief zijn en verbeteren zij de ruimtelijke samenhang tussen regio's op nationaal niveau. Robuuste Verbindingen bestaan dus uit een combinatie van nieuwe leefgebieden en verbindingzones en worden ingericht voor een groot aantal doelsoorten van meerdere ecosysteemtypen (vos et al, 2005).

Het MJPO wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat en ProRail, in samenwerking met en onder regie van de provincies. Het beheer van de meeste grote waterwegen (rivieren, kanalen, meren) en wegen gebeurt door Rijkswaterstaat. ProRail is verantwoordelijk voor het beheer van projecten rondom het spoor. Naast de decentrale overheden hebben ook veel maatschappelijke partijen een groot belang bij de ontsnippering van de rijksinfrastructuur. Betrokken organisaties zijn bijvoorbeeld de Stichting Natuur en Milieu en Staatsbosbeheer (V&W et al 2004). Tot slot zijn er ook veel marktpartijen betrokken bij het MJPO. Voorbeelden hiervan zijn aannemers maar ook minder voor de hand liggende partijen zoals ontwikkelaars van woningbouwprojecten en bedrijventerreinen.

De essentie van de uitvoeringsstrategie van het MJPO betreft de volgende vier punten (V&W et al 2004):

1. Er is uitwisseling van informatie tussen het Rijk en andere overheden en/of betrokken partijen
2. Aanpak van de knelpunten door het Rijk heeft in veel gevallen alleen zin als provincies en/of andere betrokken partijen ook investeren
3. Er is een gezamenlijke gecoördineerde planning tussen het Rijk, andere overheden en/of betrokken partijen
4. Er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij lopende initiatieven (meekoppelkansen)

Het doel van het MJPO is om 178 knelpunten in Nederland op te lossen (MJPO, 2016). Een knelpunt wordt opgelost door één of meerdere maatregelen. Het aantal maatregelen is afhankelijk van bijvoorbeeld de lengte van de weg die ontsnipperd moet worden. Tot op heden zijn 107 knelpunten opgelost door middel van een groot aantal verschillende maatregelen. (MJPO, 2016). Voorbeelden van deze maatregelen zijn ecoducten, faunatunnels, duikers met loopstroken, en boombruggen (MJPO, 2013a).

1.1.2 Institutionele gebiedsgerichte opgave

In het verleden is de versnippering voornamelijk ontstaan omdat landschap en overige omgevingsaspecten maar in beperkte mate betrokken werden bij de planning van de rijksinfrastructuur. De rijksinfrastructuurplanning had een sectorale focus waardoor er weinig overleg gepleegd werd door de overheid met andere sectoren en belanghebbende groepen actief binnen de ruimtelijke ordening (Heeres, 2017). Het aanleggen van een weg werd gedaan vanuit een zogenaamde lijngerichte benadering; er werd voornamelijk gekeken naar de weg zelf en een smalle strook daaromheen. Ook werden natuurgebieden versnipperd omdat de omgeving van de snelweg een gewilde plaats is om te bouwen vanwege de goede bereikbaarheid. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de vele bedrijventerreinen langs de snelwegen.

Sinds 1990 is er meer kennis ontwikkeld over en ervaring opgedaan met de versnipperingsproblematiek. Men concludeerde dat het ecologisch functioneren van gebieden alleen maar goed kan worden beoordeeld en ook worden beïnvloed als de verschillende aspecten van inrichting en gebruik van de ruimte in samenhang in beschouwing genomen worden. Hierdoor is bij de uitvoering van het MJPO de gebiedsgerichte aanpak centraal komen te staan (V&W et al 2004). Deze gebiedsgerichte benadering is een gezamenlijke aanpak van een aantal samenhangende problemen, kansen of ambities binnen een gebied. Waar er eerder sprake was van een meer gescheiden, sectorale aanpak wordt er nu via deze gebiedsgerichte aanpak veel meer samengewerkt tussen overheden en belanghebbende partijen. Het doel van deze integrale aanpak van projecten is het creëren van een bepaalde meerwaarde. Deze meerwaarde kan bestaan uit draagvlak, een gedeelde financiering of uit ruimtelijke kwaliteit (V&W et al. 2008).

Mede door de politiek ingegeven bezuinigingen op de overheidsfinancieringen voor ontsnipperingsprojecten en omdat ontsnipperingsmaatregelen alleen goed functioneren als ze gezamenlijk ontwikkeld, gerealiseerd en onderhouden worden is RWS genooddaakt om intensief samen te werken met decentrale overheden en diverse andere partijen (Cuperus, 2004). Andere partijen zoals belangengroepen hebben veel gebiedskennis en daarmee inzicht in de haalbaarheid van de maatregelen. Ook kunnen ze daadwerkelijk maatregelen uitvoeren, bijvoorbeeld door het afsluiten van beheersovereenkomsten met agrariërs (Cuperus, 2004).

Doordat RWS meer met regionale partners dient samen te werken is hij in een nieuw speel- en krachtenveld terecht gekomen. Rijksmiddelen zijn in toenemende mate beschikbaar gesteld aan provincies en gemeenten. Overheveling van taken en herverdeling van budgetten vraagt om zowel een betere verticale als horizontale samenwerking met onze publieke en private partners, zodat er maatschappelijke waarde vanuit een gezamenlijke gebiedsopgave gerealiseerd kan worden (Rijkswaterstaat, 2017a). Diverse publieke en private partijen hebben echter wel verschillende belangen bij ontsnipperingsmaatregelen. Niet alleen het Rijk maar ook provincies, gemeenten en andere omgevingspartijen zoals Stichting Natuur en Milieu en Staatsbosbeheer geven hiervoor specifieke kaders mee. De gelaagdheid van het overheidssysteem dat we in Nederland kennen, zorgt daarbij voor een zogenaamde multi-level governance dynamiek (Eldenbos & Teisman, 2013). Deze dynamiek tussen de verschillende partijen is mogelijk van invloed op de manier waarop ontsnipperingsmaatregelen tot stand komen, gerealiseerd en onderhouden worden. Het 'multi-level' deel refereert aan de afhankelijkheid van de verschillende publieke organisaties (instituten) die op verschillende niveaus acteren: denk aan het Rijk, provincies en gemeenten. Het 'governance' deel gaat over de afhankelijkheid tussen

publieke en niet publieke actoren (Bache & Flinders, 2004). De keuzes die partijen maken om tot ontwikkelingen over te gaan is afhankelijk van de belangen van partijen. De verschillende keuzes bepalen de kansen en barrières die er ontstaan om tot goede samenwerking te komen zodat duurzame ontsnipperingsmaatregelen gerealiseerd kunnen worden.

1.2 Probleemstelling

Voor een goed ontsnipperingsbeleid en een juiste uitvoering hiervan is een gebiedsgerichte integrale aanpak cruciaal. De focus moet liggen op goede samenwerking tussen de verschillende overheidslagen en een goede samenwerking met alle andere betrokken partijen. (V&W et al 2004). De omschakeling naar deze aanpak is echter niet eenvoudig, omdat de huidige infrastructuurnetwerken en haar gerelateerde instituties een lange geschiedenis hebben vanuit een sterke sectorale aanpak (Hijdra et al., 2015). De verschillende instituties hanteren nog vaak hun eigen kaders voor het realiseren van een duurzame leefomgeving en specifiek voor ontsnipperingsmaatregelen rondom de rijksinfrastructuur. Verschillen in achtergrond, belangen en visie kunnen leiden tot een inefficiënte samenwerking met als gevolg verspilling van middelen, inferieure uitkomsten van projecten en het niet behalen van de gestelde doelen. Tot op heden is het nog niet duidelijk hoe de samenwerking tussen de verschillende publieke partijen verlopen is. Ook is het niet duidelijk hoe de samenwerking in de toekomst vorm moet krijgen na het wegvallen van het MJPO. Door het stoppen van het MJPO in 2018 vervalt de financiering voor ontsnipperingsmaatregelen en is er geen coördinatie meer door een centraal coördinatiepunt. In de toekomst moeten er nog steeds gebieden worden ontsnipperd. Om dit na het wegvallen van het MJPO op een efficiënte wijze te kunnen (blijven) doen is er meer inzicht nodig in het huidige functioneren van de publieke samenwerking. Ook is er inzicht nodig in de wijze waarop de actuele samenwerkingsnetwerken intact kunnen blijven na het wegvallen van het MJPO.

1.3 Doelstelling

De oorspronkelijke opdracht die door het coördinatiepunt MJPO werd geformuleerd bestond uit een evaluatief onderzoek waarmee inzichtelijk gemaakt werd hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen heeft plaatsgevonden. Wat ging goed, wat ging minder en hoe kan de samenwerking verbeterd worden zodat de natuurmaatregelen zoveel mogelijk effect sorteren.

Door middel van dit onderzoek wordt geprobeerd inzichtelijk te maken hoe de samenwerking tussen deze verschillende partijen die betrokken zijn bij natuurmaatregelen rondom rijksinfrastructuur heeft plaatsgevonden. Hierbij wordt voornamelijk ingegaan op de rol van Rijkswaterstaat in relatie tot andere partijen. Ook wordt er gepoogd om aanbevelingen te geven om enerzijds de sterke punten van de samenwerking te behouden en anderzijds de toekomstige samenwerking te verbeteren zodat ontsnipperingsprojecten efficiënter ontwikkeld, gerealiseerd en onderhouden kunnen worden.

1.4 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur, hoe kunnen in de toekomst de zwakke punten binnen deze samenwerking verbeterd worden en hoe kunnen de sterke punten worden gecontinueerd?

Deelvragen:

1. Wat zijn de institutionele voorwaarden om te komen tot goede samenwerking bij het realiseren van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur? (gebiedsgerichte aanpak, publiek-publieke samenwerking (som)) **(theoretisch)**
2. Welke institutionele kansen en belemmeringen zijn er in de samenwerking tussen partijen bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur? (IAD framework) **(toepassing/empirisch)**
3. In welke mate komen de succes- en faal factoren voor samenwerking uit de literatuur overeen met de succes- en faal factoren die verschillende publieke partijen ervaren in de praktijk? **(toepassing / empirisch)**
4. Hoe zien de betrokken partijen de samenwerking bij ontsnipperingsmaatregelen in de toekomst voor zich na het aflopen van MJPO? **(algemeen)**
5. Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden na het vergelijken van bepalende factoren uit de praktijk met de theorie zodat de samenwerking tussen de verschillende partijen in de toekomst kan worden verbeterd? (theorie versus empirie) **(toepassing)**

1.5 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Door slechte samenwerking kunnen problemen ontstaan gedurende de voorbereiding, realisatie en onderhoud van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur. Deze problemen kunnen leiden tot het te langzaam tot stand komen van ontsnipperingsmaatregelen, het inefficiënt inzetten van publieke middelen voor ontsnipperingsmaatregelen, kwalitatief minderwaardige ontsnipperingsmaatregelen en slecht onderhoud aan bestaande ontsnipperingsmaatregelen. Dit onderzoek streeft ernaar om aanbevelingen te formuleren waardoor de samenwerking in de toekomst kan worden verbeterd zodat deze problemen in mindere mate of niet meer voorkomen. In de vorige paragrafen is het duidelijk geworden dat een gebiedsgerichte aanpak en goede samenwerking tussen publiek-publieke partijen essentieel is voor succesvolle ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur. Het huidige onderzoek focust daarom op de samenwerking die tussen betrokken publieke partijen heeft plaatsgevonden, gedurende de voorbereiding, realisatie en onderhoud van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Ook wordt er gepoogd een aanbeveling te geven hoe de samenwerkingsnetwerken die tot nu toe zijn opgebouwd kunnen worden gecontinueerd na het stoppen van het MJPO.



Wetenschappelijke relevantie

Daarnaast zal er in deze scriptie gebruik gemaakt worden van wetenschappelijke literatuur betreffende gebiedsgerichte aanpak, publiek-publieke samenwerking, Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) en het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom (2011). Er wordt getest of de principes van SOM aanwezig zijn bij de samenwerking. Het IAD framework wordt gebruikt om op een systematische wijze het besluitvormingsproces in een multi-stakeholder setting te ontrafelen. Om dit framework toepasbaar te maken voor ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur wordt het framework uitgebreid met de arena onderhoud. Dit is nog nooit eerder gedaan waardoor er na de afronding van dit onderzoek nog eens kritisch gereflecteerd kan worden op de bruikbaarheid van het framework voor dergelijke onderzoeken en meer specifiek voor de arena onderhoud.

2. De Beleidscontext

Voorafgaand aan het theoretisch hoofdstuk is het noodzakelijk om te begrijpen hoe het MJPO tot op heden is verlopen en hoe het MJPO zich verhoudt tot de Europese en landelijke politiek en de hedendaagse duurzaamheidsdoelstellingen. Ook is van belang om te begrijpen hoe het ruimtelijke- en mobiliteitsbeleid in Nederland tot stand komt, hoe het besluitvormingsproces bij het MJPO werkt en uit welke verschillende institutionele instrumenten het MJPO bestaat. Deze verschillende aspecten vormen de basis van de samenwerking bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur.

2.1 Verloop MJPO

Selectie van de knelpunten

In mei 2004 presenteren de ministers van V&W, LNV en VROM het MJPO. De start van het MJPO is echter ongeveer drie jaar eerder. In mei 2001 is het nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 toegezonden aan de Tweede kamer. Hierin wordt gesproken dat een groot deel van de geïnventariseerde knelpunten van het hoofdwegennet moet worden opgelost (Blekemolen et al., 2009). Om de MJPO-doelstellingen te realiseren moeten beleidskeuzen worden gemaakt en moeten vooraf de knelpunten per leefgebied worden bepaald. Hiervoor is het van belang om te weten: (V&W et al 2004).

- Hoe precies bestaande en de wenselijke ecologische infrastructuur in elkaar zit
- Wat daarin de rol is van de aanwezigheid van barrières door vervoersinfrastructuur
- Welke ontsnipperingsmaatregelen in welke onderlinge samenhang nodig zijn voor welke soorten planten en dieren

Om deze informatie te vergaren zijn drie stappen ondernomen.

1. Een verkenning per provincie naar de regionaal gesignaleerde versnipperingsknelpunten en een provinciale prioritering daarvan.

Per provincie is een verkenning uitgevoerd naar alle knelpunten tussen enerzijds de EHS(NNN) en anderzijds de rijksinfrastructuur. Samen met vertegenwoordigers van de regionale directies van Rijkswaterstaat, de provincies, Prorail, de waterschappen en enkele betrokken maatschappelijke organisaties zijn in workshops aan de hand van kaarten van de provinciale en nationale ecologische en verkeersinfrastructuren, de ontsnipperingsknelpunten binnen de rijksinfrastructuur geïnventariseerd. Vervolgens is een lijst gemaakt van de meest belangrijke en urgente knelpunten (V&W et al 2004)

2. Een onderzoek naar de ecologische versnipperingsknelpunten op netwerkniveau binnen de EHS (NNN) en de ecologische winst bij het oplossen daarvan.

Onderzoeksinstituut Alterra heeft ten behoeve van het MJPO de knelpunten tussen EHS (NNN) en infrastructuur in beeld gebracht. In de studie is nagegaan welke ecologische netwerken doorsneden worden door infrastructuur. De knelpunten zijn vervolgens geprioriteerd op basis van de ecologische winst (V&W et al 2004)

3. Selectie van prioritaire gebieden vanuit nationaal oogpunt.

Naast de prioritaire knelpunten uit de provinciale workshops en de ecologische winst op basis van het Alterra onderzoek is een aantal prioritaire gebieden gelokaliseerd, die nationaal belang hebben. Deze gebieden zijn mede bepaald op basis van de inventarisatie van de coalitie Nederland Natuurlijk. Dit is een samenwerkingsverband tussen de verschillende natuur- en milieuorganisaties (V&W et al 2004). Na deze verkenning, selectie en prioritering zijn alle knelpunten in kaart gebracht en is er een programmaboek opgesteld waar per provincie alle knelpunten uiteengezet worden.

Verdere verloop

Tussen 2004 en 2009 is er hard gewerkt aan het oplossen van knelpunten. In 2009 zijn er dan ook al 43 knelpunten opgelost. (MJPO, 2009). Het aantal opgeloste knelpunten liep wel achter op schema omdat de beschikbare capaciteit voornamelijk was ingezet voor het gereed maken van projecten voor uitbesteding of uitvoering. Ook door gebiedsgerichte aanpak waren veel van de prioritaire knelpunten wel geprogrammeerd maar nog niet opgelost ondanks de gewenste urgentie. Toch waren er grote vorderingen gemaakt, in 2009 was het voor vrijwel alle knelpunten duidelijk geworden welke maatregelen noodzakelijk waren. Met name bij het spoor was er een grote stap gemaakt doordat ProRail systematisch in alle provincies de voorbereiding van de spoorknelpunten ging bundelen.

Vanaf 2010 werd het programma ingrijpend veranderd. Vanwege de economische crisis was het kabinet Rutte-I genoodzaakt om te bezuinigen. Dit had grote gevolgen had voor het MJPO. Op 20 oktober 2010 kondigde het kabinet een investeringsstop aan op de rijksbudgetten voor het landelijk gebied. Er kwam een nieuw akkoord tussen het Rijk en de Provincies tot stand, het zogeheten onderhandelingsakkoord Natuur. Door dit akkoord kwam de rijkstaak voor de robuuste verbindingen te vervallen. Ook werd de Ecologische Hoofdstructuur herijkt en verkleind (MJPO, 2013c).

Met het aantreden van het kabinet Rutte-II veranderden de zaken opnieuw. Er kwam weer extra geld voor de natuur beschikbaar. Hierdoor werd het Natuurpact afgesloten waardoor de EHS voortaan werd aangeduid als het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Dit NNN is robuuster van omvang dan de herijkte EHS uit het onderhandelingsakkoord Natuur, maar is kleiner dan de oorspronkelijke EHS omdat de robuuste verbindingen nog steeds geen deel uitmaken van de rijkstaak (MJPO, 2013c). Doordat de robuuste verbindingen niet langer onderdeel waren van het MJPO werd het aantal op te lossen knelpunten door het MJPO teruggebracht van 208 naar 178. De provincies hebben de verantwoordelijkheid gekregen om knelpunten van de robuuste verbindingen te ontsnipperen. De provincies hebben hier tot 2027 te tijd voor maar er wordt geen samenhangende financiering beschikbaar gesteld (MJPO, 2015).

Tegenwoordig valt het MJPO onder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het is opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)-projectenoverzicht. Dit overzicht verschijnt jaarlijks op Prinsjesdag, als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het beschrijft de stand van zaken van alle rijksprojecten op het gebied van infrastructuur, ruimte en transport. Over de voortgang van de rijksprojecten maken het Rijk en de regio's nadere afspraken in het landsdelijk Bestuurlijk Overleg MIRT (BO-MIRT) (MJPO, 2015). Hoe de infrastructuur realisatie in Nederland precies in zijn werking gaat is te lezen in paragraaf 2.3.

Tot op heden zijn er 107 knelpunten opgelost. Daarnaast waren er eind 2016 nog eens 43 knelpunten gedeeltelijk opgelost. Een knelpunt is gedeeltelijk opgelost als er een gedeelte van de benodigde maatregelen gerealiseerd zijn. Het programma loopt in 2018 ten einde. Naar verwachting is dan 93% van de in het programma benoemde faunavoorzieningen gereed. De laatste 7% wordt na 2018 meegenomen bij de uitvoering van grotere infraprojecten of kan niet worden opgelost. Er zijn namelijk 8 knelpunten die de status ‘niet uitvoerbaar’ hebben gekregen. Een maatregel is niet uitvoerbaar als uit recent onderzoek is gebleken dat het aanleggen van een maatregel niet mogelijk is vanuit kosteneffectiviteit en randvoorwaarden bezien, dan wel dat er geen noodzakelijke medewerking wordt verleend door omgevingspartijen (MJPO, 2016)

2.2 Achterliggende (politieke) beleid

Allereerst sluit het MJPO goed aan bij het Europese beleid dat zich inzet voor beschermde natuurgebieden. De Europese Unie is in 2000 gestart met het programma Natura 2000. Natura 2000 vormt een samenhangend netwerk van beschermde Europese natuurgebieden. Met Natura 2000 wil de Europese Unie de gevarieerde en rijke natuur, van grote biologische, esthetische en economische waarde beschermen. In Nederland gaat het om 162 gebieden, die bijna allen in de EHS liggen. De EHS zorgt voor de verbinding tussen de Natura 2000 gebieden (MJPO, 2009)

Ten tweede sluit het MJPO zich goed aan bij de duurzaamheidsgedachte die de Nederlandse overheid tegenwoordig steeds sterker uitdraagt. Een duurzame leefomgeving is een omgeving waarin grondstoffen hun kwaliteiten en waarden behouden en niet degraderen tot afval, milieuverontreiniging of overige maatschappelijke schade. In een duurzame leefomgeving is een veerkrachtige natuur de basis van het bestaan, het welzijn en de welvaart. De inzet is dat Nederland ook voor de komende generaties leefbaar, bereikbaar en veilig is. Dit wordt gezien als een voorwaarde voor de welvaart en leefbaarheid in Nederland (Rijkswaterstaat, 2016). Zowel het Ministerie van I&M en Rijkswaterstaat willen bijdragen aan vitale en gezonde steden, het optimaal gebruik van informatievoorziening, een goede bodem en waterkwaliteit, natuurbehoud en goede recreatiemogelijkheden (Rijkswaterstaat, 2016). De nieuwe visie van wordt met name beïnvloed door een groeiend bewustzijn over de kwetsbaarheid van het milieu, de klimaatveranderingen en de gevolgen hiervan en vanwege de afspraken die gemaakt zijn tijdens het klimaatakkoord van Parijs op 12 december 2015 (Rijkswaterstaat 2017b).

De aanpak voor het bereiken van een duurzame leefomgeving beslaat 4 belangrijke onderdelen (Rijkswaterstaat 2016b). Het belang van goede samenwerking met de partners is essentieel. Het gaat zowel om de partners in de productielijn (opdrachtgever/Ministerie van IenM en opdrachtnemer/adviesbureau en aannemer), als om de “omgevingspartners” (provincie, gemeenten, belangengroepen).

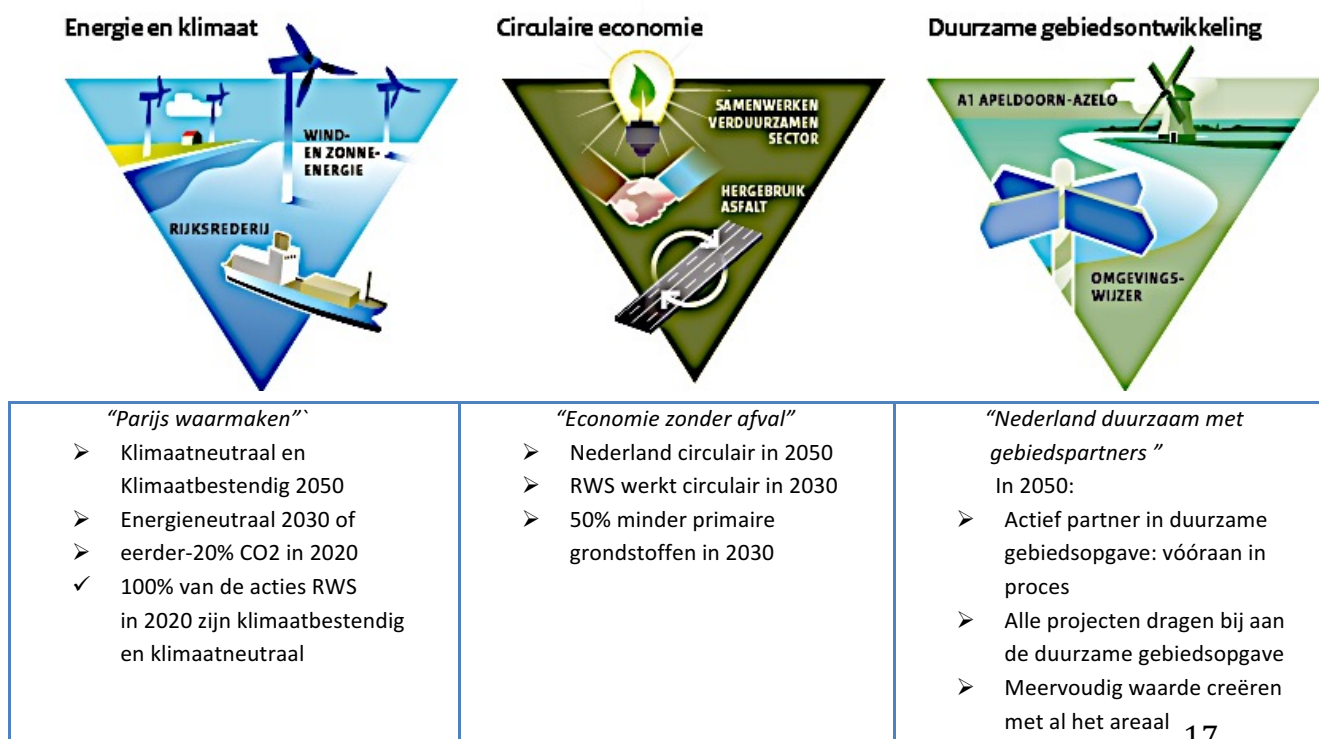
1. Verduurzamen van Rijkswaterstaat als bedrijf
2. Verduurzamen van de netwerken en activiteiten; (Dit betreft de verduurzamingsmogelijkheden van het netwerk zelf, zoals bijvoorbeeld het hergebruik van beton en asfalt van het hoofdwegennetwerk en duurzaam bermgebruik)
3. De netwerken inzetten voor een duurzame leefomgeving; (Dit betreft onder andere de meekoppelkansen van de duurzame leefomgeving en netwerken, zoals het opwekken van duurzame energie op het areaal langs of nabij de bestaande netwerken of het realiseren van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur (MJPO))

4. Verduurzamen van de leefomgeving (los van de netwerken); (Dit betreft de gebiedsgerichte aanpak waarbij Rijkswaterstaat in samenwerking met partners een rol kan spelen in de verduurzaming van leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is samenwerking bij de aanleg van een windmolenpark

Duurzame leefomgeving is binnen Rijkswaterstaat een containerbegrip. Het beslaat in feite 3 afzonderlijke begrippen; 1) Leefomgeving; dit is het fysieke domein bestaande uit bodem, water, lucht, natuur, maar ook infrastructuur en gebouwde omgeving. 2) Leefbaarheid; dit is de manier waarop wij onze leefomgeving beleven. Leefbaarheid heeft dus vooral raakvlak met de percepties van de mens. 3) Duurzaamheid; dit begrip beoordeelt de kwaliteit van de omgeving en het gedrag van mensen voor zowel het hier en nu (huidige situatie) als het daar en later (voor de toekomstige generatie) (Rijkswaterstaat 2015). Rijkswaterstaat heeft de aanpak richting duurzame leefomgeving geconcretiseerd in 3 gebieden waarop zij zich focust: (zie figuur 1) (Rijkswaterstaat 2016).

1. Energie en klimaat: Ambitie is om de CO₂-uitstoot van RWS in 2020 ten opzichte van 2009 met ten minste 20 procent te hebben gereduceerd. Bovendien moet RWS als organisatie en ten aanzien van de netwerken die door RWS beheerd worden in 2030 energieneutraal functioneren. Eén van de manieren om dit te bereiken is het beschikbaar stellen van het RWS-areaal voor het opslaan of opwekken van energie
2. Circulaire economie: Ambitie is om de bedrijfsvoering duurzaam te maken door circulair in te kopen, de netwerken duurzaam te ontwerpen en te zorgen dat het materiaal van het areaal onderdeel is van de duurzame kringloop
3. Duurzame gebiedsontwikkeling: Ambitie is om bij beheer en ontwikkeling van de netwerken te kijken naar het functioneren van het grote geheel en te redeneren vanuit de gebiedsopgaven: meervoudig en samen met anderen. Grote ingrepen zoals vervangingen en renovaties zullen worden aangegrepen om samen met de partners kansen voor netwerk- of gebiedsontwikkeling te inventariseren en zo mogelijk te verzilveren

Figuur 1: 3 pijlers duurzame Leefomgeving Bron: Rijkswaterstaat, 2015



Het MJPO is een goed voorbeeld van een programma die aansluit bij duurzame gebiedsontwikkeling. Meervoudige waarde creëren met het areaal, actief samenwerken met gebiedspartners, het benutten van meekoppelkansen en duurzame gebiedsopgave vooraan in het proces zijn allemaal kenmerken die centraal staan in het MJPO.

2.3 Infrastructuurrealisatie in Nederland

Om de vier jaar gaan de regerende partijen om de tafel zitten om het uit te voeren ruimtelijke-orderingsbeleid vast te stellen. In het regeerakkoord wordt in hoofdlijnen de koers voor de komende jaren bepaald met daarbij een financiële onderbouwing. De uitvoering van het akkoord valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Dit Ministerie houdt toezicht op naleving van het beleid en draagt zorg aan de praktische uitvoering (Ministerie I&M, 2016).

De concrete uitwerking van de plannen die door de regering zijn vastgesteld is terug te vinden in de structuurvisie infrastructuur en ruimte (SVIR). In dit beleidskader worden de voor Nederland belangrijke ruimtelijke, economische-, water-, mobiliteits- en duurzaamheid opgaven beschreven. Er wordt concreet uiteengezet welke algemene maatregelen getroffen moeten worden om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te maken (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012). Op basis van nationale belangen worden er in dit document dus gebiedsgerichte plannen gemaakt.

In 2008 is het rijk gestart met een uitvoerend programma om op een integrale manier oplossingen te vinden voor de gebiedsopgaven. Dit Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gaat over de financiële investeringen van het rijk die nodig zijn om deze opgaven uit te werken en (gedeeltelijk) op te lossen. Het programma biedt de mogelijkheid om diverse projecten op verschillende schaalniveaus te financieren. Het MIRT wordt tegenwoordig gevoed vanuit het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, die vallen onder de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (MIRT Overzicht, 2016). Tot 2008 werd het MIRT nog MIT (meerjarenprogramma infrastructuur en transport) genoemd, maar om een betere afstemming te krijgen met de omgeving is de R van Ruimte toegevoegd. Het MIRT is meer op de gebiedsgerichte aanpak gericht dan het MIT. Door de gebiedsgerichte aanpak moet de samenwerking met andere partijen verbeterd worden en moet er meer rekening gehouden worden met de omgeving (V&W, 2008)

Doordat het MIRT uit verschillende afzonderlijke projecten bestaat is de begroting voor verschillende de projecten ook verschillend en kunnen andere Ministeries, overheden of private partijen ook een deel van de financiering bekostigen. Om de centrale rijksopgaven meer regiogericht te specificeren en voor regio's concreet te maken, worden gebiedsagenda's opgesteld. Dit zijn overzichten van afspraken die tussen centrale en decentrale overheden gemaakt zijn om de in de SVIR genoemde visies van de centrale overheid te vertalen naar concrete gezamenlijke gebiedsgerichte ambities. Er wordt in aangegeven wie primair verantwoordelijk is en welke overheidsinstanties een belang hebben in de gemaakte afspraken (Gebiedsagenda Noord-Holland, Flevoland, Utrecht, 2013). In de gebiedsagenda's wordt op verschillende schaalniveaus samengewerkt met overheidsinstanties en regionale

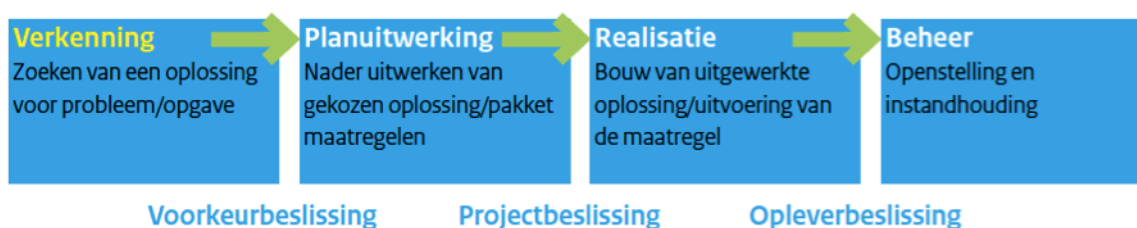
samenwerkingsverbanden om tot samenhangende opgaves te komen. Deze samenwerkingen hebben in eind 2009 geleid tot acht gebiedsagenda's voor acht verschillende gebieden.

Een gebiedsagenda bestaat gewoonlijk uit twee delen. In het eerste deel wordt beschreven welke visie en ambities de betreffende regio heeft en hoe de ontwikkeling verloopt. Tevens wordt er beschreven welke opgaven er liggen en welke onderdelen meer aandacht nodig hebben. In het tweede deel van de gebiedsagenda wordt beschreven op welke manier de beschreven opgaven moeten worden uitgewerkt.

De gebiedsagenda's vormen de basis tussen voor de Bestuurlijke Overleggen van het MIRT (BO-MIRT). In deze overleggen worden de ruimtelijke en mobiliteitsonderwerpen zoals beschreven in de gebiedsagenda's strategisch besproken. Tevens wordt gekeken naar lopende projecten. Het doel is om financiële en bestuurlijke afspraken concreet te maken en op elkaar af te stemmen (MIRT Overzicht, 2016). Om dit mogelijk te maken worden zoveel mogelijk stakeholders uitgenodigd om deel uit te maken van het overleg. Niet alleen centrale en decentrale bestuurders worden betrokken maar op andere actoren met ruimtelijke portefeuilles als waterschappen en recreatie wordt ook een beroep gedaan. Het bedrijfsleven wordt ook, waar mogelijk, opgenomen in de BO-MIRT (MIRT Overzicht, 2016).

Om concreet de loop van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport aan alle deelnemers duidelijk te maken, is vanuit het rijk de procesplanning opgenomen in de Spelregels van het MIRT (MIRT Overzicht, 2016). Hierin staat beschreven wat de rollen zijn van alle deelnemende partijen en welke stappen genomen moeten worden om te komen tot een financiële bijdrage van het rijk. De regels gelden voor alle deelnemers van een (mogelijk) MIRT-project of programma binnen het gehele MIRT-proces. De partij die het betreffende MIRT-project of programma initieert controleert ook of de Spelregels nageleefd worden (MIRT Overzicht, 2016). In de Spelregels zijn drie fasen te onderscheiden. Dit zijn respectievelijk de MIRT-verkenning, MIRT-planuitwerking en de MIRT-realisatiefase. Deze worden afgesloten met beslismomenten. Dat zijn overleggen die vaststellen welke beslissingen genomen zijn, hoe deze tot stand zijn gekomen en hoe het proces verder moet verlopen. Deze vier momenten bestaan uit respectievelijk de start-, voorkeurs-, project- en opleverings-beslissing. Er kan pas verder worden gegaan naar de volgende MIRT-fase als het voorgaande beslismoment is afgesloten en daarin groen licht is gegeven voor de volgende fase. Alleen de uitkomst van de opleveringsbeslissing is niet bepalend voor de voortgang naar de volgende fase.

Figuur 2: Besluitvorming MIRT



2.4 Besluitvormingsproces MJPO

Handleidingen die beschrijven hoe te 'ontsnippen' zijn relatief nieuw. In 1995 kwam de Handleiding maatregelen voor de fauna langs weg en water' uit van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde en de Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (MJPO, 2013a). Veelvuldig werd gebruik gemaakt van deze handleiding door ontsnipperaars. Sindsdien is er door de praktijk veel meer kennis beschikbaar gekomen en heeft onderzoek tot nieuwe inzichten geleid. Tussen 1995 en 2013 is er meer ervaring opgedaan over doelsoorten en effectieve faunavoorzieningen. Ook de wijze van ontwerpen en knelpunten aanpakken is veranderd. Het proces van ontsnippen is nu meer creatief, communicatief en in samenwerking met private partijen. Daarom is er in 2013 een nieuwe Leidraad MJPO uitgebracht die de planning, het ontwerp, de aanleg, het onderhoud en het beheer van faunapassages en aanverwante voorzieningen behandelt (MJPO, 2013a). De leidraad is bedoeld voor alle actoren die met het MJPO te maken hebben, zoals medewerkers van Rijkswaterstaat en ProRail, gemeenten, waterschappen, aannemers en andere private partijen. Ook biedt de Leidraad informatie voor het maken van Basisspecificaties en Ontwerpvoorschriften voor respectievelijk Rijkswaterstaat en ProRail.

Het MJPO bestaat uit 178 natuurknelpunten die (gedeeltelijk) opgelost worden. Elke knelpunt wordt afzonderlijk geanalyseerd waarbij optimale maatregelen en bijpassende financiering opzij worden gezet. De Leidraad is daarbij een inspiratiebron en kan gebruikt worden om in het proces tot een oplossing te komen. Een knelpunt is opgelost/gereed als de maatregelen voor dat knelpunt zijn uitgevoerd. Een maatregel is gereed als het technisch-civiele deel en/of het technisch-ecologisch deel is opgeleverd of als uit onderzoek blijkt dat de maatregel niet meer nodig is (MJPO, 2015).

Systems Engineering

In de Leidraad van het MJPO uit 2013 wordt de focus gelegd op Systems Engineering (SE). Rijkswaterstaat en ProRail hebben al ervaring met SE en werken samen om een eigen leidraad aan de hand dit projectmanagement te realiseren. Witteveen+Bos omschrijft SE als volgt (2017): Systems Engineering is een verzameling van werkwijzen voor het expliciet, gestructureerd, integraal en het op beheerste wijze ontwikkelen en beheersen van projecten.

Door middel van Systems Engineering kan een faunavoorziening gezien worden als een systeem dat een onderdeel is van een overkoepelend systeem (de infrastructuur). Deze systemen bestaan uit allemaal onderdelen die in relatie staan tot elkaar, de omgeving en andere systemen (MJPO, 2013a). In SE wordt rekening gehouden met deze relaties, en worden ze geplaatst in een levenscyclus. Zodoende wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende situaties in verschillende fasen. In elke fase en in elke situatie zijn de relaties en de oplossingen verschillend. Er is daarom geen standaardoplossing voor een knelpunt. Oplossingen moeten context gerelateerd zijn en gezocht worden in de (samenhang tussen) systemen en de onderlinge relaties. Door de stappen van de SE te volgen kunnen risico's eerder aan het oppervlak worden gebracht en inzichtelijk worden gemaakt. Volgend daarop kan ervan tevoren op deze risico's ingespeeld worden. Hierdoor wordt de kans op het falen van een systeem zo veel mogelijk verkleind en hoeven er geen herstelkosten te worden gemaakt.

In de volgende paragrafen worden verschillende fasen onderscheiden die in de Leidraad (MJPO,2013a) besproken worden. Deze fasen lopen grotendeels parallel met het MIRT-proces. De klanteisenspecificatie loopt grotendeels gelijk met de MIRT-verkenning, de planuitwerking correspondeert met de MIRT-ontwikkelfase. De MIRT-beheerfase loopt gelijk met de inspectie beheer en onderhoudsfase. MIRT-realisatie fase is niet opgenomen in system engineering.

1. Klanteisenspecificatie

Als eerste wordt binnen de SE-werkwijze begonnen met de Klant Eisen Specificatie. Het is belangrijk om de eindgebruiker te beschouwen als de belangrijkste schakel in het proces om tot een oplossing te komen. Faunavoorzieningen worden aangelegd voor dieren. Zij kunnen als de eindgebruikers gezien worden waardoor geldt: de klant is koning (MJPO, 2013a). In de Klanteisenspecificatie worden de eisen en wensen van deze eindgebruikers vastgelegd. Gedurende de volgende fasen kunnen er veranderingen doorgevoerd worden. Het is daarom belangrijk dat het doel van het bedienen van deze eindgebruikers niet uit het oog wordt verloren.

1.1. Probleemanalyse

In de probleemanalyse wordt nader onderzocht welke diersoorten gehinderd worden en wat voor een hinder dit is. Soms is uitgebreid (veld) onderzoek nodig om vast te stellen in welke mate er hinder voorkomt. Er moet voldoende rekening gehouden worden met omlooptijd en kosten van dergelijke onderzoeken. Ook toekomstige ontwikkelingen in relatie tot huidige problemen zijn van belang om mee te nemen in deze analyse. Naast het probleem moet ook de oorzaak van het probleem helder worden. Hierbij moet verder gezocht worden dan alleen de infrastructuur, bijvoorbeeld speciale landschapsvormen die een barrière vormen of trekeigenschappen van een specifieke diersoort.

1.2. Doelstellingen formuleren

Om oplossingen te vinden dienen de doelen helder geformuleerd te worden. Hierbij moet aandacht worden geschonken aan verschillende schaalniveaus die uitwerking hebben op de problemen. Ook de verschillende diersoorten die als eindgebruikers worden gezien zijn belangrijk voor de doelstellingen. De doelen moeten worden ingekaderd en afgebakend. Duidelijk moet zijn wat de systeemgrenzen zijn, zodat het invloed veld bepaald kan worden en medegebruikers in beeld kunnen komen. Medegebruik kan zorgen voor een betere integrale oplossing, acceptatie door meerdere partijen en eventueel extra financiering.

1.3. Omgevingsanalyse

In de omgevingsanalyse wordt door middel van een stakeholdersanalyse duidelijk welke partijen betrokken zijn bij het project. Het is belangrijk om verschillende schaalniveaus in acht te nemen en de omgeving te ontleden om zo iedere actor in kaart te brengen. Als elke partij meegenomen wordt in het proces kan de uiteindelijke faunamaatregel zo optimaal mogelijk opgelost worden, met zo veel mogelijk participatie en consensus.

1.4. Verificatie- en validatiemethode

Het doel van deze methode is om de uitkomsten van de voorgaande fasen te toetsen of deze in lijn zijn met de specificaties en het beoogde gebruik, en of de oplossing past

binnen de gegeven ruimte. Er worden speciale Verificatie- en validatiemethode (V&V) rapporten opgesteld om in een cyclisch proces te kunnen monitoren of het proces nog naar het doel toe werkt en of de implicaties voor de eindgebruiker optimaal zijn.

2. Ontwikkelfase (Systeemspecificatie)

In de ontwikkelfase wordt de bestaande situatie (nul situatie) vastgelegd. Als de nul situatie bekend is, kan na de realisatiefase de nieuwe situatie getoetst worden aan de nul situatie. Hierdoor kan de effectiviteit van de maatregel geanalyseerd worden. Aan de hand van de nul situatie wordt de locatie van de te plaatsen faunamaatregel bepaald. De omgeving en context gerelateerde kenmerken moeten hierin ook meegenomen worden. Er dient daarbij zo veel mogelijk ook op toekomstige ontwikkelingen ingespeeld te worden.

In deze fase worden de benodigde documenten en eisen verzameld. Omdat veel van de documentatie van faunavoorzieningen reeds bekend is zijn er lijsten van algemene eisen beschikbaar. Een voorbeeld zijn de ontwerpvoorschriften (OVS'en) van Rijkswaterstaat en ProRail. Het gaat hier om het voldoen aan wetten, regelgeving en vergunningen alsmede het voldoen aan de eisen van de eindgebruikers: specifieke diersoorten waar de faunavoorziening voor bedoeld is. Er zitten veel haken en ogen aan de te ontwikkelen vormgeving; het moet conform alle regelgeving en in overeenstemming met alle partijen zijn. Te denken valt aan de Flora- en faunawet, wet ruimtelijke ordening en het toetsen aan bestemmingsplannen. Het aanvragen van vergunningen en ontheffingen vergt veel tijd. Hiermee moet voldoende rekening gehouden worden qua planning. Het proces van systeemspecificatie is iteratief en ideeën over oplossingen kunnen altijd bijgesteld worden. Na een aanpassing dient wel de systeemspecificatie opnieuw aan de Klanteisenspecificatie getoetst worden.

Bij nieuwe infrastructuur wordt vaak gebruik gemaakt van de strategie voorkomen-mitigeren-compenseren. Als er kan worden ontsnipperd bij nieuwe infrastructuur zonder al te grote concessies dan wordt dat zoveel mogelijk gedaan. Als er toch negatieve effecten ontstaan bij nieuwe infrastructuur, moeten faunapassages het effect mitigeren. Mocht dit ook niet voldoende blijken dan is compensatie van het negatieve effect nodig. Dit moet zo veel mogelijk voorkomen worden aangezien het duur en tijdrovend is. Uiteindelijk leidt deze fase tot een ruimtelijk ontwerp dat in de fysieke ruimte gerealiseerd moet worden.

3. Inspectie, beheer en onderhoud

Het onderhoud van bestaande faunavoorzieningen is belangrijk om de effectiviteit van de voorziening te waarborgen. Bij verschillende partijen bestaan richtlijnen en handleidingen om onderhoud te plegen. Rijkswaterstaat heeft bijvoorbeeld de 'Leidraad beheer groenvoorzieningen' (Keizer et al., 2013, in MJPO, 2013). Voor verschillende soorten faunapassages bestaan logischerwijs verschillende onderhoudshandelingen. De voorzieningen dienen regelmatig geïnspecteerd te worden om technische functionaliteit te waarborgen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de uitvoerder. In een DBFM-contract zijn de eisen omtrent inspectie, beheer en onderhoud in het contract vastgelegd. Hierin moet dan van tevoren al rekening gehouden worden met potentiële toekomstige vermindering van de technische functionaliteit, zodat de beheerder de juiste maatregelen moet nemen mocht de functionaliteit in de toekomst daadwerkelijk aangetast worden.

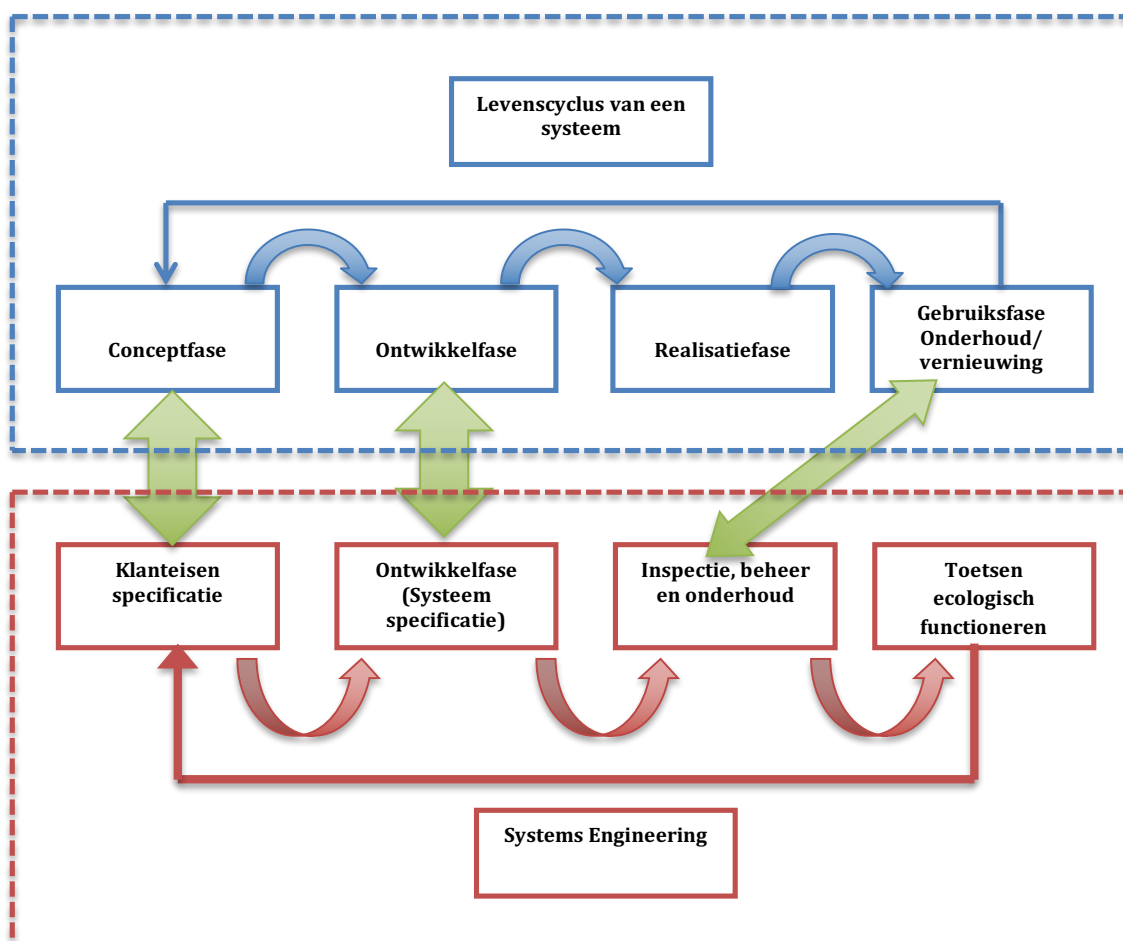
4. Toetsen ecologisch functioneren

In deze laatste fase wordt de validatie van de ecologische functie behandeld nadat de faunapassage opgeleverd is. Er is sprake van en ex post evaluatie. Het functioneren van de passage wordt getoetst aan de eerder opgestelde Klanteisenspecificatie. Gekeken wordt of het beschreven doel is gehaald. Hierbij wordt de opgestelde nulmeting aan het begin van het project vergeleken met de situatie na oplevering. Voordat deze vergelijking zinvol plaats kan vinden moet er een zekere periode overheen gaan om de doelsoorten te laten wennen aan de passage en verandering in populaties meetbaar te maken. Om te verzekeren dat het eerder gestelde doel behaald blijft worden en de passage succesvol te laten blijven, moet een monitoring plan opgesteld worden. Hierin worden faunaslachtoffers bijgehouden, passages geteld en de toename in levensvatbaarheid van populaties gemeten, om zo de effectiviteit van de faunavoorziening te blijven toetsen.

Een systeem (MJPO-project) doorloopt tijdens een levenscyclus meerdere fasen (conceptfase, ontwikkelfase, realisatiefase en gebruiksfase). Systems Engineering is een verzameling van werkwijzen voor het expliciet, gestructureerd, integraal en het op beheerste wijze ontwikkelen en beheersen van projecten. De realisatiefase is dus geen onderdeel van Systems engineering.

Figuur 3 is samengesteld om de verhouding tussen een levenscyclus van een systeem met Systems Engineering te verduidelijken. Een levenscyclus van een systeem doorloopt altijd 4 fasen; conceptfase, ontwikkelfase, realisatiefase en Gebruiksfase. De conceptfase van een levenscyclus van een systeem is te vergelijken met de Klanteisenspecificatie, de ontwikkelfase is te vergelijken met de ontwikkelfase van system engineering, de gebruiksfase van een levenscyclus van een systeem komt overeen met de inspectie beheer en onderhoud fase van system Engineering.

Figuur 3 verhouding Systems Engineering tot een levenscyclus van een systeem gekoppeld aan projecten van het MJPO



2.5 Verschillende institutionele instrumenten MJPO

De organisatie

Voor de uitvoering van het MJPO op landelijk niveau is de volgende organisatiestructuur opgezet (Blekemolen et al., 2009).

1. Afstemmingsoverleg bedoeld voor landelijke afstemming tussen MJPO-betrokkenen bij provincies, Rijkswaterstaat, Prorail en Ministerie I&M. Het afstemmingsoverleg heeft een aantal belangrijke taken: terugkoppeling naar de betrokken organisaties en het Ministerie, het toetsen van en adviseren over de programmering van knelpunten en de wijze waarop knelpunten worden opgelost. Het afstemmingsoverleg stelt dus zaken als te volgen procedures, gemaakte afspraken, de programmering en het jaarverslag vast. Het afstemmingsoverleg stelt de programmering vast maar het overleg heeft geen mandaat om de partijen te houden aan de vastgestelde programmering (Blekemolen et al., 2009).
2. Coördinatiepunt MJPO bedoeld voor ondersteuning en coördinatie van een integrale aanpak van de uitvoering van het MJPO. De taken van dit coördinatiepunt betreffen onder andere: het vastleggen van de gegevens, het coördineren van de planning en voortgang, het verantwoorden, het informeren en overleggen met de betrokkenen zoals de regionale directies, de provincies, ProRail, het Ministerie en onderzoeksinstituten etc. (V&W et al 2004). Voor de uitwisseling op aanpak en inhoud organiseert het Coördinatiepunt jaarlijks een MJPO dag
3. BROM-overleg: Beleid en Realisatie Ontsnipperende Maatregelen bedoeld voor intern overleg van de regionale diensten van RWS over de uitvoering van het MJPO.
4. Werkgroepen bedoeld om taken van het afstemmingsoverleg te verdelen en de betrokkenheid met provincies en regionale diensten van RWS te vergroten. Er zijn vier werkgroepen opgericht (Blekemolen et al., 2009):
 - Jaarverslag en evaluatie: beoordeelt het concept jaarverslag voorafgaand aan het afstemmingsoverleg
 - Programmering en uitvoering: beoordeelt voorafgaand aan het afstemmingsoverleg de concept programmering, volgt de wijze van uitvoering van projecten en adviseert daar waar nodig de uitvoerende instanties en het afstemmingsoverleg
 - Kennis en kwaliteit: initieert, stuurt aan, begeleidt en beoordeelt onderzoeken
 - Communicatie: verzorgt landelijke PR-en communicatiemiddelen en stemt deze af op de behoeften vanuit de verschillende instanties (op dit moment uitbesteed aan Leene Communicatie)

Voor de uitvoering van het MJPO op provinciaal niveau is de volgende organisatiestructuur opgezet (Blekemolen et al., 2009):

1. Provinciaal Platform: bedoeld voor gezamenlijke afstemming van mogelijke oplossingen bij geïdentificeerde knelpunten, daaraan gerelateerde maatregelen en de financiering door alle betrokken instanties
2. Provincies: voeren de regie over de uitvoering van het programma, zorgen voor (plan)ontwikkeling, grondaankoop, inrichting en overdracht van natuur (ontwikkelings) gebieden. Initiëren afstemming van gezamenlijke aanpak in het Provinciaal Platform



3. Rijkswaterstaat en/of ProRail: zorgen als beheerder voor de realisatie van de concrete maatregelen in en rondom de infrastructuur.

Voor de uitvoering van het MJPO op project niveau geldt dezelfde organisatiestructuur als die van provinciaal niveau. Het MJPO gaat ervan uit dat per knelpunt het aantal betrokkenen en de intensiteit zal wisselen. In de praktijk komt het voor dat provincies, RWS, ProRail en andere betrokken organisaties (natuurorganisaties, waterschappen en terreinbeheerders) samen werken. Hierbij wordt gezocht naar een aanpak waarin kennis en kunde optimaal benut kunnen worden. Zo kan het zijn dat bij aanbesteding de provincie bijvoorbeeld het omgevingsmanagement, RWS het project en technisch management en ProRail het contractmanagement doet (Blekemolen et al., 2009).

3. Methodologie

In het vorige hoofdstuk is de aanleiding, de probleemstelling, de doelstelling, de onderzoeksvragen en de relevantie beschreven. Dit hoofdstuk gaat verder in op de structuur van het onderzoek en de verschillende onderzoeksmethoden. In dit hoofdstuk worden allereerst de verschillende onderzoeksmethoden besproken. Vervolgens worden de keuzes van de twee casussen toegelicht. Tot slot wordt er beschreven hoe de verkregen data worden geanalyseerd.

3.1 Structuur van het onderzoek

Er worden voor dit onderzoek op verschillende manieren data verzameld om zodoende de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden. Het onderzoek bestaat uit drie componenten. Het onderzoek begint met een literatuuronderzoek, hierna worden de verschillende casussen onderzocht. De casussen worden onderzocht aan de hand van een documentenanalyse en semigestructureerde interviews. Het onderzoek wordt beëindigd met een focusgroepdiscussie. Gedurende het gehele onderzoeksproces is er gebruik gemaakt van documentenanalyse om het thema duurzame leefomgeving en het MJPO beter te begrijpen. In de volgende paragrafen worden de verschillende componenten van het onderzoek toegelicht.

3.2 Literatuuronderzoek

Uit het literatuuroverzicht zal naar voren komen welke factoren van gebiedsgerichte en vruchtbare publiek-publieke samenwerking bepalend zijn voor een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. Verder wordt het institutionele kader uiteengezet en worden de verschillende procesfasen van natuurmaatregelen rondom infrastructuur beschreven. Literatuuronderzoek wordt gezien als een reeks op elkaar afgestemde activiteiten die het mogelijk maakt om betrouwbaar en zuiver vast te stellen wat er in de vakliteratuur gezegd wordt of bekend is over een specifiek verschijnsel of onderwerp (Clifford et al., 2010). Allereerst gaat het literatuuronderzoek in op de gebiedsgerichte aanpak. Vervolgens worden de succes- en faalfactoren van goede publiek-publieke samenwerking onderzocht. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van het Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) en het Institutional Analysis and Development (IAD) framework (Ostrom, 2005). Deze twee wetenschappelijke modellen vormen samen het conceptuele framework van deze scriptie, dit framework dient als uitgangspunt voor het empirische deel van het onderzoek. De wetenschappelijke literatuur is verzameld door gebruik te maken van wetenschappelijke zoekmachines zoals: Picarta, Google Scholar en Catalogus. Er is gezocht op termen zoals: multi-level governance, institutional design, gebiedsgerichte samenwerking, publiek-publieke samenwerking, Instituten, Institutional Analysis and Development framework en Strategisch Omgevingsmanagement.

3.3 Case studies & keuze

Volgend op het verrichten van literatuuronderzoek wordt er gekozen om gebruik te maken van een praktijkgericht onderzoek. Allereerst worden er 4 semi-gestructureerde interviews afgenomen om een beter beeld te krijgen van het MJPO. Met name het tot stand komen van het MJPO, het beleid ten aanzien van ontsnippering en het huidige functioneren op landelijke schaal wordt door deze interviews verduidelijkt. De hieruit voortkomende informatie wordt voornamelijk gebruikt om de beleidscontext te verbeteren, het landelijke beleid te

verduidelijken en eerste inzichten binnen de publiek-publieke samenwerking te verkrijgen. De personen die worden geïnterviewd zijn een langere tijd, op landelijke schaal actief betrokken (geweest) bij het MJPO waardoor ze veel bruikbare informatie kunnen aanleveren. De personen die worden geïnterviewd hebben een centraal coördinerende rol gehad en zijn afkomstig vanuit verschillende instanties (zie tabel 1).

Tabel 1: overzicht respondenten interviews landelijk niveau

	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Programma coördinator MJPO (2015-heden)	Rijkswaterstaat (PPO)	3 april 12:15
2	Voormalig Programma coördinator MJPO (2004-2015)	Rijkswaterstaat	6 april 13:00
3	Beleidsmedewerker	Ministerie Infrastructuur & Milieu	16 Maart 13:30
4	Beleidsmedewerker	Ministerie Economische Zaken	14 april 14:30

De beleidsmedewerker op het Ministerie van I&M beschikt over diepgaande kennis betreffende het huidige beleid ten aanzien van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Bovendien is hij al langere tijd betrokken bij dit programma waardoor hij ook goed geïnformeerd is over de publiek-publieke samenwerking gedurende de afgelopen jaren.

De Programmacoördinator MJPO is met name bekend met de huidige manier van samenwerken van de publiek betrokken partijen, vooral de samenwerking tussen Rijkswaterstaat, ProRail en het Ministerie van I&M.

De voormalig programmacoördinator heeft met name kennis van zaken over de publiek-publieke samenwerking in het verleden en het ontstaan van het MJPO.

De beleidsmedewerker op het Ministerie van EZ was tussen 2006 en 2010 betrokken bij het MJPO hierdoor kan hij meer inzicht kan verschaffen in de rol die het Ministerie van EZ gespeeld heeft bij het MJPO.

Vervolgens gaat het praktijkgerichte onderzoek verder op basis van twee casestudies. Er wordt gekozen voor een beperkt aantal casussen aangezien de grootte van het onderzoek het niet toelaat om een uitgebreidere vergelijking te maken. Door middel van casestudies kan een gecompliceerd verschijnsel in kaart worden gebracht. Het gaat om empirisch onderzoek waarin een verschijnsel in de dagelijkse praktijk wordt onderzocht. Casestudies worden gebruikt wanneer je inzicht wilt krijgen in de verschillende perspectieven die partijen op een bepaalde situatie kunnen hebben (Yin, 2003). Verschillende informatiebronnen kunnen hierbij gebruikt worden maar het huidige onderzoek focust zich voornamelijk op deze interviews. Door gebruik te maken van de interviewmethode kan dit onderzoek de 'diepte' ingaan. Deze methode maakt het mogelijk om informatie te verzamelen en te achterhalen over de wijze waarop de verschillende partijen de samenwerking in de praktijk ervaren. De interviews met de verschillende partijen volgen een vooraf bepaalde structuur. Deze semi-gestructureerde manier van interviewen helpt om de interviews en de analyse van de gegevens te structureren. Het laat tevens ruimte om verschillende meningen en inzichten nauwkeuriger in kaart te brengen.

Om een goed algemeen beeld te krijgen van de twee casussen wordt als eerste achtergrondinformatie verzameld. De achtergrondinformatie die geanalyseerd wordt zijn beleidsdocumenten, richtinggevend documenten, discussiedocumenten, bestuur nota's, plannen van aanpak, presentaties en rapportages. De analyse van de beleidsdocumenten geeft

inzicht in de verschillende fases van het project, de financiering, de betrokken partijen, de uitgevoerde maatregelen en de technische specificaties. Deze kennis wordt meegenomen in de diepte-interviews. Hierdoor kunnen de vragen gericht worden gesteld zodat de kwaliteit van de vragen verbetert. Op deze wijze worden de vier deelvragen en de uiteindelijke hoofdvraag beantwoord. De documenten zijn verzameld door te zoeken op het internet, het digitale archief van Rijkswaterstaat, het Ministerie van Infrastructuur en door middel van het opvragen van relevante documenten aan mensen die betrokken zijn bij het MJPO.

De keuze voor de twee casussen is tot stand gekomen door een selectie te maken van MJPO-projecten uit het programma boek (V&W et al 2004) en door in gesprek te gaan met Adam Hofland (programma coördinator MJPO). Een voorwaarde waaraan de case allereerst moet voldoen is de betrokkenheid van verschillende publieke instanties vanuit verschillende overheidslagen. Ten tweede moet de case al in ver stadium zijn van de levenscyclus zodat de conceptfase, ontwikkelfase, realisatiefase en onderhoudsfase van de faunavoorziening al doorlopen zijn. Hierdoor is het mogelijk om de vier verschillende actie arena's van het IAD-framework te onderzoeken. De casussen faunapassage Maanschoten en het ecoduct Laarderhoogt voldoen beiden aan bovengenoemde voorwaarden. Voor de keuzes van deze casussen is bewust diversiteit gezocht. Zo wordt Maanschoten uitgevoerd door ProRail en Laarderhoogt door Rijkswaterstaat. De ruimtelijke context van beide projecten is duidelijk verschillend. Laarderhoogt is een natuurbrug binnen een complexe omgeving waarbij veel verschillende partijen met allemaal hun eigen belangen betrokken zijn. Maanschoten daarentegen ligt in een niet bebouwde omgeving waardoor er minder partijen direct betrokken zijn bij dit project. Verder wordt er bij Laarderhoogt een ecoduct gerealiseerd en bij maanschoten een ecoduct en een faunatunnel. Beide projecten bevatten grote faunavoorzieningen zoals ecoducten. Deze voorzieningen hebben vanwege hun omvang een grotere impact om de omgeving dan kleine faunavoorzieningen zoals kleine tunnels of duikers. Hierdoor zijn er meerdere publieke instanties betrokken waardoor deze casussen interessant zijn voor onderzoek naar publiek-publieke samenwerking.

3.4 Focusgroepdiscussie

Na het uitvoeren van een literatuur- en praktijkgericht onderzoek aan de hand van de algemene interviews en de twee casussen wordt er een voorlopige conclusie geformuleerd. Na het formuleren van de voorlopige conclusies wordt er een focusgroepdiscussie georganiseerd. Deze focusgroepdiscussie zorgt voor een extra verdiepingsslag omdat de analyse van de twee casussen getoetst kunnen worden en de voorlopige conclusies kunnen worden aangescherpt. Een focusgroep is een groep van mensen, meestal tussen de 6 en 12, die elkaar ontmoeten in een informele sfeer. De focusgroep wordt geleid door een voorzitter (Clifford et al., 2010). Er wordt gefocust op een bepaald vooraf te bepalen onderwerp met als doel om tot een brede variëteit aan denkwijzen te komen. Een focusgroepdiscussie duurt meestal 2 uur (Clifford et al., 2010). Tijdens deze sessie worden een aantal stellingen aan de groep voorgelegd waarop partijen kunnen reageren. Daarbij is het tevens de bedoeling dat partijen op elkaars antwoorden reageren. Hierdoor worden de verschillende standpunten van de partijen nog duidelijker en kunnen de gedragingen van de verschillende partijen uit de semi-gestructureerde interviews getoetst worden. Een nadeel van deze methode is het gegeven dat de deelnemers door groepsdruk sociaal wenselijke antwoorden geven. Ook kan het groepsproces lastig te sturen zijn door de grote en de verscheidenheid van de groep. Zorgen voor participanten van hetzelfde

gewicht en het goed voorbereiden van de focusgroep waardoor de discussie helder gestructureerd en adequaat gestuurd kan worden kan deze nadelen te niet doen.

Er is gekozen voor een gemixte samenstelling van de focusgroep. De personen zijn afkomstig uit verschillende publieke organisaties en de participanten zijn ook voor een lagere tijd intensief betrokken bij het MJPO (voor verdere uitwerking zie hoofdstuk 6).

3.5 Analyse van de resultaten

De resultaten van de interviews zijn enerzijds bruikbaar voor het verkrijgen van de benodigde achtergrond/contextuele informatie waardoor je een goed beeld krijgt van het MJPO en haar projecten. Anderzijds zijn de diepte-interviews uitermate geschikt om te achterhalen wat de institutionele belemmeringen en kansen zijn voor goede samenwerking bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen en in hoeverre de bepalende factoren van Strategisch Omgevingsmanagement aanwezig zijn bij de samenwerking. Voor een juiste informatieverwerking van de interviews worden alle gesprekken opgenomen. Dit maakt het luisteren gedurende het interview beter mogelijk. Na afloop van de semigestructureerde interviews en de focusgroep worden de geluidsopnames woordelijk getranscribeerd. Dit houdt in dat alle overbodige woorden, herhalingen en verhaspelingen niet worden uitgetypt, dit resulteert in een duidelijk leesbare tekst. Bij het transcriberen wordt er gebruik gemaakt van het softwareprogramma Express Scribe. Bij het coderen van de getranscribeerde tekst wordt er gebruik gemaakt van het softwareprogramma NVIVO. Op basis van de gecodeerde tekst, de literatuur en de achtergrondinformatie worden de deel- en hoofdvragen beantwoord, conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

3.6 Ethiek en beperkingen

De voornaamste vorm van dataverzameling is het afnemen van semigestructureerde interviews. Aan geen enkel van de respondenten is extra informatie uitgereikt alvorens of tijdens het semigestructureerde interview. Door het hanteren van deze strategie is er verhinderd dat de respondenten een vooringenomen mening hadden of dat sommige respondent beter voorbereid waren op het interview dan andere respondenten.

Een tweede aspect waar tijdens het interviewen rekening mee gehouden moet worden is cognitieve dissonantie. Het onderzoek gaat over de resultaten en posities van de respondenten zelf. De respondenten zijn zelf betrokken geweest bij de samenwerking van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Respondenten kunnen het eigen functioneren en de samenwerking met andere publieke partijen rooskleuriger beschrijven dan het in werkelijkheid is. De onderzoeker moet bewust zijn van het enkel delen van persoonlijke succesverhalen van de respondenten. Ook blijven veel argumenten van de respondenten in de interviews subjectief van aard. Dit betekent dat de verschillende argumenten niet gegeneraliseerd zijn waardoor het niet als de absolute waarheid moet worden beschouwd. Vanwege deze redenen is het belangrijk dat er meerdere interviews per case worden afgenomen en er kritisch moet worden doorgevraagd tijdens het afnemen van de interviews.

Om ervoor te zorgen dat de respondenten zo eerlijk- en zo veel mogelijk informatie verstrekken is ervoor gekozen om de respondent anoniem te laten blijven. Hierdoor voorkom je grotendeels dat respondenten gevoelige maar wel belangrijke informatie achterhouden. Gedurende het interview wordt er gevraagd naar het functioneren van andere partijen/personen. Dit betreft persoonlijke en gevoelige informatie waardoor anonimiseren van belang is.

4.Theorie

Dit hoofdstuk behandelt de eerste deelvraag: “Wat zijn de institutionele voorwaarden om te komen tot goede samenwerking bij het realiseren van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur?” In de aanleiding en in verschillende beleidsdocumenten zoals (V&W et al 2004) is te lezen dat een gebiedsgerichte aanpak essentieel is voor goede samenwerking bij de ontwikkeling, realisatie en onderhoud van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur. In hoofdstuk 4.1 wordt de gebiedsgerichte benadering voor infrastructuurplanning uiteengezet. Als eerste komt de overgang van de traditionele lijnbenadering richting gebiedsgericht denken aan bod. Ook wordt er verder ingegaan op de kenmerken van de gebiedsgerichte benadering. Daarna wordt naar de achtergrond van de benadering gekeken, met name vanuit planning theoretisch oogpunt.

In V&W et al 2004 wordt tevens het belang goede samenwerking met verschillende overheden en andere publieke partijen onderstreept. Hoofdstuk 4.2 gaat verder in op publiek-publieke samenwerking waarbij de succes en faalfactoren uiteengezet worden. Deze succes en faalfactoren worden afgeleid van Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) (Wesselink, 2010) Tot slot wordt op basis van SOM en het IAD framework (Ostrom, 2005) een conceptueel model gemaakt dat gebruikt wordt voor de uitwerking van de cases. Hoofdstuk 4.3 gaat verder in op het IAD framework en hoofdstuk 4.4 presenteert het conceptuele model van de deze scriptie.

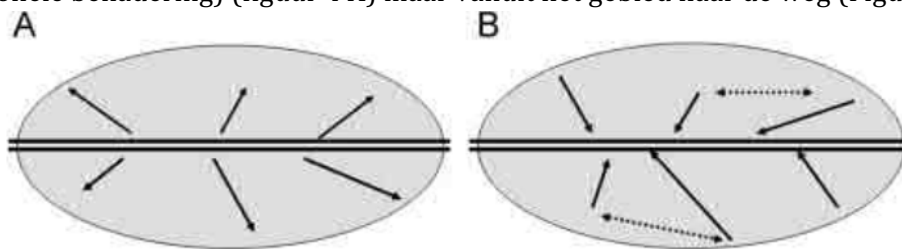
4.1 Gebiedsgerichte aanpak

4.1.1 Van een lijnbenadering naar een gebiedsbenadering

Traditioneel is infrastructuurplanning een lineaire opgave. Bij planning van wegen wordt er gekeken naar de weg zelf, eventueel met een smalle strook daaromheen. De weg wordt gezien als een harde, fysieke lijn door het landschap die het omliggende gebied doorsnijdt (Arts, 2007). Bij een lijngerichte benadering wordt er weinig aandacht geschonken aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van het omliggende gebied dat niet direct naast de weg is gelegen. Naast het lineaire karakter wordt de lijngerichte benadering ook gekenmerkt door een sectoraal karakter. De planning van infrastructuur wordt vaak als een geïsoleerde activiteit uitgevoerd. De planning van wegen wordt gedaan vanuit het oogpunt van mobiliteit, de focus ligt met name op uitbreiding van wegcapaciteit (Arts, 2007). Door het sectorale karakter van infrastructuurplanning wordt een planologisch vraagstuk te veel vanuit een bepaalde sector benaderd. Hierdoor vindt er weinig afstemming plaats met andere sectoren waardoor er problemen kunnen ontstaan. Een voorbeeld van zo'n probleem is de versnippering van het natuurlijke landschap door slechte afstemming van wegenplanning met het natuurbeleid (V&W et al 2004). Ook heeft een combinatie van standaardprocedures die voortkomen vanuit de lijnbenadering en een steeds bredere maatschappelijke en politieke dynamiek geleid tot toenemende complexiteit van infrastructuurplanning (Heeres, 2017). Voorbeelden van de maatschappelijke en politieke veranderingen zijn: toegenomen milieubewustzijn; verandering in de rolverdeling tussen overheid en anderen; ontstaan van de netwerksamenleving; verandering van financieel-economische regelingen; toegenomen invloed van Europese en nationale regelgeving en toegenomen schaarste van de ruimte.

Naarmate de beperkingen steeds beter zichtbaar werden, werd de roep om integratie groter (Struiksma en Tillema, 2009). Er kwam meer behoefte aan een integrale afweging tussen de weg en de ruimtelijke inrichting van de omgeving. Infrastructuur heeft een sturende werking op het omliggende gebied. Wanneer de weg in samenhang wordt bekeken met andere

omgevingsaspecten kan er richting gegeven worden waar bepaalde functies wel of juist niet gewenst zijn. Andersom kan de weg optimaal worden afgestemd op andere ontwikkelingen in het omliggende gebied. Deze mogelijke ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen op het gebied van huisvesting, bedrijvigheid, recreatie, natuur en landbouw (Heeres, 2017). De benadering die gebruikt maakt van een integrale afweging tussen de weg en de ruimtelijke inrichting van de omgeving is de gebiedsgerichte benadering. Arts (2007) omschrijft de gebiedsgerichte benadering als volgt: "Bij een gebiedsbenadering staat niet de weg maar het hele gebied centraal in de planopgave. In een dergelijke gebiedsbenadering wordt niet meer 'van binnen naar buiten' gedacht en uitgegaan van het wegontwerp en de bijbehorende effecten, maar gedacht in termen als 'van buiten naar binnen'. Daarbij wordt uitgegaan van de behoeften en mogelijkheden die een gebied biedt en wat dat betekent voor een wegontwerp. Bij deze benadering wordt er dus via een ander perspectief gekeken. Niet vanuit de weg naar het gebied (de traditionele benadering) (figuur 4 A) maar vanuit het gebied naar de weg (Figuur 4 B).

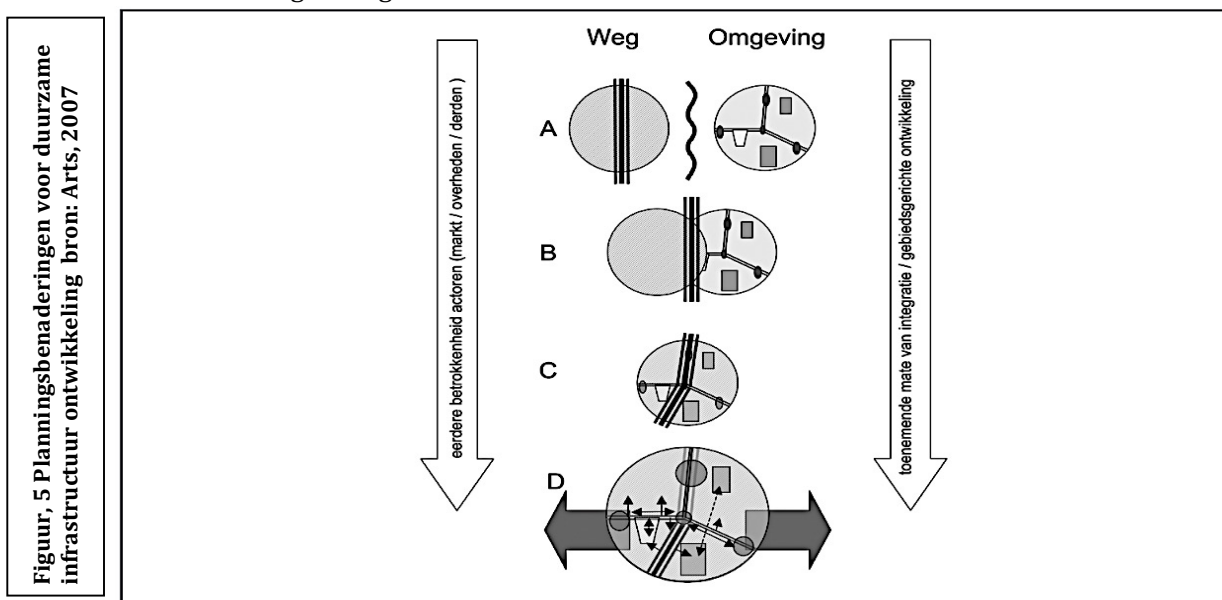


Figuur 4 twee verschillende aanpakken van weg infrastructuurplanning; van binnen naar buiten(A) en van buiten naar binnen (B) bron: Heeres, 2017

Van der Cammen (2006) schrijft vier punten als de kern van de gebiedsgerichte aanpak:

1. Problemen worden integraal aangepakt door een gebied centraal te stellen, in plaats van institutionele of bestuurlijke grenzen
2. Gezamenlijk te realiseren kwaliteit
3. Samenwerking tussen partijen, zowel privaat al publiek
4. Gezamenlijke bijdrage voor financiën

Figuur 5 geeft de relatie weer tussen weg en omgeving. De bovenste (A) kan gezien worden als de traditionele lijnbenadering bij infrastructuurplanning. Bij het aanleggen van de weg wordt totaal geen rekening gehouden met de omliggende omgeving. De situaties (B) en (C) daaronder geven een toenemende mate van integratie en vervlechting van procedures vanuit de verschillende sectoren aan. In de onderste situatie (D) is sprake van volledige integratie en vervlechting. Dit is de ultieme vorm van een integrale gebiedsgerichte benadering, de lijn is een onderdeel van het gehele gebied.



4.1.2 Planningtheoretisch perspectief

Binnen het planningtheoretisch debat wordt gesproken over technisch-rationele en communicatief-rationele planning als twee 'extreme' varianten voor het benaderen van ruimtelijke vraagstukken. De twee uitersten omvatten het spectrum van mogelijke planologische vraagstukken. Het grootste gedeelte van deze vraagstukken ligt ergens tussen de twee uitersten (De Roo & Voogd, 2004). In de jaren 60 overheerste de technisch rationele planning. Het kenmerk van dit paradigma was de behoefte aan zekerheid en controle. Planologische vraagstukken werden opgelost aan de hand van vooraf gestelde blauwdrukken, het proces was top-down en object georiënteerd en de controle lag volledig bij de overheid. In het begin van de jaren 90 kwam echter het besef dat technisch-rationele planning vooral geschikt is voor routinematige vraagstukken en minder voor complexe vraagstukken (De Roo & Voogd, 2004). Hierdoor ontstond in de jaren negentig een nieuw planningsparadigma binnen het planning theoretische debat de zogenoemde communicatieve turn, wat het begin van de communicatief-rationele planning inluidde. Binnen dit paradigma vallen verschillende stromingen zoals, communicatieve rationaliteit (Habermas, 1985), collaboratieve planning (Healey, 1997) en consensus planning (Innes, 1996). De inhoud van de verschillende stromingen is echter wel hetzelfde. De focus ligt op de interactie tussen betrokken partijen, met name complexe vraagstukken vragen om onderlinge interactie gedurende het planningsproces. Het planningsproces is hierbij non-lineair, de verschillende fases lopen door elkaar heen en het accent verschuift van de inhoud van een vraagstuk naar het proces. Onzekerheid bij planologische vraagstukken wordt in dit paradigma geaccepteerd (Allmendinger, 2009). Elke betrokken partij heeft een eigen belang, hierdoor draait collaboratieve planning om het bereiken van consensus tussen alle betrokkenen. Dit wordt gepoogd te bereiken door middel van een interactief onderhandelingsproces tussen de verschillende partijen (De Roo & Silva, 2010). Bij communicatief-rationele planning is de rol van de overheid in het planningsproces anders dan bij technisch-rationele planning. De overheid is nu meer een 'gelijke' tussen de andere partijen. Overheden hebben daarnaast niet altijd meer de volledige controle waardoor ze steeds vaker afhankelijk zijn van andere partijen om maatschappelijke doelen te halen (De Roo & Voogd, 2004). De plaats binnen het spectrum technisch rationeel en communicatief wordt bepaald door complexiteit van het vraagstuk. Relatief eenvoudige vraagstukken met veel zekerheid passen het beste bij technisch-rationele planning. Complexe vraagstukken met veel betrokken actoren, standpunten en onzekerheden passen het beste bij communicatief-rationele planning (De Roo & Silva, 2010).

Planningsvraagstukken zijn bij communicatieve rationele planning, participatieve processen waarbij verschillende belangen bij elkaar komen (Allmendinger, 2009). 'Collaborative planning' valt onder de communicatieve manier van planning. De kern van 'collaborative planning' is samenwerken. Bij 'collaborative planning' komen verschillende belanghebbenden samen om een gezamenlijke visie tot stand te brengen. Hierbij is er aandacht voor de verschillende visies van de diverse betrokken partijen met als gewenste uitkomst één gezamenlijk doel. (Dekker & Van Kempen, 2009). Goede samenwerking en duidelijke communicatie is daarbij van belang. Communicatie kan namelijk leiden tot een effectief en gedragen doel, wat weer leidt tot betere resultaten. Gebiedsgerichte aanpak kan dus worden gezien als onderdeel van collaboratieve planning. De gebiedsgerichte aanpak wordt gezien als integraal en decentraal waarbij duidelijke communicatie van belang is.

4.2 Publiek-publieke Samenwerking

Volgens Lasker, Weiss en Miller (2001) is samenwerking goed voor verschillende organisaties en mensen omdat men elkaar kan ondersteunen door gebruik te maken van complementaire sterke punten en capaciteiten. Er zijn twee verschillende soorten samenwerking te onderscheiden, publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking. Deze twee begrippen zijn aan elkaar gerelateerd maar er is wel een fundamenteel verschil. Bij publiek-private samenwerking gaat het om een samenwerkingsverband tussen publieke overheidsactoren en private actoren. Terwijl bij publiek-publieke samenwerking de private actoren zijn uitgesloten en uitsluitend samen met publieke actoren wordt gewerkt (Gustafsson en Phumpiu, 2009). Het verschil tussen publieke en private actoren bestaat uit het feit dat private actoren vrijwel altijd op zoek zijn naar een commercieel voordeel, terwijl publieke actoren zich met name inzetten voor het maatschappelijk belang. Hierbij zijn met name de gedeelde waarden en doelen van belang en is er geen sprake van een winst oogmerk (Kenniscentrum, 2004).

Publiek-publieke samenwerking vindt voornamelijk plaats omdat publieke organisaties hun invloed moeten verbreden om door te dringen tot andere sectoren. Dit moeten ze doen omdat publieke organisaties vaak ambitieuze doelstellingen formuleren, maar tegelijkertijd hebben de publieke organisaties vaak geringe bevoegdheden en mandaten (Andrews & Entwisle, 2010).

Hall et al. (2005,) noemen een vijftal doelen van publiek-publieke samenwerking:

1. Verbetering van diensten. Samenwerking kan leiden tot schaalvoordelen, wat leidt tot efficiëntie, verbeterde toegang tot diensten en betere rechtvaardige behandeling
2. Verhogen capaciteit en verbeteren vaardigheden van de werknemers. Doordat samen wordt gewerkt kunnen actoren elkaar versterken en van elkaar leren
3. Publieke diensten beschermen tegen privatisering. In sommige gevallen kan worden afgevraagd of privatisering leidt tot een eerlijke verdeling van bronnen en het en het daadwerkelijk ontwikkelen van de economie
4. Verwerven van steun van de gemeenschap en verbeteren van de transparantie en verantwoording in het leveren van diensten. Dit kan leiden tot betere participatie van de lokale bevolking
5. Andere doelen, zoals de weg vrijmaken voor een publiek-private samenwerking (PPS). Een publiek-publieke samenwerking wordt gezien als de motor van een PPS. Een goede samenwerking tussen publieke actoren vormt de basis voor een PPS

De publiek-publieke samenwerking is de afgelopen decennia aan een verandering onderhevig. Lange tijd was de sturing door de overheid gebaseerd op een bureaucratische, hiërarchische, en centrale macht. Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw kwam er verandering in de opvattingen over de rol en van de overheid in de maatschappij. De overheid werd te duur waardoor er bezuinigd moest worden. Publieke organisaties moesten veel efficiënter omgaan met hun middelen. Maar vooral: er moest veel minder 'overheid' komen. (Geuijen, 2013) New Public Management deed zijn intreden. De overheid moest zoveel mogelijk gaan functioneren als een markt. Een van de belangrijkste veranderingen was de opvatting dat er geluisterd moest worden naar wat de klant wilde. Kwaliteit kwam centraal te staan waarbij de klant zelf bepaalde wat kwaliteit was. Het New Public Management Model kende zelf echter ook enige problemen. Al snel leidde New Public Management tot het najagen van individuele klanteisen.

Vanuit de politiek werden 'targets' vastgesteld waarop publieke instellingen achteraf werden 'afgerekend'. Dit leidde er dan al snel weer toe dat binnen publieke organisaties het behalen van targets het voornaamste doel werd. Dit stimuleerde allerlei vormen van strategisch gedrag. Organisaties die in een bepaald netwerk samenwerkten waren hierdoor alleen nog maar gefocust op het behalen van eigen targets. Hierdoor werd er een situatie gecreëerd waarbij organisaties belangrijke informatie niet meer wilden uitwisselen (Geuijen, 2013).

Als reactie op de tekortkomingen van New public Management ontstond de stroming Public Value Management. Hierbij werd de focus gelegd op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. (Stoker, 2006). De realisatie van doelen is de uitkomst van interactie tussen en het veelal gezamenlijk opereren van min of meer gelijkwaardige partners. De overheid is één van deze partners. Niet de 'wat'-vraag, maar de 'waartoe'-vraag is het thema. Het is niet meer de overheid die de doelen stelt en instrumenten inzet om die doelen te bereiken. Het zijn de maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven die in interactie zowel aan de doelbepaling als aan het bereiken van de doelen bijdragen (Stoker, 2006).

4.2.1 Succes-faalfactoren publiek-publieke samenwerking

Rijkswaterstaat ambieert een goede en vruchtbare samenwerking met andere partijen (zowel publiek als privaat). Binnen RWS is er hierdoor steeds meer aandacht voor een ruimere aanpak van omgevingsmanagement. Het gedachtegoed van Strategisch Omgevingsmanagement is hiervoor uitermate geschikt.

Strategisch Omgevingsmanagement is een op de Mutual Gains-filosofie gebaseerde aanpak van omgevingsmanagement. Het brengt met issues als vertrekpunt de belangen en standpunten van stakeholders in beeld en ontwikkelt op basis daarvan een strategie waarmee de organisatie en/of projectdoelen worden gerealiseerd en gelijktijdig een duurzame relatie met de omgeving wordt aangegaan (Wesselink, 2010)

Omgevingsmanagement is de combinatie van stakeholdersmanagement en issuemanagement.

Stakeholdersmanagement wordt op haar beurt omschreven als een proces waarbij de inspanningen/activiteiten van organisatieleden gecoördineerd en gestuurd worden in de richting van de realisatie van het gemeenschappelijk doel (Wesselink, 2010).

Issuemanagement is erop gericht de omgeving van het bedrijf te scannen op issues die op hen afkomen en waarop het bedrijf zich wil voorbereiden (Wesselink, 2010).

Het Mutual Gains gedachtegoed wordt gekenmerkt door een proactieve en oprechte interesse in belangen van stakeholders, die zorgdraagt voor een vroege dialoog waardoor overschrijdingen van budgetten en plannen in later stadium zouden worden voorkomen (Wesselink, 2010)

Wesselink (2010) heeft Strategisch Omgevingsmanagement samengevat in 12 principes. Deze 12 principes kunnen worden vertaald naar succes- en faalfactoren van publiek-publieke samenwerking (zie tabel 2). Niet alle SOM-principes zijn even relevant voor de samenwerking bij ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Om de interviews behapbaar te houden worden alleen de meest relevante SOM-principes onderzocht. Voor publiek-publieke samenwerking zijn dit de eerste 7 principes. SOM-principe 11 en 12 zijn minder relevant omdat deze twee principes juist door deze scriptie onderzocht worden. Verder zijn principe 8,9 & 10 ook minder relevant omdat deze principes meer de nadruk leggen op onderhandelen in plaats van samenwerking.

Tabel 2: overzicht Strategisch Omgevingsmanagement

	Principe	Kern	Succes- faalfactor
1	Streef naar winst voor alle partijen	Zorg ervoor dat de taart groter wordt en dat er een oplossing komt die door alle partijen als winst wordt ervaren.	Duidelijk gemeenschappelijk doel
2	Werk aan oprechte interesse in belangen van stakeholders	De pijn van de stakeholder te begrijpen zodat het makkelijker is deze over te dragen.	Interesse/ begrip
3	Maak onderscheid tussen standpunten en belangen	Belangen zijn minder vloeibaar dan standpunten en liggen dieper. Zoek naar oplossingen op het niveau van belangen.	Openheid belangen
4	Wees betrouwbaar, maak waar wat je zegt	Verinnerlijking van de aanpak, bescheidenheid in toezeggingen en fouten durven toegeven.	Vertrouwen
5	Goede voorbereiding, goede analyse	Een goed inzicht in de belangen, macht en emoties.	Vorbereiding
6	Inventariseer issues en dan pas stakeholders	Denken vanuit het gebied maakt het overzicht completer	Gebiedsgerichte aanpak
7	Maak transparante afwegingen en deel deze met partijen	Vroegtijds de kaarten op tafel leggen. Informatie verstrekken over mate van participatie en verwachtingsmanagement. Eventuele frustraties kunnen aan het begin gemanaged worden.	Transparantie /communicatie
8	Besteed de meeste tijd aan stakeholders met het grootste belang	Door issues vroegtijdig te inventariseren en te analyseren kan de dialoog met de meeste stakeholders tijdig worden gestart.	
9	Maak onderscheid tussen constructief en conflict handelen	In de eerste van gaat het erom elkaars belangen te begrijpen, die impact hebben op de plannen van de initiatiefnemer (constructief onderhandelen). In de tweede fase gaat het om het sluiten van overeenkomsten omtrent onderwerpen waar men elkaar niet kan vinden of tegenover elkaar staat.	
10	Pakketonderhandelingen	Dergelijke onderhandelingen voorkomen dat er slag-op-slag onderhandeld moet worden.	
11	Goede monitoring van gemaakte afspraken	Verder kijken dan het concrete resultaat van het project. Monitoring en borging van resultaten en gemaakte afspraken.	
12	Blijf SOM-principes trouw	Verlies de oprechte interesse niet uit het oog door snelle slagen binnen te halen. Vertrouwen is daarbij erg belangrijk	

1. Streef naar winst voor alle partijen

Proberen om een oplossing te vinden die voor alle partijen acceptabel is. Het resultaat moet door alle partijen als winst worden ervaren. Een gemeenschappelijk doel is daarbij essentieel voor alle partijen die betrokken zijn binnen het MJPO.

2. Werk aan oprechte interesse in de belangen van de stakeholders

Proberen om de problemen van de verschillende stakeholders te begrijpen. Oprechte interesse tonen in de belangen van de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij het MJPO is essentieel.

3. Maak onderscheid tussen standpunten en belangen

Standpunten zijn vloeibaar. Een argument toevoegen aan de discussie kan tot een nieuw standpunt leiden. Bij belangen ligt dat anders. Belangen liggen vaak dieper verankerd in een persoon of een organisatie. Zij veranderen daarom minder snel. Oplossingen zoeken op het niveau van belangen is essentieel bij de samenwerking van ontsnipperende maatregelen.

4. *Wees betrouwbaar, maak waar wat je zegt*

Door de vele partijen die betrokken zijn bij het MJPO is dit niet eenvoudig. Het is echter essentieel om betrouwbaar te zijn naar alle partijen toe. Verinnerlijking van de aanpak, bescheidenheid in toezeggingen en fouten durven toegeven hoort bij deze aanpak.

5. *Goede voorbereiding, goede analyse van de eigen situatie, de issues en de stakeholders*

Het verdiepen in de omgevingskwesties (issues) en de stakeholders levert inzicht op in de risico's van de issues en bij stakeholders onder meer in het belang, de macht en de emotie. Ook ontstaat inzicht in posities, coalities, kansen en bedreigingen voor het MJPO. Een goede voorbereiding is dus essentieel voor goede samenwerking bij ontsnipperingsmaatregelen.

6. *Inventariseer eerst de issues, dan pas de bijbehorende stakeholders*

Door niet het bedrijf of de organisatie centraal te stellen maar een issue (omgevingskwestie) en daar stakeholders bij te zoeken die een belang hebben bij dat issue wordt het overzicht completer. Deze visie correspondeert met de gebiedsgerichte aanpak.

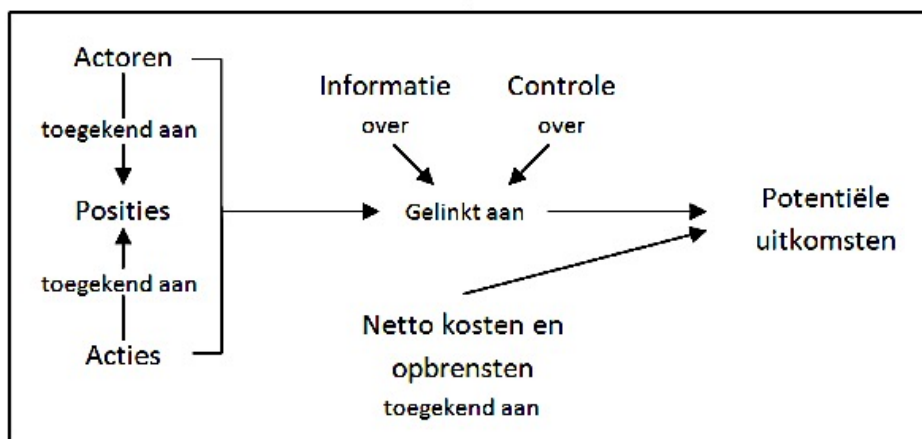
7. *Maak transparante afwegingen en deel deze tijdig met de betreffende partijen*

Nadat de belangrijkste kenmerken van de issues en stakeholders zijn geïnventariseerd, duidelijk is welke partijen grote belangen hebben, betrouwbaar zijn en waar bijvoorbeeld de urgentie groot is, kan de strategie naar een sector en de individuele stakeholders worden bepaald. Door deze informatie vroegtijdig met de stakeholders te delen worden op z'n minst de verwachtingen gemanaged. Eventuele onvrede kan vroeg in het traject worden weggenomen. Frustraties komen niet of minder aan het einde van het project. Door de pijn vroeg te nemen, loopt het project aan het einde minder vertraging en budgetoverschrijding op en wordt de kwaliteit van de plannen van ontsnipperende maatregelen beter.

4.3 Institutional Analysis and Development framework

Bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur zijn een groot aantal instituties betrokken. Zoals eerder beschreven opereren deze instituties in verschillende overheidslagen en verschillende sectoren. Inzicht krijgen op de wijze waarop deze verschillende instituties beslissingen nemen is cruciaal voor het vinden van kansen en belemmeringen bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Om meer inzicht te krijgen in de institutionele context van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur kan men gebruik maken van verschillende theoretische raamwerken. In dit onderzoek wordt het Institutional Analysis and Development (IAD) framework gebruikt van Ostrom (2005). Dit gerenommeerde framework van Nobelprijswinnares Ostrom is nuttig, omdat het meer inzicht geeft in instituties, regels, actoren en haar besluitvormingsprocessen. Het framework is ontwikkeld om op een systematische wijze het besluitvormingsproces in een multi-actor setting uiteen te rafelen. Het framework onderscheidt zich van andere vormen van organisatorische analyses door de 'rules' die onlosmakelijk verbonden zijn met de gebieden waar partijen in actie komen: een zogenaamde 'action arena' (Hijdra, 2017). De gelaagde opbouw van het IAD framework maakt het mogelijk om deze 'action arena's' of fases in een proces in beeld te brengen. Voor dit specifieke onderzoek begint dit met het beleid dat partijen opstellen om te komen tot ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur, vervolgens worden de plannen gemaakt, daarna komt de implementatie fase waarbij de plannen worden uitgevoerd. Ten slotte moeten de uitgevoerde maatregelen worden onderhouden in de onderhoudsfase. Binnen het IADkader worden instellingen gedefinieerd als een reeks van voorschriften en beperkingen die mensen gebruiken om alle vormen van repetitieve en gestructureerde interacties te organiseren (Hijdra, 2017).

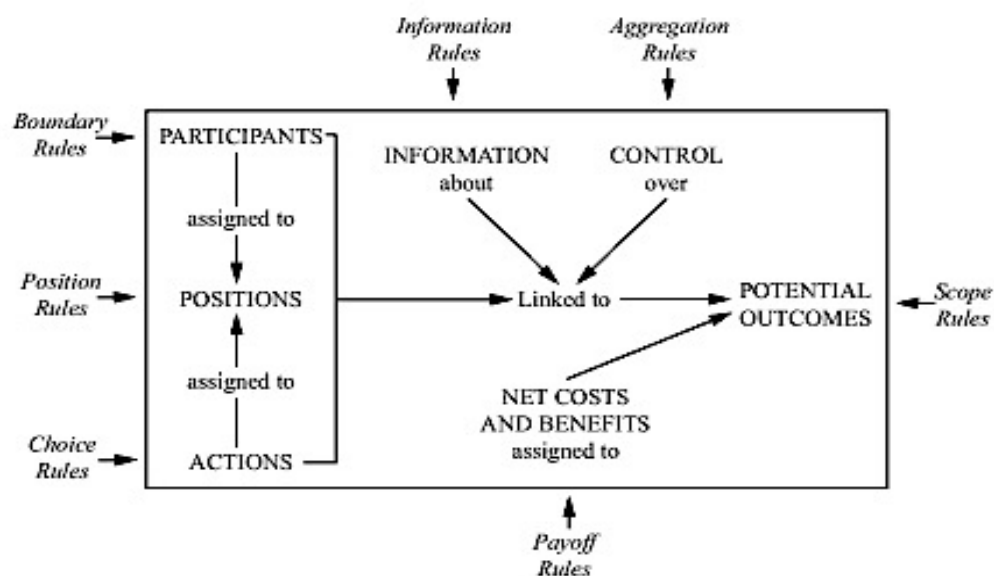
Volgens Ostrom (2005) zijn de action arena's "the rule-structured situations where individuals face choices regarding the actions and strategies they take, leading to consequences for themselves and for others" (Ostrom 2005, p. 3). De structuur van een actiesituatie bevat een aantal variabelen die aan elkaar gerelateerd zijn (zie figuur 6). Allereerst is er de set van actoren die participeren in een situatie. Deze kan uit enkele individuen bestaan, maar ook uit een groep individuen handelend als een bepaalde corporate actor. De actoren beschikken over specifieke posities, van waaruit ze in staat zijn acties te ondernemen. De acties zijn gebaseerd op potentiële uitkomsten die toegekend zijn aan acties en de mate waarin ze controle hebben over de relatie tussen hun acties en uitkomsten. Ook zijn de acties van actoren afhankelijk van de informatie waarover ze beschikken. Tot slot zijn ook de kosten en baten die bij acties en uitkomsten behoren van invloed, welke stimulerend of ontmoedigend werken (Ostrom, 2005, 2011).



Figuur 6: het interne model van de actiesituatie Bron: Ostrom, 2011

De action arena's zijn geen elementen op zichzelf, maar worden beïnvloed door een set van externe rules (zie figuur 7). Er zijn talloze externe rules te beschrijven maar volgens Ostrom (2011) zijn er 7 rules essentieel voor institutionele analyses.

1. 'Boundary rules' specificeren hoe actoren een bepaalde action arena betreden of verlaten.
2. 'Position rules' specificeren de doelstellingen en wensen van actoren in een bepaalde positie.
3. 'Choice rules' specificeren welke keuzemogelijkheden de actoren in een bepaalde positie hebben om acties te ondernemen.
4. 'Scope rules' specificeren de scope van de resultaten in de action arena's.
5. 'Aggregation rules' specificeren hoe tussentijdse of definitieve besluitvorming plaatsvindt.
6. 'Information rules' specificeren de informatiestromen tussen de verschillende actoren in het proces.
7. 'Pay-off rules' specificeren hoe de kosten en baten zijn verdeeld tussen de verschillende actoren in een action arena.



Figuur 7: de actiesituatie plus de “rules” die er directe invloed op hebben bron: Ostrom 2011

De zeven ‘rules’ uit het IAD framework kunnen meer inzicht geven aan de institutionele context waarin de besluitvorming van partijen plaatsvindt. Hijdra et al. (2015) heeft in een vergelijkend onderzoek het framework van Ostrom (2011) operationeel gemaakt in een institutionele analyse van Rijkswaterstaat bij de herontwikkeling van verouderde vaarwegen. Hij heeft hiervoor de klassieke fases van het planningsproces bij de totstandkoming van rijksprojecten gebruikt. Dit zijn de beleidsvorming, programmering, projectplanning en de implementatie van vaarwegen. Elke regel van het framework heeft hij omgezet naar vragen die toepasbaar zijn voor elke action arena van Rijkswaterstaat.

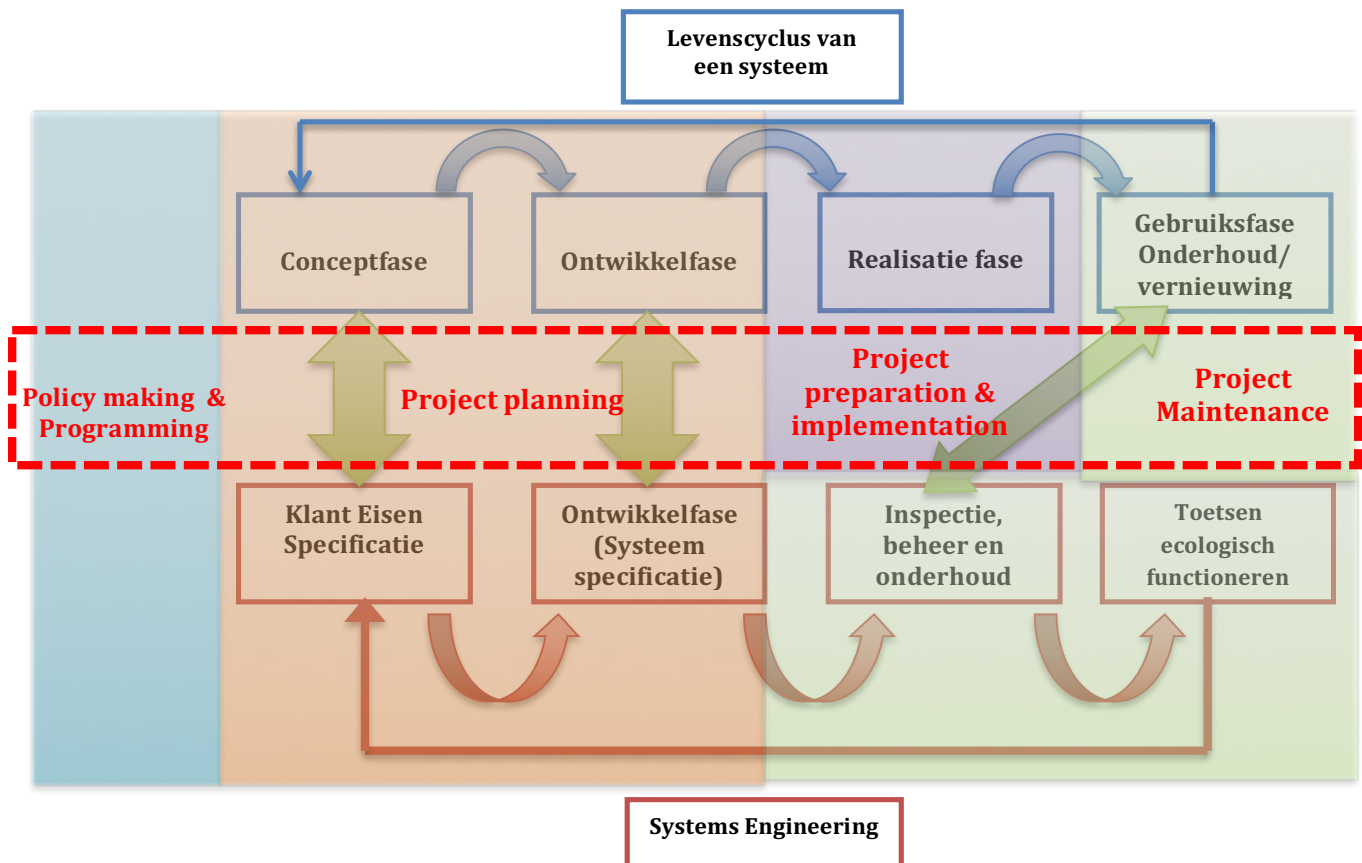
De opzet van het IAD framework door Hijdra et al. (2015) met de gekozen vier 'action arena's' is tevens te vertalen voor de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Om dit model te gebruiken voor dit onderzoek zijn er echter wel een aantal aanpassingen noodzakelijk. De policy making en programming fase zijn samengevoegd en het model is uitgebreid met de maintenance fase. Beheer en onderhoud is belangrijk voor ontsnipperende maatregelen omdat slecht onderhouden maatregelen vaak niet meer effectief zijn. Bij beheer en onderhoud zijn ook een groot aantal instituties betrokken, hierdoor zijn er ook institutionele kansen en belemmeringen in de samenwerking tussen partijen bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. In tabel 3 is een overzicht van de vragen voor dit onderzoek uiteengezet per rule en per Arena.

De vier 'action arena's' waar dit onderzoek zich op focust voor de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur zijn:

1. *Policy making & Programming*
Deze arena gaat over de politieke arena waarin partijen zich bevinden en de invulling van de programmering vanuit het gekozen beleid. Voor ontsnipperende maatregelen zijn dit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), gebiedsagenda's en de bijbehorende programma's die uit het MIRT volgen.
2. *Projectplanning*
Dit zijn de specifieke projecten die ontstaan voor de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Tevens staat de uitwerking van de projecten door de betrokken partijen in deze fase centraal.
3. *Project preparation & implementation*
Bij projectvoorbereiding en implementatie van de projecten gaat het niet langer om plannen, maar hier worden de projecten daadwerkelijk zichtbaar.
4. *Project maintenance*
de vierde en laatste fase gaat over de onderhoud van de maatregelen nadat de ontsnipperende projecten gerealiseerd zijn.

Zoals beschreven in hoofdstuk twee doorloopt een systeem tijdens een levenscyclus meerdere fasen (conceptfase, ontwikkelfase, realisatiefase en gebruiksfase). Systems Engineering is een verzameling van werkwijzen expliciet ontwikkeld voor MJPO-projecten. System Engineering doorloopt ook vier fases; Klanteisenspecificatie, ontwikkelfase, inspectie beheer en onderhoud en toetsen ecologisch functioneren. Om te verduidelijken hoe deze levenscyclussen zich verhouden ten opzichte van de vier action arena's is figuur 8 opgesteld. De arena policy making en programming is geen onderdeel van system engineering. Deze fase vindt nog voor de start van Systems Engineering plaats. De klanteisenspecificatie en ontwikkelfase valt in de projectplanning arena. Inspectie beheer en onderhoud en toetsen ecologisch functioneren valt in de project maintenance arena. Project preparation & implementation is ook geen onderdeel van Systems Engineering, deze arena wordt alleen behandeld in de realisatiefase van een normale levenscyclus van een systeem.

Figuur 8 verhouding Systems Engineering en levenscyclus van een systeem ten opzichte van de vier action arena's



Tabel 3: IAD framework met een overzicht van de verschillende action arena's en rules

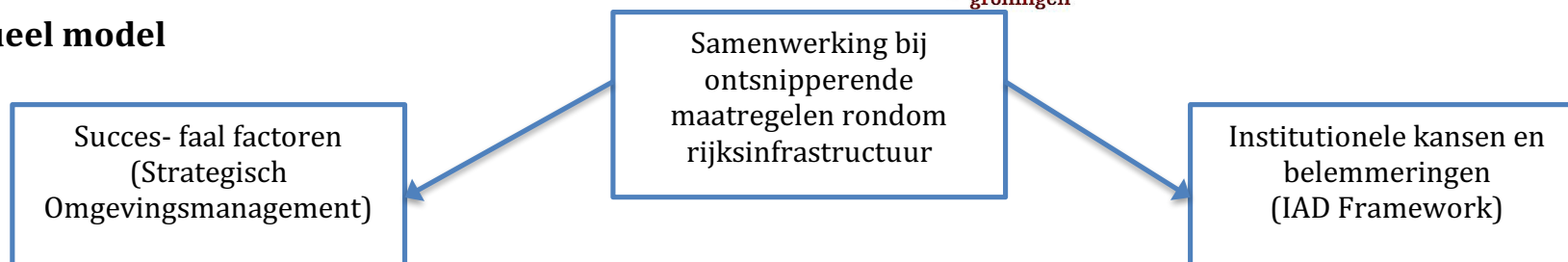
	Policy making & programming	Project planning	Project preparation & implementation	Project Maintenance
a. Boundary rules	Hoe raken partijen (politici, lobbyisten ed.) betrokken bij de programmering?	Hoe raken (nieuwe) partijen betrokken bij het project? Wie neemt het initiatief?	Hoe raken (nieuwe) partijen betrokken bij de realisatie van het project?	Hoe raken (nieuwe) partijen betrokken bij het onderhoud van het project?
b. Position rules	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde wensen?	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde belangen?	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde belangen?	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde belangen?
c. Choice rules	Welke programmatische keuzes nemen partijen?	Welke keuzes hebben partijen binnen hun rol om tot actie in het project over te gaan?	Welke keuzes voor de voorbereiding/implementatie van het project hebben partijen?	Welke keuzes hebben partijen om tot onderhoud van het project over te gaan
d. Scope rules	Welke programma's ontstaan?	Wat is het resultaat hiervan voor de scope van het project?	Wat is het resultaat hiervan voor de scope die gerealiseerd wordt?	Wat is het resultaat hiervan voor de scope van het onderhoud?
e. Aggregation rules	Hoe worden besluiten genomen over de programmering?	Hoe worden besluiten in de projecten genomen?	Hoe komen uitvoeringsbesluiten tot stand?	Hoe komen de besluiten over het onderhoud tot stand?
f. Information rules	Welke informatie wordt er op programmaniveau gedeeld met andere partijen?	Welke informatie wordt er binnen het project gedeeld met andere partijen?	Welke informatie wordt er voor de uitvoering van het project gedeeld met andere partijen?	Welke informatie wordt er voor het onderhoud van het project gedeeld met andere partijen?
g. Pay-off rules	Hoe worden kosten en baten verdeeld tussen partijen?	Hoe worden kosten en baten verdeeld in het project?	Hoe worden kosten en baten verdeeld bij de uitvoering?	Hoe worden kosten en baten verdeeld na de uitvoering van het project?

4.4 Conceptueel model

In onderstaand figuur is het conceptuele model van dit onderzoek weergegeven. Het conceptuele model maakt gebruik van bovenstaande theorieën over samenwerking. Enerzijds wordt er ingegaan op de succes- en faalfactoren van publiek-publieke samenwerking. Om dit te onderzoeken wordt er gebruik gemaakt van zeven SOM-principes. Anderzijds wordt er onderzoek gedaan naar institutionele kansen en belemmeringen in de samenwerking tussen partijen bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur. Om dit te onderzoeken wordt er gebruik gemaakt van het IAD framework. Dit framework en haar bijbehorende 'rules of the game' zal worden gebruikt om de belangrijkste vier fases of action arena's van het samenwerkingsproces te analyseren, namelijk policy making and programming, projectplanning, project preparation & implementation, en project maintenance. Tussen de twee theorieën zit echter wel overlap. Zo zijn SOM-principes 1 (Streef naar winst voor alle partijen) en 3 (Maak onderscheid tussen standpunten en belangen) gerelateerd aan position rules. Ook komt SOM-principe 7 (met maak transparante afwegingen en deel deze met partijen) overeen met information rules.

Een belangrijke factor waar dit onderzoek rekening mee moet houden is het schaalniveau. Policy making & Programming vindt plaats op een landelijke schaal. Beleid ten aanzien van ontsnippering wordt door bestuurders en de verschillende Ministeries voor landelijk niveau ontwikkeld. Projectplanning, project Preparation & Implementation en Project Maintenance gebeurt op lokale schaal. Bij deze drie arena's worden de besluiten op projectmatige basis genomen. Bij dit onderzoek wordt de eerste action arena, Policy making & Programming dan ook onderzocht aan de hand van algemene interviews met respondenten die betrokken waren bij het tot stand komen van dit landelijke beleid. De drie arena's Project Planning, Project Preparation & Implementation en project maintenance worden case specifiek onderzocht. Tot slot worden de SOM-principes ook alleen in de twee casussen onderzocht. Bij Strategisch Omgevingsmanagement wordt er namelijk een strategie ontwikkeld waardoor er projectdoelen worden gerealiseerd en een duurzame relatie met omgeving wordt aangegaan. Dit vindt dus ook alleen plaats op lokale schaal, op projectbasis.

Conceptueel model



Tabel : SOM-principes	Principe	Kern	Succes-faalfactor
1	Streef naar winst voor alle partijen	Zorg ervoor dat de taart groter wordt en dat er een oplossing komt die door alle partijen als winst wordt ervaren.	Duidelijk gemeenschappelijk doel
2	Werk aan oprechte interesse in belangen van stakeholders	De pijn van de stakeholder te begrijpen zodat het makkelijker is deze over te dragen.	Interesse/ begrip
3	Maak onderscheid tussen standpunten en belangen	Belangen zijn minder vloeibaar dan standpunten en liggen dieper. Zoek naar oplossingen op het niveau van belangen.	Openheid belangen
4	Wees betrouwbaar, maak waar wat je zegt	Verinnerlijking van de aanpak, bescheidenheid in toezeggingen en fouten durven toegeven.	Vertrouwen
5	Goede voorbereiding, goede analyse	Een goed inzicht in de belangen, macht en emoties.	Voorbereiding
6	Inventariseer issues en dan pas stakeholders	Denken vanuit het gebied maakt het overzicht completer	Gebiedsgericht e aanpak
7	Maak transparante afwegingen en deel deze met partijen	Vroegtijds de kaarten op tafel leggen. Informatie verstrekken over mate van participatie en verwachttingsmanagement. Eventuele frustraties kunnen aan het begin gemanaged worden.	Transparantie /communicatie

Arena	Policy making & programming	Project planning	Project preparation & implementation	Project Maintenance
a. Boundary rules	Hoe raken partijen (politici, lobbyisten ed.) betrokken bij de programmering?	Hoe raken (nieuwe) partijen betrokken bij het project? Wie neemt het initiatief?	Hoe raken (nieuwe) partijen betrokken bij de realisatie van het project?	Hoe raken (nieuwe) partijen betrokken bij het onderhoud van het project?
b. Position rules	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde wensen?	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde belangen?	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde belangen?	Welke doelstellingen en belangen hebben deze partijen? Welke partijen hebben dezelfde belangen?
c. Choice rules	Welke programmatische keuzes nemen partijen?	Welke keuzes hebben partijen binnen hun rol om tot actie in het project over te gaan?	Welke keuzes voor de voorbereiding/implementatie van het project hebben partijen?	Welke keuzes hebben partijen om tot onderhoud van het project over te gaan
d. Scope rules	Welke programma's ontstaan?	Wat is het resultaat hiervan voor de scope van het project?	Wat is het resultaat hiervan voor de scope die gerealiseerd wordt?	Wat is het resultaat hiervan voor de scope van het onderhoud?
e. Aggregation rules	Hoe worden besluiten genomen over de programmering?	Hoe worden besluiten in de projecten genomen?	Hoe komen uitvoeringsbesluiten tot stand?	Hoe komen de besluiten over het onderhoud tot stand?
f. Information rules	Welke informatie wordt er op programmaniveau gedeeld met andere partijen?	Welke informatie wordt er binnen het project gedeeld met andere partijen?	Welke informatie wordt er voor de uitvoering van het project gedeeld met andere partijen?	Welke informatie wordt er voor het onderhoud van het project gedeeld met andere partijen?
g. Pay-off rules	Hoe worden kosten en baten verdeeld tussen partijen?	Hoe worden kosten en baten verdeeld in het project?	Hoe worden kosten en baten verdeeld bij de uitvoering?	Hoe worden kosten en baten verdeeld na de uitvoering van het project?

5.Resultaten

5.1 Samenwerking op landelijk niveau

Arena Policy making & Programming

Hieronder volgt de uitwerking van de action arena Policy making & programming. Deze action arena gaat over het tot stand komen van het ruimtelijke ontsnipperingsbeleid en het bijbehorende Meerjarenprogramma Ontsnippering. Ook behandelt dit hoofdstuk de samenwerking tussen de partijen die op landelijke schaal opereren. Hierbij wordt met name ingegaan op de samenwerking tussen het landelijk coördinatie punt (Rijkswaterstaat), het Ministerie van I&M, de provincies en ProRail. Uit de informatie van 4 semi-gestructureerde interviews met onderstaand beschreven personen worden de zeven rules van de action arena langsgelopen. Tot slot wordt er ingegaan op de vraag hoe de betrokken personen de samenwerking bij ontsnipperingsmaatregelen in de toekomst voor zich zien na het aflopen van MJPO.

Tabel 4: Overzicht respondenten interviews landelijk niveau

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Programma coördinator MJPO (2015-heden)	Rijkswaterstaat (PPO)	3 april 12:15
2	Voormalig programma coördinator MJPO (2004-2015)	Rijkswaterstaat	6 april 13:00
3	Beleidsmedewerker	Ministerie Infrastructuur & Milieu	16 Maart 13:30
4	Beleidsmedewerker	Ministerie Economische Zaken	14 april 14:30

a. **Boundary rules** (Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij het MJPO?)

Bij het tot stand komen van het MJPO waren zes partijen betrokken. De Ministeries V&W, LNV, VROM, de twaalf provincies, ProRail en Rijkswaterstaat.

Eind jaren 80 stelde Nelie Kroes (toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat) 3 miljoen gulden beschikbaar om veertig knelpunten op te lossen voor de das. Dit was het begin van ontsnipperen. Vervolgens werd in 1990 is de EHS als belangrijkste instrument geïntroduceerd om netwerkpoppulaties te herstellen en werd het ontsnipperingsbeleid opgenomen in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Het beleid ten aanzien van de Robuuste verbindingen is in 2002 toegevoegd met de kabinetsnota van Natuur voor mensen, Mensen voor Natuur. Het initiatief om echt over te gaan naar een Meerjarenprogramma Ontsnippering kwam vanuit het Ministerie van V&W samen met uitvoeringsorganisatie RWS. Later sloten VROM en LNV zich hierbij aan.

V&W (beleidsverantwoordelijke) in samenwerking met de uitvoeringsorganisatie RWS waren verantwoordelijk voor de meeste grote waterwegen en wegen. LNV was verantwoordelijk voor het natuurbesluit en het beleid voor openluchtrecreatie dus voor de inhoudelijke basis van ontsnippering. Het VROM was verantwoordelijk voor het

ruimtelijke beleid. Dit beleid was gericht de versterking van de ruimtelijke hoofdstructuur en borging en ontwikkeling van belangrijke ruimtelijke waarden en de ruimtelijke kwaliteit.

Het was al snel duidelijk dat naast de Rijkswegen en Rijkswaterwegen ook de spoorwegen gebieden versnipperden waardoor ProRail ook al snel bij het project betrokken werd. De provincies en gemeenten zijn voor al deze terreinen op lokale en regionale schaal verantwoordelijk. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeleid en hebben een regierol bij de programmering ervan.

Voor het opstellen van het MJPO is een interdepartementale projectgroep MJPO samengesteld, onder leiding van een projectleider van het Ministerie van V&W. Er is destijds besloten om het centrale coördinatie punt bij de dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW) van RWS onder te brengen. Deze dienst beschikte op dat moment over genoeg capaciteit en had voldoende kennis over ecologie in huis. Het centrale coördinatie punt heeft een ronde langs alle 12 de provincies gemaakt om alle knelpunten in kaart te brengen

Het rondje langs de 12 provincies heeft ervoor gezorgd dat de betrokkenheid bij het MJPO door de provincies en andere organisaties enorm toe nam.- voormalig projectmanager RWS

- b. **Position rules** (Hadden alle betrokken partijen dezelfde belangen bij het tot stand komen van het MJPO?)

De doelstellingen voor het Ministerie van I&M, LNV en VROM, Rijkswaterstaat, ProRail en de provincies komen samen in het Programmaboek Meerjarenprogramma ontsnippering. Het doel wordt in het boek als volgt omschreven “het tegengaan van de versnipperende werking van de bestaande vervoerinfrastructuur; rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen. Door het vergroten van natuurgebieden, het herstel van milieukwaliteit en door het creëren van meer samenhang tussen natuurgebieden.

Afdalend naar de belangen van de verschillende publieke organisaties zijn er toch degelijk verschillen waarneembaar. Het Ministerie van V&W en Rijkswaterstaat waren voornamelijk gefocust op de veiligheid en vlotte doorstroming van alle Rijkswegen en Rijksvaarwegen. Deze organisaties richtten zich vooral op het uitvoeren van ontsnipperingsmaatregelen waarbij zo min mogelijk verkeershinder veroorzaakt werd en de veiligheid niet in het gedrang kwam. De regio's van RWS worden afgerekend op veiligheid en bereikbaarheid waardoor ontsnipperende maatregelen (natuurmaatregelen) soms onderaan de prioriteitenlijst kwamen te staan.

Vaak zie je dat faunavoorzieningen en andere soortgelijke activiteiten niet hoog op de prioriteitenlijst staan bij RWS. Deze groene activiteiten vormen vaak geen belemmering voor de bereikbaarheid en veiligheid van de rijksinfrastructuur. Hier wordt dan door RWS meestal geen capaciteit voor beschikbaar gesteld waardoor de ontsnipperingsprojecten soms niet worden opgepakt. Naarmate de deadline van het MJPO dichterbij komt wordt dat problematisch.- Programmacoördinator MJPO, RWS

Het Ministerie van LNV had als voornaamste belang het realiseren van de EHS en de robuuste verbindingen daarin specifiek. ProRail heeft de verantwoordelijkheid voor het beheer en de ontwikkeling van het spoornetwerk van Nederland en heeft tot doel om dit netwerk veiliger, betrouwbaarder, meer punctueel en duurzamer te maken. Ontsnipperingsmaatregelen dragen bij aan de veiligheid en duurzaamheid maar kunnen botsen met de betrouwbaarheid aangezien het spoor er een paar dagen uit moet tijdens de aanleg van de faunavoorzieningen.

De provincies hebben als belang het uitvoeren van beleid dat de Ministeries hun opdraagt. Alle 12 provincies hebben echter hun eigen politieke beleid. Provincies met grote natuurgebieden en veel ontsnipperingsmaatregelen zoals Gelderland, Brabant en Utrecht geven meer prioriteit aan het programma dan provincies met weinig natuurgebieden.

De twaalf provincies hadden allen hun eigen politiek beleid. Het was duidelijk dat provincies waarin een heleboel ecoducten gerealiseerd moesten worden veel intensiever betrokken waren en zelf meer de regie namen dan provincies met weinig faunavoorzieningen. – Voormalig Programmacoördinator MJPO, RWS

De gemeenten hadden voornamelijk belang bij draagvlak van de omgeving. Denk hierbij aan de vormgeving van de ontsnipperingsmaatregelen en recreatief medegebruik.

- c. **Choice rules** (Welke keuzes hadden partijen binnen hun rol om tot actie in het project over te gaan?)

Voor het MJPO heeft het Ministerie van V&W een bedrag van 250 miljoen vrijgemaakt verdeeld over de onderdelen weg (66%), water (5%) en spoor (29%) en het Ministerie van LNV had 160 miljoen beschikbaar voor de robuuste verbindingen. Vervolgens is het MJPO in 2005 goedgekeurd in het Nationaal Mobiliteitsberaad en opgenomen in het MIRT-projectenboek waardoor het officieel Rijksbeleid werd. Omdat de financiering inmiddels beschikbaar was gesteld en het MJPO officieel rijksbeleid werd waren RWS, ProRail en de twaalf provincies verplicht om het programma uit te gaan voeren.

Doormiddel van een brief die in 2005 geschreven is door de minister van V&W werden de provincies op de hoogte gesteld van hun rol bij de uitvoering van ontsnipperende maatregelen. Via deze brief werd er aan de provincies gevraagd om de regierol bij de uitvoering van ontsnipperende maatregelen op zich te nemen en de uitvoering af te stemmen met de plannen voor natuur en inrichting van het provinciale landschappen. Ook werd er aan de provincies gevraagd om zorg te dragen voor juiste afstemming met ProRail, Rijkswaterstaat, de Dienst Landelijk Gebied en de directie Regionale Zaken van LNV. De Provincies waren verrast door deze brief:

Het toebedelen van de regierol aan de provincie heeft een aantal Provincies verrast. De provincies vonden het niet logisch deze regierol op te pakken omdat het MJPO over rijksinfrastructuur gaat. Ook waren er onduidelijkheden wat de betreft de verantwoordelijkheden, procedures en financiering. – Voormalig Programmacoördinator MJPO, RWS

Het duurde in het begin vrij lang voordat de projecten werden opgepakt. De provincies en Rijkswaterstaat hadden te maken met capaciteitsproblemen waardoor de uitvoering van het MJPO onder druk kwam te staan. Deze capaciteitsproblemen zijn ontstaan omdat ontsnippering weinig bestuurlijke prioriteit kreeg in een aantal districten en provincies. Het duurde ook vrij lang voordat ProRail zijn verantwoordelijkheid heeft kunnen oppakken. Dit kwam omdat de financiële middelen pas vanaf 2008 beschikbaar werden voor ProRail. Ook was ontsnippering voor ProRail iets nieuws waarvoor de interne organisatie nog ingericht moest worden.

Het duurde lang voordat ProRail aan de slag ging. ProRail had nog weinig ervaring met ecologie waardoor er slechts geringe kennis in huis was. Bovendien zat ProRail met de buitendienststellingen. ProRail moet ongeveer een tot twee jaar voordat ze een project willen realiseren de buitendienststelling hebben aangevraagd. Er gingen dus sowieso al twee jaar overeen voordat een project aan het spoor gestart kon worden.- Voormalig Programmacoördinator MJPO, RWS

- d. **Scope rules** (Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de programmascope?)

De programmascope is in drie fases tot stand gekomen. Allereerst is begonnen met een verkenning per provincie. Met de vertegenwoordigers van de regionale directies van Rijkswaterstaat, de provincies, ProRail, de waterschappen en enkele betrokken maatschappelijke organisaties zoals Staatsbosbeheer is er een verkenning uitgevoerd naar alle knelpunten tussen enerzijds de EHS en de Robuuste verbindingen en anderzijds de rijksinfrastructuur. Er is vervolgens een lijst gemaakt met de meest belangrijke en urgente knelpunten. Hierbij was het te behalen ecologische effect het belangrijkste criterium. De tweede fase is uitgevoerd door onderzoeksbureau Alterra. Alterra heeft de knelpunten tussen de EHS en infrastructuur in beeld gebracht door middel van het kennissysteem LARCH. Op basis van ecoprofielen wordt er geïdentificeerd waar infrastructuur de levensvatbaarheid van populaties significant vermindert. De knelpunten zijn vervolgens geprioriteerd op basis van de ecologische winst die bereikt kan worden. Naast de prioritaire knelpunten uit de provinciale workshops en de ecologische winst op basis van het Alterra onderzoek is een aantal prioritaire gebieden gelokaliseerd die nationaal belang hebben. Deze gebieden zijn mede bepaald op basis van de inventarisatie van de coalitie Nederland Natuurlijk (een samenwerkingsverband tussen natuurorganisaties). Van alle knelpunten is een projectsheet opgesteld waarin knelpunt, doelsoort oplossingsrichting overzichtelijk worden weergegeven. Deze projectsheets zijn opgenomen in het MJPO-programmaboek.

In de praktijk blijkt dat binnen het MJPO de vier onderdelen (wegen, water, spoor en robuuste verbindingen) eigen programmeringen kennen vanwege verschillen in (financierings) procedures.

De voormalig programmacoördinator vindt wel dat er te weinig werd gestuurd op het tot stand komen van de projectscope

Het was niet duidelijk wanneer de verschillende partijen aan de gang moesten gaan en wat de projecten precies inhielden. Project specifieke scopes zijn later pas concreet gemaakt. Hierdoor verliep de vergelijking van de verschillende projecten en prioritering erg moeizaam.- Voormalig Programmacoördinator MJPO, RWS

Er is gedurende het programma pragmatisch geprogrammeerd omdat er enerzijds niet genoeg budget en capaciteit is om alles in een jaar te realiseren en om anderzijds zo veel mogelijk ontsnipperingsmaatregelen mee te koppelen met andere projecten en kosten te besparen

Tot slot was er nog een onduidelijke fase bij het tot stand komen van de programmascope toen veel taken met betrekking tot ontsnipperen van de verschillende districten van RWS overgingen naar PPO en GPO. De medewerkers van Rijkswaterstaat wisten lange tijd niet wat hun precieze rol was bij het uitvoeren van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur.

- e. **Aggregation rules** Hoe werden de besluiten genomen over de programmering van het MJPO?)

In de praktijk worden besluiten op landelijke schaal over o.a. de programmering van het MJPO genomen binnen het afstemmingsoverleg. Dit overleg heeft echter niet het mandaat voor het nemen van beslissingen op landelijke schaal. De formele besluitvorming over de voortgang en goedkeuring van het programma liggen bij de directeur DGB. In de praktijk bereidt het afstemmingsoverleg besluiten voor over het schrappen van maatregelen of aanpassen van knelpunten. Deze besluiten worden dan vaak zonder aanpassingen formeel goedgekeurd door de directeur DGB. Het afstemmingsoverleg heeft ook andere belangrijke functies zoals het toetsen van en adviseren over de programmering. Ook de terugkoppeling naar de betrokken Ministeries en organisaties loopt via het afstemmingsoverleg.

Het afstemmingsoverleg is slechts een onderdeel van de totale besluitvorming van het MJPO. Meerdere partijen nemen besluiten op verschillende niveaus via verschillende overlegorganen. Denk hierbij aan verschillende afdelingen en districten binnen RWS en verschillende afdelingen binnen ProRail die ieder hun eigen beslissingen nemen. Dit zijn vaak beslissingen op projectniveau.

Daarnaast is er het coördinatiepunt MJPO, het BROM-overleg en zijn verschillende werkgroepen intensief betrokken bij de programmering van het MJPO. Voor de precieze invulling van deze instrumenten zie hoofdstuk 2.5

- f. **Information rules** Welke informatie op beleids-en programmaniveau wordt er openlijk gedeeld met andere partijen?)

Veel informatie wordt gedeeld via de jaarverslagen. Het jaarverslag bevat elk jaar de voortgang van de robuuste verbindingen, de status van knelpunten en maatregelen, de resultaten van het jaar, een financieel overzicht en de prognose voor het volgende Jaar. Ook wordt er landelijk veel informatie uitgewisseld via het BROM-overleg: Beleid en Realisatie Ontsnipperende maatregelen. Dit is een intern overleg van de regionale diensten van RWS over de uitvoering van het MJPO. Verder maakt het coördinatie punt

eens in de twee jaar een rondje langs alle 12 provincies waarbij veel informatie over het MJPO uitgewisseld wordt. Tot slot worden door het coördinatiecentrum MJPO-dagen georganiseerd met als doel het uitwisselen van kennis.

De partijen hebben niet het gevoel dat er informatie werd achtergehouden.

Vanuit het coördinatiecentrum MJPO hebben niet het gevoel dat er informatie wordt achtergehouden. Ook zelf proberen we altijd heel erg transparant te zijn. Als bijvoorbeeld een provincie bepaalde details over een project of het programma wil weten dan kunnen ze dat bij ons opvragen. We zijn alleen wat voorzichtig met het verspreiden van de voortgang en budget. Dit doen we om misverstanden te voorkomen.- Programmacoördinator MJPO, RWS

Informatie over de ILG gelden en de verdeling tussen de provincies werd op een later tijdstip gedeeld aangezien alle provincies eerst individueel ingelicht moesten worden. Dit voorkwam dat de cijfers vroeg op straat kwamen te liggen en zodoende een eigen leven konden gaan leiden hetgeen onrust zou kunnen veroorzaken. Ook was er in de periode 2007/2008 een herformulering van de EHS. De diverse provincies moesten gaan herformuleren. Die informatie is niet snel gedeeld omdat het eerst in de gedeputeerde staten vastgesteld moest worden. Er moest nog een politiek steekspel plaatsvinden tussen de provincies en EZ.

g. **Pay-off rules** (Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?)

Zoals voorgaand beschreven heeft V&W (I&M) een bedrag van 250 miljoen vrijgemaakt voor het MJPO. Het Ministerie van LNV(EZ) zou oorspronkelijk 160 miljoen bijdragen voor de robuuste verbindingen. Echter na het terugtrekken van EZ is dit bedrag komen te vervallen. Wel was er in 2010 al 38,5 miljoen uitgegeven aan deze verbindingen.

In de praktijk worden de MJPO-projecten vaak medegefinancierd door geld dat de provincie beschikbaar stelt. Tegelijkertijd wordt er gezocht naar partijen die mede belang hebben bij ontsnipperende maatregelen zodat er meerdere financiers zijn voor deze projecten. Een voorbeeld hiervan is een verbinding onder de A28 zodat de otter meer ruimte krijgt. Dit project is samen met de waterschappen uitgevoerd omdat de waterstappen belang hadden bij een beter vistransport in dit gebied.

De baten zijn veel abstracter en grijzer dan de kosten en ze zijn ook lastiger te herleiden naar bepaalde partijen. De voornaamste baten zijn voor de natuur. De biodiversiteit verbetert door ontsnipperende maatregelen. Niet alleen dieren maar ook insecten planten en schimmels hebben baat bij faunavoorzieningen. Daarnaast dragen faunavoorzieningen bij aan een aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat. Zo worden gebieden beter bereikbaar omdat de bruggen vaak worden gerealiseerd in combinatie met voetgangerspaden, fietspaden en ruiterspaden. De recreatie profiteert hier ook van.



De samenwerking in de toekomst

De vier geïnterviewde personen zijn het er unaniem over eens dat het zonde zou zijn als de samenwerking en de opgebouwde kennis en kunde betreft ontsnipperen op landelijk niveau verloren zou gaan na het stoppen van het MJPO.

Op landelijke schaal is er veel kennis van een hoger abstractieniveau aanwezig, denk aan strategieën beheer en onderhoud, kennis op het gebied van aanleg, effectiviteit en functionaliteit van faunavoorzieningen. Het zou zonde zijn als al deze kennis na het aflopen van het MJPO verloren gaat. - Programmacoördinator MJPO, RWS

Alle vier geïnterviewden zijn van mening dat het van belang is om de samenwerking in de toekomst te blijven continueren. De oplossingen die de vier respondenten aandragen om deze samenwerking te blijven continueren lopen echter wel uiteen. Suggesties die gedaan worden voor de toekomst: continueren van BROM, het centraliseren van de kennis, provinciale platforms continueren maar dan iemand van de provincie verantwoordelijk maken voor alle provincies, een nieuw meerjarenprogramma,

Tabel 5: Resumé Samenwerking op landelijke schaal en tot stand komen MJPO

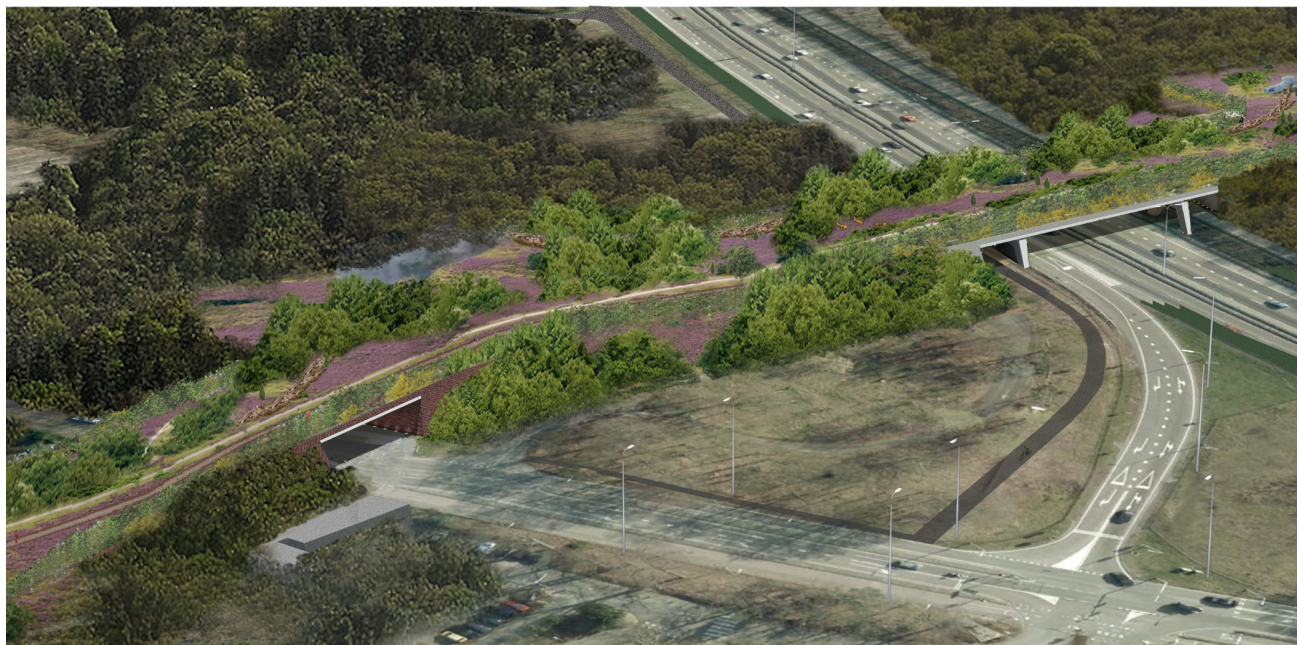
	Policy making & programming
a. Boundary rules	Ministerie van V&W met uitvoeringsorganisatie RWS waren de initiatiefnemers van het programma. VROM en LNV sloten zich hier later bij aan. ProRail werd erbij betrokken vanwege het spoor. De provincies zijn verantwoordelijk voor het natuurbeleid waardoor ze ook deel gingen uitmaken van het programma. Na het bezoek van het coördinatiecentrum aan de twaalf provincies nam de betrokkenheid van de provincies enorm toe .
b. Position rules	De publieke partijen hadden een gezamenlijke doelstelling het tegengaan van de versnipperende werking van de bestaande vervoerinfrastructuur; rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen. Er werd ingezet op het vergroten van natuurgebieden, het herstel van milieukwaliteit en het creëren van meer samenhang tussen natuurgebieden. Inzoomend op de belangen waren er duidelijke verschillen . Faunavorzieningen stonden niet hoog op de prioriteitenlijst van RWS waardoor er weinig capaciteit beschikbaar werd gesteld. Alle 12 provincies hebben hun eigen politieke beleid . Provincies met grote natuurgebieden en veel ontsnipperingsmaatregelen geven meer prioriteit aan het programma dan provincies met weinig natuurgebieden.
c. Choice Rules	Omdat er financiën beschikbaar waren gesteld en omdat ontsnipperen officieel rijksbeleid werd waren RWS, ProRail en de twaalf provincies verplicht om het MJPO uit te gaan voeren. Aan de provincies werd gevraagd om de regierol bij de uitvoering van ontsnipperende maatregelen op te pakken. Het toedelen van de regierol aan de provincies heeft hen verrast . De provincies vonden het niet logisch om de regierol op te pakken omdat het MJPO over rijksinfrastructuur gaat. Het duurde vrij lang voordat de projecten werden opgepakt vanwege o.a. capaciteitsproblemen en weinig bestuurlijke prioriteit
d. Scope Rules	De programmascope is in drie fases tot stand gekomen. Er is begonnen met een verkenning per provincie. Vervolgens is er een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau Alterra. Tot slot is een projectsheet opgesteld waarin knelpunt, doelsoort en oplossingsrichting overzichtelijk worden weergegeven. Er is te weinig gestuurd op het tot stand komen van de programmascope het was niet duidelijk wanneer de verschillende partijen aan de slag moesten gaan en wat de projecten precies inhielden. De vergelijking van de verschillende projecten en prioritering ging hierdoor erg moeizaam
e. Aggregation rules	In de praktijk worden besluiten op landelijke schaal over o.a. de programmering van het MJPO genomen door het afstemmingsoverleg. De formele besluitvorming over de voortgang en goedkeuring van het programma liggen echter bij de directeur DGB.
F. Information rules	Het delen van informatie op beleids- en programmaniveau gaat veelal via langzame cyclussen . Zo wordt veel informatie gedeeld via jaarverslagen en rondjes die eens per twee jaar langs de provincie gehouden worden. De partijen hebben niet het gevoel dat er informatie werd achtergehouden . Wel zijn partijen voorzichtig met het delen van gevoelige informatie over bijvoorbeeld budget of voortgang e.e.a. om misverstanden te voorkomen.
g. Pay-off rules	V&W (I&M) heeft een bedrag van 250 miljoen vrijgemaakt voor het MJPO. In de praktijk worden de MJPO-projecten ook medegefinancierd door geld dat de provincie of andere belanghebbenden zoals natuurorganisaties beschikbaar stellen. De baten zijn veel abstracter en grijzer . De voornaamste baten zijn voor de natuur, leefklimaat, vestigingsklimaat en recreatie

5.2 Case Laarderhoogt

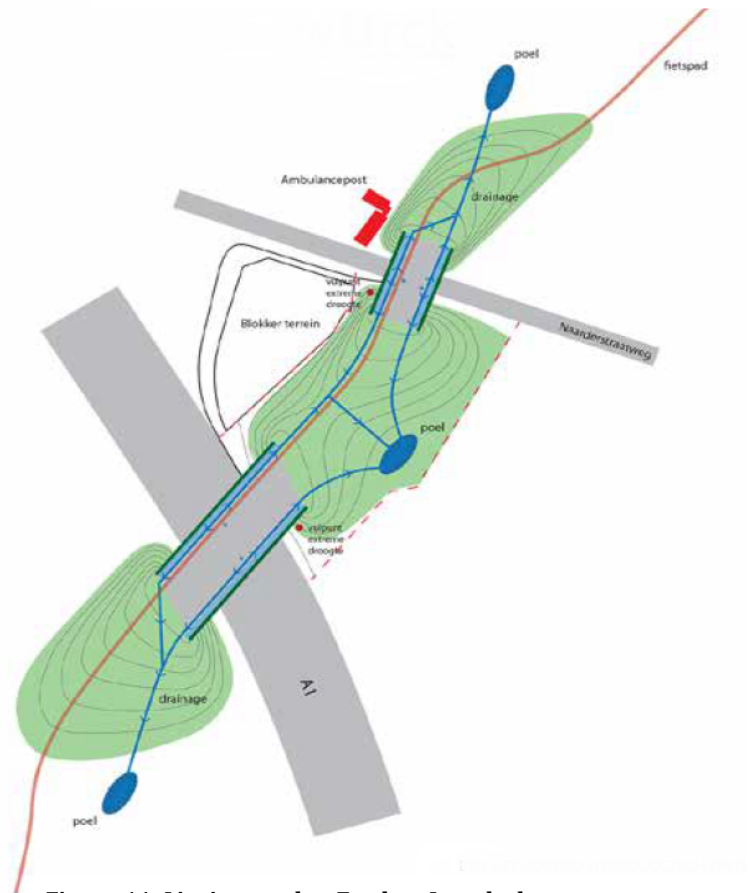
Het Ecoduct Laarderhoogt is gelegen over de rijksweg A1 een kleine kilometer ten oosten van de aansluiting Blaricum nabij het Tergooi ziekenhuis Gooi Noord. Dit ecoduct verbindt samen met een natuurbrug over de N525 de natuurgebieden van het Gooi en de Utrechtse Heuvelrug met elkaar. Direct ten zuiden van de A1 ligt de Wester-en zuiderheide, omgeven door bosgebieden. Verder ligt Zuidelijk van de rijksweg A1 ligt een beschermd natuurgebied. Noordelijk van de A1 wisselen bosgebieden, landgoederen en heidevelden elkaar af (zie figuur 11) Feitelijk ligt de natuurbrug tussen de villa's, kantoren en het streekziekenhuis. Maar door adequate inpassing ligt dit de ontsnipperende maatregel niet in de weg. De doelsoorten die gebruik moeten gaan maken van het ecoduct zijn bos-en heideorganismen, zoals loopkers, diverse vlinders, zandhagedis, de hazelworm, de kamsalamander, de boommarter, de das en de ree.

In september 2013 is men begonnen met het bouwrijp maken van de bouwlocatie door het kappen van bomen en het verwijderen van overig groen. De bouw van het ecoduct zelf begon in het voorjaar van 2014 Op 6 februari 2015 is het ecoduct opengesteld. De kosten voor het project bedroegen 11,5 miljoen euro. De lengte van het ecoduct is circa 70 meter en de breedte circa 30 meter (zie figuur 9&10).

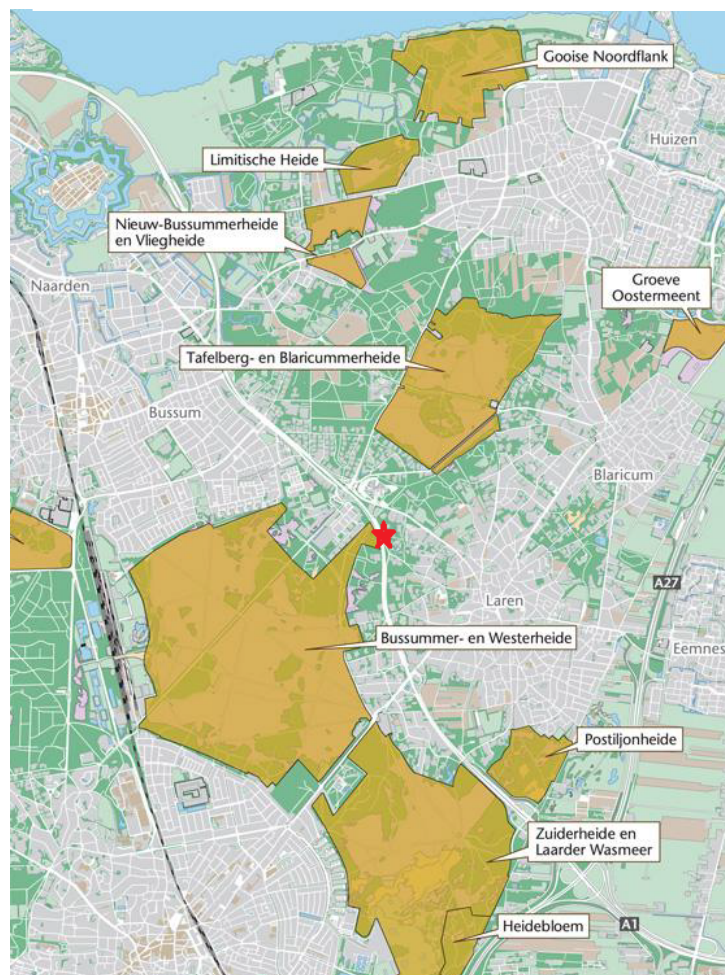
Figuur 9: bovenaanzicht Ecoduct Laarderhoogt



Figuur 10: schets bovenaanzicht ecoduct Laarderhoogt



Figuur 11: Ligging van het Ecoduct Laarderhoogt



Arena Project Planning (Samenwerking bij de ontwikkeling van het Ecoduct Laarderhoogt)

In de volgende paragrafen volgt de uitwerking van de action arena Project Planning. Deze action arena behandelt de samenwerking bij de ontwikkeling van het project Laarderhoogt. Uit de informatie van 3 semi-gestructureerde interviews met onderstaand beschreven personen worden de zeven rules van de action arena Project planning langsgelopen.

Tabel 6: overzicht respondenten case Laarderhoogt, ontwikkeling

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Senior Projectmanager & tijdens het project Laarderhoogt Omgevingsmanager	Provincie Noord-Holland (tijdens het project Laarderhoogt gedetacheerd bij Rijkswaterstaat	4 Mei 9:30
2	Technischmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	23 Mei 11:00
3	Hoofd terreinbeheerder	Goois Natuurreservaat	3 mei 13:30

- a. **Boundary rules** (Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij de ontwikkeling van het project Laarderhoogt?)

Bij de ontwikkeling van het Project Laarderhoogt zijn zeven partijen betrokken. Rijkswaterstaat, Goois Natuur Reservaat (GNR) en de provincie Noord-Holland hadden los van elkaar geconstateerd dat er bij Laren een knelpunt lag tussen twee natuurgebieden (Bussemer-en westerheide & Tafelberg- en blaricummerheide) dat opgelost moest worden. Rijkswaterstaat (RWS) had het knelpunt opgenomen in het MJPO-programmaboek. De Provincie heeft als taak de realisatie van NNN en dit knelpunt was daarin opgenomen. Het GNR had ook zelf een ecologisch hoofstructuur concept bedacht en dit knelpunt daarin op aangegeven. Na afstemming tussen deze drie partijen werd er besloten om over te gaan tot ontwikkeling van het ecoduct Laarderhoogt. Al snel werd de gemeente Blaricum en Laren betrokken bij de ontwikkeling aangezien de natuurbrug binnen de erfgrenzen van beide gemeentes viel. Om de brug te realiseren was er vervolgens nog grond in particulier bezit nodig van het Tergooi ziekenhuis en respectievelijk de Blokker holding. Deze zeven partijen sloten vervolgens een samenwerkingsovereenkomst waarna de provincie begon met het opstellen van een provinciaal inpassingsplan.

- b. **Position rules** (Welke doelstellingen en belangen hadden de betrokken partijen? Waar botsten de belangen?)

De doelstellingen van Rijkswaterstaat, de provincie Noord-Holland en het Goois Natuurreservaat komen grotendeels overeen, namelijk het realiseren van een goed functionerende natuurbrug.

Elke organisatie heeft echter een eigen belangen om mee te werken aan de ontwikkeling van het ecoduct. Deze belangen zijn allemaal van tevoren uitgekristalliseerd en beschreven in de samenwerkingsovereenkomst. Het belang van RWS en de provincie Noord-Holland is het uitvoeren van het vastgestelde landelijke beleid. "Het tegengaan van de versnipperende werking van de bestaande vervoerinfrastructuur; rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen. Door het vergroten van natuurgebieden, het herstel van milieukwaliteit en door het creëren van meer samenhang tussen natuurgebieden".

Het belang van GNR is meer gefocust op natuur.

Het GNR probeert zo goed mogelijk een omgeving te creëren waar alle planten en dieren van het bos en heidelandschappen een plek krijgen en dat op een duurzame manier te borgen. – Hoofdterreinbeheerder GNR

De gemeenten Blaricum en Laren hadden met name belang bij de ontwikkeling van een fietspad, voetpad en een ruiterspad over de A1. Ook hechten de gemeenten belang bij sociale veiligheid en een mooie vormgeving.

Het belang van de gemeente laren was dat het ecoduct een fraaie uitstraling zou krijgen. Het ecoduct is de plek waar je het dorp binnenkomt rijden waardoor het architectonisch mooi moet zijn. Ook vonden ze het van belang dat fietsers en wandelaars er goed onderdoor kunnen bewegen en zich daarbij veilig voelen. – omgevingsmanger RWS

In de gemeenteraad waren ook een aantal partijen vertegenwoordigd die tegen de bouw van een natuurbrug waren. Deze partijen betwijfelden het functioneren ervan en vonden het maatschappelijk onverantwoord om hier zo veel belastinggeld aan uit te geven. Bovenstaande gemeentelijke belangen hebben uiteindelijk de raad overstag doen gaan om achter de ontwikkeling van de natuurbrug te staan.

Tussen een aantal partijen botsten de belangen. De natuurbrug nam een groot stuk grond in beslag van het Tergooi ziekenhuis en Blokker. Deze twee partijen hadden andere bedoelingen met de grond dan de Provincie Noord-Holland, RWS, GNR en de twee gemeentes.

Het Tergooi ziekenhuis wilde graag uitbreiden en zodoende meer parkeerplaatsen realiseren op een stuk grond dat eigenlijk bestemd was voor de natuurbrug.- Projectmanager RWS

Blokker wilde graag een kantooruitbreiding verwezenlijken op hun gebied. Een groot kantoor naast een natuurtraject kan de balans verstoren tussen zonlicht en schaduw en tegelijkertijd was een deel van deze grond van Blokker nodig voor een bufferzone.- projectmanager RWS

Om toch tot ontwikkeling van de natuurbrug Laarderhoogt te komen zijn er afspraken gemaakt met het Tergooi ziekenhuis en Blokker. Tergooi ziekenhuis kreeg ter compensatie om parkeerplekken te realiseren een stuk grond iets verderop dat nog eigendom was van RWS. Blokker kreeg van de gemeente alsnog toestemming om een kantoorgebouw te realiseren mits voldaan werd aan een aantal extra eisen. Het natuurtraject mocht niet verstoord worden en de vormgeving van het kantoor moest passen in de omgeving. Al deze afspraken zijn vastgelegd in de samenwerkings-overeenkomst die mede door Blokker Holding en het Tergooi Ziekenhuis ondertekend is.

c. **Choice rules** (Welke keuzes hadden de partijen bij de ontwikkeling van het project Laarderhoogt?)

Er is in de gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland besloten om NNN te realiseren. De faunapassage Laarderhoogt levert een aanzienlijke bijdrage aan het NNN waardoor het voor de provincie een verplichting werd om mee te werken.

Ook RWS was verplicht om mee te werken. Het Ministerie van I&M heeft 250 miljoen beschikbaar gesteld voor het Meerjarenprogramma ontsnippering. Het project Laarderhoogt is een knelpunt dat in kaart is gebracht en opgenomen is in het programmaboek. Het betreft de Rijksweg A1 waardoor Rijkswaterstaat als uitvoerende organisatie is aangewezen om het project te ontwikkelen, te realiseren en gedeeltelijk te onderhouden.

Het GNR deed op vrijwillige basis mee omdat ze dit als een ideale mogelijkheid zag om de ecologie in het Goois natuurgebied te verbeteren.

RWS nam echter in het begin de rol als uitvoerende organisatie niet op.

De voorbereiding ging best moeizaam. Alle partijen hadden net de samenwerkings-overeenkomst getekend en de provincie Noord-Holland was bezig met het inpassingsplan. RWS had op dat moment onvoldoende capaciteit en verleende het project ook te weinig prioriteit omdat men van mening was dat natuur niet tot haar kerntaken behoorde. Hierdoor kwam het project al snel stil te liggen RWS plaatste dit project onder de baseline en wilde haar capaciteit liever inzetten voor andere projecten. – omgevingsmanager RWS

De provincie nam vervolgens de regie over en liet merken dat ze het niet eens waren met Rijkswaterstaat. Er werd vanuit de Provincie Noord-Holland een brief gestuurd naar RWS om alsnog de verantwoordelijkheid voor dit project op zich te nemen. Ook herinnerde de provincie Noord-Holland Rijkswaterstaat aan het feit dat er een samenwerkingsovereenkomst getekend was. Deze brief resulteerde er uiteindelijk in dat RWS het project alsnog oppakte en er een intern projectteam werd gevormd.

Een laatste horde die genomen moest worden om tot de verwezenlijking van de natuurbrug Laarderhoogt over te gaan was het opkopen van een Gooise Villa die precies op de plek stond waar de brug ontwikkeld moest worden. Deze villa stond te koop en is opgekocht door RWS om vervolgens gesloopt te worden.

d. **Scope rules** (Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope?)

De oorspronkelijke projectscope van het project Laarderhoogt is in 2004 door het MJPO geformuleerd. In het programmaboek is beschreven dat de natuurbrug over de Rijksweg het noordelijke en het zuidelijke deel van het Gooi weer aan elkaar zou knopen' (Ministerie van V&W et al., 2004). Het streven van het GNR is hierbij om een verbinding op ecosysteemniveau te realiseren. Dit betekent dat de verbindingszone genoeg ruimte zou moeten bieden om alle gewenste biotootypen van bos en heide, met alle daarbinnen levende plant- en diersoorten, duurzaam een plek te geven en ruimte te bieden aan ecosysteemprocessen (van der Grift & Lammertsma, 2014).

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de natuurverbinding de uitwisseling van Edelherten mogelijk zou maken. Deze doelsoort is echter komen te vervallen omdat tijdens vooronderzoek bleek dat de beschikbare ruimte voor een natuurverbinding voor deze soort te beperkt was (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Hierna werd er meer ingezet op kleinere diersoorten zoals de boommarter, de hazelworm, de zandhagedis, heideblauwtje, en de zandloopkever.

In 2011 heeft de provincie in het gebied rondom de natuurbrug een gebiedsontwikkelingsproces gestart. Er is in opdracht van de Provincie Noord-Holland door Grontmij Nederland B.V. een bodem vooronderzoek uitgevoerd op de locatie van de natuurbrug Laarderhoogt en het gebied eromheen. Ook heeft de provincie in samenspraak met de gemeenten Bussum, Hilversum en Laren en het Goois Natuurreservaat (GNR), een ambitiedocument opgesteld (Provincie Noord-Holland, 2013a). Dit geeft in hoofdlijnen de eisen en wensen van de publieke partijen en het Goois Natuurreservaat weer. Het ambitiedocument signaleert dat de heidegebieden in het Gooi versnipperd zijn geraakt door de stedelijke ontwikkelingen en dat de natuurverbinding een schakel moet gaan vormen in de Ecologische Hoofdstructuur (NNN).

Nadat het project uiteindelijk door Rijkswaterstaat werd opgepakt is er een projectteam gevormd met een programmamanager, technischmanager, omgevingsmanager en contractmanager. Dit projectteam ging samen met een ontwerper in gesprek met de welstand van de gemeenten. Vervolgens werd er een ruwe schets van de natuurbrug ontworpen. Dit eerste ontwerp moest na kritiek van de welstand nog op veel punten worden aangepast. De welstand vond het belangrijk dat de natuurbrug een strakke vormgeving kreeg en helemaal opging in het Gooise landschap.

Er is veel energie gestoken in het verkrijgen van de bouwvergunningen van de gemeenten. Ongeveer 14 keer is er overleg geweest met de welstandcommissie. Bij een normaal project hadden we als RWS al lang besloten dit echt harder te gaan spelen maar in dit geval hebben we elke keer meebewogen. Het was van belang dat de gemeenteraad niet een besluit hoefde te verdedigen waar de welstandcommissie niet helemaal tevreden over was.
– Projectmanager RWS

Er is voor de vormgeving uiteindelijk gebruik gemaakt van allemaal kleine rode baksteentjes. Er is zelfs nog een lichtkunstenaar ingehuurd om de seizoenen na te bootsen. Allemaal voor de bouwvergunning. – technischmanager RWS

Ook Rijkswaterstaat had een aantal eisen voor het ontwerp.

De natuurbrug over de A1 mocht uit veiligheidsoverwegingen geen middenpijler hebben. De brug ligt namelijk in een bocht en een middenpijler zou te gevaarlijk zijn. Hiervoor waren langere en veel duurdere liggers noodzakelijk maar vanuit veiligheidsoverwegingen kon dit niet anders. – omgevingsmanager RWS

e. **Aggregation rules** (Hoe komt de besluitvorming tot stand in de ontwikkelfase?)

Vanuit de samenwerkingsovereenkomst die er lag is vervolgens besloten om een stuurgroep en projectgroep op te richten. De stuurgroep bestond uit bestuurders vanuit de zeven partijen die de samenwerkingsovereenkomst getekend hadden. De projectgroep bestond uit de ambtelijke vertegenwoordigers van deze zeven partijen. De projectgroep adviseert de stuurgroep waarna de stuurgroep de beslissingen neemt. De projectgroep had in de praktijk een grotere rol dan de stuurgroep.

De stuurgroep was eigenlijk meer een formaliteit waarbij deze stuurgroep de vruchten kon plukken van het feit dat het project (projectgroep) goed liep. De stuurgroep wilde geen gedoe, het gedoe dat er was moest bij de projectgroep liggen. -projectmanager RWS

In de praktijk vormde RWS samen met de Provincie Noord-Holland een onderlinge coalitie binnen de stuurgroep. Er werden onderlinge afspraken gemaakt met name over de financiën.

Als het om geld ging vormde RWS en de provincie vooraf een coalitie. We wilden niet dat we met de andere vijf partijen binnen de stuurgroep in een conflictsituatie belandden.- Projectmanager RWS

Tegelijkertijd ging Rijkswaterstaat met z'n eigen projectgroep aan de slag op basis van het IPM-model betreffende de uitvoeringstechnische zaken zoals ontwerp, aanbesteding contrastwerking etc. Deze zaken hoefden niet in de algemene projectgroep en stuurgroep behandeld te worden mits ze aan vooraf gestelde afspraken en eisen voldeden.

Tot slot waren alle betrokken partijen nog afhankelijk van besluiten die genomen werden in de gemeenteraad waar uiteindelijk werd beslist over het verlenen van de bouwvergunning.

f. **Information rules** (Welke informatie wordt er openlijk gedeeld met andere partijen binnen het project?)

Voor het uitwisselen met informatie werd er allereerst onderscheid gemaakt tussen partijen die in de stuur- en projectgroep zaten en partijen die hier geen deel van uitmaakten.

Het uitwisselen van informatie binnen de stuurgroep is belangrijk omdat de bestuurders die de besluiten moeten nemen en de handtekening eronder zetten het gevoel moeten hebben dat het goed zit. -Hoofdterreinbeheerder GNR

Partijen die niet in de stuurgroep en projectteam zaten konden wel planologische informatie van de gemeente ontvangen.

Binnen de stuur-en projectgroep werd wel weer onderscheid gemaakt tussen partijen die wel of niet het ecoduct Laarderhoogt financierden. De financiële stukken werden alleen maar gedeeld met partijen die ook meebetaalden.

Tot slot zijn de technische details niet besproken met iedereen

De technische details zijn niet met iedereen gedeeld. Andere partijen zouden hier toch weinig aan bij kunnen dragen. De gedeelde informatie ging meer over de technische hoofdlijnen zoals grondgebruik en ruimtebeslag. Dit heeft geen negatieve gevolgen gehad voor de samenwerking – technischmanager RWS

g. **Pay-off rules** (Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?)

Het Project Laarderhoogt heeft totaal 11,5 miljoen euro gekost. In de samenwerkingsovereenkomst werden duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten. De grootste bijdrage werd betaald door RWS, namelijk 8 miljoen euro. Deze 8 miljoen is gefinancierd door het MJPO. De provincie heeft zo'n 3,3 miljoen euro bijgedragen. Tot slot heeft GNR 2 ton beschikbaar gesteld voor de Natuurbrug. De gemeentes Laren en Blaricum droegen niet direct financieel bij aan de natuurbrug Laarderhoogt. Wel is er in de samenwerkingsovereenkomst afgesproken dat de aannemer geen leges hoefde te betalen aan de 2 gemeenten.

De voornaamste baten van de ontwikkelfase bestaan uit het hebben van een gedegen geïntegreerd ontwerp. Een heldere projectscope, projectplanning en een samenwerkingscontract zijn in de ontwikkelfase van belang. Hierdoor creëer je een stabiele projectuitvoering en voorkom je dat partijen tijd en geld overschrijden tijdens de realisatiefase.

Arena Project Preparation & Implementation (Samenwerking bij de realisatie van het Ecoduct Laarderhoogt)

In de komende paragrafen volgt de uitwerking van de action arena Preparation & Implementation. Deze action arena behandelt de samenwerking bij de realisatie van het project Laarderhoogt. Uit de informatie van 3 semi-gestructureerde interviews met onderstaand beschreven personen worden de zeven rules van de action arena project Preparation & Implementation langsgelopen.

Tabel 7: overzicht respondenten case Laarderhoogt, realisatie

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Senior Projectmanager & tijdens het project Laarderhoogt Omgevingsmanager	Provincie Noord-Holland (tijdens het project Laarderhoogt gedetacheerd bij Rijkswaterstaat	4 Mei 9:30
2	Technischmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	23 Mei 11:00
3	Projectmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	17 Mei 10:00

- a. **Boundary rules** (Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij de realisatie van het project Laarderhoogt?)

Net als in de ontwikkelfase zijn in de realisatiefase van de natuurbrug Laarderhoogt zeven partijen betrokken. RWS, Provincie Noord-Holland, GNR, Gemeente Laren, gemeente Laren, Blokker Holding en het Tergooi Ziekenhuis.

Eén partij die tijdens de ontwikkelfase niet belangrijk geacht werd maar toch een grote rol ging spelen tijdens de uitvoering van het project was PWN. Het waterbedrijf had een hoofdwaterleiding liggen precies op de plek waar de brug gerealiseerd moest worden. Deze hoofdwaterleiding moest worden omgelegd omdat hij het gewicht van de brug niet kon dragen.

Tijdens de planstudie fase werd het risico onderschat betreffende het omleggen van de PWN-leiding. Rijkswaterstaat en de provincie hebben toentertijd zelf beslissingen over de waterleiding genomen zonder echt de betrokkenen van PWN te informeren. Men dacht dit onderling intern te kunnen afhandelen om snel verder te kunnen waarbij het te lopen risico wel mee zou vallen. Uiteindelijk heeft het omleggen van de waterleiding een half miljoen euro gekost. Hier was van tevoren helemaal geen rekening mee gehouden.- projectmanager RWS

Een andere partij die betrokken raakte bij de realisatie van het project Laarderhoogt was de aannemer. Rijkswaterstaat heeft de aanleg van de Natuurbrug Laarderhoogt gegund aan de aannemerscombinatie Strukton Infratechnieken/Ooms Construction op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De combinatie Strukton/Ooms is verantwoordelijk voor het ontwerp en de realisatie van Natuurbrug Laarderhoogt.

- b. **Position rules** (Welke doelstellingen en belangen hadden de betrokken partijen bij de realisatie? Waar botsten de belangen?)

De zeven partijen die de samenwerkingsovereenkomst hadden afgesloten hadden als voornaamste belang dat alle afspraken die ze tijdens de ontwikkelfase hadden gemaakt

werden nageleefd in de realisatiefase. De aannemer combinatie Strukton/Ooms had als voornaamste belang om het project binnen het budget te kunnen realiseren en op tijd op te leveren.

Tijdens de voorbereiding op de realisatiefase kreeg de provincie Noord-Holland nog wel te maken met omgevingspartijen die bezwaar aantekenden tegen de realisatie van de natuurbrug Laarderhoogt.

Een inwoner van Laren was het niet eens met het provinciaal inpassingsplan en hij vond dat het kantoorgebouw van Blokker holding te hoog en te massaal zou worden ten opzichte van de omgeving. Volgens deze persoon wilde provinciale staten hiermee het bedrijf compenseren voor het afstaan van een deel van haar perceel om zo de natuurbrug te kunnen realiseren. Verder vreesde deze inwoner dat de geluidsoverlast toe zou nemen als de geluidschermen zouden worden verwijderd op de plek waar de natuurbrug werd aangelegd.

Ook de Maatschappij Huizen Bezit en Beheer is in beroep gegaan tegen het provinciale inpassingsplan. Volgens haar kon het doel van de natuurcorridor niet worden bereikt, omdat verschillende diersoorten vanaf de noordoostgrens van het gebied nog 400 meter zouden moeten overbruggen om de Blaricummerheide te bereiken. Bovendien zou de natuurcorridor over een stuk bos bij landgoed Larenberg gaan, terwijl dit bos niet in het bezit is van de provincie. Er is door de provincie geprobeerd om afspraken te maken met landgoed Larenberg om bomen te kappen zodat er meer heidesoorten gebruik van konden. Het landgoed was echter niet bereid om mee te werken.

Het landgoed was niet bereid om mee te werken omdat ze bang waren voor schade op hun landgoed. Ze waren er bijvoorbeeld van overtuigd dat de reeën hun bomen zouden aanvreten. – omgevingsmanager RWS

De raad van state heeft beide zaken behandeld en heeft beide beroepen verworpen. Een onderzoek, uitgevoerd door Alterra bewees dat de natuurbrug alsnog functioneel was, alhoewel hij momenteel toch niet optimaal functioneert.

c. **Choice rules** (Welke keuzes hadden de partijen bij de realisatie van het project Laarderhoogt?)

Voordat de partijen aan de realisatie van het project Laarderhoogt konden beginnen was er nog een discussie tussen Rijkswaterstaat, de provincie en de twee gemeenten over het realiseren van een recreatief pad over de natuurbrug. De begroting gaf namelijk niet genoeg ruimte om dit te realiseren. Uiteindelijk werd er besloten om het realiseren van een recreatief pad afhankelijk te maken van de aanbestedingsuitkomst. Deze bleek zodanig mee te vallen dat dit pad kon worden meegenomen in de realisatie.

Nadat Rijkswaterstaat het realiseren van de natuurbrug aan aannemerscombinatie Strukton/Ooms gegund had, was deze verplicht om het project te gaan realiseren aan de hand van alle vooraf bepaalde eisen. Rijkswaterstaat had de verantwoordelijkheid om de aannemer te controleren op de daadwerkelijke uitvoering van alle vooraf bepaalde

technische- en veiligheidseisen. De gemeente toetste tevens of de realisatie binnen de planologische kaders pasten en voldeden aan de gestelde beeldkwaliteitseisen. De provincie controleerde tot slot ook nog of het definitieve ontwerp binnen het provinciale inpassingsplan viel.

Blokker holding en het Tergooi ziekenhuis speelden geen rol bij realisatie van het project Laarderhoogt aangezien zij in de ontwikkelfase van het project al tot een overeenstemming waren gekomen met Rijkswaterstaat.

d. **Scope rules** (Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope?)

Het ontwerp van de natuurbrug Laarderhoogt was door Rijkswaterstaat tot op bestek niveau volledig uitgewerkt. De administratieve, juridische en technische bepalingen, materialen en uitvoeringsvoorwaarden waren door Rijkswaterstaat in samenspraak met de provincie en de twee gemeentes vastgesteld. Ook de planning was tot in detail uitgewerkt. Hierdoor had de aannemer weinig ruimte om zelf invulling aan het project te geven.

Wel werd de scope van het project gedwongen aangepast aangezien de planning veranderd moest worden nadat de aannemer erachter kwam dat nog niet alle grond was aangekocht waarop de natuurbrug gerealiseerd moest worden.

Er was nog een buurman die een kavel grond moest verkopen waarop het ecoduct gepland stond. Dit was echter nog niet geregeld in de planstudiefase, hetgeen achteraf wel had moeten. Er waren nog geen concrete afspraken gemaakt tijdens de ontwikkelfase terwijl de provincie wel al het bestemmingsplanbesluit had genomen. Hierdoor bleef dit probleem bestaan waardoor het op een niet juridische manier opgelost moest worden. Het probleem werd uiteindelijk opgelost door te onderhandelen met medewerking van de burgemeester en wethouder. Er werd uiteindelijk overeenstemming bereikt door middel van een grondruil plus financiële compensatie maar dit had in feite eerder bij de notaris afgewikkeld moeten worden. – projectmanager RWS

Volgens de omgevingsmanager lag dit net wat anders

De aannemer was er tijdens de uitwerking van het project achter gekomen dat de ontwerptekening niet klopte. Er was een fout gemaakt op de tekening waardoor we net iets meer grond nodig hadden van de eigenaar om de aanlanding van de brug te realiseren.- omgevingsmanager RWS

Het project liep hierdoor geen vertraging op omdat de aannemer met het voorstel kwam om rondom dit stukje grond te bouwen. Toen dit stukje grond uiteindelijk was aangekocht werd alsnog de aanlanding van de brug gerealiseerd.

Ook volgde er een projectscope wijziging over de leeflaag op de taluds van de natuurbrug.

Op de brug zelf was een leeflaag gepland van ongeveer 1 meter dik waarop schone grond vanuit de omgeving werd geëist. Voor de taluds dachten we (projectteam RWS) dat licht verontreinigde grond zou volstaan. Hierin hebben we ons vergist. Licht verontreinigde grond werd niet geaccepteerd door PWN en de provincie Noord-Holland omdat de natuurbrug Laarderhoogt op een waterwingebied staat en het grondwater rechtstreeks naar de huishoudens gaat. De schone grond heeft RWS en de provincie ongelooflijk veel meer geld gekost. Dit is iets wat wij van tevoren verkeerd hadden ingeschat en wat wij gewoon beter hadden moeten afstemmen.- omgevingsmanager RWS

Tot slot was de helling van het fietspad in de ontwikkelfase verkeerd ontworpen. De helling was veel te steil voor fietsers. Uit de aanbesteding is echter gebleken dat de aannemer het fietspad toch had meegenomen maar dan met een vlakke helling.

e. **Aggregation rules** (Hoe komt de besluitvorming tot stand in de realisatiefase?)

De besluitvorming liep conform de ontwikkelfase via een stuur- en projectgroep die bestonden uit vertegenwoordigers van de zeven partijen die de samenwerkings-overeenkomst getekend hadden.

De projectgroep werd ingeschakeld om problemen op te lossen. In dit geval ging het over het stuk grond dat nog aangekocht moest worden, de wijziging van de grondsoort voor de taluds en de helling van het fietspad. Deze projectgroep adviseerde de stuurgroep zodat deze uiteindelijk de financiële toezeggingen kon doen.

Het project, de omgeving en de aannemer werden tijdens de uitvoering begeleid en gecontroleerd door de interne RWS-projectgroep op basis van het IPM-model. Hierbij was de projectmanager verantwoordelijk voor het boeken van een goed projectresultaat, de manager projectbeheersing verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van risico's, de omgevingsmanager verantwoordelijk voor het contact met de omgeving, de technischmanager voor de technische en inhoudelijke inbreng in het project en de contactmanager was verantwoordelijk voor het contract met de aannemer tijdens de realisatie van het project.

f. **Information rules** (Welke informatie wordt er openlijk gedeeld met andere partijen binnen het project?)

De aannemerscombinatie Strukton/Ooms had uitgebreide informatie ontvangen met alle eisen in het aanbestedingsdossier. Daarnaast werd er van de aannemer verwacht dat alle betrokken partijen op de hoogte werden gehouden over de voortgang van het project. Dat de aannemer goed communiceerde blijkt uit het volgende:

Er werd vanuit de aannemer transparant gecommuniceerd. Dit werd door iedereen als erg prettig ervaren. Er was een open overlegstructuur, ook betreffende zaken die niet goed liepen.- omgevingsmanager RWS

Tegelijkertijd werden er een aantal informatieavonden georganiseerd voor omwonenden. Hier werd een veel informatie gedeeld over de plannen en voortgang van

het project Laarderhoogt. Dit leidde echter wel tot veel discussie omdat er zowel voor als tegenstanders van de brug op af kwamen.

Op de informatieavonden waar met de omwonenden in gesprek is gegaan werd altijd de nadruk gelegd op de meerwaarde van de brug. Er werd altijd gezocht naar een gemeenschappelijk belang en dat werd gevonden ik in het behoud van de natuur en de recreatieve functie. – omgevingsmanager RWS

g. **Pay-off rules** (Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?)

De extra kosten die in de realisatiefase zijn gemaakt met betrekking tot het aankopen van schone grond voor de taluds en het aankopen van het stuk grond dat nog niet in bezit was zijn opgevangen door de post onvoorzien.

Aan de voorkant van het project is er een flinke post onvoorzien opgenomen. Bij aanvang van het project werd al snel duidelijk dat er aantal grote risico's niet waren meegenomen in het vastgelegde budget. Er is toen gepleit om het budget van de brug met een miljoen op te hogen. Hier was veel weerstand tegen, men was van mening om dit achteraf pas te evalueren. Het belang van RWS was echter om dit van tevoren goed te regelen. Uiteindelijk is het gelukt om dit miljoen via RWS te verkrijgen uit de MJPO gelden. Dit miljoen bleek tijdens de realisatiefase ook echt noodzakelijk. – projectmanager RWS

De baten van een goed gerealiseerde natuurbrug worden verdeeld in ecologische baten en maatschappelijke baten. De ecologische baten zijn voor alle dieren, insecten, planten en schimmels. De biodiversiteit verbetert en hun leefgebied wordt vergroot. Vooral GNR profiteert van deze baten aangezien het verbeteren van de biodiversiteit één van hun voornaamste doelen is.

De maatschappelijke baten zijn een extra recreatiemogelijkheid, een extra verbinding voor de inwoners over de A1 en een mooi vormgegeven brug die bijdraagt aan de uitstraling van het de hele gemeente.

Arena Project Maintenance (Samenwerking bij het beheer en onderhoud van het Ecoduct Laarderhoogt)

Hieronder volgt de uitwerking van de action arena Maintenance. Deze action arena gaat over de samenwerking bij het beheer en onderhoud van het project Laarderhoogt. Uit de informatie van 2 semi-gestructureerde interviews met onderstaand beschreven personen worden de zeven rules van de action arena project Maintenance langsgelopen.

Tabel 8: overzicht respondenten case Laarderhoogt, beheer en onderhoud

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Hoofdterreinbeheerder	Goois Natuurreservaat	3 Mei 13:30
2	Projectmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	17 Mei 10:00

- a. **Boundary rules** (Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij het beheer en onderhoud van het project Laarderhoogt?)

Afspraken over het beheer en onderhoud zijn in de samenwerkingsovereenkomst op hoofdlijnen vastgelegd. Tijdens het opstellen van deze samenwerkingsovereenkomst is er afgesproken dat het GNR verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de groenvoorziening van de gehele brug. Dit houdt in dat GNR zorg draagt voor het in stand houden van de groenvoorziening op het bovendeck van de brug bestaande uit de grondlichamen, taluds en het middengebied. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het fietspad en de verlichting. RWS is verantwoordelijk voor de constructie van het ecoduct. De aannemerscombinatie Strukton/Ooms die het project gerealiseerd heeft was nog een half jaar verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. Daarna is het onderhoud van de constructie door RWS uitbesteed aan een andere onderhoudsaannemer.

De aannemer is na oplevering nog een half jaar verantwoordelijk voor het onderhoud. Dit valt binnen de gebruikelijke garantieregeling. Er was op een gegeven moment nog een lekkage waarvoor de aannemer is teruggekomen en volgens afspraak dit hersteld heeft. – projectmanager RWS

Andere partijen zoals Blokker en het Tergooi ziekenhuis spelen geen rol meer met betrekking tot beheer en onderhoud.

- b. **Position rules** (Welke doelstellingen en belangen hadden de betrokken partijen bij het beheer en onderhoud? Waar botsten de belangen?)

Het voornaamste belang van de gemeentes, RWS en GNR is ervoor te zorgen dat brug goed blijft functioneren. Dit betekent adequaat onderhoud aan de groenvoorziening zodat er geen bomen omwaaien, planten en gras verdorren en de stobbenwallen goed blijven functioneren. Ook onderhoud aan de constructie is van belang met betrekking tot de veiligheid en levensduur. Volgens de projectmanager zijn er tijdens het beheer en onderhoud ook verschillen qua belangen.

Tijdens het beheer en onderhoud zijn er altijd verschillen in belangen al zijn het vaak praktische verschillen. Het komt bijvoorbeeld voor dat de brandblusleiding om branden op de snelweg te blussen op het gebied van GNR staan. De gemeente is verantwoordelijk om het fietspad te verlichten maar de verlichting zit in ons (RWS) kunstwerk. Elke partij wil zo min mogelijk betalen voor het onderhoud waardoor men dus geneigd is om elkaar aan te wijzen. Het is belangrijk dat de partijen die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud deze belangen op een hoop gooien en gaan kijken naar de meest efficiënte en functionele verdeling. Een pragmatische aanpak is hierin dus cruciaal. In dit project is deze aanpak gehanteerd en zijn er in goed overleg met alle partijen afspraken gemaakt over het onderhoud. – projectmanager RWS

- c. **Choice rules** (Welke keuzes hadden de partijen bij het beheer en onderhoud van het project Laarderhoogt?)

Voor GNR was het een vrijwillige keuze om de natuurbrug Laarderhoogt te beheren:

Het was een eigen keuze zeker in de wetenschap dat alle natuurgebieden eromheen ook door ons (GNR) beheerd worden. Vanuit die setting vinden wij het logisch dat wij deze maar ook andere natuurbruggen in ons gebied beheren. – Hoofdterreinbeheerder GNR

GNR had nog wel een aantal problemen waardoor ze niet bevoegd waren om het beheer en onderhoud uit te gaan voeren om sommige delen van de brug. Tijdens de samenwerkingsovereenkomst was er tussen RWS en GNR globaal afgesproken dat GNR de grond die ze moesten gaan beheren in erfpacht zouden krijgen van RWS. Dit was echter juridisch nog niet vastgesteld. Toen ze dit in een latere fase juridisch wilden vastleggen in de beheersovereenkomst mocht deze beheers constructie niet meer van de Europese Unie. Dit werd gezien als ongeoorloofde staatsteun. De staat mag niet zomaar gronden tegen een symbolische koopsom afdragen aan natuurbeschermingsorganisaties.

Deze situatie leverde GNR als hoofdterreinbeheerder onvoldoende beheertitel op. Het is belangrijk om voldoende beheertitel te hebben, zeker op dit stuk grond aangezien er een grote hoeveelheid kabels en leidingen in de grond zitten die het ziekenhuis en het hele dorp van water, gas en elektra voorzien. We weten ook hoe kabels zijn. Als er iets moet gebeuren dan gaat de graafmachine erin en laten ze een puinhoop achter. Het is dus van belang om voldoende beheertitel te hebben om grip op het stuk grond te hebben. – Hoofdterreinbeheerder GNR

Uiteindelijk heeft GNR ervoor gekozen om een gebruiksovereenkomst aan te gaan met RWS waarin alle aspecten van het beheer en onderhoud vrij concreet staan benoemd. In deze overeenkomst staan onder andere alle zaken vermeld die GNR moet regelen om de natuur in stand te houden. Maar ook afspraken over de zeggenschap van GNR op het moment dat er activiteiten plaatsvinden rondom het ecoduct die de natuur kunnen aantasten.

Bij een volgend project zouden de onderhoudsafspraken veel concreter aan de voorkant van het project gemaakt moeten worden. Zo voorkom je het risico dat er in de loop van de jaren een beleidsverandering optreedt. We waren nu te laat met het vaststellen van de

beheerovereenkomst. Tegenwoordig zorgen we ervoor dat beheer en onderhoud meer bij de voorkant van het proces betrokken zijn. Het wordt op dit moment nog steeds niet juridisch vastgelegd. Hier valt nog wel een inhaalslag te maken met betrekking tot procesverbetering. - Projectmanager RWS

- d. **Scope rules** (Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope?)

De projectscope voor het beheer en onderhoud is op hoofdlijnen ontwikkeld tijdens het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst. Tijdens de beheersovereenkomst zijn de reeds bestaande globale afspraken concreter gemaakt en is de projectscope voor het beheer en onderhoud officieel vastgesteld. GNR kreeg in de beheersovereenkomst alsnog veel vrijheid om aan het beheer en onderhoud zelf invulling te geven. RWS was van mening dat GNR door de jaren heen veel kennis en ervaring had opgedaan bij het beheren van natuurgebieden en faunavoorzieningen. RWS en de provincie waren er hierdoor van overtuigd dat GNR het beheer en onderhoud aan de groenvoorziening bij het project Laarderhoogt op juiste wijze zou uitvoeren.

- e. **Aggregation rules** (Hoe komt de besluitvorming tot stand in de beheer en onderhoudsfase?)

GNR heeft vanwege de gebruiksovereenkomst met RWS, het samenwerkingsverband en de beheerovereenkomst de zeggenschap over de groenvoorziening op en rondom het ecoduct. RWS heeft de zeggenschap over het kunstwerk over de A1 en de provincie heeft zeggenschap over de gemeentelijke weg op het kunstwerk. In de praktijk blijkt de besluitvorming echter wat ingewikkelder te liggen aangezien GNR wordt beïnvloed door omgevingspartijen:

GNR moet echt nog wel het een ander gaan doen aan de toplaag. Er moeten voornamelijk bomen gekapt worden bij de aanlopen om de brug voor de heidesoorten te optimaliseren. Dit heeft GNR tot op heden echter nog niet gedaan omdat bomen kappen gevoelig ligt bij de omgeving. GNR heeft twee jaar geleden hier al wel subsidie bij de provincie voor aangevraagd maar heeft hier nog niks mee gedaan. – omgevingsmanager RWS

De regio kan heel bepalend zijn voor zaken die we wel en niet kunnen doen. Het GNR is afhankelijk van het lokale draagvlak in alles wat wij doen. We hebben donateurs nodig, net als leden van een vereniging en die komen met name uit de regio. – hoofdterreinbeheerder GNR

- f. **Information rules** (Welke informatie wordt er openlijk gedeeld met andere partijen binnen het project?)

Vanuit RWS is er een overdracht geweest naar GNR. GNR kreeg alle belangrijke informatie die van belang was voor het beheer en onderhoud. Zo kreeg GNR alle documenten van het onderhoudsplan en een aantal bouwtekeningen met daarop de inrichting van de groenvoorziening aangegeven.

Volgens de Leidraad Faunavoorziening uit 2013 moet er tijdens het beheer en onderhoud informatie gedeeld worden met de betrokken partijen die het ecoduct hebben ontwikkeld. Er moet sprake zijn van een regelmatige evaluatie waarin gekeken wordt of de natuurbrug Laarderhoogt functioneert volgens de wijze waarop het oorspronkelijk bedoeld was. De Klanteisen specificatie moet dus worden vergeleken met de situatie na oplevering. Volgens de projectmanager gebeurt dit echter niet:

We (RWS) hebben eigenlijk nauwelijks de klanteisen specificatie gebruikt als een soort van check, hebben we nu alles uitgevoerd conform de scope die vooraf was opgesteld. is een zwak punt binnen dit project. Het ecologisch functioneren werd niet getoetst. RWS is hier in feite zelf verantwoordelijk voor maar er zit zwakke/ontbrekende schakel in de keten. Het projectteam dat het project oplevert is vaak GPO. Dit project wordt opgeleverd naar de regio, de regio moet gaan over onderhoud en dat is PPO. Daar loopt het ergens nog niet optimaal. – projectmanager RWS

Ook GNR voelt zich verantwoordelijk om het ecologisch functioneren van het project maanschoten te toetsen. Ze geven alleen aan dat ze geen capaciteit en financiering hebben om dit te op een juiste wijze te doen.

g. Pay-off rules (Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?)

De kosten die GNR maakt om de groenvoorziening in stand te houden worden deels gefinancierd door donateurs. Deze donateurs bestaan zowel uit particulieren als bedrijven zoals de Rabobank en Friesland Zorgverzekeraar. Ook worden de kosten van het beheer en onderhoud voor een groot deel gefinancierd door een subsidieregeling van de natuur (SNL). Deze jaarlijkse subsidie wordt verstrekt door de provincie. De kosten van het onderhoud aan de twee kunstwerken zijn voor RWS en de provincie.

De baten voor het juist beheer en onderhoud komen ten goede aan de ecologie, de levensduur en de veiligheid van de faunavoorzieningen.

Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) bij Laarderhoogt

Naast de zeven externe rules behorend bij de drie verschillende action arena's zijn ook de zeven belangrijkste principes van Strategisch Omgevingsmanagement per case onderzocht. Uit de informatie van vier semi-gestructureerde interviews met onderstaand genoemde personen betrokken bij case Laarderhoogt worden zeven principes van Strategisch Omgevingsmanagement langsgelopen.

Tabel 9: overzicht respondenten case Laarderhoogt, Strategisch Omgevingsmanagement

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Senior Projectmanager & tijdens het project Laarderhoogt Omgevingsmanager	Provincie Noord-Holland (tijdens het project Laarderhoogt gedetacheerd bij Rijkswaterstaat	4 Mei 9:30
2	Technischmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	23 Mei 11:00
3	Hoofd terreinbeheerder	Goois Natuurreservaat	3 mei 13:30
4	Projectmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	17 Mei 10.00

- **SOM 1** Steef naar winst voor alle partijen. (Was er een duidelijk gemeenschappelijk doel?)

De publieke partijen (GNR, RWS, de provincie Noord-Holland en de gemeentes Laren en Blaricum) die betrokken waren bij de ontwikkeling, realisatie, beheer en onderhoud van de natuurbrug Laarderhoogt hadden een duidelijk gemeenschappelijk doel; het realiseren van een goed functionerende natuurbrug. Om dit gemeenschappelijke doel voor elkaar te krijgen werd er gedurende de gehele looptijd van het project naar winst gestreefd voor alle partijen. Zowel voor de publieke partijen; op wens van RWS werd de brug niet voorzien van een middenpijler waardoor de veiligheid van de automobilisten gewaarborgd kon blijven. Tegelijkertijd werd er op wens van de gemeenten een recreatief pad gerealiseerd en werd veel tijd en geld in de vormgeving van de natuurbrug gestoken. Ook de private partijen profiteerden van de natuurbrug; zo kreeg het Tergooi ziekenhuis van RWS een stuk grond ter compensatie waarop parkeerplekken gerealiseerd konden worden en kreeg Blokker Holding toestemming van de gemeente om een kantoor te realiseren. Tot slot gingen de partijen die verantwoordelijk waren voor de realisatie van de natuurbrug ook met tegenstanders in gesprek om het gemeenschappelijke belang te vinden. Dit werd voornamelijk gevonden in het behoud van de natuur.

- **SOM 2** oprechte interesse/begrip (is er oprechte interesse in alle betrokken stakeholders?)

Alle geïnterviewde personen waren het unaniem over eens dat er oprechte interesse was in alle betrokken stakeholders gedurende de drie fases van het project. Met name de grote investering vanuit RWS en de Provincie om de samenwerkingsovereenkomst voor elkaar te krijgen bevestigt deze interesse. De provincie en Rijkswaterstaat waren ook zeer te spreken over de medewerking, en interesse van GNR en de twee gemeentes.

Er is zeker interesse geweest vanuit de gemeentes. Zij hebben echt altijd goed meegewerkt. Ook vanuit het bestuur, de wethouders en burgemeesters hebben zich ingespannen om de brug te realiseren. Zo hebben ze uitvoerig gepraat met de eigenaar van het stuk grond die dwars lag en hebben ze tegenstanders in de gemeenteraad overtuigd van de natuurbrug. – Omgevingsmanager RWS

De medewerking van GNR was ook goed. Ze waren altijd aanwezig op informatieavonden en overlegmomenten met de omgeving. Zij hebben veel geïnvesteerd in communicatie. Dit werd door alle partijen positief ervaren. – omgevingsmanager RWS

- **SOM 3** openheid van belangen (Waren de betrokken partijen open over hun belangen?)
Samenwerkingsverband

De geïnterviewden vinden dat alle betrokken partijen open waren over hun belangen. Dit valt volgens velen te wijten aan de goede samenwerkingsovereenkomst die van tevoren is vastgesteld. Hierin waren alle partijen eerlijk over hun belangen en werden er afspraken gemaakt zodat uiteindelijk iedereen tevreden was.

Door het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst heeft iedereen in het voortraject en in de ontwikkelfase zijn belangen op tafel gelegd. Hierdoor ontstond er een hele open cultuur rondom dit project en hierop is voortgeborduurd tijdens de uitvoering.- Projectmanager RWS

De samenwerking is behoorlijk goed en zeker ook open is geweest. Met alle verschillende overheden bij elkaar, particulieren en een ziekenhuis is dat toch een bont gezelschap. Elke stakeholder heeft een eigen dynamiek en dat we er met zijn allen uit zijn gekomen, is gezien het krachtenveld en grootte van het object een hele prestatie.- Hoofdterreinbeheerder GNR

- **SOM 4** vertrouwen (zijn alle partijen van het project Laarderhoogt betrouwbaar geweest?)

De geïnterviewde personen vinden over het algemeen dat de alle partijen betrouwbaar zijn geweest:

Vertrouwen is de uiting van het denken dat andere partijen geen andere doelen hebben, iets verzwijgen of er van overtuigd zijn dat partijen niet een andere route gaan varen. In dit project zijn geen eigen agenda's gevoerd. Ik denk dat dit project gepaard ging met een hoog niveau van onderling vertrouwen.- Hoofdterreinbeheerder GNR

De Gemeentes, GNR, de provincie en RWS zijn niet onbetrouwbaar gebleken. Ook het Tergooi ziekenhuis bijvoorbeeld dat minder belang had bij de natuurbrug is continu heel duidelijk en betrouwbaar geweest en heeft eerlijk geuit wat zij belangrijk vond.- omgevingsmanager RWS

De projectmanager gaf wel aan dat er een aantal verrassingen geweest zijn die het onderlinge vertrouwen hebben wel deels hebben aangetast.

RWS had op een gegeven moment het vertrouwen van de provincie geschaad. RWS had een besluit genomen over een plan om de buurman uit te kopen. RWS wilde snel door om zo min mogelijk tijd te verliezen waardoor dit alleen op ambtelijk niveau geregeld werd. Er werd niet aan gedacht om dit op te schalen naar bestuurlijk. De provincie was echter niet te spreken over deze aanpak en met name de ambtenaar had hier een ander beeld over. De provincie had toen wel even het gevoel van wat gebeurt er nu, kunnen we RWS nog wel vertrouwen.- projectmanager RWS

- **SOM 5** goede voorbereiding (bent u te spreken van de voorbereiding van het project?)

Alle respondenten zijn tevreden over de getroffen voorbereiding van het project. Het was vanaf het begin duidelijk dat er behoorlijk wat weerstand was tegen het aanleggen van de natuurbrug vanuit de omgeving. RWS, de provincie, GNR en de gemeentes hebben hierom extra hun best gedaan om alle stakeholders en issues zo goed mogelijk te inventariseren. Veel van deze issues zijn gedocumenteerd in de samenwerkings-overeenkomst.

De respondenten zijn wel van mening dat er twee fouten zijn gemaakt in de voorbereiding. Ten eerste had het waterbedrijf PWN veel eerder bij het project betrokken moeten worden. Ten tweede had de buurman (dhr Haverkorte) veel eerder uitgekocht moeten worden.

Som 6 Gebiedsgerichte aanpak (In hoeverre is de gebiedsgerichte aanpak gehanteerd?)

De vier geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van het omliggende gebied dat naast de natuurbrug Laarderhoogt is gelegen wel degelijk is meegenomen in het project.

Er is ook uitvoerig gekeken naar de gebiedsontwikkeling van Crailo. Crailo is een gebied dat net naast de natuurbrug ligt en dat de komende jaren verder ontwikkeld gaat worden. Een deel van Crailo-Zuid heeft vanwege het ecoduct een natuurbestemming gekregen.- Omgevingsmanager RWS

- **Som 7** Transparante communicatie (wordt er transparant met elkaar gecommuniceerd?)

Alle respondenten gaven aan dat de communicatie onderling en naar de omgeving op een transparante wijze verliep. Alle informatie die partijen nodig hadden werd uitgewisseld.

- **Samenwerking bij ontsnippering na het aflopen van het MJPO**

De vier geïnterviewde personen zijn het unaniem over eens dat het zonde zou zijn als de samenwerking en de opgebouwde kennis en kunde betreft ontsnipperen verloren zou gaan na het stoppen van het MJPO. Ze pleiten er dan ook alle vier voor om de samenwerking in de toekomst te blijven continueren. De oplossingen die de vier respondenten aandragen om deze samenwerking te blijven continueren lopen echter wel uiteen.

Kennis kan snel verdampen omdat er sleutelfiguren verdwijnen, onderzoeksinstellingen verdwijnen, afdelingen binnen grotere organisaties worden opgegeven of worden geassimileerd in andere grote onderdelen. Het is dus een heel conglomeraat van dat gemakkelijk uit elkaar kan vallen. Het OBN-overlevingsplan voor bos en natuur is ook een uitgebreid programma met veel kenmerken van het MJPO. Dit is uiteindelijk ook uitgekleeft maar er is wel een soort van kennisnetwerk van overgebleven van personen bij verschillende instituten. Dit kennisnetwerk wordt nog steeds in leven gehouden. Er wordt momenteel niet echt meer gepleit voor de continuïteit van een instituut maar meer voor het in stand houden van een netwerk. – hoofdterreinbeheerder GNR

De omgevingsmanager(RWS) / senior projectmanager van de Provincie Noord-Holland ziet een grotere rol weggelegd voor de provincie.

De provincies zijn nog niet klaar met ontsnipperen. Er zijn nog veel provinciale wegen te voorzien van faunamaatregelen. Het is goed als er iets van een platform blijft bestaan. Er is hier ook een rol weggelegd voor het interprovinciaal overleg (IPO). Eens in het kwartaal moet er een IPO overleg gaan over ontsnippering zodat er genoeg kennisuitwisseling plaatsvindt tussen de gemeentes.- Omgevingsmanager RWS

De projectmanager ziet een regierol voor RWS.

Het is van belang om binnen RWS iemand te hebben die het kennis- en samenwerkingsnetwerk in tact kan blijven houden. Dit moet belegd worden in de ecologische en duurzaamheidstak van RWS. Dit hoeft geen volledige FTE te zijn.- projectmanager RWS

Tabel 10: Resumé Ontwikkelfase en Realisatiefase Laarderhoogt

	Project Planning	Project Preparation & Implementation
a. Boundary rules	Bij de ontwikkeling van het project Laarderhoogt zijn RWS, GNR, Provincie NH, gemeente Blaricum & Laren, Blokker holding en het Tergooi ziekenhuis betrokken. Deze zeven partijen sloten een samenwerkings-overeenkomst . Vervolgens begon de provincie met het opstellen van een provinciaal inpassingsplan	Net als in de ontwikkelfase zijn in de realisatiefase zeven partijen betrokken. Er kwamen wel twee partijen bij . PWN was tijdens de ontwikkelfase niet geïnformeerd . Deze partij had echter een belang vanwege een hoofd-waterleiding die er lag. De aanleg van de natuurbrug werd gegund aan de aannemerscombinatie Stukton /Ooms
b. Position rules	Elke organisatie heeft eigen belangen om mee te werken aan de ontwikkeling van het ecoduct. Deze belangen zijn allemaal van tevoren uitgekristalliseerd en beschreven in de samenwerkingsovereenkomst . Tussen een aantal partijen botsten de belangen. Om de natuurbrug Laarderhoogt toch te kunnen verwezenlijken zijn er met deze partijen afspraken gemaakt waarbij vaak geld of stukken grond ter compensatie verstrekt zijn.	De zeven partijen die de samenwerkings-overeenkomst hebben ondertekend hadden als voornaamste belang dat alle afspraken die tijdens de ontwikkelfase zijn gemaakt ook werden nageleefd in de realisatiefase. Er waren ook tegenstrijdige belangen . Twee omgevingspartijen gingen tegen de provinciale inpassingsplannen in beroep. Eén partij vond het gebouw van Blokker te massaal worden. De andere was bang voor aantasting van hun grond door de komst van reeën
c. Choice rules	RWS en de provincie NH waren verplicht om tot de ontwikkeling over te gaan omdat de natuurbrug onderdeel was van zowel landelijk als provinciaal beleid. GNR deed vrijwillig mee. RWS pakte in het begin de rol als uitvoerende organisatie niet op . De provincie nam vervolgens de regie over en liet schriftelijk merken dat ze het niet eens was met Rijkswaterstaat.	Er was een discussie tussen RWS, de provincie en de twee gemeenten over het realiseren van een recreatief pad. De begroting gaf niet genoeg ruimte om dit te realiseren. De aanbesteding viel voordelig uit waardoor dit pad alsnog kon worden meegenomen in de realisatie. De aannemer was verplicht om het project te gaan realiseren aan de hand van alle vooraf bepaalde eisen
d. Scope rules	In 2011 heeft de provincie in het gebied rondom de natuurbrug een gebieds-ontwikkelingsproces gestart. Ook heeft de provincie in samenspraak met de gemeentes en het (GNR) een ambitiedocument opgesteld . Dit document geeft in hoofdlijnen de eisen en wensen van de verschillende publieke partijen weer. Vervolgens is er in opdracht van RWS een ruwe schets van de natuurbrug ontworpen. Dit eerste ontwerp moest na kritiek van de welstand nog op veel punten worden aangepast.	Het ontwerp van de natuurbrug Laarderhoogt was door RWS tot op bestek niveau uitgewerkt . Wel werd de scope van het project gedwongen aangepast aangezien de planning veranderd moest worden nadat de aannemer erachter kwam dat nog niet alle grond was aangekocht . Er waren nog geen concrete afspraken gemaakt tijdens de ontwikkelfase terwijl de provincie wel al het bestemmingsplan-besluit had genomen/ de ontwerp-tekening klopte niet. Ook volgde er een projectscope wijziging betreffende de leeflaag op de taluds van de natuurbrug.
e. Aggregation rules	De besluitvorming verliep via een stuur- en projectgroep . De projectgroep adviseert de stuurgroep waarna de stuurgroep de beslissingen neemt. In de praktijk vormde RWS samen met de Provincie NH een onderlinge coalitie binnen de stuurgroep. Tot slot waren alle betrokken partijen nog afhankelijk van politieke besluiten die genomen werden in de gemeenteraad	De besluitvorming liep conform de ontwikkelfase via een stuur- en projectgroep die bestonden uit vertegenwoordigers van de zeven partijen die de samenwerkingsovereenkomst getekend hadden. Deze projectgroep adviseerde de stuurgroep zodat deze uiteindelijke toezeggingen kon doen.
f. Information rules	Voor de uitwisseling van informatie werd er onderscheid gemaakt tussen partijen die in de stuur- en projectgroep zaten en partijen die hier geen deel van uitmaakten. Binnen de stuur- en projectgroep werd wel weer onderscheid gemaakt tussen partijen die wel of niet het ecoduct Laarderhoogt financierden.	De aannemerscombinatie Strukton/Ooms had uitgebreide informatie ontvangen met alle eisen in het aanbestedingsdossier . Tegelijkertijd werden er een aantal informatieavonden georganiseerd voor omwonenden
	De kosten van het project Laarderhoogt bedragen 11,5 Miljoen. Dit is verdeeld tussen RWS (8M), de provincie NH (3,3 M) en GNR 2 (Ton) De bat en werden verdeeld in ecologische- en maatschappelijke baten.	De extra kosten die in de realisatiefase zijn gemaakt met betrekking tot het aankopen van schone grond voor de taluds en het aankopen van het stuk grond dat nog niet in bezit was, zijn opgevangen door de post onvoorzien .

Tabel 11: Resumé Beheer en Onderhoud & SOM Laarderhoogt

	Project maintenance	SOM Laarderhoogt
a. Boundary rules/ SOM1	Tijdens het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst is er afgesproken dat het GNR verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de groenvoorziening van de gehele brug. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het fietspad en de verlichting. RWS is verantwoordelijk voor de constructie van het ecoduct. De aannemer die het project gerealiseerd heeft was nog een half jaar verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de constructie. Vervolgens is het onderhoud van de constructie door RWS uitbesteed aan een onderhoudsaannemer .	De publieke partijen die betrokken waren bij de ontwikkeling, realisatie, beheer en onderhoud van Laarderhoogt hadden een duidelijk gemeenschappelijk doel; het realiseren van een goed functionerende natuurbrug. Om dit gemeenschappelijke doel voor elkaar te krijgen werd er gedurende de gehele looptijd van het project naar winst gestreefd voor alle partijen . De partijen die verantwoordelijk waren voor de realisatie van de natuurbrug gingen ook met tegenstanders in gesprek een gemeenschappelijk belang te vinden.
b. Position rules/ SOM 2	Het voornaamste doel van de gemeentes, RWS en GNR is ervoor te zorgen dat brug goed blijft functioneren. Er zijn wel altijd verschillen in belangen al zijn deze vaak praktisch van aard . Een pragmatische aanpak is hierin cruciaal . In dit project is deze pragmatische aanpak gehanteerd waardoor er tussen de verschillende partijen afspraken zijn gemaakt over het beheer en onderhoud van het ecoduct.	Alle geïnterviewde personen waren het unaniem over eens dat er oprechte interesse was in alle betrokken stakeholders gedurende de drie fases van het project. Met name de grote investering vanuit RWS en de Provincie om de samenwerkingsovereenkomst voor elkaar te krijgen bevestigt deze interesse.
c. Choice rules/ SOM3	Voor GNR was het een vrijwillige keuze om de natuurbrug Laarderhoogt te beheren. GNR had nog een aantal problemen waardoor ze niet bevoegd waren om het beheer en onderhoud uit te gaan voeren. GNR wilde o.a. het stuk gaan pachten van RWS. Dit mocht niet van de Europese unie. Er is toen gekozen voor een gebruiksovereenkomst waarin alle aspecten van het beheer en onderhoud vrij concreet werden benoemd om toch voldoende beheertitel te hebben. De onderhouds-afspraken moeten aan de voorkant van het project concreet gemaakt worden om te voorkomen dat latere beleidsveranderingen problemen op gaan leveren.	De geïnterviewden vinden dat alle betrokken partijen open waren over hun belangen . Dit is volgens velen te danken aan de goede samenwerkingsovereenkomst die van tevoren werd vastgesteld. Binnen deze overeenkomst waren alle partijen eerlijk over hun belangen en werden er duidelijke afspraken gemaakt zodat uiteindelijk iedereen tevreden was.
d. Scope rules/ SOM4	De projectscope voor het beheer en onderhoud is op hoofdlijnen ontwikkeld tijdens het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst . Tijdens de beheersovereenkomst zijn de reeds bestaande globale afspraken concreter gemaakt en is de projectscope voor het beheer en onderhoud officieel vastgesteld.	De geïnterviewde personen vinden over het algemeen dat alle partijen betrouwbaar zijn gebleken. Er zijn wel een aantal verrassingen geweest die het onderlinge vertrouwen deels hebben aangetast. RWS had de provincie niet betrokken bij het uitkopen van de buurman. Dit schaadde het vertrouwen van de provincie .
e. Aggregation rules/ SOM5	GNR heeft vanwege de gebruiksovereenkomst met RWS, het samenwerkingsverband en de beheerovereenkomst de zeggenschap over de groenvoorziening op en rondom het ecoduct. RWS heeft de zeggenschap over het kunstwerk over de A1 en de provincie heeft zeggenschap over de gemeentelijke weg op het kunstwerk. De besluitvorming van GNR wordt wel beïnvloed door omgevingspartijen . GNR is afhankelijk van het lokale draagvlak omdat ze financieel afhankelijk zijn van donateurs.	Alle respondenten zijn tevreden over de getroffen voorbereiding van het project. Alle partijen hebben hun best gedaan om de stakeholders en issues zo goed mogelijk te inventariseren. Veel van deze issues zijn gedocumenteerd in de samenwerkingsovereenkomst . Er zijn wel twee fouten gemaakt Ten eerste had het waterbedrijf PWN veel eerder bij het project betrokken moeten worden. Ten tweede had de buurman veel eerder uitgekocht moeten worden.
f. Information rules/ SOM 6	Vanuit RWS is er een overdracht geweest naar GNR. GNR kreeg alle belangrijke informatie die van nodig was voor het beheer en onderhoud. Ook moet er regelmatig een evaluatie plaatsvinden waarin gekeken wordt of de natuurbrug Laarderhoogt functioneert op de wijze waarvoor deze oorspronkelijk bedoeld was. De Klanteisen specificatie moet dus worden vergeleken met de situatie na oplevering . Volgens de projectmanager gebeurt dit echter niet	De vier geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van het omliggende gebied dat naast de natuurbrug Laarderhoogt is gelegen wel degelijk is meegenomen in het project.
g. Pay-off rules/ SOM 7	De kosten van het onderhoud aan de twee kunstwerken zijn voor RWS en de provincie. De kosten die GNR maakt om de groenvoorziening in stand te houden worden deels gefinancierd door donateurs en door een subsidieregeling van de natuur (SNL) . Deze jaarlijkse subsidie wordt verstrekt door de provincie.	Alle respondenten gaven aan dat de communicatie onderling en naar de omgeving op een transparante wijze verliep. Alle informatie die partijen nodig hadden werd uitgewisseld.

5.3 Case Maanschoten (Kootwijkerzand)

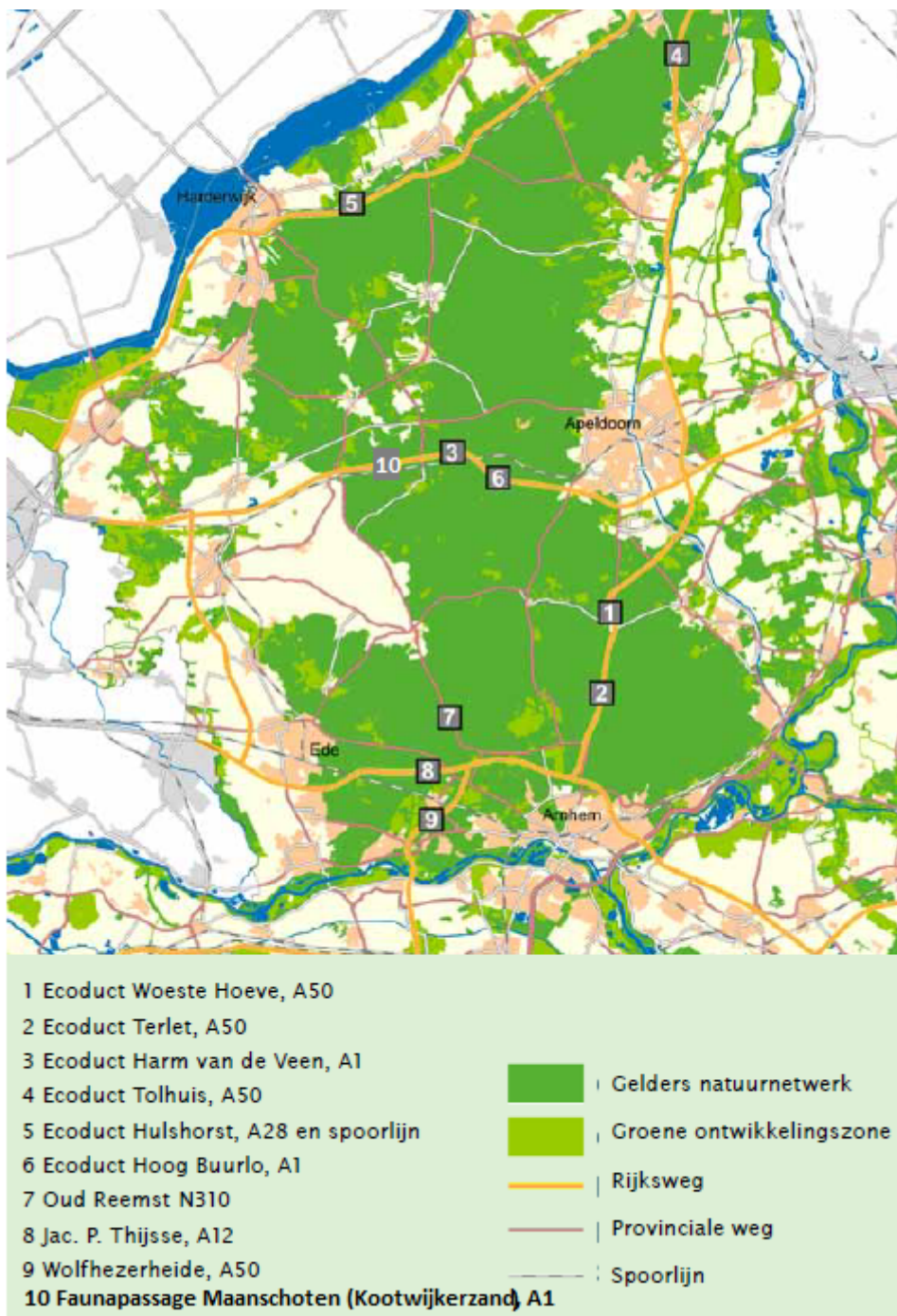
De faunapassage Maanschoten (figuur 13, nr. 10) (vanaf 2017 Kootwijkerzand genoemd) ligt in het hart van de Veluwe en is samen met het ecoduct Harm van de Veen (figuur 13, nr. 3) en het Ecoduct Hoog Buurlo (figuur 12, nr. 6) één van de drie belangrijke ecologische verbindingen over de A1, die de noord- en zuid Veluwe met elkaar verbinden. Ten noorden van de A1 ligt Kroondomein Het Loo en aan de zuidzijde het Staatswildreservaat, Kootwijkerzand en de Hoog Buurlose heide. In de ruime omgeving van het ecoduct komen de natuurtypen droge en vochtige heide en waardevolle vennen voor. Tevens liggen er stuifzanden, oude boskernen, gemengde bossen en structuurrijke naaldbossen (Edmond et al. 2016). De doelsoorten die gebruik moeten gaan maken van de faunapassage zijn het edelhert, het wildzijn, de das, de boommarter en de zandhagedis.

De Faunapassage Maanschoten is een ecoduct dat uit drie aparte kunstwerken staat, één tunnel onder de spoorlijn Amersfoort-Apeldoorn en twee aparte viaducten over beide rijbanen van de A1. Ter plaatse heeft de A1 een circa 70 meter brede middenberm. Het ecoduct is 50 meter breed. Het ecoduct over de weg is in april 2017 aangelegd en het bestaat uit 104 liggers. De tunnel onder het spoor door is in mei 2017 aangelegd. De faunapassage Maanschoten moet begin in 2018 in gebruik worden genomen.

Figuur 12: bovenaanzicht Faunapassage Maanschoten



Figuur 13: Ligging van ontsnipperende maatregelen op de Veluwe



Arena Project Planning (Samenwerking bij de ontwikkeling van het Ecoduct Maanschoten)

Hieronder volgt de uitwerking van de action arena Project Planning. Deze action arena gaat over de samenwerking bij de ontwikkeling van het project maanschoten. Uit de informatie van 5 semi-gestructureerde interviews met onderstaand beschreven personen worden de zeven rules van de action arena Project Planning langsgelopen.

Tabel 12: overzicht respondenten Maanschoten, Ontwikkeling

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Projectmanager (Omgevingsmanager)	ProRail	25 april 10:00
2	Rail system Engineer (Technischmanager)	ProRail	24 Mei 10:00
3	Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek	Staatsbosbeheer	26 April 14:00
4	Projectmanager(omgevingsmanager) & Projectleider (programmaleider)	Provincie Gelderland Provincie Gelderland	2 Juni 13:45
5	Senior-adviseur natuur en landschap	RWS (ON)	8 Mei 14:45

- a. **Boundary rules** (Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij de ontwikkeling van het project maanschoten?)

Bij de ontwikkeling van het project maanschoten zijn zeven partijen betrokken. ProRail, RWS, de provincie Gelderland, Staatsbosbeheer, Faunabeheereenheid, Wildbeheereenheid en defensie.

Nadat Staatsbosbeheer bij RWS en de provincie Gelderland aangaf dat er nog sprake was van een knelpunt bij de A1 ter hoogte van Kootwijkerzand, besloten RWS en de provincie te starten met de conceptfase om een faunapassage te gaan ontwikkelen. RWS werd tijdens de conceptfase de initiatiefnemer. Bovengenoemde stakeholders werden door RWS uitgenodigd om samen een gedegen plan te ontwikkelen waardoor het knelpunt ontsnipperd kon worden.

De partijen werden bijeengeroepen om te brainstormen zowel intern op kantoor als extern in het gebied zelf. Er is met elkaar gezocht naar een geschikte locatie. Ook werden de doelsoorten voor de brug bepaald. Dit betreft de dieren waarvoor de brug gebouwd wordt en de specificaties die de brug daarvoor moet hebben.– Senior adviseur natuur en landschap RWS ON

Nadat de conceptfase was afgerond werd er tijdens het afstemmingsoverleg besloten om ProRail uitvoerder te maken van het gehele project Maanschoten. De Rijkswaterstaatsdirectie van PPO in Utrecht gaf aan op dat moment geen project-, omgevings-, en technischmanagers beschikbaar te hebben om dit project op korte termijn uit te voeren. ProRail was net met een heel projectteam klaar met de realisatie van een faunapassage in Brabant waardoor zij deze nieuwe klus op zich wilden nemen.

Staatsbosbeheer werd bij het project betrokken omdat het de eigenaar was van de grond waarop het ecoduct ontwikkeld werd. Ook beschikte Staatsbosbeheer over de gebiedskennis betreffende de ecologie. Defensie werd ook bij het project betrokken omdat er in de buurt van de natuurbrug een kazerne ligt.

De faunabeheereenheid en wildbeheereenheid werden tijdens de ontwikkelfase betrokken door de provincie Gelderland en Staatsbosbeheer. Deze twee beheereenheden beschikten over informatie over de aanwezige flora en fauna, wildtrek en aanwezige diersoorten in het gebied rondom Maanschoten.

- b. **Position rules** (Welke doelstellingen en belangen hadden de betrokken partijen? Waar botsten de belangen?)

De doelstellingen van ProRail, Rijkswaterstaat, de provincie Gelderland en Staatsbosbeheer komen grotendeels overeen, namelijk het realiseren van een goed functionerende natuurbrug tussen noord- en zuid Veluwe. Elke partij heeft echter een ander belang bij de ontwikkeling van de natuurbrug.

Het belang van ProRail en RWS is voornamelijk gericht op het tot uitvoer brengen van de landelijke afspraken die het Ministerie van I&M met zowel ProRail en RWS heeft gemaakt. Tijdens de ontwikkeling van het project werd erop gestuurd om een plan te ontwerpen waarbij het spoor en de weg zo min mogelijk hinder zouden ondervinden van de natuurbrug. De veiligheid voor de infrastructuurgebruikers mocht zeker niet in gevaar komen.

ProRail is een spoorbedrijf dat moet zorgen dat de treinen op tijd en veilig rijden en dat het spoor er goed bij ligt. Dit project is niet vanuit onszelf geïnitieerd. We kregen de opdracht van onze leidinggevende het Ministerie van I&M. – projectmanager ProRail

Staatsbosbeheer, de faunabeheereenheid en wildbeheereenheid hebben als belangrijkste taak de flora en fauna op de Veluwe te verbeteren. Volgens Staatsbosbeheer is het van groot belang dat de dieren op de Veluwe zich vrij kunnen bewegen en niet gehinderd worden door barrières zoals het spoor en de weg. De ontwikkeling van een natuurbrug over de A1 maakt een betere verspreiding van dieren mogelijk zodat populaties minder vatbaar zijn voor ziektes en op een gezonde wijze kunnen groeien.

De provincie Gelderland heeft een eigen ontsnipperingsprogramma. Het belang van de provincie was allereerst een goede afstemming tussen beide programma's. Ook was de provincie aangewezen als verantwoordelijke voor het omgevingsmanagement tijdens de ontwikkeling en realisatie van het project. De provincie vond het vanuit die rol belangrijk dat de natuurbrug zo min mogelijk overlast voor de omgeving (met name agrariërs) zou veroorzaken.

In de ontwikkelfase van het project waren er qua position rules voor zover te beoordelen geen conflicterende belangen.

c. **Choice rules** (Welke keuzes hadden de partijen bij de ontwikkeling van het project Maanschoten?)

ProRail en RWS waren beiden verplicht om mee te werken aan de ontwikkeling van het project Maanschoten. Het Ministerie van I&M had 160 miljoen euro voor RWS en 70 miljoen euro voor ProRail gereserveerd in het kader van de uitvoering van ontsnipperingsmaatregelen aan de rijksinfrastructuur. Beide organisaties waren dus verantwoordelijk om dit geld op een juiste wijze te investeren.

De provincie Gelderland was verplicht om mee te werken aan het project Maanschoten omdat ze verantwoordelijk waren voor de regie van alle MJPO-maatregelen binnen de provincie. De provincie vond ook dat het belangrijk was om te participeren aangezien de natuurbrug invloed heeft op een veel groter gebied dan de directe omgeving van het project. Een voorbeeld hiervan is de trek van groot wild richting provinciale wegen.

Staatsbosbeheer had een vrije keuze om mee te doen met de ontwikkeling van het project Maanschoten. Staatsbosbeheer heeft als missie om de ecologie in stand te houden en te verbeteren op de Veluwe. Ze zagen de ontwikkeling van de natuurbrug als een uitgelezen kans om de Veluwe te ontsnipperen en zodoende hun missie waar te maken. Staatsbosbeheer vond het dus vanzelfsprekend om mee te doen.

Defensie was betrokken bij de ontwikkeling van het project Maanschoten omdat het gevraagd werd een stuk grond te verkopen aan de provincie. Het stuk grond waar de provincie interesse in had stond in het verlengde van de natuurbrug Maanschoten en had de potentie om een groene corridor te vormen naar Noordoost Veluwe. Defensie was wel geïnteresseerd in de verkoop van dit stuk grond aangezien ze al jarenlang moesten bezuinigen. Toen de provincie de verkoop echter concreet wilde maken trok defensie zich alsnog terug omdat de bezuinigingen inmiddels voor een groot deel waren teruggedraaid.

d. **Scope rules** (Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope?)

De Oorspronkelijke projectscope van het project Maanschoten is in 2004 door het MJPO geformuleerd. In het programmaboek is beschreven dat de Veluwe over een lengte van 25 kilometer volledig doorsneden wordt door de A1. Om de eenheid van de Veluwe weer te herstellen is het nodig om aan de westkant bij Maanschoten een ecoduct aan te leggen. Aanvankelijk werd de spoorlijn Stroe Apeldoorn niet als een barrière gezien. Na nieuw onderzoek uitgevoerd door Staatsbosbeheer werd het alsnog duidelijk dat de spoorlijn wel degelijk een barrière vormde voor veel diersoorten. ProRail heeft in samenspraak met RWS, Staatsbosbeheer en de Provincie Gelderland besloten om een ecoduct over de A1 te ontwikkelen en in het verlengde een faunatunnel onder het spoor door te trekken.

De precieze locatie van het ecoduct en de tunnel werd gekozen door ProRail, RWS en de provincie op basis van informatie die Staatsbosbeheer en de wildbeheerders aanleverden. Tegelijkertijd werd de locatie ook afgestemd op gemeentelijke grenzen.

Er is besloten om de faunavoorzieningen een aantal meter op te schuiven naar het westen zodat het hele project binnen de gemeentegrens van Barneveld valt. De welstand van de gemeente Apeldoorn stelt namelijk strengere eisen dan de gemeente Barneveld.- Senior adviseur natuur en landschap RWS ON

Staatsbosbeheer deed vervolgens een nieuw onderzoek naar de doelsoorten die van de faunavoorzieningen gebruik moesten gaan maken. Er werd geconcludeerd dat de natuurbrug en de faunatunnel gebruikt zouden gaan worden door edelherten, wilde zwijnen, dassen, vleermuizen, boommarters, reptielen, vliegende herten en dagvlinders. De informatie betreffende deze doelsoorten werd meegenomen in een plan voor de inrichting, de leeflaag en toelopen zodat de faunavoorzieningen optimaal kunnen functioneren.

De uitvoerder ProRail schakelde twee ingenieursbureaus in om het plan verder uit te werken. Grontmij deed voornamelijk een gebiedsstudie en Railinfrarail deed een vooronderzoek naar de engineering. De bevindingen van deze twee ingenieurs samen met de informatie van Staatsbosbeheer vormden de Klanteisenspecificatie die opgenomen werd in de tender die uiteindelijk op de markt werd gezet.

e. **Aggregation rules** (Hoe komt de besluitvorming tot stand in de ontwikkelfase?)

ProRail, RWS en Staatsbosbeheer hebben tijdens de ontwikkeling van het project Maanschoten een samenwerkingsovereenkomst getekend. De verschillende partijen maakten hierin onderling duidelijke afspraken over de financiering, verantwoordelijkheid en rolverdeling. Het is opvallend dat de provincie Gelderland niet betrokken was bij deze samenwerkingsovereenkomst.

Binnen dit project is er niet gekozen voor een project- en stuurgroep bestaande uit ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers uit de verschillende betrokken partijen.

ProRail en RWS, Staatsbosbeheer en de provincie Gelderland zijn af en toe weleens bij elkaar gekomen maar we hadden niet een vast team. In de ontwerpfase werd er wel regelmatig overlegd met mensen van RWS maar is verder geprobeerd het proces zo ongecompliceerd mogelijk te houden. – Rail Systems Engineer ProRail

De voornaamste besluiten werden genomen door het projectteam van de uitvoerder ProRail. Het projectteam bestond uit een projectmanager, een rail systems engineer, een bouwmanager die de contracttering op zich nam en projectcoördinator die alles ondersteunde.

Tot slot waren alle betrokken partijen nog afhankelijk van besluiten die genomen werden in de gemeenteraad waar uiteindelijk werd beslist over het verlenen van de bouwvergunning.

- f. **Information rules** (Welke informatie wordt er openlijk gedeeld met andere partijen binnen het project Maanschoten?)

In principe wordt alle informatie openlijk gedeeld met andere partijen. Alleen tijdens de aanbestedingsprocedure werd de informatie niet openlijk gedeeld omdat aanbiedingen of verzoeken tot opheldering niet openbaar gemaakt mogen worden. Er is met name veel informatie gedeeld met Staatsbosbeheer.

Staatsbosbeheer heeft veel informatie ontvangen van ProRail en RWS. De informatie bestond voornamelijk uit ontwerpdocumenten en discussiestukken. ProRail en RWS deelden met name documenten waar Staatsbosbeheer een mening over zou kunnen hebben. Bij het ontbreken van documenten werd er door Staatsbosbeheer contact opgenomen met de projectmanager van ProRail. Het benodigde document stond op dezelfde dag dan al op de mail. Er was een heel open communicatie.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek

De open communicatie tussen Staatsbosbeheer en ProRail was belangrijk tijdens de ontwikkelfase. In het begin van het project werd namelijk een beheersovereenkomst afgesloten. Staatsbosbeheer ging ervan uit dat dit eenzelfde contract zou zijn als ze al een keer eerder afgesloten hadden met RWS voor het beheer en onderhoud van het Ecoduct Hoog Buurlo. Dit was echter niet het geval omdat ProRail andere contractvormen hanteert dan RWS. De juristen van beide organisaties moesten dus veel documenten vaak op en neer sturen voordat de beheersovereenkomst afgesloten kon worden.

- g. **Pay-off rules** (Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?)

Het project Maanschoten heeft totaal zeven miljoen euro gekost. In de samenwerkingsovereenkomst werden duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten. RWS moest het grootste gedeelte betalen ongeveer 6 miljoen. ProRail betaalde het resterende bedrag. Beide organisaties werden gefinancierd door het geld dat was gereserveerd voor het MJPO. ProRail moet het geld voor de ontwikkelfase aanvragen via beschikkingen. De beschikkingsaanvraag van de ontwikkelfase bestond uit de personele kosten van ProRail en de kosten die de ingenieursbureaus met zich mee brachten.

De baten van de natuurbrug Maanschoten zijn met name voor alle dieren, insecten, planten en schimmels op de Veluwe. De biodiversiteit verbetert en hun leefgebied wordt vergroot. Staatsbosbeheer profiteert met name van deze baten aangezien het verbeteren van de biodiversiteit één van hun voornaamste doelen is.

De baten voor RWS en ProRail zijn heel duidelijk. De veiligheid op de weg en spoor wordt door de natuurbrug verbeterd. Er leven niet alleen kleine diertjes op de Veluwe, er lopen ook reeën, herten en zwijnen die ongelukken met veel schade veroorzaken bij aanrijdingen. Ook de trein kan schade ondervinden en vertraging oplopen door een aanrijding met groot wild. Deze argumenten worden ook gebruikt om het belang van faunavoorzieningen te onderstrepen binnen de eigen organisatie. – Rail systems engineer ProRail.

Arena Project Preparation & Implementation (Samenwerking bij de realisatie van het ecoduct Maanschoten)

In de komende paragrafen volgt de uitwerking van de action arena Preparation & Implementation. Deze action arena behandelt de samenwerking bij de realisatie van het project Maanschoten. Uit de informatie van 4 semi-gestructureerde interviews met onderstaand beschreven personen worden de zeven rules van de action arena project Preparation & Implementation langsgelopen.

Tabel 13: overzicht respondenten Maanschoten, realisatie

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Projectmanager (Omgevingsmanager)	ProRail	25 april 10:00
2	Rail system Engineer (Technischmanager)	ProRail	24 Mei 10:00
3	Projectmanager(omgevingsmanager) & Projectleider (programmeleider)	Provincie Gelderland Provincie Gelderland	2 Juni 13:45
4	Senior-adviseur natuur en landschap	RWS (ON)	8 Mei 14:45

- a. **Boundary rules** (Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij de realisatie van het project maanschoten?)

De meesten partijen die betrokken waren tijdens de ontwikkelfase bleven actief gedurende de realisatiefase. Dit waren ProRail, RWS, de provincie Gelderland, Staatsbosbeheer, faunabeheereenheid en wildbeheereenheid. Een partij die in de realisatiefase afviel was defensie. Defensie had zich teruggetrokken uit het project na het stopzetten van de verkoop van een stuk grond.

Een nieuwe partij die betrokken raakte bij de realisatie van het project maanschoten was de aannemer. ProRail heeft de aanleg van de natuurbrug Maanschoten gegund bouwcombinatie Hegeman-Mobilis op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De aannemerscombinatie Hegeman-Mobilis heeft in de loop der jaren veel ervaring opgedaan met realiseren van natuurbruggen. Ze waren in het verleden verantwoordelijk voor het realiseren van negen ecoducten die in een aanbesteding aan deze aannemerscombinatie gegund waren.

Een andere partij die betrokken raakte bij de realisatie van het project Laarderhoogt was Land- en Tuinbouworganisatie (LTO). Het LTO behartigt in brede zin de belangen van agrarische ondernemers op de Veluwe. Tot slot raakte de bewonersvereniging Kootwijk Vooruit betrokken bij de realisatiefase.

ProRail was wel verrast dat bewonersvereniging Kootwijk Vooruit betrokken raakte bij de realisatie van het project maanschoten. Tijdens de ontwikkelfase had ProRail eigenlijk alleen maar oog voor natuurorganisaties omdat er geen mensen woonden in de directe omgeving. Kootwijk Vooruit had overigens geen bezwaar tegen het project ze waren vooral betrokken uit interesse.– Railsystems Engineer, ProRail

- b. **Position rules** (Welke doelstellingen en belangen hadden de betrokken partijen bij de realisatie? Waar botsten de belangen?)

De partijen die betrokken zijn bij de realisatiefase hebben als voornaamste belang dat alle afspraken die ze tijdens de ontwikkelfase hadden gemaakt werden nageleefd in de realisatiefase. De aannemer combinatie Hegeman-Mobilis heeft als voornaamste belang om het project binnen het budget te kunnen realiseren en op tijd op te leveren.

Tijdens de start van de realisatiefase kreeg de provincie Gelderland nog wel te maken met omgevingspartijen die bezwaar aantekenden tegen de realisatie van de natuurbrug Maanschoten. Dit waren voornamelijk agrariërs die ten noorden van de natuurbrug grond bezaten. Deze agrariërs hebben via het LTO hun onvrede kenbaar gemaakt. De provincie besloot om een gebiedsproces op te zetten met als doel de standpunten van de bezwaar makende agrariërs uit te kristalliseren. Al snel werd het duidelijk dat de boeren bang waren voor aantasting van hun gewassen door de verwachte toename van wildtrek vanuit het zuiden naar het noorden. De provincie was genoodzaakt om een aantal maatregelen te treffen om de agrariërs tegemoet te komen. Allereerst is de provincie gestart met de ontwikkeling van twee natuurbruggen over twee provinciale wegen. Dit werd noodzakelijk geacht om geen ophoping van wild te krijgen ten noorden van Maanschoten. Ten tweede heeft de provincie een groot raster laten bouwen om de agrariërs te beschermen tegen groot wild. Ten derde is de provincie gestart met de aanleg van wildakkers. Deze wildakkers moeten dieren van voedsel voorzien waardoor de voedseltrek naar de agrarische gebieden toe minder wordt.

Tijdens de realisatiefase botsten de belangen tussen ProRail en Staatsbosbeheer. De boswachters van Staatsbosbeheer wilden namelijk dat ProRail een andere grondsoort ging gebruiken om de leeflaag van de natuurbrug mee af te dekken. ProRail had de grondsoort contractueel al vastgelegd met de aannemer waardoor deze wens niet ingewilligd kon worden.

Tijdens de ontwikkelfase had ProRail met de beheerders van Staatsbosbeheer aan tafel moeten zitten om dit soort zaken te bespreken. De jongens die letterlijk met de neus door de heide lopen hebben we veel te laat gesproken. ProRail en de aannemer konden in deze fase van het project weinig meer met de ideeën over gebiedseigen grond.- Railsystems Engineer, Prorail

- c. **Choice rules** (Welke keuzes hadden de partijen bij de realisatie van het project maanschoten?)

Nadat ProRail het realiseren van de natuurbrug en faunatunnel aan aannemerscombinatie Hegeman-Mobilis had gegund, was deze verplicht om het project te gaan realiseren aan de hand van alle vooraf bepaalde eisen. ProRail had de verantwoordelijkheid om de aannemer te controleren op de daadwerkelijke uitvoering van alle vooraf bepaalde technische- en veiligheidseisen met betrekking tot het spoor. RWS had de verplichting om de vooraf bepaalde technische- en veiligheidseisen te

controleren met betrekking tot de snelweg. De gemeente Barneveld toetste of de realisatie binnen de planologische kaders pasten en voldeden aan de gestelde beeldkwaliteitseisen die de welstand had gesteld. Voor de faunatunnel onder het spoor door had de welstand niet veel eisen. Deze ligt namelijk niet in het zicht waardoor hij op een sobere maar doelmatige wijze ontworpen kon worden. De welstand vond de vormgeving van de natuurbrug wel van belang:

Voor de gemeente Barneveld is het de eerste natuurbrug. Ook ligt de natuurbrug op de gemeentegrens waardoor het een soort poort is om de gemeente binnen te rijden of te verlaten. De welstand stelde dus wel wat eisen aan het ontwerp van de natuurbrug.- Railsystems Engineer, Prorail

- d. **Scope rules** (Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope?)

Het ontwerp van de natuurbrug en faunatunnel waren door ProRail tot en met het bestekplan volledig uitgewerkt. De administratieve, juridische en technische bepalingen, materialen en uitvoeringsvoorwaarden waren door ProRail in samenspraak met RWS, Staatsbosbeheer en de gemeente Barneveld vastgesteld. Ook de planning was tot in detail uitgewerkt. Met betrekking tot de planning was de aannemer afhankelijk van de buitendienststelling van het spoor en de snelweg. Deze buitendienststellingen moeten een tot twee jaar van tevoren worden aangevraagd en kunnen niet zomaar worden aangepast.

De gemeente Barneveld had ook invloed uitgeoefend op het tot stand komen van de projectscope:

De wens van de gemeente Barneveld was om een mooie brug te krijgen met veel aandacht voor de vormgeving. Er is gekozen voor een ontwerp waarbij de natuurbrug als het ware uit de grond wordt getrokken. Zodoende is er gekozen voor een schaalvorm waarbij de zijkanten met spuitbeton in de kleuren van de aarde werden gespoten om dit effect te creëren.- Railsystems Engineer, Prorail

Tijdens de realisatie moest de scope van het project nog wel een paar keer gedwongen worden aangepast. Er moesten rasters worden verplaatst omdat er een dassenburcht werd aangetroffen in de nabije omgeving van de natuurbrug. Ook was er tijdens het ecologisch vooronderzoek niet opgemerkt dat er beschermde jeneverbessen stonden op de locatie waar de natuurbrug moest komen.

Een ingenieursbureau heeft het ecologisch vooronderzoek uitgevoerd. De meeste jeneverbessen stonden echter in de middenberm. Vanwege de veiligheid kon daar alleen 's nachts onderzoek gedaan worden. Hierdoor zijn de Jeneverbessen over het hoofd gezien.- Railsystems Engineer, Prorail

Toen de aannemer dit probleem ontdekte moest het ontwerp worden aangepast.

Aan beide zijden van de natuurbrug is er een soort van trechtervormige toeloop. Aan één kant is er een hele rare hap uitgenomen om te kunnen bouwen rondom de beschermde jeneverbessen. – projectmanager ProRail

e. **Aggregation rules** (Hoe komt de besluitvorming tot stand in de realisatiefase?)

De besluiten tijdens de realisatiefase werden voornamelijk genomen door de aannemer. De besluitvorming moest wel altijd in afstemming met vertegenwoordigers van RWS, ProRail, de gemeente Barneveld en de Provincie Gelderland gebeuren. Tijdens de realisatie van het project Maanschoten werd de aannemer uitvoerig begeleid en gecontroleerd door een aantal afgevaardigden van RWS die zich bezighielden met de veiligheid van de constructie inclusief de rijksweg en de interne ProRail projectgroep bestaande uit een projectmanager, een rail systems engineer, een bouwmanager en een projectcoördinator.

Een voorbeeld van de wijze waarop de besluitvorming plaats vond was de discussie over de vormgeving:

ProRail had een fout gemaakt in de vormgevingsvisie die werd meegeleverd in het aanbestedingsdossier. De welstand en ProRail wilden schuine wanden maar dit was niet als zodanig gespecificeerd. De aannemer had ook een ontwerp gemaakt met bijna steile wanden. Gelukkig was de aannemer wel bereid om de vormgeving aan te passen. Dit ging via een officiële wijzigingsprocedure. Deze wijzigingsprocedure moet vervolgens goedgekeurd worden door RWS, ProRail, en de welstand.- projectmanager, ProRail

f. **Information rules** (Welke informatie wordt er openlijk gedeeld met andere partijen binnen het project Maanschoten?)

De aannemerscombinatie Hegeman-Mobilis had uitgebreide informatie ontvangen met alle eisen in het aanbestedingsdossier. Daarnaast werd er van de aannemer verwacht dat ProRail en RWS continu op de hoogte werden gehouden over het verloop van de realisatie.

De provincie en ProRail waren tijdens de realisatiefase ook verantwoordelijk om de omgeving te informeren over de voortgang van het project. Dit werd niet frequent genoeg gedaan waardoor er onvrede ontstond:

ProRail beseftte ook dat zij de organisatie was die informatie aan de omwonenden moest zenden. Op een gegeven waren we echter heel erg druk met het project en hadden we niets nieuws te melden. Deze radiostilte werd echter door de omgevingspartijen als vervelend ervaren.- Railsystem Engineer, ProRail

Ook was er werd er een informatieavond georganiseerd voor omwonenden en andere belanghebbenden. Hier werd veel informatie gedeeld over de plannen en voortgang van het project Maanschoten.

Tijdens de informatieavond werden de onderwerpen wel echt gescheiden. ProRail was verantwoordelijk voor een algemeen presentatie over het project zelf. De provincie was er met een aparte tafel over gebiedszaken.-Projectmanager, ProRail

g. **Pay-off rules** (Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?)

Tijdens de realisatiefase werden er tussen RWS en ProRail duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten. De aannemer factureerde alle kosten die gemaakt waren voor de realisatie van de natuurbrug en het omliggende grondwerk aan RWS. Alle kosten die de aannemer heeft gemaakt voor de realisatie van de faunatunnel en het omliggende grondwerk zijn gefactureerd aan ProRail. RWS en ProRail financieren deze kosten met geld dat vanuit het Ministerie beschikbaar is gesteld voor het MJPO. RWS heeft direct beschikking over dit geld. ProRail krijgt het geld via een realisatiebeschikking.

De baten van de natuurbrug en faunatunnel Maanschoten komen net zoals in de ontwikkelfase met name ten goede aan alle dieren, insecten, planten en schimmels op de Veluwe. Ook zijn er baten voor de gemeente Barneveld die nu beschikt over een mooi kunstwerk op haar gemeentegrens.

Arena Project Maintenance (Samenwerking bij het beheer en onderhoud van het Ecoduct Maanschoten)

Hieronder volgt de uitwerking van de action arena Maintenance. Deze action arena gaat over de samenwerking bij het beheer en onderhoud van het project Maanschoten. Uit de informatie van 2 semi-gestructureerde interviews met onderstaand beschreven personen worden de zeven rules van de action arena project Maintenance langsgelopen.

Tabel 14: overzicht respondenten Maanschoten, beheer en onderhoud

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Projectmanager (Omgevingsmanger)	ProRail	25 april 10:00
2	Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek	Staatsbosbeheer	26 April 14:00

- a. **Boundary rules** (Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij het beheer en onderhoud van het project maanschoten?)

Afspraken over het beheer en onderhoud zijn vastgelegd in de beheerovereenkomst die is opgesteld tijdens de ontwikkelfase. In de beheerovereenkomst is opgenomen dat Staatsbosbeheer de verantwoording draagt voor het in stand houden van de groenvoorziening op het bovendeck van de natuurbrug bestaande uit de grondlichamen, taluds, het middengebied en het grondgebied tussen de natuurbrug en de faunatunnel. RWS is verantwoordelijk voor het onderhoud aan de constructie van de natuurbrug over de A1. ProRail is verantwoordelijk voor het onderhoud aan de constructie van de faunatunnel onder het spoor. Beide organisaties hebben hiervoor vaste contracten lopen met onderhoudsaannemers. Tot slot is er met aannemerscombinatie Hegeman-Mobilis afgesproken dat dat ze de eerste twee jaar garant staan voor verdroging van de leeflaag op de natuurbrug.

De provincie Gelderland en de gemeente Barneveld zijn niet betrokken bij het beheer en onderhoud van het project Maanschoten.

- b. **Position rules** (Welke doelstellingen en belangen hadden de betrokken partijen bij het beheer en onderhoud? Waar botsten de belangen?)

Het voornaamste belang van ProRail, RWS en Staatsbosbeheer is ervoor te zorgen dat de natuurbrug en faunatunnel optimaal blijven functioneren. Dit betekent adequaat onderhoud aan de groenvoorziening op de brug en tussen de brug en faunatunnel in. Ook onderhoud aan de constructie van de brug en tunnel zijn van belang met betrekking tot de veiligheid en levensduur. Er moet regelmatig worden gecontroleerd of er geen betonrot, lekkages of andere gevaarlijke verschijnselen optreden.

Staatsbosbeheer integreert het beheer en onderhoud van de faunavoorzieningen met een grotere doelstelling die ze nastreeft. Staatsbosbeheer heeft zelf ook de doelstelling om ecologische verbindingzones te realiseren op de Veluwe. Om dit te kunnen realiseren zijn de brug en tunnel noodzakelijk maar ook het beheer en onderhoud aan een veel groter gebied eromheen is van belang:

Aan de zuidkant grenst het project maanschoten aan een grote open gebied dat ideaal is voor heidesoorten. Aan de noordkant is het gebied echter een stuk bosachtiger. Dit gedeelte van de Veluwe moet Staatsbosbeheer een stuk opener gaan maken door bomen te gaan hakken. Hierdoor verbeteren we de verbinding naar de open heide- en stuifzandsoorten waardoor deze dieren zich een stuk beter kunnen verspreiden.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek, Staatsbosbeheer

- c. **Choice rules** (Welke keuzes hadden de partijen bij het beheer en onderhoud van het project maanschoten?)

Voor Staatsbosbeheer was het vanzelfsprekend om de groenvoorziening op het bovendeck van de natuurbrug en het grondgebied tussen de natuurbrug en de faunatunnel te gaan onderhouden:

Het was voor Staatsbosbeheer logisch om het project maanschoten te gaan onderhouden. Staatsbosbeheer is eigenaar van de aanliggende stukken grond en om überhaupt bij de natuurbrug te komen moet je al via ons grondgebied. Bovendien onderhouden we ook alle natuur om het project heen en hebben wij al veel ervaring met het beheer en onderhoud op andere natuurbruggen op de Veluwe. Ook zijn er geen andere belanghebbende natuurorganisaties die stukken grond rondom het project Maanschoten bezitten.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek, Staatsbosbeheer

RWS en ProRail zijn vanwege veiligheidsredenen wettelijk verplicht om de betonnen constructies te onderhouden. Hierdoor hebben deze twee organisaties geen vrije keuze om al dan niet tot beheer en onderhoud over te gaan.

- d. **Scope rules** (Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope?)

De projectscope voor het beheer en onderhoud is grotendeels ontwikkeld tijdens het afsluiten van de beheersovereenkomst. Tijdens het afsluiten van deze overeenkomst is gedetailleerd afgesproken welke organisatie waar voor zorg draagt, de materialen die gebruikt moeten worden, de handelswijze etc. Deze eisen komen grotendeels uit leidraden. Een voorbeeld van zo'n leidraad is leidraad beheer groenvoorziening (Keizer et al. 2013).

De wijze van inrichting en beheer en onderhoud lag van tevoren al vast. Staatsbosbeheer heeft het landschap in Nederland ondergebracht in een aantal natuurtypen. In dit geval liepen de natuurtypen droge en vochtige heide en stuifzanden tot de voet van het ecoduct en aan de andere kant weer verder. Het is dus vanzelfsprekend om de natuurbrug op dezelfde wijze in te richten en te beheren. Dit gaat via een vaste systematiek die voor bepaald soorten natuur identiek is.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek, Staatsbosbeheer

- e. **Aggregation rules** (Hoe komt de besluitvorming tot stand in de beheer en onderhoudsfase?)

Staatsbosbeheer heeft vanwege de beheersovereenkomst de zeggenschap over de groenvoorziening op en rondom de twee kunstwerken. De beheersovereenkomst zorgt er tevens voor dat Staatsbosbeheer contractuele verplichtingen heeft om het onderhoud op een correcte wijze uit te voeren. Dat wil zeggen zorgen dat de ecologie op en rondom de kunstwerken intact blijft. De enige organisatie die op haar beurt weer invloed heeft op de zeggenschap van Staatsbosbeheer is de provincie Gelderland:

De provincie Gelderland kan het beheertype veranderen op en rondom de faunavoorzieningen. De provincie heeft de regie over de natuur en is in die hoedanigheid de opdrachtgever van Staatsbosbeheer.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek, Staatsbosbeheer

RWS heeft de zeggenschap over het onderhoud van de betonnen constructie over de A1. ProRail heeft de zeggenschap over de faunatunnel onder het spoor door. Zowel ProRail als RWS hebben het onderhoud aan de kunstwerken uitbesteed aan onderhoudsaannemers. Deze onderhoudsaannemers hebben contractuele verplichtingen om een bepaalde hoeveelheid inspecties en onderhoudsmaatregelen uit te voeren.

- f. **Information rules** (Welke informatie wordt er openlijk gedeeld met andere partijen binnen het project Maanschoten?)

Vanuit ProRail en RWS is er een overdracht geweest naar Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer kreeg tijdens de ontwikkel- en realisatiefase veel documenten met daarin belangrijke informatie die noodzakelijk was voor het beheer en onderhoud. Zo kreeg Staatsbosbeheer alle documenten van het onderhoudsplan. Ook ontving Staatsbosbeheer een aantal bouwtekeningen met daarop de inrichting van de groenvoorziening en de locatie van de lokpoelen.

De Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek was erg te spreken over openheid van alle partijen tijdens de beheer- en onderhoudsfase

Soms had Staatsbosbeheer het idee dat er wat informatie miste voor het onderhouds- en beheerplan. In dat geval werd de projectmanager van ProRail gebeld. Die stuurde de benodigde informatie direct op.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek, Staatsbosbeheer

- g. **Pay-off rules** (Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?)

De kosten die Staatsbosbeheer maakt om de groenvoorziening in stand te houden worden gefinancierd door de Provincie Gelderland. Staatsbosbeheer krijgt een vergoeding die gebaseerd is op de hoeveelheid hectare en de natuursoort die ze binnen de provinciegrens onderhouden. Door de realisatie van de Natuurbrug is het aantal hectares grond dat ze onderhouden met een klein percentage toegenomen.



De kosten van het onderhoud aan de constructies van de twee kunstwerken zijn voor RWS en ProRail. Deze twee organisaties worden weer gefinancierd door het Ministerie van I&M.

De baten van een juist beheer en onderhoud komen ten goede aan de ecologie, de levensduur en de veiligheid van de natuurbrug en de faunatunnel.

Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) bij Maanschoten

Naast de zeven externe rules behorend bij de drie verschillende action arena's zijn ook de zeven belangrijkste principes van Strategisch Omgevingsmanagement per case onderzocht. Uit de informatie van vijf semi-gestructureerde interviews met onderstaand genoemde personen betrokken bij case Maanschoten worden zeven principes van Strategisch Omgevingsmanagement langsgelopen.

Tabel 15: overzicht respondenten Maanschoten, Strategisch Omgevingsmanagement

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Projectmanager (Omgevingsmanager)	ProRail	25 april 10:00
2	Rail system Engineer (Technischmanager)	ProRail	24 Mei 10:00
3	Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek	Staatsbosbeheer	26 April 14:00
4	Projectmanager(omgevingsmanager) & Projectleider (programmamaleider)	Provincie Gelderland Provincie Gelderland	2 Juni 13:45
5	Senior-adviseur natuur en landschap	RWS (ON)	8 Mei 14:45

- **SOM 1** duidelijk gemeenschappelijk doel (was er een duidelijk gemeenschappelijk doel?)

De belangrijkste betrokken partijen, ProRail, RWS, Provincie Gelderland, Gemeente Barneveld, Staatsbosbeheer en de wild- en faunabeheerseenheden hadden een gemeenschappelijke doelstelling. Het realiseren van een goed functionerende natuurbrug en faunatunnel tussen noord en zuid Veluwe.

Het doel heeft nooit ter discussie gestaan, zeker niet tussen de belangrijkste stakeholders. De neuzen stonden echt dezelfde richting op. Ook binnen ProRail zelf. Ik merkte dat in het bouwteam en de bouwbegeleiders. ProRail beseftte terdege dat er samen met alle betrokken partijen een gedegen product opgeleverd moest worden. – projectmanager, ProRail

- **SOM 2** oprechte interesse/begrip (is er oprechte interesse in alle betrokken stakeholders?)

Alle geïnterviewde personen waren het unaniem over eens dat er oprechte interesse was in alle betrokken stakeholders gedurende de drie fases van het project. De stakeholders die betrokken waren bij de ontwikkeling en uitvoering hadden regelmatig overleg over de voortgang. Tijdens deze overleggen waren de verschillende partijen oprecht geïnteresseerd in elkaar en stonden de partijen ook open voor feedback die ze van elkaar kregen.

De provincie Gelderland merkt wel op dat uitvoeringsorganisaties ProRail en RWS wel maar voor een korte periode interesse hadden in alle betrokken stakeholders.

Als het Ecoduct opgeleverd is dan is wat betreft ProRail en RWS het project klaar. Deze organisaties trekken zich terug en ze verwachten een regierol van de provincie voor een verdere afhandeling met de betrokken partijen. Voor ProRail en RWS zijn het losse projecten voor de provincie is het een proces. De provincie moet gaan kijken hoe het wild erop gaat reageren en waar zodoende nog andere ontsnipperingsmaatregelen of rasters nodig zijn. De provincie realiseert zich echter nog onvoldoende dat ze de regie hierin

*moeten nemen. Deze regierol is nog niet genoeg uitgekristalliseerd binnen de provincie.-
Projectmanager(omgevingsmanager), Provincie Gelderland*

- **SOM 3** openheid van belangen (Waren de betrokken partijen open over hun belangen?)

De geïnterviewden vinden dat alle betrokken partijen open waren over hun belangen. Dit valt volgens velen te wijten aan de gemeenschappelijke doelstelling en het relatief kleine aantal belanghebbende partijen bij het project. De partijen konden door de overzichtelijke situatie elkaar snel vinden waarbij elkaars belangen openlijk besproken werden om vervolgens de gemeenschappelijke doelstelling te gaan behalen.

- **SOM 4** vertrouwen (zijn alle partijen van het project Maanschoten betrouwbaar geweest?)

De vijf geïnterviewde personen vinden dat alle betrokken partijen betrouwbaar zijn geweest.

Mensen die bezig zijn met natuurontwikkeling zijn over het algemeen hele nuchtere en betrouwbare mensen.- rail systems engineer, ProRail

Er zijn wel een aantal zaken niet geheel volgens afspraak zijn gegaan. Dit kwam volgens de projectmanager en de rail system engineer echter niet vanwege de betrouwbaarheid maar vanwege miscommunicatie en capaciteitsproblemen binnen de organisaties.

Er zijn wel wat misverstanden geweest bijvoorbeeld over een extra rijstrook voor de maaaimachine die opeens uit de lucht kwam vallen. Nadat ProRail samen met de aannemer een uitvoeringsontwerp had ontwikkeld kwam er opeens een beheerder van RWS die aangaf nog een extra rijstrook nodig te hebben voor de grasmaaier. ProRail heeft laten doorberekenen wat de extra kosten waren om het ontwerp aan te passen. Die bleken enorm te zijn waardoor RWS van deze eis afzag.- rail systems engineer, ProRail

- **SOM 5** goede voorbereiding (bent u te spreken over de voorbereiding van het project?)

De respondenten zijn tevreden over de getroffen voorbereiding. Er is uitvoerig nagedacht over de locatie van de natuurbrug. Hierbij werd er goed samengewerkt met Staatsbosbeheer. Ook is er een goede inventarisatie gemaakt van partijen die bij het project betrokken moesten worden.

De projectmanager gaf wel aan dat de vooronderzoeken beter gepland hadden moeten worden:

Het niet gesprongen explosieven (NGE) onderzoek duurde langer dan dat we gepland hadden. Ook het uitvoeren van de mitigerende maatregelen om de flora en fauna te beschermen duurde langer. Tot slot hadden we beter onderzoek vooraf moeten doen naar de flora en fauna. De beschermde jenever bessen hadden we niet mogen missen.- projectmanager, ProRail

Ook gaf de rail system engineer aan dat er een partij vergeten was tijdens de voorbereiding:

Een partij waar ProRail niet aan gedacht had was de brandweer. Doordat er twee natuurgebieden met elkaar in verbinding worden gebracht geef je vuur ook de kans om zich gemakkelijker te verspreiden. Op last van de brandweer moesten er een aantal brandkranen rondom het project aangelegd worden.– rail system engineer

- **Som 6** Gebiedsgerichte aanpak (In hoeverre is de gebiedsgerichte aanpak gehanteerd?)

Volgens de respondenten hebben de uitvoerende organisaties ProRail en RWS geen gebruik gemaakt van de gebiedsgerichte aanpak.

ProRail heeft niet verder gekeken dan het ecoduct en een klein stukje terrein dat er aan vast ligt. Maatregelen die getroffen moesten worden in het gebied om het project heen heeft Staatsbosbeheer gedaan in samenwerking met de Provincie Gelderland.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek

ProRail heeft zich tijdens de ontwikkeling en realisatie echt gefocust op het eigen project. Er is wel contact geweest met de provincie Gelderland en Staatsbosbeheer die verantwoordelijk waren voor het gebiedsproces. Ook op de informatiemarkt waren de onderwerpen gescheiden. ProRail gaf een presentatie over het project zelf dus voornamelijk de technische specificaties. De provincie Gelderland had een aparte tafel over de gebiedszaken.– projectmanager, ProRail

- **Som 7** Transparante communicatie (wordt er transparant met elkaar gecommuniceerd?)

Alle vijf de geïnterviewde respondenten gaven aan dat de communicatie tussen de betrokken partijen onderling en naar de omgeving toe op een transparante wijze verliep. Niemand gaf aan dat een partij er achteraf achter was gekomen dat informatie werd achtergehouden. De informatie die partijen nodig hadden werd frequent via mail uitgewisseld. Ook werden er brochures en sociale media ingezet om de omgeving op de hoogte te houden.

- **Samenwerking bij ontsnippering na het aflopen van het MJPO**

De vijf geïnterviewde personen zijn het er unaniem over eens dat het zonde zou zijn als het opgebouwde kennis- en samenwerkingsnetwerk dat in de loop der jaren opgebouwd is verloren zou gaan na het aflopen van het MJPO. Alle vijf de respondenten dragen dan ook aanbevelingen aan om de samenwerking in de toekomst te continueren. Deze aanbevelingen zijn met name gefocust op voortzetten van de samenwerking waarbij er een tussenevaluatie zou moeten plaatsvinden na toetsing van het ecologisch functioneren van de gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen. De respondenten zijn van mening dat de bevindingen van het toetsen van het ecologisch functioneren input moet leveren voor het continueren van het ontsnipperingsprogramma waarbij bestaande ontsnipperingsmaatregelen verbeterd worden en nieuwe op een nog efficiëntere wijze gerealiseerd gaan worden.

Na de ontwikkel- en realisatiefase houdt het MJPO in de praktijk op. De provincie is echter van mening dat er nog een nazorg periode bij komt kijken. Het MJPO moet zich in de toekomst minder focussen op het realiseren van projecten maar de focus moet meer liggen op de overgang van realisatie naar evaluatie en monitoring. Wellicht kan daar een nieuw programma uitkomen dat vooral gefocust is op het aanpassen van bestaande maatregelen.- Projectleider (programmaleider), Provincie Gelderland

Na de realisatie van alle MJPO-knelpunten met bijbehorende maatregelen moet het MJPO niet ophouden. De verschillende partijen die bij het MJPO betrokken zijn moeten gaan toetsen of het ecologisch functioneert. Vaak ziet Staatsbosbeheer bijvoorbeeld oudere ecoducten die met de kennis van nu veel efficiënter ingedeeld kunnen worden. De focus moet dus liggen op het goed onderhouden en het verbeteren van bestaande maatregelen.- Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek, Staatsbosbeheer

Verder gaven de vijf respondenten aan dat het van belang is om elkaar te blijven zien om kennis uit te wisselen. Dit kan volgens de respondenten het best gebeuren tijdens BROM overleggen waarbij ook mensen van de provincie en natuurorganisaties aanschuiven.

Tot slot werd het belang van een goed functionerende website en een verbeterde versie van de leidraad als middel gezien om de kennis betreffende ontsnippering niet verloren te laten gaan.

Tabel 16: Resumé Ontwikkelfase & Realisatiefase Maanschoten

Tabel 3	Project Planning	Project Preparation & Implementation
a. Boundary rules	Bij de ontwikkeling van het project maanschoten zijn zeven partijen betrokken. ProRail, RWS, de provincie Gelderland, Staatsbosbeheer, Faunabeheereenheid, Wildbeheereenheid en defensie. RWS werd tijdens de conceptfase de initiatiefnemer. Na afronding van de conceptfase werd er tijdens het afstemmingsoverleg besloten om ProRail uitvoerder te maken van het gehele project omdat RWS op korte termijn geen capaciteit beschikbaar had. Staatsbosbeheer werd als eigenaar van de grond bij het project betrokken waarop het ecoduct ontwikkeld werd. Ook beschikte Staatsbosbeheer over de gebiedskennis betreffende de ecologie	De meesten partijen die betrokken waren tijdens de ontwikkelfase bleven actief gedurende de realisatiefase. Een nieuwe partij die betrokken raakte bij de realisatie van het project maanschoten was de aannemer . Een andere partij die betrokken raakte bij de realisatie van het project Laarderhoogt was Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) . Het LTO behartigt in brede zin de belangen van agrarische ondernemers op de Veluwe . Tot slot raakte de bewonersvereniging Kootwijk Vooruit betrokken bij de realisatiefase .
b. Position rules	De doelstellingen van ProRail, Rijkswaterstaat, de provincie Gelderland en het Staatsbosbeheer komen grotendeels overeen : het realiseren van een goed functionerende natuurbrug tussen noord en zuid Veluwe. Elke partij heeft echter een ander belang bij de ontwikkeling van de natuurbrug. In de ontwikkelfase van het project waren er qua position rules voor zover beoordeelbaar geen conflicterende belangen .	De partijen die betrokken zijn bij de realisatiefase hebben als voornaamste belang dat alle afspraken die ze tijdens de ontwikkelfase hadden gemaakt worden nageleefd in de realisatiefase. Tijdens de start van de realisatiefase kreeg de provincie Gelderland nog wel te maken met omgevingspartijen die bezwaar aantekenden tegen de realisatie van de natuurbrug Maanschoten. Deze agrariërs hebben via het LTO hun onvrede kenbaar gemaakt. De boeren waren bang voor aantasting van hun gewassen door de verwachte toename van wildtrek.
c. Choice rules	De provincie Gelderland en RWS waren verplicht om tot de ontwikkeling over te gaan omdat de natuurbrug onderdeel was van zowel landelijk als provinciaal beleid. Staatsbosbeheer had de vrije keuze om te participeren. Ze zagen de natuurbrug als een uitgelezen kans om de ecologie te op de Veluwe te verbeteren. De provincie wilde ook betrokken worden aangezien de natuurbrug invloed heeft op een veel groter gebied dan de directe omgeving van het project zelf	Nadat ProRail de natuurbrug en faunatunnel aan aannemerscombinatie Hegeman-Mobilis had gegund, was deze verplicht om het project te gaan realiseren aan de hand van alle vooraf bepaalde eisen. ProRail had de verantwoordelijkheid om de aannemer te controleren met betrekking tot de veiligheidseisen op het spoor. RWS had de verplichting om de vooraf bepaalde technische- en veiligheidseisen te controleren met betrekking tot de snelweg. De gemeente Barneveld toetste of de realisatie binnen de planologische kaders paste en voldeed aan de gestelde beeldkwaliteitseisen.
d. Scope rules	De precieze locatie van het ecoduct en de tunnel werd gekozen door ProRail, RWS en de provincie op basis van informatie die Staatsbosbeheer en de wildbeheerders aanleverden. Staatsbosbeheer deed vervolgens een nieuw onderzoek naar de doelsoorten die van de faunavoorzieningen gebruik moesten gaan maken. De uitvoerder ProRail schakelde twee ingenieursbureaus in om het plan verder uit te werken.	Het ontwerp van de natuurbrug en faunatunnel waren door ProRail tot en met het bestekplan volledig uitgewerkt . Met betrekking tot de planning was de aannemer afhankelijk van de buitendienststelling van het spoor. De gemeente Barneveld had via beeldkwaliteitseisen ook invloed uitgeoefend op het tot stand komen van de projectscope. Tijdens de realisatie moest de scope van het project nog wel een paar keer gedwongen worden aangepast . Er moesten rasters verplaatst worden vanwege een dassenburcht en het ontwerp moest aangepast worden vanwege beschermde jeneverbessen.
e. Aggregation rules	ProRail, RWS en Staatsbosbeheer hebben tijdens de ontwikkeling van het project Maanschoten een samenwerkingsovereenkomst getekend. Het is opvallend dat de provincie Gelderland hier niet bij betrokken was. De voornaamste besluiten werden genomen door het projectteam van de uitvoerder ProRail. Tot slot waren alle betrokken partijen nog afhankelijk van politieke besluiten die genomen werden in de gemeenteraad	De besluiten tijdens de realisatiefase werden voornamelijk genomen door de aannemer . De besluitvorming moest wel altijd in afstemming met vertegenwoordigers van RWS, ProRail, de gemeente Barneveld en de Provincie Gelderland gebeuren.
f. Information rules	In principe wordt alle informatie openlijk gedeeld met andere partijen. Alleen tijdens de aanbestedingsprocedure was dit niet het geval De open communicatie tussen Staatsbosbeheer en ProRail was belangrijk tijdens de ontwikkelfase	De aannemerscombinatie had uitgebreide informatie ontvangen in het aanbestedingsdossier . Daarnaast werd er van de aannemer verwacht dat ProRail en RWS op de hoogte werden gehouden over het verloop van de realisatie. De provincie en ProRail waren ook verantwoordelijk om de omgeving te informeren . Dit werd niet frequent genoeg gedaan wat tot onvrede leidde bij de omgeving.
g. Pay-off rules	Het project Maanschoten heeft totaal zeven miljoen euro gekost. RWS moest het grootste gedeelte betalen ongeveer 6 miljoen. ProRail betaalde het resterende bedrag. De baten van de natuurbrug Maanschoten zijn met name voor alle dieren, insecten, planten en schimmels op de Veluwe. De biodiversiteit verbeterd en hun leefgebied wordt vergroot .	Tijdens de realisatiefase werden er tussen RWS en ProRail duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten . De baten van de natuurbrug en faunatunnel Maanschoten zijn net zoals in de ontwikkelfase met name voor alle dieren, insecten, planten en schimmels op de Veluwe.

Tabel 17: Resumé Beheer en Onderhoud & SOM Maanschoten

	Project maintenance	SOM Maanschoten
a. Boundary rules/ SOM 1	Afspraken over het beheer en onderhoud zijn vastgelegd in de beheerovereenkomst die is opgesteld tijdens de ontwikkelfase. In de beheerovereenkomst is opgenomen dat Staatsbosbeheer de verantwoording draagt voor het in stand houden van de groenvoorziening. ProRail is verantwoordelijk voor het onderhoud aan de constructie. RWS is verantwoordelijk voor het onderhoud aan de constructie van de natuurbrug	De belangrijkste betrokken partijen, ProRail, RWS, Provincie Gelderland, Gemeente Barneveld, Staatsbosbeheer en de wild- en faunabeheerseenheden hadden een gemeenschappelijke doelstelling . Het realiseren van een goed functionerende natuurbrug en faunatunnel tussen noord en zuid Veluwe. Het doel heeft nooit ter discussie gestaan , zeker niet tussen de belangrijkste stakeholders.
b. Position rules/ SOM 2	Het voornaamste belang van ProRail, RWS en Staatsbosbeheer is ervoor te zorgen dat de natuurbrug en faunatunnel optimaal blijven functioneren. Onderhoud aan de constructie van de brug en tunnel zijn van belang met betrekking tot de veiligheid en levensduur . Staatsbosbeheer integreert het beheer en onderhoud van de faunavoorzieningen binnen een groter doel dat ze nastreeft: het realiseren van ecologische verbindingszones	Er was oprechte interesse in alle betrokken stakeholders gedurende de drie fases van het project. De stakeholders die betrokken waren bij de ontwikkeling en uitvoering hadden regelmatig overleg over de voortgang. De provincie Gelderland merkt wel op dat uitvoeringsorganisaties ProRail en RWS wel maar voor een korte periode interesse hadden in alle betrokken stakeholders.
c. Choice rules/ SOM 3	RWS en ProRail zijn vanwege veiligheidsredenen wettelijk verplicht om de betonnen constructies te onderhouden. Hierdoor hebben deze twee organisaties geen vrije keuze om al dan niet tot beheer en onderhoud over te gaan. Voor Staatsbosbeheer was het vanzelfsprekend om de groenvoorziening te gaan onderhouden. Staatsbosbeheer heeft al veel ervaring met het beheer en onderhoud van andere natuurbruggen op de Veluwe. Ook zijn er geen andere belanghebbende natuurorganisaties	De geïnterviewden vinden dat alle betrokken partijen open waren over hun belangen . Dit is volgens velen te danken aan de gemeenschappelijke doelstelling en het relatief kleine aantal belanghebbende partijen binnen het project.
d. Scope rules/ SOM 4	De projectscope voor het beheer en onderhoud is grotendeels ontwikkeld tijdens het afsluiten van de beheersovereenkomst . Tijdens het afsluiten van deze overeenkomst is gedetailleerd afgesproken welke organisatie waar zorg voor draagt.	De vijf geïnterviewde personen vinden dat alle betrokken partijen betrouwbaar zijn geweest. Er zijn wel een aantal zaken niet geheel volgens afspraak zijn gegaan. Dit kwam volgens de projectmanager en de rail system engineer echter niet vanwege de betrouwbaarheid maar vanwege miscommunicatie en capaciteitsproblemen binnen de organisaties.
e. Aggregation rules/ SOM 5	Staatsbosbeheer heeft vanwege de beheersovereenkomst de zeggenschap over de groenvoorziening op en rondom de twee kunstwerken. RWS heeft de zeggenschap over het onderhoud van de betonnen constructie over de A1. ProRail heeft de zeggenschap over de faunatunnel onder het spoor door.	De respondenten zijn tevreden over de getroffen voorbereiding . Er is uitvoerig nagedacht over de locatie van de natuurbrug. De projectmanager gaf wel aan dat de vooronderzoeken beter gepland hadden moeten worden. Met name het onderzoek naar explosieven en de flora en fauna. Ook was de brandweer vergeten in de voorbereiding
f. Information rules/ SOM 6	Vanuit ProRail en RWS is er een overdracht geweest naar Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer kreeg tijdens de ontwikkel- en realisatiefase veel documenten met daarin belangrijke informatie die noodzakelijk was voor het beheer en onderhoud	De uitvoerende organisaties ProRail en RWS hebben geen gebruik gemaakt van de gebiedsgerichte aanpak . ProRail heeft niet verder gekeken dan het ecoduct en een klein stukje terrein dat er aan vast ligt.
g. Pay-off rules/ SOM 7	De kosten die Staatsbosbeheer maakt om de groenvoorziening in stand te houden worden gefinancierd door de Provincie Gelderland. De kosten van het onderhoud aan de constructies van de twee kunstwerken zijn voor RWS en ProRail. Deze twee organisaties worden weer gefinancierd door het Ministerie van I&M. De baten voor het juist beheer en onderhoud komen ten goede aan de ecologie en veiligheid van de faunavoorzieningen.	Alle vijf de geïnterviewde respondenten gaven aan dat de communicatie tussen de betrokken partijen onderling en naar de omgeving toe op een transparante wijze verliep. Niemand gaf aan dat een partij er alsnog achter was gekomen dat informatie werd achtergehouden.

6. Focusgroepdiscussie

De resultaten uit hoofdstuk 5 van dit onderzoek zijn vervolgens voorgelegd aan een aantal professionals uit het veld in een focusgroepdiscussie. Het doel van een focusgroepdiscussie is om de resultaten aan te scherpen om daarmee tot nog betere beantwoording van de hoofd- en deelvragen te komen. Tijdens de discussie zijn vijf stellingen aan de deelnemers voorgelegd die opgesteld zijn op basis van de belangrijkste resultaten uit hoofdstuk 5. Aanvullend zijn er per stelling nog enkele vragen gesteld om de stellingen te verduidelijken dan wel overige onderdelen uit de analyse scherp te krijgen. In dit hoofdstuk volgt een samenvatting van de antwoorden op de stellingen. De vijf stellingen zullen ieder in een aparte paragraaf worden geïntroduceerd en behandeld. De zes deelnemers aan de focusgroepdiscussie staan vermeld in tabel 18. De zes deelnemers waren afkomstig uit drie verschillende waarbij het opviel dat er op een groot aantal thema's consensus was.

Tabel 18: deelnemers focusgroepdiscussie

Tabel	Functie:	Organisatie:	Datum: 2017
1	Programma coördinator MJPO(2015-heden)	Rijkswaterstaat (PPO)	20 juni 9:00
2	Voormalig programma coördinator MJPO (2004-2015)	Rijkswaterstaat	20 juni 9:00
3	Beleidsmedewerker	Ministerie Infrastructuur & Milieu	20 juni 9:00
4	Senior-adviseur natuur en landschap	Rijkswaterstaat (ON)	20 juni 9:00
5	Projectmanager(omgevingsmanager)	ProRail	20 juni 9:00
6	Adviseur Ecologie, ondersteuner MJPO-coördinatiepunt	Rijkswaterstaat (SWECO)	20 juni 9:00

1.

Uit de interviews en beleidsdocumenten komt naar voren dat het succes van het MJPO voor een groot deel bepaald wordt door goede samenwerking. Deze eerste stelling gaat verder in op die samenwerking. Via deze stelling wordt er nog een keer naar de succesfactoren en problemen gevraagd die spelen bij de huidige samenwerking. Het is tevens een goede algemene inleidende stelling om de participanten zich op hun gemak te laten voelen.

Het succes van het MJPO wordt voor een belangrijk deel bepaald door de samenwerking. (publiek-publiek & publiek privaat)

Onderstaande vragen werden aangereikt ter verduidelijking van de stelling:

- Wat zijn de succesfactoren van de huidige samenwerking?
- Welke problemen spelen er (nog) bij de huidige samenwerking?

De deelnemers aan de focusgroep zijn het er unaniem over eens dat een goede en efficiënte samenwerking cruciaal is bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen. Als er niet op een juiste wijze wordt samengewerkt met de betrokken omgevingspartijen en andere belanghebbenden, dan is het niet mogelijk om projecten binnen de voorgestelde tijd, beschikbare budget en scope te realiseren. Er wordt opgemerkt dat de omgevingspartijen zoals natuurorganisaties belangrijk zijn vanwege de ecologische kennis die ze bezitten over gebieden waarin ontsnipperende maatregelen gerealiseerd worden.

Het aanleggen van faunavorzieningen is maatwerk waarbij er op elke plek andere doelsoorten voorkomen en een andere ecologische context aanwezig is. RWS en ProRail hebben zelf die kennis beperkt in huis. – programmacoördinator MJPO

Ook zijn een aantal deelnemers aan de focusgroep van mening dat op lokaal niveau draagvlak van belang is om ontsnipperende maatregelen te realiseren. Dit draagvlak wordt gecreëerd door middel van een open transparante communicatie naar alle belanghebbenden.

Samenwerking is van belang op zowel landelijk als projectniveau. Het MJPO was van het begin af aan vertegenwoordigd in het MIRT. Hierdoor werd continu de stand van zaken gecontroleerd. Dit bevorderde de samenwerking tussen het bestuur in Den Haag en de uitvoerende organisaties in het land. De focusgroep is het er unaniem over eens dat het MJPO-programmaboek een van de voornaamste succesfactoren is. Het boek is geschreven door samen te werken met een groot aantal partijen. Deze samenwerking resulteerde in een heldere programmascope en duidelijke gezamenlijke doelstellingen die allen in het boek beschreven staan.

Opvallend genoeg werd de samenwerking minder intensief na het publiceren van het Programmaboek. De partijen die betrokken waren bij het opstellen van het programma zoals ProRail, de provincies en natuurorganisaties bemoeiden zich in de beginjaren van het programma niet met de uitvoering. Ze hadden een tamelijk afwachtende houding en ze waren van mening dat RWS het voortouw zou moeten nemen omdat de projecten uit overheidsgelden gefinancierd werden.

Vanwege dit probleem werd er een adviesbureau ingeschakeld. Specialisten van het adviesbureau gingen RWS helpen om de samenwerking op te bouwen zodat het beleid daadwerkelijk uitgevoerd kon gaan worden. Het echte kantelmoment waardoor de samenwerking echt vorm kreeg kwam door de realisatie van negen ecoducten. Een batch van negen ecoducten werd in 2008 tegelijkertijd op de markt gezet. Om dit voor elkaar te krijgen was er intensieve samenwerking nodig met andere partijen zoals ProRail. De Directeuren van de Rijkswaterstaat, ProRail en natuurorganisaties raakten nauw betrokken bij de ontwikkeling van de negen ecoducten. Doordat ontsnipperende maatregelen vanaf dat moment ook support kregen vanuit het management van de organisaties werd de samenwerking een stuk intensiever. Een andere factor die bijdraagt aan het succes van het MJPO is geld. Omdat RWS en ProRail als uitvoerders alle projecten financierden waren ook andere organisaties zoals de provincies, gemeentes, waterschappen en natuurbeheerders bereid om mee te investeren in de ontsnippering van de lokale en regionale infrastructuur.

Geld genereert geld. - Voormalig programma coördinator MJPO

Een aantal deelnemers aan de focusgroepdiscussie vinden dat de samenwerking met de provincies nog verder geoptimaliseerd kan worden. Intrinsieke motivatie, kennis en kunde op het gebied van ontsnippering zijn hierbij belangrijke thema's. Tot slot, ondanks dat de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en ProRail over het algemeen goed verloopt blijft het soms lastig voor het MJPO-coördinatiepunt om één gezicht uit te dragen. Op operationeel niveau weten de twee partijen elkaar goed te vinden maar de financiële stromen en de communicatielijnen zijn nogal verschillend.

2.

De tweede stelling gaat verder in op het beheer en onderhoud. Uit de interviews met de personen die betrokken waren bij de projecten Laarderhoogt en Maanschoten is duidelijk

geworden dat er nog problemen zijn om het beheer en onderhoud te betrekken bij de ontwikkeling van de projecten. Een goed voorbeeld is bijvoorbeeld de verkeerde keuze die door ProRail is gemaakt voor de grondsoort van de Natuurbrug Maanschoten. (zie hoofdstuk 5, blz x) De boswachters die het gebied beheren en kennis van de grondsoorten hebben waren tijdens de ontwikkelfase niet betrokken bij het kiezen van de grondsoort. De tweede stelling luidt als volgt:

Beheer en onderhoud worden nog onvoldoende betrokken bij de ontwikkeling van faunavoorzieningen.

Onderstaande vragen zijn gesteld ter verduidelijking van de stelling:

- Staan de uitvoerende organisatie wel voldoende stil bij het belang van beheer en onderhoud?
- Zitten de juiste personen wel aan tafel in de ontwikkelfase? (Bijvoorbeeld de manager van Staatsbosbeheer maar niet de boswachters zelf).
- Wat kan men doen om het beheer en onderhoud beter bij de ontwikkeling te betrekken?

Alle deelnemers erkennen het probleem dat de uitvoerende organisaties nog niet voldoende stil staan bij het belang van beheer en onderhoud. Er wordt opgemerkt dat het beheer en onderhoud bij RWS jarenlange tijd te weinig prioriteit heeft gekregen. Dit geldt niet alleen voor beheer en onderhoud aan faunavoorzieningen maar ook voor het beheer en onderhoud in algemene zin. Een opvallend gegeven is bovendien dat het beheer en onderhoud nooit deel heeft uitgemaakt van de oorspronkelijke programmascope. Zo wordt beheer en onderhoud niet genoemd in het MJPO-Programmaboek.

De Programma coördinator MJPO en projectmanager (ProRail) zijn van mening dat vooral het beheer en onderhoud aan kleine faunavoorzieningen op een niet correcte wijze gebeurt.

Het technische beheer aan kleine faunavoorzieningen verloopt nog niet optimaal. - Programma-coördinator MJPO

ProRail en RWS zijn van mening dat dit vooral komt door de integrale contractvorm die op de markt komt. Het beheer en onderhoud aan de groenvoorzieningen vallen samen met het reguliere vaste onderhoud in grote prestatiecontracten. Deze prestatiecontracten gaan met name over beheer en onderhoud van de betonnen constructies en het asfalt. RWS controleert de onderhoudsaannemers streng op de deze twee aspecten omdat het anders een gevaar kan vormen voor de veiligheid en bereikbaarheid van het verkeer. De Senior-adviseur natuur en landschap geeft aan dat de controle op het beheer en onderhoud van de groenvoorziening tot op heden nog te wensen over laat.

RWS en ProRail hadden te beperkt aandacht voor de controles op het beheer en onderhoud van faunavoorzieningen. Het feit dat de onderhoudsaannemers onvoldoende intensief gecontroleerd werden op hun werk resulteerde in een suboptimale uitvoering van het beheer en onderhoud. - Senior-adviseur natuur en landschap, RWS ON.

Een ander probleem dat speelt bij het beheer en onderhoud aan faunavoorziening is het gebrek aan areaalgegevens. RWS en ProRail hebben hun areaalgegevens niet altijd op orde waardoor het voor de onderhoudsaannemers niet altijd even duidelijk is wat ze moeten onderhouden. Tot

slot is er vaak een gebrek aan ecologische kennis aanwezig bij onderhoudsaannemers waardoor het niet altijd onwil is maar soms ook onkunde.

De uitvoerende organisaties zijn wel van mening dat onderhoud aan grote faunavoorzieningen zoals ecoducten de afgelopen jaren verbeterd is. Ze geven toe dat er nog steeds een aantal zaken niet goed gaan zoals boven beschreven voorbeeld maar ze zien een enorme ontwikkeling qua kennis waardoor de fouten die in het verleden werden gemaakt niet opnieuw zullen voorkomen bij toekomstige projecten. Grote faunavoorzieningen worden onderhouden door natuurbeheerders die wel verstand hebben van de ecologie. De projectmanager van ProRail geeft als voorbeeld dat de nieuwe natuurbrug Asselsche Heide die volgend jaar gerealiseerd gaat worden niet meer ingericht gaat worden door ProRail maar door Natuurbeheerder Kroondomein Het Loo. Hierdoor wordt het hoogst onwaarschijnlijk dat er opnieuw een fout gemaakt wordt met de verkeerde grondsoort.

De Senior-adviseur natuur en landschap van RWS is de afgelopen jaren wel druk bezig geweest om het beheer en onderhoud aan faunavoorzieningen uit de integrale contracten te krijgen. Een apart contract voor groenvoorziening heeft namelijk als voordeel dat de contracten veel specifiekere kunnen worden ingericht met voorwaarden en eisen waardoor controle een stuk beter kan worden uitgevoerd. Hierdoor bieden zich nu ook marktpartijen aan met meer kennis en kunde op het gebied van ecologie. Mede vanwege capaciteitsproblemen bij RWS is deze contractvorm tot op heden nog niet uitgezet in de markt. Wel wordt op dit moment het areaal beter in kaart gebracht en wordt er in 2020 een nieuwe poging gedaan om alsnog een nieuw groencontract in de markt te zetten.

3.

De derde stelling focust zich op het toetsen van het ecologisch functioneren. In de Leidraad Faunavoorzieningen bij Infrastructuur (MJPO,2013a) staat beschreven dat alle gerealiseerde faunavoorzieningen ecologisch getoetst moeten worden. Hierdoor wordt het duidelijk of faunavoorzieningen naar behoren functioneren met betrekking tot de vooraf bepaalde doelsoorten. Uit de interviews wordt echter duidelijk dat dit in de praktijk nauwelijks tot niet gebeurt. De derde stelling luidt als volgt:

Na de realisatie van faunavoorzieningen wordt er te weinig getoetst of deze ecologisch functioneren.

Onderstaande vragen/beweringen werden uitgereikt ter verduidelijking van de stelling:

- Er zijn nog te weinig programma's die het ecologisch functioneren van faunavoorzieningen toetsen.
- Wie zijn er verantwoordelijk voor het toetsen van het ecologisch functioneren?
- Wordt er wel voldoende gedaan met de resultaten van de faunavoorzieningen die wel ecologisch getoetst zijn?
- Moet er een nieuw programma opgehangen worden aan het ecologisch functioneren?

De deelnemers zijn het er unaniem over eens dat er te weinig getoetst wordt op het ecologisch functioneren. Er wordt wel direct op het verschil gewezen tussen monitoring op het gebruik van faunavoorzieningen en monitoring op de effectiviteit van faunavoorzieningen. Bepaalde dieren kunnen namelijk gebruik maken van een ecoduct maar dat wil nog niet zeggen dat faunavoorzieningen effectief zijn waarbij er genetische uitwisseling plaatsvindt tussen populaties waardoor dieren zich beter verspreiden en minder vatbaar zijn voor ziektes.

In het verleden is er wel gemonitord op het gebruik maar niet op de effectiviteit van faunavoorzieningen. Hierdoor is de effectiviteit van faunamaatregelen tot op heden nog maar beperkt wetenschappelijk bewezen. Dit gegeven heeft zelfs tot Kamervragen geleid waarbij de effectiviteit in twijfel werd getrokken.

Een aantal deelnemers mist de samenwerking met onderzoeksinstituten en met name de universiteiten die dit soort onderzoek kunnen uitvoeren. Bij het tot stand komen van het MJPO waren de onderzoeksinstituten actief betrokken. Maar tijdens de uitvoering van het MJPO tonen de onderzoeksinstituten geen actieve betrokkenheid meer want onderzoek en evaluatie waren geen onderdeel van de oorspronkelijke programmascope.

Omdat de genetische onderzoeken de afgelopen jaren een stuk goedkoper zijn geworden wordt er tegenwoordig meer onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de faunavoorzieningen. Wel onderkent de focusgroep dat er tot op heden nog niet genoeg ecologisch getoetst wordt.

RWS en ProRail wijzen het Ministerie van EZ en de provincies aan als verantwoordelijke om de effectiviteit te gaan monitoren. Er is volgens de programmacoördinator MJPO namelijk een duidelijke verdeling van de portefeuilles van de twee Ministeries. Het Ministerie van I&M is medeverantwoordelijk voor het functioneren van faunavoorzieningen. Het Ministerie van EZ mede voor de effectiviteit.

De deelnemer aan de focusgroep stellen ook dat er mogelijkheden zijn voor andere potentieel belanghebbende partijen om de verantwoordelijkheid op zich te gaan nemen zo lang het Ministerie van EZ en de provincies dit niet zelf gaan doen. De deelnemers zien anderzijds ook een aantal mogelijkheden voor RWS en ProRail om de effectiviteitsonderzoeken uit te gaan voeren. Daarvoor moet er ten eerste geld beschikbaar worden gesteld door beide organisaties. Het verbinden van ontsnippering aan organisatiedoelstellingen zoals het creëren van een duurzame leefomgeving kan hierbij enorm helpen. Verder wordt er door de voormalig programmacoördinator opgemerkt dat het van belang is om op zoek te gaan naar gezamenlijke investeerders. Als voorbeeld wordt het dassenmonitoringsonderzoek onder de A28 bij Hilversum genoemd. Dit onderzoek is tot stand gekomen door gezamenlijke investeringen van de Provincie Noord-Holland, GNR, RWS en ProRail. Hierdoor was het mogelijk om een gedegen onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van de faunavoorziening.

Tot slot concludeert de programmacoördinator MJPO ook dat er nog te weinig wordt gedaan met de onderzoeken die wel uitgevoerd zijn. Met name op internationaal niveau zijn er de afgelopen tijd veel onderzoeken uitgevoerd. Deze informatie zal in toekomst beter worden geïmplementeerd in de werkwijzers en leidraden die de ontwerpers en medewerkers, verantwoordelijk voor het bestek, gebruiken.

4.

De vierde stelling focust zich op de rol van de provincies. Uit beleidsdocumenten en interviews is het duidelijk geworden dat de provincies tot op heden de regierol die hun in 2004 is opgedragen door de toenmalig minister van V&W nog niet optimaal vertolken. Stelling 4 luidt als volgt:

Provincies moeten zich bewuster worden van de regierol die ze vertolken bij de uitvoering van het MJPO.

Onderstaande vragen zijn gesteld ter verduidelijking van de stelling:

- Is de regierol wel voldoende genoeg uitgekristalliseerd binnen de provincies?
- Dragen de provincies voldoende zorg voor een juiste afstemming met ProRail en RWS?

- Waarom maken de provincies geen deel uit van het afstemmingsoverleg of het BROM-overleg?
- Welke rol is er voor RWS en ProRail weggelegd om de provincies beter te betrekken bij het MJPO?

Een aantal deelnemers aan de focusgroepdiscussie is van mening dat bij sommige provincies een duidelijke visie en aanpak nogal eens ontbreekt waardoor de regierol onvoldoende wordt opgepakt. Dit probleem kan worden herleid naar de start van het programma in 2004. De regierol is destijds door de Ministeries V&W & LNV toebedeeld aan de provincies. Er was weinig afstemming over de precieze invulling van de regierol. De provincies waren overrompeld en vroegen daarvoor dan ook financiële middelen van de staat om de regierol naar behoren uit te kunnen voeren. Deze financiële middelen zijn toen niet gegeven. In 2010 werden de provincies door het terugtrekken van het Ministerie van EZ verantwoordelijk voor de robuuste verbindingen. Ook hiervoor werden door de staat geen expliciete financiële middelen ter beschikking gesteld.

De Adviseur Ecologie, ondersteuner MJPO-coördinatiepunt merkt op dat het per provincie verschilt in welke mate de regie wordt opgepakt en er wordt gezorgd voor een juiste afstemming met het MJPO-coördinatiepunt. Een aantal provincies die met name belang hebben bij recreatie en natuurbeleving zijn daardoor eerder bereid om samen te werken en de regie te pakken dan provincies die dit niet hebben. Ook verschilt het beleid tussen provincies onderling waardoor de ene provincie meer in natuur investeert dan de andere. De beleidsmedewerker van I&M merkt op dat er ook een aantal provincies zijn met een hoger budget dan de andere. De provincies die meer te besteden hebben investeren ook meer in het verbinden van de natuur.

De focusgroep is van mening dat er verschillende manieren zijn om de provincies bewuster te maken van de regierol die ze hebben. Allereerst moeten provincies via een bottom-up approach beïnvloed worden om faunavoorzieningen te gaan realiseren. Hierbij is een grote rol weggelegd voor natuurorganisaties, actiegroepen van bewoners en de landschappen. Deze organisaties hebben vaak directe connecties met bestuurders en ambtenaren werkzaam voor de provincies waardoor ze invloed kunnen uitoefenen. Naast de bottom-up is er ook een top down approach nodig om de provincies op hun regierol te wijzen. Support van directeuren van ProRail en RWS is hierbij cruciaal. De directeuren hebben ingangen bij provincies waardoor zij de provincies ook op hun regierol kunnen wijzen.

De afgelopen jaren is de regiefunctie vooral ingevuld door ProRail en RWS. Omdat deze twee organisaties die regie op zich namen was er geen noodzaak voor de provincies om deze te gaan vertolken. Na het aflopen van het programma wordt hoogstwaarschijnlijk de rol van ProRail en RWS kleiner waardoor het nu wel cruciaal wordt voor de provincies om deze rol op te gaan pakken. De focusgroep vindt wel dat RWS en ProRail de verantwoordelijkheid hebben om de regierol over te dragen naar de Provincies. Het aflopen van het programma biedt hiervoor de uitgelezen mogelijkheid. De provincies worden tegenwoordig ook uitgenodigd voor het BROM-overleg. Ook is de focusgroep het er unaniem over eens dat de provincies worden uitgenodigd op de “international conference on ecology and transportation” die in 2018 in Nederland wordt gehouden.

5.

De vijfde stelling hangt samen met de vierde deelvraag. “Hoe zien de betrokken partijen de samenwerking bij ontsnipperingsmaatregelen in de toekomst voor zich na het aflopen van MJPO?” Na het afnemen van de 13 semi-structureerde interviews bleken er veel verschillende

inzichten te bestaan over de wijze waarop het kennis- en samenwerkingsnetwerk in de toekomst kan worden gecontinueerd. Deze verschillen worden via onderstaande stelling getoetst bij de focusgroep.

Het is belangrijk dat het samenwerkings- en kennisnetwerk dat opgebouwd is rondom het MJPO wordt gecontinueerd na het aflopen van het MJPO.

Onderstaande vragen zijn ter verduidelijking van de stelling:

- Moet er een nieuw meerjarig programma opgezet worden?
- Moet er iemand binnen RWS of ProRail verantwoordelijk blijven voor het samenwerkings- en kennisnetwerk rondom het MJPO?
- Moeten de provincies zelf of wellicht in samenwerking met de gemeentes zorgen dat er een samenwerkings- en kennisnetwerk behouden blijft na het aflopen van het MJPO?
- Zijn kleine investeringen zoals een website en een nieuwe leidraad wel voldoende om het samenwerkings- en kennisnetwerk rondom het MJPO te continueren?
- Hoe betrekken we partijen erbij die niet direct deel uitmaken van het MJPO?

De deelnemers aan de focusgroep erkennen het belang van het samenwerkings- en kennisnetwerk. De deelnemers zijn het erover eens dat het bestaande netwerk gecontinueerd moet worden. Met name het delen van onderzoeksresultaten en kennis op het gebied van uitvoering en beheer vindt men waardevol. Landelijke afstemming is daarbij cruciaal, zeker omdat natuurnetwerken provinciale grenzen overschrijden.

De MJPO-programma coördinator ziet een BROM-plus als beste oplossing om dit netwerk intact te houden. Dit wordt door de volledige focusgroep beaamt. Een “BROM-plus” bestaat uit zo’n twee vergaderingen per jaar met de huidige afgevaardigden die in het BROM vertegenwoordigd zijn; RWS aangevuld met afgevaardigden vanuit ProRail, de provincies en Natuurorganisaties. De voormalig MJPO-programmacoördinator ziet ook graag dat de Unie van Landschappen deel gaat uitmaken van het dit overleg aangezien deze organisatie in nauw contact staat met de provinciale politiek.

Verbreiding van het onderwerp ontsnippering naar infrastructuur & ecologie wordt als middel gezien om in de toekomst meer draagvlak te genereren bij verschillende organisaties zoals RWS, het Ministerie van I&M en de provincies. De deelnemers zijn ervan overtuigd dat herformulering van de scope ontsnippering meer bestuurlijke en politieke impulsen geeft. Dit kan positief bijdragen aan het in stand houden van het huidige kennis- en samenwerkingsnetwerk. Door ontsnippering binnen de portefeuille van het Ministerie van I&M (RWS) te laten vallen kan er meer geld vrijgemaakt worden om bijvoorbeeld een kenniscoördinatiecentrum onder RWS te continueren.

De deelnemers van de discussie zijn het er ook unaniem over eens dat investeringen in een leidraad faunavoorziening en een MJPO-website cruciaal zijn voor het in stand houden van de bestaande kennis. Het coördinatiecentrum is nu dan ook al bezig om de leidraad van 2013 te updaten.

Tot slot laten alle deelnemers aan de focusgroep het in het midden wie de verantwoording moet gaan nemen om dit kennis- en samenwerkingsnetwerk te continueren na het aflopen van het MJPO. Het wordt voornamelijk gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie I&M, RWS, ProRail, provincies en natuurorganisaties waarbij goede samenwerking en het samenwerkings-netwerk cruciaal gaat zijn voor de toekomst.

7. Conclusie en aanbevelingen

Door gebruik te maken van een triangulatie bestaande uit documenten analyse, semi-gestructureerde interviews, twee case studies en een focusgroepdiscussie is er meer inzicht verkregen in het verloop van de samenwerking binnen het MJPO. Na een introductie van het MJPO en het uiteenzetten van de beleidscontext is het onderzoek gestart met een literatuuronderzoek. De succes- en faalfactoren van publiek-publieke samenwerking zijn met behulp van Strategisch Omgevingsmanagement onderzocht. Vervolgens is het IAD framework toegelicht. Dit institutionele framework is in het onderzoek gebruikt om kansen en belemmeringen bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur te beschrijven. De resultaten van het literatuuronderzoek worden beschreven in hoofdstuk 4. De uitwerking van het praktijkgerichte onderzoek naar de samenwerking op landelijk niveau en de totstandkoming van het MJPO zijn terug te vinden in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 5 zijn ook de resultaten van de twee case studies beschreven. De belangrijkste bevindingen zijn vervolgens vertaald naar stellingen die zijn voorgelegd aan een focusgroep. De focusgroep bestond uit programmacoördinatoren, projectmanagers, beleidsmedewerkers en ecologische adviseurs van de verschillende organisaties betrokken bij het MJPO. De resultaten van de focusgroepdiscussie zijn te vinden in hoofdstuk 6.

Voor de beantwoording van de deel- en hoofdvragen zijn de bevindingen uit de praktijk getoetst aan het theoretisch framework. De belangrijkste resultaten uit de interviews en focusgroepdiscussie worden verbonden met de literatuur waarna de belangrijkste conclusies getrokken worden. De conclusies zijn te vinden in paragraaf 7.1, t.m. 7.4 In paragraaf 7.5 volgen de aanbevelingen, in paragraaf 7.6 wordt de hoofdvraag beantwoord en in paragraaf 7.7 wordt ten slotte het gehele onderzoeksproces gereflecteerd.

7.1 Deelvraag 1

Deze paragraaf geeft antwoord op de eerste deelvraag: Wat zijn de institutionele voorwaarden om te komen tot goede samenwerking bij het realiseren van ontsnipperingsmaatregelen rondom rijksinfrastructuur?

Uit de literatuur en documenten analyse komt naar voren dat een **gebiedsgerichte benadering** een voorwaarde is om te komen tot goede samenwerking bij het realiseren van faunavoorzieningen. **Een gezamenlijke bijdrage voor de financiën, een integrale aanpak en samenwerking tussen partijen** zowel privaat als publiek zijn bij een gebiedsgerichte aanpak van belang.

De gebiedsgerichte benadering staat ook centraal in de principes van Strategisch Omgevingsmanagement (SOM). SOM wordt gezien als een voorwaarde om goede en vruchtbare samenwerking met andere partijen aan te gaan. SOM bestaat uit twaalf principes waarbij de belangrijkste voor samenwerking bij ontsnipperingsmaatregelen in deze thesis zijn vertaald naar **succes- en faalfactoren**. Hieruit kan worden afgeleid dat naast de gebiedsgerichte aanpak; **een duidelijk gemeenschappelijk doel, oprechte interesse, openheid van belangen, vertrouwen, een goede voorbereiding en transparante communicatie** belangrijke voorwaarden zijn om te komen tot een goede samenwerking. Ten slotte geeft het IAD framework inzicht hoe de samenwerking wordt beïnvloed door een set van “externe rules” **De wijze waarop actoren een bepaalde arena betreden, de doestellingen en wensen van actoren, de keuzemogelijkheden van actoren, de helderheid van de scope, de besluitvorming, de openheid van informatiestromen en de verdeling van de kosten en baten** zijn allemaal factoren die de samenwerking bij ontsnipperende maatregelen beïnvloeden.

7.2 Deelvraag 2

Deze paragraaf zal antwoord geven op deelvraag 2: Welke institutionele kansen en belemmeringen zijn er in de samenwerking tussen partijen bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur?

Aan de hand van de interviews waarin de samenwerking op landelijk niveau centraal stond, de twee casestudies en de focusgroepdiscussie zijn een aantal institutionele kansen op landelijk en project niveau waarneembaar.

Op landelijk niveau is er allereerst een **heldere programmascope** ontwikkeld door het opstellen van een zeer compleet MJPO-programma boek. Ook laten de Information rules zien dat de voortgang van het programma **openlijk gedeeld** wordt. Verder blijkt ook het **management-support** van de betrokken organisaties cruciaal te zijn voor intensivering van de samenwerking en het beschikbaar stellen van capaciteit. Tot slot lieten de Position rules zien dat er op landelijk niveau een **duidelijk gemeenschappelijke doelstelling** was: “het tegengaan van de versnipperende werking van de bestaande vervoerinfrastructuur; rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen door het vergroten van natuurgebieden, het herstel van milieukwaliteit en door het creëren van meer samenhang tussen natuurgebieden.

Op project niveau bleken de **samenwerkingsovereenkomsten** cruciaal voor een goed verloop van de twee projecten. In de samenwerkingsovereenkomsten waren de belangen van alle partijen tijdens de ontwikkelfase van het project uitgekristalliseerd en werd er gezocht naar **gezamenlijke oplossingen** zodat de verschillende belangen niet zouden gaan botsen in latere fases van de projecten. Vanuit de Scope rules blijkt het **ambitiedocument** van belang. Dit document geeft in hoofdlijnen de eisen en wensen weer van de verschillende publieke partijen waardoor er een **gedetailleerde scope van de projecten** ontwikkeld werd. Uit de Aggregation rules blijkt dat het hebben van een **project- en stuurgroep** bestaande uit ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van alle betrokken partijen een grote bijdrage levert aan de besluitvorming bij projecten met veel belanghebbenden. Bij het project Laarderhoogt was er sprake van een **gezamenlijke bijdrage aan de financiering**. Dit resulteerde in **gedeelde verantwoordelijkheid** en intensieve samenwerking. Tot slot blijken informatieavonden voor omwonenden belangrijk om het benodigde **draagvlak** te genereren voor de projecten.

Ook zijn er een aantal institutionele belemmeringen op landelijk en project niveau waarneembaar.

Op landelijk niveau zijn er **verschillen in belangen** tussen betrokken organisaties. De uitvoerende organisaties zoals RWS en ProRail hadden Faunavoorzieningen niet hoog geprioriteerd. Hierdoor kregen deze organisaties vaak te maken met **capaciteitsproblemen**. Ook is er **niet genoeg gestuurd op de projectspecifieke scopes**. De betrokken partijen wisten niet wat alle losse projecten precies inhielden waardoor de vergelijking en prioritering van de verschillende projecten soms moeizaam verliep. Uit de Scope rules werd tevens duidelijk dat beheer en onderhoud **geen onderdeel uitmaakte van de oorspronkelijke programmascope**. Het beheer en onderhoud werd onvoldoende betrokken bij de ontwikkeling van faunavoorzieningen. Door **integrale contractvormen** worden met name kleine faunavoorzieningen niet optimaal onderhouden. Uit de Pay-off rules blijkt dat de **baten abstract** zijn. Er is **te weinig getoetst op ecologisch functioneren**. Met name onderzoeken naar de effectiviteit van faunavoorzieningen zijn schaars. Samenwerking met onderzoeksinstellingen

wordt hierbij gemist. Voor het MJPO-coördinatiepunt is het soms lastig om als één team naar buiten te treden. Op operationeel niveau weten de twee partijen elkaar goed te vinden maar de financiële stromen en de communicatielijnen zijn nogal verschillend. Tenslotte werden de provincies **verrast met de regierol**. Er was te weinig afstemming over de precieze invulling van de regierol en er werd **geen expliciete financiering** voor beschikbaar gesteld. Hierdoor wordt de regierol door sommige provincies tot heden nog niet goed genoeg opgepakt en **ontbreekt** er soms een **duidelijke visie en aanpak**.

Op projectniveau zijn er een aantal **vergissingen** gemaakt tijdens de planfasen van beide projecten. Hierdoor zijn de projectscopes een aantal keer gedwongen veranderd moeten worden. Deze vergissingen zijn voornamelijk ontstaan door **slechte afstemming** of het **niet betrekken van partijen** die wel degelijk belang hadden bij de projecten. Ook is tijdens het project de **beheersovereenkomst** met de onderhoudspartij te laat afgesloten. Hierdoor hadden de beheerders door een wijziging van de wet niet genoeg **beheers titel** om het project te gaan onderhouden.

7.3 Deelvraag 3

Deze paragraaf behandelt de deelvraag: In welke mate komen de succes- en faal factoren voor samenwerking uit de literatuur overeen met de succes- en faal factoren die verschillende publieke partijen ervaren in de praktijk?

De succes en faalfactoren bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur zijn getoetst met behulp van **7 SOM-principes**. Aan de hand van de twee cases (Laarderhoogt en Maanschoten) werden deze principes voorgelegd in interviews met betrokken sleutelfiguren. Deze SOM-principes definiëren de succes en faalfactoren van een project. De twee projecten laten zien dat er in feite aan een groot aantal succes principes van dit theoretisch framework is voldaan.

De projecten hadden **duidelijke gemeenschappelijke doelen**; het realiseren van goed functionele ontsnipperende faunavoorzieningen. Dit doel heeft in beide projecten nooit ter discussie gestaan. Alle partijen zagen winstpunten en daar waar er tegenstanders waren werd geprobeerd hen te wijzen op het **gemeenschappelijk belang**.

De partijen zijn er goed in geslaagd op duidelijke **interesse te kweken in elkaars belangen**. Regelmatig overleg investeren in de **samenwerkingsovereenkomst** heeft hiertoe belangrijk bijgedragen. Als **faalfactor** kan gesteld worden dat de interesse bij de uitvoerende partijen na oplevering van de projecten minder werd. Dit wordt door de provincies als onwenselijk ervaren.

Alle betrokken partijen zijn **open geweest met betrekking tot hun standpunten**. Ook de onderliggende belangen werden duidelijk zichtbaar gemaakt en gedeeld. Ook hierbij heeft de samenwerkingsovereenkomst goed geholpen.

De deelnemers aan het project vinden over het algemeen dat de **partijen onderling betrouwbaar** zijn geweest. Wel zijn er een aantal voorvallen geweest die het onderlinge vertrouwen onder druk hebben gezet als gevolg van het **onvoldoende betrekken van de belanghebbenden**.

De getroffen voorbereidingen werden door alle partijen in het algemeen als **goed beoordeeld**. Stakeholders en issues zijn tevoren uitvoerig geïnventariseerd en ook hier kon teruggegrepen worden op de samenwerkingsovereenkomst. Toch zijn een aantal **faalfactoren** aan te wijzen: sommige vooronderzoeken zijn niet nauwkeurig genoeg uitgevoerd, mede veroorzaakt door een **verkeerde planning**, ook is er **vergeten een aantal partijen bij het project te betrekken**.

Met betrekking tot de **gebiedsgerichte aanpak** is de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting bij en rondom het project Laarderhoogt door RWS en de provincie Noord-Holland uitgebreid meegenomen. Bij het project Maanschoten hebben de uitvoerende instanties (RWS en ProRail) de verantwoordelijkheid hiervoor vooral bij de Provincie (Gelderland) neergelegd.

De deelnemende partijen vinden dat **de communicatie op een transparante wijze is verlopen**. Alle benodigde informatie is openlijk gedeeld en ook de communicatie naar buiten toe was goed. Faalfactoren vallen hier niet aan te wijzen vanuit de geraadpleegde bronnen.

7.4 Deelvraag 4

Deze paragraaf zal zich buigen over de vierde deelvraag: Hoe zien de betrokken partijen de samenwerking bij ontsnipperingsmaatregelen in de toekomst voor zich na het aflopen van MJPO?

Aan de hand van 13 semi-gestructureerde interviews en een focusgroepdiscussie is het duidelijk geworden dat het van **belang is om het opgebouwde samenwerkings- en kennisnetwerk rondom het MJPO te continueren** na het aflopen van het programma. In de afgelopen 13 jaar is er veel kennis ontwikkeld op bijvoorbeeld het gebied van aanleg, effectiviteit en functionaliteit van fauna-voorzieningen en strategieën van beheer en onderhoud. De oplossingen die worden aangedragen om het samenwerkings- en kennisnetwerk te continueren lopen uiteen van een nieuw meerjarenprogramma tot alleen het in stand houden van een ontsnipperingswebsite. Uit de focusgroepdiscussie werd het duidelijk dat investeringen in een **MJPO-website, een leidraad faunavoorzieningen** en twee jaarlijkse overleggen via een **“BROM-plus”** cruciaal zijn voor het in stand houden van bestaande kennis en het delen van nieuw opgedane kennis. Ook is het van belang dat er een breed draagvlak voor ontsnipperende maatregelen gegenereerd wordt bij verschillende organisaties zoals RWS, de provincies en het Ministerie van I&M. Een **herformulering en verbreding van de projectscope** naar infrastructuur & ecologie wordt als middel gezien om dit voor elkaar te krijgen. De investeringen in de toekomst om het samenwerkings- en kennisnetwerk te continueren worden door de verschillende betrokken partijen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien.

7.5 Aanbevelingen

Deze paragraaf beantwoordt de vijfde deelvraag: Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden na het vergelijken van de uitkomsten en resultaten van het onderzoek met de theorie zodat de samenwerking tussen de verschillende partijen in de toekomst kan worden verbeterd? De onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de resultaten uit de focusgroepdiscussie (hoofdstuk 6) en de twee case studies (diepte-interviews en beleidsstukken) (hoofdstuk 5). De aanbevelingen volgen de structuur van de deelvragen.

7.5.1 Aanbevelingen op basis van institutionele kansen en belemmeringen

Uit dit onderzoek blijkt dat het beheer en onderhoud op landelijk niveau geen onderdeel uitmaakt van de oorspronkelijke programmascope. Ook op projectniveau is nog onvoldoende afstemming met de uitvoerders van het beheer en onderhoud. Mede hierdoor wordt het beheer en onderhoud nog onvoldoende betrokken bij de ontwikkeling van faunavoorzieningen. Door het gebrek aan areaalgegevens en integrale beheercontracten worden kleine faunavoorzieningen nog niet optimaal onderhouden.

Aanbevelingen: *Betrek beheer en onderhoud in de toekomst eerder bij de projecten zodat de scopes tijdig kunnen worden afgestemd met de beheerders en betrek hierbij ook de juiste personen. RWS, ProRail en de provincies moeten de aankomende jaren enerzijds de areaalgegevens beter op orde brengen en anderzijds contracten op de markt brengen met meer voorwaarden en eisen waardoor controle op het beheer en onderhoud een stuk beter kan worden uitgevoerd.*

Het toetsen op de effectiviteit van de faunavoorzieningen gebeurt tot op heden nog te weinig. Hierdoor is de effectiviteit van faunamaatregelen nog maar beperkt wetenschappelijk bewezen waardoor de nut en noodzaak van ontsnipperingsmaatregelen soms in twijfel getrokken worden. De financiering en samenwerking met onderzoeksinstellingen wordt gemist om de effectiviteit te gaan toetsen.

Aanbevelingen: *Om in de toekomst meer politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren voor ontsnippering is het van belang om wetenschappelijk te bewijzen dat faunavoorzieningen effectief zijn voor de genetische uitwisseling tussen populaties. Om dit te bereiken moeten partijen zoals RWS, ProRail en de provincies intensiever gaan samenwerken met de onderzoeksinstellingen, onderzoek naar de effectiviteit gezamenlijk gaan financieren en de resultaten van onderzoeken die zijn uitgevoerd beter delen. Ook moet er door het coördinatiepunt geïnventariseerd worden of er nog MJPO gelden beschikbaar zijn. Dit geld kan wellicht worden besteed aan effectiviteitsonderzoek.*

De provincies hebben tot op heden de regierol die hun in 2004 is opgedragen door het Ministerie van V&W nog niet optimaal kunnen vertolken. Anderzijds heeft het toebedelen van deze regierol door het Ministerie ook met weinig afstemming plaats gevonden en zijn er geen financiële middelen beschikbaar gesteld aan de provincies om deze regierol naar behoren uit te kunnen voeren.

Aanbevelingen: *Geef de provincies meer de regie waardoor visie en aanpak kunnen worden verbeterd en streef naar een betere afstemming tussen Rijk en Provincies. Hiervoor zijn ook meer financiële middelen nodig. Er is een adequate overdracht nodig van RWS en ProRail richting de provincies zodat het voor de provincies duidelijk wordt wat het belang van ontsnipperen is en wat deze regierol inhoudt. Tegelijkertijd moeten ProRail en RWS de provincies intensief betrekken bij*

het afronden van het programma, de provincies uitnodigen bij de laatste afstemmingsoverleggen, BROM-overleggen en de International Conference on Ecology and Transportation" die in 2018 in Nederland wordt gehouden.

7.5.2 Aanbevelingen op basis van de succes- en faalfactoren

Tijdens de ontwikkelfase zijn een aantal betrokken partijen door RWS en ProRail op projectniveau onvoldoende geïnformeerd en betrokken. Dit leidde in een aantal gevallen tot problemen die zich voornamelijk afspeelden tijdens de realisatiefase. Om tijdens de realisatiefase problemen met partijen te voorkomen is het noodzakelijk dat alle belangen van de betrokken partijen al uitgekristalliseerd zijn tijdens de ontwikkelfase. Hierdoor voorkom je kostbare wijzigingen tijdens de realisatie.

Aanbeveling: *Plan een uitgebreide stakeholderanalyse tijdens de planfase waarbij zo veel mogelijk partijen geïnformeerd worden over de projecten.*

7.5.3 Aanbevelingen voor de samenwerking in de toekomst

Het is duidelijk dat het belangrijk is om het samenwerking- en kennisnetwerk dat opgebouwd is rondom het MJPO te continueren na het aflopen van het MJPO. Landelijke afstemming is daarbij cruciaal, zeker omdat natuurnetwerken provinciale grenzen overschrijden.

Aanbeveling: *Er moet een platform blijven bestaan waar informatie op landelijke schaal uitgewisseld kan blijven worden. Een "BROM plus waarin naast RWS en ProRail ook de provincies en de Unie van Landschappen en natuurorganisaties gaan participeren is één van de oplossingen om het samenwerkings- en kennisnetwerk intact te houden. Ook zijn Investerings in een nieuwe leidraad faunavoorzieningen en een ontsnipperingswebsite van belang om het kennisniveau met betrekking tot ontsnippering in Nederland in stand te houden.*

Verbreding van het onderwerp ontsnippering naar infrastructuur & ecologie en dit te koppelen aan een duurzame leefomgeving wordt als middel gezien om in de toekomst meer draagvlak te genereren bij verschillende organisaties zoals RWS, ProRail, het Ministerie van I&M en de provincies.

Aanbeveling: *Laat ontsnippering binnen de portefeuille van het Ministerie van I&M (RWS) vallen. Probeer veel draagvlak voor ontsnippering te creëren binnen RWS waardoor er geld en capaciteit wordt vrijgemaakt om een kennis- en samenwerkingscoördinatiecentrum onder RWS te continueren. RWS heeft al een goed functionerend kenniscentrum; InfoMail, breid dit centrum uit met infrastructuur ecologie.*

Zowel binnen de ontwikkelfase als realisatiefase en tijdens beheer en onderhoud zijn er ook veel onderdelen goed gegaan zoals het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst, gedeelde financiering, gedetailleerde projectscope, duidelijk gemeenschappelijk doel en transparante communicatie.

Aanbeveling: *Het is van belang om deze succesfactoren en kansen goed te documenteren en te implementeren in leidraden en werkwijzers die gebruikt worden door partijen die in de toekomst gebieden gaan ontsnipperen. Hiermee voorkom je dat het wiel twee keer uitgevonden moet worden.*

7.6 Hoofdvraag & Discussie

Deze paragraaf beantwoordt en bediscussieert de hoofdvraag: Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de realisatie van ontsnipperende maatregelen rondom rijksinfrastructuur, hoe kunnen in de toekomst de zwakke punten binnen deze samenwerking verbeterd worden en hoe kunnen de sterke punten worden gecontinueerd?

Om antwoord te geven op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van verschillende bronnen om een zo representatief en helder mogelijk beeld te schetsen van deze samenwerking. Via literatuuronderzoek, onderzoek naar beleidsdocumenten, twee case studies (Laarderhoogt en Maanschoten) waarbij gebruik is gemaakt van semi-gestructureerde interviews en een focusgroepdiscussie, zijn data verzameld die vervolgens getoetst zijn aan theoretische modellen van de succes en faalfactoren/strategisch omgevings-management (SOM principes) en de institutionele kansen en belemmeringen (IAD framework). Er is bewust gekozen voor deze strategie om uit zoveel mogelijk verschillende perspectieven betrouwbare informatie te verzamelen en te toetsen. Door data uit de vier genoemde bronnen te genereren (triangulair principe) kan op de deelvragen en hoofdvraag van het onderzoek een representatief antwoord gegeven worden. Kritisch punt bij de uitkomsten is dat de provincies niet betrokken zijn geweest bij de focusgroepdiscussie en hierdoor onvoldoende hebben kunnen reageren op de stellingen waarover gediscussieerd werd en de conclusies van de andere deelnemers. Dit terwijl een belangrijke aanbeveling juist de participatie van de provincies betrof. Anderzijds waren de uitkomsten van de discussies binnen de focusgroep wel veelal unaniem van aard en zijn vertegenwoordigers van de provincies wel geïnterviewd binnen het onderzoek naar de specifieke cases. De twee gekozen cases vullen elkaar goed door de verschillende partijen die betrokken waren bij de projecten. Bijvoorbeeld ProRail als belangrijke betrokken partij bij de case Maanschoten en RWS als belangrijke betrokken partij bij de case Laarderhoogt. Het onderzoeken van een groter aantal casussen had nog extra bij kunnen dragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Dit was echter niet mogelijk vanwege de beperkt beschikbare tijd.

De conclusies van de vijf deelvragen hebben aangetoond dat de samenwerking op een aantal aspecten succesvol verloopt. De voornaamste succesfactoren en institutionele kansen die uit dit onderzoek naar voren komen zijn: een heldere project- en programmascope, gemeenschappelijke doelstelling, gedeelde financiering, transparante communicatie, betrouwbaarheid, de gebiedsgerichte aanpak en het van tevoren uitkristalliseren van belangen in de samenwerkingsovereenkomst.

Wel zijn er nog steeds institutionele belemmeringen en faalfactoren op zowel landelijk als projectniveau aanwezig waardoor de samenwerking nog niet optimaal verloopt. Met name de afstemming met het beheer en onderhoud, het toetsen van het ecologisch functioneren de regierol van de provincies en het informeren van stakeholders tijdens de start van het project moeten in de toekomst verbeterd worden.

Om in de toekomst de zwakke punten te verbeteren en de sterke punten te continueren is het van belang dat het coördinatiecentrum-MJPO de aanbevelingen beschreven in hoofdstuk 7, paragraaf 5 ter harte neemt (deze aanbevelingen zullen hier niet opnieuw besproken worden omdat ze integraal onderdeel uitmaken van deelvraag 5). Met name aankomend jaar waarin het MJPO wordt afgerond heeft het coördinatiecentrum een aantal goede mogelijkheden en de belangrijke taak om de provincies meer bij het programma te betrekken en het afronden van het programma te gebruiken om meer politiek en maatschappelijk draagvlak te genereren voor ontsnippering.

Na het analyseren van resultaten uit de twee case studies op basis van de van de twee theorieën die samen het conceptuele model van dit onderzoek vormen (SOM & IAD) kan geconcludeerd worden dat er aan een groot aantal SOM-principes is voldaan tijdens de publiek-publieke samenwerking. Tijdens de ontwikkelfase waren de betrokken partijen bijvoorbeeld erg open over hun belangen, werd er een duidelijk gemeenschappelijk doel gecreëerd en werd er intensief gewerkt aan onderling vertrouwen. Dit correspondeert met het Mutual Gains gedachtegoed waarbij een vroege dialoog de overschrijdingen van budgetten en planningen in latere faseringen weten te voorkomen (Wesselink, 2010).

Bij het IAD-framework is het opvallend dat het per action arena verschilt welke externe rules dominant zijn. De action arena's zijn geen elementen op zichzelf maar worden beïnvloed door een set van externe rules. Na het analyseren van de resultaten van de verschillende fases (action arena's) bij het project Maanschoten en Laarderhoogt is een duidelijk patroon zichtbaar. De ontwikkelfases worden met name beïnvloed door Boundary rules, Position rules en Scope rules. Tijdens de ontwikkelfase is het dus van belang om alle partijen bij elkaar te brengen, doelstellingen en wensen van de betrokken partijen te specificeren en vervolgens een plan maken om tot actie over te gaan. Bij de realisatiefases zijn voornamelijk de Scope- en Information rules dominant. Bij het realiseren van faunavoorzieningen moet het eindresultaat continu centraal staan. Bovendien is het van belang om alle partijen en met name de omgevingspartijen op de hoogte te houden over de vorderingen van de werkzaamheden. Tot slot staan bij het beheer en onderhoud de Aggregation rules centraal. De besluitvoering en dan met name voldoende beheer titel is belangrijk om het beheer en onderhoud adequaat uit te voeren.

De beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen kunnen tevens gebruikt worden bij nieuwe, net opgestarte of toekomstige ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de omgevingswet die in 2018 in werking treedt waardoor de rol van de centrale overheid en uitvoeringsorganisaties zoals RWS gaat veranderen. De Rijksoverheid, provincies en gemeenten maken ieder op dit moment een eigen omgevingsvisie. Hierdoor kan er een veelheid aan wensen, ideeën en ambities ontstaan die met elkaar kunnen conflicteren. Een goede publiek-publieke samenwerking tussen alle verschillende overheden en overheidsinstanties is dus essentieel om de verschillende omgevingsvisies met elkaar te verbinden.

Hoewel de focus van het onderzoek is komen te liggen op het interactieproces tussen verschillende publieke partijen die betrokken zijn bij het MJPO, heeft het onderzoek ook aangegeven dat er private partijen betrokken zijn bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen. Toekomstig onderzoek zou de rol van de private partijen kunnen verduidelijken en de publiek-publieke samenwerking in relatie brengen met de publiek-private samenwerking.

7.7 Reflectie

In dit hoofdstuk zal er worden gereflecteerd op het onderzoeksproces. Daarbij wordt er beargumenteerd wat er goed ging, maar ook worden er een aantal aspecten genoemd waar ik achteraf andere keuzes zou maken.

Het onderzoek heb ik in de afgelopen 5 maanden uitgevoerd in combinatie met een stage bij Rijkswaterstaat op de afdeling Werkwijze Techniek en Technisch Management van het organisatieonderdeel programma's projecten en onderhoud (PPO). Binnen deze afdeling is het coördinatiecentrum MJPO gevestigd.

Het onderzoek kende een goede start doordat ik een uitgebreid en vrij gedetailleerd research proposal had geschreven waardoor het van begin af aan voor mezelf duidelijk was wat ik wilde gaan onderzoeken. Het werd ook al snel duidelijk hoe het onderzoek in hoofdlijnen uitgevoerd moest gaan worden. Nadat het onderzoeksvoorstel was ingeleverd ben ik op zoek gegaan naar geschikte literatuur en theorieën. Dit was nog een lastige zoektocht omdat er enerzijds vrij weinig wetenschappelijke literatuur gepubliceerd is over publiek-publieke samenwerking en anderzijds samenwerking een vrij breed begrip is.

Het aanreiken van het institutioneel IAD framework door Prof. dr. Jos Arts heeft mij geholpen om een gedegen theoretisch kader te creëren voor dit onderzoek. Het IAD framework toepasbaar maken voor mijn onderwerp was wel een uitdagende opgave. Ik heb de verschillende faseringen van systems engineering moeten afstemmen met de verschillende arena's van het IAD-framework. Hiervoor zijn de policy making en programming fase samengevoegd en is het model uitgebreid met de beheer- en onderhoudsfase. Beheer en onderhoud zijn tot op heden nooit eerder geanalyseerd aan de hand van het IAD framework. Het IAD-framework is een erg geschikt hulpmiddel om op een structurele wijze meer inzicht te krijgen in de institutionele kansen en barrières tijdens verschillende faseringen van het project. Naast het IAD-framework heb ik de samenwerking binnen het MJPO ook nog onderzocht met behulp van Strategisch Omgevingsmanagement. SOM is een geschikt methode om de succes- en faalfactoren te achterhalen.

Door het gebruik van twee complementaire onderzoeksmethoden is de samenwerking tussen de partijen grondig onderzocht. Een tweetal casestudies is aan de hand van deze theoretische concepten uitgebreid getoetst. Een nadeel hiervan is wel dat het hoofdstuk resultaten erg omvangrijk is geworden. Anderzijds leverde dit wel waardevolle extra informatie op en versterkt dit de representativiteit van het onderzoek. Om toch de belangrijkste resultaten overzichtelijk weer te kunnen geven zijn er samenvattende tabellen toegevoegd.

Nadat het theoretisch gedeelte was afgerond ben ik gestart met het verzamelen van zo veel mogelijk data. De combinatie onderzoek en stage heeft ertoe geleid dat ik in staat was om makkelijk contacten te leggen met belangrijke personen binnen het MJPO en geschikte respondenten te vinden voor de semi-gestructureerde interviews en de focusgroep. Tegelijkertijd had ik direct toegang tot vrijwel alle bronnen van het MJPO en het Intranet van Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en milieu waardoor ik veel documenten heb kunnen verzamelen.

Na het opstellen van de interviewvragen op basis van IAD en SOM ben ik gestart met vier interviews om meer te weten te komen over de landelijke samenwerking en de totstandkoming van het MJPO. Tijdens het afnemen van deze eerste interviews merkte ik dat ik het nogal moeilijk vond de vragen die voortvloeiden uit het framework te koppelen aan duidelijke interviewvragen. Met name de vragen over de Choice rules werden niet door de respondenten begrepen. Ook merkte ik tijdens het transcriberen van de eerste twee interviews dat ik nog niet voldoende doorvroeg op gegeven antwoorden. Naar mate de interviews vorderden werd ik echter steeds vaardiger in het doorvragen en werd ook het IAD framework steeds duidelijker waardoor ik de vragen gebaseerd op dit framework beter kon verwoorden. Achteraf was het echter beter geweest om eerst de interviews een aantal maal te oefenen voordat ik ze ging toepassen in de praktijk. De leermomenten van deze interviews zijn gebruikt voor de latere interviews over de twee cases.

Naast de interviews heb ik binnen de stage de mogelijkheid gehad om een focusgroepdiscussie te organiseren met een aantal belangrijke personen binnen het MJPO. De resultaten van deze discussie zijn ook erg waardevol geweest voor de uitkomsten van het onderzoek.

Mijn contacten binnen het project hebben me ook de mogelijkheid gegeven om vergaderingen bij te wonen over het MJPO en een werkbezoek te brengen aan het project Maanschoten.

Tot slot kan ik zeggen dat het schrijven van deze scriptie in combinatie met de stage bij Rijkswaterstaat een leerzaam proces was. Ik heb een goede indruk gekregen wat planologie in de praktijk inhoudt. Ik heb tijdens mijn stage veel geleerd over duurzame gebiedsontwikkeling en de complexiteit van het realiseren van infrastructurele projecten. Ook heb ik veel mensen mogen interviewen die werkzaam zijn bij veel verschillende overheidsorganisaties. Dit gaf me de mogelijkheid om verschillende overheidsorganisaties beter te leren kennen.

Literatuurlijst:

Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan, 2nd edition

Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 045.

Arts, J. (2007). *Nieuwe Wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Themes and issues in Multi-Level Governance*. Oxford: University Press

Blekemolen, M., Groenedijk, J., Ridder, A. de. (2009) *Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) bevindingenrapport evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering*. Twynstra Gudde, Den Haag

Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen en J.P.M. van Tatenhove (2008). *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Cammen, H van der, Eijk, O van (2006) *gebiedsontwikkeling, Kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*, Nirov, Den Haag.

Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (Eds.). (2016). *Key methods in geography*. Sage.

Cuperus, R (2004) *Ecological compensation of highway impacts: Negotiated trade-off or no-net-loss?*

Dekker, K. & Kempen van, R. (2009) *Participation, Social Cohesion and the Challenges in the Governance Process: An Analysis of a Post-World War II Neighbourhood in the Netherlands*. *European Planning Studies*, Vol.17 (1), pp. 109-129.

Edelenbos, J., & Teisman, G. (2013). *Water governance capacity: the art of dealing with multiplicity of levels, sectors and domains*. *International Journal of Water Governance*, 89-108.

Emond, D., I. van Gogh, F.M.F. Driessen & G.J. Brandjes. (2016). *Het gebruik van ecoducten op de Veluwe. Monitoring, onderzoeken en interviews uit de periode 1989 - 2016*. Bureau Waardenburg Rapportnr. 16-117. Bureau Waardenburg, Culemborg.

Fisher, R., Ury, W., Patton, B., & Kuipers, H. (1985). *Excellent onderhandelen: een praktische gids voor het best mogelijke resultaat in iedere onderhandeling*.

Gebiedsagenda Noord-Holland, Flevoland, Utrecht, 2013

Geuijen, K. (2013). *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?*

Van der Grift, E.A. en D.R. Lammertsma, (2014). *Natuurbrug Laarderhoogt en Oefencentrum Crailo; Ecologische toetsing van de plannen voor een oefencentrum voor brandbestrijding nabij de natuurbrug*. Wageningen, AlterraWageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2553

Hall, D., Lethbridge, J., & Lobina, E. (2005). *Public-public partnerships in health and essential services*. Municipal Services Project.

Heeres, N (2017) Towards area-oriented approaches in infrastructure planning. Development of national highway networks in a local spatial context

Hijdra, A., Woltjer, J., Arts, J. (2015). Troubled waters: An institutional analysis of ageing Dutch and American waterway infrastructure. *Transport Policy* (42), p. 64-74.

Keizer, P.J., L.C. van den Hengel & BTL Advies BV. (2013). Leidraad beheer groenvoorzieningen. Dienst Water, Verkeer en Leefomgeving, Rijkswaterstaat, Delft.

Kenniscentrum PPS (2004). Handleiding: Publiek-publieke samenwerking bij pps bij gebiedsontwikkeling

Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179-205.

MJPO (2005) Leidraad Faunavoorzieningen bij Infrastructuur, hoofddocument, Meerjarenprogramma ontsnippering

MJPO (2009) Jaarverlag 2009, Meerjarenprogramma ontsnippering

MJPO (2013a) Leidraad Faunavoorzieningen bij Infrastructuur, hoofddocument, Meerjarenprogramma ontsnippering

MJPO(2013b) Leidraad Faunavoorzieningen bij Infrastructuur, bijlage, Meerjarenprogramma ontsnippering

MJPO (2013c) Jaarverslag 2013, Meerjarenprogramma ontsnippering

MJPO (2015) Jaarverslag 2015, Meerjarenprogramma ontsnippering

MJPO (2016) Jaarverslag 2016, Meerjarenprogramma ontsnippering

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.

Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *The policy studies Journal*, 39 (1) 7-27.

Phumpiu, P., & Gustafsson, J. E. (2009). When are partnerships a viable tool for development? Institutions and partnerships for water and sanitation service in Latin America. *Water resources management*, 23(1), 19-38.

Provincie Noord-Holland, (2013). Ambitiedocument gebiedsontwikkeling Crailo. Provincie Noord-Holland, Haarlem, in coproductie met de gemeente Bussum, gemeente Hilversum, gemeente Laren en het Goois Natuurreservaat.

Raad voor V&W. (1998) Ambities bundelen – Advies over de inpassing van infrastructuur, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Rijksoverheid (2017). MIRT Overzicht 2016. Geraadpleegd op 07-03-2017 via:
http://mirt2016.mirtoverzicht.nl/mirt_overzicht_2016/mirt_overzicht_2016/



Rijkswaterstaat (2015). PowerPoint begrip duurzame leefomgeving

Rijkswaterstaat (2016). Omgevingskoers Rijkswaterstaat (december)

Rijkswaterstaat (2016b) Duurzaam werken aan duurzaamheid, Plan van Aanpak voor het werken aan een duurzame leefomgeving voor WNZ voor de periode 2016 e.v.

Rijkswaterstaat (2017a). Kerndocument Netwerkbeheervisie

Rijkswaterstaat (2017b). PowerPoint transitiestrategie bouwen aan ons fundament (versie 5)

Roo, G de & Hanemaaijer, A. H. (2004). De toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing [The Future of Environmental Policy. About the Rules and the Game of Decentralisation: A Policy Science Approach] (Groningen: URSI)

Roo, G. de & H. Voogd (2004), Methodologie van Planning. Coutinho, Tweede druk.

Roo, G. de & Silva, E.A. (2010). A planner's encounter with complexity. Farnham, Surrey: Ashgate

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

Struiksma, R. & T. Tillema (2009), Planning van rijkswegen: van lijn- naar gebiedsopgave. Groningen: Basiseenheid planologie, Faculteit Ruimtelijke wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2004). Meerjarenprogramma Ontsnippering, Den Haag

Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008) *speleregels van het Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Vos, C. C., Baveco, J. M., & van der Veen, M. (2006). Robuuste Verbindingen; een nadere onderbouwing van de ontwerpregels (No. 1206). Alterra.

Witteveen+Bos (2017). Systems Engineering. Geraadpleegd op 07-03-2017 via: <http://www.witteveenbos.nl/nl/systems-engineering-1>

Wesselink, M., & Paul, R. (2010). *Handboek Strategisch Omgevingsmanagement*. Kluwer.

Yin, R. (2003). *Case Study Research: design and methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Bijlage A: Interview guides

Algemeen interview + Action Arena Policy making & programming

Inleidend

1. Heeft u er bezwaar mee als ik dit interview opneem?
2. Wat is uw functie en hoe bent u/ was u betrokken bij het MJPO?
3. Wat vindt u van het MJPO? Succesvol of niet?

MJPO

4. Hoe is het MJPO tot stand gekomen?
5. Welke partijen zijn er betrokken?
6. Hoe functioneren deze partijen?
7. Wat was uw doel of taak? terwijl u bij het MJPO betrokken was? Waar werkte u naar toe? Waarom deze doelstellingen?

De volgende paar vragen gaan over het Meerjarenprogramma Ontsnippering en de verhouding die het programma heeft tot het Meerjarenprogramma Ruimte en Transport.

8. Hoe zou u de verhouding tussen MJPO en MIRT beschrijven? Project versus programma. Welke is dominant? Qua begroting, invloed op elkaar
9. Is er volgens u voldoende aandacht voor ontsnippering in MIRT-infrastructuur projecten zonder MJPO?
 - In de Gebiedsagenda
 - In MIRT-onderzoek, maar ook MIRT verkenning, planuitwerking en realisatie
 - Kunt u voorbeelden noemen van dergelijke projecten?
10. Wat vindt u van een op zichzelf staand programma om ontsnippering te verminderen zoals het MJPO?
11. Wat denkt u dat het aflopen van het MJPO betekent voor ontsnippering?
 - Gelet op de samenwerking (bestaande institutionele vormen, bijvoorbeeld BROM overleggen etc. verdwijnen)
 - Gelet op oplossing van bestaande knelpunten
 - Gelet op oplossing van nieuwe knelpunten
12. Hoe denkt u dat ontsnippering het beste meegenomen kan worden in toekomstige infrastructuurprojecten?
 - In specifiek MIRT-infrastructuurprojecten?

Samenwerking binnen het MJPO

De volgende vragen gaan specifiek in op de samenwerking binnen het MJPO

13. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen?
 - Communicatie
 - Verschillen in samenwerking
 - Resultaten

Tot stand komen van het MJPO (Action Arena Policy Making & Programming)

Boundary rule:

14. hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij het MJPO wie nam het initiatief etc.?

Position rule

15. Hadden alle betrokken partijen dezelfde belangen bij het tot stand komen van het MJPO?
Welke verschillen in belangen hadden ze?

Choice rule

16. Welke keuzes hadden partijen binnen hun rol om tot actie in het project over te gaan?
(werden de provincies gedwongen) of hadden ze vrije keuze?

Scope rule

17. Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope? En hoe zou u de projectscope beschrijven?

Aggregation rule

18. hoe werden de besluiten genomen over de programmering van het MJPO (hoe kwam de besluitvorming tot stand (beleid & financiering)?

Information rule

19. Welke informatie op beleids- en programmaniveau wordt er openlijk gedeeld met andere partijen en hoe gaat dit delen in zijn werk?

Pay of rule

20. Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?
Kan dat beter?

21. Wat heeft de samenwerking tussen partijen om het MJPO tot een succes te maken tot nu toe voor resultaat gehad? Qua??

22. wat is terecht gekomen van de specifieke beleidskenmerken van het MJPO zoals: gebiedsgerichte benadering, integrale benadering, samenwerking, regierol provincies?

23. Maakt u weleens gebruik van de Leidraad van het MJPO? - Op welke manier? Kan het document beter gemaakt worden? Mist er iets in de Leidraad?

Hartelijk dank voor dit interview. Als u wilt kan ik uw e-mail opschrijven zodat wij onze resultaten aan u kunnen mailen.

Interview guide action arena project planning

Inleidend

1. Heeft u er bezwaar mee als ik dit interview opneem?
2. Wat is uw functie en hoe bent u/ was u betrokken bij het project Maanschoten/Laarderhoogt?
3. Welke partijen zijn betrokken bij het project Maanschoten/Laarderhoogt
4. Hoe vindt u deze partijen functioneren?
5. Hoe vindt u dat de samenwerking is verlopen tussen de betrokken partijen? (communicatie)

Ontwikkelfase Maanschoten/Laarderhoogt

Baoundary rule:

5. Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij de ontwikkeling van het Project Maanschoten/Laarderhoogt?
6. Hoe is u/uw organisatie betrokken geraakt bij de ontwikkeling van het project Maanschoten/Laarderhoogt?

Position rule:

7. Welk belang had u/uw organisatie bij de ontwikkeling van het project Maanschoten/Laarderhoogt
8. Hadden alle betrokken partijen dezelfde belangen bij de ontwikkeling van het project Maanschoten/Laarderhoogt, waar botsten de belangen?
9. Waren de betrokken partijen open over hun belangen (SOM-principe 3)?
10. Was er een duidelijk gemeenschappelijk doel? (SOM-principe 1)

Choice rule:

11. Welke keuzes heeft uw organisatie bij de ontwikkeling van Maanschoten/Laarderhoogt?
12. Waarom heeft zij voor deze specifieke manier van ontwikkeling van het project Maanschoten/Laarderhoogt gekozen?

Scope rule:

13. Wat heeft de samenwerking tussen de betrokken partijen in de ontwikkelfase tot resultaat gehad?

Information rule:

14. Welke informatie wordt er tussen partijen uitgewisseld en wat niet?
15. Wordt er transparant met elkaar gecommuniceerd (SOM-principe 7)?

Aggregation rule

16. Hoe worden de besluiten in de ontwikkelfase van het Project Maanschoten/Laarderhoogt genomen?

Pay of rule

17. Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?

Resterend SOM

SOM- principe 2

18. Is er oprechte interesse in alle betrokken stakeholders? Waaruit blijkt dit?

SOM-principe 4

19. Zijn alle partijen tijdens de ontwikkeling van het project Maanschoten/Laarderhoogt betrouwbaar geweest?

SOM-principe 5

20. Bent u te spreken over de getroffen voorbereiding van het project? (Heet men zich genoeg verdiept in de omgevingskwesties?

SOM-principe 6

21. In hoeverre is de gebiedsgerichte aanpak gehanteerd tijdens de ontwikkelfase van Maanschoten/Laarderhoogt?

Afsluitende vragen:

22. Maakt u gebruik van de leidraad (met name systems Engineering) gedurende de ontwikkeling van het Project Maanschoten/Laarderhoogt?
23. Waarom is de realisatiefase geen onderdeel van Systems Engineering?
24. Wat denkt u dat het aflopen van het MJPO betekent voor ontsnippering?
 - Gelet op de samenwerking (bestaande institutionele vormen, bijvoorbeeld BROM overleggen etc. verdwijnen)
25. Hoe ziet u de samenwerking in de toekomst voor U na het aflopen van het MJPO?
26. Wat waren de heikele punten in het poject?
27. Ziet u nog kansen om de samenwerking in de toekomst te verbeteren?

Interview guide action arena Project preparation & implementation

Inleidend

1. Heeft u er bezwaar mee als ik dit interview opneem?
2. Wat is uw functie en hoe bent u/ was u betrokken bij het project Maanschoten/Laarderhoogt?
3. Welke partijen zijn betrokken bij het project Maanschoten/Laarderhoogt?
4. Hoe vindt u deze partijen functioneren?
5. Hoe vindt u de samenwerking verlopen tussen de betrokken partijen? (communicatie)

Realisatie Maanschoten/Laarderhoogt

Boundary rule:

6. Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij de realisatie van het Project Maanschoten/Laarderhoogt?
7. Hoe is u/uw organisatie betrokken geraakt bij de realisatie van het project Maanschoten/Laarderhoogt?

Position rule:

8. Welk belang had u/uw organisatie bij de realisatie van het project Maanschoten/Laarderhoogt?
9. Hadden alle betrokken partijen dezelfde belangen bij de realisatie van het project Maanschoten/Laarderhoogt, waar botsten de belangen?
10. Waren de betrokken partijen open over hun belangen (SOM-principe 3)?
11. Was er een duidelijk gemeenschappelijk doel? (SOM-principe 1)

Choice rule:

12. Welke keuzes heeft uw organisatie bij de realisatie van Maanschoten/Laarderhoogt?
13. Waarom heeft zij voor deze specifieke manier van realiseren van het project Maanschoten/Laarderhoogt gekozen?

Scope rule:

14. Wat heeft de samenwerking tussen de betrokken partijen in de realisatiefase tot resultaat gehad?

Information rule:

15. Welke informatie wordt er tussen partijen uitgewisseld en wat niet?
16. Wordt er transparant met elkaar gecommuniceerd (SOM-principe 7)?

Aggregation rule

17. Hoe worden de besluiten in de realisatie van het Project Maanschoten/Laarderhoogt genomen?

Pay of rule

18. Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?

Resterend SOM

SOM- principe 2

19. Is er oprechte interesse in alle betrokken stakeholders? Waaruit blijkt dit?



SOM-principe 4

20. Zijn alle partijen tijdens de realisatie van het project Maanschoten/Laarderhoogt betrouwbaar geweest?

SOM-principe 5

21. Bent u te spreken over de getroffen voorbereiding van het project? (Had men zich genoeg verdiept in de omgevingskwesties?

SOM-principe 6

22. In hoeverre is de gebiedsgerichte aanpak gehanteerd tijdens de realisatie van Maanschoten/Laarderhoogt?

Afsluitende vragen:

23. Maakt u gebruik van de leidraad (met name systems Engineering) gedurende de realisatie van het Project Maanschoten/Laarderhoogt?
24. Waarom is de realisatiefase geen onderdeel van Systems Engineering?
25. Wat denkt u dat het aflopen van het MJPO betekent voor ontsnippering?
- Gelet op de samenwerking (bestaande institutionele vormen, bijvoorbeeld BROM overleggen etc. verdwijnen)
26. Hoe ziet u de samenwerking in de toekomst voor U na het aflopen van het MJPO?
27. Wat waren de heikele punten in het project?
28. Ziet u nog kansen om de samenwerking in de toekomst te verbeteren?

Interview guide action arena Project Maintenance

Inleidend

1. Heeft u er bezwaar mee als ik dit interview opneem?
2. Wat is uw functie en hoe bent u/ was u betrokken bij het project Maanschoten/Laarderhoogt?
3. Welke partijen zijn betrokken bij het project Maanschoten/Laarderhoogt
4. Hoe vindt u deze partijen functioneren?
5. Hoe vindt u de samenwerking verlopen tussen de betrokken partijen? (communicatie)

Beheer & Onderhoud Maanschoten/Laarderhoogt

Baoundary rule:

6. Hoe raakten de verschillende partijen betrokken bij het beheer en onderhoud van het Project Maanschoten/Laarderhoogt?
7. Hoe is u/uw organisatie betrokken geraakt bij het beheer en onderhoud van het project Maanschoten/Laarderhoogt?

Position rule:

8. Welk belang had u/uw organisatie bij het beheer en onderhoud van het project Maanschoten/Laarderhoogt
9. Hadden alle betrokken partijen dezelfde belangen bij het beheer en onderhoud van het project Maanschoten/Laarderhoogt, waar botsten de belangen?
10. Waren de betrokken partijen open over hun belangen (SOM-principe 3)?
11. Was er een duidelijk gemeenschappelijk doel? (SOM-principe 1)

Choice rule:

12. Welke keuzes heeft uw organisatie het beheer en onderhoud van Maanschoten/Laarderhoogt?
13. Waarom heeft zij voor deze specifieke manier van beheer en onderhoud van het project Maanschoten/Laarderhoogt gekozen?

Scope rule:

14. Wat heeft de samenwerking tussen de betrokken partijen in de beheer en onderhoudsfase tot resultaat gehad?

Information rule:

15. Welke informatie wordt er tussen partijen uitgewisseld en wat niet?
16. Wordt er transparant met elkaar gecommuniceerd (SOM-principe 7)?

Aggregation rule

17. Hoe worden de besluiten in de beheer en onderhoudsfase van het Project Maanschoten/Laarderhoogt genomen?

Pay of rule

18. Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?

Resterend SOM

SOM- principe 2

19. Is er oprechte interesse in alle betrokken stakeholders? Waaruit blijkt dit?



SOM-principe 4

20. Zijn alle partijen tijdens het beheer en onderhoud van het project Maanschoten/Laarderhoogt betrouwbaar geweest?

SOM-principe 5

21. Bent u te spreken over de getroffen voorbereiding van het project? (Had men zich genoeg verdiept in de omgevingskwesties?

SOM-principe 6

22. In hoeverre is de gebiedsgerichte aanpak gehanteerd tijdens de beheer en onderhoudsfase van Maanschoten/Laarderhoogt?

Afsluitende vragen:

23. Maakt u gebruik van de leidraad (met name systems Engineering) gedurende de realisatie van het Project Maanschoten/Laarderhoogt?
24. Waarom is de realisatiefase geen onderdeel van Systems Engineering?
25. Wat denkt u dat het aflopen van het MJPO betekent voor ontsnippering?
- Gelet op de samenwerking (bestaande institutionele vormen, bijvoorbeeld BROM overleggen etc. verdwijnen)
26. Hoe ziet U de samenwerking in de toekomst voor U na het aflopen van het MJPO?
27. Wat waren de heikele punten in het project?
28. Ziet u nog kansen om de samenwerking in de toekomst te verbeteren?

Bijlage B: Afspraken interviews**Interviews landelijk niveau**

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Programma coördinator MJPO (2015-heden)	Rijkswaterstaat (PPO)	3 april 12:15
2	Voormalig programma coördinator MJPO (2004-2015)	Rijkswaterstaat	6 april 13:00
3	Beleidsmedewerker	Ministerie Infrastructuur & Milieu	16 Maart 13:30
4	Beleidsmedewerker	Ministerie Economische Zaken	14 april 14:30

Interviews case Laarderhoogt,

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Senior Projectmanager & tijdens het project Laarderhoogt Omgevingsmanager	Provincie Noord-Holland (tijdens het project Laarderhoogt gedetacheerd bij Rijkswaterstaat)	4 Mei 9:30
2	Technischmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	23 Mei 11:00
3	Hoofd terreinbeheerder	Goois Natuurreservaat	3 mei 13:30
4	Projectmanager	Rijkswaterstaat (WNN)	17 Mei 10.00

Interviews case Maanschoten

Tabel	Functie	Organisatie	Datum: 2017
1	Projectmanager (Omgevingsmanager)	ProRail	25 april 10:00
2	Rail system Engineer (Technischmanager)	ProRail	24 Mei 10:00
3	Provinciaal adviseur Veluwe en de achterhoek	Staatsbosbeheer	26 April 14:00
4	Projectmanager(omgevingsmanager) & Projectleider (programmaleider)	Provincie Gelderland Provincie Gelderland	2 juni 13:45
5	Senior-adviseur natuur en landschap	RWS (ON)	8 Mei 14:45

Deelnemers focusgroepdiscussie

Tabel	Functie:	Organisatie:	Datum: 2017
1	Programma coördinator MJPO(2015-heden)	Rijkswaterstaat (PPO)	20 juni 9:00
2	Voormalig programma coördinator MJPO (2004-2015)	Rijkswaterstaat	20 juni 9:00
3	Beleidsmedewerker	Ministerie Infrastructuur & Milieu	20 juni 9:00
4	Senior-adviseur natuur en landschap	Rijkswaterstaat (ON)	20 juni 9:00
5	Projectmanager(omgevingsmanager)	ProRail	20 juni 9:00
6	Adviseur Ecologie, ondersteuner MJPO- coördinatiepunt	Rijkswaterstaat (SWEKO)	20 juni 9:00