



www.romagazine.nl

Jaargang 30 • nr.9

september 2012

ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu

# Nieuw energielandschap



## Gemeentelijke grondposities

Buiten de Randstad structureel te veel aangekocht



## Veluwerandmeren

'Onderling vertrouwen op nulpunt'



## Overijsselse Vecht

'Misbruik de waterdoelen en maak er iets moois van'

SYSTEEMSYNCHRONISATIE BIJ GEBIEDSONTWIKKELING AVENUE2 MAASTRICHT

# Overheid en markt doen beide waar ze goed in zijn

*Bij het realiseren van ruimtelijke projecten wordt vaak veel nadruk gelegd op het belang van integratie. Het is 'the way forward' om bij te dragen aan ruimtelijke kwaliteit en efficiëntere planningsprocedures. Toch moet het belang van fragmentatie niet worden vergeten, blijkt uit onderzoek van Stefan Verweij. Integrale opgaven kunnen alleen efficiënt en effectief worden gerealiseerd als taken en verantwoordelijkheden duidelijk verdeeld zijn. Het management van ruimtelijke projecten vraagt daarom om systeem synchronisatie.*

Jane Jacobs (1994) beschrijft in haar boek *Systems of Survival* twee stelsels van waarden die door Philip Karré en Roel in 't Veld (2007) worden vertaald als het hoedersyndroom en het handelarensyndroom. Een syndroom is hier synoniem voor een waardestelsel. Overheden en marktpartijen hebben elk een eigen stelsel van waarden dat ervoor zorgt dat zij taken op een goede manier kunnen uitvoeren. Volgens Jane Jacobs zijn overheden hoeders en marktpartijen handelaren. Waarden die bij publieke partijen centraal staan zijn onder andere discipline, hiërarchie en loyaliteit. Waarden zoals competitie, initiatief, ondernemerschap,

efficiëntie en productiviteit staan centraal bij marktpartijen. In haar boek laat Jane Jacobs zien dat het belangrijk is dat deze waardesystemen niet worden geïntegreerd maar juist gescheiden blijven, want integratie van deze waardestelsels leidt tot onwenselijke situaties. Als de waardestelsels worden gesynchroniseerd dan draagt de scheiding juist bij aan succesvolle realisatie van ruimtelijke projecten. Het beste van publiek en privaat wordt dan gecombineerd.

## Integratie en fragmentatie

In 2009 werd bekend gemaakt door het publiek partnerschap van Rijkswaterstaat, Provincie Limburg en de Gemeenten Maastricht en Meerssen – vertegenwoordigd door het Projectbureau A2 Maastricht – dat het consortium Avenue2 het herstructureringsplan 'De Groene Loper' ging realiseren.

In een eerder nummer van ROM (september 2011) is ingegaan op het integrale karakter van dit project. Verschillende ruimtelijke opgaven zijn geïntegreerd, waaronder infrastructuurontwikkeling en stedelijke herontwikkeling. Twee bestemmingsplanprocedures en de tracéprocedure hebben grotendeels naast elkaar gelopen en zijn uiteindelijk met elkaar verweven. De aanbestedingsprocedure is geïntegreerd in deze publieke planprocedures. Verder blijkt uit het onderzoek dat zowel het Projectbureau A2 Maastricht als Avenue2 realisatie binnen tijd en budget, alsook kwaliteit, hoog in het vaandel hebben staan. Hieronder gaat echter een fragmentatie van

waarden schuil. Zo is bijvoorbeeld tijd belangrijk voor het publiek partnerschap omdat een langere realisatieduur meer hinder voor de omgeving betekent. Voor Avenue2 is tijd belangrijk, omdat dit vergaande gevolgen kan hebben voor de business case van het project.

Ook over kwaliteit bestaan verschillende waarden. Managers van het Projectbureau doelen bij het begrip kwaliteit vooral op zaken als veiligheid, geluidsoverlast en luchtkwaliteit, terwijl managers van het consortium bij kwaliteit voornamelijk verwijzen naar scope: het aantal objecten dat moet worden gebouwd met hun fysieke eigenschappen.

## Taakverdeling

De fragmentatie van waarden is belangrijk omdat dit ervoor zorgt dat zowel Avenue2 als het Projectbureau A2 Maastricht doelgericht kunnen handelen. Doordat publieke en private managers andere waarden hebben, concentreren ze zich ook op andere taken. Zo blijkt uit het onderzoek dat managers van het Projectbureau zich vanuit hun waarden veelal bezig houden met wat in de literatuur bekend is als 'procesmanagement': communicatie, interactie en onder-

## Twee waardesystemen functioneren naast elkaar

handeling met de politieke, publieke en sociale omgeving van het project. Private managers lijken zich daarentegen voornamelijk (maar niet uitsluitend) bezig houden met wat in de literatuur bekend staat als 'projectmanagement': taken zoals risicocontrole en -minimalisatie, het opknippen van het project in verschillende disciplines (zoals technische tunnelsystemen, kunstwerken en bodem), en planning en ontwerp. Er is dus sprake van een zekere taakverdeling; verantwoordelijkheden en taken zijn gefragmenteerd doordat er twee aparte waardesystemen zijn. Deze fragmentatie is noodzakelijk om het project beheersbaar en



bestuurbaar te houden. Maar op het niveau van doelen is er wel integratie: tijd, geld en kwaliteit worden door zowel opdrachtgever als opdrachtnemer van groot belang geacht, al is het wel om verschillende redenen.

Deze taakverdeling vindt ook plaats bij de opdrachtgever zelf. Het Projectbureau A2 Maastricht heeft een managementteam dat bestaat uit managers van Rijkswaterstaat en managers van de Gemeente Maastricht. De managers van Rijkswaterstaat houden zich bezig met zaken als planning, contract, beheersing en controle van de aannemer. Dit zijn projectmanagementactiviteiten. Managers van de Gemeente Maastricht houden zich juist bezig met zaken zoals de afstemming tussen het project en de politiek in Maastricht, en de organisatie van informatieavonden: procesmanagementactiviteiten. Tegelijkertijd is sprake van integratie op basis van een enkele set van normen, waarden en principes, zoals publieke managers in interviews aangeven.

## Balans

Fragmentatie is niet een probleem dat moet worden opgelost. Sterker nog: het is noodzakelijk voor het managen van de complexiteit van een ruimtelijk project, zeker integrale projecten zoals die in Maastricht. Echter, als een project zoals de A2 Passage in Maastricht alleen maar zou worden gekenmerkt door projectmanagementactiviteiten dan zouden bijvoorbeeld kwaliteitswaarden als lucht en geluid ernstig in het gedrang kunnen komen. Een uitsluitende focus op procesmanagementactiviteiten zou daarentegen kunnen resulteren in eindeloze en doellose praatcircuits met belanghebbenden en andere stakeholders, of tot vertragingen en dus budgetoverschrijdingen in de projectrealisatie. Dit is in een eerder nummer van ROMagazine (mei 2011) al aangegeven.

Huidige situatie  
bouwkuip  
tunnelmond bij  
knooppunt  
Europaplein.

Beeld Stefan Verweij

Afscheidingsmuur  
aan de westzijde  
langs de N2  
tussen Oranje-  
plein en knoop-  
punt Europaplein.  
Beeld Stefan Verweij





deling met lokale partijen en de politiek. Zo heeft er tussen het Projectbureau en het ROC Leeuwenborgh een informeel onderhandelingsproces plaatsgevonden over een tijdelijke weg nabij de school. Daar is overeenstemming bereikt en het project kon verder. Avenue2 focust zich op het maken van plannings en het inrichten van de uitvoering van het project om het project op tijd af te krijgen.

**Druk**

Echter, nu het project vol in de uitvoeringsfase is en managers worden geconfronteerd met toenemende druk en complexiteit kan de balans verstoord raken. Nu de papieren plannen fysieke werkelijkheid worden en stakeholders aan den

**Geplande traject A2 Passage Maastricht met in het noorden het knooppunt Kruisdonk en in het zuiden knooppunt Europaplein.**

Beeld West8

Het is dus noodzakelijk om een balans te vinden in project- en procesmanagementactiviteiten en dus in de verschillende waardesystemen die daarachter liggen. Niet door waardesystemen te integreren, want dit zou kunnen leiden tot perverse effecten. Zo is de markt juist in staat efficiënte en effectieve ruimtelijke projecten te realiseren omdat de door Jane Jacobs genoemde handelarenwaarden de werking van het marktsysteem bepalen. Maar zoals zij in haar boek impliceert: publieke en private waardesystemen moeten wel worden gesynchroniseerd.

In het A2 project in Maastricht lijkt een goede balans te zijn gevonden. Door het bestaan van verschillende waardesystemen is er een verdeling tussen taken en verantwoordelijkheden (tussen project- en procesmanagementactiviteiten),

lijve het project en alle hinder ervaren, neemt de druk aan beide kanten toe. Van publieke managers wordt verwacht dat ze de belangen van deze stakeholders bewaken, terwijl dit voor Avenue2 juist een bedreiging kan zijn voor de planning en het budget. De kans bestaat dan dat managers uit natuurlijke reflex hun eigen waarden en daarmee hun aanhangende managementactiviteiten zo benadrukken dat ze de gezamenlijkheid in doelen uit het oog te verliezen. Dit kan voor fricties zorgen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, bijvoorbeeld over de vraag bij wie de risico's voor wijzigingen in de planning liggen. Neem de eisen die door het Waterschap werden gesteld toen de aannemer vergunningen aanvraag voor het aanpassen van een waterelement. Uit interviews blijkt dat de opdrachtgever waarde hecht aan een goede relatie met het Waterschap, maar ook aan het beperken van budgetoverschrijdingen. Die stelt dat het consortium de eis moet betalen, omdat die de eisen van het Waterschap in de planvorming had moeten betrekken. Avenue2 stelt dat de eis aanvullend is en dus meerwerk betreft.

Het is zaak voor zowel publieke als private managers van ruimtelijke projecten de gezamenlijke doelen niet uit het oog te verliezen als de druk op het project in de uitvoering toeneemt. Of zoals managers het ook wel eens verwoorden: 'to do what is best for the project'.

**Gezamenlijke doelen vasthouden, ook als de druk toeneemt**

maar niet in zoverre dat deze verdeling zorgt voor negatieve spanningen. Er is geen sprake van integratie van waarden, maar door fragmentatie van taken en verantwoordelijkheden, en het hebben van gezamenlijke doelen, kunnen de twee waardesystemen naast elkaar functioneren en kunnen overheid en markt beiden doen waar ze goed in zijn. Er is dus sprake van systeemsynchronisatie.

Zo is tijdige realisatie en het halen van de planning belangrijk voor zowel het Projectbureau als Avenue2. Het Projectbureau houdt zich veelal bezig met communicatie en interactie met de omgeving om ontevredenheid en dus vertragingen te voorkomen. Denk aan informatieavonden en nieuwsbrieven, maar ook aan afstemming en onderhan-

**↑ Stefan Verweij**

promovendus bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam [www.stefanverweij.eu](http://www.stefanverweij.eu).