



Werken aan complexe projecten

Aanbevelingen voor projectmanagement in de Onderzoeksfase

Lars Dorren, Wouter Van Dooren en Koen Verhoest



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**



WERKEN AAN COMPLEXE PROJECTEN

**Aanbevelingen voor projectmanagement in
de Onderzoeksfase
/ 16.12.2020**

Lars Dorren, Wouter Van Dooren & Koen Verhoest



INHOUD

1	Introductie.....	5
2	Aanpak van het onderzoek.....	7
2.1	Het analyseren van een systeem	7
2.2	Casuïstiek	8
2.3	Observatieonderzoek	8
2.4	Data-analyse	9
3	Regels: de twee systemen op papier.....	11
3.1	Het Vlaamse decreet complexe projecten	11
3.2	Het Nederlandse MIRT	13
3.3	De verschillen tussen de Onderzoeksfase en de MIRT Verkenning	18
4	Omgevingsfactoren: de context waarin regels worden toegepast.....	20
4.1	De relatie met de politiek	20
4.2	De relatie tussen de burger en het openbaar bestuur	20
4.3	De samenstelling van het projectmanagementteam	21
5	Actoren: de impact van regels en omgevingsfactoren.....	22
5.1	Een angst voor juridische procedures	22
5.2	Een verschil in tempo	22
5.3	De dynamiek binnen het team en met de omgeving	24
5.4	De plek waar conflict zich afspeelt	26
6	Analyse en aanbevelingen.....	29
6.1	Zekerheid versus werkbaarheid	29
6.2	Inclusiviteit	30
7	Referenties.....	32

1 INTRODUCTIE

Het selecteren van een 'juiste' of 'beste' infrastructuuroplossing is een vak apart, zeker in het geval van grote infrastructuuropgaven. Wat nu wordt besloten, wordt pas jaren later gebouwd, in een wereld waarvan men er op het moment van besluiten nog niet weet hoe deze eruit ziet. Daarnaast brengen grote projecten complexe belangenvelden met zich mee. Wat voor de één een goede optie is, ziet de ander als onaanvaardbaar. Verschillende definities van het algemeen- en lokaal belang spelen hierin een belangrijke rol. Om dergelijke besluitvormingsprocessen te faciliteren en tot betere besluitvorming te komen, richten overheden speciale processen in (Dorren et al., 2018). Ook in Vlaanderen kent men sinds 2015 zo'n proces, in de vorm van het decreet betreffende complexe projecten. Dit decreet bestaat uit verschillende processtappen die overheden kunnen nemen om al trechterend van een breed scala aan mogelijke infrastructuuroplossingen naar een oplossing toe te werken.

Dit rapport is het vierde en laatste luik in een onderzoeksproject wat de praktijk van het decreet complexe projecten onderzoekt, en erop reflecteert door een vergelijking te maken met andere besluitvormingssystemen. Dit luik richt zich op de processtructuur die het decreet complexe projecten voorstelt. Een proces volgens het decreet bestaat uit vier stappen. De eerste is de verkenningsfase, waarin een probleemdefinitie wordt opgesteld. In de daaropvolgende onderzoeksfase kijkt men welke oplossing het best bij dit probleem past. Vervolgens wordt deze oplossing verder uitgewerkt in de uitwerkingsfase, welke tot slot uitmondt in de uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase wordt de uitgewerkte oplossing daadwerkelijk gerealiseerd. Dit rapport richt zich op wat in Vlaanderen de 'Onderzoeksfase', en in Nederland de 'Verkenningsfase' heet. In deze fase worden verschillende bouwopties met elkaar vergeleken om uit te zoeken hoe een project het beste vorm kan krijgen. In deze fase vindt, met andere woorden, het keuzeprocess plaats.

Een belangrijke vraag is welke impact de aanwezigheid van de door de Vlaamse en Nederlandse overheden gehanteerde processtructuren hebben op het proces van het kiezen van een infrastructuuroplossing. Om dit inzichtelijk te maken, vergelijken we de werking van het decreet complexe projecten met de werking van het Nederlandse Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. We doen dit op basis van etnografische observaties tijdens de projectmanagementteamvergaderingen en publieksbijeenkomsten van twee Vlaamse en een Nederlands infrastructuurproject. Door deze vergelijking tussen verschillende systemen maken we inzichtelijk hoe bepaalde proceskeuzes het verloop van een proces vormen. Aan de hand van deze inzichten worden vervolgens aanbevelingen geformuleerd voor vervolgprouwen.

In de rest van dit rapport zal eerst worden beschreven hoe de vergelijking van de Vlaamse en Nederlandse systemen is opgezet. Dit deel beschrijft hoe processen worden vergeleken op basis van regels, omgevingsfactoren en actoren. Deze drie dimensies zullen vervolgens elk afzonderlijk worden behandeld. Deze reflecties zullen laten zien hoe verschillen in plansystemen en context het verloop van een proces beïnvloeden, wat de basis is voor een drietal aanbevelingen om de werking van projectmanagementteams te optimaliseren. Ten eerste bevelen we aan we aan de communicatie tussen het projectmanagementteam en het kabinet transparanter en voorspelbaarder te maken. De tweede aanbeveling is om aan het begin van het proces richtlijnen voor de looptijd van verschillende processtappen overeen te komen. De derde



2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Infrastructuurprocessen zijn complexe processen, waarin een veelheid aan actoren gedurende vaak jarenlange processen werken aan een beleidsvraagstuk in een context van verschillende, op elkaar inhakende planycycli en juridische kaders. Om deze wereld te analyseren, hanteren we de volgende strategie.

2.1 HET ANALYSEREN VAN EEN SYSTEEM

Rhodes et al. (2011) beschrijven een systeem als een geheel wat te ontleden is in drie componenten: regels, omgevingsfactoren en actoren. **Regels** zijn in de eerste instantie wetten en beleidsregels, maar ook professionele waarden, sociale normen en governance-structuren (Rhodes et al., 2011, pp. 11-13, 118; Thornton & Ocasio, 2008). Meer praktisch beschouwd betekent dit dat er twee categorieën regels bestaan: *interaction rules* die bepalen hoe partijen met elkaar interacteren, en *arena rules*, die de kaders waarbinnen actoren met elkaar interacteren bepalen, alsook wie toegang heeft tot het proces (Koppenjan & Klijn, 2004). Een voorbeeld van een interaction rule is een hiërarchie binnen een proces. Een voorbeeld van een arena rule is een wet die voorschrijft dat burgers op bepaalde momenten in een proces recht hebben op inspraak. **Omgevingsfactoren** zijn de overige kenmerken van de omgeving waarin procesdeelnemers zich bevinden. Omgevingsfactoren kunnen fysiek zijn, zoals bijvoorbeeld bestaande bouw, maar kunnen ook minder tastbare zaken als een economische crisis betreffen. Hierbij geldt dat procesdeelnemers sommige omgevingsfactoren als belangrijker dan andere beschouwen (Rhodes et al., 2011). **Actoren** zijn individuen die zich binnen de context van regels en omgevingsfactoren bepaalde doelen nastreven in een gezamenlijk proces. Niet alleen de organisatie die zij vertegenwoordigen bepaalt hoe zij zich gedragen, maar ook meer persoonlijke kenmerken zoals opleiding en persoonlijkheid. In interactie bepalen deze elementen de vorm die beleid uiteindelijk krijgt. De grens van het systeem wordt bepaald door de invloed die verschillende onderdelen van het systeem hebben op beleid. Dat wil zeggen: wat maakt dat iets tot een systeem wordt gerekend, hangt af van of datgene invloed heeft op de uiteindelijke totstandkoming van beleid. Een systeem kan dus uit veel verschillende soorten componenten bestaan, en groeit of krimpt vaak gedurende een proces.

Voor de analyse van de werking van planningssystemen zoals het decreet complexe projecten is het dus belangrijk om niet alleen te kijken naar de regels zoals deze op papier staan, maar ook naar de context waarin deze regels zich bevinden. Zo gaan we ook in dit rapport te werk: we vergelijken twee gelijksoortige systemen die overeenkomen op verschillende dimensies. Het rapport begint met een analyse van regels – in dit geval de voorgeschieden processtructuren – om vervolgens te analyseren hoe omgevingsfactoren en actoren de werking van deze regels bepalen en vice versa. Dit doen we aan de hand van observaties en een analyse die zich primair richt op de reacties van procesdeelnemers.

2.2 CASUÏSTIEK

Voor het verzamelen van onze observaties hebben we bijeenkomsten geselecteerd die onderdeel waren van drie grote infrastructuurprojecten: twee in Vlaanderen en één in Nederland. De geraamde budgetten van deze projecten lagen op het moment van schrijven tussen de €0,5 en €1,5 miljard. Aan het begin van de onderzoeksperiode waren alle drie de projecten in een verkennende fase. Dat wil zeggen dat de projectdoelstellingen in grote lijnen al vaststonden. Het doel van de verkennende fase was om verschillende manieren om deze doelstellingen te bereiken naast elkaar te leggen en uiteindelijk een keuze te maken. In dit rapport leggen we de onderzoeksfasen van de drie projecten naast elkaar.

Hoewel Nederland en Vlaanderen buurlanden zijn, verschillen de beleidsculturen in beide landen sterk van elkaar. Nederland wordt veelal gezien als een land met een zeer sterke cultuur van beleidsanalyse (van Nispen & Scholten, 2015). Er is een lange traditie van het integreren van analyses in beleidsprocessen, alsook een relatief groot aantal onafhankelijke agentschappen die beleid evalueren. Besluitvorming zou relatief technocratisch kunnen worden genoemd. In Vlaanderen heeft besluitvorming daarentegen een politieke karakter. Beslissingen zijn 'primaire het resultaat van politieke onderhandelingen', waardoor er minder ruimte is om zaken als analyses mee te laten wegen in beleidsprocessen (Fobe, de Peuter, Petit Jean, & Pattyn, 2017, p. 51).

2.3 OBSERVATIEONDERZOEK

Voor dit onderzoek is gekozen voor een etnografische onderzoeksopzet. Een etnografisch design stelde ons in staat om een beleidsproces over een ruimere tijd te volgen. Zo konden we interacties tussen verschillende ideeën over analysegebruik observeren, en zien hoe de interpretatie van ex ante analyses door actoren veranderde doorheen de tijd. Een etnografisch design stelde ons in staat om analysegebruik in een breed scala aan situaties en door een brede waaier aan actoren waar te nemen.

Het tweede voordeel van een etnografisch onderzoeksdesign is dat we op deze manier voorbij reconstructies door procesdeelnemers konden kijken. Als mensen aan het eind van een proces wordt gevraagd om een proces te reconstrueren, hebben zij de neiging om een 'essentialistische' of geïdealiseerde, coherente samenvatting van het geheel te geven (Czarniawska, 1997; Dorren, Forthcoming; Portelli, 1991). Procesuitkomsten worden echter net zo goed vormgegeven door onverwachte gebeurtenissen, inconsistenties en de doodlopende zijsporen die in zo'n samenvatting verdwijnen (Dorren, Böhme, et al., 2020). Door ter plekke aanwezig te zijn, kregen we een beter beeld van de dagelijkse praktijk van infrastructuurbesluitvorming en analysegebruik (Vagle, 2016, p. 58). In het overige deel van deze methodesectie zullen we eerst bespreken in welke context we ons etnografische onderzoeksdesign hebben toegepast. Daarna leggen we uit hoe we de verzamelde data hebben geanalyseerd door te focussen op geobserveerde reacties op verschillende onderdelen van ex ante analyses.

Tussen november 2017 en juli 2019 hebben we twee typen bijeenkomsten bij kunnen wonen. Ten eerste interne bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten waren hoofdzakelijk vergaderingen van de projectmanagementteams. Deze teams kwamen in de regel eens per twee weken samen om de voortgang van het project te bespreken, elkaar op te hoogte te brengen van ieders' activiteiten, en te besluiten over

de koers van het project. De projectmanagementteams waren ambtelijke teams, die ongeveer eens per half jaar verantwoording aflegden aan een politieke stuurgroep. De inhoud van projectmanagementvergaderingen was zeer divers. Teams bespraken alles van verkeersstudie tot website-layouts en van budgetaanpassingen tot teamuitjes. Het tweede type bijeenkomsten waren publieke bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten waren in de regel bedoeld om geïnteresseerden en belanghebbenden te informeren over de voortgang van het project, of om hun input op te halen voor specifieke onderdelen van het project. Er werden bijvoorbeeld onderzoeksresultaten voorgesteld, of mensen gevraagd om hun ideeën over oplossingsrichtingen op kaarten van het projectgebied in te tekenen. Voor twee casussen hadden we toegang tot zowel interne als publieke bijeenkomsten. Voor de derde casus hadden we alleen toegang tot publieke bijeenkomsten. In dit rapport baseren we ons hoofdzakelijk op projectmanagementteammeetings.

In totaal zijn 74 vergaderingen bijgewoond, die in totaal ongeveer 200 uur duurden. Tijdens het verzamelen van de data is ook begonnen met data-analyse. Toen deze geen substantiële nieuwe inzichten meer opleverde, is gewacht op een logisch moment in het proces, waarna de observaties zijn beëindigd.¹

De primaire manier van data verzamelen was door middel van notities. Omdat veel van de bijeenkomsten in een statische setting plaatsvonden – aan een vergadertafel – zijn deze hoofdzakelijk met een laptop gemaakt. Notities bestonden uit beschrijvingen van gebeurtenissen in korte zinnen of sleutelwoorden. Waar nodig werden deze na de bijeenkomst uitgebreid om nuances optimaal te vatten. Door de vrij statische setting van de meeste bijgewoonde bijeenkomsten, lag de nadruk van deze notities hoofdzakelijk op wat mensen zeiden en hoe zij interacteerden. Hierbij hebben we bijvoorbeeld gelet op toon en non-verbale communicatie. Daarnaast bevatten notities details over de setting en locatie van bijeenkomsten.

Omdat we geen rol hadden in bijeenkomsten anders dan ze te observeren, konden we een relatieve afstand bewaren van hetgeen we observeerden (Ybema & Kamsteeg, 2009). Om er zeker van te zijn dat we de inhoud van processen goed begrepen, voerden we na observatiesessies soms korte gesprekken met deelnemers.

2.4 DATA-ANALYSE

Beleidsprocessen bestaan uiteindelijk uit gedrag, al dan niet gevormd door bestaande normkaders, omgevingsfactoren etc. (Thornton & Ocasio, 2008). Gedrag wordt soms bepaald door bewuste afwegingen, maar is ook vaak spontaan en reactief. Hierom hebben we gekozen voor een analysestrategie die focust op reacties van procesdeelnemers op elkaar en op gebeurtenissen. In deze reacties is vervolgens gezocht naar patronen welke te linken waren aan de regels, omgevingsfactoren of actoren van elk van de twee systemen.

Data-analyse is gebeurd in NVivo 12. Stappen en overwegingen omtrent coderingen zijn genoteerd in memo's. Coderen vond plaats in een aantal ronden. In een eerste ronde is zijn observaties gelabeld om aan te geven waar deze plaatsvonden, wie sprekers waren, om wat voor type bijeenkomst het ging en

¹ Glaser and Strauss (1967) en Schwartz-Shea and Yanow (2009) noemen dit 'saturation', en beschrijven hoe dit het moment is om observaties te beëindigen.

3 REGELS: DE TWEE SYSTEMEN OP PAPIER

Op papier komen de systematiek van het Vlaamse decreet complexe projecten en het Nederlandse MIRT redelijk overeen. Dat is wellicht niet verrassend, gezien het MIRT een belangrijke inspiratiebron was voor het decreet complexe projecten (Commissie Investeringsprojecten, 2010). Er zijn echter een aantal verschillen.

3.1 HET VLAAMSE DECREET COMPLEXE PROJECTEN²

Het decreet complexe projecten is in 2015 in werking getreden in Vlaanderen. Sindsdien wordt een elftal projecten volgens deze processtructuur uitgevoerd.³ Het decreet complexe projecten staat een structuur voor die uit vier fases en drie beslismomenten bestaat. Het decreet complexe projecten is voor geen enkel type project verplicht gesteld. In plaats daarvan kunnen overheden er vrijwillig voor kiezen de processtructuur te volgen. Het is wel zo dat alleen bepaalde projecten in aanmerking komen. Volgens de definities van het decreet, is het bedoelt voor 'een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces'. Uiteindelijk beslist de Vlaamse Regering, provincieraad of gemeenteraad of een project in aanmerking komt voor het doorlopen van de procedure. Het decreet complexe projecten bestaat uit een viertal fasen. De **verkenningsfase** is de eerste fase van het proces, en dient ter voorbereiding van het nemen van de zogeheten startbeslissing. De startbeslissing is het document waarin de kaders van de onderzoeksfase worden geschetst. Dit zijn inhoudelijke kaders, zoals een beschrijving van de opgave en het projectdoel, maar ook procedure-afspraken. Op inhoudelijk gebied stelt men in de verkenningsfase een beschrijving van het project op, en bestudeert men de beleidsopgave en het beoogde projectgebied om in te kunnen schatten of een project zinvol zou zijn. Hierbij hoort ook dat wordt ingeschat welke middelen nodig zijn voor het realiseren van het project. Wat procesafspraken betreft, ontwerpt men in de verkenningsfase de structuur voor de rest van het proces, met een nadruk op het aankomende keuzeprocess. Dit betekent dat participatie wordt georganiseerd, een stakeholderanalyse wordt gemaakt en overeenkomsten met bijvoorbeeld overheden en studie bureaus worden afgesloten. Ook wordt een van de betrokken overheden als projecteigenaar aangewezen.

De projecteigenaar neemt vervolgens, indien het inderdaad zinvol lijkt om een project te gaan uitwerken en uitvoeren, een zogeheten startbeslissing. Met deze startbeslissing begint **de onderzoeksfase**, waar de vergelijking in dit rapport zich hoofdzakelijk op richt. In deze fase wordt onderzoek gedaan naar de oplossing die het beste bij de opgave in de startbeslissing past. Deze fase begint met het concretiseren van de processtructuur, welke wordt vastgelegd in een openbare procesnota. Waar in de verkenningsfase vooral de grote lijnen van het proces worden geschetst, wordt nu in meer detail beschreven hoe het proces er uit zal gaan zien, en wie welke functies uit zullen voeren. Projectmanagementteams kunnen uit verschillende rollen bestaan, maar het team dient multidisciplinair te zijn. Dat wil zeggen dat er, afhankelijk van de aard van het project, verschillende typen ambtenaren en experts kunnen aanschuiven

² De informatie in deze sectie is gebaseerd op de online handleiding bij het decreet complexe projecten, zoals deze *op het moment van schrijven* vinden op complexeprojecten.be.

³ Op het moment van schrijven, volgens complexeprojecten.be.

voorkeursbesluit kan gedurende zestig dagen worden gereageerd tijdens het openbaar onderzoek. De overheid is verplicht op de dan binnenkomende opmerkingen te reageren in een antwoordnota.

Naast burgers en belanghebbenden worden gedurende de onderzoeksfase ook verschillende adviesorganisaties geraadpleegd in een verplichte zogeheten adviesvergadering. Deze adviesorganisaties kunnen tijdens deze vergadering opmerkingen en suggesties op de alternatievenonderzoeksnota en het ontwerp van voorkeursbesluit geven. Deze worden vervolgens behandeld in een antwoordnota, waarin wordt beschreven wat er met elke suggestie is gebeurd. Tijdens de adviesvergaderingen worden vier soorten organisaties geraadpleegd: relevante beleidsdomeinen op Vlaams niveau, strategische adviesraden van het gewest en eventueel de provincie en gemeente, betrokken lokale overheden en een aantal overige organisaties zoals de NMBS als het project impact heeft op spoorvervoer of het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle als er (in de buurt van) een kerncentrale wordt gepland. Het voorkeursbesluit moet bovendien ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State. Een verplicht moment waarop naar een adviesorganisatie wordt geluisterd, is de beoordeling van de MER door de Commissie MER, een onafhankelijke afdeling binnen de Vlaamse Overheid die MER-onderzoeken op kwaliteit moet beoordelen en goed moet keuren.

De verkenningsfase eindigt met een voorkeursbesluit, waarin de Vlaamse Regering bekend maakt welke van de onderzochte varianten haar voorkeur heeft. Een vastgesteld voorkeursbesluit is een juridisch bindend besluit. Dat betekent dat het gebruikt kan worden om bijvoorbeeld grond reserveren. Wat betreft de financiering van een project, zou het volgens de handleiding bij het decreet mogelijk moeten zijn om in de onderzoeksfase duidelijkheid te krijgen over de financieringsmogelijkheden en de kosten van het project. De handleiding adviseert om hier in deze fase ook concrete plannen voor uit te werken.

De derde fase van het decreet complexe projecten is de **uitwerkingsfase**. In deze fase wordt het gekozen alternatief verder uitgewerkt tot een 'realiseerbaar project'. Het ontwerpproces wordt aanbesteed, en technische varianten op de in de verkenningsfase gekozen voorkeursvariant worden ontworpen. Van belanghebbenden en adviesraden wordt opnieuw gevraagd dat zij tijdens verplicht gestelde participatiemomenten waaronder een openbaar onderzoek reflecteren op de voorliggende ontwerpen. De uitwerkingsfase is ook het moment dat het projectteam actief op zoek gaat naar financiering. Waar budgetten eerst werden geschat, worden deze schattingen nu 'geactiveerd'. Dat wil zeggen dat concreet stappen worden ondernomen om voldoende middelen te verzamelen voor het uitvoeren van het project. De uitwerkingsfase eindigt met het projectbesluit, waarin is vastgelegd welke technische variant in de **uitvoeringsfase** zal worden gerealiseerd. Opvallend aan deze uitvoeringsfase is de aandacht voor monitoring en evaluatie. Hoewel geen verplicht onderdeel van het decreet, wordt aanbevolen om te evalueren of het project aan de gestelde verwachtingen voldoet. Dit is iets wat zelden daadwerkelijk voorkomt (Dorren et al., 2018).

3.2 HET NEDERLANDSE MIRT⁷

Anders dan bij het decreet complexe projecten, wat slechts op enkele projecten van toepassing is, is de MIRT-procedure bedoeld voor alle infrastructurele producten die de Nederlandse Rijksoverheid

⁷ De informatie in deze sectie is gebaseerd op de 'Spelregels van het MIRT' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016) en het rapport 'Plannen over Grenzen' (Dorren et al., 2018).

onderneemt of overweegt. De afweging of een project in het MIRT wordt opgenomen, maakt de Rijksoverheid in samenspraak met een aantal zogeheten MIRT-regio's. Dit proces staat verder omschreven in het in 2015 bij het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing verschenen rapport 'Plannen over Grenzen'. Het onderzoek in het Nederlandse MIRT verloopt afhankelijk van de aard van de opgave in twee of drie stappen.

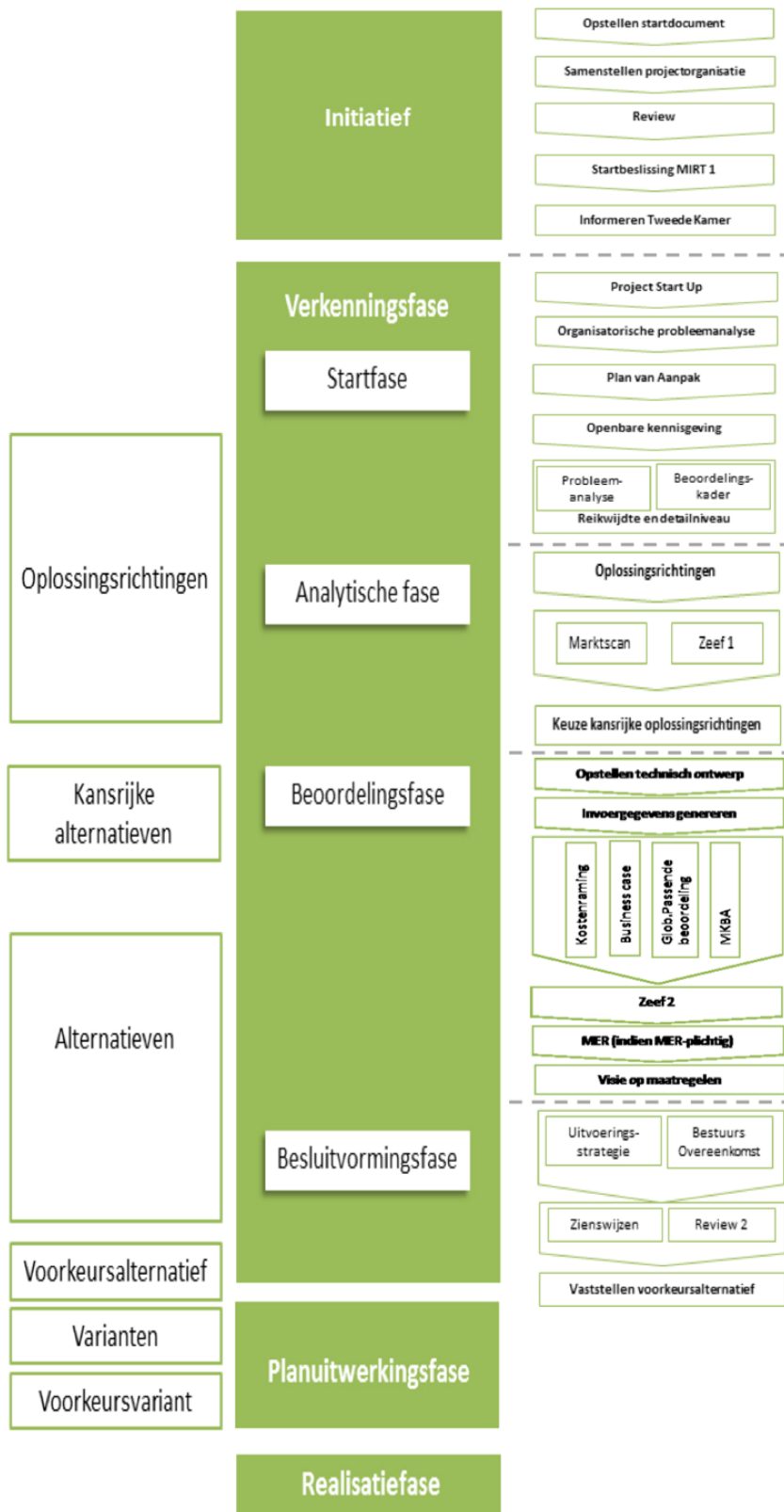
De eerste, optionele stap, is het **MIRT Onderzoek**, niet te verwarren met de Vlaamse Onderzoeksfase. Een MIRT-onderzoek wordt geïnitieerd als men zich afvraagt of een bepaalde opgave of een verwacht probleem opvolging moet krijgen in een MIRT-project. Deze fase lijkt dus eerder op de Het gaat hierbij vooral om het uitdiepen van een probleem om te zien of er actie nodig is in het kader van het MIRT. Het MIRT Onderzoek is vormvrij. Er is geen vaste vorm voor MIRT Onderzoeken, maar er zijn wel instrumenten ontwikkeld om eventueel in te zetten.

Een MIRT Onderzoek kan leiden tot een **MIRT Verkenning**, maar een MIRT Verkenning kan ook op zich worden gestart. De aanleiding kan dus een MIRT Onderzoek zijn, maar bijvoorbeeld ook een de uitkomst van een netwerkanalyse zoals de Nederlandse uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat deze periodiek uitvoert (Minister van Infrastructuur en Milieu, 2017). Waar het MIRT Onderzoek vooral dient om de probleemstelling helder te krijgen, dient de MIRT Verkenning net als de Vlaamse Onderzoeksfase om de beste oplossing voor een probleem te selecteren.

Net als bij de Vlaamse onderzoeksfase, wordt de MIRT Verkenning uitgevoerd op basis van een startbeslissing waarin de opgave en de geplande aanpak voor de Verkenning worden beschreven. Als specifiek aandachtspunt voor de startbeslissing worden zogeheten 'meekoppelkansen' genoemd. Dit wil zeggen dat de overheid expliciet wordt aangemoedigd om in een vroeg stadium (tijdens het opstellen van de startbeslissing) in kaart te brengen hoe het project kan worden versterkt door synergiën met ander beleid. Ook bevat de startbeslissing, anders dan de Vlaamse evenknie, een strategie voor risicomangement. In de Spelregels van het MIRT schrijft de overheid dat zij er naar streeft dat verkenningen maximaal twee jaar duren. Bij de Verkenning moet aan de start zicht zijn op 75% van de financiering. Met andere woorden: van 75% van het gealloceerde budget moet al duidelijk zijn waar het eventueel vandaan zou komen.

De Spelregels van het MIRT bevatten geen aanwijzingen voor het inrichten van een projectmanagementteam of het instellen van een stuurgroep. Wel stellen de spelregels dat beslissingen zoals de startbeslissing en de projectbeslissing in het BO-MIRT, een jaarlijks bestuurlijk overleg tussen de Rijksoverheid en regionale overheden waarin de voortgang van alle lopende onderzoeken en projecten die onderdeel zijn van het MIRT worden besproken. In een door Rijkswaterstaat⁸ opgestelde handleiding (Rijkswaterstaat, 2018a) wordt wel zeer uitgebreid uiteengezet hoe een verkenning organisatorisch zou moeten worden ingericht. Dit document stelt dat een projectgroep vertegenwoordigers van alle betrokken overheden, externe deskundigen en uitvoeringsorganisaties zou moeten bevatten. Leidend bij het samenstellen van de projectgroep is dat 'inhoudelijke activiteiten, identificeren marktbetrokkenheid, contractbeheersing, projectmanagement, processturing, duurzaamheid, communicatie met de omgeving

⁸ Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Zij heeft de rol van 'netwerkbeheerder', wat inhoudt dat zij is uitgerust met de taak Nederlandse rijkswegen, vaarwegen, en wateren te onderhouden, maar ook te ontwikkelen. Hoewel Rijkswaterstaat niet zelfstandig besluit over de voorbereiding van infrastructuur, adviseert zij het ministerie wel over knelpunten, en speelt een actieve rol in projectteams van MIRT projecten.



Figuur 1: Schematisch overzicht van de MIRT-verkenning (uit Rijkswaterstaat, 2018a).

Ook voor een MIRT Verkenning is onderzoek essentieel. De verkenning resulteert, net als de Vlaamse Onderzoeksfase, in een rapport waarin verschillende projectalternatieven met elkaar worden vergeleken. Een aantal onderzoeken zijn verplicht. Ten eerste wordt, net als in Vlaanderen, een MER en een MKBA uitgevoerd om alternatieven te vergelijken. In het MIRT gebeurt dat in de regel als onderdeel van zeef 2. Hoewel de exacte term niet in de spelregels voorkomt, richten onderzoeken tijdens de MIRT Verkenning zich ook op het strategisch niveau: 'er dient op hoofdlijnen inzicht te worden geboden op de effecten van de mogelijke oplossingsrichtingen. Het gaat hierbij nog om een goed onderbouwde indicatie, gekoppeld aan de opgave, niet om de cijfers achter de komma' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016, p. 38). Hoe deze studies moeten worden uitgevoerd, is voor het MIRT vastgelegd in uitgebreide handleidingen (Rijkswaterstaat, 2018a, 2018b).

Ook in het MIRT participeert een veelheid aan individuen en instanties, afhankelijk van het type project.⁹ Een verplicht onderdeel van de MIRT Verkenning is sowieso het opstellen van een participatieplan. Hierin wordt uiteengezet hoe burgers, bedrijven, niet direct betrokken bestuurders en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij het proces. Ook is de overheid verplicht om te documenteren en communiceren hoe zij participatie in besluitvorming heeft meegenomen. Voor participatie is een werkboek omgevingsmanagement opgesteld. Verder wordt een stakeholderanalyse aangeraden, waarin de verschillende belanghebbenden, hun belangen, onderwerpen waar zij waarschijnlijk een belang bij hebben en hun mogelijke invloed op het project in kaart wordt gebracht. Ook in Nederland dient een MER te worden goedgekeurd door een commissie MER. Daarnaast voert een onafhankelijke afdeling binnen Rijkswaterstaat een zogeheten 'gate review' uit, waarbij wordt bekeken of het proces en de onderzoeken van voldoende kwaliteit zijn.

Ook de MIRT Verkenning resulteert in een keuze voor een geprefereerd alternatief, in Nederland de Voorkeursbeslissing genoemd. Deze bevat een omschrijving en toelichting van het gekozen alternatief. Dit rapport wordt met ondersteunende onderzoeken worden een of twee maanden voorafgaande aan de jaarlijkse bespreking van het totaal aan MIRT project en in de Tweede Kamer openbaar gemaakt. De Tweede Kamer kan deze gebruiken om de minister te controleren en besluiten te bevragen. Voorkeursbeslissingen worden in principe tijdens de jaarlijkse BO MIRT genomen door alle betrokken bestuurders.

Net als in het Vlaamse proces, volgt op dit trechterende proces een uitwerkingsfase waarin een voorkeursoplossing wordt uitgewerkt zodat deze tot slot kan worden gerealiseerd. Deze fase, die in Nederland de '**planuitwerkingsfase**' heet, bestaat ook weer uit verschillende studies en participatie. Hoewel gedurende alle fasen van de MIRT Verkenning zienswijzen kunnen worden ingediend, kan alleen juridisch bezwaar worden gemaakt tegen een project waarvoor een Tracébesluit is genomen, wat wil zeggen dat aan het eind van de planuitwerkingsfase bezwaar kan worden gemaakt. Door de bevoegde bewindsperso(o)n(en) wordt in overleg met de betrokken decentrale overheden door middel van een Projectbeslissing bepaald of het project of programma overgaat naar de **realisatiefase**.

⁹ In Nederland is op de aanleg van nationale spoor- water of autowegen de zogeheten tracéwet van toepassing. Deze wet schrijft een aantal verplichte processtappen voor. Een MIRT-proces kan er dus iets anders uitzien, afhankelijk van de toepassing van deze wet.

3.3 DE VERSCHILLEN TUSSEN DE ONDERZOEKSFASE EN DE MIRT VERKENNING

Na het lezen van bovenstaand overzicht van de processen van de Vlaamse Onderzoeksfase en de Nederlandse MIRT Verkenning vallen op het eerste gezicht wellicht vooral overeenkomsten op. Hoewel sommige stappen in een net iets andere fase worden genomen of net een andere naam hebben, betreft het in beide gevallen een trechterend proces met ruimte voor participatie en een centrale rol voor onderzoeken, waarin de bestuurder uiteindelijk kiest. Wat wel opvalt, is dat de structuur van de MIRT Verkenning meer op het proces an sich focust, waar de richtlijnen voor de Onderzoeksfase meer ruimte lijken te laten voor projectspecifiek maatwerk. Waar men in Nederland in groot detail de verschillende fasen van een analyseproces uitwerkt inclusief overzicht van hoe lang deze fasen mogen duren, lijkt de Vlaamse handleiding meer gefocust op het tot stand brengen van een alternatievenonderzoeksnota waarbij bepaalde randvoorwaarden worden geborgd, maar de precieze invulling meer aan het projectteam wordt gelaten. Tabel 1 (volgende pagina) bevat een overzicht van de meest opvallende verschillen tussen de Vlaamse Onderzoeksfase en de Nederlandse MIRT Verkenning. In het volgende deel zullen relevante verschillen in de context waarin deze regels opereren worden beschreven.

Tabel 1: Verschillen tussen de Onderzoeksfase en de MIRT Verkenning

Procesfase	Decreet complexe projecten	MIRT
Algemeen	Het decreet wordt toegepast op vrijwillige basis, maar niet elk project komt in aanmerking.	Infrastructuurprojecten waar de Rijksoverheid aan meebetaalt volgen de MIRT procedures.
Algemeen	Betrokkenheid van andere overheden bij de besluitvorming is decretaal bepaald, gaat via adviesvergadering.	Het ruim betrekken van andere overheden wordt aangeraden, maar is niet verplicht.
Algemeen	Transparantie is expliciet een kernwaarde en de handleiding bevat veel verplichtingen voor communicatie, zoals het bouwen van een projectwebsite om documenten te delen.	Transparantie speelt een minder prominente rol in de handleiding. Invulling van dit begrip lijkt meer aan de projectteams te zijn.
Verkenningfase (VLD), Onderzoeksfase (NL)	De Verkenningfase verloopt volgens een vaste vorm.	De Onderzoeksfase is volledig vormvrij, maar er zijn handleidingen beschikbaar met suggesties.
Onderzoeksfase (VLD), Verkenningfase (NL)	Meekoppelkansen (raakvlakken met ander beleid) worden pas later onderzocht.	Specifiek aandacht voor meekoppelkansen in de startbeslissing.
Onderzoeksfase (VLD), Verkenningfase (NL)	Geen vaststaande termijn voor de duur van de onderzoeksfase	Streeftijd van 2 jaar voor de verkenning.
Onderzoeksfase (VLD), Verkenningfase (NL)	Geen risicostrategie in startbeslissing	Wel een risicostrategie in startbeslissing
Onderzoeksfase (VLD), Verkenningfase (NL)	Inschatten budget, vrije schatting, pas concreet in uitwerkingsfase	Verplicht zicht op financiering aan het begin van de Verkenning
Onderzoeksfase (VLD), Verkenningfase (NL)	Ontwerpen processtructuur in verkenning	Processtructuur ligt vast, en wordt aan aanbestedende partij overgelaten
Onderzoeksfase (VLD), Verkenningfase (NL)	Verschillende overheden kunnen projecteigenaar zijn.	Betalende partijen praten mee, maar rijksoverheid is altijd projecteigenaar.

////////////////////////////////////

(Wolf et al., 2020). Hierom is, zoals te lezen op de website van het team complexe projecten, het creëren van een oplossing met draagvlak of het vinden van draagvlak voor een oplossing een van de kerndoelstellingen van het decreet complexe projecten. Op deze manier hoopt men er voor te zorgen dat er minder gebruik wordt gemaakt van beroepsmogelijkheden.

Ook Nederland kent uiteraard projecten die controversieel zijn, waartegen gedemonstreerd wordt of die zeer grote vertraging oplopen. Hoewel dit zich wel heeft vertaald in een planproces wat gaandeweg meer open is gaan staan voor zaken als burgerparticipatie (Vries, 2005), blijft de Nederlandse besluitvorming redelijk technisch georiënteerd (De Vries, 2002) en zijn protesten vaak lokaal.

4.3 DE SAMENSTELLING VAN HET PROJECTMANAGEMENTTEAM

De samenstellingen van de projectmanagementteams verschilden in Nederland en Vlaanderen. In Nederland bestond het projectmanagementteam uit vertegenwoordigers van alle partijen die meebetaalden aan het beleid. In dit specifieke geval betekende dit dat er ambtelijke vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, regionale en lokale overheden zitting hadden in het team. Deze partijen betaalden niet altijd mee aan de hoofdoplossing; soms financierden zij alleen flankerend beleid. Deze organisaties waren ook allen vertegenwoordigd in een stuurgroep, die bestond uit de politieke eindverantwoordelijken van bijvoorbeeld het ministerie of een provincie. Het projectmanagementteam legde op gezette tijden verantwoording af aan deze stuurgroep.

In Vlaanderen bestond het projectmanagementteam alleen uit vertegenwoordigers van de Vlaamse Overheid. Dit was ook de enige overheid die in de startbeslissing van dit specifieke project werd genoemd als betalende partij. Andere overheden zoals bijvoorbeeld de gemeente op wiens grond het project zou worden gerealiseerd, zaten enkel in de stuurgroep.

Tabel 2: Omgevingsfactoren van invloed op het verloop van processen in Nederland en Vlaanderen

Factor	Nederland	Vlaanderen
Verhouding politiek - ambtenaar	Ambtenaren zijn onderdeel van een ministerie met een minister (politicus) aan het hoofd. Ambtenaren werken direct voor de minister.	Er zit een kloof tussen het ambtelijk deel van het ministerie en het kabinet.
Verhouding politiek -burger	Meer technocratische plantraditie met weinig inspraak.	Geschiedenis van animositeit tussen politiek en burger in infraprocessen.
Relatie tot andere overheden	Gemeenten en provincie zaten in het projectmanagementteam.	Enkel de Vlaamse Overheid zat in het projectteam.

hoofdbron van zorgen in Nederland de tijd was. Als we kijken wat er onder codes als 'uiting van een bezorgdheid' staat, komen we bij het Nederlandse projectteam vooral uitspraken tegen als:

De projectmanager maakt zich nog zorgen over de voortgang van twee sub-projecten, en heeft daarover voor de vergadering al contact gehad met het verantwoordelijke lid van het projectmanagementteam, welke heeft gezegd dat er ook in die projecten hard wordt gewerkt. De projectmanager zegt dat hij dat ook wel gelooft, 'er is alleen nog geen resultaat.' De zorg is wel dat er resultaat moet zijn voor juni, 'omdat er anders weer problemen komen met het raamcontract.'

De manager van het sub-project zegt dat ze op de resultaten van project X9 wacht, en wil alles dan aan X10 koppelen. De projectmanager vraagt naar de tijdsplanning. Hij zegt dat hij toch graag een a4tje zou hebben met de benadering en een financiële indicatie. Dat zou over twee weken af moeten zijn, want alles wat dan niet in concept af is kan niet meegenomen in de bestuurlijke vergadering.

'En net nu het allemaal wat concreter begint te worden, zeggen we dan tegen projectleiders 'we willen jullie activeren, maar we verzetten deze bijeenkomst drie maanden te verzetten'. Hij zegt dat hij dat 'thuis' heel lastig uitgelegd krijgt. Dit lijkt meer op een zomerslaap of de algehele slaapstand'

In de categorie 'reacties' was er zelfs een code voor reacties die neerkwamen op 'we moeten tempo maken' die vrijwel alleen op de Nederlandse casus werd toegepast, bijvoorbeeld in deze anekdote uit een projectmanagementteamvergadering:

De discussie is erg levendig, mensen reageren snel op elkaar. Een van de teamleden merkt op dat de projectmanager erg moeilijk is gaan kijken. Hij bevestigt dit, en legt uit dat hij denkt 'dat het nog heel lang gaat duren op deze manier.' Hij wil iedereen vragen om voor vannacht (lucht) input door te geven via de mail, zodat ze nu verder kunnen naar het volgende agendapunt.

Of in deze scene tijdens een sessie over de planning van sub-projecten.

Een van de teamleden zegt dat hij zich zorgen maakt over vertraging, omdat de scope van sommige projecten nog nergens helder is gedefinieerd. Als gezegd wordt dat er wel overall planningsblokjes staan, zegt hij 'papier is geduldig'.



contact tussen het projectmanagementteam en de minister verliep nooit rechtstreeks, maar altijd via het kabinet van de minister. Van dit kabinet was ook niet iedereen direct op de hoogte van de agenda van de minister:

Een van de projectmanagementteamleden vraagt of het kabinet nog wil afstemmen met de toekomstige coalitie. Een ander lid zegt dat hij dat aan zijn contact bij het kabinet had gevraagd, en dat die had gezegd dat er al 'boven zijn hoofd' overlegd is. het lid zegt dat hij naar het kabinet zal benadrukken dat het project op de volgende ministerraad op de agenda moet staan, maar dat hij denkt dat het wel goed komt. Behalve als ze het een dag van tevoren pas aan de agenda toevoegen. 'Dat was vorige keer ook, met een paarhonderd MB's aan bijlagen', zegt hij. Een ander teamlid schudt zijn hoofd: 'dat kun je niet doen'.

Een aantal weken later vertelt de projectmanager dat er toch uitstel komt:

Een van de ministers wilde niet besluiten. De reden weet de projectmanager niet, en zijn contact bij het kabinet ook niet. Ze hebben ook niks op Twitter zien staan. Het team moet het nu doen met 'de belofte dat [de ministers] binnenkort iets beslissen.' Maar dat kan volgens de manager alsnog twee dingen betekenen: 'dat ze niks besluiten of dat ze iets besluiten.'

Zoals in deze scenes wordt geïllustreerd, probeerden de projectmanagementteamleden vaak in te schatten wat de agenda van de minister zou zijn, om zo grip op het proces te krijgen. Daarnaast probeerden zij de besluitvorming actief te versnellen door de minister er via zijn kabinetsmedewerkers op de consequenties van later besluiten te wijzen:

De manager gaat verder over de timing. Hij zegt dat ze in november wel een voorkeursbesluit nodig hebben, omdat ze anders een half jaar vertraging oplopen. Hij zegt dat er wel een zinnetje over het project in de septemberverklaring van de minister-president stond. Hij zegt dat er nog geen overleg staat waar het project gepland staat. De groep uit haar zorgen, en benadrukt dat het belangrijk is om nu druk te zetten. De manager zegt dat ze al wel kunnen beginnen met de voorbereidingen voor de studies daarna.

De in dit voorbeeld aangehaalde discussie over plannen is, naast een voorbeeld van het proces proberen te versnellen, ook exemplarisch voor hoe de relatie tot politieke besluitnemers er voor zorgde dat het Vlaamse projectmanagementteam vaak vergaderingen vulde met het aanpassen van de procesplanning op basis van verschillende scenario's waarin de politiek steeds op een ander moment zou beslissen.

van organisatie 4] zegt dat veel projecten in het voortgangsoverzicht op 'oranje' staan. [Teamlid van organisatie 2] zegt dat volgens hem veel acties gewoon op groen moeten staan. [Teamlid van organisatie 4] vraagt of hij bedoelt dat de acties op groen staan qua voortgang, of dat ze het beoogde resultaat gaan hebben? [Teamlid van organisatie 2] zegt dat ze nu bezig zijn met het realiseren van voortgang van het project. [Teamlid van organisatie 4] werpt tegen dat ze benieuwd is naar de rest van het voortgangsrapport, want 'jij hebt blijkbaar het beeld dat alles goed gaat, maar ik niet'.

In deze discussie, die gaat over het interpreteren van een adviesrapport, worden zowel inhoudelijke afwegingen (zoals de interpretatie van het rapport) als meer politiek georiënteerde afwegingen (de manier waarop de stuurgroep dit rapport gaat opvatten) aangevoerd. De discussie laat, met andere woorden, zien dat teamleden hun thuisorganisatie niet alleen inhoudelijk-technisch vertegenwoordigen, maar ook politieke belangen borgen. Zowel politieke als inhoudelijke conflicten speelden zich hierom grotendeels binnen de projectteamvergadering af.

In de Vlaamse projectteamvergaderingen kwamen dezelfde conflictgerelateerde codes terug. In dit geval betrof het echter geen interne conflicten, maar externe conflicten. Grote meningsverschillen over de inhoud van het project bestonden niet zozeer binnen het projectteam, maar tussen de projectteam en actoren in haar omgeving. Denk hierbij aan verschil in inzicht tussen het projectteam en omwonenden, maar ook lokale besturen en het kabinet van de minister. Het feit dat conflicten vooral met externen bestonden, maakte dat deze anders verliepen. In plaats van de directe confrontatie die in het Nederlandse projectteam plaatsvond, verliepen conflicten in Vlaanderen eerder via indirecte communicatiekanalen zoals een e-mail aan een van de teamleden, een telefoongesprek met de projectmanager of via berichten in lokale en sociale media die door het projectmanagementteam werden opgepikt. Wanneer ideeën van externe conflictpartijen werden besproken, ging dit vaker gepaard met speculeren. Het was immers minder gemakkelijk om andere partijen te bevragen over hun beweegredenen. Het is daarom wellicht niet verrassend dat ontmoetingen met andere partijen in zowel de Nederlandse als de Vlaamse casussen voor meer begrip in de positie van de ander zorgden:

Een van de teamleden herinnert zich dat hij de rest van het team nog bij zou praten over zijn ontmoeting met een lokale actiegroep. Hij en een ander teamlid spreken beiden hun waardering uit voor het feit dat ze het gevoel hebben dat de leden van de actiegroep niet 'uit hun nek [kletsen]'. Ze leggen hun oor te luisteren en zeggen wat ze opvangen, ook al is dit voor een deel bij hun eigen achterban die 'meer vanuit de emotie reageert dan rationeel'. (Vlaamse casus 1)

Eenzelfde effect werd ook geobserveerd tijdens publieke bijeenkomsten. Neem bijvoorbeeld deze discussie tussen een aantal aanwezigen tijdens een workshop over een project in de haven:

[Lid van een actiegroep]: maar u zegt zelf dat schepen vaak uren liggen te wachten. Wat maakt dan die 3 uur tijdverlies door die sluis dan uit?

De man van de branchevereniging legt uit dat door een sluis gaan een risico op vertraging is, grote schepen gaan nergens ter wereld meer door sluisen. Het lid van de actiegroep lijkt het moeilijk te vinden om te geloven dat dit zo zwaar meeweegt. Een andere aanwezige voegt toe dat sluisen risico's zijn die reders niet kunnen nemen: 'Wat nou als zo'n sluis stuk gaat? Het draaiende houden van zo'n schip kost vaak tienduizenden euro's per dag, dus elk uur telt.'

De moderator van de discussie gaat naar de volgende vraag: 'hebben mensen voorstellen voor milderende maatregelen?' Het lid van de actiegroep trapt af: 'nouja, niet aanleggen natuurlijk.' 'Ja, het licht uitdoen en de sleutel weggooien,' grapt iemand. Het lid van de actiegroep nuanceert dit: 'dat zeg ik niet, maar uitbereiding bij [een andere haven] is bijvoorbeeld nooit serieus overwogen. Er is weinig creativiteit, men denkt gelijk aan bijbouwen. Men is niet zuinig met de ruimte in een dicht bebouwd Vlaanderen. De economische afweging is heel zwaar, maar er zijn ook andere zaken die meewegen. Als reders zeggen dat het economisch niet goed is om niet te bouwen, lijkt alles daar mee echter al gezegd.'

Op dit punt krijgt hij bijval van iemand met een bedrijf in de haven, die zegt dat het bijvoorbeeld wel klopt dat ze nog lang niet '24/24' draaien. Hij zegt echter ook dat de havengroei niet te stoppen is, en benadrukt het economisch belang.

[Lid van de actiegroep]: 'ik ben ook niet blind voor de voordelen van de haven, ik vraag me gewoon af of we het bestaande niet nog kunnen optimaliseren.'

Deze voorbeelden uit Vlaanderen, die laten zien hoe ontmoetingen leiden tot meer wederzijds begrip, werden bevestigd door observaties in de Nederlandse casus, waar er ondanks verschillen onderling wel een sfeer van gezamenlijk eigenaarschap van het project bestond.¹⁰ Een zelfde effect was waar te nemen tijdens een serie van publieke participatiesessies in Vlaanderen.¹¹ Hoewel onze analyses niet suggereren dat conflicten sneller zijn opgelost in situaties waar conflict intern plaatsvindt, lijkt inclusie ter bevordering van intern conflict wel een manier om conflicten overzichtelijk en beheersbaar te houden.

¹⁰ Zie voor een uitgebreide analyse het in het kader van dit onderzoek verschenen rapport 'Ex ante analyses in complexe infrastructuurprojecten. Rollen en functies'.
¹¹ Zie voor een beschrijving hiervan het rapport 'Participatie in de onderzoeksfase van complexe projecten'.

6 ANALYSE EN AANBEVELINGEN

In de voorgaande beschrijving van de manier waarop regels en omgevingsfactoren het handelen van actoren beïnvloeden, komen twee thema's naar voren. Ten eerste het thema zekerheid, welke kan worden verschaft door het aanbrengen van meer structuur in een proces. Zekerheid staat echter soms op gespannen voet met werkbaarheid. Het tweede thema is inclusiviteit, wat in deze context vooral betrekking heeft op de samenstelling van het projectmanagementteam. Op basis van deze twee thema's formuleren we in dit hoofdstuk drie aanbevelingen.

6.1 ZEKERHEID VERSUS WERKBAARHEID

Een prominent thema in de in dit rapport beschreven processen is zekerheid. In Vlaanderen is men er soms naar op zoek, in de vorm van bescherming tegen juridische procedures en duidelijkheid over het politieke besluitvormingsproces. In Nederland zorgden procedures voor houvast, maar ook voor stress doordat zij erg rigide waren. Op basis van dit inzicht komen we tot de volgende aanbevelingen voor de verbetering van de besluitvorming over Vlaamse infrastructuurprojecten.

Betrek de politiek op een voorspelbare manier.

Het contact tussen het Vlaamse projectmanagementteam en de politiek viel het best te omschrijven als onvolledig en incidenteel. Hoewel het projectmanagementteam wel een vaste contactpersoon had binnen het kabinet van de minister, waren zij vaak niet op de hoogte van de planning van de minister, nog de motieven van de minister. Dit maakte het lastig om goed te anticiperen: in de afwezigheid van inzicht in de agenda van de minister speculeerde het team over scenario's die van uitstellen om lokale politieke belangen of budgettaire redenen tot het willen stopzetten van het project liepen. Het is niet onlogisch dat de timing van een beslissing wordt bepaald door de minister, maar het proces zou gebaat zijn bij meer transparantie in de communicatie tussen projectmanagementteam en kabinet. Zij zijn immers geen politieke concurrenten, maar werken samen aan het zelfde project. Een projectmanagementteam dat beter op de hoogte is van de agenda van de minister, kan effectiever anticiperen en processen passend inrichten. Hierbij is het zaak dat het kabinet niet alleen communiceert wanneer zij wel weet wat er wanneer besloten wordt, maar juist ook wanneer dit nog niet duidelijk is.

Het verdient daarom aanbeveling om het contact tussen het projectmanagementteam en het kabinet op een voorspelbare manier in te richten. Spreek bij de aanvang van een proces de frequentie af waarmee projectmanagementteam en kabinet elkaar op de hoogte brengen, en spreek expliciet af wat er tijdens deze contactmomenten besproken wordt. Blijf deze afspraak evalueren. Het kan immers tijdens bepaalde fasen van het project nodig zijn vaker contact te hebben. Enkele voorbeelden van afspraken die zouden kunnen worden gemaakt, zijn:

- De frequentie waarmee projectmanagementteam en kabinet contact hebben;
- De mate van inzicht in de politieke cyclus die het projectmanagementteam nodig heeft;
- Zaken die men sowieso wil afstemmen.

De aanbeveling die op basis hiervan geformuleerd kan worden, is dat projectmanagementteams best gevuld worden met mensen uit alle organisaties die van significant belang zijn voor het project, ook als deze niet meefinancieren. Dit vergroot de diepgang van vergaderingen en versoepelt conflicten.



7 REFERENTIES

- Commissie Investeringsprojecten. (2010). *Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten*. Provincie Antwerpen.
- Czarniawska, B. (1997). *Narrating the organization. Dramas of institutional identity*. University of Chicago Press.
- De Vries, J. (2002). Vlaanderen en Nederland: Een gepolitiseerde versus een gedepolitiseerde planningcultuur. *Ruimte & Planning*, 22(2), 233-243.
- Dorren, L. (Forthcoming). The practice of the modern state. Are civil servants technocrats?
- Dorren, L., Böhme, M., Van Dooren, W., & Verhoest, K. (2020). *Ex ante analyses in complexe infrastructuurprojecten. Rollen en functies*. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Dorren, L., Van Dooren, W., & Verhoest, K. (2020). *Participatie in de onderzoeksfase van complexe projecten*. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Dorren, L., Verhoest, K., van Dooren, W., & Wolf, E. E. A. (2018). *Plannen over Grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. Routledge.
- Minister van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Nationale markt- en capaciteitsanalyse 2017*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Portelli, A. (1991). *The death of Luigi Transtulli and other stories. Form and meaning in oral history*. State University of New York Press.
- Rhodes, M. L., Murphy, J., Muir, J., & Murray, J. A. (2011). *Public management and complexity theory. Richer decision-making in public services*. Routledge.
- Rijkswaterstaat. (2018a). *MIRT en m.e.r., verkenning en planuitwerking. Verplichtende en toelichtende teksten*. Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat. (2018b). *Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen*. Rijkswaterstaat.

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. SAGE Publications.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In K. Sahlin-Andersson, R. Suddaby, C. Oliver, & R. Greenwood (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99-129). SAGE Publications Ltd.

Vagle, M. D. (2016). *Crafting phenomenological research*. Routledge.

Vries, M. S. d. (2005). Generations of interactive policy-making in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 71(4), 557-591. <https://doi.org/10.1177/0020852305059604>

Wolf, E. E. A., & Van Dooren, W. (2017). How policies become contested. A spiral of imagination and evidence in a large infrastructure project. *Policy Sciences*, 47(4), 1-20. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9275-3>

Wolf, E. E. A., Van Dooren, W., & Zouridis, S. (2020). *Op zoek naar verbinding. Politici, integraliteit en participatie bij complexe omgevingsbesluitvorming*. Departement Omgeving.

//