

Joop Koppenjan, Ingmar van Meerkerk, Stefan Verweij en Harry Geerlings

# Afbakeningsperikelen in ruimtelijke projecten



De Nieuwe Botlekbrug deel van de A15 Maasvlakte-Vaanplein

**Projectmanagers proberen bewust ruimtelijke projecten af te bakenen om met de complexiteit van de stedelijke omgeving om te kunnen gaan. Daarmee wordt beoogd de externe afhankelijkheden te minimaliseren en zo de complexiteit beheersbaar te maken. Desondanks blijven externe afhankelijkheden bestaan. Voorwaarde om hiermee om te gaan is tijdige reflectie en het toepassen van een coping strategie, in plaats van vasthouden aan achterhaalde grenzen.**



Stedelijke projecten zijn interventies waarbij in complexe stedelijke systemen grenzen worden afgebakend (Verweij e.a., 2014). Politici, bestuurders en stedelijke diensten trekken grenzen ten aanzien van de inhoud van het project, het plangebied, de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden. Dat doen zij op basis van hun beeld van (complexe) territoriale, technische, fysieke, sociaal-culturele, etnische, organisatorische en politieke samenhangen in de stad. Door het maken van deze *boundary judgements* (grensoordelen) brengen betrokkenen die elementen van het complexe systeem samen, die zij cruciaal achten voor het welslagen van het project. Zaken die als minder cruciaal worden gezien, worden buiten de scope gelaten. Zo proberen zij de complexiteit beheersbaar en doelen bereikbaar te maken. Echter, complexe stedelijke systemen houden zich niet aan de getrokken grenzen; er blijven altijd afhankelijkheden bestaan die de grenzen overschrijden (Teisman e.a., 2009).

De complexiteitsreductie kan een project onder druk zetten en zelfs het succes ervan bedreigen. In dit artikel bekijken we hoe grenzen binnen ruimtelijke projecten worden getrokken en tot welke knelpunten, ofwel boundary issues, dat leidt. De vraag is hoe betrokkenen met deze onverwachte manifestaties van complexiteit omgaan en wat we hiervan kunnen leren. We onderzoeken dit aan de hand van twee projecten: *A15 Maasvlakte-Vaanplein* en *Hart van Zuid*. Deze projecten zijn voorbeelden van publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS) met een grote ruimtelijke impact op transport en sociaaleconomische aspecten in een stedelijke omgeving. De projecten zijn geanalyseerd door middel van interviews, inhoudsanalyse van beleidsdocumenten en een kwalitatieve (vergelijkende) analyse van de interactieprocessen.

### **Boundary judgements**

Het concept *boundary judgements* verwijst naar de aannames van betrokken partijen over wat onderdeel is van een systeem en

wat er tot de omgeving behoort (Ulrich, 1987). Partijen reduceren complexiteit door aan te geven welke onderdelen van het systeem moeten worden beïnvloed om bepaalde doelen te bereiken en welke systeemonderdelen nodig zijn om dat te bewerkstelligen. Zij bepalen daarmee ook wat buiten het zicht van actoren is en wat dus buiten beschouwing wordt gelaten (Flood, 1999). Om met de complexiteit van stedelijke systemen om te gaan, is grenzen afbakenen onvermijdelijk. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen vier verschillende typen boundary judgements (Van Meerkerk e.a., 2013).

Territoriale boundary judgements gaan over de afbakening van het gebied waarop het project zich richt. Functionele boundary judgements gaan over de inhoud en de functies van het project: wordt er gefocust op infrastructuur, huizenbouw, natuurontwikkeling of een bepaalde combinatie van deze functies? Participatieve boundary judgements gaan over de inclusie en exclusie van actoren: welke actoren worden als belangrijk beschouwd? Het kan gaan om partijen die nodig zijn om het project te realiseren, maar ook om partijen die door het project in hun belangen geraakt worden. Structurele boundary judgements, tot slot, gaan over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen. Hieronder geven wij een overzicht van de boundary judgements in de twee onderzochte projecten.

Het project A15 Maasvlakte-Vaanplein betreft de verbreding van de A15 over ongeveer veertig kilometer om de congestieproblematiek tussen de Rotterdamse haven en het achterland te verminderen. Het afgesloten *Design-Build-Finance-*

*Maintain* (DBFM) contract omvat ook het onderhoud tot en met 2035. Dit zijn de territoriale en functionele afbakeningen van het project. Het DBFM-contract dat tussen Rijkswaterstaat en het private consortium *A-Lanes A15* is afgesloten, legt de structurele grenzen grotendeels vast. De private opdrachtnemer neemt verantwoordelijkheden van de publieke opdrachtgever over, waaronder het ontwerp, de financiering en het onderhoud van het project. De participatieve grenzen zijn met uitvoeringsovereenkomsten in de voorbereidende fase van het project getrokken. De wensen en rollen van actoren, zoals de Gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam, zijn toen vastgelegd. Ze zijn wel stakeholders en hebben vergunningverlenende rollen, maar zijn geen onderdeel van het project zelf.

Het project Hart van Zuid is een gemeentelijke interventie in het centrumgebied van Rotterdam-Zuid die moet bijdragen aan het verminderen van de grote sociaaleconomische problemen daar. De herontwikkeling van onder andere het Winkelcentrum Zuidplein, het metro- en busstation, het Ahoy complex en Theater Zuidplein, moet de bedrijvigheid stimuleren en de sociaaleconomische ontwikkeling van het gebied te versterken. De gebiedsgerichte aanpak maakt het bereiken van eveningeffecten tussen planonderdelen mogelijk, evenals de doorwerking van effecten van bedrijvigheid naar de omliggende buurten. Naast fysieke maatregelen zijn ook culturele, educatieve en maatschappelijke activiteiten onderdeel van het plan. De structurele grenzen veranderden toen het in 2010 ingestelde Projectbureau voorstelde het project als twintigjarige DBFM-concessie te ontwikkelen. De inbreng van private investeringen kon zo de geldnood aan

gemeentelijke zijde oplossen. Deze keuze had ook gevolgen voor de participatieve grenzen: de actieve betrokkenheid van stakeholders in het plangebied moest wachten tot aan een privaat consortium, die de inhoudelijke ontwikkeling van de plannen van de Gemeente zou overnemen, de opdracht was gegund.

Binnen de twee projecten blijken grenzen op uiteenlopende manieren te zijn getrokken. De boundary judgements worden vaak impliciet gemaakt en komen in belangrijke mate voort uit de logica van gehanteerde werkwijzen, zoals bij de keuze voor publiek-private samenwerking. Steeds werden de grenzen getrokken vanuit de verwachting dat op deze wijze de condities voor het bereiken van de projectambities, gegeven de beperkte middelen, geoptimaliseerd werden. De vraag is in hoeverre deze boundary judgements houdbaar zijn.

### Boundary issues

Hoe nauwkeurig en weloverwogen de verschillende boundary judgements ook gemaakt zijn, de stedelijke complexiteit is vaak dusdanig dat getrokken grenzen toch problematisch blijken te zijn. Er doen zich in de praktijk vrijwel altijd situaties voor die niet zijn voorzien en die niet binnen de vooraf bepaalde grensafbakeningen vallen. Getrokken grenzen kunnen daardoor onder druk komen te staan. Ook kunnen bestaande boundary judgements door betrokken partijen in het institutionele arrangement verschillend geïnterpreteerd worden, of de inzet van strijd worden. We noemen dit boundary issues: problemen die zich in de omgeving van het project voordoen en door de gekozen begrenzing het project op onverwachte of ingrijpende

wijze kunnen beïnvloeden (Verweij e.a., 2014). Natuurlijk wordt bij elk project op deze raakvlakrisico's geanticipeerd, maar interface- en omgevingsmanagement adresseren vaak slechts een deel van de doorgesneden afhankelijkheden. Dit is terug te zien in de casussen.

In de casus A15 heeft Rijkswaterstaat, in aanloop naar de aanbesteding, uitvoeringsovereenkomsten gesloten met stakeholders in de omgeving, waaronder de Provincie Zuid-Holland, de Gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf. In lijn met de 'markt tenzij' filosofie van Rijkswaterstaat is de verantwoordelijkheid voor de afspraken in deze uitvoeringsovereenkomsten vervolgens bij A-Lanes A15 gelegd. Die is contractueel verplicht om bij het ontwerp en de bouw van onderdelen uit het project bij deze stakeholders de eisen op te halen en opleverovereenkomsten af te sluiten. Met deze structurele afbakening werden de belangen van stakeholders in het project geborgd. Echter, A-Lanes A15 heeft in de uitvoering een groot belang bij het halen van deadlines. Als die worden gemist, loopt ze betalingen van Rijkswaterstaat mis, waardoor ook de financiële verplichtingen aan de banken onder druk komen te staan.

Hierdoor ontstonden er boundary issues (Reynaers & Verweij, 2014). De ontwerpen die A-Lanes A15 neerlegde bij stakeholders waren naar hun smaak soms niet goed genoeg. Dit zorgde voor frictie, bijvoorbeeld bij de bouw van de Botlekbrug waar niet alle goedkeuringen en vergunningen op tijd afkwamen. A-Lanes A15 was dan genooddaakt soms grote risico's te nemen om toch deadlines te halen. De

samenwerking tussen A-Lanes A15 en de stakeholders komt dan onder druk te staan. Stakeholders stelden dat ze geen contract hadden met A-Lanes A15, maar wel met Rijkswaterstaat in de vorm van de uitvoeringsovereenkomsten.

Het project Hart van Zuid begon in maart 2010 toen de gemeente Rotterdam het voornemen aankondigde om een aanbestedingsprocedure te starten. In januari 2011 werd een kosten-baten-analyse uitgevoerd ten behoeve van de aanbesteding. Omdat de aanbesteding binnen een jaar na aankondiging moest starten, wilde het projectbureau het investeringsbesluit per 1 februari door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad hebben geloodst. Echter, de grenzen die rond het project waren getrokken kwamen onder druk te staan; bestuurders en politici vonden de aandacht voor alleen Hart van Zuid te beperkt en stelden ruimere grenzen voor. Daarnaast wilde het college op het lange termijn-investeringsplan wachten. Door de precaire financiële situatie ervoer de gemeenteraad het te nemen besluit als het maken van een afweging tussen de vele voorgenomen grote infrastructurele projecten. Het boundary issue waar de projectdirecteur zich voor gesteld zag, was dat hij onverwacht het gemeentebeheer niet alleen moest overtuigen van het nut van zijn eigen project, maar ook van de meerwaarde ervan ten opzichte van andere projecten. Vooral het door de burgemeester gesteunde Stadionpark, gericht op de bouw van het nieuwe Feyenoordstadion, was een grote concurrent. Eerdere afbakeningen bleken weinig waard en zelfs belemmerend te werken: in deze concurrentiestrijd ontbeerde het

project steun vanuit de buurt. Door de keuze voor een PPS was het betrekken van de buurt immers uitgesteld. De structurele afbakening hielp evenmin. De gemeenteraad voelde er weinig voor om – in overeenstemming met het PPS-gedachtegoed – bij het verdere projectverloop alleen op afstand betrokken te zijn. Dit alles leidde ertoe dat het beoogde politieke besluit op zich liet wachten.

De projecten laten zien dat het niet lukt met boundary judgements onvoorziene complexiteit volledig buiten de deur te houden. Boundary issues kunnen zodanige vormen aannemen dat de projectleiding de controle over het project dreigt te verliezen. Dit kan een bedreiging vormen voor het succes en het voortbestaan van het project.

### Coping strategieën

Geconfronteerd met deze boundary issues zullen actoren proberen de controle over het project te herwinnen. Daartoe passen zij coping strategieën toe. Het concept coping wordt in de psychologie gebruikt voor het benoemen van ad hoc reacties om complexe, stressvolle, bedreigende situaties het hoofd te bieden. In ruimtelijke projecten zijn coping strategieën geïmproviseerde reacties van projectverantwoordelijken. Het zijn ad hoc reacties waarmee in situaties van controleverlies getracht wordt controle te herwinnen (Steenhuisen, 2009). Hieronder gaan wij na welke coping strategieën in beide projecten zijn gehanteerd om de boundary issues te boven te komen.

Om de relatie tussen A-Lanes A15 en de stakeholders te verbeteren, ten behoeve van het tijdig verkrijgen van vergunningen voor en medewerking aan het project,





zag Rijkswaterstaat zich genoodzaakt om naar voren te stappen en ontwerpen te controleren alvorens die naar stakeholders gingen (Verweij, 2015). Dat is niet conform de filosofie van DBFM. Onderdeel van die filosofie is dat verantwoordelijkheden en risico's voor vergunningen in de uitvoering liggen bij de aannemer. Echter, mede door deze coping strategie leek ten tijde van de interviews (medio 2012) de relatie

tussen het Havenbedrijf en A-Lanes A15 langzaam weer te verbeteren en er zodoende weer meer schot te komen in het vergunningsverleningsproces.

Tijdens de politieke besluitvorming over het Hart van Zuid moest de projectleiding alle zeilen bijzetten om het college van burgemeester en wethouders van de meerwaarde van het project te overtuigen

en om de gemeenteraad zich in zijn rol te laten schikken, om zodoende het project de turbulente besluitvormingsomgeving te laten overleven. De coping strategie bestond eruit dat in verschillende overleggronden kritische vragen van bestuurders en gemeenteraad met gedetailleerde informatie gepareerd moesten worden. Tevens bleek het onvermijdelijk structurele grenzen aan te passen: het projectbureau moest akkoord gaan met een intensievere rol van de gemeenteraad dan het vanuit de PPS-filosofie wenselijk had geacht. Uiteindelijk kwam het Hart van Zuid als een van de vier laatst overgebleven grote projecten uit de strijd, dankzij de gehanteerde coping strategieën van de projectdirecteur én de steun van de betrokken wethouder. Hierbij speelde

het 'geluk' dat er een kosten-batenanalyse over de (positieve) economische en werkgelegenheidseffecten van het project beschikbaar was, ook een belangrijke rol.

Deze voorbeelden laten zien hoe projectmanagers verschillende coping strategieën toepassen. Soms richten ze zich op het adresseren van onverwachte afhankelijkheden door extra managementcapaciteit in te zetten, zoals in het Hart van Zuid. Soms worden grenzen tijdelijk herzien, zoals bij de A15 Maasvlakte-Vaanplein, waar Rijkswaterstaat de verantwoordelijkheid voor het omgevingsmanagement deels terugnam. In tabel 1 is een overzicht gegeven van de geanalyseerde grensoordelen, boundary issues en de coping strategieën.

Tabel 1: Boundary judgements, boundary issues en coping strategieën in de twee projecten (bron: auteurs)

	A15 Maasvlakte-Vaanplein	Herontwikkeling Hart van Zuid
<b>BOUNDARY JUDGEMENTS</b>		
Territoriaal	De A15 corridor	Hart van Zuid en wijken in omgeving
Functioneel	Ontwikkeling en onderhoud infrastructuur	Ontwikkeling en beheer infrastructuur en sociale beleidsagenda
Participatief	Publiek-private samenwerking; stakeholders betrokken via uitvoeringsovereenkomsten	Projectorganisatie bereid PPS-aanbesteding voor met marktverkenning; overige stakeholders (nog) niet betrokken
Structureel	DBFM – aannemer verantwoordelijk	Projectorganisatie bereidt politiek besluit over project voor
<b>BOUNDARY ISSUE</b>	Rolconflict opdrachtgever – niet in lijn met wensen/interpretatie lokale stakeholders	Tijdens besluitvorming verschuift focus naar prioritering gemeentelijke projecten
<b>COPING STRATEGIE</b>	Structurele grenscorrectie – gericht op verbeteren relatie opdrachtnemer en stakeholders	De projectorganisatie reageert met aanvullende informatie en acceptatie grotere bemoeienis gemeenteraad

## Boundary judgements en complexiteit

Gedurende de ontwikkeling en uitvoering van stedelijke projecten zal het projectmanagement regelmatig geconfronteerd worden met de nadelen van de wijzen waarop grenzen zijn getrokken. Er blijven afhankelijkheden bestaan die vaak niet binnen de rond het project getrokken grenzen afgehandeld kunnen worden. Grenzen kunnen erg nauw getrokken zijn, waardoor taken en risico's niet altijd bij de meest geschikte partij komen te liggen (A15 casus). Getrokken grenzen kunnen ook de inzet van strijd worden (Hart van Zuid casus). Wat betreft de kwaliteit van boundary judgements kunnen we concluderen dat deze afhangt van drie zaken: de mate waarin men zich bewust is van de beperkingen van de boundary judgements; de samenhang tussen verschillende typen getrokken grenzen; en de mate van consensus tussen verschillende partijen over de getrokken grenzen.

Echter, boundary issues kunnen slechts gedeeltelijk worden voorkomen, gegeven de inherente complexiteit van stedelijke systemen (Teisman e.a., 2009). In het licht van deze complexiteit concluderen we dat vasthouden aan getrokken grenzen tekort schiet en het onvermijdelijk is coping strategieën te hanteren. Behalve zicht op mogelijke coping strategieën en hun effecten, vereist dat ook een voortdurende investering in de kwaliteiten die projectmanagers moeten hebben om deze strategieën toe te kunnen passen (Van Meerkerk, 2014).

Joop Koppenjan (koppenjan@fsw.eur.nl), Ingmar van Meerkerk (vanmeerkerk@fsw.eur.nl) en Harry Geerlings (h.geerlings@fsw.eur.nl) zijn verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Stefan Verweij (stefan.verweij@uni-bamberg.de) is verbonden aan de afdeling politicologie van de Universität Bamberg

### Literatuur

- Flood, R.L. (1999) *Rethinking the fifth discipline: Learning within the unknowable*, Routledge, London.
- Reynaers, A. & S. Verweij (2014) 'Kritisch kijken naar kansen: De schaduwzijden van DBFMO', *ROMagazine*, jg. 32, nr. 4, p. 32-34
- Steenhuisen, B. (2009) *Competing public values: Coping strategies in heavily regulated utility industries*, Delft University of Technology, Delft
- Teisman, G.R., A. van Buuren & L.M. Gerrits (2009) *Managing complex governance systems: Dynamics, self-organization and coevolution in public investments*, Routledge, New York
- Ulrich, W. (1987) 'Critical heuristics of social systems design', *European Journal of Operational Research*, jg. 31, nr. 3, p. 276-283
- Van Meerkerk, I. (2014) *Boundary-spanning in governance networks: A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam
- Van Meerkerk, I., A. van Buuren & J. Edelenbos (2013) 'Water managers' boundary judgements and adaptive water governance: An analysis of the Dutch Haringvliet sluices case', *Water Resources Management*, jg. 27, nr. 7, p. 2179-2194
- Verweij, S. (2015) 'Achieving satisfaction when implementing PPP transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis of the A15 highway DBFM project', *International Journal of Project Management*, jg. 33, nr. 1, p. 189-200
- Verweij, S., I. van Meerkerk, J.F.M. Koppenjan & H. Geerlings (2014) 'Institutional interventions in complex urban systems: Coping with boundary issues in urban planning projects', *Emergence: Complexity & Organization*, jg. 16, nr. 1, p. 7-23