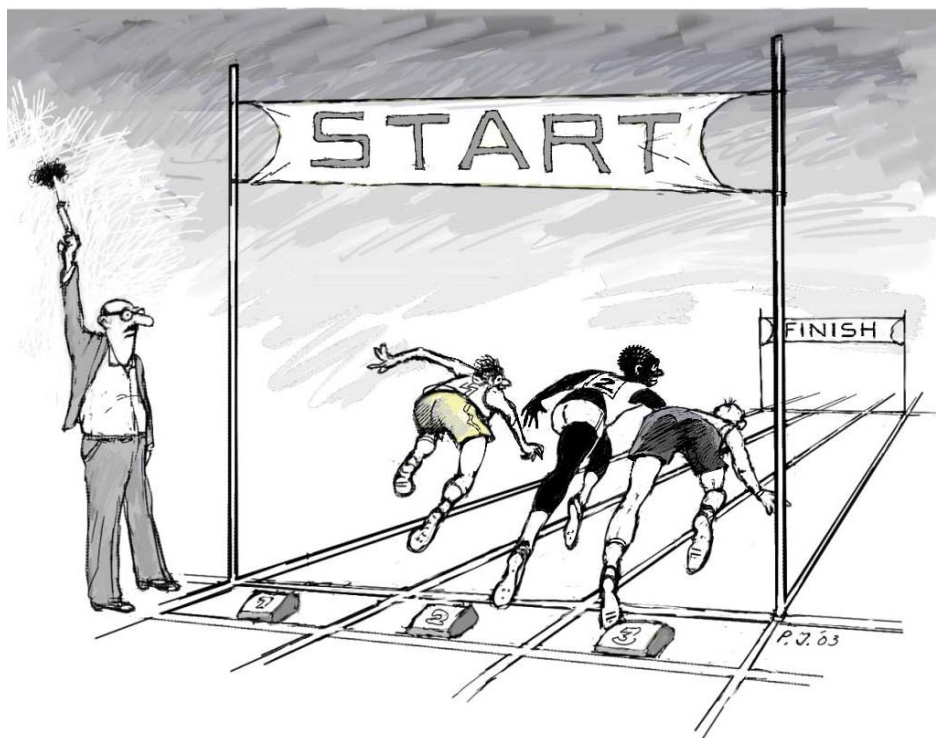


Besluitvorming bij natte infrastructuur verkend

Een onderzoek naar de wijze waarop de
verkenningfase van natte V&W-projecten
zorgvuldig vormgegeven kan worden

Augustus 2005

Johannes Beuckens



Besluitvorming bij natte infrastructuur verkend

Een onderzoek naar de wijze waarop de
verkenningfase van natte V&W-projecten
zorgvuldig vormgegeven kan worden

Augustus 2005

Johannes Beuckens

Colofon

Titel: Besluitvorming bij natte infrastructuurprojecten *verkend*; Een onderzoek naar de wijze waarop de verkenningenfase van natte V&W-projecten zorgvuldig vormgegeven kan worden

Auteur: Johannes Beuckens

Afstudeerscriptie: Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Master Environmental and Infrastructure Planning



RUG

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Dienst der Weg- en Waterbouwkunde
Tracé/m.e.r.-centrum



Begeleiders: dr. E.J.M.M. Arts, eerste begeleider universiteit
dr. ir. P. Ike, tweede begeleider universiteit
drs. ir. R.J.M.F. Nijsten, begeleider Rijkswaterstaat

DWW-rapport nr: DWW-2005-056

ISBN-nr: 90-369-5597-1

Uitgegeven door: Tracé/m.e.r.-centrum

Oplage: 75 exemplaren

Informatie: Roel Nijsten (Tracé/m.e.r.-centrum)
Telefoon: 015 – 251 83 43
Fax: 015 – 251 85 55
Intranet: intranet.rijkswaterstaat.nl/rws/dww/tracemer/

Trefwoorden: infrastructuurplanning, infrastructuurontwikkeling, voorbereidende fase, verkenningen, MIT-spelregelkader, MIT-verkenningen nieuwe stijl, SNIP, natte projecten

Abstract: In dit rapport wordt het onderzoek beschreven naar de wijze waarop de voorbereidende fase van infrastructuurplanning zorgvuldig vormgegeven kan worden, gericht op "natte" projecten. Met "natte" projecten worden vaarwegprojecten bedoeld, die vallen onder het MIT-spelregelkader, alsook projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren, welke tot het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) behoren. De voorbereidende fase wordt door V&W aangeduid als de verkenningenfase, waarin het gaat om de kernvragen: '*is er een probleem*' en '*is het probleem op te lossen*'. Voor traditionele lijninfrastructuurprojecten (oftewel MIT-projecten) bestaat de werkwijzer MIT-verkenningen nieuwe stijl (MVNS), wat gezien kan worden als een uitwerking van de verkenningenfase. Uit het onderzoek blijkt dat de aanpak volgens MVNS in principe, mede door de

gebiedsgerichte benadering en de betrokkenheid van actoren, een goede aanpak is om ook de verkenningenfase van SNIP-projecten vormt te geven. Daarnaast komt naar voren dat in veel rapporten van natte verkenningen een duidelijke afweging ontbreekt wie verantwoordelijk is voor het probleem, evenals een actorenanalyse en een bestuurlijk-juridische paragraaf. Tevens blijkt dat de SNIP-sector minder gewend is te werken volgens strakke spelregels.

Om de verkenningenfase van projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren zorgvuldig vormt te geven wordt aanbevolen om uit te gaan van de werkwijzer MVNS, waarbij extra aandacht besteed dient te worden aan de probleemeigenaar. Tevens dient een omgevingscan (met een beschrijving van het studiegebied, een beleidsoverzicht, projectenoverzicht en actorenanalyse) en een vervolgpargraaf in het verkenningenrapport opgenomen te worden. Een vervolgpargraaf gaat in op het vervolg van het project bij een positief planstudiebesluit en bestaat uit een bestuurlijk-juridische paragraaf en de resultaten uit een marktscan.

Datum: Augustus 2005

Status: Afstudeerscriptie (definitief rapport)

Versienummer: 4.4

Disclaimer: De Dienst- Weg en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat (DWW), en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben de in deze publicatie opgenomen gegevens zorgvuldig verzameld naar de laatste stand van wetenschap en techniek. Desondanks kunnen er onjuistheden in deze publicatie voorkomen. Het Rijk sluit, mede ten behoeve van degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die uit het gebruik van de hierin opgenomen gegevens mocht voortvloeien.

Voorwoord

.....

De Master *Environmental and Infrastructure Planning* wordt afgesloten met het schrijven van de scriptie of 'thesis', waarin verslag wordt gedaan van een individueel uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek. Tijdens mijn afstuderen heb ik bij het Tracé/m.e.r.-centrum van Rijkswaterstaat onderzoek gedaan naar de voorbereidende fase van infrastructuurplanning, waarbij ik me gericht heb op de "natte" sector. Dit rapport vormt het eindresultaat van mijn afstudeeronderzoek.

De voorbereidende fase van infrastructuurplanning wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangeduid als de verkenningenfase. Deze fase is de eerste fase in zowel de spelregels voor het Meerjarenprogramma voor Infrastructuur en Transport (MIT-spelregelkader) als in het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). De verkenningenfase wordt in de MIT-spelregels en het SNIP gevolgd door de planstudiefase en de realisatiefase. Het MIT-spelregelkader en het SNIP zijn interne V&W procedures, gericht op een heldere besluitvorming en een kostenbewuste bedrijfsvoering. Natte projecten kunnen onderscheiden worden in vaarwegen, waterkeren en waterbeheren. Vaarwegen vallen onder het MIT-spelregelkader. Het SNIP omvat projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren.

In de verkenningenfase staat het 'waarom' van een project centraal en worden relatief veel belangrijke beslissingen genomen waarbinnen het eventuele vervolg van een project dient te blijven. Dit maakt verkenningen tot een belangrijke, maar volgens mij ook tot een boeiende fase. Daarnaast blijkt de voorbereidende fase juist vaak een ongestructureerd proces te zijn en liggen relatief veel oorzaken van vertragingen in (het niet goed doorlopen van) deze fase. De voorbereidende fase kan dan ook nog wel, in Ten Heuvelhof's woorden, enige "disciplinerings" gebruiken. In dit rapport wordt beschreven op welke wijze deze disciplinerings in de natte sector vorm gegeven dient te worden.

Bij deze wil ik graag een aantal mensen bedanken. Op de eerste plaats wil ik mijn begeleiders Roel Nijsten, Jos Arts en Paul Ike bedanken voor hun ideeën bij het vormgeven van de opdracht en bruikbare adviezen na het doorlezen van verschillende concept versies. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de geïnterviewde projectleiders van RWS en medewerkers van de beleidskern van V&W voor hun medewerking en vaak prikkelende antwoorden. Ook wil ik iedereen van het Tracé/m.e.r.-centrum bedanken voor hun interesse en de leuke tijd.

Delft, augustus 2005

Johannes Beuckens

Samenvatting

.....

De voorbereidende fase van infrastructuurplanning is volgens de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI of Commissie Duivesteijn) vaak een ongestructureerd proces (TK 2004a, 27). Ook liggen relatief veel oorzaken van vertraging in de besluitvorming over infrastructuur in de voorbereidende fase (WRR 1994, 36). De Raad voor verkeer en waterstaat constateert daarnaast dat discussies over nut en noodzaak van een project en discussies over details van de inpassing nogal eens door elkaar lopen, wat zorgt voor de nodige verwarring en onduidelijkheid (1998, 13). Ten Heuvelhof concludeert dan ook terecht dat de voorbereidende, of verkennende fase, wel enige disciplinerende kan gebruiken (2004, 104).

Een van de sectoren waarin de onduidelijkheid over de besluitvorming in de voorbereidende fase naar voren komt is de "natte" sector, dat wil zeggen de projecten op het gebied van vaarwegen, waterkeren en waterbeheren. Rijkswaterstaat werkt bij de aanleg van lijninfrastructuur, waaronder vaarwegen, volgens de Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, kortweg MIT-spelregelkader (V&W 2005a). In 2002 is de werkwijzer 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' (MVNS) opgesteld, wat gezien kan worden als een uitwerking van de verkenningenfase, de eerste fase, voor MIT-projecten (V&W 2002a). Voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren wordt sinds 2002 gewerkt volgens de Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP), die gezien kunnen worden als een vertaling van het MIT-spelregelkader naar de natte sector (V&W 2001a; TMC 2004a).

De doelstelling van het onderzoek is om *inzicht te geven, in theorie en praktijk, in de aanpak van de verkenningenfase bij besluitvorming in de "natte" sector*. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke eisen worden er in de literatuur aan de voorbereidende of verkennende fase van infrastructuurplanning gesteld?
2. In hoeverre komt de aanpak van 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' overeen met de eisen die in de planningliteratuur aan verkenningen worden gesteld?
3. Wat zijn de aandachtspunten bij het transplanteren van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl van de MIT-sector naar de SNIP-sector?
4. Hoe worden natte verkenningen in de praktijk uitgevoerd?

De uiteindelijke en overkoepelende centrale vraag in het onderzoek is dan ook *op welke manier kunnen natte verkenningen zorgvuldig worden uitgevoerd?*

De eerste drie vragen hebben betrekking op de aanpak van verkenningen in theorie, die middels literatuurstudie zijn beantwoord. Bij de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden is gebruik gemaakt van drie pijlers, te weten: een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1994), wat onder meer geleid heeft tot het MIT-spelregelkader. De tweede pijler wordt gevormd door het onderzoek van de TCI (TK, 2004a). De derde pijler bestaat uit algemene planningliteratuur. Vervolgens is nagegaan in hoeverre de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl met deze eisen overeenkomt en wat de aandachtspunten zijn om deze aanpak ook in de natte sector toe te kunnen passen.

De wijze waarop natte verkenningen in de praktijk worden uitgevoerd is onderzocht aan de hand van documentenanalyse en interviews. In de documentenanalyse zijn de *rapporten* van natte verkenningen inhoudelijk beoordeeld. In totaal zijn er sinds 1999 veertien rapporten van natte verkenningen achterhaald. De interviews met de beleidskern van V&W (DGTL en DGW) en met projectleiders van RWS richten zich juist op de verkenningenstudies, waarbij procesmatige elementen van de wijze waarop natte verkenningen zijn uitgevoerd, centraal staan. In totaal zijn er zes interviews afgenomen, waarbij acht personen zijn geïnterviewd.

Tenslotte zijn de aanpak in theorie en praktijk met elkaar vergeleken op basis waarvan conclusies zijn getrokken en aanbevelingen zijn gedaan om te komen tot een zorgvuldige aanpak voor natte verkenningen.

In tabel S.1 zijn de eisen weergegeven die door de WRR, de TCI en in de algemene planningliteratuur aan de verkenningenfase gesteld worden. In deze tabel zijn eveneens de onderdelen van een MIT-verkenning nieuwe stijl en de voorgestelde aanpak voor SNIP-verkenningen opgenomen.

Verkenningen in theorie

Tabel S.1 maakt duidelijk dat de verschillende onderdelen van de voorbereidende fase van de planning van infrastructuur volgens de literatuur overeenkomen. Door zowel de WRR, de TCI als in de algemene planningliteratuur worden de problemdiagnose en het opstellen en beoordelen van alternatieven als onderdeel onderscheiden. De conclusie kan dan ook worden getrokken dat de kern van de verkennende fase in infrastructuurplanning wordt gevormd door het beantwoorden van de vragen '*is er een probleem*' en '*is het probleem op te lossen*'. Afhankelijk van het betreffende onderzoek kunnen deze vragen op een gebiedsgerichte wijze en/of met de betrokkenheid van actoren worden beantwoord.

Deze tabel maakt eveneens duidelijk dat de onderdelen die door de WRR, de TCI en in de algemene planningliteratuur als onderdeel van de voorbereidende fase worden onderscheiden ook deel uitmaken van de aanpak volgens *MIT-verkenningen nieuwe stijl*. In een MVNS komen de twee kernvragen van de voorbereidende fase duidelijk naar voren in fase I (probleemanalyse) en in fase II (uitwerken van de oplossingsrichtingen). Fase III in een MVNS is de verankering, waarin de uitkomsten van een verkenning middels een convenant worden vastgelegd. De aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl is in principe dan ook een goed en bruikbaar instrument om de voorbereidende fase van infrastructuurplanning vorm te geven.

Daarnaast is een ontwikkeling te zien naar het verbreden van de verkenningenfase, waar de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl in mindere mate aan voldoet. In de Nota Mobiliteit en door de TCI wordt het belang van vroegtijdige betrokkenheid van de markt benadrukt. In de aanpak volgens MVNS wordt vooralsnog echter nauwelijks aandacht besteed aan de resultaten uit een marktscan, waarmee bepaald kan worden of vroegtijdige betrokkenheid van de markt meerwaarde biedt. Ook geldt dat het OEI format, waarmee de effecten van een infrastructureel project in beeld worden gebracht, wel is toegesneden voor MIT-verkenningen, maar (nog) niet voor SNIP-verkenningen.

De formele verschillen tussen de MIT en de SNIP-sector bevestigen het belang van het opstellen van een bestuurlijk-juridische paragraaf voor SNIP-projecten. Projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren zijn daarnaast door het bestaan van multifunctionele doelstellingen en een decentrale regie sterker gebiedsgericht dan traditionele lijninfrastructuurprojecten. Ook wordt voor SNIP-projecten het belang van een stakeholderanalyse benadrukt. MIT-verkenningen nieuwe stijl is echter een sterk gebiedsgericht instrument, waarin het uitvoeren van een stakeholderanalyse een van de te doorlopen stappen vormt. De cultuurverschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector tonen dan ook geen verschillen aan op basis waarvan de aanpak volgens MVNS niet te gebruiken is voor projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren.

De natte praktijk verkend

Alle vaarwegverkenningen zijn opgenomen in het MIT/SNIP-projectenboek, de SNIP-verkenningen zijn echter niet altijd in het projectenboek terug te vinden. Hierdoor kan onduidelijkheid over de status van een SNIP-verkenning ontstaan. Tevens geldt dat na de invoering van het SNIP geen duidelijke verbetering is te zien in het opnemen van een bestuurlijk-juridische paragraaf voor verkenningen op het gebied van waterbeheren en waterkeren. Ook lijken SNIP-verkenningen door de beleidskern met meer vrijheid aangestuurd te worden dan (MIT-)vaarwegprojecten. Verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren zijn dan ook minder goed geïnstitutionaliseerd dan MIT-verkenningen, wat mede te verklaren is doordat de SNIP-sector minder ervaring heeft met centrale sturing vanuit de beleidskern.

Er bestaat een breed draagvlak voor het *verbreden van de verkenningenfase* met een vereenvoudigd OEI voor SNIP-verkenningen en met een marktscan. Als voorwaarde geldt dat een verkenning uitgevoerd moet kunnen worden in anderhalf tot twee jaar.

De beleidskern en projectleiders hechten veel waarde aan de *probleemanalyse*. Ook het opstellen van maatregelen wordt als belangrijke taak van een verkenning genoemd. Dit zijn juist de onderdelen die de twee kernvragen ('is er een probleem' en 'is het probleem op te lossen') van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning beantwoorden. DGW vindt ook een *omgevingsscan* een belangrijk onderdeel van een verkenning, wat goed aansluit bij de sterke gebiedsgerichte oriëntatie van projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren.

De beoordeling van de verkenningenrapporten maakt duidelijk dat de probleemanalyse, voor zover het gaat om de vraag 'is er een probleem', goed wordt beschreven. In de door RWS uitgevoerde verkenningen wordt de vraag 'van wie is het probleem' echter niet of onvoldoende beantwoord. Het wordt dan ook niet geheel duidelijk of RWS probleemeigenaar is of zich probleemeigenaar voelt.

In veel verkenningen zijn de fysieke effecten beoordeeld en is een kostenraming opgesteld. De alternatieven worden echter minder vaak en minder duidelijk beoordeeld op de andere onderscheidde effecten, zoals het oplossingsgehalte, de kosteneffectiviteit, de baten en de haalbaarheid. Het uitbreiden van de verkenningenfase van SNIP-projecten met een *vereenvoudigd OEI* is dan ook een geschikt middel om de detaillering van alternatieven en de kwaliteit van de effectbeschrijving te verbeteren. Het beoordelen van de effecten van alternatieven middels het OEI wordt gezien als een goede methode om inzicht te krijgen in datgene waar je mee bezig bent en in de effecten ervan. De daadwerkelijke uitkomsten zijn van minder groot belang en dienen in perspectief gezien te worden.

Op dit moment wordt een overzicht van de verwachte wet- en regelgeving en procedures zwak ingevuld. Een *bestuurlijk-juridische paragraaf* kan deze zwakke invulling verbeteren en maakt tijdsplanningen realistischer. Uit de beoordeling van de verkenningenrapporten blijkt dat slechts in een verkenning een bestuurlijk-juridische paragraaf is opgenomen met daarin alle relevante beslisinformatie. De verkenningenrapporten tonen eveneens aan dat er na de invoering van het SNIP in 2002 geen duidelijke verbetering is te zien van het aantal verkenningen dat over zo'n paragraaf beschikt. Het vaak ontbreken van een bestuurlijk-juridische paragraaf kan mogelijk verklaard worden doordat nog niet lang met het SNIP wordt gewerkt en doordat de meningen verschillen over het moment, tijdens of na het uitvoeren van een verkenning, waarop deze paragraaf opgesteld dient te worden.

Naast de bestuurlijk-juridische paragraaf wordt ook bij de uitkomsten van een *marktscan* ingegaan op het vervolg van een project indien een positief planstudiebesluit wordt genomen. De uitkomst van de marktscan geeft aan of en wanneer het betrekken van de markt meerwaarde biedt. Van meerwaarde is sprake als een variant waarin de markt betrokken is tot een betere kwaliteit van het beoogde product leidt, tot lagere maatschappelijke kosten of tot versnelling leidt.

De belangrijkste conclusies om tot een zorgvuldige aanpak van natte verkenningen te komen zijn:

- Conclusie A) De aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl vormt in principe een goede aanpak om ook de verkenningenfase van projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren vorm te geven;
- Conclusie B) In veel rapporten van natte verkenningen ontbreekt een duidelijke afweging van de probleemeigenaar, een actorenanalyse en een bestuurlijk-juridische paragraaf;
- Conclusie C) De SNIP-sector is minder gewend aan het werken volgens strakke spelregels. Het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) dient duidelijker neergezet te worden.

SNIP-verkenningen nieuwe stijl

In tabel S.1 zijn de onderdelen weergegeven waarin in een zorgvuldig uitgevoerde SNIP-verkenning aandacht aan besteed dient te worden. Uitgangspunt hierbij wordt gevormd door de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl, wat door de gebiedsgerichte aanpak en de aandacht voor de belangen van en het overleg met actoren immers kansen biedt om ook in de SNIP-sector toe te passen.

Naast de beschrijving van de aanleiding, aard, omvang en oorzaken van het probleem dient in de *probleemanalyse* ook ingegaan te worden op de probleemeigenaar. Het verdient aanbeveling om de

afweging wie verantwoordelijk voor het probleem is duidelijk te maken en in het verkenningenrapport op te nemen.

De sterke gebiedsgerichte oriëntatie en decentrale regie van SNIP-projecten noodzaken tot extra aandacht voor de plaats van de verkenning in haar omgeving. Er dient dan ook een omgevingsscan uitgevoerd te worden, waarin opgenomen worden:

- Een beschrijving van het studiegebied met kenmerken en functies;
- Een beleidsoverzicht; een overzicht van het in de regio geldende en voor het project relevante beleid;
- Een projectenoverzicht; de andere in de regio spelende projecten;
- Een actorenanalyse, met rol, belang en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.

Nadat de probleemanalyse is opgesteld en de omgevingsscan is uitgevoerd en is gebleken dat er zich een probleem voordoet of voor gaat doen wordt de tweede kernvraag *'is het probleem op te lossen'* beantwoord. Hiervoor worden er oplossingsrichtingen opgesteld en beoordeeld. Na het formuleren van oplossingsrichtingen, dienen de effecten ingeschat te worden. Hiervoor wordt aanbevolen om de OEI systematiek ook toe te snijden voor SNIP-verkenningen (actie DGW), waardoor naast een beoordeling van de fysieke effecten ook de overige effecten (o.a. baten, oplossingsgehalte, kostenefficiëntie en haalbaarheid) eenduidiger en gestructureerder beoordeeld kunnen worden.

Indien het antwoord op de vraag *'is het probleem op te lossen'* positief is, dient er voor SNIP-verkenningen een *vervolgparagraaf* opgesteld te worden, waarin wordt ingegaan op het vervolg van een verkenning indien een positief planstudiebesluit wordt genomen. De *vervolgparagraaf* bestaat uit een bestuurlijk-juridisch onderdeel en uit de resultaten van de marktscan. Aanbevolen wordt om de bestuurlijk-juridische paragraaf volwaardig onderdeel uit te laten maken van een verkenning, waardoor ze als onderdeel in het rapport opgenomen kan worden. Hierin dient ingegaan te worden op:

- De relevante wet- en regelgeving, en de relatie hiervan met de m.e.r.-regelgeving;
- De te doorlopen procedures met onder meer de wettelijke termijnen en het bevoegd gezag;
- De vergunbaarheid; welke vergunningen zijn nodig en wie geeft deze af;
- De juridische en andere risico's.

Tevens dient in een verkenning een marktscan uitgevoerd te worden. Op dat moment is er voldoende informatie om de meerwaarde van het betrekken van de markt te kunnen bepalen en zijn er nog verschillende oplossingsrichtingen in beeld. Of vroegtijdige betrokkenheid voor de markt zelf ook meerwaarde biedt, is voor natte projecten echter onzeker. De marktscan wordt voor SNIP-verkenningen dan ook gevolgd door een marktconsultatie.

Voor de kwaliteitsborging dient aan het einde van een verkenning een expert een á twee dagen naar de beschrijving van het inhoudelijke probleem in het verkenningenrapport te kijken, om deze indien nodig of mogelijk aan te vullen. Met zo'n *second opinion* kan op een relatief goedkope en snelle manier een beter beeld van het probleem verkregen worden, waardoor een beter afgewogen planstudiebesluit genomen kan worden. De *second opinion* dient uitgevoerd te worden door iemand die op de hoogte is van het probleem waar de verkenning betrekking op heeft, maar niet als zodanig bij de verkenning zelf is betrokken, en kan dan ook zowel intern door RWS als extern door een advies- of ingenieursbureau uitgevoerd worden.

- Om de hierboven beschreven principes van de aanpak volgens SNIP-verkenningen nieuwe stijl te communiceren naar en daarmee bekend te maken in de SNIP-sector wordt aanbevolen deze aanpak te beschrijven in een handleiding of werkwijzer. Als voorbeeld hiervoor kan hiervoor de werkwijzer *'MIT-verkenning nieuwe stijl'* dienen. Het ligt voor de hand dat dit wordt opgepakt door het TMC.
- Voor een strakkere en uniformere sturing is, naast het uitvoeren van een omgevingsscan en *second opinion*, ook van belang dat er voor het planstudiebesluit (SNIP 2), maar ook voor de overige SNIP-beslismomenten informatieprofielen worden opgesteld. De informatieprofielen dienen een overzicht te geven van de informatie die nodig is voor het betreffende beslismoment. Als aanzet hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de informatieprofielen uit het MIT-spelregelkader (actie DGW).
- Tevens wordt aanbevolen om, gelet op de behoefte aan uniformiteit en transparantie, duidelijke afspraken te maken wanneer en hoe een SNIP-verkenning in het projectenboek wordt opgenomen.

Wie	WRR (1994)	TCI (2004)	Algemene Planningliteratuur	V&W (2002)	V&W (2005)
<i>Naam</i>	Aanvangsbesluit	Structuurvisie	Scoping; eerste of voorbereidende fase	MIT-verkenning Nieuwe Stijl	SNIP-verkenning Nieuwe Stijl
<i>Probleem diagnose</i>	Noodzaak en wenselijkheid	Analyse van nut en noodzaak	Probleemformulering of -diagnose	Probleemanalyse	Probleemanalyse (incl. probleem eigenaar)
<i>Actoren</i>	Overleg binnen projectorganisatie en daarbuiten	-	Identificatie van stakeholders; Actoren onderzoeken gezamenlijke ambities	Analyse relevante partijen	<i>Omgevingsscan</i> met daarin: <ul style="list-style-type: none"> • Actorenanalyse • <i>Beleid</i> • <i>Projectenoverzicht</i>
<i>Gebied</i>	-	(Ruimtelijke) uitgangspunten	Ruimtelijke inbedding	Gebiedsafbakening	• Studiegebied met kenmerken en functies
<i>Alternatieven</i>	Alternatieven	Alternatieve oplossingsrichtingen	Genereren van oplossingen	Uitwerken oplossingsrichtingen	Oplossingsrichtingen opstellen
<i>Effecten</i>	Verkennen van de alternatieven	Effecten van oplossingsrichtingen	Oplossingen beoordelen	Globale gevolgen mede o.b.v. PRI-raming	Globale gevolgen mede o.b.v. PRI-raming en <i>OEI voor SNIP</i>
<i>Programma van Eisen</i>	-	Programma van Eisen	-	-	-
<i>Financiële onderbouwing</i>	-	Met welk instrument te realiseren (PPS, subsidie, convenant enz.)	Financiële onderbouwing	Onderdelen terug te vinden bij bepalen van de globale gevolgen en de verankering	O.b.v. PRI-raming, <i>resultaten OEI</i> en Convenant
<i>Vervolg paragraaf</i>	-	-	-	-	<i>Vervolgparagraaf</i> met: <ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk-juridische paragraaf • <i>Marktscan & marktconsultatie</i>
<i>Verankering</i>	-	-	-	Convenant	Convenant

Tabel S.1: de eisen die door de literatuur (WRR, TCI en algemene planningliteratuur) aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden, de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl en de, op basis van het in dit rapport beschreven onderzoek, voorgestelde aanpak voor SNIP-verkenningen (de **vet** afgebeelde onderdelen in de laatste kolom dienen in vergelijking met de aanpak volgens MVNS **zwaarder** aangezet te worden, de cursief gedrukte onderdelen betreffen nieuwe onderdelen).

Inhoudsopgave

.....

Colofon	i
Voorwoord	iii
Samenvatting	iv
Inhoudsopgave	ix
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en centrale vraag	2
1.3 Onderzoeksofzet	3
1.4 Leeswijzer	4
Deel I: verkenningen in theorie	6
2. De verkenningenfase in infrastructuurplanning	7
2.1 Besluiten over grote projecten	7
2.1.1. Aanleiding en advies	7
2.1.2. WRR over het aanvangsbesluit	8
2.1.3. Reacties en kabinetsstandpunt	9
2.2 Grote projecten uitvergroot	11
2.2.1. Aanleiding en advies	11
2.2.2. Tijdelijke Commissie Infrastructuur over de verkenningenfase	12
2.2.3. Reacties en kabinetsstandpunt	13
2.3 Eisen aan verkenningen in planningliteratuur	15
2.3.1. Scoping	15
2.3.2. De voorbereidende fase	16
2.4 Conclusies en discussie over de verkenningenfase	18
2.4.1. Besluiten over grote projecten uitvergroot	18
2.4.2. Eisen aan de verkenningenfase in infrastructuurplanning	20
3. MIT-verkenningen nieuwe stijl	22
3.1 MIT en SNIP	22
3.1.1. Ontstaan van het MIT en het SNIP	22
3.1.2. De Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport	23
3.1.3. Het Spelregelkader voor Natte Infrastructuur Projecten	24
3.1.4. Verschillen tussen het MIT-spelregelkader en het SNIP	25
3.2 Aanleiding tot MIT-verkenning nieuwe stijl	26
3.3 Aanpak volgens MIT-verkenning nieuwe stijl	27
3.3.1. Fase 1: Probleemanalyse	27
3.3.2. Fase 2: Uitwerking van de oplossingsrichtingen	29
3.3.3. Fase 3: overleg en verankering	31
3.4 Discussie MVNS en de verkenningenfase volgens de literatuur	32
3.4.1. MIT-verkenningen nieuwe stijl in relatie tot het aanvangsbesluit en de structuurvisie	32
3.4.2. MIT-verkenningen nieuwe stijl vergeleken met de eisen aan de voorbereidende fase	36
4. Transplanteren van MVNS naar de SNIP-sector	39
4.1 Aandachtspunten bij het transplanteren van beleid	39

4.1.1.	Transplanteren van beleid	39
4.1.2.	De passendheid van te transplanteren beleid	40
	Intermezzo: Indelingen van natte projecten	41
4.2	Verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector	42
4.2.1.	Wet- en regelgeving	43
4.2.2.	Cultuurverschillen	43
4.3	Discussie over de toepasbaarheid van MVNS in de SNIP-sector	45
5.	Van theorie naar praktijk: Het beoordelingskader	48
5.1	Naar criteria om de verkenningenrapporten inhoudelijk te toetsen	48
5.1.1.	Criteria op basis van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl	49
5.1.2.	Criteria op basis van het transplanteren van beleid: de bestuurlijk-juridische paragraaf	51
5.2	Opbouw interviews voor verkenningenstudies	51
	Deel II: de natte praktijk verkend	53
6.	Inhoudelijke elementen uit de praktijk	54
6.1	Algemene inventarisatie verkenningen	54
6.2	Inhoudelijke beoordeling van natte verkenningenrapporten	58
6.3	Discussie inhoudelijke elementen uit de natte praktijk	63
7.	Procesmatige elementen uit de praktijk	65
7.1	Procesmatige aanpak van natte verkenningen	65
7.2	Ervaren verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector	68
7.3	Nut en noodzaak tot verbreden van de verkenningenfase	69
7.4	Discussie procesmatige elementen uit de natte praktijk	70
7.4.1.	Aanpak van natte verkenningenstudies en ervaren verschillen tussen MIT en SNIP	71
7.4.2.	Verbreden van de verkenningenfase	72
	Deel III: naar een zorgvuldige aanpak van natte verkenningen	75
8.	Conclusies en aanbevelingen	76
8.1	Conclusies	76
8.1.1.	Eisen aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning	76
8.1.2.	MIT-verkenningen nieuwe stijl en de eisen aan de voorbereidende fase	78
8.1.3.	Aandachtspunten bij het transplanteren van de aanpak volgens MVNS naar de SNIP-sector	80
8.1.4.	Natte verkenningen in de praktijk	81
8.2	Aanbevelingen: SNIP-verkenningen nieuwe stijl	83
	Lijst van afkortingen	89
	Literatuurlijst	90
	Bijlagen	95
Bijlage A	Indeling effectbeoordeling natte projecten	96
Bijlage B	Interviewvragen	97
Bijlage C	Overzicht achterhaalde natte verkenningen	98
Bijlage D	Documentenanalyse natte verkenningen	99
Bijlage E	Lijst van geïnterviewde personen	129

1. Inleiding

.....

1.1 Aanleiding

De aanleg van de Betuwelijn en in mindere mate de HSL-zuid zijn altijd controversieel geweest en gebleven. Als in 2007 de eerste treinen over deze verbindingen rijden, krijgen beide lijnen de kans om hun bestaansrecht aan te tonen. De al twintig jaar durende discussie over het nut en de noodzaak van de Betuwelijn en de HSL is daarmee waarschijnlijk echter nog niet afgelopen.

De enorme kostenoverschrijdingen voor deze railprojecten en een risicoreservering van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2002 waren voor de Tweede Kamer aanleiding om in 2003 de Tijdelijke Commissie Infrastructuur in te stellen. Deze Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI of Commissie Duivesteijn) heeft onderzoek gedaan hoe de Tweede Kamer haar rol bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten kan verbeteren (PDC 2004a; TK 2004a, 9). Op 15 december van het afgelopen jaar heeft de commissie haar eindrapport gepresenteerd waarin ze diverse aanbevelingen doet om de rol van de Tweede Kamer bij besluitvorming over grote infrastructuurprojecten te verbeteren.

De TCI beschrijft dat de voorbereidingsfase in besluitvormingsprocedures vaak een ongestructureerd proces is. Daarnaast heeft de Tweede Kamer in deze fase geen formele rol en is ze zowel tijdens het proces van selectie van potentiële grote projecten, als tijdens het proces van afweging van nut en noodzaak goeddeels afwezig (TK 2004a, 27). De commissie stelt als een van haar eisen aan een nieuw toetsingskader voor de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten dan ook dat de politieke besluitvorming van nut en noodzaak van een groot project duidelijk in de parlementaire besluitvorming gemarkeerd moet zijn, om te voorkomen dat "*het besluitvormingsproces verrommelt*" (TK 2004a, 36; 55).

Tien jaar voor het onderzoek van de commissie Duivesteijn heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ook al onderzoek gedaan naar de besluitvorming over grote infrastructurele projecten (WRR 1994). De raad concludeert dat een herstructurering van de besluitvormingsprocessen over grote infrastructurele projecten noodzakelijk is en adviseert de besluitvormingsprocedures onder te verdelen in drie fasen met elk hun eigen besluiten: het aanvangsbesluit, het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit. Met dit voorstel en het doorvoeren hiervan door het kabinet Kok-I (TK 1996) wordt de huidige onderverdeling in de verkenningfase, planstudiefase en realisatiefase, de MIT-systematiek, geïntroduceerd (V&W 1997a; V&W 2004a). In de verkenningfase gaat het om de vraag of er iets moet gebeuren en *waarom*. De verkenning richt zich op de analyse van de probleem- en doelstelling en in relatie daarmee de afweging van nut en noodzaak van mogelijke en kansrijke oplossingsrichtingen. In de planstudiefase wordt vervolgens de beste oplossing voor het probleem gezocht door de vraag te beantwoorden *wat* er moet gebeuren om het probleem aan te pakken en vervolgens te onderzoeken *waar* en *hoe* dat moet gebeuren. In de realisatiefase staat tenslotte de vraag centraal *wanneer* het project in de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt opgenomen en daadwerkelijk uitgevoerd wordt (V&W 2004a).

Met de introductie van de verkenningen door de WRR in 1994 en het advies van de TCI om de Tweede Kamer een officiële plaats te geven in de afweging van nut en noodzaak is de onduidelijkheid over de eerste en voorbereidende fase van infrastructuurprojecten nog niet opgelost. Het opvolgen van de aanbeveling van de commissie zal weliswaar leiden tot een betere sturing en controle door de Kamer, maar daar is het ongestructureerde karakter van de verkennende fase, zoals de TCI het beschrijft (TK 2004a, 27), nog niet mee verholpen.

Vertraging in de besluitvorming over infrastructuur komen in alle fasen van het proces voor, maar het meest in de voorbereidende fase (WRR 1994, 36; De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, 177; zie ook Korsten e.a. 1996, 69-75). De Raad voor verkeer en waterstaat constateert daarnaast dat discussies over nut en noodzaak van een project en discussies over details van de inpassing nogal eens door elkaar lopen, wat voor de nodige verwarring en onduidelijkheid zorgt (1998, 13). Ten Heuvelhof concludeert dan ook terecht dat de voorbereidende fase, waarin de afweging plaatsvindt of een project moet doorgaan en in welke vorm dat dan moet, wel enige disciplinerende maatregelen kan gebruiken. *"Op dit moment wordt deze eerste fase betrekkelijk vrij ingevuld en zijn er weinig regels die bijdragen aan garanties, wat betreft snelheid en kwaliteit"* (2004, 104).

Een van de sectoren waarin de onduidelijkheid over de besluitvorming in de verkennende fase naar voren komt is de "natte" sector, dat wil zeggen de projecten op het gebied van waterkeren, waterbeheren en vaarwegen. Sinds 1997 werkt Rijkswaterstaat bij de aanleg van lijninfrastructuur, waaronder vaarwegen, met het MIT-spelregelkader, waarbij de Tracéwet als juridisch kader dient (V&W 2005a). In 2004 zijn deze 'Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport' herzien en geactualiseerd. Hieraan was in 2002 de komst van de werkwijzer 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' (MVNS) vooraf gegaan, wat gezien kan worden als een uitwerking van de verkenningenfase voor MIT-projecten (V&W 2002a). Voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren wordt sinds 2002 gewerkt volgens de Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP), die gezien kunnen worden als een vertaling van het MIT-spelregelkader naar de "natte" sector (V&W 2001a; TMC 2004a).

Ondanks het ontbreken van een werkwijzer op het gebied van waterkeren en waterbeheren is in een aantal van deze projecten toch gewerkt volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl. In een aantal gevallen is deze werkwijzer niet toegepast. Het is dan ook niet duidelijk of de verkenningenfase voor SNIP-projecten voldoende is geïnstitutionaliseerd of dat deze fase, in de woorden van Ten Heuvelhof, wel enige "disciplinerende maatregelen" kan gebruiken. Daarnaast bestaat onduidelijkheid hoeveel en welke "natte" verkenningen tot nu toe zijn uitgevoerd.

Het toepassen van de werkwijzer 'MIT-verkenning nieuwe stijl' voor projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren wordt mogelijk bemoeilijkt door de verschillende kenmerken van MIT- en SNIP-projecten. Zo beschikken SNIP-projecten niet over een eenduidig juridisch kader, wat voor MIT-projecten met de Tracéwet wel het geval is en is er bij "natte" projecten, in tegenstelling tot projecten voor de traditionele lijninfrastructuur, vaak sprake van multifunctionele doelstellingen; een combinatie van doelstellingen op het gebied van transport, veiligheid, natuur en recreatie (TMC 2003a, 7-8; 17; TMC 2004a, 7). In het verlengde hiervan zijn er bij natte projecten meer actoren of stakeholders betrokken. Daarnaast zijn er in de SNIP-sector overkoepelende programma's, waarin verschillende kleinere SNIP-projecten worden samengevoegd of opgebost, en bestaan er integrale verkenningen die worden opgesteld voor een stroomgebied van een rivier. Integrale verkenningen en overkoepelende programma's kennen geen vergelijkbare tegenhanger in de MIT-sector. Ondanks de Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten ontbreekt er dus nog inzicht over de besluitvorming rondom projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren in de verkennende fase. Dit, terwijl de Tijdelijke Commissie Infrastructuur het belang van duidelijke besluitvorming over infrastructuurprojecten onlangs nog eens heeft onderstreept.

1.2 Doelstelling en centrale vraag

Dit onderzoek richt zich op besluitvorming in de verkennende fase van infrastructuurprojecten in de "natte" sector. De doelstelling van het onderzoek is dan ook om *inzicht te geven, in theorie en praktijk, in de aanpak van de verkenningenfase bij besluitvorming in de "natte" sector*¹.

¹ Hierbij gaat het zowel om projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren als op het gebied van vaarwegen. Weliswaar zijn voor vaarwegen de Tracéwet en het MIT van toepassing, maar de overige kenmerken van "natte" projecten gelden wel voor vaarwegen.

Om aan de doelstelling te voldoen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke eisen worden er in de literatuur aan de voorbereidende of verkennende fase van infrastructuurplanning gesteld?
2. In hoeverre komt de aanpak van 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' overeen met de eisen die in de planningliteratuur aan verkenningen worden gesteld?
 - Wat is de plaats van verkenningen in de MIT/SNIP-procedures?
 - Hoe ziet de aanpak volgens 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' eruit?
3. Wat zijn de aandachtspunten bij het transplanteren van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl van de MIT-sector naar de SNIP-sector?
 - Welke eisen worden er gesteld aan het transplanteren van beleid?
 - Wat zijn de verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector?
4. Hoe worden natte verkenningen in de praktijk uitgevoerd?
 - In hoeverre worden natte verkenningen uitgevoerd volgens de aanpak van MIT-verkenningen nieuwe stijl?
 - In hoeverre wordt er in de natte praktijk rekening gehouden met de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid?
 - In hoeverre biedt het meenemen van de eisen die in de planningliteratuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden én die niet in de aanpak volgens MVNS zijn opgenomen, meerwaarde aan de verkenningenfase? En op welke manier kunnen deze eisen vormgegeven worden bij natte verkenningen?

De uiteindelijke en overkoepelende centrale vraag in het onderzoek is dan ook *op welke manier kunnen natte verkenningen zorgvuldig worden uitgevoerd?*

1.3 Onderzoeksopzet

Om een antwoord te geven op de centrale vraag uit het onderzoek wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve methodes, zoals literatuurstudie, documentenanalyse en interviews (half open). Het onderzoek heeft een overwegend exploratief karakter.

Het onderzoek kan worden onderverdeeld in drie verschillende delen. In deel I komen de theoretische vragen aan de orde, die middels literatuuronderzoek beantwoord worden. Als eerste worden de eisen beschreven die in de literatuur gesteld worden aan de voorbereidende of verkennende fase van infrastructuurplanning. Hierbij wordt gebruik gemaakt van twee belangrijke onderzoeksrapporten op het gebied van besluitvorming over infrastructuur, te weten het WRR-rapport en de TCI-rapportage (zie ook paragraaf 1.1). Bij beide rapporten wordt ingegaan op de besluitvorming over infrastructuur in het algemeen en op de kenmerken en vormgeving van de voorbereidende fase in het bijzonder. De derde pijler bij het beantwoorden van de vraag welke eisen er aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden, wordt gevormd door de algemene planningliteratuur (d.w.z. niet de WRR- of de TCI-rapportage).

Vervolgens wordt ingegaan op MIT-verkenningen nieuwe stijl (MVNS), waarbij de plaats van verkenningen in het planproces aan de orde komt en ingegaan wordt op het ontstaan van MVNS. Hierna wordt de aanpak volgens MVNS beschreven en wordt deze aanpak vergeleken met de eisen die vanuit de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning worden gesteld. Zoals al blijkt uit de naam, is MIT-verkenningen nieuwe stijl hoofdzakelijk bedoeld voor projecten uit de MIT-sector, oftewel de traditionele lijninfrastructuurprojecten. Om te weten of dit instrument ook toegepast kan worden voor projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren (de SNIP-sector), wordt in deel I ook ingegaan op de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. Aan de hand van deze aandachtspunten worden vervolgens de MIT- en de SNIP-sector met elkaar vergeleken.

Op basis van deze drie theoretische vragen wordt deel I afgesloten met het beoordelingskader waar de uitgevoerde natte verkenningen in deel II op worden getoetst. Het uitgangspunt van dit beoordelingskader wordt gevormd door de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl, dat wordt aangevuld met de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid en de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning worden gesteld, maar niet in de aanpak volgens MVNS zijn opgenomen.

In deel II van het onderzoek wordt op basis van het beoordelingskader uit deel I onderzocht op welke manier natte verkenningen in de praktijk worden uitgevoerd. Hierbij wordt zowel gebruik gemaakt van documentenanalyse als van interviews. In de documentenanalyse worden de *rapporten* van natte verkenningen inhoudelijk beoordeeld op basis van de aanpak volgens MVNS en de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. Naast de bij het TMC bekende verkenningen, zijn de rapporten van natte verkenningen achterhaald door de SNIP-coördinatoren van de Regionale Diensten van Rijkswaterstaat te benaderen. Aan hen is gevraagd of er de laatste jaren natte verkenningen binnen hun Dienst zijn uitgevoerd. Alle coördinatoren hebben hierop gereageerd, met indien van toepassing, een overzicht van de uitgevoerde natte verkenningen. Tenslotte zijn de MIT/SNIP-projectenboeken van de afgelopen jaren geraadpleegd. Op deze manier zijn er sinds 1999 veertien rapporten van natte verkenningen achterhaald, welke middels documentenanalyse inhoudelijk worden beoordeeld.

Om de natte praktijk niet alleen inhoudelijk te beoordelen zijn tevens een zestal interviews gehouden met projectleiders van natte verkenningen en met de beleidskern van V&W (DGTL als opdrachtgever van vaarwegprojecten en DGW als opdrachtgever van SNIP-projecten). In totaal zijn er acht personen geïnterviewd. De interviews richten zich op de verkenningen *studies*, waarbij de proceskant van de wijze waarop natte verkenningen zijn uitgevoerd, centraal staat. Door interviews te houden met projectleiders en met de beleidskern ontstaat een beeld van de wijze waarop verkenningen worden uitgevoerd, vanuit zowel de uitvoerende rol van een Regionale Dienst als vanuit de sturende rol van Den Haag. Naast de proceskant van de aanpak volgens MVNS wordt in de interviews ingegaan op de verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector volgens de praktijk. Tenslotte wordt in de interviews aandacht besteed aan de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden maar die niet in de aanpak volgens MVNS zijn opgenomen. Invalshoek is hierbij niet of deze onderdelen in de natte verkenningen zijn uitgevoerd, maar of het meerwaarde heeft deze stappen aan natte verkenningen toe te voegen en zo ja, op welke manier dat zou moeten.

In deel III worden de theorie (deel I) en de praktijk (deel II) vervolgens vergeleken op basis waarvan conclusies getrokken worden over de aanpak van de verkenningenfase bij besluitvorming in de natte sector. Tenslotte worden aanbevelingen gedaan om te komen tot een zorgvuldige aanpak voor natte verkenningen.

1.4 Leeswijzer

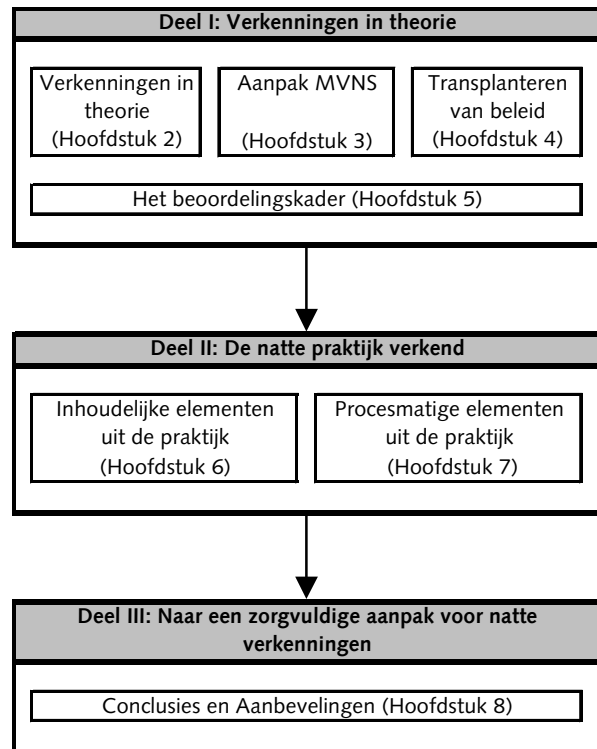
In de bovenstaande paragraaf is beschreven dat het onderzoek onderverdeeld wordt in drie delen. Ook het rapport is opgebouwd uit deze delen (zie figuur 1.1).

Deel I gaat in op verkenningen in theorie en start met een beschrijving van de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning worden gesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van drie pijlers: de onderzoeken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur en de voorbereidende fase volgens de algemene planningliteratuur. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl, waarbij ook stilgestaan wordt bij MIT-spelregelkader en het SNIP. Tevens wordt de aanpak volgens MVNS vergeleken met de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden. Hierna wordt in het vierde hoofdstuk stilgestaan bij de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. Aan de hand van deze aandachtspunten worden de MIT- en de SNIP-sector met elkaar vergeleken om te onderzoeken of er bezwaren zijn om ook in de SNIP-sector te werken volgens de aanpak van een MVNS. Op basis van deze drie hoofdstukken wordt

deel I in hoofdstuk 5 afgesloten met het beoordelingskader op basis waarvan de natte praktijk wordt onderzocht.

In deel II wordt de natte praktijk verkend, waar op basis van het beoordelingskader uit hoofdstuk 5 beschreven wordt op welke manier natte verkenningen in de praktijk uitgevoerd worden. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de manier waarop natte verkenningen inhoudelijk worden uitgevoerd. Hierbij wordt geanalyseerd welke onderdelen in welke mate in de natte verkenningenrapporten zijn opgenomen. In hoofdstuk 7 wordt vervolgens ingegaan op de manier waarop de natte verkenningen procesmatig uitgevoerd worden, waarbij ook aan de orde komt of het verbreden van de verkenningenfase met de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase gesteld worden, maar die niet in de aanpak volgens MVNS zijn meegenomen, meerwaarde heeft.

In deel III worden tenslotte conclusies getrokken over de aanpak van natte verkenningen in theorie en in de praktijk. Tevens worden aanbevelingen gedaan om te komen tot een zorgvuldige aanpak voor natte verkenningen.



Figuur 1.1: hoofdstukopbouw

Deel I: verkenningen in theorie

2. De verkenningenfase in infrastructuurplanning

In de inleiding is geconstateerd dat de al twintig jaar durende discussie over het nut en de noodzaak van de Betuwelijn en de HSL-zuid met de aanleg van deze verbindingen waarschijnlijk nog niet is afgelopen. Ook is vastgesteld dat de voorbereidingsfase in besluitvormingsprocedures vaak ongestructureerd verloopt en dat deze fase wel enige disciplinerende kan gebruiken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eisen die vanuit de planningliteratuur gesteld worden aan de voorbereidende of verkennende fase van infrastructuurplanning. In de eerste twee paragrafen komen hierbij twee belangrijke onderzoeksrapporten ten aanzien van de besluitvorming over infrastructuur aan de orde. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1994, waaruit de verkenningenfase zoals die tegenwoordig bestaat, is ontstaan. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens ingegaan op het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI), die onlangs haar rapport heeft gepresenteerd hoe de Tweede Kamer haar rol bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten kan verbeteren. In de derde paragraaf wordt vervolgens beschreven waaraan de verkenningenfase moet voldoen volgens de algemene planningliteratuur. In paragraaf vier wordt tenslotte een overzicht gegeven van de eisen die gesteld worden aan de verkenningenfase in infrastructuurplanning.

2.1 Besluiten over grote projecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de besluitvorming over grote projecten. In de eerste subparagraaf worden de aanleiding van het onderzoek en het uiteindelijke advies van de WRR beschreven. In de tweede subparagraaf wordt vervolgens dieper ingegaan op het aanvangsbesluit, wat geleid heeft tot de huidige verkenningenfase. In de derde subparagraaf volgen tenslotte reacties, waaronder die van het kabinet, op het advies.

2.1.1. Aanleiding en advies

In 1991 heeft de regering advies gevraagd aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over grote projecten (Ten Heuvelhof 2004, 91). Aanleiding tot de adviesvraag was het vermoeden dat met de besluitvorming over grote projecten in Nederland steeds meer tijd is gemoeid, terwijl de steeds meer toenemende internationale concurrentie om een vlotte realisatie van infrastructuur vraagt. De regering schreef knelpunten in de besluitvorming toe aan de zeer complexe wet- en regelgeving, waarbij door een stapeling van elk op zichzelf verdedigbare regels een onbeheersbaar geheel ontstaat dat geen recht meer doet aan de ratio van een project. Op het moment van de adviesvraag heeft het kabinet al verschillende initiatieven genomen om besluitvormingsprocedures te versnellen, te weten de Tracéwet en de Nimby-regeling. De vraag aan de WRR was dan ook om te onderzoeken of er nog andere, meer algemene oplossingen te vinden zijn voor de langdurige procedures, op grond van een bredere studie naar de oorzaken van vertragingen (WRR 1994, 7).

De raad concludeert in haar rapport dat een herstructurering van de besluitvormingsprocessen noodzakelijk is om de langdurige onzekerheid weg te nemen en externe belangen naar behoren te beschermen. Deze herstructurering moet erop gericht zijn dat bij de totstandkoming van een groot project een integrale belangenafweging plaatsvindt (WRR 1994, 7).

De raad relateert het probleem van de langdurige procedures. Grote projecten duren nu eenmaal lang en het tempo van de Nederlandse besluitvorming is minder afwijkend dan wordt gedacht, zo blijkt uit een vergelijking met het tempo in de besluitvorming in vijf andere West-Europese landen.

Problemen in het Nederlandse systeem doen zich, volgens de raad, vooral voor door *“de langdurige onzekerheid en de hieruit voortvloeiende onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de*

besluitvorming die mede het gevolg is van de bestaande procedures. Bovendien worden de verschillende belangen niet adequaat onderling afgewogen en worden de besluitvorming over de hoofdlijnen van grote projecten en die over de uitwerking en inpassing hiervan door elkaar gehaald". Veel problemen blijken voort te komen uit de wijze waarop grote projecten worden aangepakt, concludeert de raad. "Met name de gewoonte zo'n project te beschouwen als een technische realisatie, die eerst in besloten kring tot in details wordt voorbereid en pas daarna wordt blootgesteld aan een – dan veelal zeer defensief gevoerde – politiek-maatschappelijke discussie, wekt onnodig weerstanden op en is oorzaak van vertraging". Door controversiële beslissingen tot het laatste moment uit te stellen en de mogelijkheid om alle eerder vastgestelde uitgangspunten en hoofdlijnen in dit stadium opnieuw aan de orde te kunnen laten komen, wordt de besluitvorming in voorgaande stadia uitgehold. "Het management van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering als geheel, alsmede de financiering van grote projecten, verdienen dan ook in een veel vroeger stadium aandacht" (1994, 7; 105-107; Ten Heuvelhof 2004, 91-92).

De raad onderscheidt in haar advies een aantal oplossingen:

- Invoeren van een aparte 'wet grote projecten' (Lex Specialis), die toegepast kan worden als de regering een project als groot bestempeld;
- Binnen deze wet wordt onderscheid gemaakt in drie stadia in de besluitvorming, elk gekenmerkt door een besluit: het aanvangsbesluit, waarin de keuze plaatsvindt van een plan of project voor nadere studie (Korsten e.a. 1996, 85); het beginselbesluit, waarin wordt vastgelegd dat het project er komt en binnen welke randvoorwaarden; en het uitvoeringsbesluit, waarin het project gedetailleerd wordt uitgewerkt en desbetreffende wetgeving en besluiten van lagere overheden vervangt.
Deze besluiten hebben elk een eigen karakter en vormen voor dat moment een besluit, waarin alle deelaspecten, inspraakmomenten e.d. zijn gebundeld (Ten Heuvelhof 2004, 92);
- Instellen van een commissie van onafhankelijke deskundigen, die tot taak heeft de kwaliteit van de verdere besluitvorming te bewaken;
- Om de democratische verantwoording te garanderen, dient een meerderheid in (ten minste) de Tweede Kamer in te stemmen met zowel het beginsel- als het uitvoeringsbesluit. Daarnaast dienen beide besluiten open te staan voor inspraak en beroep;
- Om een voortvarende aanpak te bevorderen dient het initiatief voor een groot project te liggen bij de eerstbetrokken minister, de productie-minister;
- De kosten dienen zo nauwkeurig mogelijk in het beginselbesluit geraamd te worden om vertragingen te voorkomen. Van een vroege financieringsbeslissing gaat daarnaast een belangrijk signaal uit naar de andere betrokken partijen;
- Om recht te doen aan het eigen karakter van een groot project, kan de voorbereiding van de besluiten het beste worden toevertrouwd aan een aparte projectorganisatie. Zo'n organisatie kan beschikken over een eigen staf en budget en bevindt zich op enige afstand van de betrokken departementen en diensten.

2.1.2. WRR over het aanvangsbesluit

Hierboven is beschreven dat de WRR concludeert dat het management van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering als geheel, alsmede de financiering van grote projecten in een veel vroeger stadium aandacht verdienen (1994, 7; 137). Een herstructurering van de besluitvormingsprocessen is nodig, waarbij verschillende categorieën besluiten duidelijk worden onderscheiden (1994, 105). De raad beveelt aan om de besluitvorming onder te verdelen in een aanvangsbesluit, een beginselbesluit en een uitvoeringsbesluit. Omdat het aanvangsbesluit, door de raad ook wel aangeduid als strategische beleidsvoorbereiding of strategische beleidskeuze, tegenwoordig de vorm heeft van de verkenningfase, wordt hier stilgestaan bij dit besluit.

De raad schrijft dat een tijdige onderkenning van het bijzondere karakter van een project voorwaarde is om effectief greep te krijgen op het verder verloop van de voorbereiding en besluitvorming. In de

Nederlandse bestuurspraktijk behoort de strategische beleidsvoorbereiding echter tot de minst geordende onderdelen. Het bestuur is grotendeels vrij om de voorbereiding naar eigen inzicht te organiseren en bewandelt hiertoe wegen die van project tot project verschillen.

De functie van het aanvangsbesluit is vooral om uit het grote aantal plannen, projecten en initiatieven, de potentiële grote projecten te selecteren die serieus in aanmerking komen voor nader onderzoek. Er dient een omslag gemaakt te worden op de weg tussen de eerste globale aanduiding van projecten in indicatieve plannen en de specifieke voorbereiding van operationele projecten. Het aanvangsbesluit houdt niet de politiek-bestuurlijke beslissing in om een project te realiseren en heeft volgens de raad dan ook geen zware formele regeling nodig. Het onderzoek kan eveneens tot de conclusie leiden dat een project bij nader inzien niet zinvol of realiseerbaar is. De raad benadrukt dat het onvermijdelijk is dat een aanzienlijk aantal mogelijke projecten na onderzoek zal afvallen. Het aanvangsbesluit wordt genomen door het kabinet. Voor de raad is het denkbaar dat het kabinet regelmatig rapporteert aan de Tweede Kamer welke projecten worden onderzocht (1994, 106; 109-111).

Om het keuze- en besluitvormingsvermogen te versterken, acht de raad het geëigend om bij een groot project direct een aparte organisatie te vormen, waarin alle betrokken belangen deelnemen. Voorheen werd het oordeel over noodzaak en wenselijkheid van een project over gelaten aan de verschillende en afzonderlijke vakdepartementen. Met de komst van een aparte projectorganisatie op enige afstand van de betrokken departementen kan volgens de WRR het voorbereidingstraject van mogelijke grote projecten strakker en zakelijker georganiseerd worden. De raad constateert dan ook dat het aanvangsbesluit met name organisatorisch gevolgen heeft binnen de rijksoverheid (1994, 110; 137).

In het aanvangsbesluit gaat het om de verkenning van maatschappelijke ontwikkelingen en van de behoeften die daaruit voortvloeien. Deze moeten worden afgezet tegen schaarse middelen en mogelijkheden, waarbij prioriteiten worden gesteld (1994, 107). Er wordt een oordeel gevormd over de noodzaak en de wenselijkheid en het realiteitsgehalte van een project. In een zorgvuldige voorbereiding worden de relevante alternatieven stelselmatig en zo objectief mogelijk verkend. Ook zal overleg gevoerd moeten worden met andere bestuursorganen, dan vertegenwoordigd in de projectorganisatie, en met maatschappelijke belangenorganisaties (1994, 110; 138).

Na de eerste globale verkenning dient een keuze te worden gemaakt over de voortzetting van het project. Hiertoe onderscheidt de raad een tussenstap in de vorm van een projectbesluit, waarmee de keuze wordt aangeduid om het beginselbesluit voor te bereiden. Ook een projectbesluit wordt door het kabinet genomen. Op dit moment wordt tevens een commissie van onafhankelijke deskundigen ingesteld om de kwaliteit van de voorbereiding te bewaken en kan het projectvoornemen onderwerp worden van publieke discussie (1994, 111; 138).

2.1.3. Reacties en kabinetsstandpunt

Korsten e.a. benadrukken dat de WRR de oplossing zoekt in de structurering van de besluitvorming, waarbij ervan uitgegaan wordt dat de problemen terug te voeren zijn op een zwakke structurering van de besluitvorming (1996, 85). Volgens critici is dit echter maar ten dele waar (Klaassen 1995, 132; De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, 177; Ten Heuvelhof 2004, 92). Klaassen noemt de stellingname van de WRR dat met een betere structurering van het besluitvormingsproces tot een versnelling kan worden gekomen opvallend (1995, 132). Het is vaak namelijk niet het geval dat slechts een partij voor de vertraging verantwoordelijk is. In veel gevallen ligt de vertraging bij meerdere partijen tegelijk en hun gebrekkige interactie of dragen actoren beurtelings bij aan de vertraging. Ook Ten Heuvelhof vindt de aanbevelingen opmerkelijk. Volgens hem zoekt de WRR de versnelling uitsluitend aan het einde van het besluitvormingsproces. Er wordt voornamelijk ingezet op een versnelling in de formeel-juridische procedures, die zich bijna per definitie in de laatste fasen van het proces afspelen. De vertragingen zitten volgens de WRR echter vooral in de start van het proces (2004, 92; WRR 1994, 36). Hiermee bedoelt de raad dat oorzaken van vertraging zich in de voorbereidingsfase voordoen. De daadwerkelijke vertraging treedt op in een later stadium (WRR 1994, 51).

In 1996 komt het kabinet met haar standpunt over de aanbevelingen van de WRR (TK 1996). De hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt zijn:

- Versterking van het maatschappelijk draagvlak;
- Een duidelijke afbakening tussen de politieke besluitvorming over nut en noodzaak van een groot project en de uitvoering daarvan, waaronder de gedetailleerde ruimtelijke inpassing;
- Bindendheid voor vervolgpcedures nadat politieke besluitvorming ten principale heeft plaatsgevonden.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de WRR over met uitzondering van het advies een aparte wet 'grote projecten' in te voeren². De organisatorische aanbevelingen worden wel doorgevoerd, waarbij het kabinet opmerkt dat de aanbevelingen van de raad ook te gebruiken zijn voor minder grootschalige projecten, oftewel MIT/SNIP-projecten³ (TK 1996, 3-5; 14-15; Ten Heuvelhof 2004, 92):

- Het kabinet neemt het advies van de WRR over voor een besluitvormingsprocedure in drie fasen. Het kabinet komt echter met een andere naamgeving, die uitgaat van de fasen en zich minder richt op de besluiten; voorbereidingsfase, door het kabinet ook aangeduid als verkenningfase; planvorming; en uitvoeringsfase;
- De besluitvorming over grote projecten wordt begeleid door een commissie van onafhankelijke deskundigen. Het kabinet ziet deze commissie als een begeleidingscommissie, die het proces van besluitvorming bewaakt en kiest daarmee gedeeltelijk voor een andere benadering dan de raad. Het instellen van een begeleidingscommissie is echter nooit echt van de grond gekomen en ook de taken en bevoegdheden van een eventueel opgerichte commissie zijn niet altijd duidelijk. Zo noemt Ten Heuvelhof de oprichting van het Platform Begeleiding Grote Railinfrastructuurprojecten (BEGRIP) op 17 juli 1997. Hij constateert echter ook dat van dit platform later niets meer is vernomen (2004, 93). Voor de Zuiderzeelijn geldt dat er een commissie van experts, waarin onafhankelijke deskundigen zitting hebben, is ingesteld (TK 2004b, 23). De rol van deze commissie en haar bevoegdheden zijn echter niet geheel duidelijk;
- Het kabinet wijst voor komende projecten een projectminister aan. In veel gevallen is dit de minister van V&W;
- Het belang van een goede voorbereidingsfase wordt door het kabinet onderstreept. Voortaan wordt meer energie gestoken in het creëren van draagvlak aan het begin van het proces en wordt ruimschoots gelegenheid geboden om mee te denken over nut en noodzaak van een project. Het kabinet schrijft dat in de voorfase, die ook aangeduid kan worden als verkenningfase, in de regio bijeenkomsten georganiseerd kunnen worden, waarin tussen rijk, andere bestuursorganen, belangengroeperingen, burgers en wetenschap, gediscussieerd kan worden over de gesignaleerde problematiek. Tevens kunnen mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend. Volgens het kabinet is een belangrijk doel van deze fase dat met de andere procespartners overeenstemming wordt bereikt over de aard van de problematiek en over de noodzaak daarvan een oplossing te vinden. Tegelijkertijd vindt in deze fase globaal onderzoek plaats naar de economische, ruimtelijke, milieuhygiënische en technische aspecten van mogelijke oplossingen.

² Het kabinet neemt in haar definitieve standpunt (TK 1996) de aanbeveling van de WRR om een aparte wet 'grote projecten' in te voeren niet over. In 2003 is echter de Rijksprojectenprocedure (rpp) in de WRO opgenomen, waardoor alsnog aparte regelgeving voor grote, of rijksprojecten wordt ingevoerd.

De rpp is een wettelijke regeling voor besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten, die van dusdanig belang zijn, dat het Rijk de regie van de besluitvorming in de hand wenst te nemen. Het gaat hierbij met name om projecten die onder de Tracéwet of de Luchtvaartwet vallen. Op 1 februari 2004 is de rpp in werking getreden. Hoe de Rijksprojectenprocedure in de praktijk vorm zal krijgen, moet echter nog blijken. Nog voor er een rijksproject is aangewezen wordt er gewerkt aan een omvangrijke wijziging (Ten Heuvelhof en Hobma 2004, 115-116).

³ Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en Spelregelkader Natte Infrastructuur Projecten (SNIP). Zie ook hoofdstuk 3.

2.2 Grote projecten uitvergroot

Nadat in de vorige paragraaf is stilgestaan bij het advies van de WRR, komt in deze paragraaf het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur aan de orde. In de eerste subparagraaf wordt stilgestaan bij de aanleiding en het advies van de commissie, gevolgd door een beschrijving over de nut en noodzaakdiscussie volgens de TCI. Tenslotte wordt in paragraaf 2.2.3 een overzicht gegeven van de reacties op het rapport.

2.2.1. Aanleiding en advies

In november 2003 is de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) geïnstalleerd (TK 2004a). Directe aanleiding voor het instellen van deze commissie, ook bekend onder de naam Commissie Duivesteijn, was een risicoreservering van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2002 voor de aanleg van grote spoorprojecten. Deze risicoreservering, die was bedoeld voor de Betuwelijn en de HSL-Zuid en werd afgekeurd door de Algemene Rekenkamer (2003) maakte de Tweede Kamer duidelijk dat haar controle op grote infrastructuurprojecten tekort schoot.

Het doel van de TCI was *"om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren"*. Het is duidelijk dat de Tweede Kamer wil leren van de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen met de Betuwelijn en de HSL, omdat *"dit kader gebaseerd moet zijn op leerervaringen bij bestaande projecten en te gebruiken moet zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten"* (TK 2004a, 9-10).

Het onderzoek heeft volgens de commissie aangetoond dat er structurele oorzaken zijn, die de Kamer verhinderen om op een goede en geloofwaardige manier haar functie bij grote infrastructurele projecten ten aanzien van politieke sturing en politieke controle uit te voeren. De commissie is ervan overtuigd dat het wegnemen van deze oorzaken in belangrijke mate zal bijdragen aan de kwaliteit van de voorbereiding, uitwerking en uitvoering van grote projecten.

De commissie wil met haar voorstellen het volgende bereiken (TK 2004a, 22; 55; TK 2005):

- De mogelijkheden voor politieke sturing en controle door de Tweede Kamer moeten beter worden afgestemd op de bepalende momenten in de besluitvorming;
- De kwaliteit van de informatievoorziening moet beter, zodat de Tweede Kamer een realistisch beeld krijgt van de actuele doelstellingen, risico's en voortgang van een project.
- De verwerking van de informatie door de Tweede Kamer moet beter. De Kamer heeft meer mogelijkheden nodig om de aangereikte informatie te kunnen doorgronden en beoordelen.

De commissie doet een aantal aanbevelingen om de rol van de Kamer bij besluitvorming over grote projecten te verbeteren (TK 2004a, 10; 83-84; TK 2005):

- De commissie stelt dat veranderingen in wet- en regelgeving onvermijdelijk zijn. Hierbij gaat het om:
 - verbetering van de controlefunctie van de Kamer door andere afspraken tussen de Tweede Kamer en het kabinet;
 - eigen verantwoordelijkheid voor en meer betrokkenheid van de Kamer bij een integrale beleidsafweging van grote projecten (incl. financiering);
 - ontwikkeling van grote infrastructuurprojecten binnen de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro)⁴. De Kamer moet eerder een besluit nemen over een groot project en de doorwerking dient te worden versneld.
- De kennisinfrastructuur van de Kamer dient versterkt te worden, door:
 - versoepeling van de omgangsregeling tussen kamerleden en rijksambtenaren om de informatievoorziening over met name technische aspecten van grote projecten te verbeteren;

⁴ Na de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) verandert de naam in Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Naar verwachting treedt de Wro in 2007/2008 in werking.

-
- instellen van een parlementscommissie om te onderzoeken op welke wijze de informatievoorziening aan het parlement structureel kan worden verbeterd;
 - nota's en beleidswijzingen van de kant van het kabinet ten aanzien van projectorganisatie, projectbeheersing en risicomanagement, publiek-private samenwerking en contractering;
 - verzwaren van de commissie voor de Rijksuitgaven zodat een effectievere invulling aan de controletaak van de Kamer gegeven kan worden;
 - oprichten van een parlementair kennis- en controlecentrum en in aanvulling hierop planbureaus een onafhankelijke positie te geven door de Kamer eenzelfde toegang tot de planbureaus te geven als het kabinet;
 - herijking van het instrument van de parlementaire hoorzitting.

2.2.2. Tijdelijke Commissie Infrastructuur over de verkenningfase

De commissie Duivesteyn constateert dat de vroege besluitvormingsfasen te weinig structuur kennen en noemt dit een van de knelpunten bij de besluitvorming op het gebied van politieke sturing en controle. Het hoofdprobleem ten aanzien van politieke sturing is volgens de TCI dat de Tweede Kamer in de initiatiefase van grote projecten buitenspel staat in de formele besluitvormingsprocedures en dat heeft geaccepteerd. De invloed van de Kamer is beperkt, omdat zij geen procedureel vastgelegde positie heeft in de fase van de opkomst van een idee tot het in procedure nemen van een project. Zowel tijdens het selecteren van grote projecten als de afweging van nut en noodzaak is de Tweede Kamer grotendeels afwezig. De TCI benadrukt dat dit "*fnuikend*" is voor de sturende rol van de Tweede Kamer (TK 2004a, 26-27).

Over de vroege besluitvormingsprocedures merkt de commissie op dat dit vaak een ongestructureerd proces is. Het project zingt eerst een periode rond. Mensen hebben het erover, er gaat een commissie aan het werk, er start een lobby, studierapporten komen uit en op een gegeven moment is het er opeens. Volgens de TCI is hier echter niets op tegen. Het wordt wel een probleem als zo'n fase achteraf een sleutelrol gaat spelen, als conclusies over nut en noodzaak uit een dergelijk ongestructureerd proces in de formele procedure worden geadopteerd en als bestuurders en ambtenaren zich mentaal al committeren aan het project. De TCI constateert dat de nut en noodzaakfase bij de Betuweroute zeer impliciet is doorlopen en hierover geen herkenbaar besluit is genomen. Hierdoor werden principiële discussies, die vooral aan het begin van de besluitvormingsproces herkenbaar en in alle openheid gevoerd moeten worden, nog steeds gevoerd op het moment dat het project al ruim halverwege de uitvoering was. Nut en noodzaak van de Betuweroute worden volgens de commissie zelfs nog altijd betwist (TK 2004a, 9; 27; TK 2005b, 21).

Om de positie van de Tweede Kamer te verbeteren stelt de commissie een wijziging voor van de Wet op de ruimtelijke ordening. Een verbijzondering van de Wro dient ingevoerd te worden om grote infrastructuurprojecten te kunnen plaatsen binnen een ruimtelijke afweging. De commissie adviseert om in de voorbereidende fase van een project van nationaal belang, ten behoeve van de visievorming over een project een structuurvisie op te stellen. Deze visie moet volgens de commissie een cruciale rol krijgen bij grote infrastructuurprojecten en vormt de basis voor en legitimatie van het project. De structuurvisie wordt opgesteld voorafgaand aan de uitwerking van alternatieven en geeft een oordeel over het project als geheel. Ze bevat een analyse over nut en noodzaak van het project, beschrijft de ruimtelijke en andere uitgangspunten en geeft inzicht in de kosten en baten en in effecten voor de omgeving. In geval van een groot infrastructureel project worden ten aanzien van de kosten en baten de resultaten uit het Onderzoek naar de Effecten van Infrastructuur (OEI) opgenomen. In de structuurvisie wordt ook het programma van eisen voor de uitvoering van het project opgenomen en wordt aangegeven met welke instrumenten de verschillende onderdelen van de visie gerealiseerd zullen worden. De commissie beschrijft dat dit veelal een pakket aan maatregelen zal zijn, waarbij per onderdeel het geschikte instrument wordt gekozen. Hierbij kan gedacht worden aan de besluitvormingsprocedure voor grote projecten, afspraken of convenanten met andere bestuursorganen, pps-constructies, subsidies, enz. De structuurvisie geeft eveneens een redelijk beeld van de alternatieve

oplossingsrichtingen die voor het project bestaan en welke van deze alternatieven in het vervolg van het onderzoek meegenomen zullen worden.

De commissie stelt voor dat de minister van VROM leidend is bij het opstellen van de structuurvisie en niet de minister van V&W. De commissie vindt dat VROM beter dan V&W in staat is een integrale afweging te maken, die nodig is omdat het bij besluitvorming over infrastructuur niet alleen gaat om de vervoerswaarde ervan, waar V&W op georiënteerd is, maar ook om de ruimtelijke ontwikkeling, de economische ontwikkeling en de milieukwaliteit. De structuurvisie moet goedgekeurd worden door de Tweede Kamer waardoor de Kamer zich principieel kan uitspreken over nut en noodzaak van het project (TK 2004a, 57; 115-119; TK 2005b, 8; 22; 35).

2.2.3. Reacties en kabinetsstandpunt

Het nut van de aanbevelingen om de kennisinfrastructuur te verbeteren worden met name in twijfel getrokken (de Volkskrant 20 december). Oud-Kamerlid Lankhorst zegt dat je kan onderzoeken zoveel je wilt, het gaat erom of je kritisch genoeg bent. Frissen noemt in hetzelfde artikel de aanbevelingen naïef, omdat er een illusie lijkt te bestaan dat de kosten bij grote infrastructurele projecten te beheersen zijn. Dit betwijfelt hij omdat je altijd te maken hebt met bestuurlijke hobbels en onzekerheden. Hij maakt de vergelijking met de verbouwing van een huis, waar zich ook altijd onvoorziene omstandigheden voordoen.

Het kabinet benadrukt dat het rapport van de commissie Duivesteijn evenwichtig en zakelijk is en spreekt haar waardering uit voor het werk van de commissie. Het kabinet erkent dat er mogelijkheden zijn om in het geval van grote projecten verbeteringen aan te brengen in de besluitvorming, het contact tussen kabinet en parlement en de beheersing van grote projecten. Het is de taak van het kabinet om zorg te dragen voor transparante besluitvorming die gebaseerd moet zijn op goede onderbouwingen en heldere keuzes. De Tweede Kamer moet tijdig en adequaat haar rol kunnen vervullen bij belangrijke beleids- en investeringsbeslissingen. Het kabinet wil vasthouden aan het uitgangspunt dat het 'kabinet regeert en de kamer controleert'⁵ en benadrukt daarmee de dualistische en *controlerende* rol van de Kamer. De constatering van de TCI dat het grotendeels afwezig zijn tijdens het selecteren van grote projecten en het afwegen van nut en noodzaak, fnuikend is voor de *sturende* rol van de Kamer, deelt het kabinet daarmee niet (zie paragraaf 2.2.2; Peijs 2005).

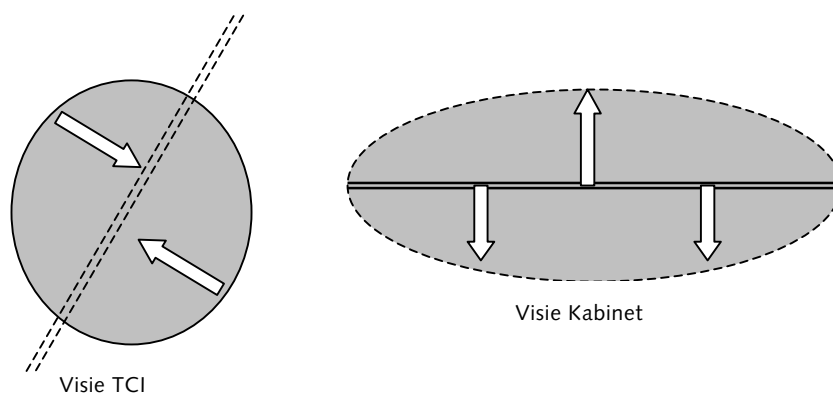
Het kabinet deelt de doelstellingen van de TCI (Peijs 2005; V&W 2004b). Ze beschrijft dat ze al een groot aantal veranderingen heeft aangebracht in de wijze waarop de besluitvorming rond grote projecten is ingericht. "*Het kabinet heeft de afgelopen jaren niet stilgezeten*", waarmee ze onder meer verwijst naar de aanpassing van het spelregelkader voor de hele infrastructuur, dus niet alleen grote projecten, oftewel de actualisatie van het MIT-spelregelkader (zie hoofdstuk 3).

⁵ Met het uitgangspunt 'het kabinet regeert en de kamer controleert' verwijst het kabinet naar de Trias Politica van Montesquieu. In 1748 verscheen Montesquieu zijn boek 'De l'esprit des lois', waarin hij verschillende staatssystemen afweegt. Dit boek wordt als een belangrijke leidraad beschouwd voor de staatsinrichting.

Volgens de theorie van Montesquieu is het belangrijk dat de drie overheidstaken wetgeving, bestuur en rechtspraak niet in dezelfde hand komen. Het is de taak van de overheid te zorgen voor de vrijheid van haar onderdanen, die het meest zijn gediend met de scheiding van deze machten.

De Trias-leer heeft een enorme impact gehad op het staatsrecht-denken en is door bijna elk democratisch land overgenomen. Wat betreft de rechtspraak is deze theorie vrijwel overal toegepast. In het westerse denken is iedereen het er over eens dat het voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak niet goed zou zijn als deze door dezelfde instantie zou gebeuren die wetgeving of bestuur beheert. Bestuur en wetgeving gaan wel vaker hand in hand. In Nederland is dit ook het geval. De regering is namelijk verantwoordelijk voor het bestuur, de uitvoering van de wetgeving. Daarnaast is zij, tezamen met de Staten-Generaal, verantwoordelijk voor de wetgeving. Dit wordt niet als een erg grote inbreuk op de trias-leer gezien, aangezien de volksvertegenwoordiging toch de instantie is die in laatste instantie over wetgeving oordeelt (PDC 2004b).

De Tweede Kamer zal eerder in de besluitvorming worden betrokken. Er zal meer aandacht besteed worden aan een heldere discussie over nut en noodzaak van projecten. Het kabinet neemt het advies om in de voorbereidingsfase van grote projecten een structuurvisie op te stellen over. Een structuurvisie moet volgens het kabinet licht werpen op de probleemstelling, de doelstelling(en) van het project, de mogelijke alternatieven en de samenhang met andere plannen en projecten binnen de ruimtelijke hoofdstructuur en in het betreffende gebied. Bij de afweging van nut en noodzaak van een project speelt volgens het kabinet de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) een belangrijke rol. Zo'n structuurvisie gaat uit van een integrale benadering en kan volgens het kabinet de verbindende schakel vormen tussen enerzijds beleidsnota's, zoals de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit en anderzijds besluitvorming over concrete projecten. Het kabinet ziet hierbij de structuurvisie op eenzelfde manier als Arts en Van Lamoen (2005, 76-77) een verkenningenstudie zien. Zij beschrijven een verkenning namelijk als de verbindende schakel tussen een Strategische Milieubeoordeling (SMB) voor plannen en programma's en een milieueffectrapportage (m.e.r.) voor projecten (zie ook paragraaf 2.3.1). De wijze waarop de TCI de structuurvisie ziet komt daarentegen overeen met de structuurvisie zoals bedoeld in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). In dit wetsvoorstel vervangt de structuurvisie de huidige planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen en vormt de structuurvisie een beleidsplan (TK 2002, 12; TK 2004c). Het lijkt er dan ook op dat het kabinet een structuurvisie wil opstellen als er sprake is van (een plan voor een) infrastructuurproject, terwijl de TCI een structuurvisie wil opstellen met daarin de visie over een gebied, waarna wordt onderzocht of een infrastructureel project binnen deze visie past (zie figuur 2.1). In paragraaf 3.3.1 wordt dieper op de verschillen tussen beide benaderingen ingegaan.



Figuur 2.1: wijze waarop de TCI en het kabinet de structuurvisie zien. In de visie van de TCI ligt het studiegebied vast en wordt onderzocht of een infrastructureel project binnen de voor dit gebied opgestelde visie past. In de visie van het kabinet wordt uitgegaan van het infrastructuurproject.

Het kabinet merkt tevens op dat nauwelijks voorkomen kan worden dat het nut en/of de noodzaak van een project in een later stadium opnieuw ter discussie kan komen; alleen al vanwege de lange realisatietijd en de regelmatig wisselende omstandigheden is dit min of meer onvermijdelijk. Het kabinet, en ook de TCI, gaat hierbij voorbij aan de grote en vaak tegenstrijdige belangen die gepaard gaan met grote infrastructurele projecten, die eveneens kunnen leiden tot het terugkomen van de nut en noodzaakvraag.

Tenslotte merkt het kabinet op dat de informatievoorziening en transparantie van de besluitvorming verbeterd worden en dat er met de Kamer bindende afspraken gemaakt zullen worden over de wijze waarop de Kamer geïnformeerd wordt. Tevens belooft het kabinet dat ze op een flink aantal punten de aansturing en beheersing van projecten zal verbeteren (Peijs 2005). Doel van het meer structureel inlichten van de Kamer is te voorkomen dat, zoals bij de Betuwelijn, de Kamer bij elke budgetoverschrijding en dus niet structureel maar op basis van incidenten, wordt ingelicht. De beschrijving dat het kabinet bindende afspraken gaat maken met de Kamer over de

informatievoorziening suggereert dat de Kamer in de huidige situatie niet of in elke geval niet voldoende wordt ingelicht over (de voortgang van) infrastructurele projecten. Het is echter maar de vraag of dat inderdaad het geval is. De Tweede Kamer wordt namelijk jaarlijks ingelicht over de voortgang van infrastructurele projecten, waarbij het Rijk in de vorm van V&W betrokken is, middels het MIT/SNIP-projectenboek (zie hoofdstuk 3). Daarnaast wordt de informatievoorziening aan de Kamer geregeld in de voorgenomen wijziging van de Tracéwet (TK 2004d, 6; TK 2004e, 8). Hierin wordt beschreven dat de minister van V&W de Kamer twee keer per jaar een verslag toestuurt over de voortgang van de projecten, die vallen onder de Tracéwet. Zowel het kabinet als de TCI gaan dus voorbij aan de wijze waarop de Kamer nu wordt ingelicht dan wel na wijziging van de Tracéwet ingelicht wordt.

De Tweede Kamer heeft inmiddels ingestemd met de voorstellen van de TCI die betrekking hebben op de werkwijze van de Kamer. Hierbij gaat het om het instellen van een parlementscommissie die onderzoek gaat doen naar de mogelijkheden om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren, het verzwaren van de commissie voor de Rijksuitgaven en het oprichten van een parlementair kennis- en controlecentrum (TK 2005c).

2.3 Eisen aan verkenningen in planningliteratuur

In de vorige paragrafen is achtereenvolgens beschreven hoe de verkenningenfase ingericht moet worden volgens de WRR en de TCI. In deze paragraaf wordt ingegaan op de eisen die in de planningliteratuur gesteld worden aan de eerste fase van infrastructuurplanning. Hierbij zijn verschillende publicaties op het gebied van de planning van infrastructuur gescand op de eisen die aan de voorbereidende fase gesteld worden. In de eerste subparagraaf wordt ingegaan op het bepalen van de scope van infrastructuurprojecten, gevolgd door een beschrijving van de kenmerken van de voorbereidende fase volgens de algemene planningliteratuur in de tweede subparagraaf.

2.3.1. Scoping

Veel belangrijke beslissingen ten aanzien van infrastructuurprojecten worden aan het begin van het planningsproces, oftewel in de verkenningenfase, genomen. Dit is de fase waarin de scope van het project wordt gedefinieerd en daarmee de globale uitkomsten van het eindresultaat worden vormgegeven (Arts en Van Lamoen 2005, 56).

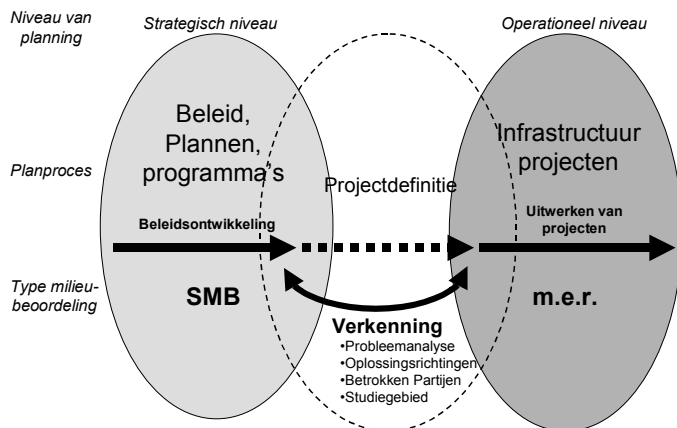
Verschillende auteurs (Arts en Van Lamoen 2005, 57; EC 1999, 34-35; Glasson e.a. 1999, 91; Jones 1999, 210-211; Weston 2000, 198) onderscheiden verschillende afwegingen die gemaakt worden bij het bepalen van de scope van een project. Over het algemeen dienen de volgende vragen beantwoord te worden om het 'speelveld' van het onderzoek te bepalen:

- Welke alternatieven worden meegenomen?
- Op welke criteria worden de alternatieven beoordeeld en welk detailniveau is nodig?
- Welke onderzoeksmethoden en data zijn beschikbaar?
- Op welke manier wordt de informatie gepresenteerd?

Arts (2004, 247) en Arts en Van Lamoen (2005, 57) beschrijven dat al deze vragen sterk met elkaar zijn verbonden en zich richten op de overkoepelende vraag '*wat is relevante informatie voor de besluitvorming*'.

Om bijvoorbeeld een milieueffectrapportage (m.e.r.) of het planproces van een infrastructuurproject succesvol te doorlopen is het bepalen van de scope van het betreffende project van groot belang (Sadler 1996, 113; Weston 1999, 57). Als relevante gegevens of alternatieven niet mee worden genomen leidt dit immers tot een kwalitatief gebrekkig(e) MER of planproces, wat kan leiden tot een niet-optimale uitwerking van een project. Het meenemen van minder relevante informatie of alternatieven kan daarentegen leiden tot veel onnodig onderzoek (Weston 2000, 198).

Wat de milieueffectrapportage is voor het operationele niveau van projecten is de Strategische Milieubeoordeling (SMB) voor plannen en programma's, oftewel het strategische niveau. Arts en Van Lamoen (2005, 75-77) beschrijven dat in theorie verwacht kan worden dat voor een bepaald gebied beleid wordt gemaakt, wat getoetst wordt met een SMB. Dit beleid wordt vervolgens geïmplementeerd met projecten, waarvoor een milieueffectrapportage wordt opgesteld. In de praktijk blijken er echter nog al eens projecten voorgesteld te worden, zonder dat deze voortkomen uit een plan of een programma. Om de afstemming tussen het strategische en het operationele niveau te verbeteren dient er volgens Arts en Van Lamoen dan ook een zorgvuldige projectdefinitie uitgevoerd te worden om het gat te dichten tussen enerzijds beleid, plannen en programma's en anderzijds projecten. Arts en Van Lamoen concluderen dan ook dat zowel de SMB als de m.e.r. waardevolle instrumenten vormen, maar op zich niet voldoende zijn om een duurzame planning te realiseren. Het bepalen van de scope van een project, of de voorbereidende fase van infrastructuurplanning, wordt door hen dan ook gezien als de verbindende schakel tussen het strategische en het operationele niveau (zie figuur 2.2).



Figuur 2.2: verkenningen als missing link tussen het strategische niveau (Strategische Milieu Beoordeling) en het operationele niveau (milieueffectrapportage) (Bron: Arts en Van Lamoen 2005, 77)

In paragraaf 2.2.3 is beschreven dat de wijze waarop het kabinet de structuurvisie ziet vergelijkbaar is met de plaats van verkenningen als missing link tussen het strategische en het operationele niveau, zoals beschreven door Arts en Van Lamoen en afgebeeld in de bovenstaande figuur. Een structuurvisie kan volgens het kabinet immers een verbindende schakel vormen (missing link) tussen enerzijds beleidsnota's als de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit (het strategische niveau) en besluitvorming over concrete projecten (het operationele niveau).

2.3.2. De voorbereidende fase

De voorbereidende fase is de eerste fase in de besluitvorming en vormt samen met de bepaling, monitoring, bijsturing en evaluatie van beleid een planningproces (Korsten e.a. 1996, 49). Tijdens de voorbereiding vindt meestal de planning plaats, en ook de probleemformulering, het genereren van alternatieve oplossingen en de beoordeling daarvan met behulp van beleidsanalytische hulpmiddelen (zie ook Klaassen 1995, 9; Teisman 1992, 34; Voogd 2001, 8-9).

In deze paragraaf wordt dan ook achtereenvolgens kort ingegaan op de probleemformulering, het betrekken van actoren, genereren en beoordelen van oplossingsrichtingen, de ruimtelijke inbedding en de financiële onderbouwing. Hieronder volgt echter eerst een beschrijving van de voorbereidende fase in het algemeen en de tijd die deze fase kost.

De *voorbereiding* van overheidsbeleid kenmerkt zich door een ingewikkeld patroon van acties en interacties van actoren die bij het betreffende proces zijn betrokken. Door een steeds complexer wordende maatschappij en door interventies van derden lijkt de beleidsvoorbereiding door

overheidsinstanties steeds moeilijker te worden. Niet zelden beslaan de voorbereidingsprocessen vele jaren (Klaassen 1995, 1; zie ook Teisman 2005). Volgens Teisman (1992, 34) is er in de beleidsvoorbereiding echter alle reden voor grote inspanningen, omdat er in deze fase gezocht wordt naar het meest optimale plan. Ook De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999, 167) concluderen dat de *voorbereidingstijd* in het algemeen wel erg veel tijd in beslag neemt. Zo heeft Rotterdam zeven jaar nodig gehad, van 1983 tot 1990, om V&W te overtuigen van de relevantie van de Betuwelijn. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de besluitvorming bij de Betuwelijn mede aanleiding is geweest voor het onderzoek van de WRR. Dit onderzoek heeft geleid tot herstructurering van besluitvormingsprocessen en daarmee tot het ontstaan van het instrument van de verkenning. Voor de Zuiderzeelijn is een verkenning uitgevoerd, die binnen twee jaar was afgerond⁶.

Daarnaast is het maar de vraag of de gehele zeven jaar durende voorbereidingstijd, zoals die door De Bruijn en Ten Heuvelhof wordt onderscheiden, tot de daadwerkelijke voorbereidende fase van infrastructuurplanning behoort, zoals deze hier wordt bedoeld. De zeven jaar durende fase kan ook aangeduid worden als de initiatief- of overtuigingsfase, zeker omdat er sprake was van een lobby om V&W te overtuigen. Van een besluit van V&W of het kabinet om de Betuwelijn in studie te nemen, was eveneens nog geen sprake. De voorbereidende fase, zoals hier wordt bedoeld begint dan juist in 1990, dus na en aansluitend op de door De Bruijn en Ten Heuvelhof aangeduide voorbereidingstijd, met het besluit van het kabinet om de Betuwelijn in procedure te nemen. Binnen deze voorbereidende fase geldt dan dat de oorzaak van vertraging zich veelal in deze fase voordoet en dat de gevolgen pas later in het project zichtbaar worden (zie paragraaf 2.1.3; De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, 167).

De fase van *probleemformulering* wordt door Parkin en Sharma (1999, 30-31; 41) aangeduid als de problemdiagnose, waarin een probleem wordt benoemd indien ze eenmaal is gesignaleerd. De Raad voor Verkeer en Waterstaat spreekt over het afwegen van nut en noodzaak van een project. Ze constateert, zoals ook in de inleiding is beschreven, dat deze afweging en de discussie over details van de inpassing nogal eens door elkaar lopen. Dat zorgt voor verwarring en onduidelijkheid. De raad vindt dan ook dat de nut- en noodzaak van projecten expliciet en exclusief aan de orde moet komen (1998, 13; 36). Ten Heuvelhof wijst ook op het belang om bij projecten in de voorbereiding te rapporteren over hetgeen er met het project opgelost moet worden en hoe erg het is als het project niet wordt ondernomen (Ten Heuvelhof 2004, 102).

Om zoveel mogelijk te voorkomen dat de nut- en noodzaakvraag zich steeds maar weer herhaalt moet de verkenningfase aan hoge eisen voldoen, stelt de Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998, 6; 35). *Actoren* onderzoeken in deze fase gezamenlijk wat hun ambities zijn en in hoeverre deze zich laten combineren. Een integrale afweging van belangen hoort in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden, zodat partijen niet tegenover maar naast elkaar komen te staan. De confrontatie van verschillende probleempercepties van verschillende partijen kan volgens De Bruin e.a. verrijkend werken (1998, 15-16). Interactieve beleidsvoorbereiding verhoogt daarnaast de kwaliteit van de einduitkomst doordat meer kennis en creativiteit beschikbaar komt. Bovendien neemt de kans op acceptatie van het resultaat toe, zelfs als het resultaat niet helemaal overeenkomt met de eigen wensen. Voorwaarde is dan wel dat actoren zich serieus bejegend weten (Raad voor Verkeer en Waterstaat 1998, 20). De identificatie van stakeholders wordt in deze fase vereenvoudigd doordat tijdens de voorbereiding, de betrokkenheid van bestuurders, politici en publiek relatief groot is (Voogd 2001, 8). Volgens Parkin en Sharma dient er hierbij rekening gehouden te worden met de verschillen tussen actoren wat betreft hun belang, rol en macht (1998, 41-45). Zij wijzen er daarnaast op dat de wijze waarop actoren naar een probleem kijken eveneens kan verschillen door onder meer verschil in kennis, normen en sociale positie.

⁶ In maart 2000 heeft het kabinet aangegeven een verkenning uit te laten uitvoeren om een besluit te kunnen nemen over techniek en scope van de Zuiderzeelijn. Over de resultaten van deze verkenning (deel I) is de Tweede Kamer in maart 2001 geïnformeerd. De eerste verkenning resulteerde in maart 2001 in het besluit van het kabinet een tweede verkenning naar de effecten van een snelle verbinding uit te voeren. In december 2001 is ook deze verkenning afgerond (TK 2004b, 19-33; Projectorganisatie Zuiderzeelijn 2005).

Naast de probleemformulering en de identificatie en het betrekken van stakeholders is het *genereren van oplossingen* om het probleem op te lossen en het *beoordelen* daarvan een veel genoemde stap in de voorbereidingsfase (Ten Heuvelhof 2004, 102; Korsten e.a. 1996, 49). Net als actoren verschillende opvattingen en percepties hebben van de probleemformulering, geldt dat ook voor de oplossingen (De Bruijn e.a. 1998, 15-16). Besluitvorming kan in deze fase bemoeilijkt worden omdat over projecten besloten moet worden op het moment dat nog geen gedetailleerde informatie over de oplossingsrichtingen en de kosten ervan beschikbaar is. Dit hoeft echter geen probleem te zijn, omdat het meer om een afweging in de breedte dan om een afweging in de diepte gaat (Raad voor Verkeer en Waterstaat 1998, 36).

Ten Heuvelhof (2004, 102) en de Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998, 14; 35) wijzen ook op het belang om te kijken naar de *ruimtelijke inbedding*. De Raad stelt dat de kwaliteit van inpassingen afhangt van de mate waarin het project verrijkt wordt met de inbouw van andere belangen en functies. Als dat het geval is, is er sprake van integrale oplossingen. Rekening houden met gebiedsspecifieke kenmerken geeft daarnaast een zo realistisch mogelijk beeld van de benodigde zwaarte van de oplossing. Naast de gebiedspecifieke kenmerken of de ruimtelijke inbedding kan volgens Ten Heuvelhof ook gekeken worden naar de raakvlakken met overig beleid; de borging van milieukwaliteit, gezondheid, veiligheid en welstand.

In de voorbereidende fase dient tenslotte over de *financiële onderbouwing* van het project gerapporteerd te worden, stelt Ten Heuvelhof (2004, 103). Hierbij gaat het ook om de wijze van financiering (publieke, private of een combinatie) en een analyse van de daaraan verbonden risico's. Om gebruik te maken van private 'know how' en creativiteit is het betrekken van potentiële financiers in een vroeg stadium eveneens wenselijk (Raad voor Verkeer en Waterstaat 1998, 21).

2.4 Conclusies en discussie over de verkenningsfase

In dit hoofdstuk zijn de eisen beschreven die vanuit de planningliteratuur gesteld worden aan de voorbereidende of verkenningsfase van infrastructuurplanning. Hierbij zijn twee belangrijke onderzoeksrapporten aan de orde gekomen, van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI), waarbij ingegaan is op de besluitvorming over infrastructuur in het algemeen en op besluitvorming in de voorbereidende fase in het bijzonder. In de derde paragraaf is de eerste of voorbereidende fase volgens de algemene planningliteratuur beschreven. In deze paragraaf wordt eerst algemeen ingegaan op de onderzoeken van de WRR en de TCI. In de tweede subparagraaf worden de onderdelen van de verkenningsfase vervolgens samengevat.

2.4.1. Besluiten over grote projecten uitvergroet

De WRR legt in 1994 in haar advies, naar aanleiding van het vermoeden van langdurige procedures en besluitvorming, de nadruk op de herstructurering van de besluitvormingsprocedures en adviseert onderscheid te maken in drie stadia in de besluitvorming, elk gekenmerkt door een besluit: het aanvangsbesluit, het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen en wijzigt de naamgeving in voorbereiding of verkenning, planstudie en realisatie. Deze indeling en naamgeving wordt nu nog steeds toegepast. Tien jaar later heeft de TCI opnieuw onderzoek gedaan naar de besluitvorming over grote projecten, waarin de rol van de Tweede Kamer centraal staat.

De WRR concludeert dat de besluitvorming over de hoofdlijnen van grote projecten en die over de uitwerking en inpassing hiervan door elkaar worden gehaald. Controversiële beslissingen worden tot het laatste moment uitgesteld en door de mogelijkheid om in deze fase uitgangspunten en hoofdlijnen opnieuw aan de orde te stellen, wordt de besluitvorming in de voorgaande stadia uitgesteld. In het advies van de WRR wordt er voor het aanvangsbesluit dan ook een oordeel gevormd over de noodzaak, wenselijkheid en het realiteitsgehalte. Het aanvangsbesluit en het projectbesluit worden in het advies van de WRR door het kabinet genomen (zie tabel 2.1). Ten aanzien van de rol van de Kamer adviseert de WRR dat een meerderheid dient in te stemmen met het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit.

De raad stelt eveneens dat een tijdige onderkenning van het bijzondere karakter van een project, voorwaarde is om effectief greep te krijgen op het verdere verloop van de voorbereiding en de besluitvorming. Om het keuze- en besluitvormingsproces te versterken, adviseert de raad dan ook om een aparte projectorganisatie in te stellen. Ze gaat hier echter voorbij aan de wijze waarop en wanneer in het besluitvormingsproces zou moeten blijken of er sprake is van een bijzonder project.

Het onderkennen en vaststellen van het bijzondere karakter van een project zal pas kunnen indien het projectbesluit is genomen. Dat is immers het moment dat de eerste fase uitgevoerd is en er duidelijkheid bestaat over het probleem en over de wenselijkheid en de noodzaak van het project. Onderbouwen van het bijzondere karakter van een project voordat het projectbesluit is genomen en daarmee voordat bekend is of het betreffende project noodzakelijk en wenselijk is, zal niet mogelijk zijn. Bovendien wordt de kans dan vergroot dat er vanuit het project wordt geredeneerd; de oplossing is al bekend, alleen het probleem moet nog gevonden worden.

Indien na het nemen van het projectbesluit inderdaad blijkt dat er sprake is van een project dat noodzakelijk en wenselijk is, is dat eveneens het moment om een projectorganisatie in te stellen. Deze organisatie kan de uitwerking van het project dan ter hand nemen in plaats van, zoals de WRR wil, de noodzaak van het project afwegen. Groot nadeel om een projectorganisatie de noodzaak en wenselijkheid van het 'eigen' project af te laten wegen, is dat ze niet snel geneigd zal zijn om de noodzaak en wenselijkheid van het betreffende project in twijfel te trekken. Ook dit vergroot de kans van een bekende oplossing, waarvoor het probleem nog gevonden moet worden. De projectorganisatie zal immers waarschijnlijk alles in het werk stellen om de noodzaak van het 'eigen' project aan te tonen en wil zichzelf in stand houden. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de Zuiderzeelijn; de aanleg van deze spoorlijn is, mede onder invloed van het eindrapport van de TCI, onzeker geworden. In opdracht van de Kamer wordt er door V&W, na twee eerder uitgevoerde verkenningen, nu een structuurvisie opgesteld, waarmee de nut- en noodzaakdiscussie 'expliciet' wordt gevoerd (Profiel, 2005). Hiermee lijkt gesuggereerd te worden dat deze discussie ondanks de twee eerder uitgevoerde verkenningen niet voldoende is gevoerd.

De TCI constateert, naar aanleiding van grote kostenoverschrijdingen van de Betuwelijn en de HSL-Zuid, in 2004 opnieuw dat de nut en noodzaakdiscussie bij de Betuweroute zeer impliciet is doorlopen en dat nut en noodzaak zelfs nog altijd worden betwist. Ze stelt dan ook een wijziging van de Wro voor, waarin in de voorbereidende fase een structuurvisie opgesteld wordt. De commissie benadrukt dus tien jaar later wederom het belang van de voorbereidende fase en stelt opnieuw een herstructurering van de besluitvormingsprocedures voor. Het doel dat de commissie met een structuurvisie beoogd is vergelijkbaar met het doel van het aanvangsbesluit van de WRR. De TCI heeft in vergelijking met de WRR echter meer aandacht voor de ruimtelijke ordening waarbinnen nut en noodzaak van een infrastructuurproject aangetoond dienen te worden.

Het kabinet heeft inmiddels ingestemd met de invoering van een structuurvisie, waar de Kamer zich over dient uit te spreken. De WRR had nog aanbevolen om het aanvangsbesluit door het kabinet te laten nemen. Met het invoeren van de structuurvisie wordt de rol van de Tweede Kamer dan ook naar voren gehaald, wat te verklaren is doordat het onderzoek van de TCI zich richtte op het verbeteren van de rol van de Kamer bij besluitvorming over grote infrastructurele projecten (zie tabel 2.1).

	Aanvangsbesluit (WRR, 1994)	Structuurvisie (TCI, 2004)
<i>Aanleiding</i>	Tijd	Kosten
<i>Doel</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel vormen over noodzaak en wenselijkheid van een project • Zeven van projecten 	Nut en noodzaak van een infrastructureel project aantonen binnen Wro
<i>Besluitvorming</i>	Aanvangsbesluit door kabinet	Structuurvisie moet goedgekeurd worden door Tweede Kamer

Tabel 2.1: aanleiding tot de onderzoeken van de WRR en de TCI en het doel van en de besluitvorming over de voorbereidende fase van infrastructuurplanning volgens de WRR en de TCI

Opvallend is dat de TCI en het kabinet op een andere manier tegen een structuurvisie aankijken. De TCI ziet haar als een beleidsvisie, wat overeenkomt met een structuurvisie in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Hierin wordt een visie voor een bepaald gebied opgesteld en wordt vervolgens onderzocht of het betreffende infrastructurele project past binnen deze visie. Het kabinet ziet de structuurvisie echter als verbindende schakel tussen beleidsnota's en concrete projecten. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop verkenningenstudies gezien kunnen worden en waarin de projectdefinitie plaatsvindt. In de visie van het kabinet is het infrastructurele project leidend en wordt een structuurvisie opgesteld indien er zich een project voordoet. Op welke wijze de structuurvisie in de praktijk toegepast gaat worden, dient nog te blijken. De eerste structuurvisie die wordt gemaakt, die voor de Zuiderzeelijn, is er echter een waarin uitgegaan wordt van het infrastructurele project en daarmee niet geheel overeenkomt met de wijze waarop de TCI de structuurvisie ziet.

De TCI stelt eveneens dat de controlefunctie van de Kamer verbeterd dient te worden door andere afspraken tussen de Tweede Kamer en het kabinet. Het kabinet onderschrijft dit en stelt dat er bindende afspraken gemaakt zullen worden over de wijze waarop de Kamer geïnformeerd wordt. Hier wordt echter geheel voorbij gegaan aan de wijze waarop de Kamer al ingelicht wordt, net als de manier waarop ze na wijziging van de Tracéwet geïnformeerd gaat worden.

Dat de WRR en de TCI met gedeeltelijk overeenkomstige conclusies en aanbevelingen komen, is niet vreemd. Zowel de raad als de commissie hebben immers min of meer naar dezelfde cases gekeken. In de tussenliggende jaren is inmiddels echter veel veranderd in de besluitvorming over grote ruimtelijke projecten. *"Eventuele zwakke punten in de besluitvorming zijn deels ondervangen in de wijzigingen die nu wel, maar ten tijde van de besluitvorming [over de Betuwelijn en de HSL-Zuid] nog niet waren doorgevoerd"* (Ten Heuvelhof en Hobma 2004, 124). Het kabinet zegt dan ook terecht dat ze niet stilgezeten heeft. De TCI heeft echter nauwelijks rekening gehouden met de aanpassingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd, zoals de invoering en herziening van het Spelregelkader voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en de voorgenomen wijziging van de Tracéwet.

2.4.2. Eisen aan de verkenningenfase in infrastructuurplanning

In de tabel 2.2 zijn de onderdelen van de verkenningenfase in infrastructuurplanning volgens de WRR, de TCI en de algemene planningliteratuur samengevat. Deze tabel maakt duidelijk dat, hoewel de naamgeving nog wel eens verschilt, de verschillende onderdelen van de verkenningenfase volgens deze bronnen grotendeels overeenkomt.

De probleemformulering, het opstellen van alternatieven en het beoordelen van deze alternatieven zijn onderdelen die steeds terugkomen. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de kern van de verkenningenfase in infrastructuurplanning wordt gevormd door het beantwoorden van de vragen *'is er een probleem'* en, als deze vraag positief wordt beantwoord, *'is het probleem op te lossen'*.

Daarnaast worden een aantal onderdelen in een of twee van de drie bronnen onderscheiden. Zowel de WRR als de algemene planningliteratuur onderscheiden het overleg met actoren of stakeholders. De voorbereiding van overheidsbeleid kenmerkt zich immers door een ingewikkeld patroon van acties en interacties van actoren die bij het betreffende proces zijn betrokken. Een integrale afweging van belangen hoort dan ook in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden, zodat partijen niet tegenover, maar naast elkaar komen te staan. Naast rekening houden met verschillende belangen kunnen alternatieven ook verrijkt worden door in te spelen op de ruimtelijke inbedding.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur is de enige die in deze fase ook wil ingaan op het programma van eisen. Volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat wordt een programma van eisen echter geformuleerd na een positieve eindafweging van de voorbereidende fase. Oftewel, indien duidelijk is dat er sprake is van een probleem en dat dit probleem is op te lossen, worden de eisen geformuleerd waaraan de oplossing dient te voldoen.

Wie	WRR	TCI	Algemene Planningliteratuur
<i>Naam</i>	Aanvangsbesluit	Structuurvisie	Scoping; eerste of voorbereidende fase
<i>Probleemdiagnose</i>	Noodzaak en wenselijkheid	Analyse van nut en noodzaak	Probleemformulering of -diagnose
<i>Actoren</i>	Overleg binnen projectorganisatie en daarbuiten	-	Identificatie van stakeholders; Actoren onderzoeken gezamenlijke ambities
<i>Gebied</i>	-	(Ruimtelijke) uitgangspunten	Ruimtelijke inbedding
<i>Alternatieven</i>	Alternatieven	Alternatieve oplossingsrichtingen	Genereren van oplossingen
<i>Effecten</i>	Verkennen van de alternatieven	Effecten van oplossingsrichtingen	Oplossingen beoordelen
<i>Programma van Eisen</i>	-	Programma van Eisen	-
<i>Financiële onderbouwing</i>	-	Met welk instrument te realiseren (PPS, subsidie, convenant enz.)	Financiële onderbouwing

Tabel 2.2: onderdelen van de verkennende of voorbereidende fase in infrastructuurplanning volgens de WRR, de TCI en algemene planningliteratuur

Bij de financiële onderbouwing gaat het niet alleen om de kosten en baten van een alternatief, die als het goed is, bij de effecten van maatregelen aan de orde komen, maar ook om de vraag welke partijen en in welke mate aan het betreffende project bijdragen. De TCI en de algemene planningliteratuur besteden in de eerste fase van besluitvorming aandacht aan de wijze waarop het project gefinancierd wordt. Hoewel ook de WRR het belang van de financiële onderbouwing onderstreept, mede omdat er een belangrijk signaal naar de betrokken partijen vanuit gaat, stelt zij tien jaar geleden nog voor om hier in het beginselbesluit, dus na de voorbereidingsfase, over te besluiten. De conclusie kan dan ook getrokken worden dat de laatste jaren de aandacht voor de financiële onderbouwing van projecten naar voren is geschoven. Dit wordt nog eens bevestigd door het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur, waarvan kostenoverschrijdingen de directe aanleiding vormden.

3. MIT-verkenningen nieuwe stijl

In het vorige hoofdstuk is de naam MIT al een aantal keer voorgekomen. In dit hoofdstuk wordt dan ook ingegaan op dit Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

In de eerste paragraaf komen het MIT en het SNIP (Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten) aan de orde, waarbij het ontstaan van het MIT en het SNIP en de procedures van beide spelregelkaders worden beschreven. Hierna wordt ingezoomd op de eerste fase uit beide spelregelkaders: de verkenningenfase. De aanleiding tot en aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl (MVNS) wordt achtereenvolgens in de tweede en de derde paragraaf beschreven. In de vierde en laatste paragraaf wordt MVNS vergeleken met de eisen die aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven.

3.1 MIT en SNIP

In deze paragraaf wordt ingegaan op de spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT-spelregelkader) en het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). In de onderstaande subparagraaf komt het ontstaan van het MIT-spelregelkader en het SNIP aan de orde, gevolgd door een beschrijving van de procedures van beide spelregelkaders in de tweede en de derde subparagraaf. Tenslotte wordt in subparagraaf vier ingegaan op de belangrijkste verschillen tussen het MIT-spelregelkader en het SNIP.

3.1.1. Ontstaan van het MIT en het SNIP

In 1988 is het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport ontstaan uit samenvoeging van het Meerjarenprogramma Personenvervoer en het Meerjarenprogramma Scheepvaartwegen. Met het MIT wordt voortaan de planning voor de afzonderlijke infrastructuurnetten in onderlinge samenhang vastgesteld. Hiermee is volgens Voogd met de komst van het MIT 'integraal' het wachtwoord geworden (Voogd 2001, 193).

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport komt elk jaar uit als onderdeel van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het MIT geeft een actueel overzicht van de infrastructuurprojecten, die in Nederland op het programma staan of in uitvoering zijn en waarbij het ministerie betrokken is. Tevens zijn voor elk project de bijbehorende budgetten opgenomen (V&W 2004a, 5; V&W 1998a, 29).

Bij besluitvorming over de oplossing van een verkeers- of vervoersknelpunt zijn diverse partijen betrokken. Om dit proces te structureren en transparant te maken, wordt sinds 1997 gewerkt volgens de 'Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport', kortweg MIT-spelregelkader (V&W 1997a; V&W 2004a). Daarnaast dient het MIT-spelregelkader als sturingsinstrument tussen de beleidskern van het ministerie (DGP en DGTL)⁷ en de uitvoeringsorganisatie, oftewel Rijkswaterstaat. De afgelopen jaren heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die een actualisatie van het MIT-spelregelkader nodig maakten. Hierbij gaat het onder meer om een grotere efficiency en de verzakelijking van V&W. Ook wordt er in toenemende mate gekeken naar de rol van belanghebbenden en naar mogelijkheden voor een eerdere en intensievere betrokkenheid van de markt (Peijs 2004a).

In 2004 zijn de spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport herzien. Het geactualiseerde MIT-spelregelkader heeft de volgende uitgangspunten (Peijs 2004a; V&W 2005a):

- Verbeteren van de efficiency door het verder stroomlijnen van het besluitvormingsproces met als doel het verkorten van de doorlooptijd;

⁷ Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) en het Directoraat-Generaal Transport en Logistiek (DGTL)

- Versterken van de zeeffunctie van het proces; er is geen automatische doorstroming van een project van de ene fase naar de volgende. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIT (zie paragraaf 3.3.2; V&W 2004a, 6);
- In een vroegtijdig stadium verkennen en betrekken van alle belanghebbenden, inclusief andere departementen en marktpartijen;
- Heldere afbakening van het bereik van de spelregels;
- Zakelijke en integrale afweging van effecten.

Het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) is voor aanlegprojecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren wat het MIT-spelregelkader is voor droge en natte projecten met een transportfunctie, oftewel de traditionele lijninfrastructuurprojecten. Mede vanwege de oprichting van het Directoraat-Generaal Water (DGW) in 2002 bestond de behoefte aan een met het MIT vergelijkbaar spelregelkader. Voorheen was de beleidskern water bij Rijkswaterstaat (HK RWS) ondergebracht. In 2002 heeft deze afsplitsing geleid tot het opstellen van het SNIP, wat binnen V&W dan ook fungeert als sturingsinstrument tussen DGW en Rijkswaterstaat. Daarnaast was de wens om de beheersing van projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren te verbeteren en daarmee kostenbewuster te werken en kostenoverschrijdingen terug te dringen aanleiding tot het opstellen van het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten. Het SNIP wordt ondermeer toegepast om projecten voortvloeiend uit Ruimte voor de Rivier en Waterbeheer 21^e eeuw goed te kunnen plannen en bewaken. (Schultz van Haegen 2003; TMC 2005a, 11; V&W 2001a, 3; V&W 2003a).

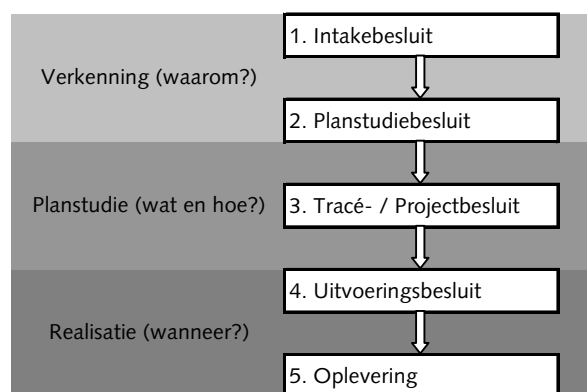
Zowel het MIT-spelregelkader als het SNIP zijn interne V&W procedures, gericht op een heldere besluitvorming en een kostenbewuste bedrijfsvoering. Doel is om een instrument te bieden dat het voor de minister bij het MIT en de staatssecretaris bij het SNIP mogelijk maakt om op een transparante manier verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Daarnaast bieden het MIT-spelregelkader en het SNIP inzicht aan andere belangstellenden en belanghebbenden (TMC 2004a, 21-22; V&W 2001a, 7; V&W 2005a).

De Tweede Kamer wordt jaarlijks over het totale programma geïnformeerd door middel van het MIT-projectenboek. Met de komst van het SNIP in 2002 worden vanaf dat moment ook projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren in het projectenboek opgenomen en is er sprake van het MIT/SNIP-projectenboek. In het Projectenboek is de actuele stand van zaken rond de verschillende infrastructuurprojecten weergegeven en wordt tot en met 2010 inzicht geboden in de planning en kosten van projecten. De planningshorizon van het MIT/SNIP wordt iedere regeerperiode met vier jaar verlengd (Koenders en Noordsij 2004, 85; V&W 2005a). Inmiddels heeft de minister ook een voorstel gedaan voor een verlenging van de planperiode van het MIT/SNIP voor de periode 2011-2014, waarbij ook een doorkijk naar de periode 2015-2020 wordt gegeven (V&W 2004c).

3.1.2. De Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

Het MIT-spelregelkader beschrijft stapsgewijs de werkwijze van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het MIT proces. Er worden drie fasen onderscheiden en vijf daarmee samenhangende beslistmomenten. In de verkenningfase staat de verkeers- en vervoersproblematiek centraal. In de planstudiefase en de realisatiefase worden de oplossingsrichtingen uitgewerkt, geselecteerd en vervolgens uitgevoerd (zie figuur 3.1; V&W 2004a; Peijs 2004a). In het vorige hoofdstuk is beschreven dat deze indeling in



Figuur 3.1: de MIT-procedure

drie fasen ontstaan is naar aanleiding van het rapport 'Besluiten over grote projecten' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1994). In haar reactie op dit rapport heeft het kabinet destijds aangegeven dat de aanbevelingen van de WRR ook te gebruiken zijn voor minder grootschalige projecten, oftewel MIT-projecten (TK 1996; 3). Dit heeft geleid tot het opstellen van het Spelregelkader voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport in 1997.

Op basis van een aanmelding van een (toekomstig) verkeers- en vervoersprobleem neemt de minister van Verkeer en Waterstaat een besluit om het probleem al dan niet in de verkenningentabel van het MIT op te nemen (beslismoment 1). Dit intakebesluit heeft de status van een voorlopige probleemerkenning. Als het probleem in de verkenningentabel wordt opgenomen, erkent de minister dat er mogelijk een verkeers- en vervoersprobleem is, of kan ontstaan, dat de moeite waard is om te verkennen. Aan de hand van deze verkenning wordt besloten of het probleem en de potentiële oplossingen al dan niet nader onderzocht moeten worden in de planstudiefase (beslismoment 2). Het doel van een verkenning is de minister van V&W in staat te stellen om een zorgvuldige beslissing te nemen over (1) wel/niet erkennen van de problematiek, (2) welke oplossingsrichtingen wel/niet relevant zijn, (3) de noodzaak om wel/niet een aantal (infrastructurele) oplossingsrichtingen te bestuderen in een planstudie en (4) welk indicatief investeringsbedrag hiervoor wordt opgenomen in het MIT (V&W 2004a; 6-7; 9). In de volgende paragraaf wordt dieper op de verkenningfase ingegaan.

Een positief planstudiebesluit houdt in dat het probleem, of een initiatief van derden, inclusief de noodzaak om een aantal oplossingen te bestuderen daadwerkelijk wordt erkend door de minister. Het wordt dan als project opgenomen in de planstudietabel van het MIT. Bij een negatief planstudiebesluit wordt de problematiek niet erkend als een urgent verkeers- en vervoersprobleem.

In de planstudiefase wordt uit de alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht en wordt, als hierover tussen partijen overeenstemming is bereikt, de uitvoering voorbereid. De planstudiefase richt zich op de planvorming tot en met het beslismoment 3 (tracé- of projectbesluit, afhankelijk van het al dan niet van toepassing zijn van de Tracéwet). Met het nemen van een positief tracé-/projectbesluit spant de minister van Verkeer en Waterstaat zich bestuurlijk in het project en/of de financiering te zullen realiseren. De minister zendt tevens het tracébesluit toe aan de Tweede Kamer. Veelal is nog verdere voorbereiding nodig, voordat de uitvoering daadwerkelijk kan starten. Het project blijft in de MIT-planstudietabel staan tot er voldoende budget beschikbaar is voor de uitvoering van het project. De planstudiefase eindigt wanneer alle voorbereidende werkzaamheden zijn afgerond en het uitvoeringsbesluit kan worden genomen (V&W 2004a, 7). In de Tracéwet is opgenomen (art. 18) dat een project tevens uit de planstudietabel gehaald wordt, en daarmee komt te vervallen, indien het benodigde budget niet binnen drie jaar beschikbaar is of indien het tracébesluit niet binnen tien jaar wordt uitgevoerd (TMC 2000, 24).

Met het uitvoeringsbesluit start de uitvoering of wordt bij subsidies een beschikking verstrekt. In de MIT-realisatietabel staan projecten, die reeds in uitvoering zijn of waarvan de uitvoering in de loop van het begrotingsjaar gestart wordt. Als de uitvoering van het project afgerond is, wordt het opleveringsbesluit genomen. Projecten worden vanaf het opleveringsbesluit niet meer vermeld in het MIT. Het project gaat over naar de beheerfase (V&W 2004a, 7).

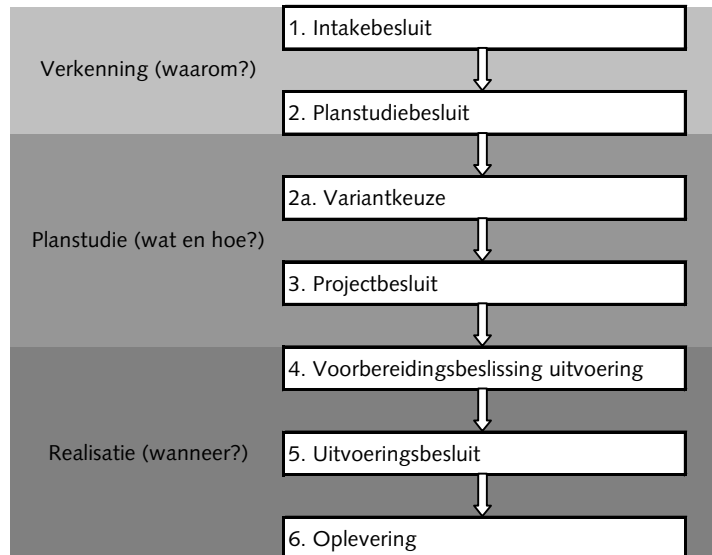
3.1.3. Het Spelregelkader voor Natte Infrastructuur Projecten

Het SNIP is gerelateerd aan het MIT-spelregelkader. In dit Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten is vastgelegd welke besluitvormingsprocedures doorlopen moeten worden voor aanlegprojecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren. Het SNIP bestaat uit drie projectfasen en zeven beslismomenten (zie figuur 3.3; V&W 2001a; TMC 2004a, 21-30).

De afweging of een (toekomstig) probleem op het gebied van waterkeren of waterbeheren al dan niet in de verkenningentabel wordt opgenomen, leidt tot het intakebesluit. Een positief intakebesluit van de

staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat betekent een voorlopige probleemerkenning, waarna een probleemanalyse wordt uitgevoerd waarover gerapporteerd wordt in een verkenningenstudie. Op basis van de uitkomsten van de verkenning besluit de staatssecretaris al dan niet tot opname in de planstudietabel. SNIP-projecten hebben geen eenduidig juridisch kader zoals de Tracéwet voor MIT-projecten. Na afronding van een SNIP-verkenning dient dan ook een bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld te worden, waarin de voor het project relevante wetten en bijbehorende juridische procedures worden genoemd (V&W 2001a, 7; 11; zie ook paragraaf 4.2).

Een positief planstudiebesluit betekent dat de staatssecretaris het probleem definitief erkent en daarmee de beslissing neemt een planstudie uit te (laten) voeren om mogelijke oplossingsrichtingen nader te bestuderen. Indien de staatssecretaris het probleem niet erkent of het onvoldoende urgent verklaart, blijft het project ook niet langer in de verkenningentabel opgenomen. In de planstudiefase wordt een aantal oplossingsrichtingen uitgewerkt in alternatieven. Vervolgens wordt een keuze gemaakt door de staatssecretaris welk alternatief uitgewerkt kan worden tot ontwerp; dit is de variantkeuze. Voor eenvoudige projecten kan beslismoment 2a worden overgeslagen



Figuur 3.2: de SNIP-procedure

Het door de staatssecretaris gekozen ontwerp wordt uitgewerkt tot een projectontwerp, waarna een definitief besluit wordt genomen over het project. Dit projectbesluit geeft antwoord op de vragen: *wat, waar en hoe?* Met een positief projectbesluit committeert de staatssecretaris zich tot een bestuurlijke inspanning om de gekozen oplossing te realiseren.

Nadat de staatssecretaris de projectbeslissing genomen heeft, wordt het project overgedragen aan Rijkswaterstaat en is er sprake van een taakstellend budget. Rijkswaterstaat is daarmee eindverantwoordelijk voor de beslismomenten 4 (voorbereiding), 5 (uitvoering) en 6 (oplevering) (TMC 2004a, 23).

Het ingaan van de realisatiefase houdt in dat kan worden begonnen met de voorbereiding van de uitvoering, omdat er inmiddels voldoende inzicht is op welk moment de middelen voor het project beschikbaar zullen zijn. Met beslismoment 4 wordt toestemming gegeven voor het beginnen van de voorbereiding van de uitvoering. In de voorbereiding vinden alle werkzaamheden plaats die nodig zijn om daadwerkelijk tot uitvoering van het project te komen. Indien de voorbereiding van de uitvoering gereed is, wordt toestemming verleend voor de start van de daadwerkelijke uitvoering van het project (beslismoment 5). Na de uitvoering van het project dient gemeld te worden dat het project kan worden opgeleverd voor gebruik. Het project verdwijnt dan van de begroting met aanlegprojecten en er zal een afspraak voor evaluatie van het project gemaakt worden (V&W 2001a, 14).

3.1.4. Verschillen tussen het MIT-spelregelkader en het SNIP

De bovenstaande paragrafen wijzen uit dat de spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en het Spelregelkader voor Natte Infrastructuur Projecten op veel punten overeenkomen. Toch zijn er ook een aantal verschillen, de belangrijkste staan hieronder weergegeven (TMC 2004a, 25; V&W 2001a, 7):

- Het MIT-spelregelkader is van toepassing op wegen, vaarwegen en spoorwegen, SNIP is van toepassing op waterkeren en waterbeheren;
- SNIP-projecten hebben geen eenduidig juridisch kader. Na afronding van een verkenning dient dan ook een paragraaf te worden opgesteld waarin het bestuurlijk-juridische traject is vastgelegd. Voor MIT-projecten is de Tracéwet het leidende juridische kader;
- SNIP kent zeven beslismomenten, MIT heeft er vijf. De variantkeuze in het SNIP (beslismoment 2a) is te vergelijken met het Tracéwetbegrip 'standpunt' bij MIT-projecten;
- Bij SNIP wordt een knip gemaakt in de verantwoordelijkheden tussen de planstudie- en de realisatiefase; de verantwoordelijkheid voor de beslismomenten 4,5 en 6 wordt bij SNIP-projecten overgedragen aan Rijkswaterstaat, bij MIT-projecten gebeurt dit niet;
- MIT-beslissingen worden genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat, SNIP-beslissingen worden genomen door de staatssecretaris.

3.2 Aanleiding tot MIT-verkenning nieuwe stijl

In het voorjaar van 2002 is de werkwijzer 'MIT-verkenning nieuwe stijl' door het ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgebracht. Deze werkwijzer kan gezien worden als een uitwerking van de verkenningfase en heeft als belangrijkste oogmerk om de verkenning als zeef te laten fungeren en niet, zoals tot dan toe gebruikelijk, als trechter (TMC 2004b, 8). Hiermee wordt bedoeld dat verkenningen 'oude stijl' vrijwel altijd resulteerden in een planstudie (trechter), terwijl er juist naar een situatie gestreefd wordt waarbij de verkenning niet automatisch overgaat in een planstudie (zeef), maar er ook naar andere oplossingsrichtingen wordt gekeken (V&W 2002a, 2). Arts en Van Lamoen beschrijven dat V&W de MIT-verkenning nieuwe stijl (MVNS) heeft ontwikkeld 'to open up the rather informal process of defining road infrastructure projects in the Netherlands' (2005, 52).

Een MIT-verkenning nieuwe stijl omvat "*het doorlopen van een proces en het opstellen van een rapport, waarin een (toekomstig) verkeers- en vervoersprobleem wordt geanalyseerd vanuit de verschillende invalshoeken van de belanghebbenden en waarin mogelijke en kansrijke oplossingsrichtingen voor het specifieke gebied in beeld worden gebracht*" (V&W 2002a, 2; V&W 2004a, 9). De gedachte achter MVNS is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet meer geheel alleen het proces rond het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport vorm geeft en bepaalt. Een MVNS schrijft niet meer toe naar een oplossing, maar brengt samen met andere partijen, het probleem breed in kaart en draagt mogelijke (ook niet-MIT) oplossingen aan. Ook verschuift met een MVNS het accent naar andere oplossingsrichtingen dan alleen de aanleg of verbreding van infrastructuur. Centraal staan de wensen voor ruimtelijke en economische inpassing van de infrastructuur (TMC 2004b, 43).

In de werkwijzer 'MIT-verkenning nieuwe stijl' staan de voorwaarden beschreven waar een goede verkenning aan moet voldoen. Het is een stappenplan waarin per verkenningfase beschreven is welke stappen doorlopen moeten worden. In de werkwijzer zijn eveneens een aantal eigenschappen van een MVNS opgenomen (TMC 2004a, 43; V&W 2002a):

- Zeven in plaats van trechters;
- 'lean en mean'. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven dat de voorbereidende fase in infrastructuurplanning veel tijd kost en dat oorzaken van vertragingen zich vooral aan de start van een proces voordoen (zie o.a. De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, 167; 177; Ten Heuvelhof 2004, 92; WRR 1994, 36). Om vertraging in de eerste fase van een project zoveel mogelijk te beperken is in de werkwijzer MVNS duidelijk beschreven dat voorkomen dient te worden dat een verkenning in inhoud én tijd uitdijt. Een verkenning gaat om een eerste oriënterende studie die bij voorkeur binnen één jaar afgerond moet zijn (V&W 2002a, 3);
- Globaal op hoofdlijnen;
- Degelijke en duidelijke probleemanalyse;
- Het vastleggen van de uitkomst uit een verkenning; de verankering.

In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de aanpak volgens de werkwijzer 'MIT-verkenning nieuwe stijl'.

3.3 Aanpak volgens MIT-verkenning nieuwe stijl

In de werkwijzer 'MIT-verkenning nieuwe stijl' worden vier kernelementen onderscheiden, waaraan een verkenning moet voldoen (V&W 2002a, 3):

- Een goede analyse van het probleem met aanleiding, oorzaak en verantwoordelijke;
- Het uitwerken van oplossingsrichtingen, waarbij het oplossend vermogen in relatie tot kosten en effecten aangegeven dient te worden;
- Een inventarisatie van alle belanghebbenden en hun mogelijke betrokkenheid bij het proces;
- De relatie van de problematiek tot het hele gebied, met alle relevante (toekomstige) ontwikkelingen op ruimtelijk, demografisch, sociaal en economisch vlak en hun samenhang.

De gebiedsgerichte benadering, het laatste kernelement, vormt de belangrijkste eigenschap van een MIT-verkenning nieuwe stijl (Arts en Van Lamoen 2005, 62). Met een gebiedsgerichte aanpak wordt een decentrale en integrale aanpak bedoeld. De gebiedsgerichte benadering is volgens De Roo van toepassing op vraagstukken die, met dank aan hun locale inbedding, situatiespecifieke kenmerken hebben en dus situatieafhankelijk uitgewerkt worden, waarbij verschillende vormen van beleid relevant zijn en op maat ingebracht worden (2004, 39).

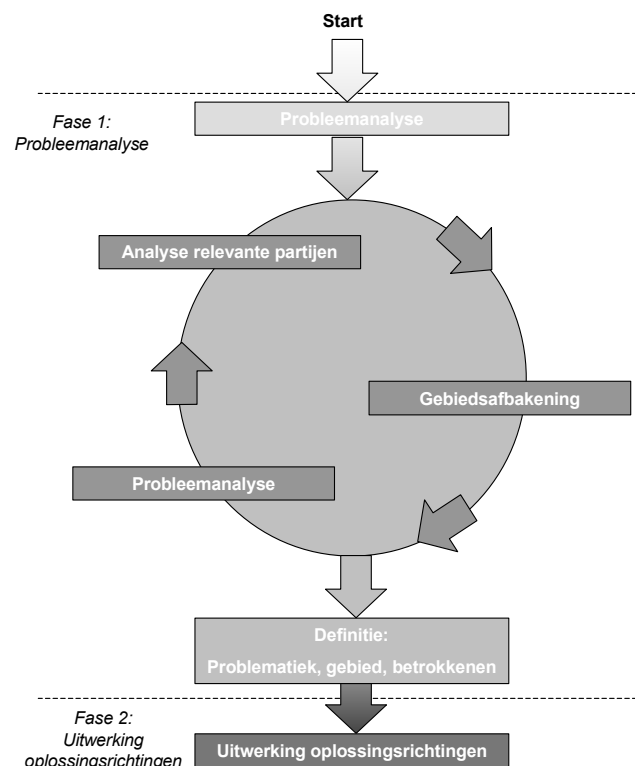
De aanpak volgens MIT-verkenning nieuwe stijl bestaat uit drie fasen; de probleemanalyse, uitwerking van de oplossingsrichtingen, en overleg en verankering. Hieronder volgt van elk van deze fasen een beschrijving van de aanpak.

3.3.1. Fase 1: Probleemanalyse

Een MIT-verkenning nieuwe stijl begint met een probleemanalyse, waarin de verschillende stappen cyclisch doorlopen worden met alle belanghebbenden partijen (zie figuur 3.3). Uitgangspunt van de probleemanalyse zijn de aanleiding en de daaruit volgende eerste omschrijving van het probleem en het studiegebied. In deze fase gaat het om (V&W 2002a, 8):

- Een analyse van alle relevante partijen;
- De gebiedsafbakening;
- De probleemomschrijving.

De eerste analyse van aanleiding en probleem kan bijvoorbeeld gedaan worden via een 'quick scan', waarin het ruimtelijk schaalniveau van de problematiek en het benodigde detailniveau van de verkenningenstudie worden bepaald (V&W 2002a, 8). Met deze eerste omschrijving wordt vervolgens een analyse van relevante partijen, of 'stakeholderanalyse' uitgevoerd. Een vroege betrokkenheid van actoren en een integrale afweging van belangen zorgt er immers voor dat actoren niet tegenover elkaar maar naast elkaar komen te staan, zoals in het vorige hoofdstuk is geconstateerd. Als de belanghebbenden bij het proces zijn betrokken, kan in overleg met hen het probleem verder worden geanalyseerd en een nadere gebiedsafbakening plaatsvinden. Als gevolg hiervan kan blijken dat er nog andere partijen zijn, die bij het proces betrokken moeten



Figuur 3.3: Fase 1 - Probleemomschrijving

worden, waarna de gebiedsafbakening en probleemanalyse herhaald worden. Er is hier dus sprake van een cyclisch, of iteratief, proces, waarbij de probleemomschrijving en gebiedsafbakening sterk met elkaar samenhangen en leiden tot de selectie van relevante partijen.

Bij de *analyse van relevante partijen* wordt door de initiatiefnemer nagegaan welke partijen op welke wijze betrokken zijn bij de onderzochte problematiek. Het gaat hierbij om o.a. personen of instanties, die het probleem veroorzaken, ervaren, oplossen, of op een andere manier met het probleem te maken hebben⁸. Relevante partijen kunnen zijn gemeenten, provincies, ministeries, omwonenden en vertegenwoordigers van Kamer van Koophandel en natuur- en milieuorganisaties (V&W 2002a, 9).

De *gebiedsafbakening* bepaald niet alleen hoe 'breed' het probleem uiteindelijk wordt gedefinieerd, maar ook welke partijen relevant zijn en (in de volgende fase) de reikwijdte van de oplossingsrichtingen. Belangrijk is een aanpak waarbij breder wordt gekeken dan alleen naar de (lijn)infrastructuur en een smalle strook daarlangs. Hierbij wordt geprobeerd een verband te leggen tussen de aard van het gebied, de kwaliteiten (potenties), belangen, mogelijke maatregelen en globale gevolgen van deze maatregelen (V&W 2002a, 9). Volgens Arts en Van Lamoen is het hiervoor belangrijk om op twee manieren naar de ruimtelijke relaties te kijken. De eerste benadering is een klassieke, die uitgaat van het gebruik van de infrastructuur en naar de gevolgen voor de omgeving kijkt. De tweede benadering gaat uit van de functies in een gebied en de invloed hiervan op de bestaande of voorgestelde infrastructuur (2005, 64). In de onderstaande tabel zijn de kenmerken van beide benaderingen tegen elkaar afgezet.

Klassieke benadering	Nieuwe benadering
Van binnen naar buiten, van infrastructuur naar omgeving	Van buiten naar binnen, van omgeving naar infrastructuur
Bron → effect	Voorwaarden → mogelijkheden
Input: gevolgen van bepaalde behoefte aan mobiliteit	Input: (on)mogelijkheden of kansen (ruimte) voor de behoefte aan mobiliteit
Sectoraal	Integraal
Verschillende milieu-aspecten met elk eigen parameters	Milieu-aspecten gegroepeerd in een parameter
Ad hoc mitigerende en/of compenserende maatregelen	Gericht op de kosteneffectiviteit van verschillende maatregelen
De ontwikkeling van alternatieven komt voort uit sectorale (infrastructurele) doelstellingen, niet uit overwegingen over de omgeving	De ontwikkeling van alternatieven komt voort uit de (ruimtelijke) mogelijkheden die door de omgeving worden geboden
Gericht op project gerelateerde effecten voor de omgeving	Gericht op de harmonisatie van cumulatieve milieu-effecten in een gebied
Duurzaamheid op project niveau	Duurzaamheid op systeem niveau (d.w.z. in een gebied)
Uitbreiding van de capaciteit van de infrastructuur om aan mobiliteitsbehoefte te kunnen voldoen	Gebruik maken van bestaande infrastructurele capaciteit om te voorzien in mobiliteitsbehoefte

Tabel 3.1: twee benaderingen voor de relatie tussen infrastructuur en haar omgeving (Naar: Koeleman e.a. 2005, 386)

Deze benaderingen zijn vergelijkbaar met de wijze waarop enerzijds de TCI en anderzijds het kabinet tegen de structuurvisie aankijken (zie paragraaf 2.2.3 en figuur 2.1). De klassieke benadering gaat uit van een infrastructureel project en kijkt van daaruit naar de omgeving (van binnen naar buiten). Deze benadering weerspiegelt dan ook de visie van het kabinet. De Tijdelijke Commissie Infrastructuur ziet de structuurvisie zoals bedoeld in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, waarin een visie voor een gebied wordt opgesteld, waarna wordt onderzocht of een infrastructuurproject binnen deze visie past. Deze benadering komt overeen met de nieuwe benadering in de bovenstaande tabel.

⁸ Zie voor een uitgebreidere typering van stakeholders Mitchell e.a. (1997) en de rollen die ze kunnen aannemen Teisman (1992, 63-64).

De aanleiding van een MVNS is vaak een verkeers- of vervoersknelpunt. Bij de uiteindelijke *probleemanalyse* is het van belang dat ook ingegaan wordt op de achterliggende oorzaken. Is het een 'puur' verkeers- of vervoersprobleem of zijn de mobiliteits-, veiligheids- en/of leefomgevingskwesaties het gevolg van andere oorzaken, zoals ruimtelijke, economische en/of milieutechnische ontwikkelingen? (V&W 2002a, 9-10)

3.3.2. Fase 2: Uitwerking van de oplossingsrichtingen

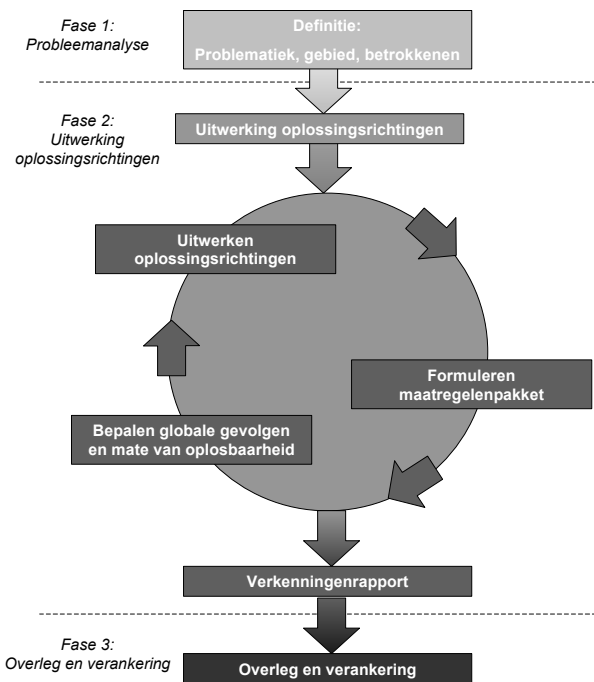
Nadat de problematiek is geformuleerd kan de tweede fase van de MIT-verkenning nieuwe stijl beginnen: de *uitwerking van de oplossingsrichtingen* voor de problematiek (zie figuur 3.4). V&W beschrijft dat ook deze fase een cyclisch proces doorloopt, bestaande uit de volgende stappen (2002, 11):

- Het uitwerken van de (eerste) oplossingsrichtingen;
- Het formuleren van maatregelenpakketten;
- Het bepalen van de gevolgen op hoofdlijnen en het oplossend vermogen van de maatregelenpakketten in relatie tot de betrokken partijen.

Bij het *uitwerken van de oplossingsrichtingen* is de in fase 1 gevonden probleemomschrijving bepalend. De oplossingsrichtingen dienen zoveel mogelijk samen door de relevante partijen ontwikkeld te worden, waarbij een open houding van groot belang is. Hierbij geldt dat oplossingsrichtingen ook buiten de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van de verkenning kunnen worden gezocht.

Interactieve planvormingsmethoden kunnen hierbij een bruikbaar instrument zijn⁹ (V&W 2002a, 11). De oplossingsrichtingen die relevant zijn voor de gedefinieerde problematiek kunnen zeer verschillend zijn. Hierbij kan zowel gedacht worden aan *maatregelen* op het gebied van

openbaar vervoer als aan milieu- of R.O.-maatregelen. Ook gedragsbeïnvloeding en innovaties behoren tot de mogelijkheden. De maatregelen hebben niet alleen invloed op de veiligheid en de bereikbaarheid, maar ook op de leefbaarheid. Het is belangrijk dat niet alleen wordt gekeken naar investeringen in capaciteitsuitbreiding van de infrastructuur, maar dat er een slimme combinatie van maatregelen wordt opgesteld. De oplossingen worden op deze manier integraal en er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van probleemveroorzakers en belanghebbenden. Vanwege de betekenis van de gebiedsgerichte benadering is het belangrijk dat in elk geval ook maatregelenpakketten worden ontwikkeld waarin ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt.



Figuur 3.4: Fase 2 – Uitwerking oplossingsrichtingen

⁹ Interactieve planvormingsmethoden kunnen gezien worden als vorm van open planprocessen, waarvoor in de jaren '90 volop aandacht is gekomen. Planning wordt in deze filosofie primair gezien als een proces van communicatie, waarbij het doel is om een zo breed mogelijk draagvlak voor beslissingen te krijgen (Voogd 2001, 16). Open planprocessen worden ook wel aangeduid met 'collaborative planning' 'communicative planning' of 'consensus planning' (Allmendinger 2002, Healey 1997; Susskind en Cruishank 1987; Voogd 1995; Voogd 2001; Woltjer 2000; Woltjer 2004).

Door Rijkswaterstaat is in de jaren '90 de Infralab-benadering als interactieve planvormingsmethode ontwikkeld. Centraal hierin staat samenwerking tussen Rijkswaterstaat en gebruikers/omwonenden van infrastructuur in een 'Infrastructuur-laboratorium', gericht op het genereren en uitwerken van nieuwe ideeën en oplossingen (De Heer en Van Alphen 136-144; De Rooij 1997, 39-41; Woltjer 2000, 110-116).

Voor het bepalen van de relevantie van de maatregelpakketten wordt er een eerste, globale *inschatting van de gevolgen* gegeven. Het gaat hierbij om een inventarisatie die zich beperkt tot de belangrijkste verkeerskundige gevolgen, de belangrijkste milieugevolgen en de relatie met de ruimtelijke ordening en economische ontwikkelingen. Om herhaling van discussies in latere fasen te voorkomen is het van belang zorgvuldig de diverse maatregelpakketten te beargumenteren en aan te geven waarom ze wel of niet verder is beschouwd in de verkenning. De samenhang tussen de mogelijke maatregelen is daarbij zeer belangrijk. Informatie uit de verkenningenstudie dient een zakelijke afweging van de maatschappelijke kosten en baten mogelijk te maken. Dit betekent dat er een indicatie moet zijn van de realisatiekosten, welke door Rijkswaterstaat ingeschat worden met een PRI-raming¹⁰, van de diverse maatregelpakketten. Een uitgebreide, gedetailleerde effectbepaling dient voorkomen te worden. Het gaat primair om het aangeven van kostenklassen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van kengetallen, ervaring uit eerdere projecten en oordelen van deskundigen (V&W 2002a, 12). Om de besluitvorming te faciliteren is inzicht in de effecten en kosten van oplossingsrichtingen onontbeerlijk (V&W 2004a, 11). Daartoe is de OEI leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur) toegesneden voor reguliere MIT-projecten in de verkenningenfase als ook voor MIT-projecten in de planstudiefase (V&W 2004d, 5)¹¹. De minister heeft inmiddels aangegeven de mogelijkheden te bekijken om ook voor SNIP-projecten een vereenvoudigd OEI op te zetten en te verplichten (Peijs 2004b).

Als met de relevante partijen overeenstemming is bereikt over de maatregelpakketten, kan aan het eind van fase 2 het verkenningenrapport opgesteld worden. Dit rapport dient bondig te zijn (ca. 20-50 pagina's). Hoewel de verkenningenfase een breed proces kan omvatten, worden in het rapport uiteindelijk alleen de belangrijkste resultaten als conclusies neergelegd. Normaal gesproken zijn in een verkenningenrapport de volgende onderdelen opgenomen (TMC 2004a, 42; V&W 2002a, 13-14; zie ook V&W 2004a):

- Probleemanalyse met omschrijving van de aanleiding, de problematiek (aard en omvang), oorzaak van de problematiek en wie verantwoordelijk is;
- Een duidelijk afgebakend studiegebied in relatie tot probleemanalyse, betrokken partijen, oplossingsrichtingen en de voorziene ontwikkelingen;
- Een analyse van de betrokken partijen waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen verantwoordelijke(n) voor de verkenning (initiatiefnemers), probleemhebbers, veroorzakers, oplosers, beoogde beslissers, gebruikers en andere betrokkenen;
- Bondige, in samenhang met de probleemanalyse uitgewerkte oplossingsrichtingen in maatregelpakketten, waarbij de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden aangegeven worden;
- Aanduiding van de (globale) gevolgen van de maatregelpakketten (verkeer en vervoer, milieu, ruimtelijke ordening en economie) met daarin het oplossingsgehalte, betrokken actoren, een inschatting van het draagvlak, een indicatieve kostenraming, en een aanduiding van de kosteneffectiviteit, haalbaarheid en realisatiekansen op termijn van de maatregelpakketten;
- Eventueel, een weergave van de reacties van derden op de verkenningenstudie.

¹⁰ PRI-raming: Projectraming Infrastructuur.

¹¹ Sinds 2000 is het voor megaprojecten (speciale Rijksprojecten) verplicht om een Overzicht Effecten Infrastructuur op te stellen conform de leidraad OEI. De ervaringen hiermee laten zien dat deze overzichten bijdragen aan de verdere transparantie en verzakelijking van beleidsinformatie over infrastructuur ten behoeve van de politieke besluitvorming. In het evaluatierapport zijn ook een aantal verbeterpunten genoemd. Deze zijn vastgelegd in de actieagenda OEI die in 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Een van de actiepunten uit de actieagenda betreft het toesnijden van de leidraad op reguliere MIT-projecten, zowel voor de verkenningen- als de planstudiefase. Voor de verkenningenfase van MIT-projecten is inmiddels dan ook een vereenvoudigd OEI-format opgesteld, waarin de belangrijkste effecten van mogelijke oplossingsrichtingen ingevuld moeten worden (Peijs 2004a). In december 2004 is tevens een werkwijzer 'OEI bij MIT-verkenningen' opgesteld (V&W 2004d).

3.3.3. Fase 3: overleg en verankering

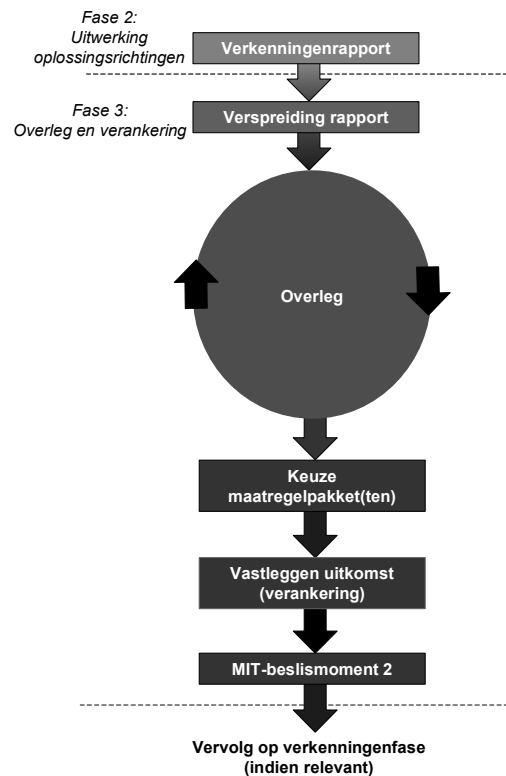
Als het verkenningenrapport uitgebracht is volgen overleg en besluitvorming over de verkenningenstudie met de betrokken partijen. Het is belangrijk dat alle conclusies en beslissingen goed worden vastgelegd in MIT-beslismoment 2, de verankering in de besluitvorming. Het proces van overleg en verankering bestaat uit vijf stappen (zie ook figuur 3.5; V&W 2002a, 15):

- Verspreiding van het verkenningenrapport;
- Overleg met betrokken partijen;
- Keuze voor maatregelpakket(ten) die uitgewerkt dienen te worden in een vervolgstudie door de hierbij betrokken partijen;
- Verankering van de uitkomsten;
- Besluit over opname in de MIT-planstudietabel door de minister van V&W en eventueel de minister van VROM.

Een belangrijk onderdeel van een MIT-verkenning nieuwe stijl is de overlegfase. Het gaat hier om een proces van leren, van komen tot een gedeelde probleempceptie en van wilsvorming (Arts en Van Lamoen 2004, 12). Met wilsvorming wordt door Voogd en Woltjer de noodzaak bedoeld om mensen (bedrijven, burgers, volksvertegenwoordigers, enz.) te laten wennen aan een bepaald idee. Wilsvorming kan volgens Voogd omschreven worden als het vormen van een gemeenschappelijke mentale instelling op grond waarvan mensen vrijwillig kiezen of beslissen voor een bepaalde handeling. Wilsvorming is dan ook essentieel om tot een maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke planning te komen (Voogd 1995, 22; 32; Voogd en Woltjer 1995, 50; 57-64; Woltjer 2000; Woltjer 2004, 40).

Als basis voor het overleg dient het verkenningenrapport geaccepteerd te worden. De vraag is van belang welk maatregelpakket of maatregelpakketten een zodanig antwoord lijken te geven op de gesignaleerde problematiek dat verdere studie noodzakelijk is. Naast het oplossend vermogen zijn bij de keuze van het maatregelpakket(ten) ook het draagvlak, de realisatietermijn, de kosteneffectiviteit en de haalbaarheid onderwerp van overleg (V&W 2002a, 15-16). Parkin en Sharma (1999, 96-100) onderscheiden in dit kader zeven belemmeringen ('constraints'), die van belang zijn bij de haalbaarheid van een plan of project:

- Fysieke belemmering: is het project fysiek realiseerbaar?
- Operationele belemmering: is er in het plan voldoende rekening gehouden met de operationele eisen? Deze eisen kunnen gezien worden als een afgeleide behoefte van het te realiseren plan. Zo vormt de benodigde ruimte voor tolpoortjes bij een tolweg, volgens Parkin en Sharma, een afgeleide eis. Ook kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de benodigde parkeerplaatsen bij een winkelcentrum;
- Wettelijke belemmering: kan een plan uitgevoerd worden binnen bestaande wet- en regelgeving? Indien wet- en regelgeving aangepast moeten worden, hoeveel tijd neemt dat dan in beslag en hoe groot is de kans op vertraging door procedures van bezwaar en beroep;
- Veiligheidsbelemmering; kan het plan gerealiseerd worden binnen de vigerende veiligheidsnormen, zoals het overstromingsrisico;
- Milieu belemmering. Hierbij gaat het, volgens Parkin en Sharma, om de milieu-effecten tijdens de realisatie, zoals de effecten van de aanleg van een weg of woonwijk op de kwaliteit van het



Figuur 3.5: Fase 3 – Overleg en verankering

grondwater. Ook de milieu-effecten van een project zelf, dus indien het eenmaal is gerealiseerd, zijn echter van invloed op de haalbaarheid van het plan.

- Beschikbare belemmering; zijn er voldoende aannemers en/of personeel om het plan te realiseren en zijn alle benodigde materialen in de goede hoeveelheid aanwezig?
- Kosten en tijd belemmering; is er voldoende budget en tijd beschikbaar om het plan te realiseren?

Om ervoor te zorgen dat een MVNS op een zorgvuldige, duidelijke manier afgesloten wordt, is het van belang dat de uitkomsten uit het overleg over de verkenningenstudie worden vastgelegd. Deze verankering van een verkenning vindt vaak plaats door het sluiten van een bestuursovereenkomst of een convenant door de deelnemende partijen (betreft vaak het Rijk en andere overheden). In zo'n overeenkomst of convenant worden afspraken vastgelegd over de vraagstelling, het draagvlak en de financiële bijdragen aan het project (TMC 2005b, 10); het gaat vaak om een gemeenschappelijke probleemerkenning en gezamenlijke intenties over bijdragen aan een oplossing. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat er bestuurskundig het een en ander op een bestuursovereenkomst of convenant is aan te merken. Met het ondertekenen van een convenant worden immers afspraken tussen een beperkt aantal partijen vastgelegd zonder dat inspraakprocedures zijn geregeld. Daarnaast kunnen afspraken uit een bestuursovereenkomst ertoe leiden dat niet kritisch (genoeg) naar bepaalde plannen wordt gekeken. Zo wijst de TCI (TK 2004b, 64) erop dat onder andere het Langman-akkoord, een convenant tussen de drie noordelijke provincies en het Rijk, een goede nut- en noodzaakdiscussie over de Zuiderzeelijn heeft belemmerd.

De verankering van een verkenning is eveneens van belang voor het planstudiebesluit van de minister van V&W, al dan niet gezamenlijk met de minister van VROM, als vervolg op de verkenning. Hierbij gaat het om het besluit om al dan niet een aantal (infrastructurele) oplossingsrichtingen te bestuderen in de planstudiefase en welk indicatief investeringsbedrag hiervoor wordt opgenomen in het kader van het MIT (V&W 2002a, 15-16). De bestuursovereenkomst kan eveneens dienen als basis om de interesse in de markt te peilen. Het geeft marktpartijen inzicht in hetgeen van hen verwacht wordt en geeft hen de mogelijkheid een haalbaarheidsstudie te maken onder welke voorwaarden zij private betrokkenheid in een project haalbaar achten (TMC 2005b, 46-47).

3.4 Discussie MVNS en de verkenningenfase volgens de literatuur

In dit hoofdstuk zijn de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT-spelregelkader) en het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) beschreven. Het MIT-spelregelkader is van toepassing op traditionele lijninfrastructuurprojecten, waaronder vaarwegen. Voor projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren geldt het SNIP. Vervolgens is ingegaan op het ontstaan van en de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl. MVNS kan als een uitwerking gezien worden van de verkenningenfase, de eerste fase in zowel het MIT-spelregelkader als in het SNIP. In deze paragraaf wordt de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl vergeleken met de eisen die aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. Als eerste wordt echter aandacht besteed aan MIT-verkenningen nieuwe stijl in vergelijking met het aanvangsbesluit van de WRR en de structuurvisie van de TCI. Hierbij ligt de nadruk op de overeenkomsten en de verschillen tussen een MVNS met het aanvangsbesluit dan wel de structuurvisie en wordt minder aandacht besteed aan de onderzoeken van de WRR en de TCI zelf. Voor een discussie hierover wordt verwezen naar het vorige hoofdstuk.

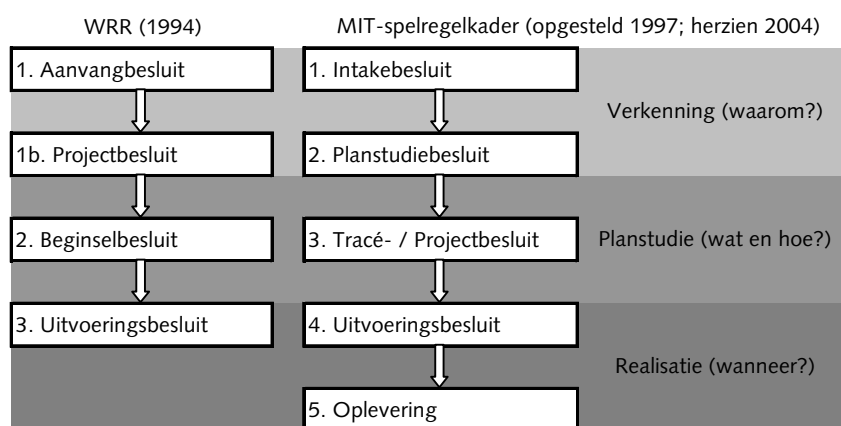
3.4.1. MIT-verkenningen nieuwe stijl in relatie tot het aanvangsbesluit en de structuurvisie

In tabel 3.2 zijn de aanleiding tot het onderzoek, alsmede het doel van en de besluitvorming over de voorbereidende fase volgens de WRR, de TCI en de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl weergegeven.

	Aanvangsbesluit (WRR, 1994)	Structuurvisie (TCI, 2004)	MIT-verkenningen nieuwe stijl (V&W, 2002)
<i>Aanleiding</i>	Tijd	Kosten	Verkenningen 'oude stijl' leidden vrijwel altijd tot een planstudie (trechter)
<i>Doel</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel vormen over noodzaak en wenselijkheid van een project • Zeven van projecten 	Nut en noodzaak van een infrastructureel project aantonen binnen Wro	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeken nut en noodzaak • Zeven van projecten
<i>Besluitvorming</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvangsbesluit door kabinet 	Structuurvisie moet goedgekeurd worden door Tweede Kamer	<ul style="list-style-type: none"> • Convenant • Minister neemt planstudiebesluit

Tabel 3.2: aanleiding tot de onderzoeken van de WRR, de TCI en MVNS en het doel van en de besluitvorming over de voorbereidende fase van infrastructuurplanning volgens de WRR, de TCI en MVNS

Het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft geleid tot de Spelregelkader voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en daarmee indirect tot het ontstaan van MIT-verkenningen nieuwe stijl. In figuur 3.6 zijn de besluiten uit het advies van de WRR weergegeven in relatie tot de beslismomenten uit het MIT-spelregelkader. Hieruit blijkt dat de MIT-beslismomenten overeenkomen met de WRR-besluiten.



Figuur 3.6: de besluiten uit het advies van de WRR in vergelijking met de MIT-beslismomenten

De functie van het aanvangsbesluit is vooral om uit het grote aantal plannen, projecten en initiatieven de potentiële grote projecten te selecteren, die serieus in aanmerking komen voor nader onderzoek (zie tabel 3.2). Volgens de raad kan het onderzoek eveneens leiden tot de conclusie dat een project niet zinvol of realiseerbaar is. Na de eerste globale verkenning dient volgens de WRR een besluit genomen te worden over de voortzetting van het project. Hiervoor dient het projectbesluit.

Tabel 3.2 maakt duidelijk dat ook in een MIT-verkenning nieuwe stijl het selecteren van kansrijke projecten of het zeven, een belangrijke functie vormt en dat na afloop van de verkenning een formele beslissing genomen dient te worden over het al dan niet voortzetten van het project (MIT-beslismoment 2, oftewel het planstudiebesluit). Net als de WRR beschrijft over het aanvangsbesluit, biedt een MVNS de mogelijkheid om een project na afloop van de verkenning stop te zetten. De raad benadrukt zelfs dat een aanzienlijk aantal mogelijke projecten na onderzoek zal afvallen. In de praktijk bestaat echter het gevaar dat het uitvoeren van een verkenning leidt tot verwachtingen bij betrokken partijen, waardoor het lastig wordt om een project te stoppen. Naar mate de verkenning uitgebreider wordt uitgevoerd, wordt dit gevaar groter. Een MIT-verkenning nieuwe stijl dient dan ook niet uit te dijen in inhoud of tijd en dient bij voorkeur binnen een jaar afgerond te zijn.

Het beginselbesluit van de WRR legt vast dat het project er komt en binnen welke randvoorwaarden. Dit is te vergelijken met MIT-beslismoment 3, waarmee de minister van V&W zich bestuurlijk inspant het project en/of de financiering te realiseren. Hoewel de naamgeving overeenkomt hebben enerzijds het projectbesluit van de WRR en anderzijds het tracé/projectbesluit uit het MIT-spelregelkader dan ook niet dezelfde functie.

Na zowel het beginselbesluit als het tracé/projectbesluit volgt het uitvoeringsbesluit, wat de verschillende bestuursbeslissingen bevat die realisatie van het project mogelijk maken (WRR) danwel waarmee de daadwerkelijke uitvoering start (MIT-spelregelkader). In de MIT-spelregels wordt tenslotte ook een besluit genomen, indien de uitvoering is afgerond. De WRR kent dit laatste besluit niet.

De raad adviseert om een projectminister in te stellen, die verantwoordelijk is voor het project en daarmee voor het aanvangsbesluit. In veel gevallen is de minister van V&W de projectminister. Ook een MIT-verkenning nieuwe stijl wordt uitgevoerd onder (mede-)verantwoordelijkheid van de minister van V&W, wat echter niet vreemd is omdat de MIT-spelregels interne V&W procedures zijn. In het voorstel van de WRR dient de Kamer in te stemmen met zowel het beginsel- als met het uitvoeringsbesluit. In de MIT-spelregels is het echter de minister van V&W die het tracé/projectbesluit en het uitvoeringsbesluit neemt. Wel is de minister verplicht het tracébesluit toe te zenden aan de Tweede Kamer.

Naast de overeenkomsten in de functies van de WRR-besluiten en de MIT-beslismomenten zijn ook de inhoudelijke onderdelen uit het WRR advies en de aanpak volgens MVNS vergelijkbaar. De meeste onderdelen die deel uitmaken van de voorbereidende fase in infrastructuurplanning komen dan ook terug in zowel het aanvangsbesluit van de WRR als in de aanpak volgens MVNS (zie ook tabel 3.3).

MIT-verkenningen nieuwe stijl is een sterk gebiedsgericht instrument en legt meer nadruk op een gebiedsgerichte aanpak dan het aanvangsbesluit. In tegenstelling tot het aanvangsbesluit, wordt in een MVNS dan ook aandacht besteed aan het gebied waarin het betreffende project wordt uitgevoerd. Deze gebiedsgerichte oriëntatie van V&W, een kleine tien jaar na het advies van de WRR, kan deels verklaard worden door een andere tijdgeest, waarin de aandacht voor een gebiedsgerichte benadering in het algemeen is toegenomen (zie o.a. Dammers e.a. 2004; De Roo 2004)

De conclusie kan dan ook getrokken worden dat het MIT-spelregelkader dicht bij het advies van de WRR is gebleven en dat de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl een goede uitwerking vormt van het aanvangsbesluit van de WRR.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur heeft onderzoek gedaan naar de besluitvorming over grote projecten en de rol van V&W hierin. De commissie besteedt in haar rapportages echter nauwelijks aandacht aan de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, wat opvallend is. Indien naar de rol van V&W in de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten wordt gekeken is het opmerkelijk dat geen aandacht wordt besteed aan de interne V&W procedures zijn, welke immers mede onder invloed van de Betuwelijn en de HSL-Zuid zijn opgesteld en herzien. Naar aanleiding van kamervragen merkt de TCI op dat de functie van het MIT in haar voorstellen niet wijzigt. *"Niet het MIT, maar de daaraan voorafgaande afwegingsprocedure dient aangepast te worden"* (TK 2005b, 5-6).

Doordat de TCI niet naar de MIT-spelregels heeft gekeken, heeft ze eveneens geen aandacht besteed aan MIT-verkenningen nieuwe stijl, de wijze waarop de eerste fase van infrastructuurprojecten op dit moment door V&W wordt vormgegeven. De commissie adviseert om in de eerste fase van de besluitvorming over ruimtelijke projecten voortaan een structuurvisie op te stellen (zie tabel 3.2). Hierbij moet opgemerkt worden dat, zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, de TCI en het kabinet het niet geheel eens zijn over de wijze waarop een structuurvisie toegepast moet gaan worden. De TCI heeft eenzelfde structuurvisie voor ogen als in de Wro, waarin een visie voor een gebied wordt opgesteld en vervolgens wordt onderzocht of een bepaald (infrastructureel) project binnen deze visie past. Het kabinet lijkt daarentegen uit te gaan van een meer klassieke benadering, waarin een infrastructureel project het startpunt van een structuurvisie vormt. In de visie van het kabinet komt de structuurvisie eveneens overeen met een verkenning, die een verbindende schakel vormt tussen plannen en programma's enerzijds en concrete projecten anderzijds.

Over de verschillende inhoudelijke onderdelen zijn het kabinet en de TCI het echter wel eens. Indien deze onderdelen vergeleken worden met de stappen uit een MIT-verkenning nieuwe stijl, blijkt echter dat er weinig inhoudelijke verschillen zijn tussen een structuurvisie en een MVNS; de verschillende onderdelen in beide instrumenten komen grotendeels overeen (zie tabel 3.3).

Dit geldt ook voor twee recent ontwikkelde instrumenten voor de voorbereidende fase van infrastructuurplanning. Hierbij gaat het om de netwerkanalyse en de Strategische Milieubeoordeling (SMB). De netwerkanalyse komt voort uit de Nota Mobiliteit (V&W 2004e) en is bedoeld om op een gebiedsgerichte wijze een verkeers- en vervoersprobleem en mogelijke oplossingen hiervoor in kaart te brengen, waarbij stakeholders participeren. Dit komt sterk overeen met de principes en werkwijze van de voorbereidende fase in het algemeen en van de aanpak volgens verkenningen nieuwe stijl in het bijzonder (zie ook tabel 3.3). De netwerkanalyse kan voor V&W dan ook, in vergelijking met MVNS, nauwelijks aan andere aanpak genoemd worden om beleid te concretiseren.

De Strategische Milieubeoordeling is bedoeld om milieu-effecten van plannen en programma's tijdens de voorbereiding ervan in beeld te brengen in de vorm van een milieurapport (VROM 2004, 3). De werkingssfeer van SMB voor V&W is op dit moment nog niet volledig uitgekristalliseerd, wel is duidelijk dat plannen die onder de Tracéwet vallen *niet* SMB-plichtig zijn. Wat de betekenis van SMB is voor SNIP-projecten is echter nog niet geheel duidelijk. Hoewel de insteek van de Strategische milieubeoordeling anders is dan bijvoorbeeld een verkenning, zijn de ideeën achter SMB vergelijkbaar met de voorbereidende fase van infrastructuurplanning; met beide instrumenten wordt immers het gat tussen beleid en projecten overbrugd. De Strategische Milieubeoordeling doet dit vanuit een late fase van beleidsformulering, de voorbereidende fase gaat uit van een vroege fase van beleidsuitwerking. In de voorbereidende fase bestaan dus, wat betreft de naamgeving, veel verschillende instrumenten. Elk van deze instrumenten komt echter met vergelijkbare adviezen en te doorlopen stappen. Het bestaan van al deze 'verschillende' instrumenten, kan mede verklaard worden door de grote belangen die zich in deze fase voordoen doordat beleid in deze fase concreet wordt.

Tabel 3.2 maakt duidelijk dat indien niet naar de inhoudelijke, maar naar de procesmatige kant wordt gekeken, er wel verschillen zijn te zien tussen een structuurvisie en een MIT-verkenning nieuwe stijl. Naast het verschil dat een structuurvisie goedgekeurd dient te worden door de Kamer en een MVNS niet, wordt VROM in een structuurvisie belangrijker. Volgens Duivesteyn ontbreekt er op dit moment een objectief afwegingskader waarin verschillende ruimtelijke belangen tegen elkaar afgewogen kunnen worden. De structuurvisie moet zo'n integraal afwegingskader gaan vormen, waarin een betere en integrale afweging gemaakt kan worden over een infrastructuurproject. Omdat VROM met een integrale blik naar ruimtelijke projecten kijkt en V&W daarentegen een sectoraal belang vertegenwoordigt, adviseert de commissie om de structuurvisie onder de Wro te brengen en de ruimtelijke ordening op te waarderen. Voortaan wordt er, als het aan de TCI ligt, dan ook onderscheid gemaakt tussen een integrale ruimtelijke afweging, waarbij VROM het voortouw heeft, en het ontwikkelen en uitvoeren van een project, wat door V&W wordt getrokken. In de aanpak volgens MVNS wordt de ruimtelijke afweging en ook de ontwikkeling en uitvoering van een project daarentegen uitgevoerd door het sectoraal gerichte V&W (TK 2004a, 57; Duivesteyn 2005). Hierbij wordt er echter voorbij gegaan aan het feit dat ook de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl een probleem integraal kan aanpakken. Vanwege de gebiedsgerichte benadering wordt een MVNS immers breed benaderd en worden niet alleen oplossingen geformuleerd, die bijvoorbeeld gericht zijn op het uitbreiden van de capaciteit van een weg, maar worden juist ook maatregelenpakketten opgesteld waarin de ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt.

In tegenstelling tot de commissie geeft het kabinet er de voorkeur aan om van geval tot geval te besluiten welk ministerie het best in staat is om de regie over de structuurvisie te voeren. Daarbij benadrukt het kabinet dat in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro opgenomen is dat de minister van VROM in elk geval altijd (mede-)verantwoordelijk is voor de structuurvisie, omdat er nu eenmaal sprake is van een ruimtelijke afweging (Peijs 2005). Volgens het kabinet kan een structuurvisie dus ook opgesteld worden onder medeverantwoordelijkheid van de minister van, het 'sectoraal' gerichte, V&W. Dit kan dan ook verklaren waarom V&W op dit moment bezig is, naar aanleiding van het rapport van de TCI, met het opstellen van een structuurvisie voor de Zuiderzeelijn. Eerder is al geconstateerd dat de

structuurvisie voor de Zuiderzeelijn overeenkomt met de visie van het kabinet, omdat ze uitgaat van het infrastructurele project. Of, zoals de TCI voorstelt, in de toekomst inderdaad structuurvisies opgesteld gaan worden als beleidsvisie voor een bepaald gebied, onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van VROM en waarin vervolgens onderzocht wordt of een bepaald (infrastructureel) project binnen deze visie past, zal dan ook nog moeten blijken.

3.4.2. MIT-verkenningen nieuwe stijl vergeleken met de eisen aan de voorbereidende fase

Uit de beschrijving van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl blijkt dat een MVNS vooral een politiek-bestuurlijk proces betreft waarin het naast besluitvorming gaat om de wilsvorming over problematiek, oplossingsrichtingen en samenwerking in het eventuele vervolg (TMC 2001, 9). In de onderstaande tabel is aan de afsluitende tabel uit het vorige hoofdstuk (tabel 2.2), waarin de onderdelen van de verkennende of voorbereidende fase van infrastructuurplanning volgens de literatuur zijn weergegeven, een kolom toegevoegd met daarin de onderdelen van een MIT-verkenning nieuwe stijl.

Wie	WRR	TCI	Algemene Planningliteratuur	V&W
<i>Naam</i>	Aanvangsbesluit	Structuurvisie	Scoping; eerste of voorbereidende fase	MIT-verkenning Nieuwe Stijl
<i>Probleemdiagnose</i>	Noodzaak en wenselijkheid	Analyse van nut en noodzaak	Probleemformulering of -diagnose	Probleemanalyse
<i>Actoren</i>	Overleg binnen projectorganisatie en daarbuiten	-	Identificatie van stakeholders; Actoren onderzoeken gezamenlijke ambities	Analyse relevante partijen
<i>Gebied</i>	-	(Ruimtelijke) uitgangspunten	Ruimtelijke inbedding	Gebiedsafbakening
<i>Alternatieven</i>	Alternatieven	Alternatieve oplossingsrichtingen	Genereren van oplossingen	Uitwerken oplossingsrichtingen
<i>Effecten</i>	Verkennen van de alternatieven	Effecten van oplossingsrichtingen	Oplossingen beoordelen	Globale gevolgen (mede o.b.v. PRI-raming)
<i>Programma van Eisen</i>	-	Programma van Eisen	-	-
<i>Financiële onderbouwing</i>	-	Met welk instrument te realiseren (PPS, subsidie, convenant enz.)	Financiële onderbouwing	Onderdelen terug te vinden bij bepalen van de globale gevolgen en de verankering
<i>Verankering</i>	-	-	-	Convenant

Tabel 3.3: onderdelen van een MIT-verkenning nieuwe stijl in vergelijking met de onderdelen van de verkennende of voorbereidende fase in infrastructuurplanning volgens de WRR, de TCI en de algemene planningliteratuur

Uit tabel 3.3 blijkt dat de onderdelen die door de WRR, de TCI en in de algemene planningliteratuur als onderdeel van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning worden gezien, ook deel uitmaken van de aanpak volgens MIT-verkenning nieuwe stijl. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de kern van de verkenningenfase in infrastructuurplanning wordt gevormd door het beantwoorden van de vragen 'is er een probleem' en, indien hier een positief antwoord op volgt, 'is het probleem op te lossen'. In een MVNS komen deze vragen duidelijk naar voren in fase 1 (probleemanalyse) en in fase 2 (uitwerking van de oplossingsrichtingen). Een MVNS richt zich op de analyse van de probleem- en doelstelling en in relatie daarmee nut en noodzaak van mogelijke en kansrijke oplossingsrichtingen. Het instrument is sterk gebiedsgericht en geeft duidelijkheid over de probleemdefinitie en de scope, oftewel het 'speelveld', van het project. Aan het eind van de verkenningenfase is er duidelijkheid over een

eventueel vervolg in het planproces: of het probleem zodanig is dat een vervolg nodig is, welke oplossingsrichtingen in dat vervolg uitgewerkt dienen te worden, door wie dat wordt gedaan, hoe dat gaat gebeuren en wat de randvoorwaarden daarbij zijn (TMC 2001, 8-9).

De derde fase van een MVNS (overleg en verankering) komt niet terug in de literatuur. Door de TCI wordt een convenant als een van de mogelijke instrumenten genoemd om de onderdelen uit een structuurvisie te realiseren. Er wordt echter niet stil gestaan bij het sluiten van een convenant als sluitstuk van de structuurvisie. Dit betekent echter niet dat een verkenning niet verankerd hoeft te worden. Om te zorgen dat een verkenning op een zorgvuldige en duidelijke manier wordt afgesloten, is het immers van belang dat de uitkomst van het overleg over de verkenningenstudie vastgelegd wordt. Daarnaast is de verankering van belang voor het besluit van de minister van V&W om al dan niet een planstudie uit te voeren als vervolg op de verkenning (MIT-beslismoment 2).

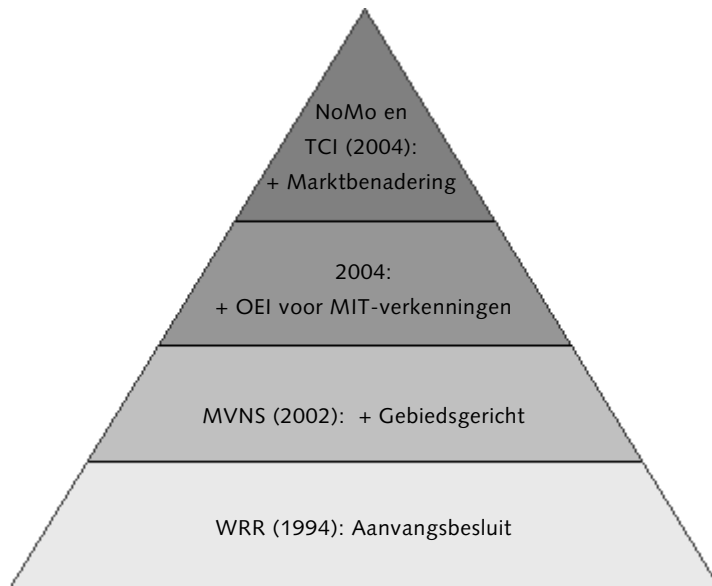
Voor verkenningen op het gebied van waterbeheren en waterkeren geldt tevens dat er, volgens het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP), na afronding van de verkenning nog een bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld dient te worden.

Niet alle onderdelen, die in de literatuur als onderdeel van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning genoemd worden, zijn terug te vinden in een MVNS. Tabel 3.3 maakt duidelijk dat in een MIT-verkenning nieuwe stijl de financiële onderbouwing niet als zelfstandig onderdeel is opgenomen. De onderdelen uit de financiële onderbouwing zijn echter terug te vinden in andere stappen van de aanpak volgens een MIT-verkenning nieuwe stijl. Tevens geldt, wat betreft de financiële onderbouwing, dat er volgens het MIT-spelregelkader op basis van de verkenning een indicatief investeringsbedrag in het MIT opgenomen dient te worden.

Bij het bepalen van de globale gevolgen van de oplossingsrichtingen dient er volgens de PRI-systematiek een kostenraming opgesteld te worden. Middels het OEI-format voor MIT-verkenningen is er sinds december 2004 een instrument om inzicht te krijgen in de effecten, waaronder de baten, voor MIT-projecten in de verkenningenfase. Het Overzicht Effecten Infrastructuur levert een bijdrage aan verdere transparantie en verzakelijking van beleidsinformatie over infrastructuur (V&W 2004d, 13). De komst van dit OEI-format kan gezien worden als een update van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl. Bij het sluiten van een bestuursovereenkomst is er tenslotte aandacht voor de bijdrage van betrokken partijen (vaak het Rijk en andere overheden). In de aanpak volgens MVNS wordt er echter niet gekeken naar de mogelijkheden om de markt bij een infrastructuurproject te betrekken, terwijl juist de aandacht voor de betrokkenheid van de markt door de TCI als ook in de Nota Mobiliteit naar voren komt. De TCI beschrijft dat in de structuurvisie aangegeven dient te worden met welke instrumenten de verschillende onderdelen van de structuurvisie gerealiseerd zullen worden. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan afspraken met andere bestuursorganen, pps-constructies en subsidie. Ook in de Nota Mobiliteit wordt de toenemende aandacht voor de markt bevestigd; *"het kabinet wil de markt structureel eerder en intensiever bij de uitvoering van V&W-beleid betrekken"* (V&W 2004e, 25). Om eerder private partijen bij infrastructuurprojecten te betrekken wordt door RWS gewerkt aan een marktscan, waarin op een systematische wijze beoordeeld wordt of vroege inschakeling van de markt meerwaarde heeft. Deze marktscan wordt in de loop van 2005 afgerond. Het is echter nog niet bekend wat de marktscan voor verkenningen in het algemeen en voor natte verkenningen in het bijzonder gaat betekenen.

Naast de aandacht voor de betrokkenheid van de markt, schuift ook de aandacht voor het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) naar voren in het planproces, dat wil zeggen naar de verkenningenfase. De OEI-leidraad is inmiddels toegesneden voor reguliere MIT-projecten in de verkenningenfase. Behoudens dat de minister heeft aangegeven ook voor SNIP-projecten de mogelijkheden te bekijken om een vereenvoudigd OEI in de verkenningenfase op te zetten en te verplichten (Peijs 2004b), is het op dit moment (nog) niet duidelijk wat deze mogelijkheden zijn en wat het opstellen van een vereenvoudigd OEI voor een SNIP-verkenning inhoudt.

In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de eisen die aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden, zoals ze in dit en in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven, nog eens grafisch weergegeven.



Figuur 3.7: overzicht toenemende eisen aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning vanaf 1994

Op basis van een vergelijking van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl met de eisen die in de literatuur aan de verkenningenfase gesteld worden, kan geconcludeerd worden dat MVNS in principe een goed en bruikbaar instrument is, om de voorbereidende fase van infrastructuurprojecten vorm te geven. Ook in een MVNS wordt de nadruk gelegd op het beantwoorden van de kernvragen van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning. Daarnaast is een ontwikkeling te zien naar het verbreden van de verkenningenfase, waarin ook de resultaten van een vereenvoudigd OEI worden meegenomen om de effecten van alternatieven te beoordelen en wordt ingegaan op (actieve) betrokkenheid van de markt. Wat het verbreden van de verkenningenfase inhoudt, is voor verkenningen in het algemeen en voor natte verkenningen in het bijzonder echter nog niet geheel duidelijk.

4. Transplanteren van MVNS naar de SNIP-sector

.....

In de voorgaande hoofdstukken is onderzocht waar de voorbereidende fase bij de besluitvorming over infrastructuurprojecten aan moet voldoen en in hoeverre de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl hiermee overeenkomt. Hieruit blijkt dat MVNS in principe een goed en bruikbaar instrument is om de verkenningfase vorm te geven.

MIT-verkenningen nieuwe stijl is, zoals al uit de naam blijkt, hoofdzakelijk bedoeld voor projecten uit de MIT-sector. In dit hoofdstuk wordt dan ook onderzocht in hoeverre het mogelijk is om MVNS van de sector met de traditionele lijninfrastructuur te verplaatsen, te transplanteren, naar de SNIP-sector. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op het transplanteren van beleid, waarbij gekeken wordt naar de verschillende soorten transplantaties die gemaakt kunnen worden en de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. In de tweede paragraaf worden de MIT-sector en de SNIP-sector vervolgens aan de hand van deze aandachtspunten met elkaar vergeleken. In de derde paragraaf wordt dit hoofdstuk tenslotte afgesloten met een discussie over de mogelijkheden om de aanpak volgens MVNS ook voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren te gebruiken.

4.1 Aandachtspunten bij het transplanteren van beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. In de eerste subparagraaf wordt algemeen ingegaan op het transplanteren van beleid, waarbij gekeken wordt naar de verschillende soorten transplantaties die gemaakt kunnen worden. In de tweede subparagraaf wordt vervolgens ingegaan op de 'goodness of fit' of de passendheid van een te transplanteren object om de aandachtspunten voor het transplanteren van MVNS naar de SNIP-sector te achterhalen.

4.1.1. Transplanteren van beleid

Het transplanteren van beleid verwijst volgens Dolowitz en Marsh naar het proces waarin beleid op een bepaalde plaats en/of op een bepaald tijdstip gebruikt wordt bij de ontwikkeling van beleid op een ander(e) plaats en/of tijdstip. Hierin moet beleid in brede zin opgevat worden, waarbij het ook kan gaan om het transplanteren van 'administrative arrangements' of 'institutions' (1996, 344). Naar analogie van het transplanteren van organen bij mensen, gebruiken De Jong (1999) en Mamadouh e.a. (2002, 4-5) de term 'institutional transplantation'. Hiermee duiden zij op het gevaar dat gepaard kan gaan met het transplanteren van beleid en willen ze onderstrepen dat het transplanteren van beleid niet vanzelf leidt tot een succesvol resultaat.

De Jong en Mamadouh gebruiken hierbij de term 'institutions' als containerbegrip. Het kan zowel gaan om het transplanteren van beleid, als om de transplantatie van programma's, procedures, ideologieën, verklaringen, houdingen en ideeën (2002, 21). Dolowitz en Marsh maken eenzelfde soort onderscheid naar te transplanteren objecten, waaraan zij instrumenten of technieken, concepten en negatieve lessen toevoegen (1996, 349-351; zie ook De Jong en Mamadouh 2002, 24). De redenen voor het transplanteren van beleid verschillen, maar als algemene reden noemen Mamadouh e.a. de wens om verbeteringen aan te brengen in het land/regio waarnaar getransplanteerd wordt (2002, 4).

Rose spreekt niet over het transplanteren van beleid, maar over 'lesson learning', wat volgens Dolowitz en Marsh wijst op de vrijwillige component van het transplanteren van beleid. Naast deze vrijwillige component wijzen zij echter ook op de mogelijkheid van een verplichte transplantatie. Op directe wijze vindt een verplichte transplantatie vaak plaats door supra-nationale instanties. Zo hebben de Wereldbank en het IMF een belangrijke rol gespeeld in de verspreiding van Westers monetair beleid naar Derde Wereld landen, maar ook bij het verspreiden van de milieueffectrapportage. Ook kan een verplichte transplantatie plaatsvinden op een indirecte wijze, bijvoorbeeld onder invloed van globalisering, door de introductie van nieuwe technologieën, of de angst om een (internationale)

achterstand op te lopen. Zo noodzaken externalities verschillende overheden tot samenwerking om tot een oplossing te komen voor een gemeenschappelijk probleem (Dolowitz en Marsh 1996, 346-349; Mamadouh 2002, 5-7; Rose 1993).

De gebruikte omschrijving van het transplanteren van beleid geeft aan dat beleid getransplanteerd kan worden in zowel plaats als in tijd. Evans and Davies onderscheiden vijf ruimtelijke niveaus: transnationaal, internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. Doordat beleid getransplanteerd kan worden binnen elk ruimtelijk niveau (intra-transplantatie) en naar elk ander ruimtelijk niveau (inter-transplantatie) zijn er 25 ruimtelijke transplantaties mogelijk (1999, 368). Indien beleid getransplanteerd wordt binnen een ruimtelijk niveau, kan bijvoorbeeld getransplanteerd worden tussen organisaties, instellingen of bedrijven of binnen een organisatie, instelling of bedrijf waar van de ene afdeling of sector getransplanteerd wordt naar de andere afdeling of sector.

Bij het transplanteren van MIT-verkenningen nieuwe stijl naar de SNIP-sector gaat het om een *vrijwillige* transplantatie van een *instrument* binnen Nederland (*intra*) van de *sector* met traditionele lijninfrastructuur naar de *sector* met projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren. In de onderstaande subparagraaf wordt het concept passendheid gebruikt om aandachtspunten voor deze transplantatie te achterhalen. Hiertoe wordt eerst kort ingegaan op de passendheid van te transplanteren beleid tussen landen, waarna dit concept vertaald wordt voor de transplantatie van MVNS naar de SNIP-sector.

4.1.2. De passendheid van te transplanteren beleid

Door de vele verschillen en gradaties, die kunnen optreden bij het transplanteren van beleid is het niet eenvoudig een eenduidige methode te ontwikkelen die aangeeft op welke manier beleid getransplanteerd moet worden. 'A neat list of dos and don'ts cannot be given for such unique administrative processes [of institutional transplantation][...]'. De Jong en Mamadouh zijn echter positief over de mogelijkheden van het transplanteren van beleid, ze vervolgen namelijk met '...but any principal limitations of a legal or cultural kind to policy transfer do not exist' (2002, 26).

Örücü e.a. concluderen dat het transplanteren van beleid tussen landen met verschillende stijlen erg complex is. Deze verschillende stijlen komen zoal naar voren in de ideologische achtergrond van een land en het wettelijke systeem. Zij benadrukken dat enige mate van wettelijke en culturele overeenstemming noodzakelijk is om beleid succesvol te kunnen transplanteren tussen verschillende landen (1996; zie ook De Jong en Mamadouh 2002, 27). De Jong heeft in zijn proefschrift het concept van 'goodness of fit', of passendheid, verder uitgewerkt, wat de mate van verenigbaarheid tussen de donor en de te ontvangen maatschappij weergeeft. Hiervoor heeft hij passendheid geoperationaliseerd als het lenen van institutionele kenmerken uit verwante of verenigbare landenfamilies. Zo'n familie kent een stijl van formele regelgeving en informele omgangspraktijken, die de leden ervan op elkaar doet lijken. De passendheid van een te transplanteren object wordt in het concept van de landenfamilies dan ook bepaald door de mate van overeenstemming van de ingebrachte kenmerken met zowel de structurele als de culturele grondregels van het gastland (De Jong 1999, 294-295; De Jong en Mamadouh 2002, 26-29).

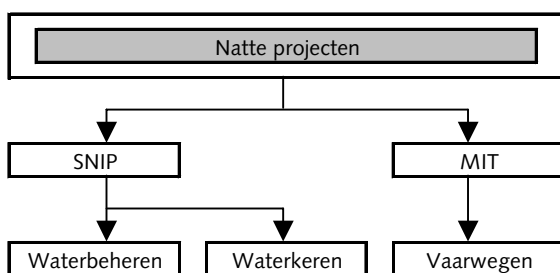
Transplantatie van institutionele kenmerken is volgens De Jong (1999, 295) maatwerk. Om succesvol te transplanteren is het belangrijk om in te spelen op de omstandigheden die gelden voor de situatie waarnaar getransplanteerd wordt. Letterlijk kopiëren zonder met lokale omstandigheden rekening te houden, wordt afgeraden. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het overschrijven van wetgeving of klakkeloos overnemen van beleidsprogramma's tot onvoldoende verwerking en aanpassing aan de situatie in het gastland leidt en bijna een garantie voor falen betekent. (De Jong 2004, 141; De Jong en Mamadouh 2002, 25-26).

De mate van verenigbaarheid tussen landen, oftewel het concept passendheid, wordt dus bepaald door de mate waarin de formele regelgeving en de informele omgangspraktijken van de donor en het gastland overeenkomen. Voor het transplanteren van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl naar de SNIP-sector gaat het echter niet om de transplantatie tussen landen, maar om een transplantatie tussen twee sectoren binnen een land. Het concept passendheid kan echter ook gebruikt worden om de mate van verenigbaarheid tussen sectoren te bepalen. Om inzicht te krijgen in de passendheid van de aanpak volgens MVNS voor de SNIP-sector dienen dan ook de formele regelgeving en de informele omgangspraktijken van de MIT- (de donor) en de SNIP-sector (de te ontvangen maatschappij of gastsector) met elkaar vergeleken te worden. In de volgende paragraaf worden de formele en de informele kenmerken van de sector met de traditionele lijninfrastructuur, de MIT-sector, vergeleken met de SNIP-sector. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de verschillende omstandigheden in beide sectoren, waar bij het transplanteren van beleid op ingespeeld dient te worden. Voordat traditionele lijninfrastructuurprojecten vergeleken worden met de projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren, wordt in onderstaand intermezzo eerst ingegaan op de verschillende mogelijke indelingen van natte projecten.

Intermezzo: Indelingen van natte projecten

In dit intermezzo worden verschillende typeringen of indelingen van natte projecten gegeven. Dit intermezzo dient dan ook als achtergrond bij de beschrijving van de kenmerken van de natte sector en geeft een beeld van de mogelijke inhoud en grootte van natte projecten.

In het vorige hoofdstuk is met het onderscheid tussen het MIT-spelregelkader en het SNIP een eerste indeling voor natte projecten naar voren gekomen (zie figuur 4.1 en hoofdstuk 3). Vaarwegen vallen onder de 'Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport', dat ontwikkeld is voor lijninfrastructuurprojecten. Projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren horen bij het 'Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten'.



Figuur 4.1: onderverdeling MIT-projecten en SNIP-projecten

Een tweede indeling kan gemaakt worden naar de hoofdactiviteit van het project. Voor natte projecten zijn vijf hoofdactiviteiten te onderscheiden:

- *Rivierverruimings- en herinrichtingsprojecten, waarbij het vooral gaat om het verbreden van uiterwaarden voor de veiligheid en het ontwikkelen van natuur;*
- *Havens;*
- *Vaarwegverlegging. In dit type project gaat het met name om het verdiepen of vergroten van een vaargeul of de aanleg van een nevengeul;*
- *Sluizen en dammen. Hier spelen met name natuurontwikkeling en overgangen tussen zoet en zout water een belangrijke rol;*
- *Baggerspeciedepots, waarbij het grondverzet een belangrijke rol speelt en de manier waarop de vrijgekomen grond te verwerken is.*

De hoofdactiviteit is mede van invloed of het project valt onder vaarwegen, waterkeren of waterbeheren. Zo behoren sluizen, dammen en dijken over het algemeen onder waterkeren en vallen baggerspeciedepots over het algemeen onder waterbeheren. Hierbij dient opgemerkt te worden dat ook de doelstelling van een project, zoals hieronder wordt beschreven, van invloed zijn op de keuze voor vaarwegen, waterkeren of waterbeheren (TMC 2003a, 13-16; TMC 2004a, 106-107).

Typering naar de doelstelling van een project vormt de derde indeling. Hierbij gaat het om de volgende categorieën:

- *Transport of bereikbaarheid;*
- *Veiligheid;*
- *Natuur;*

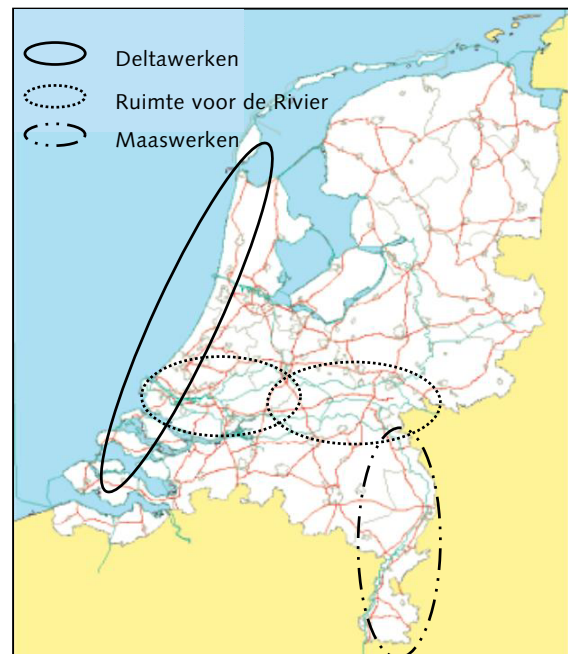
- **Recreatie.**

Een doelstelling kan verschillende 'waarden' hebben, waarbij hoofddoelstelling, nevendoelelstelling en randvoorwaarde onderscheiden kunnen worden.

Veiligheid is volgens het TMC bijna altijd een hoofddoelstelling, gecombineerd met natuurontwikkeling en/of recreatie. Daarnaast is bereikbaarheid regelmatig doelstelling of randvoorwaarde van een nat project, waarbij economische motieven een rol spelen. Ook bestaat er een relatie tussen het doel van het project en of het project onder vaarwegen, waterkeren of onder waterbeheren valt. Onderzoek wijst uit dat het erop lijkt dat projecten op het gebied van waterbeheren vooral bereikbaarheid en natuurontwikkeling als doelstelling hebben en waterkeringsprojecten met name veiligheid en natuurontwikkeling als doelstelling hebben (2003, 17).

Indien gekeken wordt naar de natte projecten in Nederland en de doelstellingen die daaraan gekoppeld zijn, kan een vierde indeling gemaakt worden. Deze geografische indeling kan mogelijk verklaard worden door historische redenen (zie figuur 4.2; TMC 2003a, 17-18). Projecten in het westen van Nederland hebben vaak een doelstelling op het gebied van natuurontwikkeling of bereikbaarheid. Na de Watersnoodramp van 1953 is hier veel geld gestoken in de Deltawerken en daarmee in veiligheid en minder, zeker in het begin van de aanleg van de Deltawerken, in natuurontwikkeling. Nu het veiligheidsaspect gewaarborgd is, gaan andere aspecten spelen, zoals natuurontwikkeling. In het midden en zuiden van Nederland speelt veiligheid nog steeds een belangrijke rol bij natte projecten,

zeker na de wateroverlast in 1993 en 1995. Hierbij kan gedacht worden aan projecten als de Maaswerken en Ruimte voor de Rivieren.



Figuur 4.2: geografische indeling natte projecten

Een vijfde en laatste indeling vormt de ruimtelijke indeling. Het verschil zit hier in de aard van de ruimtelijk ingreep, waarbij de volgende categorieën onderscheiden kunnen worden (TMC 2003a, 18-19):

- **Vlek-ingreep (gebied).** Het project heeft bij een vlek-ingreep invloed op een bepaalde geografisch gebied;
- **Lijn-ingreep (tracé),** waarbij het project ingrijpt langs een bepaald gebied.
- **Punt-ingreep (locatie).** Hier gaat het om een project wat invloed heeft op één locatie, zoals havens of sluisen.

4.2 Verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector

In de vorige paragraaf zijn de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid beschreven. In het intermezzo is vervolgens aan de hand van verschillende indelingen een beeld geschetst van de inhoud en de grootte van natte projecten. In deze paragraaf worden de MIT-sector en de SNIP-sector, de eerste indeling uit het intermezzo, tegen elkaar afgezet. Hierbij worden beide sectoren vergeleken op de formele regelgeving en de informele omgangspraktijken, de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid uit paragraaf 4.1. Op deze manier worden de verschillende omstandigheden in beide sectoren duidelijk, waar bij het transplanteren van beleid op ingespeeld dient te worden. Hierdoor ontstaat inzicht in de passendheid van 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren.

In de eerste subparagraaf wordt ingegaan op de formele verschillen, oftewel de verschillen in wet- en regelgeving. Vervolgens wordt in de tweede subparagraaf de cultuur binnen beide sectoren met elkaar vergeleken, waardoor een beeld ontstaat van de verschillen in de informele omgangspraktijken van de MIT- en de SNIP-sector.

4.2.1. Wet- en regelgeving

In het vorige hoofdstuk zijn het MIT-spelregelkader en de Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten beschreven, waarbij onder meer ingegaan is op de procedures van en de verschillen tussen beide spelregelkaders. Hier is eveneens naar voren is gekomen dat het MIT-spelregelkader en het SNIP interne V&W procedures zijn, gericht op een heldere besluitvorming en een kostenbewuste bedrijfsvoering. In deze paragraaf wordt niet ingegaan op interne procedures, maar op formele wet- en regelgeving in de MIT- en de SNIP-sector.

In paragraaf 3.1 zijn de verschillen in wet- en regelgeving voor MIT- en SNIP-projecten al kort genoemd. Voor MIT-projecten, waartoe vaarwegprojecten behoren, vormt de Tracéwet het leidende juridische kader. SNIP-projecten, waar projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren onder vallen, hebben geen vergelijkbaar eenduidig juridisch kader. Na afloop van een SNIP-verkenning, dus nadat het verkenningenrapport is afgerond, dient dan ook een paragraaf opgesteld te worden, waarin het bestuurlijk-juridische traject vastgelegd is (V&W 2001a, 7-8). Volgens het TMC dient de bestuurlijk-juridische paragraaf echter in het verkenningenrapport opgenomen te worden (2004a, 42). Indien voor een nat project geen eenduidig juridisch traject van toepassing is en er dus in de verkenningfase een bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld dient te worden ligt het dan ook voor de hand om deze paragraaf in het verkenningenrapport op te nemen.

Een bestuurlijk-juridische paragraaf heeft echter geen vast format, waardoor niet geheel duidelijk is welke onderdelen in zo'n paragraaf opgenomen dienen te worden. In ieder geval wordt in een bestuurlijk-juridische paragraaf aangegeven welke wet- en regelgeving van belang is bij de uit te voeren activiteit. Vaak is het handig om ook inzicht te geven in de relatie met de m.e.r.-wetgeving. De afstemming van inspraakmomenten tussen parallel te doorlopen trajecten kan namelijk veel tijdswinst opleveren. Ook de te doorlopen procedures en wettelijke trajecten dienen in de bestuurlijk-juridische paragraaf opgenomen te worden. Bij een beschrijving van de te doorlopen procedures dienen niet alleen de procedures genoemd en beschreven te worden, zoals bij de wet- en regelgeving het geval is, maar dient ook ingegaan te worden op onderwerpen als de (wettelijke) tijdsduur en het bevoegd gezag. Het ontbreken van de Tracéwet betekent eveneens dat per SNIP-project moet worden nagegaan welke vergunningen nodig zijn en welke vereisten nodig zijn voor de betreffende vergunning. In de bestuurlijk-juridische paragraaf dient dan ook ingegaan te worden op de vergunbaarheid van het project (de juridische haalbaarheid) en de juridische risico's (TMC 2004a, 42-43).

Naast het ontbreken van een eenduidig juridisch kader doen zich tussen MIT- en SNIP-projecten ook verschillen voor ten aanzien van de milieueffectrapportage (m.e.r.). Bij natte projecten komt de m.e.r.-plicht meestal niet voort uit de hoofddoelstelling van het project zoals bij projecten voor lijninfrastructuur (bijv. veiligheid tegen overstroming of natuurontwikkeling) maar uit een maatregel die volgt uit de doelstelling van het project, zoals grondverzet of de ontwikkeling van een brakwaterzone. De doorlooptijd van de m.e.r.-procedure is daarnaast voor natte projecten over het algemeen korter dan voor droge projecten, omdat natte projecten over het algemeen kleiner zijn en de procedure voor natte projecten minder tijd in beslag neemt dan bij droge projecten. Deze kortere procedure is daarnaast te verklaren doordat veel natte projecten voortvloeien uit beleidsontwikkeling (bijv. veiligheid of natuurontwikkeling) waardoor er al vooronderzoek is gedaan (TMC 2003a, 7-8; TMC 2004a, 7).

4.2.2. Cultuurverschillen

In een vergelijkend onderzoek tussen de sturingsstijlen van de droge en de natte waterstaat concluderen B&A Groep en Alterra (2003) dat er zich verschillen voordoen in de sturingsstijl in beide sectoren. Het

gaat hierbij om accentverschillen, die gedeeltelijk zijn terug te leiden tot cultuurverschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector.

In de sector met de traditionele lijninfrastructuur leidt de aanleg van wegen tot een monofunctioneel ruimtegebruik, namelijk verkeer en vervoer. Bij SNIP-projecten is dominantie van één aspect of doel minder nadrukkelijk aanwezig en zal de ruimteclaim van water zich meer moeten plooien naar de wensen van andere belangen. SNIP-projecten zijn volgens B&A Groep en Alterra dan ook vaker gericht op meervoudig ruimtegebruik (2003, 40). Het TMC constateert in dit verband dat natte projecten over het algemeen een multifunctionele doelstelling hebben. Dat wil zeggen een combinatie van transport, veiligheid, natuur en recreatieve doeleinden in tegenstelling tot de droge sector, waar infrastructurele projecten vaak uitgevoerd worden voor de transportfunctie (2004a, 7). De Roo spreekt over saldodoelstellingen of 'multiple objectives'. Met een saldo-benadering doelt hij op het idee om vraagstukken aan elkaar te koppelen, oplossingsstrategieën te bundelen en te streven naar een meervoudige doelverwezenlijking door het combineren van verschillende vraagstukken in één oplossingsstrategie. Met een saldo-aanpak en een saldodoelformulering gaat het volgens De Roo dan ook niet langer om doelmaximalisatie van het enkelvoudige doel, maar gaat het er vooral om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die voorhanden zijn (2002, 106-107). Het TMC merkt tenslotte op dat een combinatie van doelstellingen een dilemma kan opleveren. Wat goed is voor veiligheid, hoeft niet goed te zijn voor natuurontwikkeling en andersom (2003, 17). De Jonge (2001) wijst hierbij op een verenigend planconcept, waarin verschillende en vaak tegenstrijdige ruimtebehoeften in de regio met elkaar verenigd worden en het gebied zodoende op een hoger plan brengt. Op welke manier tegenstrijdige behoeften verenigd kunnen worden, wordt door De Jonge echter niet beschreven.

Door het bestaan van een multifunctionele doelstelling zijn bij SNIP-projecten vaak meer belangengroeperingen of stakeholders betrokken dan bij MIT-projecten. In de MIT-sector worden de doelen en strategie van een project dan ook eerder vanuit een één-actor-perspectief opgesteld, terwijl er bij projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren sneller sprake is van meegekoppelde doelen vanuit een multi-actor perspectief. Projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren sluiten andere belangen dan ook minder nadrukkelijk uit, waardoor het verzet van gelegenheidscoalities bij SNIP-projecten vaak kleiner is dan bij MIT-projecten (B&A Groep en Alterra 2003, 40-42). Het verzet van stakeholders tegen traditionele lijninfrastructuurprojecten is mede te verklaren doordat MIT-projecten over het algemeen een groter Nimby-gehalte hebben dan SNIP-projecten. Volgens De Roo treedt het Nimby-gevoel namelijk op als een relatief kleine groep individuen nadeel ondervindt van een afnemende leefkwaliteit als gevolg van een milieuhygiënische belasting van een activiteit, waarvan het positieve effect ten goede komt aan een relatief grote groep (2002, 41-42). Deze spanning tussen maatschappelijke voordelen en persoonlijke of locale nadelen wordt door Vlek aangeduid als sociaal dilemma (1995, 39). Bij projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren, waar ook recreatie en natuurontwikkeling (sub)doelstelling kunnen zijn, zal de leefkwaliteit weliswaar kunnen veranderen, maar niet noodzakelijkerwijs afnemen. Daarnaast kan verwacht worden dat bewoners voor bijvoorbeeld hun eigen veiligheid minder snel bezwaar zullen maken dan voor de aanleg van een weg, die aan een grote groep ten goede komt.

Ook het ontbreken van de Tracéwet heeft invloed op de betrokkenheid van partijen. Zo speelt VROM, in vergelijking met MIT-projecten, bij SNIP-projecten een kleinere rol en is het meer LNV dat bij SNIP-projecten is betrokken. De betrokkenheid van LNV wordt vaak veroorzaakt door (sub)doelstellingen van natuurontwikkeling. Ook de regio (provincie en gemeenten) speelt bij SNIP-projecten een veel grotere rol in vergelijking met lijninfrastructuurprojecten, wat te verklaren is doordat besluitvorming gecentraliseerd wordt, indien de Tracéwet van toepassing is (TMC 2003a, 8). Bij MIT-projecten wordt de regio dan ook gecentraliseerd, terwijl projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren een decentrale regio kennen. Ook juridische trajecten, zoals het aanvragen van vergunningen en het wijzigen van bestemmingsplannen, dienen voor SNIP-projecten decentraal doorlopen te worden.

B&A Groep en Alterra gaan er echter aan voorbij dat natte projecten nogal wat ouder zijn dan droge projecten. Sinds haar oprichting, ruim 200 jaar geleden, werkt de 'Waterstaat' aan het beschermen van

Nederland tegen overstromingen (RWS, 2005). Beheer en onderhoud van dijken, maar ook inpolderingen en vaarwegprojecten zijn stuk voor stuk onderwerpen met een langere historie dan aanleg, beheer en onderhoud van autowegen. Droge projecten en met name autowegen behoren 'pas' 80 jaar tot het takenpakket. Door de snelle groei van het gemotoriseerde verkeer in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw start het denken over autowegen in Nederland zo'n negentig jaar geleden. In 1927 komt Rijkswaterstaat vervolgens met het eerste Rijkswegenplan, wat plannen omvatte voor zowel bestaande en te verbeteren wegen, als nieuw aan te leggen verbindingen (Buiten, 1997)¹². Indien echter gekeken wordt naar de sturing vanuit V&W valt op dat natte projecten juist minder ervaring hebben met centrale sturing en financiering dan lijninfrastructuurprojecten. Pas in 2002 is immers het Directoraat-Generaal Water opgericht, waarmee beleid en uitvoering van natte projecten zijn gesplitst. In hoofdstuk 3 is eveneens beschreven dat de oprichting van DGW een van de redenen is geweest om het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten op te stellen. Traditionele lijninfrastructuurprojecten hebben al langer te maken met centrale sturing en financiering, wat onder meer naar voren komt in het MIT-spelregelkader, waar al sinds 1997 mee wordt gewerkt (zie paragraaf 3.1.1)

Tenslotte zijn, zoals ook in de vorige paragraaf is beschreven, projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren over het algemeen kleiner dan projecten in de MIT-sector. Als gevolg hiervan zijn in een aantal gevallen verschillende van deze kleinere SNIP-projecten onder een programma ondergebracht. Een voorbeeld van dit 'opbossen' vormt het NURG-convenant (Nadere Uitwerking Rivieren Gebied). Naast deze overkoepelende programma's kent de SNIP sector ook integrale verkenningen, die in de MIT-sector geen vergelijkbare tegenhanger hebben. Dit type verkenning wordt vaak uitgevoerd voor een stroomgebied van een rivier, zoals de Integrale Verkenning voor de Benedenrivieren (IVB) en de Integrale Verkenning voor de Maas (IVM).

4.3 Discussie over de toepasbaarheid van MVNS in de SNIP-sector

In dit hoofdstuk zijn aan de hand van het concept passendheid van te transplanteren beleid de formele en de informele verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector beschreven. Aan de hand van deze verschillen wordt in deze paragraaf gekeken of er bezwaren zijn om de aanpak volgens de principes van MIT-verkenningen nieuwe stijl ook toe te passen voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren.

In de onderstaande tabel zijn de verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector samengevat en zijn op basis van deze verschillen de aandachtspunten bij het transplanteren van de aanpak volgens MVNS naar de SNIP-sector weergegeven.

Tabel 4.1 maakt duidelijk dat SNIP-projecten niet beschikken over een eenduidig juridisch kader, zoals de Tracéwet voor MIT-projecten, waardoor voor SNIP-projecten veel verschillende wetgeving van toepassing kan zijn. Om het ontbreken van een eenduidig juridisch kader te ondervangen, dient er voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren dan ook een bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld te worden. In zo'n paragraaf dient in elk geval ingegaan te worden op de van belang zijnde wet- en regelgeving en de relatie hiervan met de m.e.r.-regelgeving. Ook dient aandacht besteed te worden aan de te doorlopen procedures en wettelijke trajecten, de vergunbaarheid en de juridische risico's. Tevens wordt aanbevolen om de bestuurlijk-juridische paragraaf volwaardig deel uit te laten maken van de verkenning. Deze paragraaf dient niet na afloop van een verkenning opgesteld te worden, maar tijdens het uitvoeren van de verkenning, waardoor ze als onderdeel in het verkenningenrapport opgenomen kan worden.

¹² Zie ook Bosch en Van der Ham (1998) voor een beschrijving van de geschiedenis van Rijkswaterstaat en Buiten (1997) voor een weergave van de introductie van de autoweg in Nederland.

	Thema	MIT-projecten	SNIP-projecten	Aandachtspunt SNIP
Formeel	Wet- en regelgeving	Tracéwet	Veel verschillende wetgeving	Bestuurlijk-juridische paragraaf
Cultuur verschillen	Ruimtegebruik en doelstelling	Monofunctioneel ruimtegebruik en enkelvoudige doelstelling	Meervoudig ruimtegebruik en multifunctionele doelstelling	Integrale aanpak → Gebiedsgerichte benadering
	Actoren	Één-actor-perspectief Betrokkenheid van VROM	Multi-actor-perspectief Betrokkenheid van LNV	Stakeholderanalyse
	Sturing en regie			
	• Regie	Centraal	Decentraal	Decentrale regie → Gebiedsgerichte benadering
	• Financiering en sturing	Centraal	Centraal	Contact met Den Haag
	• Ervaring met MIT/SNIP	Veel ervaring	Weinig ervaring	Ervaringen uitwisselen

Tabel 4.1: overzicht van de formele en de cultuurverschillen tussen lijninfrastructuurprojecten (MIT) en projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheer (SNIP) en de bijbehorende aandachtspunten

SNIP-projecten kennen vaak een multifunctionele doelstelling, worden benaderd vanuit een multi-actor perspectief en worden decentraal uitgewerkt. MIT-projecten hebben daarentegen vaak een monofunctionele doelstelling, worden benaderd vanuit een één-actor perspectief en worden centraal uitgewerkt (zie tabel 4.1).

Het bestaan van een multifunctionele doelstelling benadrukt het belang van een integrale aanpak, waarin de verschillende doelstellingen en belangen in onderlinge samenhang op elkaar afgestemd (kunnen) worden. Bij SNIP-projecten is de Tracéwet niet van toepassing, waardoor naast het ontbreken van een eenduidig juridisch kader, de besluitvorming niet gecentraliseerd wordt. SNIP-projecten worden dan ook decentraal geregisseerd en zijn sterker regionaal georiënteerd. Net als lijninfrastructuurprojecten worden sinds 2002 SNIP-projecten wel centraal aangestuurd en gefinancierd, waar echter nog relatief weinig ervaring mee opgedaan is. Het is dan ook van belang dat ervaringen in de SNIP-sector worden uitgewisseld. Ook toont een evaluatie van het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten uit 2005 aan dat het SNIP volgens een grote meerderheid van RWS en DGW transparant is en grip biedt, waardoor er wordt voorzien in een behoefte aan heldere besluitvormingsprocedures (TMC, 2005a, 7;15).

Een integrale en decentrale aanpak wordt door Voogd (2001, 171) en De Roo (2004, 39) aangeduid als een gebiedsgerichte aanpak. Geconcludeerd kan dan ook worden dat het belang van een gebiedsgerichte benadering voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheer wordt onderstreept.

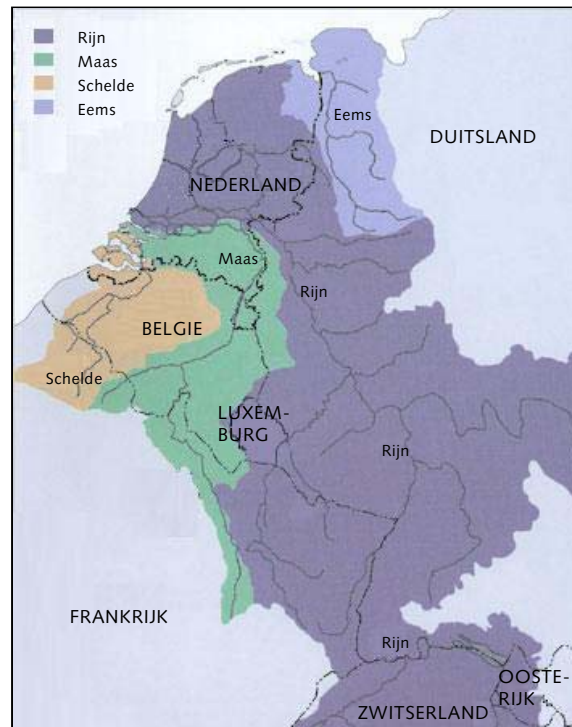
Ook in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is de gebiedsgerichte oriëntatie van de natte sector terug te zien. Sinds eind 2000 is deze richtlijn van kracht, welke ervoor moet zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. De KRW is erop gericht de kwaliteit van watersystemen te verbeteren, onder meer door lozingen aan te pakken. Verder is het de bedoeling het duurzaam gebruik van water te bevorderen en de verontreiniging van grondwater aanzienlijk te verminderen. Naast een verbetering van de waterkwaliteit is het streven ook de Europese waterwetgeving, uiterlijk in 2013, te harmoniseren (Anonymus, 2005a; zie ook EC 2000, 5-6).

De daadwerkelijke uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, oftewel het feitelijke waterbeheer, vindt plaats voor stroomgebieddistricten. Tot zo'n district behoort niet alleen het water van de betreffende rivier maar al het water in de betreffende regio. Een stroomgebieddistrict kan grensoverschrijdend zijn. In het geval van de Maas zijn dat bijvoorbeeld Frankrijk, België en Nederland. Ieder internationaal stroomgebieddistrict is weer onderverdeeld in regionale stroomgebieden per land. Nederland is onderdeel van vier verschillende stroomgebieddistricten: de Eems, de Rijn, de Maas en de Schelde (zie

figuur 4.1). Voor elk stroomgebieddistrict dient volgens de KRW een stroomgebiedbeheersplan opgesteld te worden, waarin onder meer wordt ingegaan op de huidige toestand van het stroomgebied, de invloed van de mens op het oppervlaktewater, en de maatregelen die nodig zijn om de doelen te halen (Anonymus, 2005b). In deze stroomgebiedbenadering komt de gebiedsgerichte aanpak van de Kaderrichtlijn Water dan ook duidelijk naar voren.

Mede onder invloed van een multifunctionele doelstelling zijn bij SNIP-projecten meer actoren betrokken dan bij MIT-projecten. Lijninfrastructuurprojecten kennen een één-actor perspectief, waar projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren worden benaderd vanuit een multi-actor perspectief. Om in te spelen op de aanwezigheid en betrokkenheid van veel verschillende actoren, is het belangrijk om hun positie ten opzichte van het project te kunnen bepalen. Hiertoe dient een stakeholderanalyse uitgevoerd te worden, waarmee voor elk van de actoren onder meer het belang en hun machtspositie vastgesteld kan worden.

Voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren wordt, in vergelijking met MIT-projecten, het belang benadrukt van een gebiedsgerichte aanpak met een analyse van de actoren die bij het project betrokken zijn. In het vorige hoofdstuk is de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl beschreven, waarin geconstateerd is dat aanpak sterk gebiedsgericht is en het uitvoeren van een stakeholderanalyse een van de te doorlopen stappen vormt. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de manier van werken in de SNIP-sector past op de aanpak volgens een MVNS. De cultuurverschillen tussen de droge en de natte sector tonen immers geen verschillen aan op basis waarvan de aanpak volgens een MIT-verkenning nieuwe stijl niet te gebruiken is voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren.



Figuur 4.1: gebiedsgerichte aanpak in de Kaderrichtlijn Water in de vorm van stroomgebieddistricten

5. Van theorie naar praktijk: Het beoordelingskader

In de drie voorgaande hoofdstukken is nagegaan wat de eisen zijn die aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden, in hoeverre de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl hiermee in overeenstemming is en wat de aandachtspunten zijn om deze aanpak ook in de natte sector toe te kunnen passen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de aanpak volgens MVNS in principe een goed en bruikbaar instrument is om de voorbereidende fase bij de planning van infrastructuur vorm te geven en dat, mits er een bestuurlijk-juridische paragraaf wordt toegevoegd aan verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren, er geen bezwaren zijn om de aanpak volgens MVNS ook in de natte sector te gebruiken. In hoofdstuk 3 is eveneens geconcludeerd dat de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl wat betreft de betrokkenheid van de markt nog niet voldoet, wat ook geldt voor het beoordelen van de effecten van alternatieven voor SNIP-verkenningen, omdat voor deze projecten nog geen vereenvoudigd OEI-format is ontwikkeld.

In dit afsluitende hoofdstuk van deel I wordt aan de hand van de voorgaande hoofdstukken een beoordelingskader uitgewerkt op basis waarvan onderzocht wordt op welke manier natte verkenningen in de praktijk worden uitgevoerd. Het uitgangspunt van dit beoordelingskader wordt gevormd door de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl, aangevuld met de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid en de eisen die gesteld worden aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning maar niet als zodanig in de aanpak volgens MVNS zijn opgenomen. Wat betreft de eisen die in de literatuur aan de verkenningenfase gesteld worden maar niet in de aanpak volgens MVNS zijn verwerkt, geldt dat de natte verkenningen hier niet zozeer op worden beoordeeld, maar dat wordt onderzocht of deze ontwikkelingen meerwaarde kunnen bieden voor natte verkenningen en zo ja, op welke manier deze onderwerpen in de verkenningenfase vormgegeven kunnen worden.

De natte praktijk wordt in deel II onderzocht op basis van zowel documentenanalyse als op basis van interviews. In de documentenanalyse worden de rapporten van de verschillende verkenningen inhoudelijk beoordeeld. In de interviews ligt de nadruk daarentegen op procesmatige elementen. In de onderstaande paragraaf worden eerst de criteria afgeleid waar de *rapporten* van de natte verkenningen inhoudelijk op worden getoetst. Deze criteria zijn gebaseerd op de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl en de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. In de tweede paragraaf volgt een beschrijving van de opbouw van de interviews, waar de aandacht uitgaat naar de wijze waarop natte verkenningen, de *studies*, procesmatig worden uitgevoerd. Hier wordt tevens ingegaan op verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector volgens geïnterviewden uit de praktijk en op de wijze waarop de eisen die aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden en die niet in de aanpak volgens MVNS zitten, vormgegeven kunnen worden.

5.1 Naar criteria om de verkenningenrapporten inhoudelijk te toetsen

In deze paragraaf worden de criteria afgeleid waar de rapporten van de natte verkenningen inhoudelijk op worden beoordeeld. De criteria dienen dan ook zodanig uitgewerkt te worden dat ze in rapportages zijn terug te vinden. Naast een beschrijving van de criteria komt ook de wijze van beoordeling aan de orde. Zoals ook in de inleiding is weergegeven worden de verkenningenrapporten beoordeeld op basis van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl en de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. In de onderstaande subparagrafen worden deze twee onderdelen dan ook achtereenvolgens behandeld.

5.1.1. Criteria op basis van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl

In paragraaf 3.3.2 zijn de onderdelen beschreven, die zijn opgenomen in een verkenningenrapport volgens de aanpak van een MIT-verkenning nieuwe stijl. Het gaat om zes onderdelen met elk hun eigen subonderdelen:

- Probleemanalyse;
- Studiegebied;
- Betrokken partijen;
- Maatregelpakketten en oplossingsrichtingen;
- Effecten;
- Eventueel: de reacties van derden.

Deze (sub)onderdelen kunnen als criteria gezien worden voor de mate waarin een verkenning is uitgevoerd volgens de aanpak van een MIT-verkenning nieuwe stijl. Tevens is beschreven (zie hoofdstuk 3 en 4) dat aan SNIP-verkenningen een bestuurlijk-juridische paragraaf toegevoegd dient te worden. Voor de wijze waarop de natte verkenningen op dit criterium worden beoordeeld, wordt verwezen naar de volgende subparagraaf.

In hoofdlijnen geldt dat een criterium een goede beoordeling (+) krijgt als ze expliciet is beschreven, dat wil zeggen dat ze duidelijk in de verkenning naar voren komt. Een redelijke/matige score (+/-) volgt indien het criterium 'redelijk' in de verkenning is opgenomen. Hiermee wordt bedoeld dat de informatie impliciet is beschreven, wat blijkt uit de mededeling dat een bepaalde stap is doorlopen zonder dat ze daadwerkelijk inhoudelijk is beschreven. Voor de beoordeling van de effecten geldt dat een redelijke/matige beoordeling volgt indien het criterium niet voor alle alternatieven is beoordeeld, waardoor vergelijken niet mogelijk is. Een slechte beoordeling (-) volgt indien het betreffende criterium niet in de verkenning naar voren komt.

Hieronder wordt voor elk van de zes onderdelen beschreven wat wordt verstaan onder een expliciete, dan wel een impliciete beschrijving, oftewel wanneer een goede, redelijke/matige of slechte beoordeling wordt gegeven.

De *probleemanalyse* bestaat uit een beschrijving van de aanleiding voor de verkenning, de problematiek, onderverdeeld naar aard en omvang, de oorzaak van de problematiek en de verantwoordelijke(n). De eerste subonderdelen hebben betrekking op de vraag '*is er een probleem*', indien hier inderdaad sprake van is gaan de verantwoordelijke(n) vervolgens over de vraag '*van wie is het probleem*'.

De aard van het probleem kan onder meer (gebrek aan) veiligheid of bereikbaarheid zijn, maar ook de kwaliteit van het water. De omvang van het probleem wordt duidelijk door de gevolgen die het probleem veroorzaakt, waarbij het kan gaan om nu al merkbare of om te verwachten gevolgen. Nu al merkbare gevolgen kunnen o.a. bestaan uit vogelsterfte door algenoverlast, toekomstige problemen kunnen zich zoal voordoen door een toename van de waterstanden in rivieren.

Een goede beschrijving van de verantwoordelijke(n) maakt duidelijk wie verantwoordelijk is voor het probleem, oftewel wie de probleemeigenaar is. Een beschrijving waaruit blijkt dat de beleidskern van V&W (DGTL of DGW) opdrachtgever is, staf DG (voorheen RWS HK) de gedelegeerd opdrachtgever en een Regionale Dienst de opdrachtnemer levert een redelijke/matige score op, omdat het daarmee waarschijnlijk, maar niet zeker is, dat RWS de probleemeigenaar is. Een beschrijving waaruit de opstellers van de nota blijken, wordt als slecht beoordeeld, omdat ze niet weergeeft of er een afweging is gemaakt van wie het probleem is. Hetzelfde geldt voor de opdrachtverlening voor het uitvoeren van een verkenning van een Regionale Dienst aan een marktpartij.

Het tweede onderdeel van een verkenning is een duidelijk afgebakend *studiegebied*, dat gedefinieerd is in relatie tot de probleemanalyse, betrokken partijen, oplossingsrichtingen en voorziene ontwikkelingen. In een rapport is echter niet af te leiden op welke manier het studiegebied is gedefinieerd. De natte verkenningen worden dan ook geïnventariseerd op een beschrijving van het plangebied met ligging en begrenzing, kenmerken en toekomstige ontwikkelingen.

Ligging en begrenzing van het studiegebied worden expliciet weergegeven door een kaart van het gebied in de verkenning op te nemen. Afhankelijk van de definiëring van het studiegebied, kan het bij de kenmerken ervan om bijvoorbeeld de kenmerken van een meer, rivier of kanalenstelsel gaan, maar

ook om kenmerken van de omgeving. Een beschrijving van het gebruik van het studiegebied in de vorm van functies is niet hetzelfde als de kenmerken van het studiegebied. Een beschrijving van de functies levert dan ook een redelijke/matige score op. Bij het criterium toekomstige ontwikkelingen gaat het om toekomstige ontwikkelingen die invloed (kunnen) hebben op het probleem, en zich voordoen of merkbaar zijn in het studiegebied. De toekomstige ontwikkelingen vormen dan ook het laatste criterium waarop het studiegebied beoordeeld wordt. Een toekomstige ontwikkeling die zich daadwerkelijk in het studiegebied voordoet is bijvoorbeeld een te bouwen VINEX-wijk. Het kan eveneens gaan om meer algemene ontwikkelingen die merkbaar zijn in het studiegebied, maar ook daarbuiten, zoals klimaatverandering of schaalvergroting in de scheepvaart.

Een analyse van de *betrokken partijen* is het derde onderdeel van een MIT-verkenning nieuwe stijl. Hierbij wordt gekeken welke partijen betrokken zijn geweest bij het opstellen van de verkenning. Inhoudelijke betrokkenheid en daarmee een goede score blijkt uit deelname aan een workshop of de vertegenwoordiging van een partij in een werkgroep, projectgroep, stuurgroep, klankbordgroep of een vergelijkbare functie in de projectorganisatie. Een andere betrokkenheid dan inhoudelijke betrokkenheid, zoals het bijwonen van een voorlichtingsbijeenkomst, levert een redelijke/matige beoordeling op. Geen betrokkenheid scoort slecht. De verschillende partijen worden onderverdeeld naar landelijke overheid, regionale/lokale overheid, bedrijven, bewoners en belangengroeperingen. Opgemerkt dient te worden dat de betrokkenheid van een gemeente in een klankbordgroep, dezelfde positieve score oplevert als de betrokkenheid van meerdere gemeenten, provincies en waterschappen in de stuurgroep. Hiertegenover staat dat de verschillende projecten door verschil in omvang en reikwijdte lastig te vergelijken zijn op het aantal betrokken partijen; een verkenning van de gehele Nederlandse Maas heeft immers betrekking op meer lokale en regionale overheden dan de dijkverlegging langs een klein deel van een van de Nederlandse rivieren. Een vergelijking op de betrokkenheid van de verschillende soorten partijen is daarentegen wel mogelijk. Tevens wordt bij de betrokken partijen gekeken of er in de verkenning een stakeholderanalyse is uitgevoerd, waarbij nagegaan wordt of er onderscheid is gemaakt naar de rol van belanghebbenden (initiatiefnemer, gebruikers, veroorzakers enz.), hun belang en hun verantwoordelijkheid. Indien een stakeholderanalyse is uitgevoerd en in het rapport is opgenomen, wordt dit criterium als goed beoordeeld. Een redelijke/matige score volgt als in de rapportage is beschreven dat zo'n analyse is uitgevoerd, maar ze niet in het verkenningenrapport is terug te vinden. Indien in de verkenning niets over het uitvoeren van een stakeholderanalyse is beschreven, wordt dit criterium als slecht beoordeeld.

Het vierde onderdeel van een MVNS is de uitwerking van *oplossingsrichtingen in maatregelpakketten*. Indien oplossingsrichtingen worden beschreven, die worden uitgewerkt in maatregelpakketten, wordt dit criterium als goed beoordeeld. Ook vergelijkbare indelingen scoren goed. Indien alleen oplossingsrichtingen of alleen maatregelpakketten worden beoordeeld, is de score redelijk/matig. Een slechte score valt, indien er niet over oplossingsrichtingen of maatregelpakketten wordt gesproken.

Bij de beoordeling van de *effecten*, het vijfde onderdeel van een MVNS, wordt een goede beoordeling gegeven indien alle maatregelpakketten op het betreffende aspect beoordeeld zijn, zodat een vergelijking tussen de pakketten mogelijk is. Een beoordeling van een of enkele pakketten op een bepaald aspect levert een redelijke/matige beoordeling op. Een slechte score wordt gegeven indien geen van de maatregelpakketten op het betreffende criterium is beoordeeld. De gevolgen zijn niet beoordeeld op de categorieën die door MVNS worden onderscheiden (verkeer en vervoer, milieu, ruimtelijke ordening en economie), omdat deze kenmerken niet in alle gevallen van toepassing zijn op natte projecten. Er is dan ook gebruik gemaakt van een indeling die door het TMC is ontwikkeld voor natte projecten (zie bijlage A; TMC 2004c, 13). In deze indeling wordt onderscheid gemaakt tussen de thema's bodem & water, natuur, landschap en woon- en leefmilieu, die elk zijn onderverdeeld in meerdere aspecten, die bestaan uit een of meer criteria. Een goede beoordeling op een thema volgt indien, bij de beoordeling van de effecten van de maatregelpakketten, een of meer van de bijbehorende aspecten of criteria in de verkenning zijn terug te vinden. Daarnaast wordt gescoord of de maatregelpakketten op economische effecten beoordeeld zijn. Naast deze thema's, die als fysieke

effecten gezien kunnen worden, zijn de effecten van de maatregelpakketten ook beoordeeld op andere criteria zoals het oplossingsgehalte, kosten, baten en de haalbaarheid. Bij het beoordelen van de kosten wordt in het bijzonder onderzocht of hierbij gebruik gemaakt is van de PRI-systematiek. Een kostenraming volgens de PRI-systematiek voor alle alternatieven wordt dan ook als goed beoordeeld. Indien een kostenraming is opgesteld voor alle alternatieven, maar niet volgens de PRI-systematiek, volgt een redelijke/matige score. Zo'n beoordeling wordt ook gegeven indien niet voor alle alternatieven een kostenraming is opgesteld. Een slechte beoordeling volgt indien voor geen van de alternatieven een kostenraming is opgesteld.

Het opstellen van oplossingsrichtingen en het beoordelen ervan vormt een belangrijk onderdeel van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat een verkenning nieuwe stijl de verschillende stappen globaal en op hoofdlijnen doorloopt (zie paragraaf 3.2). Een te gedetailleerde beschrijving van de (effecten van de) oplossingsrichtingen, kan tot gevolg hebben dat een verkenning niet binnen de geplande tijdsduur van een jaar uitgevoerd kan worden, en komt dan ook niet overeen met de principes van de aanpak volgens een MVNS. Aan de hand van de verkenningenrapporten is echter niet te bepalen hoeveel tijd het opstellen en beoordelen van de oplossingsrichtingen heeft gekost. De verkenningenrapporten worden dan ook niet beoordeeld op de tijd die nodig is om zo'n rapport op te stellen of een verkenningenstudie uit te voeren. Bij het onderzoek naar de procesmatige aanpak van verkenningen komt de tijdsduur die nodig is om een verkenningenstudie uit te voeren en een verkenningenrapport op te stellen, echter wel aan de orde (zie paragraaf 5.2).

In een verkenningenrapport kunnen eventueel ook de *reacties van derden* op de rapportage weergegeven zijn. Bij de inventarisatie wordt dan ook getoetst of dit onderdeel in de verkenning is opgenomen. De score is goed als in het rapport de reacties van derden op de studie zijn opgenomen en redelijk/matig indien voor de reacties verwezen wordt naar een ander rapport. De beoordeling wordt als slecht aangemerkt indien er niets over reacties in de verkenning opgenomen is.

5.1.2. Criteria op basis van het transplanteren van beleid: de bestuurlijk-juridische paragraaf

De aandachtspunten bij het transplanteren van beleid, zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, wijzen uit dat er geen bezwaren zijn om de aanpak volgens MVNS ook te gebruiken voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren, mits er een bestuurlijk-juridische paragraaf aan deze verkenningen wordt toegevoegd (zie ook V&W 2001a, 7; TMC 2004a, 42). Bij de beoordeling van de verkenningenrapporten wordt dan ook nagegaan of in de SNIP-verkenningen een bestuurlijk-juridische paragraaf is opgenomen.

In paragraaf 4.2.1 zijn de onderdelen van een bestuurlijk-juridische paragraaf beschreven. Het gaat om een beschrijving van de wet- en regelgeving, waaronder m.e.r.-regelgeving, de te doorlopen procedures en wettelijke trajecten, de vergunbaarheid en de juridische risico's. Bij de beoordeling van de bestuurlijk-juridische paragraaf wordt dan ook getoetst of deze onderdelen in de paragraaf zijn opgenomen. Is dat het geval, dan wordt het betreffende onderdeel als goed beoordeeld. Een redelijke/matige score volgt indien in het verkenningenrapport geen bestuurlijk-juridische paragraaf is opgenomen, maar verschillende onderdelen van deze paragraaf wel op een andere plaats in het verkenningenrapport naar voren komen. Een slechte beoordeling wordt gegeven als er in het gehele rapport niets over het betreffende criterium is vermeld.

5.2 Opbouw interviews voor verkenningenstudies

In de vorige paragraaf is beschreven waar de verkenningenrapporten inhoudelijk op worden getoetst. In deze paragraaf wordt kort de opbouw van de interviews weergegeven waarin de proceskant van het uitvoeren van een verkenning, dus de verkenningenstudie, centraal staat.

De opbouw van de interviews is gebaseerd op de drie voorgaande hoofdstukken. Er wordt ingegaan op 'de eisen aan verkenningen', 'verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector' en op 'het verbreden van de verkenningenfase'. In bijlage B is een overzicht van de interviewvragen opgenomen.

In de inleiding van dit rapport is beschreven dat de interviews zijn gehouden met zowel de beleidskern van V&W als met projectleiders van natte verkenningen. Met name wat betreft het uitvoeren van een verkenning verschilt de rol van enerzijds projectleiders en anderzijds vertegenwoordigers van de beleidskern. De vragen met betrekking tot 'de eisen aan verkenningen' hebben, voor projectleiders enerzijds en de beleidskern anderzijds, dan ook een andere invalshoek. Zo wordt aan de beleidskern gevraagd hoe vanuit DGW/DGTL een goede verkenning eruit ziet, terwijl bij de projectleiders wordt ingegaan op de wijze waarop de betreffende verkenning, waarvan zij projectleider zijn (geweest), is aangepakt. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de tijd die het uitvoeren van een verkenningenstudie kost, op welke wijze een actorenanalyse is uitgevoerd en hoe de verkenning is verankerd (zie bijlage B voor een volledig overzicht van de interviewvragen).

Bij 'het verbreden van de verkenningenfase' wordt ingegaan of het al dan niet meerwaarde heeft om verkenningen te verbreden met de eisen die in de algemene planningliteratuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning worden gesteld maar niet als zodanig in de aanpak volgens MVNS zijn opgenomen. Hierbij gaat het om de betekenis voor de verkenningenfase van de marktscan, een instrument waar op dit moment door RWS aan wordt gewerkt, waarmee op een systematische wijze beoordeeld wordt of vroege inschakeling van de markt meerwaarde heeft. Tevens wordt bij het verbreden van de verkenningenfase ingegaan op de meerwaarde van een vereenvoudigd OEI voor SNIP-verkenningen om de effecten van alternatieven op een meer systematische manier te beoordelen. Daarnaast is ingegaan op de meerwaarde en de mogelijkheden om een bestuurlijk-juridische paragraaf op te stellen en op te nemen in een verkenningenrapport.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat de natte praktijk beoordeeld is op een beperkt aantal cases; het gaat om veertien verkenningenrapporten waarop de inhoudelijke elementen getoetst zijn en om zes interviews, waarin acht personen geïnterviewd zijn over de proceskant van verkenningenstudies. Hierbij geldt echter eveneens dat het, wat betreft de rapporten, gaat om alle relevante en officieel traceerbare natte verkenningen. Iets vergelijkbaars geldt voor de interviews, die zijn gehouden met acht sleutelpersonen in het veld. Het relatief aantal beperkte cases gaat in de volgende hoofdstukken dan ook *niet* ten koste van de kracht van de uitspraken.

Deel II: de natte praktijk verkend

6. Inhoudelijke elementen uit de praktijk

In het vorige hoofdstuk is het beoordelingskader beschreven op basis waarvan onderzocht is op welke wijze natte verkenningen in de praktijk worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden op basis van dit kader de verkenningenrapporten beoordeeld.

In de eerste paragraaf wordt een overzicht gegeven van het aantal verkenningen in het MIT/SNIP-projectenboek, waarna kort wordt ingegaan op de voor de inventarisatie achterhaalde natte verkenningen. In de tweede paragraaf worden de rapporten van deze verkenningen vervolgens daadwerkelijk getoetst en beoordeeld. Tenslotte wordt in de derde paragraaf afgesloten met een discussie over de kwaliteit van de natte verkenningenrapporten.

6.1 Algemene inventarisatie verkenningen

In de onderstaande tabel (tabel 6.1) is de opbouw van de MIT-projectenboeken¹³ weergegeven vanaf de invoering van het MIT-spelregelkader tot 2005 onderverdeeld in de drie hoofdfasen van de MIT- en SNIP-procedure (zie hoofdstuk 3).

Jaar	Verkenningen	Planstudie	Realisatie	Totaal
1997	102	89	118	309
1998	92	96	184	372
1999	91	99	207	397
2000	78	117	174	369
2001	63	97	109	269
2002	58	100	112	270
2003	47	118	94	259
2004	11	122	93	226
2005	9	89	66	164

Tabel 6.1: opbouw van de MIT/SNIP-projectenboeken van 1997-2005 in aantallen verkenningen, planstudies en realisatieprojecten (Bron: V&W, MIT-projectenboeken van 1997 t/m 2005 en Slabbers (2000) voor aantal verkenningen tot 2000)

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het totaal aantal projecten de eerste jaren na 1997 toeneemt, wat met name voor rekening komt van een stijging van het aantal projecten in de realisatiefase. Deze toename van het aantal realisatieprojecten lijkt verklaard te kunnen worden door een toename van het budget in het infrastructuurfonds; in 1997 zijn de inkomsten van het infrastructuurfonds tot 2001 geraamd op jaarlijks fl. 7 á 8 mrd (\approx € 3,2 tot 3,6 mrd). In het MIT-projectenboek van 1999 is tot 2003 jaarlijks fl. 10 á 11 mrd (\approx € 4,5 mrd tot 5 mrd) geraamd.

Het totaal aantal projecten is het grootst in 1999. In de hierop volgende jaren neemt het aantal projecten jaarlijks af tot uiteindelijk 164 projecten in 2005; een halvering ten opzichte van 1997. Tabel 6.1 maakt duidelijk dat deze afname met name terug te zien is in de verkenningfase en in mindere mate in de realisatiefase. In het projectenboek van 2001 wordt hierover opgemerkt dat "naar aanleiding van de prioriteringsronde in 1998 en de bestuurlijk overleggen die daarop volgden, een groot aantal verkenningen is stilgezet. Het investeringsvolume van het MIT was dermate groot dat het starten van studies naar nieuw uit te voeren projecten op korte termijn zinloos leek. Bovendien bestond het gevoel dat er op een andere manier met de verkenning moest worden omgegaan. Hieruit is het project 'verkenning nieuwe stijl' ontstaan" (V&W 2001b, 9; zie ook hoofdstuk 3). In 2004 is opnieuw een

¹³ Met de komst van het SNIP in 2002, is er niet meer sprake van het MIT-projectenboek, maar van het MIT/SNIP-projectenboek.

sterke afname van het aantal verkenningen te zien, wat grotendeels verklaard kan worden door een afname van het aantal verkenningen op het gebied van het onderliggend wegennet en het openbaar vervoer (zie ook tabel 6.2). Deze herprioritering valt samen met de komst van het kabinet Balkenende, waarin de nadruk is komen te liggen op wegen (onderhoud en filebestrijding) en beheer en onderhoud van spoor- en vaarwegen. De afname van het aantal verkenningen in 2004 kan daarnaast verklaard worden door het streven van het kabinet naar een verdergaande decentralisatie van infrastructuurmiddelen. Hiervoor zijn onder meer financiële middelen voor grotere regionale en lokale infrastructuurprojecten naar provincies en kaderwetgebieden gedecentraliseerd, wat naar voren komt in het verhogen van de GDU (Gebundelde Doeluitkering) grens naar € 112,5/225 mln en van het bijbehorende budget (V&W 2004f, 11-14).

Tabel 6.1 maakt duidelijk dat, zeker de laatste jaren, het aantal projecten in de planstudie- en realisatie-fase nogal wat groter is dan in de verkenningenfase. Dit wordt deels verklaard doordat projecten langer in de planstudie- en de realisatiefase zitten, dan in de verkenningenfase. Daarnaast speelt mee dat op dit moment 33 ZSM-planstudieprojecten worden uitgevoerd, waarvoor vaak geen echte verkenning is gedaan. ZSM (Zichtbaar, Slim en Meetbaar) is erop gericht om op een snelle en goedkope manier de capaciteit van het hoofdwegennet te vergroten door spits- plus- en bufferstroken. Opvallend is echter dat tabel 6.1 niet uitwijst dat projecten doorschuiven van de verkenningen- naar de planstudiefase of van de planstudie- naar de realisatiefase. De afname van het aantal verkenningen is nauwelijks terug te zien in een afname van het aantal projecten in de planstudiefase in de daaropvolgende jaren. Vanaf 2001-2004 is zelfs een toename van het aantal planstudies te zien. Op soortgelijke wijze zijn de schommelingen in het aantal planstudies niet terug te zien in de afname van het aantal projecten in de realisatiefase. Dat het doorschuiven van projecten niet uit tabel 6.1 blijkt, hoeft echter nog niet te betekenen dat dat ook niet gebeurt. Ook een studie van Slabbers (2000, 14-17) wijst echter uit dat er relatief weinig verkenningen doorstromen naar de planstudiefase; van de 168 uitgevoerde verkenningen in de periode 1997-2000 gaan er 28 naar de planstudiefase. Zij heeft echter niet beschreven wat er met de verkenningen gebeurt, die niet naar de planstudiefase doorstromen. Dit kleine aantal verkenningen dat uitmondt in een planstudie kan erop wijzen dat de verkenningenfase zwaarder wordt aangezet en dat alleen projecten waarvan nut- en noodzaak is aangetoond een vervolg krijgen.

In tabel 6.2 is het aantal verkenningen onderverdeeld naar modaliteit, waaruit een wisselend beeld naar voren komt. Slabbers beschrijft dat de veranderingen in 1999 (sterke daling van het aantal verkenningen voor het HWN en een sterke toename van het aantal OV-verkenningen) het gevolg zijn van een financiële beperking waardoor geprioriteerd moest worden. De nadruk wordt in het MIT 1999 gelegd op het investeren in infrastructuur voor het openbaar vervoer en het vervoer over water. Met als gevolg dat een groot aantal verkenningen voor hoofdwegen in het MIT 1999 zijn stopgezet en dat een groot aantal verkenningen voor het openbaar vervoer in het MIT zijn opgenomen (Slabbers 2000, 14).

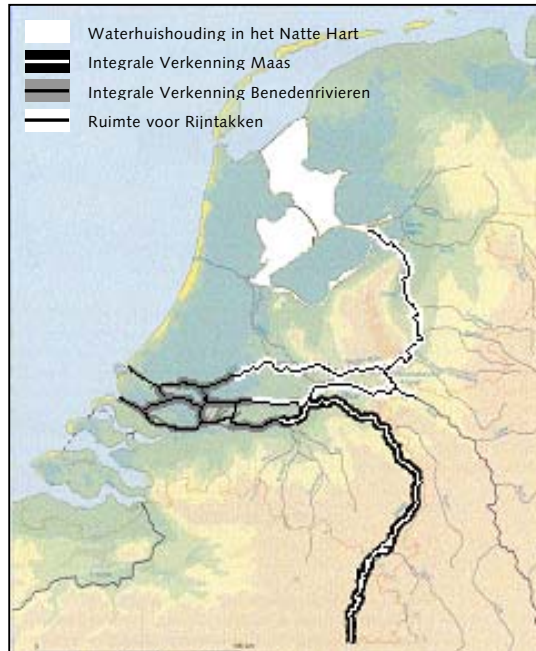
Jaar	HVW	HWN	OWN	Rail	OV	Overig	Water keren	Water beheren	Totaal	Waarvan nat
1997	16	13	27	5	41	-	nvt	nvt	102	16
1998	13	16	28	3	32	-	nvt	nvt	92	13
1999	10	2	24	6	49	-	nvt	nvt	91	10
2000	8	4	21	5	40	-	nvt	nvt	78	8
2001	5	5	17	5	21	10	nvt	nvt	63	5
2002	4	3	13	8	27	3	-	-	58	4
2003	1	5	10	4	21	5	1	-	47	2
2004	1	1	1	4	-	2	1	1	11	3
2005	1	1	-	4	-	-	2	1	9	4

Tabel 6.2: verdeling van het aantal verkenningen uit het MIT/SNIP-projectenboeken in de periode 2002-2005 naar modaliteit (HVW = Hoofdvaarwegennet; HWN = Hoofdwegennet; OWN = Onderliggend Wegennet; Rail = Railgoederen; OV = Openbaar Vervoer; Bron: Slabbers (2000) voor onderverdeling tot 2000 en MIT/SNIP-projectenboeken vanaf 2001 tot 2005)

In 2004 is, zoals eerder beschreven, opnieuw een sterke verandering te zien in de verdeling van de verkenningen over de modaliteiten (zie tabel 6.2). Ook hier is deze verandering een gevolg van een herprioritering, die hier juist ten koste is gegaan van het openbaar vervoer, in tegenstelling tot vijf jaar eerder waar de herprioritering een stijging in de OV-verkenningen tot gevolg had. Daarnaast is de afname van het aantal verkenningen, en met name de verkenningen van het onderliggend wegennet, te verklaren door decentralisatie van financiële middelen voor grotere regionale en lokale infrastructuurprojecten naar provincies en kaderwetgebieden.

Net als het totaal aantal verkenningen, neemt ook het aantal natte verkenningen vanaf 1997 langzaam af. Tot 2001 komen alle natte verkenningen voor rekening van de vaarwegen, omdat het SNIP pas in 2002 is ingevoerd, en zijn de vaarweg verkenningen een relatief kleine groep ten opzichte van het totaal aantal verkenningen. Zoals hierboven is beschreven wordt in 1999 naast het openbaar vervoer, de nadruk gelegd op vervoer over water (Slabbers 2000, 14). In het projectenboek is deze herprioritering wat betreft het aantal vaarwegverkenningen echter niet terug te zien. De eerste SNIP-verkenning die in het MIT/SNIP-projectenboek voorkomt is de Integrale Verkenning Maas in 2003. Vanaf 2003 neemt het aantal natte verkenningen weer toe, zeker relatief gezien, wat is toe te schrijven aan een toename van het aantal SNIP-verkenningen.

Het totaal aantal natte projecten in de voorbereidende fase dat is achterhaald bedraagt 27¹⁴. In bijlage C is een overzicht van deze achterhaalde projecten opgenomen, waaruit blijkt dat er niet alleen verkenningen zijn uitgevoerd, maar ook aan verkenningen gerelateerde studies. Het gaat hierbij om pré- of voorverkenningen, haalbaarheidsstudies, risico-analyses of -inventarisaties, quick scans of nog niet afgeronde verkenningen. Al deze onderzoeken hebben weliswaar raakvlakken met verkenningen, maar zijn uiteindelijk geen verkenning zoals bedoeld in de procedures volgens het MIT en het SNIP. Deze aan verkenningen gerelateerde studies zijn dan ook niet meegenomen in de inventarisatie. Na deze selectie zijn de veertien meest recente verkenningen geïnventariseerd op de criteria van het beoordelingskader uit paragraaf 5.1. Deze verkenningen zijn in de onderstaande figuren en in tabel 6.3 weergegeven.



Figuur 6.1: ligging integrale natte verkenningen (Naar: V&W 1999b, 13)



Figuur 6.2: ligging niet-integrale natte verkenningen

¹⁴ Naast de bij het TMC bekende verkenningen, zijn de natte verkenningen achterhaald door aan de SNIP-coördinatoren van de Regionale Diensten te vragen of er binnen de betreffende Dienst de laatste jaren natte verkenningen zijn uitgevoerd. Hierop hebben alle SNIP-coördinatoren gereageerd, met indien van toepassing een overzicht van de uitgevoerde natte verkenningen. Tenslotte is gebruik gemaakt van de MIT/SNIP-projectenboeken (zie ook hoofdstuk 1).

	Jaartal verkenning afgerond	Type	Terug te vinden in MIT/SNIP- projectenboek	
Verkenning IJssel	1999	Vaarweg	Ja	
Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB)	2000	Waterkeren	Nee	
Ruimte voor Rijntakken (RvR)	2000	Waterkeren	Nee	
Verkenning De Zaan	2000	Vaarweg	Ja	
Waterhuishouding in het Natte Hart (WIN)	2000	Waterkeren	Nee	
Flessenhals Nijmegen	2000	Waterkeren	Nee	2002: Invoering SNIP en aanpak volgens MVNS
Verkenning Lauwersmeergebied	2001	Waterbeheren	Nee	
Vaarweg Amsterdam-Harlingen	2001	Vaarweg	Ja	
Integrale Verkenning Maas (IVM)	2003	Waterkeren	Ja	
Spiegelproject Overdiepse Polder	2003	Waterkeren	Nee	
Verkenning Volkerak-Zoommeer	2003	Waterbeheren	Nee	
Bereikbaarheid Zuidoost-Brabant over water (BERZOB)	2004	Vaarweg	Ja	
ProSes	2004	Waterbeheren	Ja	
Verkenning Hemelrijkse Waard	2005	Waterkeren & - beheren	Onder NURG- post	

Tabel 6.3: Overzicht geïnventariseerde verkenningen

Het jaartal dat in de bovenstaande tabel bij de verschillende verkenningen vermeld is, is het jaartal waarin de verkenning is afgerond. Dit jaartal is dan ook niet gelijk aan dat van tabel 6.1 en tabel 6.2, waar het jaar is vermeld waarin een verkenning voorkomt in het MIT/SNIP-projectenboek. In hoofdstuk 3 is beschreven dat in 2002 zowel het SNIP als de werkwijzer MIT-verkenningen nieuwe stijl is ingevoerd. In de inventarisatie zijn verkenningen vanaf 1999 tot aan 2005 meegenomen. Er zijn dan ook verkenningen geïnventariseerd van zowel voor als van na de invoering van het SNIP en de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl.

Tabel 6.3 wijst uit dat er vier vaarwegverkenningen zijn geïnventariseerd, zes verkenningen op het gebied van waterkeren, drie waterbeheer verkenningen en één verkenning met een gemeenschappelijk waterkeren/-beheren doel. Tevens zijn er in deze tabel een viertal integrale verkenningen opgenomen, welke worden uitgevoerd voor een stroomgebied van een rivier. Het gaat om de Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB), Ruimte voor Rijntakken (RvR), Waterhuishouding in het Natte Hart (WIN) en de Integrale Verkenning Maas (IVM) (zie ook paragraaf 4.2.2).

Alle vaarwegverkenningen die zijn achterhaald, zijn in het MIT/SNIP-projectenboek terug te vinden. Dit kan verklaard worden doordat deze verkenningen onder het MIT behoren, waar al sinds 1997 mee wordt gewerkt. De verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren zijn niet allemaal in het projectenboek terug te vinden. Dit kan deels verklaard worden doordat pas sinds 2002 met het SNIP gewerkt wordt, waardoor bijvoorbeeld de Integrale Verkenning Benedenrivieren niet in het MIT/SNIP-projectenboek terug is te vinden. De tegenhanger van IVB voor de Maas (IVM) is na invoering van het SNIP opgesteld en is dan ook wel in het MIT/SNIP-projectenboek opgenomen. Daarnaast vallen een aantal projecten onder de PKB Ruimte voor de rivier, zoals Overdiepse Polder, waardoor deze niet als zelfstandig project in het projectenboek zijn opgenomen.

Ten aanzien van de verkenningen van het Volkerak-Zoommeer en de Hemelrijkse Waard geldt dat in de rapporten van deze verkenningen beschreven wordt dat het om een SNIP-verkenning gaat en dat DGW de opdracht heeft gegeven tot het uitvoeren van de verkenning. Beide verkenningen zijn niet als zelfstandig project in het projectenboek opgenomen. Voor Hemelrijkse Waard geldt dat dit een NURG-project is (Nadere Uitwerking Rivieren Gebied), wat als post in de realisatiefase is terug te vinden in het projectenboek van 2005 (V&W 2005b, 33). In de verkenningentabel is in het projectenboek echter niets over Hemelrijkse Waard of over NURG-projecten in het algemeen terug te vinden. De verkenning

Volkerak-Zoommeer is in het geheel niet terug te vinden in een van de MIT/SNIP-projectenboeken, terwijl dat van deze relatief grote verkenning wel verwacht zou mogen worden. Duidelijke afspraken over wanneer een verkenning in het projectenboek wordt opgenomen, lijken dan ook te ontbreken.

6.2 Inhoudelijke beoordeling van natte verkenningenrapporten

In deze paragraaf worden de resultaten beschreven van de inhoudelijke analyse van de natte verkenningen. De achterhaalde natte verkenningen zijn beschreven in de vorige paragraaf en zijn beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader, zoals dat in paragraaf 5.1 is opgesteld. In tabel 6.4 zijn de resultaten van deze analyse weergegeven. Deze tabel is gebaseerd op de analyse van de verschillende verkenningenrapporten, waarvan in bijlage D de resultaten zijn opgenomen. Voor elk van de verkenningen wordt in deze bijlage ingegaan op de mate waarin de criteria uit het beoordelingskader voorkomen. Voor een nauwkeuriger beeld van de manier waarop de verkenningen zijn opgebouwd of op welke manier een bepaald onderdeel in de verkenning is verwerkt, wordt dan ook naar bijlage D verwezen.

Uit tabel 6.4 blijkt dat in elk van de verkenningen de *probleemanalyse*, voor zover het gaat om de vraag 'is er een probleem' duidelijk naar voren komt. De verschillende onderdelen van de probleemanalyse komen over het algemeen in de verkenningen aan de orde, waarbij ze echter niet allemaal op dezelfde wijze en in dezelfde mate worden beschreven. In de meeste rapporten wordt de probleemanalyse als startpunt genomen, waarin een probleem met aard, omvang en oorzaken wordt beschreven. Zo bestaat de probleemanalyse bij de verkenningen op het gebied van waterkeren veelal uit een beschrijving van klimaatveranderingen, zoals zeespiegelstijging en een toename van de verwachte hoeveelheid neerslag. Daarnaast daalt de bodem in Nederland. Het effect hiervan is een toename van het waterpeil in de rivieren, vaak aangegeven in een verwachte stijging in cm en een toenemende rivierafvoer. Hoogwater in kanalen en meren leidt tot afwateringsproblemen en daarmee tot wateroverlast in de regio's. Hierdoor lopen omwonenden meer gevaar en de potentiële schade aan huizen en bedrijven neemt toe. In de verkenning Amsterdam-Harlingen is echter een groot deel van de verkenning gericht op het aantonen van het probleem, waarna in het laatste hoofdstuk ingegaan wordt op mogelijke maatregelen.

Uitzondering op de goede scores bij de onderdelen van de probleemanalyse vormt de beschrijving van de verantwoordelijke(n), waar ingegaan wordt op de vraag 'van wie is het probleem'. In veel verkenningen wordt de probleemeigenaar slechts impliciet genoemd, door te beschrijven dat een van de beleidsdirecties de opdracht tot de verkenning heeft gegeven (bijv. BERZOB). Een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijken voor het probleem is slechts in twee gevallen gegeven (De Zaan en ProSes). Deze beide verkenningen zijn echter niet door RWS uitgevoerd. Dat Rijkswaterstaat in een verkenning vaak niet constateert dat het probleem daadwerkelijk van hen is, kan mogelijk verklaard worden doordat de opdracht tot het uitvoeren van een verkenning van een beleidsdirectie min of meer al met zich meebrengt dat RWS probleemeigenaar is of zich probleemeigenaar voelt. Tevens dient opgemerkt te worden dat, als tijdens het uitvoeren van de verkenning geconstateerd zou zijn dat Rijkswaterstaat niet verantwoordelijk is, het maar zeer de vraag is of de verkenning ook daadwerkelijk afgerond zou zijn. Tenslotte geldt dat veel verkenningen, waarin niet gesproken wordt over verantwoordelijken in elk geval wel betrekking hebben op taken van Rijkswaterstaat.

Kenmerken	Probleemanalyse				Studiegebied	Betrokken partijen					O&M	Effecten										Best-jur paragraaf															
	Aanleiding	Aard	Omvang	Oorzaak		Verantwoordelijke(n)	Ligging & Begrenzing	Kenmerken	Toekomstige ontwikkelingen	Rijksoverheid		Regionale/locale overheid	Belangengroeperingen	Bedrijven	Bewoners	Stakeholderanalyse, met onderscheid naar Rol	Belang	Verantwoordelijkheid	Oplossingsrichtingen en maatregelenpakketten	Thema bodem en water	Thema: natuur	Thema: landschap	Thema: woon- en leefmilieu	Thema: economie	Oplossingsgehalte	Betrokken actoren	Verantwoordelijkheid van actoren	Draagvlak	Kostenraming	Kosteneffectiviteit	Baten	Haalbaarheid	Realisatiekans	Weergave van de reactie van derden	Wet- en regelgeving (waaronder,) m.e.r.-regelgeving	Te doorlopen procedures en trajecten	Vergunbaarheid
Verkenning IJssel	+	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+/-	+/-	-	-	-	-	+	+/-	+/-	+	+/-	-	N.v.t.					
Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB)	+	+	+	+	+/-	+	+/-	+	+	+	+/-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+/-	-	-	+/-	+/-	-	+ ¹⁾	-	-	-	+	
Ruimte voor Rijntakken (RvR)	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+	+/-	-	+/-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+/-	+	-	-	-	+	+ ¹⁾	+/-	-	-	-	
Verkenning De Zaan	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	+/-	+ ²⁾	-	-	+	+/-	+/-	-	+	+/-	-	-	+	-	-	+ ¹⁾	+	-	-	-	
Waterhuishouding in het Natte Hart (WIN)	+	+	+	+	-	+	+/-	+	+	+/-	+/- ³⁾	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+/-	-	-	-	-	+	-	-	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-	-	
Flessenhals Nijmegen	+	+	+	+	+/-	+	-	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	+/-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	
Verkenning Lauwersmeergebied	+	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	-	-	-	+/-	+	+	-	+ ⁴⁾	+ ⁴⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vaarweg Amsterdam-Harlingen	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	-	-	+	+	+	+	+	+	+/-	-	-	-	-	+	+/-	+	+	+/-	+/-	+	N.v.t.				
Integrale Verkenning Maas (IVM)	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+	+	-	+/-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	+	+/-	-	-	+ ¹⁾	-	-	-	-	
Spiegelproject Overdiepse Polder	+	+	+	+	+/-	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+	+/-	-	+	+	+	+/-	+/-	+	-	-	-	-	-	-	
Verkenning Volkerak-Zoommeer	+	+	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+	+	+	+/- ³⁾	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+/-	-	+	+/-	-	-	+/-	+/-	-	-	-	-	-	-	
BERZOB	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+/-	+/-	-	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-	-	N.v.t.			
ProSes	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+/- ⁵⁾	+/-	+/- ³⁾	-	-	+	+	+	+ ⁶⁾	+ ⁶⁾	+ ⁶⁾	-	+/- ⁶⁾	-	-	-	-	-	-	+	-	+/-	+	-	+	-	-	
Verkenning Hemelrijkse Waard	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+/-	-	-	+/-	-	-	+	+	+	+	+	

Tabel 6.4: beoordeling van de verkenningen op de kenmerken van een MIT-verkenning nieuwe stijl en de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid

Betekenis normering tabel 6.4

- = slechte score
- +/- = redelijke/matige score
- + = goede score

Betekenis noten tabel 6.4

- 1) Gekeken is naar de mogelijkheden om de voorgestelde maatregelen/plannen binnen het geldende of in voorbereiding zijnde juridische instrumentarium (wet- en regelgeving) in te voeren.
- 2) In de verkenning wordt gesproken over effecten voor het milieu. Omdat de effecten voor de flora en fauna zijn onderzocht, wordt er aangenomen dat het gaat om effecten voor het thema natuur.
- 3) In deze verkenning worden belanghebbenden als betrokken partijen genoemd. Het gearceerde gebied geeft de mogelijke partijen aan, waaruit deze belanghebbenden kunnen komen.
- 4) Geldt alleen voor fase 2 van de verkenning, niet voor fase 1.
- 5) In de projectorganisatie wordt gesproken over ambtelijk overleg. Aangenomen wordt dat hierin ook regionale/lokale overheden vertegenwoordigd zijn.
- 6) Geldt alleen voor de thema-maatregelen (en evt. de voorbeeldmaatregelen), niet voor de maatregelpakketten.

Een beschrijving van het *studiegebied* komt in de verkenningen duidelijk naar voren. De ligging en begrenzing van het studiegebied zijn in alle gevallen duidelijk weergegeven en worden vaak grafisch afgebeeld. Ook een beschrijving van de kenmerken van het studiegebied en toekomstige ontwikkelingen komen in de meeste verkenningen aan de orde. In de verkenningen Waterhuishouding in het Natte Hart (WIN) en Volkerak-Zoommeer worden de eigenschappen van het gebied beschreven in de vorm van functies van het studiegebied. In de meeste andere verkenningen komen daadwerkelijk de kenmerken van het studiegebied aan de orde. De toekomstige ontwikkelingen worden soms beschreven als toekomstige ontwikkelingen in het studiegebied. Zo wordt in de verkenning van de flessenhals bij Nijmegen ingegaan op de daar te ontwikkelen VINEX-wijk. In de Integrale Verkenningen van de Benedenrivieren en de Maas (IVB en IVM) wordt echter ingegaan op de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van klimaatverandering en de waterstanden. In beide gevallen gaat het echter om toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van het probleem. Bij de vaarwegverkenningen worden daarnaast vaak prognoses gegeven van het toekomstige vervoer over de betreffende vaarweg.

De *betrokkenheid van partijen* verschilt per verkenning. Zowel het aantal betrokken typen partijen als de mate waarin deze betrokken zijn varieert. In één verkenning, de IJssel, is er sprake van slechts een betrokken partij; Rijkswaterstaat als vertegenwoordiger van de rijksoverheid. In alle andere verkenningen zijn ook regionale/locale overheden bij de verkenning betrokken. In de verkenningen flessenhals Nijmegen en Lauwersmeergebied gaat het om (inhoudelijke) betrokkenheid en zijn overheidsorganen de enige bij de verkenning betrokken partijen. In de verkenning Amsterdam-Harlingen vallen gemeenten, net als belangengroeperingen en bedrijven, onder de zogenaamde geraadpleegde organisaties/bedrijven. Wat de daadwerkelijke bijdrage van deze partijen is, wordt echter niet geheel duidelijk.

In ongeveer de helft van het aantal verkenningen zijn ook bedrijven en/of bewoners bij de verkenning betrokken. In de verkenningen Overdiepse Polder en Hemelrijkse Waard zijn deze partijen door het (mede) opstellen en/of beoordelen van alternatieven inhoudelijk bij het proces betrokken geweest. In de verkenning Ruimte voor Rijntakken zijn daarentegen voorlichtingsbijeenkomsten voor onder meer bewoners gehouden.

Een stakeholderanalyse is slechts voor een verkenning uitgevoerd, te weten BERZOB (Bereikbaarheid Zuidoost Brabant over Water). In deze analyse is onderscheid gemaakt naar de rol, het belang en de verantwoordelijkheid van de betrokken actoren, waarbij het niet alleen gaat om de bij de verkenning betrokken partijen maar ook om andere belanghebbenden.

Uit tabel 6.4 blijkt dat in nagenoeg alle verkenningen *oplossingsrichtingen en maatregelpakketten* zijn opgesteld. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat in veel verkenningen gewerkt wordt op een

soortgelijke manier. Slechts in een enkele verkenning, zoals de flessenhals bij Nijmegen, zijn daadwerkelijk oplossingsrichtingen geformuleerd, die daarna uitgewerkt worden in maatregelpakketten. In de Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB) en Ruimte voor Rijntakken (RvR) worden alternatieven uitgewerkt in maatregelpakketten. In de verkenning van De Zaan worden alternatieven uitgewerkt in ontwikkelingsvarianten en in Waterhuishouding in het Natte Hart en in de Integrale Verkenning Maas worden strategieën geformuleerd uit oplossingsrichtingen. In de verkenning vaarweg Amsterdam-Harlingen worden oplossingsrichtingen onderverdeeld in varianten en in de verkenning Volkerak-Zoommeer worden uitgaande van verschillende basisprincipes, eindsituaties geformuleerd, waaruit de kansrijke oplossingsrichtingen geselecteerd zijn. Al deze verschillende indelingen zijn echter gebaseerd op hetzelfde principe; eerst globale richtingen formuleren, waarna deze worden uitgewerkt. Ook de benadering bij het formuleren van de oplossingsrichtingen/maatregelpakketten is verschillend. In de verkenning BERZOB zijn varianten opgesteld, waarna elke volgende variant verder gaat dan de voorgaande. Hierdoor kunnen de varianten gefaseerd worden ingevoerd. Ook in de Integrale Verkenning Benedenrivieren neemt de mate van ingrijpen voor de verschillende alternatieven toe en wordt gewezen op de mogelijkheden om de alternatieven gefaseerd in te voeren. In Ruimte voor Rijntakken en de Integrale Verkenning Maas hebben de verschillende alternatieven een andere thematische invalshoek om aan een oplossing bij te dragen. Zo worden in IVM drie strategieën onderscheiden, waarbij steeds een andere invalshoek centraal staat. Elke strategie biedt dan ook andere mogelijkheden om de toekomstige veiligheid te combineren met andere functies, zoals wonen, werken en recreatie. Ook in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (ProSes) hebben verschillende maatregelen, door ze aan een thema te koppelen, een andere invalshoek. Tenslotte zijn bij de verkenning Waterhuishouding in het Natte Hart (WIN) geografisch verschillende maatregelen opgesteld. Hier zijn oplossingsrichtingen voor de kanalen en voor de meren gecombineerd tot drie oplossingsrichtingen voor het Natte Hart.

De beoordeling van de *effecten* maakt duidelijk dat in elke verkenning de oplossingsrichtingen of alternatieven op andere kenmerken worden beoordeeld en geëvalueerd. De vijf onderscheiden thema's (bodem & water, natuur, landschap, woon- en leefmilieu en economie) komen echter wel steeds in deze kenmerken (veelal criteria of aspecten uit bijlage A) naar voren.

Het oplossingsgehalte komt wisselend naar voren bij de beoordeling van de oplossingsrichtingen of maatregelpakketten. Van een kwantitatieve beoordeling (waterstandsverlaging in cm) voor de flessenhals Nijmegen, via een kwalitatieve beoordeling voor de Hemelrijkse Waard naar een redelijke/matige score voor bijvoorbeeld de verkenning van het Volkerak-Zoommeer. In deze verkenning worden namelijk niet alle alternatieven beoordeeld op het oplossingsgehalte. In de verkenning van het Lauwersmeergebied wordt zelfs in het geheel niet gesproken over het oplossingsgehalte.

De betrokkenheid van actoren komt in een aantal verkenningen redelijk/matig naar voren. Zo wordt in de verkenning Volkerak-Zoommeer vermeld dat de landbouwsector voorkeur heeft voor een van de drie alternatieven. In de meeste verkenningen wordt echter niet ingegaan op de betrokkenheid van actoren bij de verschillende oplossingsrichtingen. De verantwoordelijkheid van actoren bij de verschillende maatregelen komt in geen enkele verkenning naar voren. De enige verkenning waar enigszins wordt ingegaan op verantwoordelijkheden van actoren is BERZOB. Hier wordt echter alleen ingegaan op de actoren die daadwerkelijke verantwoordelijk zijn voor de verschillende maatregelen. Naast deze verantwoordelijke actoren, zijn er echter ook andere belanghebbenden, zoals gebruikers, waar niet op ingegaan wordt.

Het draagvlak voor elk van de oplossingsrichtingen is in een aantal verkenningen als criterium meegenomen. Het draagvlak is vaak tijdens inspraakavonden of werksessies vastgesteld, zoals bijvoorbeeld voor de verkenning Hemelrijkse Waard. In het spiegelproject Overdiepse Polder en de verkenning Volkerak-Zoommeer zijn uit de alternatieven (mede) op basis van het draagvlak de meeste kansrijke geselecteerd, welke vervolgens zijn uitgewerkt.

In alle verkenningen met uitzondering van het Lauwersmeergebied en ProSes wordt een kostenraming van de oplossingen gegeven. In de helft van de verkenningen met een kostenraming is gebruik gemaakt van de PRI-systematiek, in de andere helft is niets over deze systematiek terug te vinden. De

kosteneffectiviteit en de baten komen echter in minder verkenningen naar voren. In de verkenning flessenhals Nijmegen wordt de kosteneffectiviteit weergegeven door voor elk alternatief het oplossingsgehalte af te zetten tegen de kosten. In BERZOB en in mindere mate de verkenning van de vaarweg Amsterdam-Harlingen wordt inzicht in de kosteneffectiviteit verkregen door de kosten en baten van de alternatieven met elkaar te vergelijken. Voor de baten geldt dat deze in sommige verkenningen wel, zoals de Integrale Verkenning Maas in de vorm van vermeden schade of in BERZOB in de vorm van een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) volgens de OEI-systematiek, maar in de meerderheid van de verkenningen niet als effect is meegenomen.

De mate waarin de oplossingsrichtingen beoordeeld zijn op de haalbaarheid en de realisatiekans verschilt eveneens sterk voor elk van de verkenningen. In de verkenning van de Zaan is de (politieke) haalbaarheid expliciet als criterium opgenomen. In de verkenning van de vaarweg Amsterdam-Harlingen wordt aan het einde van elke oplossingsrichting als soort conclusie/samenvatting ingegaan op de haalbaarheid. Naast politieke haalbaarheid gaat het in andere verkenningen om de maatschappelijke haalbaarheid (Overdiepse Polder), de technische of de juridische haalbaarheid (beide Hemelrijkse Waard). In een aantal verkenningen, zoals WIN, komt de haalbaarheid niet voor alle alternatieven aan de orde. Dit komt ook vaak voor ten aanzien van de realisatiekans, zoals bijvoorbeeld voor de verkenningen van het Volkerak-Zoommeer en de vaarweg Amsterdam-Harlingen.

Tabel 6.4 maakt ook duidelijk dat slechts in een aantal gevallen de *reacties van derden* op het verkenningenrapport zijn weergegeven. In de verkenning Ruimte voor Rijntakken worden de reacties zelf beschreven in een van de deelrapporten waaruit deze verkenning bestaat. In de andere verkenningen waar over de reacties van derden wordt gesproken, wordt verwezen naar een ander, niet bij de verkenning zelf horend, rapport. Dat in lang niet alle gevallen de reacties van derden op het rapport zijn weergegeven kan verklaard worden doordat pas op een verkenning gereageerd kan worden als het rapport afgerond en verspreid is. In dat geval kunnen de reacties echter niet meer in hetzelfde rapport opgenomen worden. In de werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl wordt dan ook beschreven dat de reacties van derden eventueel in het verkenningenrapport opgenomen kunnen worden (V&W 2002a, 14). In tien van de veertien geïnventariseerde verkenningenrapporten wordt echter in het geheel niet over de reacties van derden op de verkenning gesproken, terwijl dit voor een inschatting van het draagvlak dat voor de verkenning bestaat en eventueel te verwachten procedures van bezwaar en beroep een goede indicatie kan zijn.

In de verkenning Hemelrijkse Waard is een *bestuurlijk-juridische paragraaf* opgenomen, met daarin alle relevante beslisinformatie. Dit is echter de enige verkenning waarin op alle onderscheiden onderdelen van een bestuurlijk-juridische paragraaf is ingegaan, te weten wet- en regelgeving (waaronder m.e.r.-regelgeving), te doorlopen wettelijke procedures en trajecten, de vergunbaarheid en juridische risico's. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat voor de vaarwegverkenningen de Tracéwet van toepassing is, waardoor er al sprake is van een eenduidig juridisch kader en er geen bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld hoeft te worden. Het ontbreken van een bestuurlijk-juridische paragraaf in de verkenningen van voor 2002 kan mogelijk mede verklaard worden doordat het SNIP en daarmee de noodzaak tot het opstellen van een bestuurlijk-juridische paragraaf op dat moment nog niet aanwezig was. Hiertegenover staat dat tabel 6.4 met uitzondering van de verkenning Hemelrijkse Waard, niet laat zien dat sinds 2002 in meer verkenningen een bestuurlijk-juridische paragraaf is opgenomen.

Opvallend is dat de verkenning De Zaan, wat een vaarweg betreft, wel wordt ingegaan op de relevante wet- en regelgeving waaronder de m.e.r.-regelgeving. Bij de andere vaarwegverkenningen is dat niet het geval.

Een beschrijving van de wet- en regelgeving is in een aantal verkenningen opgenomen. Vaak wordt dan gekeken of de voorgestelde maatregelen binnen het huidige of het in voorbereiding zijnde juridisch instrumentarium uitgevoerd kunnen worden. Naast de verkenning van de Hemelrijkse Waard is slechts in drie verkenningen gekeken naar de m.e.r.-regelgeving, waaronder ProSes. Dat er in deze verkenning naar de m.e.r.-regelgeving is gekeken is echter te verklaren doordat deze verkenning is uitgegeven als een Strategische MER.

De manier waarop de juridische risico's zijn beoordeeld verschilt voor de drie verkenningen, waarin deze risico's zijn meegenomen. In de Integrale Verkenning Benedenrivieren wordt uitgegaan van het aantal juridische knelpunten dat zich voor kan doen. Bij de flessenhals Nijmegen wordt bij de juridische risico's ingegaan op het aantal planaanpassingen. In de verkenning Hemelrijkse Waard wordt niet zozeer op de juridische risico's ingegaan, maar wordt meer algemeen op de risico's en onzekerheden ingegaan, waarbij voor elk van de risico's het gevolg en een beheermaatregel worden gegeven.

6.3 Discussie inhoudelijke elementen uit de natte praktijk

In dit hoofdstuk zijn de rapporten van de natte verkenningen, die zijn uitgevoerd sinds 1999, beoordeeld op basis van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl en de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de manier waarop natte verkenningen, voor zover het om de inhoud gaat, in de praktijk worden aangepakt.

Alle vaarwegverkenningen blijken opgenomen te zijn in het MIT/SNIP-projectenboek. Voor de verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren is dat echter niet het geval, waardoor onduidelijkheid over de status van een verkenning kan bestaan. Hoewel het goed te begrijpen is dat de SNIP-verkenningen van voor 2002 niet in het projectenboek zijn opgenomen, omdat het SNIP pas in 2002 is ingevoerd, is het des te opvallender dat niet alle verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren vanaf 2002 in het projectenboek zijn opgenomen. Zeker omdat in een aantal van deze verkenningen in de rapportages wel vermeld is dat het een SNIP-verkenning betreft. Gelet op de behoefte aan uniformiteit en transparantie verdient het dan ook aanbeveling om duidelijke afspraken te maken wanneer en hoe een verkenning in het projectenboek wordt opgenomen.

De inventarisatie van de verkenningenrapporten wijst uit dat de natte verkenningen over het algemeen goed scoren op de criteria die zijn afgeleid uit de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl. Op basis van de inhoudelijke beoordeling kan dan ook geconcludeerd worden dat natte verkenningen uitgevoerd worden op een met MVNS vergelijkbare wijze. Dat in de verkenningen de kenmerken van een MVNS terugkomen wil echter nog niet zeggen dat de achterhaalde natte verkenningen op dezelfde manier zijn uitgevoerd. Elke verkenning heeft te maken met een andere projectomgeving, waar op ingespeeld wordt.

De probleemanalyse, voor zover het gaat om het beantwoorden van de vraag 'is er een probleem', en het studiegebied worden in de natte verkenningen goed beschreven. De vraag 'van wie is het probleem' wordt echter minder goed beantwoord. Juist in de verkenningen die niet door Rijkswaterstaat zijn uitgevoerd worden de verantwoordelijken voor het probleem wel beschreven. In de door RWS uitgevoerde verkenningen wordt de afweging 'van wie is het probleem' niet of onvoldoende gemaakt. Het wordt dan ook niet geheel duidelijk of RWS probleemeigenaar is of zich probleemeigenaar voelt. Hoewel er redenen denkbaar zijn waarom deze vraag niet duidelijk beantwoord wordt, verdient het aanbeveling om in het vervolg de probleemeigenaar duidelijker te beschrijven.

In (bijna) alle verkenningen is zowel de Rijksoverheid als een locale/regionale overheid inhoudelijk vertegenwoordigd. Naast Rijkswaterstaat zijn ook LNV en VROM geregeld bij een verkenning betrokken. Belangengroeperingen zijn regelmatig inhoudelijk dan wel op een andere manier betrokken bij het uitvoeren van een verkenning. Bedrijven en bewoners komen minder vaak als betrokken partij naar voren. In slechts een verkenning is een actorenanalyse uitgevoerd.

Het opstellen van oplossingsrichtingen, maatregelpakketten, alternatieven, varianten of strategieën, gebeurt op verschillende manieren. Zo wordt er onderscheid gemaakt in alternatieven met een toenemende mate van ingrijpen en stijgend oplossingsgehalte, alternatieven met een andere thematische invalshoek en geografisch verschillende alternatieven.

De fysieke effecten van alternatieven worden over het algemeen beoordeeld op de verschillende onderscheiden thema's. Ook een kostenraming wordt vaak opgesteld om alternatieven te beoordelen, waarbij in de helft van de gevallen gebruik wordt gemaakt van de PRI-systematiek. Alternatieven in

natte verkenningen worden minder vaak en minder duidelijk beoordeeld op een van de overige criteria, waaronder het oplossingsgehalte, de kosteneffectiviteit, de baten, de haalbaarheid en de realisatiekans.

Reacties van derden of een verwijzing hierna ontbreken vaak in een verkenningenrapport. Voor een inschatting van het draagvlak dat voor een verkenning bestaat en te verwachten procedures van bezwaar en beroep kunnen de reacties van derden echter een goede indicatie zijn. Reacties op een verkenningenrapport kunnen pas gegeven worden, indien een verkenning afgerond en verspreid is. De reacties kunnen op dat moment echter niet meer in het verkenningenrapport worden opgenomen. Aanbevolen wordt dan ook om een aparte nota van reacties uit te geven. In het verkenningenrapport dient dan vermeld te worden dat deze nota volgt en op welke manier ze te verkrijgen is.

De verkenningen beschikken niet allemaal over een bestuurlijk-juridische paragraaf. Eerder is beschreven dat het SNIP voorschrijft een bestuurlijk-juridische paragraaf in de verkenningenfase op te stellen en is aanbevolen deze paragraaf in het verkenningenrapport op te nemen. Het blijkt echter dat dit vooralsnog nauwelijks gebeurt. In slechts een verkenning is een bestuurlijk-juridische paragraaf opgenomen met daarin alle relevante beslisinformatie, te weten een overzicht van de relevante wet- en regelgeving (waaronder m.e.r.-regelgeving), de te doorlopen wettelijke procedures en trajecten, de vergunbaarheid en juridische risico's. Ook na 2002, dus na het invoeren van het SNIP en daarmee de bestuurlijk-juridische paragraaf, is er geen duidelijke verbetering te zien van het aantal verkenningen dat over zo'n paragraaf beschikt. Het vaak ontbreken van een bestuurlijk-juridische paragraaf kan mogelijk verklaard worden doordat nog niet lang met het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten wordt gewerkt.

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop natte verkenningen in de praktijk worden aangepakt, dient naast de inhoudelijke beoordeling van de verkenningenrapporten ook inzicht verkregen te worden in de aanpak van verkenningenstudies. In het volgende hoofdstuk wordt dan ook ingegaan op de procesmatige aspecten uit de praktijk van verkenningenstudies.

7. Procesmatige elementen uit de praktijk

In het vorige hoofdstuk zijn de inhoudelijke elementen van verkenningen uit de praktijk beschreven door de verschillende verkenningenrapporten te beoordelen. In dit hoofdstuk komt de aanpak van verkenningenstudies, oftewel de procesmatige elementen uit de praktijk, aan de orde. Hiertoe zijn vertegenwoordigers van de beleidskern van V&W, zowel DGTL als DGW, en projectleiders van natte verkenningen geïnterviewd aan de hand van de vragenlijst zoals deze in hoofdstuk 5 is beschreven (zie ook bijlage B). In bijlage E is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.

In de eerste paragraaf wordt daadwerkelijk ingegaan op de wijze waarop natte verkenningen uitgevoerd worden, gevolgd door verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector volgens de praktijk in de tweede paragraaf. In de derde paragraaf wordt daarna ingegaan op het verbreden van de verkenningfase, waarna in paragraaf 7.4 wordt afgesloten met een discussie over de procesmatige elementen uit de praktijk.

7.1 Procesmatige aanpak van natte verkenningen

De beleidskern hecht veel waarde aan de *probleemanalyse* in een verkenning. De kerntaak is volgens hen het aantonen waarom er sprake is van een probleem en waarom V&W er mee aan de slag zou moeten. Door verschillende projectleiders wordt naast de probleemanalyse ook het definiëren van maatregelen als belangrijke taak genoemd: "*het doel van een verkenning is het beantwoorden van de vragen 'is er een probleem' en 'kunnen we daar iets aan doen'*". Het is treffend dat na het aantonen van een probleem, als vervolgvraag 'kunnen we daar iets aan doen' wordt genoemd en niet 'is het probleem op te lossen', de eigenlijke tweede kernvraag die in een verkenning beantwoord dient te worden (zie hoofdstuk 2). Kennelijk is de vraag of Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het probleem is van minder groot belang, wat het vermoeden uit het vorige hoofdstuk lijkt te bevestigen dat RWS zich niet altijd afvraagt of ze daadwerkelijk probleemeigenaar is.

Voor SNIP-projecten wordt door de beleidskern naast de probleemanalyse ook het belang van een omgevingsscan aangegeven, waarin het onder meer gaat om een actorenanalyse, beschrijving van het studiegebied, een overzicht van projecten, die in (de omgeving van) het studiegebied worden uitgevoerd en een beleidsoverzicht met het voor de verkenning relevante beleid. Hierdoor ontstaat een beeld van de positie van het project in de omgeving en wordt inzicht verkregen in de factoren die het project kunnen beïnvloeden. De verwachting bestaat dan ook dat een omgevingsscan de afstemming van een verkenning met andere projecten in de regio verbetert, doordat het risico op 'blindstaren' op het eigen project wordt verkleind; betrokkenen bij een verkenning hebben de neiging zich sterk op het eigen project te richten en 'vergeten' daardoor de omgeving. Daarnaast verbetert een omgevingsscan en met name het projectenoverzicht de onderlinge afstemming van projecten bij de beleidskern.

De *betrokkenheid van de regio* verschilt sterk per verkenning, blijkt uit de interviews met de beleidskern, en ook de rol van V&W is niet altijd hetzelfde. Zo zijn er enkele verkenningen uitgevoerd door regionale overheden, maar zijn er ook projecten die in sterke samenhang met de regio zijn uitgevoerd. Voor de onderlinge samenwerking in een project is het volgens een van de projectleiders belangrijk dat RWS zich bescheiden opstelt. Om de rol van verschillende partijen in een verkenning helder te krijgen kan het beschrijven van de gebiedsfuncties een hulpmiddel zijn. Speelt bijvoorbeeld naast veiligheid van een gebied ook de bereikbaarheid een rol, dan dient naast DGW ook DGTL bij de verkenning betrokken te worden. Ook de rol van provincies wordt op deze manier duidelijk.

In drie van de vier verkenningen, waarvan de projectleiders zijn geïnterviewd, lag het *studiegebied* bij de start van de verkenning al min of meer vast. Dit is te verklaren doordat deze verkenningen deel uitmaken van een groter overkoepelend project of programma, zoals de PKB Ruimte voor de Rivieren en het NURG-convenant (Nadere Uitwerking Rivieren Gebied), of doordat het project direct als knelpunt door de staatssecretaris is aangewezen. Deze overkoepelende projecten bepalen naast het studiegebied

ook gedeeltelijk welke partijen bij het project worden betrokken. In een van deze verkenningen is het aantal betrokken partijen vervolgens uitgebreid door, samen met de gemeente, na te gaan welke belanghebbenden zich verder in het studiegebied bevinden. In de verkenning die niet deel uitmaakt van een overkoepelend project zijn de actoren en het studiegebied in samenhang bepaald. De betrokken partijen hebben het studiegebied globaal bepaald door 'een cirkel' om het probleemgebied te trekken, waarna gecontroleerd is of alle relevante partijen bij het project betrokken waren.

Over de *betrokkenheid van burgers* zijn de projectleiders het niet allemaal eens. In het algemeen is het volgens een van hen lastig om bewoners tijdens een verkenning al bij het project te betrekken omdat er in deze fase nog veel onduidelijk is. Volgens een andere projectleider zijn verkenningen strategisch van aard, wat voor burgers nauwelijks relevant is. Zij kijken naar het hier en nu en hebben in veel mindere mate een visie op een gebied. Daarnaast wordt de betrokkenheid van bewoners bemoeilijkt doordat het starten van een verkenning verwachtingen schept, zonder dat duidelijk is of het project daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien de verachtingen over een project toenemen, blijkt het steeds lastiger te worden om met het betreffende project te stoppen. Dit wordt door DGW aangeduid als het fuik-effect. Bij de verkenningen die minder strategisch van aard zijn, zijn wel burgers betrokken. Zo hebben bewoners in de Overdiepse Polder zelf het initiatief genomen voor het starten van het project om een einde te maken aan de onzekerheid over de toekomst van de Polder en daarmee van hun leefomgeving. Ook in een van de andere projecten hebben bewoners zich verenigd, in dit geval na afloop van de verkenning, omdat maatregelen in hun directe leefomgeving werden voorgesteld. Indien bewoners niet zelf het initiatief nemen, maar zij door een projectleider bij het project worden betrokken, kost het onderhouden van hun betrokkenheid relatief veel tijd. Het voorbereiden van een voorlichtingsavond en opzetten van workshops, met name wat betreft het helder krijgen wat je met de workshop wil bereiken en wat er met de resultaten dient te gebeuren, blijkt tijdrovend te zijn. Daarnaast komt naar voren dat het gevaar bestaat dat bewoners, zeker als zij het initiatief genomen hebben, alleen alternatieven willen meenemen, waar zij zelf achter staan. Hoewel dit vanuit hun standpunt is te begrijpen, kan het voor de onderbouwing van een project noodzakelijk zijn om ook andere alternatieven mee te nemen. In een van de verkenningen (BERZOB) is een actorenanalyse uitgevoerd. Deze is opgesteld door de projectgroep en verschillende werkgroepen, die deel uit maakten van de verkenning. Deze groepen hebben voor het betreffende (deel)onderzoek steeds contact gehad met de, voor dat onderzoek relevante, omgeving, waardoor actoren met hun rol, verantwoordelijkheid en belang voor elk deelonderzoek bekend waren. De actorenanalyse voor het project als geheel is vervolgens opgesteld door van elk deelonderzoek de actoren, met hun rol, verantwoordelijkheid en belang, samen te voegen. Het opstellen van de actorenanalyse was dan ook betrekkelijk eenvoudig, zo geeft de projectleider aan.

Door de beleidskern wordt aangegeven dat een verkenning in een tot anderhalf jaar en maximaal twee jaar *tijd* afgerond moet kunnen worden. In de praktijk blijkt er inderdaad een á anderhalf jaar nodig te zijn om inhoudelijk aan de verkenning te werken. Het volledige proces van intakebesluit tot de verankering kost in de meeste gevallen anderhalf tot twee jaar. Dit is een paar maanden langer dan de doorlooptijden van droge verkenningen (autowegen), waar onderzoek heeft aangetoond dat 9 tot 18 maanden (en gemiddeld 13 maanden) aan een verkenning wordt gewerkt. Als doorlooptijdbepalende factoren worden in dit onderzoek onder meer het organiseren, faciliteren en tot een goed einde brengen van bestuurlijk en ambtelijk overleg en de samenwerking met provincies en gemeenten genoemd, alsook de voorgeschiedenis van een project en het opstellen van een PRI-raming (TMC 2003b, 6-7). In hoofdstuk 4 is beschreven dat bij SNIP-projecten over het algemeen, mede onder invloed van het bestaan van multi-functionele doelstellingen, meer actoren betrokken zijn dan bij MIT-projecten, waartoe autosnelwegen behoren. Doordat er bij natte verkenningen vaak meer actoren zijn betrokken, kan aangenomen worden dat het overleg, een van de doorlooptijdvertragende factoren, ook relatief meer tijd in beslag neemt. Hierdoor neemt de gemiddelde doorlooptijd voor natte projecten in vergelijking met droge projecten toe. Deze verklaring wordt bevestigd door de voor dit onderzoek geïnterviewde projectleiders, die aangeven dat tijdens het uitvoeren van de verkenning de onderlinge afstemming tussen actoren en het vasthouden van hun betrokkenheid relatief veel tijd kost. Daarnaast geven een aantal projectleiders aan dat het opstellen en afronden van de rapportage betrekkelijk veel

tijd in beslag neemt. Het beoordelen van effecten voor alternatieven of het opstellen van een kostenraming komen in de interviews niet naar voren als tijdrovende of vertragende onderdelen.

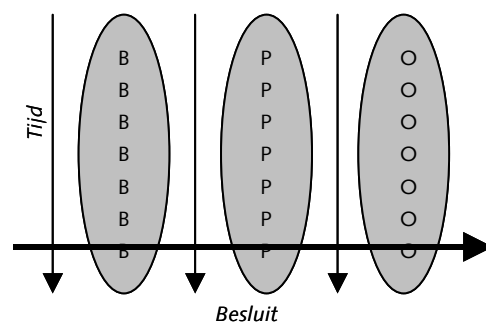
Zoals hierboven is beschreven, kost het volledige proces van intakebesluit tot de verankering in de meeste gevallen anderhalf tot twee jaar. Een van de projectleiders geeft echter aan dat ruim drie jaar geleden het eerste bestuurlijk overleg plaats heeft gehad over het voornemen om een verkenning te starten en dat er medio 2005 inmiddels een jaar over de verankering van de verkenning wordt gesproken. In deze verkenning lijkt, wat betreft de tijdsperiode, een belangrijke rol te spelen dat de verschillende betrokken partijen gezamenlijk het budget bijeen moeten brengen, zowel voor het uitvoeren van de verkenningenstudie als voor het vervolg erop. Wilsvorming¹⁵ en overtuiging ('persuasion') lijken in deze verkenning dan ook de nodige moeite te kosten¹⁶ (zie ook Woltjer 2000). Aan het uitvoeren van de verkenning zelf, het proces vanaf de ondertekening van de intentieverklaring tot de verankering, is anderhalf jaar gewerkt, wat overeenkomt met de andere verkenningen. De *verankering* van deze verkenning laat op zich wachten doordat verschillende betrokken partijen met hun eigen financiële bijdrage wachten op de bijdrage van andere partijen. Een positief planstudiebesluit vanuit de beleidskern volgt echter pas als er voldoende budget is. Daarnaast worden er bij de verankering van deze verkenning andere personen bij het project betrokken, dan de personen die bij het uitvoeren van de verkenning zelf, betrokken zijn geweest. Het beeld van een lastige verankering wordt door de andere projectleiders echter niet bevestigd. Ook de beleidskern geeft aan dat het doorstromen van een verkenning naar een planstudie vaak geen probleem vormt. Dit komt, zo wordt aangegeven, mede doordat zowel de beleidskern als een Regionale Dienst een opdracht gezamenlijk goed willen afronden.

Regionale Diensten hebben een behoorlijke vrijheid bij het uitvoeren van een verkenning. DGTL en DGW geven daarnaast echter aan, dat het voor de betrokkenheid en *sturing* van de beleidskern en daarmee voor het goed doorlopen van het proces, belangrijk is dat zij vroeg bij de verkenning betrokken worden. Voor een goede sturing is ook informeel contact tussen beleidskern en Dienst en het lezen van concept-rapporten door de beleidskern van belang. Deze concept-versies van het verkenningenrapport dienen op een zodanig moment aangeleverd te worden dat, indien nodig, het rapport nog inhoudelijk

¹⁵ In paragraaf 3.3.3 is wilsvorming omschreven als het vormen van een gemeenschappelijke instelling op grond waarvan mensen vrijwillig kiezen of beslissen voor een bepaalde handeling.

¹⁶ In de bestuurskundige literatuur wordt in dit kader ook gesproken over 'policy windows' of 'windows of opportunity'. Volgens Voogd (1995, 38) is er sprake van een 'policy window' wanneer besluitvorming (versneld) mogelijk wordt door een bepaalde, vaak 'negatieve' gebeurtenis. Zo waren de Deltawerken pas haalbaar nadat zich in 1953 de watersnoodramp had voltrokken. Deelstra e.a. (2003, 523) beschrijven dat besluiten worden genomen indien zich een 'Window of opportunity' voordoet. Hiervan is sprake als zich een probleem voordoet dat door veel actoren als zodanig wordt ervaren én als er een oplossing voor het betreffende probleem voor handen is dat door deze actoren wordt ondersteund. Problemen, oplossingen en besluiten zijn volgens hen onderwerpen die altijd spelen, maar voortgang kan alleen gemaakt worden als ze alle drie overeenkomen (zie figuur 7.1).

Meer recent dan de Watersnoodramp uit 1953 vormen de hoogwaters van 1993 en 1995 een voorbeeld van een 'policy window'. Voogd (1995, 38) beschrijft dat het na de (bijna) overstromingen van de grote rivieren voor het kabinet, met kamerbrede steun, mogelijk was om dijkverhogingen door te voeren zonder dat daar een m.e.r. aan te pas kwam. Zonder watersnood zou een dergelijk 'krachtig' optreden ongetwijfeld op veel politieke weerstand zijn gestoten vanwege de landschappelijke en milieuwaarden die met dijkverhoging verloren gaan. Tegenwoordig is juist een omgekeerde beweging te zien: nu de hoogwaters al weer 10 jaar geleden zijn, is het minder eenvoudig om bewoners te overtuigen van de noodzaak van de maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier. Het 'window of opportunity' is blijkbaar voorbij.



Figuur 7.1: besluiten worden genomen als zich een 'window of opportunity' voordoet. Besluiten (B), problemen (P) en oplossingen (O) komen in zo'n geval bij elkaar (Naar: Deelstra e.a. 2003, 523).

gewijzigd kan worden. De beleidskern maakt tenslotte duidelijk dat het voor een goede aansturing belangrijk is om de betreffende projectleiders en de situatie ter plekke te kennen. Door zowel DGTL als DGW worden dan ook ongeveer een keer per jaar werkbezoeken gepland. Door de beleidskern Water wordt echter aangegeven dat deze werkbezoeken een incidenteel en geen structureel karakter hebben. De interviews met de projectleiders laten een wisselend beeld zien wat betreft de sturing vanuit de beleidskern, wat met name geldt voor de SNIP-verkenningen. In sommige verkenningen is een aantal keer formeel contact geweest tussen Dienst en beleidskern, aangevuld met geregeld informeel contact. In een ander interview komt juist naar voren dat er nauwelijks contact, zowel formeel als informeel, is geweest tussen projectleider en beleidskern. Ook bleek in dit interview dat vanuit DGW is aangegeven dat zij voor de betreffende verkenning niets vooraf hoefde te zien en alleen geïnteresseerd waren in het eindrapport. De sturing en wensen vanuit de beleidskern lijken dan ook sterk bepaald te worden door de personen, die bij het project zijn betrokken. Ook in 'Kwaliteitplan' wordt geconstateerd dat "de feitelijke aansturing [...] per project sterk wisselt" (TMC 2005c, 16). Daarnaast kan in de wisselende sturing een rol spelen, zoals in hoofdstuk 4 is geconstateerd, dat de SNIP-sector relatief weinig ervaring heeft met centrale sturing. Tenslotte lijkt de afstand van de betreffende Dienst ten opzichte van Den Haag een rol te spelen.

Aan het einde van een verkenning komen inhoud, bestuur, budget en actoren bij elkaar, zo wordt aangegeven door DGW. Uiteindelijk heeft elke verkenning echter een of enkele cruciale onderwerpen waar de beslissing of een verkenning wordt vervolgd, vanaf hangt. DGW adviseert om een expert enkele dagen naar de beschrijving van dit inhoudelijke probleem in de verkenning te laten kijken en indien nodig en/of mogelijk deze beschrijving aan te vullen. Op deze manier kan op een relatief goedkope manier nog een inhoudelijke slag worden gemaakt, waardoor een beter beeld van het probleem ontstaat en daarmee een beter afgewogen planstudiebesluit genomen kan worden.

7.2 Ervaren verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector

In de bovenstaande paragraaf is de wijze beschreven waarop natte verkenningen in de praktijk worden uitgevoerd. In deze paragraaf komen de aandachtspunten bij het transplanteren van beleid volgens de praktijk, aan de orde. Hierbij wordt ingegaan op verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector, zoals de geïnterviewde projectleiders en beleidskern deze ervaren, en op de vraag of zij bezwaren zien om de aanpak volgens MVNS ook voor SNIP-projecten te gebruiken.

Als belangrijkste verschil tussen de MIT- en de SNIP-sector wordt het ontbreken van de Tracéwet voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren genoemd. Daarnaast wordt beschreven dat MIT-projecten een monofunctionele doelstelling hebben en vaak gericht zijn op het mitigeren van effecten dan wel schade. SNIP-projecten vertegenwoordigen vaak juist meerdere doelstellingen tegelijkertijd, waardoor meer personen en belangen bij deze projecten zijn betrokken. Hierdoor worden SNIP-projecten als lastiger en leuker ervaren. Anderen merken juist op dat de natte sector meer gericht is op samenwerking (samen optrekken en samen betalen) dan de droge sector. Het bestaan van dubbeldoelstellingen heeft tevens voor een aantal projecten een positief effect op de aandacht en het draagvlak dat voor een project bestaat en daarmee op het beschikbare budget.

De projectleiders van SNIP-verkenningen geven aan dat projecten in deze sector over meer vrijheid beschikken dan MIT-projecten, mede doordat er minder duidelijke regelgeving voor deze projecten bestaat. Voor lijninfrastructuurprojecten, in het bijzonder wegen, bestaan meer normen waarop teruggevallen kan worden en zijn oplossingen vaak meer eenduidig. SNIP-projecten kennen juist meer verschillende mogelijke oplossingsrichtingen om een probleem aan te pakken.

Opvallend is dat de vertegenwoordigers van de SNIP-sector over het algemeen niet bekend zijn met het bestaan van het instrument MIT-verkenningen nieuwe stijl. De verschillende onderdelen die in een MVNS worden doorlopen worden echter wel als de stappen van een verkenning beschreven. De betrokkenen bij vaarwegen, oftewel de MIT-sector, zijn wel bekend met MIT-verkenningen nieuwe stijl.

Door hen wordt de aanpak volgens MVNS aangeduid als bijna “een natuurlijke manier van werken”, waarin geen onderdelen worden gemist of overbodig zijn.

7.3 Nut en noodzaak tot verbreden van de verkenningenfase

Nadat in de vorige paragrafen achtereenvolgens de wijze waarop natte verkenningen in de praktijk worden uitgevoerd en verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector zijn beschreven, wordt in deze paragraaf ingegaan op het verbreden van de verkenningenfase. In hoofdstuk 5 is beschreven dat het hierbij gaat om de vraag of het opstellen van een vereenvoudigd OEI voor SNIP-verkenningen meerwaarde heeft en wat de betekenis is van de marktscan, oftewel het in een eerder stadium betrekken van de markt, voor de verkenningenfase. Tenslotte komen in deze paragraaf de meerwaarde en mogelijkheden aan de orde om in een verkenningenrapport een bestuurlijk-juridische paragraaf op te stellen.

De ontwikkeling van het in een steeds eerder stadium berekenen van de kosten en de baten wordt bevestigd door de geïnterviewden. Ook de toenemende rol van de markt wordt herkend en hoort in de huidige tijdgeest.

In principe wordt het *verbreden* van de verkenningenfase een goede ontwikkeling gevonden¹⁷. Door meer in een verkenning te doen kan duidelijker worden of er sprake is van een probleem en welke maatregel de voorkeur geniet. Hierdoor worden de mogelijkheden vergroot dat een verkenning breed wordt gedragen. Daarnaast wordt erop gewezen dat, indien in deze fase bepaalde onderwerpen niet aan de orde komen, deze in een volgende fase alsnog uitgevoerd dienen te worden.

Door alle geïnterviewden wordt echter ook duidelijk gemaakt dat een verkenning binnen een tot anderhalf (en maximaal twee) jaar uitgevoerd moet kunnen worden. Benadrukt wordt dan ook dat in een verkenning niet te diep op de verschillende aspecten ingegaan moet worden. “Een verkenning is immers geen planstudie”. Nadelig effect van het verbreden van een verkenning kan zijn dat meer onderzoek leidt tot meer verwachtingen en daarmee het fuik-effect versterkt; het wordt moeilijker om een project na de verkenningenfase te stoppen.

Het meenemen van een *vereenvoudigd OEI* in een verkenning wordt door zowel de projectleiders als de beleidskern als een goede ontwikkeling gezien. Een OEI wordt gezien als een goed instrument om inzicht te krijgen in hetgeen waar je mee bezig bent en in de effecten daarvan. Ook kunnen kosten en baten van verschillende alternatieven verantwoord worden vergeleken.

De geïnterviewden wijzen er eveneens echter op dat de resultaten van een OEI slechts een onderwerp zijn waarop een project wordt beoordeeld. Het ministerie van Financiën blijkt sterk naar de uitkomsten te kijken, maar het gaat echter ook om het aantonen waarom er sprake is van een probleem en of het project past binnen het vigerende beleid. Hierbij wordt ook opgemerkt dat de rentabiliteit van een vaarwegproject in tegenstelling tot wegen met een OEI erg lastig aan te tonen is. Dit zou betekenen dat er, indien alleen naar de uitkomsten van een OEI gekeken wordt, geen vaarwegprojecten meer uitgevoerd kunnen worden.

In een verkenning bestaat nog veel onzekerheid over de uiteindelijke uitvoering van een project. In deze fase gaat het dan ook om globale inschattingen van de kosten en de baten en wordt er gewerkt met ruime marges. In de praktijk blijkt echter dat nauwelijks rekening wordt gehouden met deze marges en dat uitgegaan wordt van het gemiddelde van een uitkomst. Hierdoor kan schijnzekerheid ontstaan, mede veroorzaakt doordat de kans groot is dat de uiteindelijke kosten van een maatregel hoger zijn dan in de verkenning is berekend. Verschillende projectleiders wijzen er eveneens op dat ruimtelijke kwaliteit en de waarde van natuur niet in geld zijn uit te drukken, waardoor bijvoorbeeld rivierverruiming moeilijk te vergelijken is met dijkverhoging. Ook het draagvlak van een oplossing is niet met een KBA inzichtelijk te maken. In dit kader wordt dan ook opgemerkt dat “niet alles wat geen geld oplevert niet nuttig is”.

¹⁷ Met het verbreden van de verkenningenfase wordt bedoeld het uitbreiden van de verkenningenfase met (1) een vereenvoudigd OEI voor SNIP-verkenningen, (2) de resultaten uit een marktscan, waarmee op een systematische wijze beoordeeld kan worden of vroegtijdige betrokkenheid van de markt meerwaarde biedt en ook (3) het opstellen van een bestuurlijk-juridische paragraaf.

De interviews wijzen uit dat het belang van een vereenvoudigd OEI door de projectleiders en de beleidskern wordt onderkend. De daadwerkelijke uitkomsten blijken echter van minder groot belang te zijn en zijn niet doorslaggevend bij beleidsbeslissingen. Daarnaast wordt door de beleidskern onderstreept dat duidelijk naar voren dient te komen op welke wijze het OEI is opgesteld, welke stappen zijn uitgevoerd, welke methoden zijn gebruikt en waarom deze beslissingen genomen zijn.

Een toenemende *rol van de markt* hoort volgens de beleidskern in de huidige tijdgeest. De markt beschikt over de nodige kennis en kunde en heeft voldoende expertise om een probleem te beoordelen. De kracht van de markt ligt volgens de beleidskern in het vinden van een constructieve oplossing voor een probleem. Verschillende geïnterviewden vragen zich dan ook af of marktpartijen al daadwerkelijk tijdens een verkenning bij een project betrokken moeten worden. Als belangrijkste reden hiervoor wordt genoemd dat de markt niet waarden-vrij is. Ze heeft een eigen belang en geen maatschappelijk belang, waardoor marktpartijen niet snel zullen adviseren om een project niet uit te voeren. Daarnaast wordt genoemd dat het bij verkenningen gaat om visie, wat gezien wordt als een overheidstaak en dat marktpartijen minder geneigd zijn de omgeving bij een project te betrekken. Geadviseerd wordt dan ook om een verkenning door de overheid uit te laten voeren, eventueel kunnen wel bepaalde onderdelen van een verkenning aan de markt overgelaten worden. Vervolgens kan met de resultaten uit een verkenning naar de markt toegegaan worden.

De mogelijkheden om de markt in het vervolg van een project te betrekken, waar met een *marktscan* antwoord op gegeven kan worden, kunnen echter wel in de verkenningfase onderzocht worden. Het uitvoeren van een marktscan in de planstudiefase wordt eveneens als mogelijkheid genoemd. Voordeel daarvan is dat er meer duidelijkheid is over het ontwerp van een alternatief en daardoor eventuele toezeggingen van de markt meer betekenen. De beleidskern denkt dat bij het uitvoeren van een marktscan een grote rol is weggelegd voor RWS, omdat zij de markt het beste kennen.

In verschillende interviews komt daarnaast naar voren dat het betrekken van de markt bij natte projecten lastig kan zijn. Als mogelijk knelpunt wordt het bestaan van dubbeldoelstellingen genoemd. Doordat projecten vaak om bijvoorbeeld zowel veiligheid als om waterkwaliteit gaan is er niet een sector die van het oplossen van een probleem profiteert. Indien verschillende partijen in lichte mate profiteren, kan dat een nadelig effect hebben op hun betrokkenheid bij een project en daarmee op hun gewenste bijdrage. Ook vragen projectleiders zich af wat de meerwaarde voor marktpartijen kan zijn om in natte projecten te investeren. Bij natte projecten wordt immers niet veel geld verdiend dan wel winst gemaakt. Een marktscan moet echter antwoord geven op de vraag of het vroegtijdig betrekken van de markt vanuit V&W/RWS gezien meerwaarde heeft en niet zozeer of het voor de markt meerwaarde heeft. Hoewel het dus nog maar de vraag is of meerwaarde voor de markt bij natte projecten gelegen zal zijn in het (mede-)investeren, kan aangenomen worden dat meerwaarde voor de markt ook kan bestaan uit voldoende betaald krijgen voor geleverde diensten.

Zowel de projectleiders als DGW zijn van mening dat het belangrijk is om de te doorlopen procedures in kaart te brengen. Op dit moment wordt een overzicht van verwachte wet- en regelgeving en procedures zwak ingevuld, waardoor laat in een project gerealiseerd wordt dat er ontheffingen of vergunningen nodig zijn. Een *bestuurlijk-juridische paragraaf* kan deze zwakke invulling verbeteren. Daarnaast maakt zo'n paragraaf tijdsplanningen realistischer. Naast het opstellen van een bestuurlijk-juridische paragraaf voor SNIP-verkenningen, wordt ook het opstellen van zo'n paragraaf voor MIT-projecten (vaarwegen) overwegend een goed idee gevonden, ook door projectleiders uit de MIT-sector. DGTL is echter van mening dat het beschrijven van bestuurlijk-juridische onderwerpen alleen zinvol is, als de verwachting bestaat dat er zich, bijvoorbeeld ten aanzien van risico's, problemen voor gaan doen. Dit gebeurt volgens hen nu echter al. Dat blijkt echter niet uit de documentenanalyse, zoals deze in bijlage D is beschreven, en de resultaten hiervan in tabel 6.4.

7.4 Discussie procesmatige elementen uit de natte praktijk

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop natte verkenningenstudies in de praktijk worden uitgevoerd. Naast een beschrijving van de aanpak van natte verkenningen wat betreft de proceskant,

komen hierbij de verschillen tussen lijninfrastructuurprojecten en projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren aan de orde. Tenslotte is nut en noodzaak tot het verbreden van de verkenningenfase beschreven.

In deze paragraaf volgt een afsluitende discussie over de procesmatige aspecten uit de praktijk van natte verkenningen. In de eerste subparagraaf wordt ingegaan op de aanpak van natte verkenningen en de ervaren verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector, gevolgd door een discussie over het verbreden van de verkenningenfase in de tweede subparagraaf.

7.4.1. Aanpak van natte verkenningenstudies en ervaren verschillen tussen MIT en SNIP

In de interviews is naar voren gekomen dat zowel door de beleidskern als door de projectleiders veel waarde wordt gehecht aan de probleemanalyse. Daarnaast wordt ook het opstellen van maatregelen als belangrijke taak van een verkenning genoemd. De probleemanalyse en het opstellen van oplossingsrichtingen zijn juist de twee onderdelen van een verkenning, waarin antwoord wordt gegeven op de kernvragen van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning: 'is er een probleem' en 'is het probleem op te lossen'.

DGW adviseert om aan het einde van een verkenning een expert een dag of twee na de probleemanalyse en met name het daadwerkelijke inhoudelijke probleem te laten kijken om deze als het mogelijk of nodig is, aan te vullen. Dit vormt een zinvolle aanbeveling omdat op deze manier op een relatief goedkope en snelle manier een beter beeld van het probleem verkregen wordt, waardoor een beter afgewogen planstudiebesluit gemaakt kan worden. Zo'n second opinion of contra expertise kan zowel intern door RWS (bijvoorbeeld het Tracé/m.e.r.-centrum in samenwerking met het Expertise Centrum Opdrachtgeverschap) als extern door bijvoorbeeld een advies- of ingenieursbureau uitgevoerd worden. Het belangrijkste voor een contra expertise is echter dat ze wordt uitgevoerd door iemand die op de hoogte is van het probleem waar de verkenning betrekking op heeft maar niet als zodanig bij de verkenning zelf is betrokken. Op deze manier hoeft de betreffende medewerker of adviseur zich in mindere mate in te werken, waardoor aan de uitgangspunten van de second opinion (op een relatief snelle en goedkope manier, indien mogelijk dan wel nodig, aanvullen van het inhoudelijke probleem) wordt voldaan.

De beleidskern benadrukt daarnaast dat in een verkenning ook aangetoond dient te worden waarom V&W met het probleem aan de slag zou moeten. Het vermoeden uit het vorige hoofdstuk dat RWS zich niet altijd afvraagt of ze ook echt verantwoordelijk voor het probleem is, lijkt echter door de interviews bevestigd te worden. Door projectleiders wordt de vraag of Rijkswaterstaat daadwerkelijk eigenaar van het probleem is, van minder groot belang geacht; zij spreken immers niet over 'is het probleem op te lossen', maar 'kunnen we (RWS) het probleem oplossen'. Het verdient dan ook aanbeveling om de afweging wie verantwoordelijk is voor het probleem voortaan duidelijk te maken alsook in het verkenningenrapport op te nemen.

DGW noemt tenslotte ook de omgevingsscan als belangrijk onderdeel van een verkenning, waardoor een beeld wordt verkregen van de positie van een project in de regio. Dit sluit goed aan bij de constatering uit hoofdstuk 4 dat SNIP-projecten over het algemeen gebiedsgericht zijn dan de traditionele lijninfrastructuurprojecten. In zo'n omgevingsscan gaat het onder meer om een actorenanalyse, beschrijving van het studiegebied met kenmerken en functies, en een overzicht van projecten in de regio. Dit laatste onderdeel verkleint de kans op blindstaren op een project, maar verbetert ook de sturing vanuit de beleidskern voor verkenningen. Ook kan een overzicht van het in de regio geldende beleid in deze scan worden opgenomen. Hierbij moet opgemerkt worden dat een aantal onderdelen van de omgevingsscan, zoals een actorenanalyse en een beschrijving van het studiegebied, al in een verkenning opgenomen worden dan wel opgenomen zouden moeten worden.

De wijze waarop het studiegebied van een verkenning wordt vastgesteld en waarop actoren betrokken worden, verschilt per verkenning. Indien een verkenning deel uitmaakt van een groter overkoepelend project of programma, blijkt het studiegebied min of meer al vast te liggen. Het overkoepelende project

heeft daarnaast invloed op de betrokkenheid van partijen bij een project, wat echter uitgebreid kan worden met andere partijen. Voor sommige verkenningen is dat gedaan, voor andere niet. In de verkenning die niet deel uitmaakt van een overkoepelend project zijn studiegebied en actoren in samenhang bepaald; na vaststelling van het studiegebied met de actoren is gecontroleerd of alle relevante partijen bij het project betrokken zijn. De betrokkenheid van burgers bij een verkenning is sterk afhankelijk van het strategische niveau van het project. Gaat het om het bepalen van een visie met daarbij behorende strategische maatregelen, dan blijkt het betrekken van burgers minder relevant te zijn dan als het om een concrete opdracht gaat met de nodige gevolgen op de directe leefomgeving van bewoners.

De meeste verkenningen nemen vanaf de opdrachtverlening tot de verankering een tot twee jaar in beslag, waarvan er een tot anderhalf jaar daadwerkelijk aan de verkenning wordt gewerkt. Overschrijding van deze termijn lijkt zich vooral voor te doen indien betrokken partijen zelf het budget bijeen moeten brengen.

De periode van een jaar, die in de werkwijzer 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' wordt genoemd blijkt dus vaak niet gehaald te worden. Aan de door de beleidskern gehanteerde tijdsperiode van een tot maximaal twee jaar wordt daarentegen wel vaak voldaan. Daarnaast lijkt de doorlooptijd voor natte verkenningen een aantal maanden langer te zijn dan voor verkenningen op het gebied van autowegen. Dit kan verklaard worden doordat bij natte verkenningen over het algemeen meer actoren betrokken zijn en juist het overleg met en de onderlinge afstemming tussen actoren, alsook het vasthouden van hun betrokkenheid een van de doorlooptijdbepalende factoren vormt (TMC 2003b, 6-7).

Ook na het verbreden van de verkenningfase dient een verkenning binnen de termijn van een tot maximaal twee jaar uitgevoerd te kunnen worden.

Projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren lijken door de beleidskern met meer vrijheid aangestuurd te worden dan (MIT-)vaarwegprojecten. Het beeld van de sturing zoals die door de beleidskern wordt beschreven en zoals die door projectleiders wordt ervaren, wisselt immers met name voor SNIP-projecten. Het lijkt erop dat de sturing vanuit de beleidskern mede beïnvloed wordt door de personen die bij de verkenning betrokken zijn en door de afstand van de betreffende Dienst tot Den Haag. Ander onderzoek bevestigt dat "de feitelijke aansturing [...] per project sterk wisselt" (TMC 2005c, 16). Ook speelt in de wisselende sturing waarschijnlijk mee dat de SNIP-sector relatief weinig ervaring heeft met centrale sturing.

Niet alleen wat betreft de sturing vanuit de beleidskern lijkt het erop dat verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren meer vrijheid krijgen dan vaarwegprojecten. Ook SNIP-projecten zelf beschikken, onder meer doordat er sprake is van minder duidelijke regelgeving en normen en minder eenduidige oplossingsrichtingen, over meer vrijheid dan MIT-projecten en in het bijzonder wegen. De overige verschillen tussen projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren enerzijds en lijninfrastructuurprojecten anderzijds, die door projectleiders worden genoemd, komen overeen met de in hoofdstuk 4 beschreven formele en culturele verschillen.

Vertegenwoordigers van de SNIP-sector zijn over het algemeen niet bekend met het bestaan van het instrument 'MIT-verkenningen nieuwe stijl'. Dat ze echter wel bekend zijn met de verschillende stappen uit deze aanpak, kan verklaard worden doordat de aanpak volgens MVNS wordt beschreven als een natuurlijke manier van werken.

7.4.2. Verbreden van de verkenningfase

Er is een breed draagvlak voor het verbreden van de verkenningfase, mits de termijn waar binnen een verkenning uitgevoerd wordt niet langer wordt dan anderhalf tot maximaal twee jaar. Het uitbreiden van de verkenningfase van SNIP-projecten met een vereenvoudigd OEI, waarvan de minister heeft aangegeven dat ze de mogelijkheden wil bekijken, wordt als een goede methode gezien om inzicht te krijgen in datgene waar je mee bezig bent en in de effecten ervan. Ze vormt dan ook een geschikt middel om de detaillering van alternatieven en de kwaliteit van de effectbeschrijving te verbeteren, waardoor voortaan meer aandacht gegeven kan worden aan effecten als baten, kosteneffectiviteit en

haalbaarheid; effecten waar alternatieven nu relatief vaak niet of onvoldoende op worden beoordeeld (zie hoofdstuk 6). Een belangrijk voorbehoud wordt echter gemaakt; de daadwerkelijke uitkomsten van een OEI zijn van minder belang en dienen in perspectief gezien te worden. Daarnaast dient niet het vervolg van een project af te hangen van alleen de uitkomsten van een OEI en moet duidelijk beschreven worden op welke manier het OEI is opgesteld.

Verscheidende projectleiders geven aan dat onderwerpen als ruimtelijke kwaliteit, waarde van natuur en draagvlak niet in geld zijn uit te drukken, wat het volgens hen lastig maakt om een MKBA op te stellen. Bij het opstellen van een OEI wordt echter, juist om deze reden, niet elk aspect gemonetariseerd.

De ontwikkeling van een steeds eerdere betrokkenheid van de markt, wordt herkend door de beleidskern en de projectleiders. Zij adviseren om de markt te betrekken na de verkenningfase, omdat de markt niet waarden-vrij is en een eigen, in plaats van een maatschappelijk belang heeft. Daarnaast komt aan de orde dat het in een verkenning gaat om visie, wat gezien wordt als een overheidstaak, en dat marktpartijen minder bereid zijn om de omgeving bij een project te betrekken. Het betrekken van de omgeving vormt juist een belangrijk kenmerk van zowel een verkenning als van de natte sector.

De mogelijkheden om de markt bij een project te betrekken en de meerwaarde daarvan, oftewel het uitvoeren van een marktscan, kunnen zowel onderzocht worden in de verkenning als in de planstudiefase. Van meerwaarde is sprake als een variant waarin de markt betrokken wordt tot een betere kwaliteit van het beoogde product leidt, tot lagere maatschappelijke kosten of tot versnelling leidt. De marktscan moet volgens het Expertise Centrum Opdrachtgeverschap (ECO, 2005) antwoord geven op de volgende vragen:

- Biedt vroegtijdige inschakeling van de markt daadwerkelijk meerwaarde?
- Wanneer moet de markt betrokken worden om deze meerwaarde te kunnen realiseren?
- Hoe moet de markt betrokken worden om deze meerwaarde te kunnen realiseren?
- Op welke wijze en op welk moment moeten andere stakeholders betrokken worden?

Deze laatste vraag zal echter in een verkenning door de daadwerkelijke betrokkenheid van andere actoren of door het uitvoeren van een stakeholderanalyse vaak al zijn beantwoord.

Om de meerwaarde van het betrekken van de markt te kunnen bepalen, dient in elk geval bekend te zijn of er sprake is van een probleem. Minstens de probleemanalyse moet dan ook afgerond zijn om een marktscan uit te kunnen voeren. Tevens blijkt uit verschillende onderzoeken dat de markt voor een succesvolle betrokkenheid behoefte heeft aan een duidelijke definitie van de vraagstelling en van hetgeen van haar wordt verwacht (TMC 2005b, 34). Ook hiervoor dient de probleemanalyse afgerond te zijn. Daarnaast is ook een bestuursovereenkomst, zoals ook in paragraaf 3.3.3 is beschreven, een goed hulpmiddel om duidelijkheid over de vraagstelling te krijgen. Door de afspraken die in zo'n overeenkomst of convenant zijn vastgelegd, wordt aan marktpartijen immers inzicht geboden in hetgeen van hen wordt verwacht. Daarnaast biedt een convenant marktpartijen de mogelijkheid een haalbaarheidsstudie te maken onder welke voorwaarden zij private betrokkenheid in een project haalbaar achten. Volgens het TMC (2005b, 46-47) kan een bestuursovereenkomst dan ook als basis dienen om de interesse in de markt te peilen.

Volgens de beleidskern ligt de kracht van de markt in het vinden van een constructieve oplossing voor een probleem, wat betekent dat meerwaarde van de markt onder meer gelegen is in het genereren van oplossingsrichtingen. De marktscan dient in dat geval uitgevoerd te worden in de verkenning voor het opstellen van de oplossingsrichtingen. Nadeel is echter dat in dit stadium nog niet veel projectinformatie bekend is, waardoor de eventuele meerwaarde lastig te bepalen is. DGTL wijst er dan ook op dat voor het beoordelen van de meerwaarde van het betrekken van de markt duidelijkheid over de maatregelen dient te bestaan, wat inhoudt dat een marktscan na het genereren van oplossingsrichtingen in een verkenning of zelfs aan het begin van de planstudiefase wordt uitgevoerd. Ook ECO merkt op dat een marktscan zowel in de verkenningen- als in de planstudiefase uitgevoerd kan worden. Zij adviseren dat de marktscan ten minste uitgevoerd dient te worden indien er nog meerdere oplossingsrichtingen in beeld zijn. Daarnaast raden zij aan om een marktscan uit te voeren na het opstellen en beoordelen van oplossingsrichtingen in de verkenningfase, omdat er dan redelijk veel projectinformatie beschikbaar is.

Het ligt dan ook voor de hand een marktscan uit te voeren aan het einde van een verkenning; er is dan voldoende informatie om de meerwaarde van het betrekken van de markt te kunnen bepalen en er zijn nog verschillende oplossing(s)richting(en) in beeld. Het uitvoeren van een marktscan aan het einde van een verkenning sluit daarnaast aan bij de huidige MIT/SNIP-systematiek. In een verkenning gaat het immers om het 'waarom', in de planstudie om het 'wat' en 'hoe'.

De vraag kan volgens het TMC (2005b, 34-35) echter ook omgedraaid worden, oftewel 'wanneer ziet de markt voldoende kansen om in een project te stappen'. Hiertoe kan een marktconsultatie uitgevoerd worden, waarin aan de markt de volgende vragen gesteld kunnen worden (ECO 2005):

- Deelt u de conclusie dat door vroegtijdige betrokkenheid van de markt meerwaarde bereikt kan worden ten aanzien van ...?
- Heeft u de verwachting dat de door RWS voorgenomen wijze van vroegtijdige betrokkenheid van de markt de beoogde meerwaarde gerealiseerd kan worden?
- Aan welke voorwaarden moet voldaan worden om als markt te kunnen participeren?

Versillende projectleiders vragen zich af wat voor de markt de meerwaarde kan zijn van vroegtijdige betrokkenheid bij een nat project. Hoewel beargumenteerd is dat meerwaarde voor de markt ook gelegen kan zijn in het voldoende betaald krijgen voor geleverde diensten, verdient het aanbeveling om voor natte verkenningen de marktscan te vervolgen met een marktconsultatie. Op deze manier kan de markt immers zelf aangegeven of, en zo ja, op welke manier, vroegtijdige betrokkenheid voor de markt meerwaarde biedt. Als basis om de interesse van de markt te peilen, kan een bestuursovereenkomst dienen, wat aan marktpartijen inzicht geeft in hetgeen van hen wordt verwacht (TMC 2005b, 46-47; zie paragraaf 3.3.3). Hoewel er bestuurskundig het een en ander op een bestuursovereenkomst of convenant is aan te merken, zo heeft volgens de TCI onder andere het Langman-akkoord een goede nut- en noodzaakdiscussie over de Zuiderzeelijn belemmerd en wordt vigerende wetgeving (bestemmingsplannen) buiten spel gezet.

Bij het uitvoeren van een marktconsultatie dienen de grondbeginselen van het aanbestedingsrecht zoals transparantie en non discriminatie in acht genomen te worden. Zo benadrukt ECO (2005) dat ook buitenlandse partijen mee moeten kunnen doen.

De uitkomst van de marktscan geeft aan of en wanneer het betrekken van de markt meerwaarde biedt en heeft daarmee betrekking op het vervolg van een project indien een positief planstudiebesluit wordt genomen. Naast de marktscan wordt ook in de bestuurlijk-juridische paragraaf, waarvan aanbevolen wordt om die in het verkenningenrapport op te nemen, ingegaan op het vervolg van het project indien een positief planstudiebesluit wordt genomen.

In de bestuurlijk-juridische paragraaf gaat het over het te volgen bestuurlijke traject na een positief planstudiebesluit. Op dit moment wordt een overzicht van de verwachte wet- en regelgeving en procedures echter zwak ingevuld, waardoor pas laat in een project gerealiseerd wordt dat er ontheffingen of vergunningen nodig zijn. Een bestuurlijk juridische paragraaf kan deze zwakke invulling verbeteren en maakt tijdsplanningen realistischer. Hierbij gaat het naast de te doorlopen procedures om een overzicht van de relevante wet- en regelgeving, juridische risico's en vergunbaarheid.

Deel III: naar een zorgvuldige aanpak van natte verkenningen

8. Conclusies en aanbevelingen

In deel I is ingegaan op de voorbereidende fase van infrastructuurplanning in theorie, waarna in deel II onderzocht en beschreven is op welke wijze natte verkenningen in de praktijk worden uitgevoerd. In dit laatste hoofdstuk worden deze twee delen met elkaar gecombineerd en vergeleken. In de eerste paragraaf worden conclusies getrokken over de aanpak, in praktijk en theorie, van de verkenningenfase bij besluitvorming in de "natte" sector. In de tweede paragraaf wordt vervolgens de centrale vraag van het onderzoek beantwoord door aanbevelingen te doen over de manier waarop natte verkenningen zorgvuldig kunnen worden uitgevoerd.

8.1 Conclusies

Het onderzoek naar de wijze waarop natte verkenningen zorgvuldig uitgevoerd kunnen worden, is, zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, onderverdeeld in de onderstaande vier onderzoeksvragen:

1. *Welke eisen worden er in de literatuur aan de voorbereidende of verkennende fase van infrastructuurplanning gesteld?*
2. *In hoeverre komt de aanpak van 'MIT-verkenningen nieuwe stijl' overeen met de eisen die in de planningliteratuur aan verkenningen worden gesteld?*
3. *Wat zijn de aandachtspunten bij het transplanteren van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl van de MIT-sector naar de SNIP-sector?*
4. *Hoe worden natte verkenningen in de praktijk uitgevoerd?*

De eerste drie vragen hebben betrekking op de aanpak van verkenningen in theorie, waarin in deel I van dit rapport op is ingegaan. De vierde onderzoeksvraag heeft betrekking op de aanpak in de praktijk, zowel wat betreft inhoudelijke als procesmatige elementen, wat in deel II is beschreven. In de onderstaande subparagrafen worden deze onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord.

8.1.1. Eisen aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning

In tabel 8.1 zijn de eisen weergegeven die in theorie aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden. Hierbij is onderscheid gemaakt in drie pijlers, te weten het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1994), het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI, 2004), en algemene planningliteratuur.

Conclusie 1) De kern van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning is het beantwoorden van de vragen 'is er een probleem' en 'is het probleem op te lossen'.

Tabel 8.1 maakt duidelijk dat de verschillende onderdelen van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning volgens de drie pijlers uit de literatuur overeenkomen. Door zowel de WRR, de TCI als in de algemene planningliteratuur worden de probleemdiagnose en het opstellen en beoordelen van alternatieven als onderdeel onderscheiden. De kern van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning is dan ook het beantwoorden van de vragen 'is er een probleem' en 'is het probleem op te lossen'. Afhankelijk van het betreffende onderzoek kunnen de twee kernvragen op een gebiedsgerichte wijze en/of met de betrokkenheid van actoren worden beantwoord.

Hoewel beide kernvragen nauw gerelateerd zijn, kan de tweede kernvraag pas beantwoord worden als de eerste kernvraag positief is beantwoord; pas als daadwerkelijk is aangetoond dat er sprake is van een probleem, kunnen oplossingsrichtingen worden opgesteld en beoordeeld. De probleemanalyse enerzijds en het formuleren van oplossing(s)richting(en) anderzijds zijn dan ook twee afzonderlijke fasen (zie ook V&W 2004d, 12).

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur adviseert daarnaast om ook het programma van eisen in de structuurvisie op te nemen. Hierdoor bestaat echter het gevaar dat een project wordt 'dichtgetimmerd' en dat oplossingen leidend worden in plaats van het probleem. Dit kan ertoe leiden dat er minder goed

naar de omgeving wordt geluisterd en dat het onderscheid tussen de probleemanalyse en het formuleren van oplossingsrichtingen, zoals dat hierboven is beschreven, vervaagt of zelfs vervalft. Het ligt dan ook meer voor de hand het programma van eisen te formuleren na de voorbereidende fase. Met andere woorden: pas als bekend is dat er sprake is van een probleem en dat het probleem opgelost kan worden, worden de eisen geformuleerd waaraan de oplossingen moeten voldoen.

Wie	WRR	TCI	Algemene Planningliteratuur	V&W
<i>Naam</i>	Aanvangsbesluit	Structuurvisie	Scoping; eerste of voorbereidende fase	MIT-verkenning Nieuwe Stijl
<i>Problemdiagnose</i>	Noodzaak en wenselijkheid	Analyse van nut en noodzaak	Probleemformulering of -diagnose	Probleemanalyse
<i>Actoren</i>	Overleg binnen projectorganisatie en daarbuiten	-	Identificatie van stakeholders; Actoren onderzoeken gezamenlijke ambities	Analyse relevante partijen
<i>Gebied</i>	-	(Ruimtelijke) uitgangspunten	Ruimtelijke inbedding	Gebiedsafbakening
<i>Alternatieven</i>	Alternatieven	Alternatieve oplossingsrichtingen	Genereren van oplossingen	Uitwerken oplossingsrichtingen
<i>Effecten</i>	Verkennen van de alternatieven	Effecten van oplossingsrichtingen	Oplossingen beoordelen	Globale gevolgen (mede obv PRI-raming)
<i>Programma van Eisen</i>	-	Programma van Eisen	-	-
<i>Financiële onderbouwing</i>	-	Met welk instrument te realiseren (PPS, subsidie, convenant enz.)	Financiële onderbouwing	Onderdelen terug te vinden bij bepalen van de globale gevolgen en de verankering
<i>Verankering</i>	-	-	-	Convenant

Tabel 8.1: onderdelen van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl in vergelijking met de onderdelen van de voorbereidende fase in infrastructuurplanning volgens de WRR, TCI en de algemene planningliteratuur (=tabel 3.3)

De *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* heeft in 1994 naar aanleiding van het vermoeden van trage besluitvorming in Nederland onderzoek gedaan naar de besluitvormingsprocedures bij grote projecten. De WRR stelt een herstructurering van de besluitvormingsprocessen voor en adviseert onderscheid te maken in drie stadia in besluitvorming, elk gekenmerkt door een besluit: het aanvangsbesluit, het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit. Het toenmalig kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen en heeft de naamgeving gewijzigd in de tegenwoordig nog steeds gebruikte terminologie van verkenning, planstudie en realisatie.

Conclusie 2) Een projectorganisatie kan pas ingesteld worden na afloop van een verkenning.

De WRR adviseert om bij een groot project direct een aparte projectorganisatie in te stellen. Het vaststellen van het bijzondere karakter van een project en ook het instellen van een projectorganisatie zal echter pas kunnen indien het projectbesluit is genomen, oftewel nadat een verkenning is uitgevoerd. Dat is immers het moment dat er duidelijkheid bestaat over het probleem en over de wenselijkheid en de noodzaak van het project. De projectorganisatie kan vervolgens het project uitwerken. Daarnaast wordt de kans vergroot dat een verkenning zwaar wordt aangezet, als ze door een aparte organisatie wordt uitgevoerd, terwijl een verkenning juist gaat om een eerste en globale studie, die bij voorkeur in een jaar afgerond is (V&W 2002a, 3).

De *Tijdelijke Commissie Infrastructuur* heeft tien jaar later, ditmaal naar aanleiding van kostenoverschrijdingen bij de Betuwelijn en de HSL-Zuid, opnieuw onderzoek gedaan naar de besluitvorming over grote projecten, waarin de rol van de Tweede Kamer centraal staat.

Conclusie 3) Op welke manier een structuurvisie in de praktijk wordt opgesteld, moet nog blijken.

De commissie adviseert om in de voorbereidende fase van een infrastructuurproject een structuurvisie op te stellen, die wordt ondergebracht onder de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Het kabinet heeft inmiddels ingestemd met de invoering van een structuurvisie, maar het lijkt erop dat zij op een andere manier naar de structuurvisie kijkt dan de commissie. De TCI ziet de structuurvisie als een beleidsvisie, waarin VROM een integrale visie voor een gebied formuleert, waarna wordt onderzocht of een bepaald infrastructureel project binnen deze visie past. De indruk bestaat echter dat het kabinet de structuurvisie niet ziet als beleidsnota, maar als verbindende schakel tussen beleidsnota's en concrete projecten. Dit komt overeen met de wijze waarop een verkenning gezien kan worden. In de klassieke visie van het kabinet is niet een gebied, maar het infrastructurele project leidend en wordt een structuurvisie opgesteld indien zich een project voordoet. Volgens het kabinet kan een structuurvisie eveneens worden opgesteld onder medeverantwoordelijkheid van (de minister van), het 'sectoraal' gerichte, V&W.

Op dit moment wordt naar aanleiding van het onderzoek van de TCI een structuurvisie opgesteld voor de Zuiderzeelijn. Deze structuurvisie is de eerste die wordt opgesteld en wordt uitgevoerd door V&W, waarbij uitgegaan wordt van het infrastructurele project. Of, zoals de TCI voorstelt, in de toekomst structuurvisies opgesteld worden als beleidsvisie voor een bepaald gebied, onder volledige verantwoordelijkheid van (de minister van) VROM, waarin vervolgens onderzocht wordt of een infrastructureel project binnen deze visie past, moet dan ook nog blijken.

Conclusie 4) De rol van de Tweede Kamer in het besluitvormingsproces wordt naar voren gehaald.

De Tweede Kamer dient zich, zowel volgens de TCI als het kabinet, uit te spreken over een structuurvisie. Het aanvangsbesluit van de WRR werd niet genomen door de Kamer, maar door het kabinet. De functie van de WRR en de TCI komt in deze adviezen duidelijk naar voren; de Wetenschappelijke Raad voor het *Regerings*beleid heeft haar onderzoek benaderd vanuit de rol van de regering. De TCI haalt daarentegen de rol van de Kamer naar voren, omdat ze erop is gericht de rol van de Kamer bij besluitvorming over grote infrastructurele projecten te verbeteren.

Conclusie 5) De WRR en de TCI komen met gedeeltelijk vergelijkbare conclusies en aanbevelingen en adviseren beide om de besluitvormingsprocedures te herstructureren.

Dat de WRR en de TCI met een deels vergelijkbaar advies komen is niet vreemd omdat zowel de raad als de commissie onderzoek gedaan hebben naar min of meer dezelfde cases. Daarnaast geldt dat op basis van deze cases al de nodige aanpassingen zijn doorgevoerd, zoals de invoering en herziening van het MIT-spelregelkader en de voorgenomen wijziging van de Tracéwet. Het kabinet zegt dan ook terecht dat ze de laatste jaren niet stilgezeten heeft. Het is echter opvallend dat de TCI nauwelijks rekening heeft gehouden met de aanpassingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd.

8.1.2. MIT-verkenningen nieuwe stijl en de eisen aan de voorbereidende fase

Het advies van de WRR uit 1994 heeft geleid tot het Spelregelkader voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (opgesteld in 1997, herzien in 2004) en daarmee indirect tot het ontstaan van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl (2002). MIT-verkenningen nieuwe stijl is een instrument waarmee door V&W de voorbereidende, of verkenningenfase van lijninfrastructuurprojecten (MIT-projecten) wordt vormgegeven. De verkenningenfase wordt in het MIT-spelregelkader en in het SNIP gevolgd door de planstudie- en de realisatiefase.

Conclusie 6) Het MIT-spelregelkader is dicht bij het advies van de WRR gebleven en de aanpak volgens MVNS vormt een goede uitwerking van het aanvangsbesluit van de WRR.

De verschillende inhoudelijke onderdelen van het aanvangsbesluit en een MVNS komen overeen (zie ook tabel 8.1) en de MIT-beslismomenten komen overeen met de besluiten die de raad onderscheidt. Net als bij het aanvangsbesluit vormt het zeven van projecten een belangrijke functie van de aanpak volgens MVNS; bij beide instrumenten dient na afloop een formele beslissing genomen te worden over

het al dan niet voortzetten van het project en wordt een belangrijke functie gevormd door het selecteren van kansrijke projecten.

Het belangrijkste verschil tussen het aanvangsbesluit van de WRR en de aanpak volgens MVNS wordt gevormd door de gebiedsgerichte aanpak, waar een MVNS wél en de WRR geen aandacht voor heeft. De aandacht van V&W voor een gebiedsgerichte aanpak een kleine tien jaar na het onderzoek van de WRR, kan deels verklaard worden door een andere tijdgeest, waarin de aandacht voor een gebiedsgerichte benadering is toegenomen.

Conclusie 7) Verschillen tussen de structuurvisie en een MVNS zijn gelegen aan de proceskant, inhoudelijke verschillen doen zich nauwelijks voor.

Indien de verschillende onderdelen uit de *structuurvisie en een MVNS* worden vergeleken blijkt dat er weinig inhoudelijke verschillen zijn (zie tabel 8.1). Verschillen wat betreft de proceskant doen zich echter wel voor. Een structuurvisie dient vastgesteld te worden door de Kamer. Voor een verkenning, als bedoeld in het MIT-spelregelkader en het SNIP, is dat, net als bij het aanvangs- en het projectbesluit van de WRR, niet het geval. Daarnaast wordt een MVNS uitgevoerd door het sectoraal gerichte V&W, terwijl de TCI voorstelt om VROM een integrale beleidsvisie op te laten stellen. Hierbij wordt er echter aan voorbij gegaan dat ook de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl een probleem integraal kan aanpakken.

In de voorbereidende fase van infrastructuurplanning bestaan veel, wat betreft de naamgeving, verschillen instrumenten naast elkaar. Naast het aanvangsbesluit, de structuurvisie, een verkenning of de voorbereidende fase zijn de netwerkanalyse en de Strategische Milieubeoordeling twee recent ontwikkelende instrumenten die op deze fase betrekking hebben. De netwerkanalyse komt voort uit de Nota Mobiliteit (V&W 2004e) en is bedoeld om een verkeers- en vervoersprobleem en mogelijke oplossingen hiervoor op een gebiedsgerichte wijze in kaart te brengen, waarbij actoren participeren. Dit heeft grote overeenkomsten met de principes en werkwijze van de voorbereidende fase en de aanpak volgens verkenningen nieuwe stijl. De netwerkanalyse kan voor V&W dan ook, in vergelijking met MVNS, nauwelijks een andere aanpak worden genoemd. De Strategische Milieubeoordeling is bedoeld om milieu-effecten van plannen en programma's in beeld te brengen in de vorm van een milieurapport (VROM 2004, 3). Zowel de SMB als de voorbereidende fase zijn bedoeld om het gat tussen beleid en projecten te overbruggen. SMB gaat hierbij uit van een late fase van beleidsformulering, de voorbereidende fase gaat uit van een vroege fase van beleidsuitwerking. De ideeën van de Strategische Milieubeoordeling en de voorbereidende fase van infrastructuurplanning zijn dan ook vergelijkbaar. Dat in deze voorbereidende fase verschillende, met name qua naam, instrumenten naast elkaar bestaan kan worden verklaard doordat in deze fase beleid concreet wordt en de grote belangen die daaruit voortvloeien.

Conclusie 8) De aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl is in principe een goed en bruikbaar instrument om de voorbereidende fase van infrastructuurplanning vorm te geven.

Tabel 8.1 maakt eveneens duidelijk dat de onderdelen die door de WRR, de TCI en in de algemene planningliteratuur als onderdeel van de voorbereidende fase worden onderscheiden ook deel uitmaken van de aanpak volgens *MIT-verkenningen nieuwe stijl*. In een MVNS komen de twee kernvragen van de voorbereidende fase duidelijk naar voren in fase I (problemanalyse) en in fase II (uitwerken van de oplossingsrichtingen). Het instrument is bovendien sterk gebiedsgericht en geeft duidelijkheid over het 'speelveld' van een project. Fase III in een MVNS is de verankering, waarin de uitkomsten van een verkenning middels een convenant worden vastgelegd.

Conclusie 9) Er is een ontwikkeling te zien naar het verbreden van de verkenningfase, waar de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl in mindere mate aan voldoet.

In de Nota Mobiliteit en door de TCI wordt het belang van vroegtijdige betrokkenheid van de markt benadrukt. In de aanpak volgens MVNS wordt vooralsnog echter nauwelijks aandacht besteed aan de resultaten uit een marktscan, waarmee bepaald kan worden of vroegtijdige betrokkenheid van de markt meerwaarde biedt. Ook geldt dat het OEI format, waarmee de effecten van een infrastructureel project

in beeld worden gebracht, wel is toegesneden voor MIT-verkenningen, maar (nog) niet voor SNIP-verkenningen.

8.1.3. Aandachtspunten bij het transplanteren van de aanpak volgens MVNS naar de SNIP-sector

Bij het transplanteren van de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl naar de SNIP-sector gaat het om een *vrijwillige* transplantatie van een *instrument* binnen Nederland (*intra*) van de *sector* met traditionele lijninfrastructuur naar de *sector* met projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren.

In tabel 8.2 zijn de formele en de cultuurverschillen tussen de sector met de traditionele lijninfrastructuur (MIT-sector) en de sector met projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren (SNIP-sector) weergegeven. Deze verschillen worden bevestigd door de interviews met de projectleiders. Op basis van deze verschillen zijn in de laatste kolom de aandachtspunten bij het transplanteren van de aanpak volgens MVNS naar de SNIP-sector samengevat.

	Thema	MIT-projecten	SNIP-projecten	Aandachtspunt SNIP
Formele verschillen	Wet- en regelgeving	Tracéwet	Veel verschillende wetgeving	Bestuurlijk-juridische paragraaf
Cultuur verschillen	Ruimtegebruik en doelstelling	Monofunctioneel ruimtegebruik en enkelvoudige doelstelling	Meervoudig ruimtegebruik en multifunctionele doelstelling	Integrale aanpak → Gebiedsgerichte benadering
	Actoren	Één-actor-perspectief Betrokkenheid van VROM	Multi-actor-perspectief Betrokkenheid van LNV	Stakeholderanalyse
	Sturing en regie			
	• Regie	Centraal	Decentraal	Decentrale regie → Gebiedsgerichte benadering
	• Financiering en sturing	Centraal	Centraal	Contact met Den Haag
	• Ervaring met MIT/SNIP	Veel ervaring	Weinig ervaring	Ervaringen uitwisselen

Tabel 8.2: overzicht van de formele en de cultuurverschillen tussen lijninfrastructuurprojecten (MIT) en projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheer (SNIP) en de bijbehorende aandachtspunten (=tabel 4.1)

Conclusie 10) De formele verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector maken dat er, zoals ook al in het SNIP wordt voorgeschreven, voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren een bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld dient te worden.

SNIP-projecten beschikken niet over een eenduidig juridisch kader, zoals de Tracéwet voor MIT-projecten, waardoor voor SNIP-projecten veel verschillende wetgeving van toepassing kan zijn. In een bestuurlijk-juridische paragraaf dient in elk geval ingegaan te worden op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de relatie hiervan met de m.e.r.-regelgeving. Ook dient ingegaan te worden op de doorlopen procedures en wettelijke trajecten, de vergunbaarheid en de juridische risico's.

Conclusie 11) De cultuurverschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector tonen geen verschillen aan op basis waarvan de aanpak volgens een MIT-verkenning nieuwe stijl niet te gebruiken is voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren.

SNIP-projecten zijn door het bestaan van multifunctionele doelstellingen en een decentrale regie weliswaar sterker gebiedsgericht dan traditionele lijninfrastructuurprojecten en ook wordt voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren door het multi-actor perspectief het belang van een stakeholderanalyse benadrukt. MIT-verkenningen nieuwe stijl is echter een sterk gebiedsgericht instrument, waarin het uitvoeren van een stakeholderanalyse een van de te doorlopen stappen vormt.

De manier van werken in de SNIP-sector past dan ook op de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl. Een aandachtspunt hierbij is echter dat de SNIP-sector nog relatief weinig ervaring heeft met centrale financiering en SNIP-sturing. Behoeftte aan de Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten bestaat er, bij zowel RWS als DGW, echter wel.

8.1.4. Natte verkenningen in de praktijk

Conclusie 12) Verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren lijken minder goed geïnstitutionaliseerd te zijn dan MIT-verkenningen.

Hierin speelt mee dat het SNIP jonger is dan het MIT-spielregelkader en dat, mede daardoor, de SNIP-sector minder ervaring heeft met centrale sturing vanuit de beleidskern.

Alle vaarwegverkenningen zijn opgenomen in het MIT/SNIP-projectenboek. Verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren zijn, ook na de invoering van het SNIP in 2002, echter niet altijd in het projectenboek terug te vinden. Hierdoor kan onduidelijkheid over de status van een SNIP-verkenning ontstaan. Na de invoering van het SNIP is eveneens geen duidelijke verbetering te zien in het opnemen van een bestuurlijk-juridische paragraaf voor verkenningen op het gebied van waterbeheren en waterkeren. Ook lijken SNIP-verkenningen door de beleidskern met meer vrijheid aangestuurd te worden dan (MIT-)vaarwegprojecten. De sturing vanuit de beleidskern wordt daarnaast beïnvloed door de personen die bij de verkenning betrokken zijn.

Conclusie 13) De onderdelen die de twee kernvragen van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning beantwoorden, worden door de praktijk als belangrijkste taak van de verkenningfase gezien.

Door de beleidskern en projectleiders wordt veel waarde gehecht aan de probleemanalyse. Ook het opstellen van maatregelen wordt als belangrijke taak van een verkenning genoemd. Dit zijn juist de onderdelen die de twee kernvragen ('is er een probleem' en 'is het probleem op te lossen') van de voorbereidende fase van infrastructuurplanning beantwoorden.

- De beoordeling van de verkenningenrapporten maakt duidelijk dat de *probleemanalyse*, voor zover het gaat om de vraag 'is er een probleem', goed wordt beschreven. In de door RWS uitgevoerde verkenningen wordt de vraag 'van wie is het probleem' echter niet of onvoldoende beantwoord. Het wordt dan ook niet geheel duidelijk of RWS probleemeigenaar is of zich probleemeigenaar voelt. Aan het einde van een verkenning bestaat bij DGW de behoefte om een expert een á twee dagen naar de beschrijving van het inhoudelijke probleem in het verkenningenrapport te laten kijken, om deze indien nodig of mogelijk aan te vullen. Door zo'n *second opinion* uit te voeren kan op een relatief goedkope en snelle manier een beter beeld van het probleem verkregen worden, waardoor een beter afgewogen planstudiebesluit (SNIP 2) genomen kan worden.
- DGW vindt ook een *omgevingsscan* een belangrijk onderdeel van een verkenning, wat goed aansluit bij de sterke gebiedsgerichte oriëntatie van projecten op het gebied van waterbeheren en waterkeren. Een omgevingsscan geeft de positie van een project in de regio weer en bestaat uit een actorenanalyse, een beschrijving van het studiegebied met kenmerken en functies, een overzicht van het in de regio geldende beleid en een overzicht van projecten in de regio. Een beschrijving van het studiegebied en de actorenanalyse komen ook naar voren in de aanpak volgens MVNS, wat echter niet betekent dat deze onderdelen in de verkenningenrapporten zijn opgenomen; een goede beschrijving van het studiegebied is wel in de rapporten terug te vinden. Een actorenanalyse is daarentegen slechts in een verkenningenrapport opgenomen. Ook blijkt uit de beoordeling van de verkenningenrapporten dat in (bijna) alle verkenningen zowel het Rijk als een regionale/locale overheid inhoudelijk is vertegenwoordigd. Belangengroeperingen zijn regelmatig, inhoudelijk of op een andere manier, bij een verkenning betrokken. De betrokkenheid van burgers bij een verkenning blijkt sterk afhankelijk te zijn van het strategische niveau van de verkenning.
- Het *opstellen en beoordelen van alternatieven* gebeurt op verschillende manieren. Er wordt onderscheid gemaakt in alternatieven (ook aangeduid als varianten, oplossingsrichtingen,

maatregelpakketten of strategieën) met een toenemende mate van ingrijpen, alternatieven met een andere thematische invalshoek en geografisch verschillende alternatieven.

Het beoordelen van de effecten van alternatieven wisselt sterk. In veel verkenningen zijn de fysieke effecten beoordeeld en is een kostenraming opgesteld, waarbij in de helft van de gevallen gebruik wordt gemaakt van de PRI-systematiek. De alternatieven worden echter minder vaak en minder duidelijk beoordeeld op de andere onderscheidde effecten, zoals het oplossingsgehalte, de kosteneffectiviteit, de baten en de haalbaarheid. Het ontbreken van een vereenvoudigd OEI voor SNIP-verkenningen speelt hierin een rol.

Conclusie 14) Voor het verbreden van verkenningen bestaat een breed draagvlak.

Er bestaat een breed draagvlak voor het verbreden van de verkenningenfase met een vereenvoudigd OEI voor SNIP-verkenningen en met een marktscan. Voorwaarde hiervoor is dat een verkenning binnen anderhalf tot maximaal twee jaar uitgevoerd moet kunnen worden.

- Het uitbreiden van de verkenningenfase van SNIP-projecten met een *vereenvoudigd OEI* is een geschikt middel om de detaillering van alternatieven en de kwaliteit van de effectbeschrijving te verbeteren. Het beoordelen van de effecten van alternatieven middels het OEI wordt gezien als een goede methode om inzicht te krijgen in datgene waar je mee bezig bent en in de effecten ervan. De daadwerkelijke uitkomsten dienen echter in perspectief gezien te worden.
- In een verkenning dienen daarnaast ook de resultaten uit een *marktscan* opgenomen te worden. De uitkomst van de marktscan geeft aan of en wanneer het betrekken van de markt meerwaarde biedt. Van meerwaarde is sprake als een variant waarin de markt betrokken is tot een betere kwaliteit van het beoogde product leidt, tot lagere maatschappelijke kosten of tot versnelling leidt. Het ligt voor de hand een marktscan uit te voeren aan het einde van een verkenning; er is dan voldoende informatie om de meerwaarde van het betrekken van de markt te kunnen bepalen en er zijn nog verschillende oplossing(s)richting(en) in beeld.

Het is van belang dat het vereenvoudigd OEI en de marktscan in de verkenningenfase niet te zwaar worden aangezet. Verbreden is dan ook niet hetzelfde als verzwaren. Zo geldt voor het vereenvoudigd OEI dat dit met name een andere manier inhoudt om effecten te beoordelen en niet zozeer een extra onderdeel aan de verkenningenfase toevoegt. Door de beleidskern en door projectleiders wordt echter terecht als voorwaarde voor het verbreden gesteld dat een verkenning niet in tijd moet toenemen. Dit komt overeen met de principes van een MVNS, waarin immers wordt onderstreept dat voorkomen dient te worden dat een verkenning in tijd en geld uitdijt; een verkenning is volgens V&W (2002a, 3) een eerste oriënterende studie die bij voorkeur binnen één jaar afgerond moet zijn.

In de praktijk blijkt echter dat de meeste natte verkenningen vanaf de opdrachtverlening tot de verankering een tot twee jaar in beslag nemen, waarvan er een tot anderhalf jaar daadwerkelijk aan de verkenning wordt gewerkt. De periode van een jaar, die in de aanpak volgens MVNS wordt gehanteerd blijkt dus vaak overschreden te worden. Aan de door de beleidskern gehanteerde tijdsperiode van een tot maximaal twee jaar wordt daarentegen wel vaak voldaan.

De doorlooptijd voor natte verkenningen lijkt daarnaast een aantal maanden langer te zijn dan voor verkenningen op het gebied van autowegen, wat eveneens naar voren komt in de door de beleidskern en projectleiders gehanteerde periode van anderhalf tot maximaal twee jaar. Deze langere doorlooptijd kan verklaard worden doordat bij natte verkenningen over het algemeen meer actoren zijn betrokken en juist het overleg met en de onderlinge afstemming tussen actoren, en het vasthouden van hun betrokkenheid een van de doorlooptijdbepalende factoren vormt.

Conclusie 15) Een overzicht van de verwachte wet- en regelgeving en procedures wordt zwak ingevuld. Een bestuurlijk-juridische paragraaf kan deze zwakke invulling verbeteren en maakt tijdsplanningen realistischer.

Naast de resultaten uit de marktscan wordt ook bij de bestuurlijk-juridische paragraaf ingegaan op het vervolg van een project indien een positief planstudiebesluit wordt genomen. Uit de beoordeling van de verkenningenrapporten blijkt echter dat slechts in een verkenning een bestuurlijk-juridische paragraaf is opgenomen met daarin alle relevante beslisinformatie, te weten een overzicht van de relevante wet- en

regelgeving (waaronder m.e.r.-regelgeving), de te doorlopen wettelijke procedures en trajecten, de vergunbaarheid en juridische risico's. De verkenningenrapporten tonen eveneens aan dat na de invoering van het SNIP in 2002 er geen duidelijke verbetering is te zien van het aantal verkenningen dat over zo'n paragraaf beschikt. Het vaak ontbreken van een bestuurlijk-juridische paragraaf kan mogelijk verklaard worden doordat nog niet lang met het SNIP wordt gewerkt en doordat de meningen verschillen over het moment, tijdens of na het uitvoeren van een verkenning, waarop de bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld dient te worden.

De belangrijkste conclusies om tot een zorgvuldige aanpak van natte verkenningen te komen zijn:

- **Conclusie A) De aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl vormt in principe een goede aanpak om ook de verkenningfase van projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren vorm te geven;**
- **Conclusie B) In veel rapporten van natte verkenningen ontbreekt een duidelijke afweging van de probleemeigenaar, een actorenanalyse en een bestuurlijk-juridische paragraaf;**
- **Conclusie C) De SNIP-sector is minder gewend aan het werken volgens strakke spelregels. Het Spelregelkader voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) dient duidelijker neergezet te worden.**

8.2 Aanbevelingen: SNIP-verkenningen nieuwe stijl

In de vorige paragraaf zijn de conclusies getrokken over de aanpak in theorie en praktijk van de verkenningfase bij besluitvorming in de natte sector. Op basis van deze conclusies worden in deze paragraaf aanbevelingen gedaan om te komen tot een zorgvuldige aanpak van verkenningen op het gebied van waterkeren en waterbeheren.

Figuur 8.1 geeft schematisch de te doorlopen stappen weer waarin in een zorgvuldig uitgevoerde SNIP-verkenning aandacht aan besteed dient te worden. Uitgangspunt hierbij wordt gevormd door de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl, wat door de gebiedsgerichte aanpak en de aandacht voor de belangen van en het overleg met actoren immers kansen biedt om ook in de SNIP-sector toe te passen. In tabel 8.3 zijn voor elk van deze stappen de verschillende onderdelen weergegeven in relatie tot de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden en de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl.

De aandacht in de probleemanalyse voor de vraag '*is er een probleem*' is in de praktijk goed. Naast de beschrijving van de aanleiding, aard, omvang en oorzaken van het probleem dient echter ook ingegaan te worden op de probleemeigenaar. Het verdient aanbeveling om de afweging wie verantwoordelijk voor het probleem is duidelijk te maken en in het verkenningenrapport op te nemen.

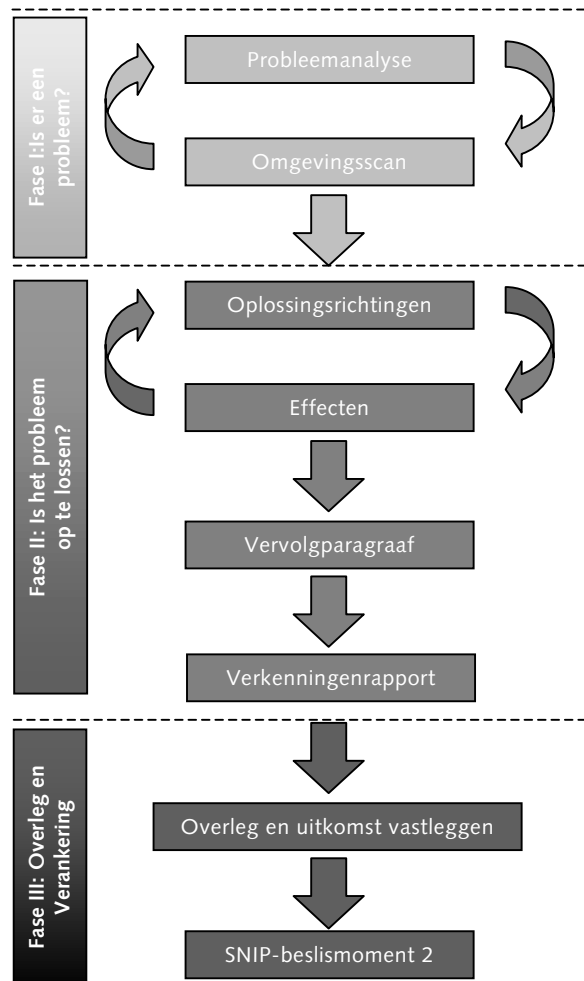
De sterke gebiedsgerichte oriëntatie en decentrale regie van SNIP-projecten noodzaken tot extra aandacht voor de plaats van de verkenning in haar omgeving. Er dient dan ook een omgevingsscan uitgevoerd te worden, waarin opgenomen worden:

- Een beschrijving van het studiegebied met kenmerken en functies;
- Een beleidsoverzicht; een overzicht van het in de regio geldende en voor het project relevante beleid;
- Een projectenoverzicht; de andere in de regio spelende projecten om het risico van 'blindstaren' op het eigen project te verminderen en de sturing vanuit DGW te verbeteren;
- Een actorenanalyse, waarin ingegaan wordt op de rol, het belang en de verantwoordelijkheid van betrokken partijen en hun onderlinge afhankelijkheid.

Een actor is een persoon, groep, of instantie die van invloed kan zijn op de realisatie van een project. Deze invloed kan positief zijn, bijvoorbeeld doordat de actor als investeerder, bouwer of gebruiker van het project kan fungeren, maar de invloed kan ook negatief zijn, bijvoorbeeld als de actor de realisatie van een project kan tegenwerken of tijdens het gebruik ongewenste effecten veroorzaakt. Het goed kunnen omgaan met actoren is daarom van wezenlijk belang (Voogd 2001, 41). Om inzicht te krijgen in de actoren of stakeholders die door het project (kunnen) worden beïnvloed en/of het project zelf (kunnen) beïnvloeden dient dan ook een stakeholderanalyse uitgevoerd te worden.

Koppenjan en Klijn (2004, 135-147) onderscheiden vier stappen voor het uitvoeren van een stakeholderanalyse:

- Een voorlopige beschrijving van het probleem dient volgens hen als startpunt van de stakeholderanalyse. In een verkenning kan hiervoor de probleemanalyse gebruikt worden;
 - Op basis van de probleembeschrijving worden vervolgens de actoren achterhaald die van belang (kunnen) zijn voor het project. Zoals hierboven is beschreven kan het hierbij onder meer gaan om investeerders, bouwers of gebruikers, maar bijvoorbeeld ook om actoren met een bepaalde kennis die kan bijdragen aan het oplossen van het probleem of juist de realisatie van een project tegen kunnen werken.
 - Van elk van de geselecteerde actoren wordt de probleemperceptie achterhaald. Soms zal deze in rapporten of publicaties zijn terug te vinden. Vaak zal ze echter niet gedocumenteerd zijn en moet de probleemperceptie met een andere benadering achterhaald worden. Een mogelijkheid hiervoor is een lijst met stellingen, waar de respondenten moeten aangeven in hoeverre ze het met elk van deze stellingen eens zijn. Nadat de probleempercepties zijn vastgesteld, dienen de doelen en belangen van de verschillende actoren achterhaald te worden. De doelen zijn volgens Koppenjan en Klijn een concretisering van de percepties en geven aan wat de betreffende actor wil bereiken met betrekking tot het gesignaleerde probleem. In tegenstelling tot de doelen kunnen de belangen niet direct gelinkt worden aan een probleem. Belangen kunnen gedefinieerd worden door het beantwoorden van de vraag 'waarom streeft deze actor dit doel na in het licht van zijn/haar probleemperceptie'.
 - De laatste stap in het opstellen van een stakeholderanalyse is het omschrijven van de onderlinge afhankelijkheden van de actoren. Hiervoor is het nodig te weten om wat voor type afhankelijkheid, of element het gaat. Zo kan onderscheid gemaakt worden in financiële of juridische afhankelijkheid of afhankelijkheid met betrekking tot kennis. De mate waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn, wordt bepaald door de mate waarin een bepaald element nodig is en in welke mate ze voorhanden is. Koppenjan en Klijn onderscheiden op deze manier kritische en niet-kritische actoren, welke beide onderverdeeld kunnen worden in toegewijde of niet-toegewijde actoren. Kritische actoren ('critical actors') bezitten bepaalde elementen (zoals financiën of kennis) die belangrijk zijn voor het probleem of die gebruikt kunnen worden om een bepaalde oplossing voor het probleem tegen te werken. Of actoren al dan niet toegewijd zijn ('dedicated actors') heeft vervolgens betrekking op de mate waarin ze het betreffende element willen gebruiken.
- Zie Koppenjan en Klijn (2004, 135-147) voor meer details en handvatten voor het uitvoeren van een actorenanalyse. Zij geven ook een overzicht van de verschillende vragen die in de afzonderlijke stappen van een actorenanalyse beantwoord dienen te worden. Ook Mitchell e.a. (1997) bieden de nodige tips;
- Zie BERZOB (Verkenning Bereikbaarheid Zuidoost-Brabant over water, V&W e.a. 2004g) voor een voorbeeld van een verkenning met een goede actorenanalyse;



Figuur 8.1: te doorlopen proces in een SNIP-verkenning nieuwe stijl

Koppenjan en Klijn beschrijven eveneens dat actoren en hun afhankelijkheden tijdens een project kunnen veranderen. In een SNIP-verkenning nieuwe stijl dienen dan ook de probleemanalyse en de omgevingsscan, waarbij het met name gaat om de actorenanalyse en het studiegebied, cyclisch doorlopen te worden (zie figuur 8.1). Op basis van een eerste inschatting van het probleem kan het studiegebied bepaald worden en kunnen actoren betrokken worden. Nadat de afhankelijkheden van de actoren zijn bepaald wordt vervolgens samen met de betrokken partijen opnieuw het probleem geformuleerd, wat eventueel kan leiden tot een nieuwe definitie van het studiegebied en betrokkenheid van andere partijen. Aanbevolen wordt om pas op het moment dat er 'evenwicht' is ontstaan, tussen de probleemanalyse, de formulering van het studiegebied en de te betrekken partijen, de overige onderdelen van de omgevingsscan te doorlopen.

Nadat de probleemanalyse is opgesteld en de omgevingsscan is uitgevoerd en is gebleken dat er zich een probleem voordoet of voor gaat doen wordt de tweede kernvraag uit een verkenning, *'is het probleem op te lossen'* beantwoord. Hiervoor worden er oplossingsrichtingen opgesteld en beoordeeld. De oplossingsrichtingen kunnen op verschillende manier geformuleerd worden, variërend naar:

- Het oplossingsgehalte – meer of minder ingrijpen;
- Thema – ingrijpen op basis van wisselende invalshoek;
- Ligging – ingrijpen op wisselende locaties.

Afhankelijk van de betreffende verkenning kan gekozen worden voor een van de bovenstaande strategieën of een combinatie. Indien er sprake is van een multifunctionele doelstelling, waarin de verschillende subdoelstellingen met elkaar conflicteren, wordt aanbevolen om ten minste oplossingsrichtingen te formuleren waarin steeds een van de conflicterende subdoelstellingen centraal staat. Op basis van deze oplossingsrichtingen kunnen vervolgens combinaties opgesteld worden waardoor een beeld wordt verkregen van de wijze waarop de verschillende conflicterende doelstellingen elkaar beïnvloeden.

- *Zie voor een voorbeeld hoe om gegaan kan worden met conflicterende doelstellingen (natuur en veiligheid) de verkenning Hemelrijkse Waard.*

Na het formuleren van oplossingsrichtingen, dienen hiervan de effecten ingeschat te worden. Hiervoor wordt aanbevolen om de OEI systematiek ook toe te snijden voor SNIP-verkenningen (actie DGW), waardoor naast een beoordeling van de fysieke effecten ook de overige effecten eenduidiger en gestructureerder beoordeeld kunnen worden. Met de overige effecten, worden onder andere de baten, het oplossingsgehalte, de kostenefficiëntie, de haalbaarheid en de realisatiekans bedoeld. Inmiddels is door DGW een start gemaakt met het toesnijden van het OEI voor SNIP-verkenningen.

De nadruk bij het gebruiken van OEI ligt op een meer gestructureerde manier van werken, de daadwerkelijke uitkomsten dienen in perspectief gezien te worden.

- *Handvatten hierbij worden geboden door de werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen (V&W 2004d) en door Zwemer (2005), die in zijn scriptie een aanzet geeft voor de toesnijding van OEI bij SNIP-verkenningen voor waterkeren.*

Indien het antwoord op de vraag 'is het probleem op te lossen' positief is, dient er voor SNIP-verkenningen een *vervolgparagraaf* opgesteld te worden, waarin wordt ingegaan op het vervolg van een verkenning indien een positief planstudiebesluit wordt genomen.

De *vervolgparagraaf* bestaat uit een bestuurlijk-juridisch onderdeel en uit de resultaten van de marktscan. Aanbevolen wordt om de bestuurlijk-juridische paragraaf volwaardig onderdeel uit te laten maken van een verkenning, waardoor ze als onderdeel in een verkenningenrapport opgenomen kan worden. In zo'n paragraaf dient in elk geval ingegaan te worden op:

- De relevante wet- en regelgeving, en de relatie hiervan met de m.e.r.-regelgeving;
- De te doorlopen procedures met onder meer een beschrijving van de wettelijke termijnen en het bevoegd gezag;
- De vergunbaarheid; welke vergunningen zijn nodig en wie geeft deze af;
- De juridische en andere risico's.

Wie	WRR (1994)	TCI (2004)	Algemene Planningliteratuur	V&W (2002)	V&W (2005)
<i>Naam</i>	Aanvangsbesluit	Structuurvisie	Scoping; eerste of voorbereidende fase	MIT-verkenning Nieuwe Stijl	SNIP-verkenning Nieuwe Stijl
<i>Probleem diagnose</i>	Noodzaak en wenselijkheid	Analyse van nut en noodzaak	Probleemformulering of -diagnose	Probleemanalyse	Probleemanalyse (incl. probleemeigenaar)
<i>Actoren</i>	Overleg binnen projectorganisatie en daarbuiten	-	Identificatie van stakeholders; Actoren onderzoeken gezamenlijke ambities	Analyse relevante partijen	<i>Omgevingsscan</i> met daarin: <ul style="list-style-type: none"> • Actorenanalyse • <i>Beleid</i> • <i>Projectenoverzicht</i>
<i>Gebied</i>	-	(Ruimtelijke) uitgangspunten	Ruimtelijke inbedding	Gebiedsafbakening	<ul style="list-style-type: none"> • Studiegebied met kenmerken en functies
<i>Alternatieven</i>	Alternatieven	Alternatieve oplossingsrichtingen	Genereren van oplossingen	Uitwerken oplossingsrichtingen	Oplossingsrichtingen opstellen
<i>Effecten</i>	Verkennen van de alternatieven	Effecten van oplossingsrichtingen	Oplossingen beoordelen	Globale gevolgen mede o.b.v. PRI-raming	Globale gevolgen mede o.b.v. PRI-raming en <i>OEI voor SNIP</i>
<i>Programma van Eisen</i>	-	Programma van Eisen	-	-	-
<i>Financiële onderbouwing</i>	-	Met welk instrument te realiseren (PPS, subsidie, convenant enz.)	Financiële onderbouwing	Onderdelen terug te vinden bij bepalen van de globale gevolgen en de verankering	O.b.v. PRI-raming, <i>resultaten OEI</i> en Convenant
<i>Vervolg paragraaf</i>	-	-	-	-	<i>Vervolgparagraaf met:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk-juridische paragraaf • <i>Marktscan & marktconsultatie</i>
<i>Verankering</i>	-	-	-	Convenant	Convenant

Tabel 8.3: de onderdelen van een zorgvuldige SNIP-verkenning in relatie tot de eisen die in de literatuur aan de voorbereidende fase van infrastructuurplanning gesteld worden en de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl (de **vet** afgebeelde onderdelen dienen in vergelijking met de aanpak volgens MVNS **zwaarder** aangezet te worden, de cursief gedrukte onderdelen betreffen nieuwe onderdelen)

Aan het einde van een verkenning dient er een marktscan uitgevoerd te worden. Op dat moment is er voldoende informatie om de meerwaarde van het betrekken van de markt te kunnen bepalen en zijn er nog verschillende oplossingsrichtingen in beeld. Met de marktscan dienen de volgende vragen beantwoord te worden:

- Biedt vroegtijdige inschakeling van de markt meerwaarde?
- Wanneer moet de markt betrokken worden om deze meerwaarde te kunnen realiseren?
- Hoe moet de markt betrokken worden om deze meerwaarde te kunnen realiseren?

Of vroegtijdige betrokkenheid voor de markt zelf ook meerwaarde biedt is voor natte projecten echter onzeker. De marktscan wordt voor SNIP-verkenningen dan ook gevolgd door een marktconsultatie waarin de markt zelf aan kan geven of, en zo ja, op welke manier, vroegtijdige betrokkenheid voor de markt meerwaarde biedt.

- *Zie ECO (2005) voor een beschrijving van het instrument van de marktscan en marktconsultatie. Ook de werkwijzer vervlechting (TMC 2005b) biedt de nodige handvatten.*

De uitkomsten uit een verkenning worden tenslotte verankerd. Hoewel het ondertekenen van een bestuursovereenkomst of convenant niet verplicht is, wordt aanbevolen om de resultaten van een verkenning vast te leggen in zo'n overeenkomst. Een convenant is immers een geschikt hulpmiddel bij het uitvoeren van een marktscan en –consultatie, omdat ze de markt duidelijkheid geeft over hetgeen van haar wordt verwacht en marktpartijen de mogelijkheid biedt om een haalbaarheidsstudie uit te voeren. In een bestuursovereenkomst, dat wordt ondertekend door de deelnemende partijen, worden afspraken gemaakt over de vraagstelling, het draagvlak en de financiële bijdragen aan het project.

Voor de kwaliteitsborging van een verkenning, dient aan het einde ervan een expert een á twee dagen naar de beschrijving van het inhoudelijke probleem in het verkenningenrapport te kijken, om deze indien nodig of mogelijk aan te vullen. Door zo'n second opinion uit te voeren kan op een relatief goedkope en snelle manier een beter beeld van het probleem verkregen worden, waardoor een beter afgewogen planstudiebesluit (SNIP 2) gemaakt kan worden. De second opinion dient uitgevoerd te worden door iemand die op de hoogte is van het probleem waar de verkenning betrekking op heeft, maar niet als zodanig bij de verkenning zelf is betrokken en kan dan ook zowel intern door RWS (bijvoorbeeld TMC in samenwerking met ECO) als extern door een advies- of ingenieursbureau uitgevoerd worden.

De acties, die uit de bovenstaande aanbevelingen voortkomen, zijn weergegeven in tabel 8.4.

Onderwerp	Actie(s)	Wie	Wanneer	Waarom
Probleemeigenaar in de probleemanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Vragen om afweging wie voor het probleem verantwoordelijk is; • Afweging maken en opnemen in rapport wie verantwoordelijk is voor het probleem. 	DGW RD's	Intakebesluit In de verkenning	Voorkomen dat projecten opgepakt worden die niet tot de verantwoordelijkheid van RWS behoren
Omgevingsscan	<ul style="list-style-type: none"> • Vragen om omgevingsscan; • Uitvoeren van omgevingsscan en opnemen in rapport. 	DGW RD's	Intakebesluit In de verkenning	Inzicht krijgen in de plaats van het project in de omgeving
Vervolparagraaf met bestuurlijk-juridische paragraaf en marktscan	<ul style="list-style-type: none"> • Vragen om een vervolparagraaf; • Opstellen van een vervolparagraaf en opnemen in rapport. 	DGW RD's	Intakebesluit In de verkenning	Inzicht in het vervolg van een project bij een positief planstudiebesluit
Second opinion	<ul style="list-style-type: none"> • Vragen om second opinion aan het einde van een verkenning; • Second opinion uit laten voeren. 	DGW RD's	Intakebesluit Voor planstudiebesluit	Indien nodig en/of mogelijk beter beeld verkrijgen van het probleem → beter afgewogen planstudiebesluit

Tabel 8.4: voor elke verkenning te ondernemen acties, gericht op de inhoud van een verkenningenstudie

Naast aanbevelingen over de wijze waarop een SNIP-verkenning aangepakt dient te worden, zijn er ook meer algemene acties nodig voor de ontwikkeling van natte verkenningen als instrument. De acties die

uit deze aanbevelingen voortkomen zijn in tabel 8.5 weergegeven. De onderstaande aanbevelingen kunnen daarnaast voorzien in de behoefte aan uniforme besluitvormingsprocedures voor natte aanlegprojecten, zoals deze in de SNIP-evaluatie is aangetoond (TMC 2005a):

- De werkingssfeer van SMB voor V&W, en met name voor SNIP-projecten, is nog niet geheel duidelijk. Het verdient dan ook aanbeveling om onderzoek te doen naar de effecten van de Strategische Milieubeoordeling voor SNIP-projecten en hierover een handleiding op te stellen;
- Om de hierboven beschreven principes van de aanpak volgens SNIP-verkenningen nieuwe stijl te communiceren naar en daarmee bekend te maken bij medewerkers in de SNIP-sector (RWS en DGW) wordt aanbevolen deze aanpak te beschrijven in een handleiding of werkwijzer. Als voorbeeld hiervoor kan de werkwijzer 'MIT-verkenning nieuwe stijl' dienen. Het ligt voor de hand dat dit wordt opgepakt door het Tracé/m.e.r.-centrum;
- Indien de voornemens binnen RWS om het MIT-spelregelkader en het SNIP samen te voegen tot een spelregelkader doorgezet worden, wordt aanbevolen om de principes van de aanpak volgens SNIP-verkenningen nieuwe stijl en de aanpak volgens MVNS te integreren tot een werkwijzer 'Verkenningen nieuwe stijl';
- Om een eenduidige methode te ontwikkelen voor de wijze waarop een actorenanalyse in de verkenningenfase uitgevoerd dient te worden, wordt eveneens aanbevolen om hiervoor een werkwijzer op te stellen (actie TMC);
- Het projectenoverzicht in de omgevingsscan geeft inzicht in de projecten in de omgeving van de verkenning. Binnen DGW leidt zo'n overzicht dan ook tot een betere onderlinge afstemming van projecten en een meer uniforme sturing. De sturing vanuit DGW wordt eveneens verbeterd door het uitvoeren van een second opinion, waardoor een beter beeld van het probleem verkregen kan worden en daardoor een beter afgewogen planstudiebesluit genomen kan worden. Voor een strakkere en uniformere sturing is het tenslotte van belang dat er voor het planstudiebesluit (SNIP 2), maar ook voor de overige SNIP-beslismomenten informatieprofielen worden opgesteld. De informatieprofielen dienen een overzicht te geven van de informatie die nodig is voor het betreffende beslismoment. Als aanzet hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de informatieprofielen uit het MIT-spelregelkader (actie DGW);
- Tevens wordt aanbevolen om, gelet op de behoefte aan uniformiteit en transparantie, duidelijke afspraken te maken wanneer en hoe een SNIP-verkenning in het MIT/SNIP-projectenboek wordt opgenomen.

Onderwerp	Actie(s)	Wie	Wanneer	Waarom
SMB voor SNIP-projecten	Onderzoek naar de effecten van SMB voor SNIP en ontwikkelen van handleiding	TMC	2006	Inzicht krijgen in de gevolgen van SMB voor SNIP-projecten
Actorenanalyse	Opstellen werkwijzer actorenanalyse	TMC	2005	Ontwikkelen van een eenduidige methode voor het opstellen van een actorenanalyse
OEI voor SNIP	OEI format toesnijden voor SNIP-verkenningen	DGW	2005	Detailering en kwaliteit verbeteren van de effectbeschrijvingen; meer aandacht voor haalbaarheid, baten, kostenefficiëntie, enz.
Handleiding SNIP-verkenningen nieuwe stijl	Handleiding voor SNIP-verkenningen nieuwe stijl opstellen	TMC	2006	SNIP-verkenningen nieuwe stijl bekend maken in SNIP-sector
Informatieprofielen	Voor elk SNIP-beslismoment informatieprofielen opstellen met de gewenste onderdelen van het betreffende besluit	DGW	2006	Te verwachten inhoud bij RD's beter bekend. Strakkere en uniformere sturing mogelijk.
MIT/SNIP-projectenboek	Heldere afspraken maken over wanneer en hoe een SNIP-verkenning in het projectenboek komt	DGW	2005	Behoeft aan uniformiteit en transparantie

Tabel 8.5: algemene acties voor de ontwikkeling van natte verkenningen als instrument

Lijst van afkortingen

BERZOB	Bereikbaarheid Zuidoost-Brabant over water
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer (tegenwoordig DGTL)
DGP	Directoraat-Generaal Personenvervoer
DGTL	Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart
DGW	Directoraat-Generaal Water
EC	European Commission (Europese Commissie)
ECO	Expertise Centrum Opdrachtgeverschap
EIA	Environmental Impact Assessment (milieueffectrapportage, de procedure)
GDU	Gebundelde Doel Uitkering
IVB	Integrale Verkenning Benedenrivieren
IVM	Integrale Verkenning Maas
KBA	Kosten Baten Analyse
KRW	Europese Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
m.e.r.	milieueffectrapportage, de procedure
MER	Milieueffectrapportage, het rapport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MHA	Maatgevende Hoogwater Afvoer
MHW	Maatgevend Hoog Water
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
MVNS	MIT-verkenning nieuwe stijl
NoMo	Nota Mobiliteit
Nimby	Not in my backyard
NURG	Nadere Uitwerking Rivieren Gebied
OEI	Overzicht Effecten Infrastructuur
OEEI	Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur
PDC	Parlementair Documentatie Centrum
PKB	Planologische Kernbeslissing
PRI	Project Ramingen Infrastructuur
rpp	Rijksprojectenprocedure
RWS	Rijkswaterstaat
RWS HK	Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat (tegenwoordig staf DG)
R.O.-maatregelen	Maatregelen op het gebied van de Ruimtelijke Ordening
RvR	Ruimte voor Rijntakken
SEA	Strategic Environmental Assessment (Strategische milieubeoordeling)
SMB	Strategische milieubeoordeling
SNIP	Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten
TCI	Tijdelijke Commissie Infrastructuur
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TMC	Tracé/m.e.r.-centrum
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WIN	Waterhuishouding in het Natte Hart
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, verwachte inwerkingtreding 2007/2008
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZSM	Zichtbaar, Slim en Meetbaar; samenhangend pakket benuttingsmaatregelen voor het hoofdwegennet

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2003), *Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid*. 18 juni 2003, gepubliceerd als kamerstuk 2002-2003, 28724, nr 8, 's-Gravenhage.
- Allmendinger, P. (2002), *Planning theory*. Houndsmill: Palgrave.
- Anonymous (2005a), *Europese Kaderrichtlijn Water; Op weg naar een betere waterkwaliteit*. Website. 2005. 11 augustus 2005. www.kaderrichtlijnwater.nl/afyframe.asp?layoutid=myframeshome.
- Anonymous (2005b), *Europese Kaderrichtlijn Water; Uitvoering*. Website. 2005. 12 augustus 2005. www.kaderrichtlijnwater.nl/afyframe.asp?layoutid=myframesuitvoering.
- Arts, J. en F. van Lamoen (2005), Before EIA: Defining the scope of infrastructure projects in the Netherlands. In: *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. Vol. 7, No. 1, pp. 51-80.
- Arts, J. (2004), Environmental Impact assessment for Transport Infrastructure Projects. In: Linden, G en H. Voogd (eds.), *Environmental and Infrastructure Planning*. Groningen: Geo Press, pp. 231-276.
- B&A Groep en Alterra (2003), *Stijlen van sturing in de strijd om de ruimte; Een vergelijking tussen de droge en de natte waterstaat*. Den Haag/Wageningen.
- Bosch, A. en W. Van der Ham (1998), *Twee eeuwen Rijkswaterstaat*. Zaltbommel: Europese bibliotheek.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (1998), *Procesmanagement; Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic service.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma bv.
- Buiter, H. (1997), Hoogviadukten in het polderland?; De introductie van de autosnelweg in Nederland. In: *Neha-jaarboek 1997*.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie; Lessen voor en uit de praktijk*. Ruimtelijk Planbureau. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- De Volkskrant (2004), *Aanbevelingen uit het rapport-Duivesteijn 'naïef'; Bij megaprojecten blijkt kostenbeheersing een illusie*. 20 december 2004.
- Deelstra, Y., S.G. Nooteboom, H.R. Kohlmann, J. van den Berg en S. Innanen (2003), Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in The Netherlands. In: *Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 23, No. 5, pp. 517-541.
- Dolowitz, D. en D. Marsh (1996), Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. In: *Political Studies*. Vol. XLIV, pp. 343-357.
- Duivesteijn, A (2005). *Democratie als macht vs. onmacht*. Van den Bremen lezing. Groningen, 6 juni 2005.
- EC (European Commission) (1999), *Manual on strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans*. DGVII Transport, Brussels.
- EC (European Commission) (2000), *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L327, 22 december 2000.
- ECO (Expertise Centrum Opdrachtgeverschap) (2005), *Marktscan; beschrijving van het instrument*. Intranet DG RWS. 30 mei 2005. 21 juni 2005. [145.50.148.86//index.php?getLink=ecoindex.php](http://145.50.148.86/index.php?getLink=ecoindex.php).
- Evans, M en J. Davies (1999), Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. In: *Public Administration*. Vol. 77, No. 2, pp. 261-385.
- Glasson, J., R. Therivel en A. Chadwick (1999), *Introduction to Environmental Impact assessment; principles and procedures, process, practice and prospects*. The natural and built environmental series. 2nd ed. London: UCL press.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Houndsmill: palgrave.
- Heer, J.M. de en J.S.L.J. van Alphen (1996), Een project in het politieke spel. In: *Bestuurskunde*. Vol.5, Nr. 3, pp. 136-144.
- Heuvelhof, E. ten (2004), *Vorbereiding en uitvoering van grote infrastructuurprojecten*: Lex Specialis?

-
- In: *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten*. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 10, pp. 91-110. Tijdelijke Commissie Infrastructuur, achtergrondstudies.
- Heuvelhof, E. ten en F. Hobma (2004), Ruimtelijk en milieu-inpassing van grote infrastructuurprojecten: het juridische kader. In: *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten*. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 10, pp. 110-127. Tijdelijke Commissie Infrastructuur, achtergrondstudies.
- Jong, M. de (1999), *Institutional Transplantation; How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* Proefschrift. Eburon Publishers: Delft.
- Jong, M. de en V. Mamadouh (2002), Two contrasting perspectives on institutional transplantation. In: Jong, M. de, K. Lalenis en V. Mamadouh (eds), *The theory and practice of institutional transplantation: experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer academic publishers, pp. 19-32.
- Jong, M. de (2004), Good practices in het buitenland. In: *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten*. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 10, pp. 140-158. Tijdelijke Commissie Infrastructuur, achtergrondstudies.
- Jonge, J.M. de (2001), Meester van de paradox. In: *Blauwe Kamer*. Nr. 5, pp. 23-33.
- Jones, C.E. (1999), Screening, Scoping and consideration of Alternatives. In: Petts, J (eds.), *Handbook of Environmental Impact assessment; Volume 1: Environmental Impact Assessment: Process, Methods and Potential*. Centre for Environmental Research and Training. The University of Birmingham, pp. 201-228.
- Klaassen, H.L. (1995), *Besluitvorming in afhankelijkheid. Over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten*. Proefschrift. Eburon, Delft.
- Koeleman, M., J. Arts, M. Roorda-Knape en J.W. Erisman (2005), Environment and infrastructure; Towards a new perspective in impact assessment. In: Bohemen, H. van, *Ecological Engineering; Bridging between ecology and civil engineering*. Delft: Aeneas technical publishers, pp. 383-391.
- Koenders, D. en A. Noordsij (2004), Budgettaire inpassing van grote infrastructuurprojecten. In: *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten*. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 10, pp. 80-88. Tijdelijke Commissie Infrastructuur, achtergrondstudies.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making*. London/New York: Routledge.
- Korsten, A.F.A., J.A. de Bruin, P. de Jong en W.P.C. van Zanten (1996), Technisch-complexe projecten: een verkenning. In: Bruin, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten, *Grote projecten, besluitvorming & Management*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 22-107.
- Mamadouh, V., M. de Jong en K. Lalenis (2002), An introduction to institutional transplantation. In: Jong, M. de, K. Lalenis en V. Mamadouh (eds), *The theory and practice of institutional transplantation: experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer academic publishers, pp. 1-16.
- Mitchell, R.K., B.R. Agle en D.J. Wood (1997), Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. In: *Academy of Management Review*. Vol. 22, No. 4, pp. 853-886.
- Örücü, E., E. Attwool en S. Coyle (1996), *studies in legal systems; Mixed and mixing*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law international.
- Parkin, J. en D. Sharma, *Infrastructure Planning*. London: Thomas Telford, 1999.
- PDC (Parlementair Documentatie Centrum) (2004a), *Parlementair onderzoek infrastructuurprojecten*. Website. 2004. 27 januari 2005. www.parlement.com/9291000/modulesf/glnjwpcg 2004.
- PDC (Parlementair Documentatie Centrum) (2004b), *Machtenscheiding*. Website. 2004. 13 mei 2005. www.parlement.com/9291000/modulesf/g09max9d.
- Peijs, K. (2004a), *Brief aan de Tweede Kamer; MIT spelregelkader en OEI bij MIT*. 30 juni 2004.
- Peijs, K. (2004b), *Brief aan de Tweede Kamer; Aanvullingen op de leidraad OEI*. 23 december 2004.
- Peijs, K. (2005), *Brief aan de Tweede Kamer; Kabinetsreactie TCI*. 22 maart 2005.
- Profiel (2004), *Eén stap terug en twee vooruit; VenW slaat nieuwe weg in met de structuurvisie*
-

-
- Zuiderzeelijn*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Weekblad voor medewerkers, Nr. 24, pp. 6-8.
- Projectorganisatie Zuiderzeelijn (2005), *Verkenningen*. Website. 2005. 3 juni 2005. www.zuiderzeelijn.nl/index.cfm?sid=52&pid=41.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998), *Ambities bundelen; Advies over de inpassing van infrastructuur*.
- Roo, G. de (2002), *Environmental planning in the Netherlands: Too good to be True; From Command-and-Control Planning to shared Governance*. Groningen: Ashgate.
- Roo, G. de (2004), *De toekomst van het milieubeleid; Over de regels van het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*. In opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. URSI-rapport 307.
- Rooij, A. de (1997), Infralab. In: *Toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming; Probleemverkenningen en praktijktoepassingen*. NRLO-rapport 97/3, pp. 39-43.
- Rose, R. (1993), *Lesson-drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House.
- RWS (Rijkswaterstaat) (2005), *Historie water weg*. Website. 11 maart 2005. 16 juli 2005. www.rws.nl/rws/perspectief/historie.htm.
- Sadler, B (1996), *Environmental assessment in a changing world: Evaluating practice to improve performance; Final report*. International study of the effectiveness of environmental assessment. Canadian Environmental Assessment Agency. International Association for Impact Assessment.
- Schultz van Haegen, M. (2003), *Toespraak van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op de landelijke SNIP-dag, in Utrecht op woensdag 18 juni om 10.00 uur*. Website. 2003. 16 maart 2005. www.verkeerenwaterstaat.nl/cgi-bin/nieuws/vwnp.pl?arch_srcID=1858&id=3.
- Slabbers, K. (2000), *Verkenningen op maat*. Scriptie. Hogeschool Delft, in opdracht van Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- Susskind, L. en J. Cruikshank (1987), *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic books.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA (netwerken, complexiteit en dynamiek).
- Teisman, G.R. (2005), *Besluitvorming in het postpoldertijdperk; Uitdagingen in complexe samenlevingen*. Website. 2005. 5 juli 2005. willemstad.plant.nl/Neprom/ppt/NU_Teisman.ppt
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (1996), *Besluitvorming over grote projecten*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Kamerstuk 1995-1996, 24690, Nr 1, 's-Gravenhage.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2002), *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*. Memorie van toelichting. Kamerstuk 2002-2003, Nr 3, 's-Gravenhage.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004a), *Grote projecten uitvergroot; Een infrastructuur voor besluitvorming*. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 5-6. Tijdelijke Commissie Infrastructuur.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004b), *Het project Zuiderzeelijn; Toetsing met terugwerkende kracht*. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 9. Tijdelijke Commissie Infrastructuur.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004c), *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Kamerstuk 2003-2004, 28916, Nr 8. 's-Gravenhage.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004d), *Wijziging van de Tracéwet (tweede tranche); Voorstel van wet*. Kamerstuk 2004-2005, 29859, Nr.2. 's-Gravenhage.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004e), *Wijziging van de Tracéwet (tweede tranche); Memorie van toelichting*. Kamerstuk 2004-2005, 29859, Nr.3. 's-Gravenhage.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2005a), *Grote projecten uitvergroot. Een infrastructuur voor besluitvorming*. Tijdelijke Commissie Infrastructuur. Samenvatting van het hoofdrapport. Website. 25 januari 2005. 25 februari 2005. www.tweedekamer.nl/images/hoofd rapport_tcm22-43774.doc.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2005b), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; Lijst van vragen en antwoorden*. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 12.
-

-
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2005c), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; motie van het lid Hijum c.s. Kamerstuk 2004-2005, 29283, Nr. 17.*
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2000), *Handleiding wet- en regelgeving tracé/m.e.r.-procedure.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2001), *Handreiking Ontwerpen en milieu.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2003a), *Analyse natte m.e.r.; een marktanalyse van het werkveld natte m.e.r. voor het Trace/m.e.r.-centrum (DWW).* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2003b), *Tijdplan; 'doorlooptijden van verkenningen en planstudies'.* Intern Rapport. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2004a), *Handleiding voor de m.e.r.-procedure voor "natte" RWS-projecten.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2004b), *Evaluatie verkenning A27 Breda – Utrecht.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2005a), *Evaluatie SNIP implementatie.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2005b), *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst der Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2005c), *Kwaliteitplan; Onderzoek naar de kwaliteit van planstudies.* Intern Rapport. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1997a), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport; de besluitvorming door het ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot projecten uit het meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1997b), *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1997-2001; Verkeer en vervoer in een duurzame samenleving.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1998a), *Raamwerk Integrale beleidsvorming Hoofdinfrastructuur (Raamwerk π). 's-Gravenhage.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1998b), *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1998-2002; Verkeer en vervoer in een duurzame samenleving.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1999a), *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999-2003; Den Haag: Sdu Uitgevers.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1999b), *stand van zaken Ruimte voor Rijntakken.* Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland. Arnhem.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2000), *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2000-2004; Den Haag: Sdu Uitgevers.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2001a) SNIP; *Spelregels voor natte infrastructuurprojecten.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2001b), *MIT-projectenboek; Stand van Zaken 2001.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2002a), *Werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl.* Delft.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2002b), *MIT-projectenboek; Stand van Zaken 2002.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2003a), *Aanleiding voor SNIP.* Intranet DG RWS. 22 juli 2003. 16 maart 2005. dgrws.venw.net/minvenw.nl/HKW/Organisatie/Uitvoering/snip/Aanleiding%20voor%20SNIP/Aanleiding_voor_SNIP.asp?nivo=Hoofdkantoor&nodeid=6.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2003b), *MIT-projectenboek; Stand van Zaken 2003.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004a), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport; de besluitvorming door het ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot projecten uit het meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.* 2^e herz. dr.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004b), *Reacties kabinet op rapport TCI.* Website. 15

-
- december 2004. 25 februari 2005. www.verkeerenwaterstaat.nl/cgi-bin/nieuws/vwn_p.pl?archsrcID=2616.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004c), *MIT verlenging 2011-2014, doorkijk 2015-2020*. Den Haag.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004d), *Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen; Een hulpmiddel voor het invullen van de 'formats'*. Den Haag.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004e), *Nota Mobiliteit; Naar een betrouwbare en voorspelbare betrouwbaarheid*. Den Haag.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004f), *MIT/SNIP-projectenboek; Stand van Zaken 2004*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) e.a. (2004g), *Verkenning Bereikbaarheid Zuidoost-Brabant over water: BERZOB hoofdrapport*.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2005a), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*. Website. 3 februari 2005. 2 maart 2005. www.minvenw.nl/dgp/mitprojectenboek/mit/index.aspx.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2005b), *MIT/SNIP-projectenboek; Stand van Zaken 2005*. Den Haag.
- Vlek, C.A.J. (1995), Nimby als sociaal dilemma: een diagnose en wat therapie. In: Moolen, B. van der en H. Voogd (red.) *Niet in mijn achtertuin, maar waar dan? Het Nimby-verschijnsel in de ruimtelijke planning*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 32-47.
- Voogd, H. en J. Woltjer (1995), Draagvlakverwerving via consensusvorming. In: Moolen, B. van der en H. Voogd (red.) *Niet in mijn achtertuin, maar waar dan? Het Nimby-verschijnsel in de ruimtelijke planning*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 48-77.
- Voogd, H (1995), *Methodologie van ruimtelijke planning*. Bussum: Coutinho.
- Voogd, H (2001), *Facetten van de planologie*. Vijfde dr. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2004), *Strategische Milieubeoordeling; Aandachtspunten inzake de toepassing van de Europese Richtlijn 2001/42/BG voor de Strategische Milieubeoordeling*. Nr 4184.
- Weston, J. (1999), *Screening, Scoping and ES Review Under the 1999 EIA Regulations*. Oxford Brookes University, School of Planning, Working Paper No. 184.
- Weston, J. (2000), EIA; Decision-making Theory and Screening and Scoping in UK Practice. In: *Journal of Environmental Planning and Management*, No 43(2), pp. 185-203.
- Woltjer, J. (2000), *Consensus Planning: The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Proefschrift. Aldershot: Ashgate, 2000.
- Woltjer, J. (2004), Consensus Planning in Infrastructure and Environmental Development. In: Linden, G. en H. Voogd (eds.), *Environmental and Infrastructure Planning*. Groningen: Geo Press, pp. 37-58.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1994) *Besluiten over grote projecten*. WRR-Rapport, Nr. 46, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Zwemer, J. (2005), *OEI bij verkenningen voor natte infrastructuur; Toesnijding voor SNIP-verkenningen bij waterkeren*. Afstudeerrapport Erasmus Universiteit, opleiding bestuurskunde.

Bijlagen

Bijlage A Indeling effectbeoordeling natte projecten

In de onderstaande tabel is de indeling van de thema's weergegeven, die gebruikt is bij de effectbeoordeling van de maatregelpakketten van de natte verkenningen.

Thema	Aspect	Criterium
1 Bodem en water	1.1 Bodem en grondwater	1.1a Verandering grondwaterstroming en grondwaterstand 1.1b Verandering bodem- en grondwaterkwaliteit 1.1c Aantasting bodembeschermingsgebieden 1.1d Aantasting grondwaterbeschermingsgebieden 1.1e Verandering riviermorfologie
	1.2 Oppervlaktewater	1.2a Beïnvloeding oppervlaktewaterhuishouding 1.2b Verandering oppervlaktewaterkwaliteit
2 Natuur	2.1 Vernietiging	2.1a Vernietiging
	2.2 Verstoring	2.2a Verstoring door geluid 2.2b Verstoring door licht 2.2c Verdroging/vernatting 2.2d Beïnvloeding door verandering bodem- en waterkwaliteit 2.2e Versnippering/ontsnippering 2.2f Verstoring door morfologische veranderingen 2.2g Verstoring door golfslag
3 Landschap	3.1 Visueel ruimtelijk	3.1a Verandering kenmerkende landschappelijke structuren en elementen
	3.2 Cultuurhistorie	3.2a Aantasting historisch geografische en historisch bouwkundige structuren en elementen
	3.3 Geomorfologie	3.3a Aantasting aardkundige waarden
	3.4 Archeologie	3.4a Aantasting bekende en potentiële archeologische waarden
4 Woon- en leefmilieu	4.1 Geluid en trillingen	4.1a Akoestisch ruimtebeslag
		4.1b Aantal gevoelige bestemmingen met te hoge geluidbelasting
		4.1c Cumulatieve effecten
		4.1d Aantal gevoelige bestemmingen met trillingshinder
	4.2 Lucht	4.2a Verandering emissies
		4.2b Verandering lokale luchtkwaliteit
		4.2c Verandering aantal aan luchtverontreiniging blootgestelden
		4.2d Geurhinder
	4.3 Sociale aspecten	4.3a Barriere werking langzaam verkeer
		4.3b Visuele effecten
4.3c Gedwongen vertrek		
4.3d Belevingswaarden		
4.4 Externe veiligheid	4.4a Plaatsgebonden risico	
	4.4b Groepsrisico	
4.5 Ruimtegebruik	4.5a Verandering ruimtebeslag	
4.6 Recreatie	4.6a Verandering huidig/toekomstig areaal	
	4.6b Verandering recreatiekwaliteit	
	4.6c Doorsnijding recreatieve routes	

Figuur A.1: indeling effectbeoordeling van de maatregelpakketten (TMC 2004c, 13)

Bijlage B Interviewvragen

.....

In deze bijlage is een overzicht van de interviewvragen opgenomen, zoals deze aan de beleidskern dan wel aan projectleiders zijn gesteld. De vragen over de eisen aan verkenningen verschillen voor de beleidskern en projectleiders. De vragen over de verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector en ten aanzien van het verbreden van de verkenningenfase komen wel overeen.

Eisen aan verkenningen (Beleidskern)

- Hoe ziet een goede verkenning eruit? Welke eisen zijn er ten aanzien van proces, procedure en inhoud? (Waar wordt ze bij DGTL/DGW op beoordeeld? Wat is relevante beslisinformatie?)
- Hoe organiseer je betrokkenheid uit de regio en hoe ga je om met initiatieven uit de regio?
- Op welke manier worden verkenningen vanuit DGTL/DGW aangestuurd?
- Bent u bekend met de aanpak volgens MIT-verkenningen nieuwe stijl? Zo ja: in hoeverre voldoet dit instrument? Worden er onderdelen in een MVNS gemist, of zijn er onderdelen overtollig?

Eisen aan verkenningen (Projectleiders)

- Op welke manier is de verkenning aangepakt? (Welke stappen zijn uitgevoerd? Welke partij had het initiatief? Waar is de meeste tijd in gaan zitten?)
- Op welke manier is de betrokkenheid van burgers georganiseerd en onderhouden? Is er een actorenanalyse uitgevoerd?
- Hoe is het studiegebied afgebakend? En is dat in samenhang gebeurd met de betrokken partijen?
- Hoe is het contact met Den Haag verlopen?
- Op welke manier is de uitkomst van de verkenning verankerd?
- Wat zijn geleerde lessen tijdens het uitvoeren van de verkenning? Waar bent u tegenaan gelopen? Zou u een andere verkenning op dezelfde manier aanpakken?
- Bent u bekend met MIT-verkenningen nieuwe stijl (MVNS)? Zo ja, in hoeverre voldoet dit instrument? Worden er onderdelen in een MVNS gemist, of zijn er onderdelen overtollig?

Verschillen tussen de MIT- en de SNIP-sector (Beleidskern en Projectleiders)

- Wat zijn de verschillen tussen de MIT-sector en de SNIP-sector?
- Zijn er bezwaren of verdienen bepaalde aspecten extra aandacht bij het gebruiken van MVNS voor SNIP-projecten, zo ja welke?

Nut en noodzaak tot verbreden van de verkenningenfase (Beleidskern en Projectleiders)

Er is een ontwikkeling te zien van het verbreden van de verkenningenfase, waarin ook de resultaten van een vereenvoudigd OEI worden meegenomen en ingegaan wordt op (actieve) betrokkenheid van de markt.

- In hoeverre is het verbreden van verkenningenstudies een goede ontwikkeling? Leidt het tot kansen of juist tot bedreigingen?
- Om een beter inzicht in de effecten van MIT-projecten te krijgen is voor de verkenningenfase een vereenvoudigd OEI-format opgesteld. De minister heeft aangegeven de mogelijkheden te bekijken om ook voor SNIP-projecten een vereenvoudigd OEI op te zetten en te verplichten. Hoe kijkt u daar tegen aan? En wat zijn aandachtspunten bij het meenemen van een vereenvoudigd OEI in een (SNIP-)verkenning?
- In de Nota Mobiliteit wordt gesteld dat de markt eerder en intensiever bij het V&W-beleid betrokken wordt. Wat betekent dat voor verkenningen en is het wenselijk om al in de verkenningenfase na te denken over een actieve betrokkenheid van de markt? (publiek-privaat; subsidies; risico's)
- Is het volgens u zinvol om voor natte verkenningen een bestuurlijk-juridische paragraaf op te stellen? Waarom wel of niet? En welke onderdelen dienen in zo'n paragraaf beschreven te worden?

Bijlage C Overzicht achterhaalde natte verkenningen

[z.j.] Prioritering gorzen langs de Lek
1995 Gorzen langs de Lek: behoud en inrichting
1997 Verkenning Lekkanaal
1998 MER Grensmaas Verkenning

1999

- Verkenning IJssel (*)
- Verkenning Meppel-Ramspol
- Verkenning Twentekanalen kunstwerken

De verkenningen van de IJssel, Meppel-Ramspol en Twentekanalen kunstwerken zijn in samenhang uitgevoerd, omdat de voor het ene project in aanmerking komende oplossingsrichtingen ook invloed hebben op de andere projecten. Daarnaast zijn deze drie vaarwegen in het MIT gebundeld onder de naam Vaarwegen Oost-Nederland. In de inventarisatie is dan ook slechts een van deze drie verkenningen meegenomen. Gekozen is hierbij voor de verkenning van de IJssel, omdat de IJssel de verbindende schakel vormt tussen beide andere verbindingen.

2000

- Integrale Verkenning Benedenrivieren (*)
- Ruimte voor Rijntakken (*)
- Vaart in de Zaan! (*)
- Waterhuishouding in het Natte Hart (WIN)(*)
- De flessenhals bij Nijmegen (*)

2001

- Verkenning Lauwersmeergebied (*)
- Verkenning Vaarweg Amsterdam-Harlingen (*)

2003

- Integrale Verkenning Maas (IVM) (*)
- Spiegelproject Overdiepse Polder (*)
- Vermindering van het baggerbezwaar IJmuiden – Quick Scan
- Verkenning oplossingsrichtingen Volkerak-Zoommeer (*)
- Afsnuiting westelijk deel middensluiseland te IJmuiden - Haalbaarheidsonderzoek

2004

- Verkenning herinrichting Nederlands-Waalse Grensmaas - Fase 1: probleemanalyse
- Verkenning Bereikbaarheid Zuidoost-Brabant over water (BERZOB) (*)
- Opslag van baggerspecie in open putten in het Noordzeekanaal - Risico-inventarisatie
- Verkenning Cabergkanaal - Préverkenning
- Strategisch milieueffectenrapport; ontwikkelingschets 2010 Schelde-estuarium (ProSes) (*)

2005

- Het Grevelingenmeer in beweging - Voorverkenning
- Hemelrijkse Waard (*)

(*) Meegenomen in de inventarisatie

Verkenning van voor 1999, zijn niet meegenomen in de inventarisatie. De hierboven beschreven verkenningen van voor deze periode, zijn dan ook niet volledig.

Bijlage D Documentenanalyse natte verkenningen

Verkenning IJssel

Probleemanalyse

Hoewel de IJssel een vaarweg is van klasse Va voldoet de breedte op vele gedeelten niet aan de normen van een klasse IV vaarweg. Dit wordt o.a. veroorzaakt door het smalle en bochtige verloop van de IJssel. Daarnaast is de diepte een probleem. Dat de IJssel in de huidige situatie niet aan klasse Va en deels niet aan klasse IV voldoet, past niet in het beleid dat vervoer over water moet stimuleren. Regelmatig komen er situaties voor, met name op de boven-IJssel, waarbij slechts een maximale diepte van 2,20 – 2,30 meter over voldoende breedte beschikbaar is. Hierdoor kunnen schepen op bepaalde tijden niet of met beperkte lading varen en wordt het varen op de rivier bemoeilijkt een negatief effect heeft op de veiligheid.

Naast de problematiek ten aanzien van de scheepvaart, spelen er ook andere aspecten. Hierbij gaat het om de waterafvoer en met name de waterafvoerende capaciteit van de uiterwaarden bij hogere waterstanden.

In de verkenning is klasse Va als streefbeeld genomen en is nagegaan in hoeverre de IJssel aan de normen voor deze vaarwegklasse voldoet. Tevens is onderzocht welke maatregelen en voorzieningen nodig zijn om de IJssel geschikt te maken voor klasse Vb, de tweebaksduwvaart.

Over de verantwoordelijke(n) voor het probleem wordt niets beschreven.

Studiegebied

De rivier de IJssel vormt het studiegebied, waarvan een kaart in de verkenning is afgebeeld. Ook wordt een karakteristiek van de IJssel gegeven, komen de functies van de IJssel aan de orde en zijn de eigenschappen van de omgeving in de verkenning opgenomen.

In de verkenning wordt wel stilgestaan bij de algemene ontwikkelingen op het gebied van de scheepvaart (o.a. schaalvergroting). Tevens zijn verkeers- en vervoersprognoses opgenomen (in aantallen schepen en in miljoenen tonnen).

Betrokken partijen

-

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

In principe gaat het om een oplossingsrichting, waarbij de IJssel aangepast wordt aan de eisen voor een klasse Va vaarweg met daarbij twee varianten / streefbeelden voor de diepgang (2,50 meter en 2,80 meter). Daarnaast wordt kort ingegaan op alternatieve, soms zeer ingrijpende, oplossingsrichtingen: bochtafsnijdingen, aanleg van een lateraal kanaal en aanleg van een aantal stuwen met sluizen in de IJssel.

Maatregelen om het profiel van de vaargeul te verbeteren zijn: boogstraalvergroting, bochtverruiming en verbreding en verkeersbegeleiding en benuttingsmaatregelen.

Effecten

Voor beide varianten zijn maatregelenpakketten opgesteld, waarin de onderscheiden thema's terugkomen. De ingrepen zijn beoordeeld op de effecten voor de waterhuishouding, landschap, natuur, milieu, recreatie en kansen voor natuur & landschap, waarbij de IJssel in verschillende trajecten onderverdeeld is. Economie wordt niet als specifiek effect meegenomen, de varianten hebben echter wel verschillende gevolgen voor de scheepvaart en daarmee verschillende economische gevolgen. Om inzicht te verkrijgen in de financiële haalbaarheid van mogelijke oplossingsrichtingen zijn kostenramingen opgesteld, waarbij de PRI-systematiek het uitgangspunt vormt. Wat betreft de kosteneffectiviteit wordt opgemerkt dat er geen uitvoerige kosten-batenanalyse is uitgevoerd, omdat dat in de verkenningfase nog niet mogelijk is. Het is wel duidelijk dat tegenover de kosten een aantal voordelen staan, zoals een vlotte vaart met groter aflaaddiepte. Tevens wordt opgemerkt dat het erop lijkt dat de uitkomsten van de kostenramingen voor beide varianten in dezelfde orde van grootte liggen, maar dat een diepte van

2,80 meter voor de scheepvaart veel aantrekkelijker is. Tenslotte wordt over de realisatiekans van beide oplossingsrichtingen gezamenlijk opgemerkt dat op veel locaties verbeteringswerken aanvaardbaar en mogelijk zijn.

De oplossingsrichtingen worden niet vergeleken op het draagvlak, de betrokkenheid of de verantwoordelijkheid van actoren.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Het betreft een vaarweg verkenning, waardoor er geen bestuurlijk-juridische paragraaf opgesteld hoeft te worden. In het rapport is niets van (de onderdelen van) zo'n paragraaf terug te vinden.

Bijzonderheden

- De verkenning is in samenhang uitgevoerd met twee andere vaarwegverkenningen in Oost-Nederland, het Meppelerdiep en het Twentekanaal. De IJssel vormt de verbindende schakel tussen deze twee verbindingen.
- De verkenning resulteert in drie verschillende planstudies met elk een eigen prioriteit. Hier is voor gekozen omdat de rivier een grote lengte heeft en er een duidelijk verschil is tussen de huidige en de te verwachten verkeersbelasting op de diverse gedeelten van de IJssel.

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Verkenning IJssel*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland. Arnhem: 1999.

Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB)

Probleemanalyse

De maatgevende hoogwaterstand (MHW) is de waterstand waarbij de dijken het water nog veilig kunnen keren. Door de hoogwaters van 1993 en 1995 zullen de MHW's naar boven toe bijgesteld worden. De hoogte van de waterstand neemt toe in de tijd en is per locatie verschillend. In het rapport is een overzicht opgenomen voor de verwachte MHW's in 2015 en 2050 op zes locaties in het benedenrivierengebied. Voor 2015 gaat het om een verhoging tot 0,45 meter. Voor 2050 gaat het om verhogingen van 0,20 meter tot 1,15 meter. Deze verhogingen zijn in feite de taakstellingen die door middel van rivierverruiming opgevangen dan wel gecompenseerd dienen te worden. De toename in de tijd wordt veroorzaakt een stijging van de zeespiegel en een toename van de rivierafvoer. De zeespiegelstijging en de maatgevende rivierafvoer zijn niet overal in het gebied hetzelfde, waardoor de toename van de maatgevende hoogwaterstand per locatie verschillend is. Daarnaast wordt het verschil per locatie bepaald door de in de riviertakken optredende verschillen in ruimte om het water te bergen. Ook het dalen van de bodem binnendijks in het benedenrivierengebied veroorzaakt een (relatieve) toename van de MHW.

Om het beleid uit 'ruimte voor de rivier' uit te werken heeft de staatssecretaris van V&W aan de stuurgroep IVB gevraagd om een breed gedragen bestuurlijk advies uit te brengen over de bescherming tegen hoogwater in het benedenrivierengebied.

Studiegebied

Het benedenrivierengebied vormt het studiegebied en wordt gevormd door de benedenloop van Rijn en de Maas. Dit is het gebied waar de Rijn (Waal en Lek) en de Maas uitkomen in zee. De zuidrand van het benedenrivierengebied bestaat uit de Nieuwe Merwede, de Amer, het Hollandsch Diep en het Haringvliet. In het noorden wordt het gebied begrensd door de Nieuwe Waterweg en de Nieuwe Maas. In de verkenning is een overzicht opgenomen van het studiegebied. In het rapport wordt tevens een korte historische schets van het benedenrivierengebied beschreven en de invloed hiervan op de huidige situatie en kenmerken in het gebied. Daarnaast wordt ingegaan op de invloedsfactoren op de hoogwaterstand, wat echter meer het karakter heeft van achtergrondgegevens bij de probleemanalyse dan kenmerken van het studiegebied. In de verkenning worden de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van bodemontwikkeling, rivierafvoeren en zeespiegelstijging beschreven.

Betrokken partijen

De stuurgroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers. In de projectgroep hebben ambtelijke vertegenwoordigers zitting. In de verkenning is een overzicht opgenomen van de leden van de stuur- en projectgroep. Om een indruk te krijgen van de maatschappelijke reacties zijn twee symposia georganiseerd: een voor bestuurders en een voor vertegenwoordigers van belangengroeperingen. Hiervan is echter geen overzicht met de deelnemers opgenomen.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

In het rapport is een overzicht opgenomen van de maatregelen die voor het uitvoeren van de verkenning al gepland zijn en voor 2002 afgerond zijn. Deze 'geen spijt' maatregelen zijn vaak gestart vanuit andere doelen dan veiligheid en worden ingericht met als neven doel het bereiken van waterstandsverlaging. Voor de verkenning zijn drie alternatieven uitgewerkt. Elk alternatief kent dezelfde drie pakketten van maatregelen. Deze pakketten lopen uiteen van alleen buitendijkse maatregelen tot fors binnendijks ingrijpen. Het opnieuw doorstroombaar maken van de Biesbosch vormt het derde pakket. De pakketten kunnen gefaseerd worden ingevoerd, waardoor de mate van ingrijpen en daarmee de impact van rivierverruiming toeneemt. Elk pakket is gesplitst in twee groepen van maatregelen. Of een maatregel daadwerkelijk moet worden uitgevoerd is mede afhankelijk van het pakket van het alternatief.

Effecten

De pakketten van maatregelen zijn getoetst op de volgende aspecten: veiligheid, natuur, duurzaamheid, landschap & cultuurhistorie, gevolgen voor het huidig gebruik en kosten. Hierin komen de thema's natuur en landschap duidelijk naar voren. In het aspect 'gevolgen voor het huidig gebruik' komen de andere drie categorieën naar voren. Hier wordt o.a. gekeken naar de effecten voor 'landbouw, recreatie, wonen & werken', 'scheepvaart & onderhoudsbaggerwerk', 'grondwater' en 'regionaal waterbeheer'. Bij de beoordeling op het aspect veiligheid wordt onder meer het effect van de maatregelen getoetst, oftewel het oplossingsgehalte (afname van de MHV in cm). Bij de kosten van de verschillende maatregelen is niets terug te vinden over de PRI-systematiek. Daarnaast geldt dat de verschillende pakketten niet op de baten worden vergeleken.

Over de afvoer van water vanuit de Rijn wordt vermeld dat dit op afzienbare termijn grote problemen in de Lek zal veroorzaken. Realistische oplossingsmogelijkheden zijn niet voorhanden, waardoor afvoer van extra water via de Waal de enige overblijvende strategie is. Ook de haalbaarheid komt voor een aantal pakketten impliciet naar voren bij het beschrijven van belangrijke bezwaren.

Over de betrokkenheid van actoren, hun verantwoordelijkheid en het draagvlak voor de verschillende pakketten wordt niets opgemerkt.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Voor ieder individuele maatregel is geanalyseerd welke procedures en regelingen van toepassing zijn. Hierbij is ook het juridische risico van de maatregelen onderzocht, wat weergegeven wordt door het aantal juridische knelpunten dat zich bij de maatregelen kan voordoen. Daarnaast is het juridisch instrumentarium bekeken, waarin gekeken is welke mogelijkheden de in voorbereiding zijnde wijziging op de Wro biedt met de Rijksprojectenprocedure (RPP) voor de realisatie van de voorgestelde maatregelen.

Tevens is nagegaan welke juridische procedures van toepassing zijn op de in de IVB uitgewerkte maatregelen. Het gaat hier om een beschrijving van wet- en regelgeving en niet om de te doorlopen procedures. Ook een beschrijving van m.e.r.-plichtige activiteiten, of de relatie met de m.e.r.-wetgeving ontbreekt. Tenslotte wordt in het advies een voorstel gedaan voor de inrichting en de samenwerking binnen het juridisch kader.

Bijzonderheden

- In het rapport zijn uitgangspunten opgesteld, waaraan het advies is getoetst.

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Vergroting van de afvoercapaciteit en berging van de benedenloop van Rijn en Maas; Bestuurlijk advies aangeboden aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat door de Stuurgroep Integrale Verkenning Benedenrivieren*. Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland. Hoofdrapport en Bijlage. Rotterdam: 2000.

Ruimte voor Rijntakken (RvR)

Probleemanalyse

De hoogwaters van 1993 en 1995 hebben duidelijk gemaakt dat beschermende maatregelen tegen overstroming van de grote rivieren meer dan ooit nodig zijn en hebben geleid tot het Deltaplan Grote Rivieren. Onder invloed van deze hoogwaters zal de maatgevende afvoer bij Lobith verhoogd worden van 15.000 naar ongeveer 16.000 m³/s, wat overeenkomt met een stijging van 20 tot 30 cm. Dit maakt maatregelen om het afgesproken veiligheidsniveau te handhaven, noodzakelijk. Het advies richt zich op oplossingen voor een maatgevende afvoer van 16.000 m³/s. de planperiode loopt tot 2015. Daarnaast moet rekening worden gehouden met een mogelijk stijging van de maatgevende afvoer als gevolg van klimaatveranderingen. Volgens scenario's voor klimaatveranderingen zouden de maatgevende afvoeren van de Rijn aan het einde van de 21^e eeuw rond de 18.000 m³/s kunnen liggen.

Verhoging van de MHW, met een nieuwe ronde dijkversterking, betekent een verdere stap in de al lang lopende spiraal van dijkverhoging, met steeds rampzaliger gevolgen in geval van een dijkdoorbraak. Rivierverruiming is een alternatief dat op de lange termijn een meer duurzame veiligheid tot stand brengt, doordat waterstanden bij stijgende afvoeren niet verder toenemen.

Het advies is aangeboden aan de staatssecretaris van V&W. Zij is voorzitter van de Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren en beslist in overleg met de stuurgroep welk programma voor verdere uitwerking aan de Ministerraad zal worden voorgesteld en wat dit inhoudt.

Studiegebied

Het RvR-gebied begint bij de Duitse grens en eindigt bij de benedenrivieren (studiegebied IVB) en het IJsselmeer (studiegebied WIN). In het advies is een kaart van het studiegebied opgenomen, net als van de samenhang met IVB, IVM en WIN. Om de problematiek hanteerbaar te maken, is het gebied in trajecten ingedeeld.

Bij de afweging van de verschillende mogelijke maatregelen wordt een korte beschrijving gegeven van de gebruiksfuncties en gebiedswaarden van het studiegebied en de relatie van het advies op deze kenmerken.

In het advies worden kort mogelijke maatregelen die in Duitsland genomen kunnen gaan worden, genoemd. Omdat de uitwerking van deze maatregelen op de waterstanden in Nederland nog onduidelijk is, ontbreekt een daadwerkelijke omschrijving van deze maatregelen. Tevens worden andere ontwikkelingen, met name op het gebied van beleid, aangestipt.

Betrokken partijen

In het advies is de organisatiestructuur van het project opgenomen. De bestuurlijke begeleidingsgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. In het advies is de samenstelling van deze stuurgroep opgenomen. Een ambtelijke begeleidingsgroep, waarin dezelfde overheden vertegenwoordigd zijn, adviseert de stuurgroep. Tevens is er een projectteam en een klankbordgroep, waarvan de samenstelling niet in het advies is opgenomen. Aan de hand van de notitie *Stand van zaken Ruimte voor Rijntakken* zijn voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor overheden, burgers en belangengroeperingen. Schriftelijke adviezen en reacties zijn gevraagd en verzameld, waar de bestuurlijke begeleidingsgroep een standpunt heeft ingenomen. Hiervan is een overzicht opgenomen in de *Nota van reacties en commentaar*. Het gaat echter om reacties op een notitie, waarin al ideeën en mogelijke maatregelen zijn opgenomen en niet om een daadwerkelijke inhoudelijke betrokkenheid, waarin belanghebbenden de ideeën en maatregelen mede richting geven dan wel bepalen.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

In de notitie *Stand van zaken Ruimte voor Rijntakken* wordt beschreven dat er van uitgegaan is dat met de rivierverruimende maatregelen een verlaging van ca. 30 cm van de MHW's in het hele studiegebied

wordt bewerkstelligd. Hiervoor zijn drie alternatieven opgesteld, die staan voor drie verschillende invalshoeken: herinrichting zoveel mogelijk binnen de huidige EHS-begrenzings; grootschalige herinrichting; grootschalige herinrichting m.u.v. uiterwaarden met hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Hieraan is een vierde invalshoek toegevoegd, waar de kosteneffectiviteit centraal staat. Daarnaast zijn een vijftal typen maatregelen opgesteld. In de drie alternatieven zijn vervolgens net zolang maatregelen geselecteerd totdat de waterstand in het gehele gebied aan de doelstelling voldeed. Hierdoor zijn per alternatief maatregelpakketten opgesteld.

Effecten

De effecten van de alternatieven zijn getoetst op de veiligheid, waar o.a. de waterstandsverlaging oftewel het oplossingsgehalte, per traject naar voren komt. Ook is hier gekeken naar de effecten voor de bodemontwikkeling en de morfologie. Tevens zijn de effecten op overige maatschappelijke belangen onderzocht, waar onderscheid is gemaakt naar effecten voor de landbouw, natuur, landschap & cultuurhistorie, wonen & werken, recreatie, scheepvaart, grondwater binnendijks, grondverwerking en de kosten. Hierin zijn de onderscheiden thema's duidelijk te herkennen. Over de PRI-systematiek wordt echter niet gesproken.

De alternatieven zelf zijn niet getoetst op de kosteneffectiviteit. Er is echter wel een vierde alternatief opgesteld waar kostenoptimalisatie centraal staat en de maatregelen geselecteerd zijn die de meeste waterstandsdeling opleveren tegen de minste kosten. Hierdoor ontstaat er eveneens een beeld van de kosteneffectiviteit van de maatregelen.

Een beoordeling van de alternatieven op de overige criteria, zoals draagvlak, betrokken partijen, haalbaarheid en realisatie ontbreekt.

Reacties van derden

Een van de rapporten, waaruit het advies bestaat, is de *Nota van reacties en commentaar*. Hierin is per persoon of organisatie een samenvatting van de schriftelijke reactie op de notitie *Stand van zaken Ruimte voor Rijntakken* opgenomen, gevolgd door een kort commentaar namens de Bestuurlijke begeleidingsgroep.

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Het advies RvR heeft, net als IVB, mede tot doel om te onderzoeken of er inhoudelijk, bestuurlijk-maatschappelijk en juridisch voldoende perspectief is op een pakket rivierverruimende maatregelen. Tevens wil ze bijdragen aan de besluitvorming over de programmering van maatregelen en de te volgen wettelijke procedures voor planvorming en uitvoering. In het advies wordt dan ook stilgestaan bij het juridisch instrumentarium en worden korte aanbevelingen gedaan om dit instrumentarium te versterken. De bestuurlijke begeleidingsgroep doet eveneens aanbevelingen over de verder te volgen procedure. Ze stelt voor dat het regionaal bestuurlijk overleg startnotities opstelt per riviertak en voor de deltakop. Het gaat hier dan ook om een beschrijving van de procedure voor het project en niet om de te doorlopen wettelijke procedures. Ook wordt vermeld dat het regionaal bestuurlijk overleg elk besluit in concept voorbereidt, waarvoor zij per traject een trajectcommissie instelt die binnen een aantal randvoorwaarden een trajectplan/MER voorbereidt. Er wordt echter niet inhoudelijk op de m.e.r-wetgeving ingegaan. Het blijft onduidelijk wie het bevoegd gezag is, voor welke alternatieven, maatregelen of trajecten een MER opgesteld zal moeten worden.

Bijzonderheden

- Het gehele advies is opgebouwd uit vier rapporten (zie hieronder).

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Advies Ruimte voor Rijntakken*.

Het advies bestaat uit de volgende rapporten:

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Advies van de Bestuurlijke Begeleidingsgroep*

-
- Ruimte voor rijntakken aan de voorzitter van de Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren, mevrouw J.M. de Vries, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Arnhem: 2000.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Nota van reacties en commentaar; bij de notitie Stand van zaken Ruimte voor Rijntakken. Arnhem: 2000.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Stand van zaken Ruimte voor Rijntakken. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland. Arnhem: 1999.*
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Ruimte voor Rijntakken; samenvatting stand van zaken. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland. Arnhem: 1999.*

De Zaan

Probleemanalyse

Het project Vaart in de Zaan! is door V&W als verkenning opgenomen in het MIT 1998-2002. Het rapport is geschreven als afronding van de verkenningfase ten behoeve van promotie naar de planstudiefase.

Problemen rond vaarweg De Zaan doen zich voor door de schaalvergroting in de binnenvaart. De bevaarbaarheid van de Zaan neemt af, waardoor grotere typen binnenvaartschepen de Zaan niet onbelemmerd kunnen bevaren. Problemen doen zich voor op de volgende gebieden: door krappe bedieningstijden van sluis en (spoor)bruggen ontstaat oponthoud; door het dichtslibben van de Zaan en haar zijgeulen ontstaat onvoldoende diepgang voor (grotere) binnenvaartschepen; de afmeting van de Wilhelminasluis in Zaandam belemmert de doorvaart als gevolg van onvoldoende breedte en diepte; en de bruggen in de Zaan belemmeren de doorvaart als gevolg van een beperkte breedte en waterdiepte. Een verbetering van de bevaarbaarheid van de Zaan is niet eenvoudig te realiseren door de gedeelde verantwoordelijkheid wat betreft beheer en eigendom. De Zaan verbindt Rijkswaerwater met provinciaal vaarwater. Het nautisch en technisch vaarwegbeheer van de Zaan berust bij de gemeente Zaanstad. De in de Zaan gelegen Wilhelminasluis is in eigendom en beheer bij het Hoogheemraadschap Uiterwarende Sluizen.

Studiegebied

In de verkenning is zowel een figuur van de Zaan als van de ligging van de Zaan in het basisnet voor de beroepsvaart opgenomen. Kenmerken van de Zaan komen naar voren in een beschrijving van de betekenis van de Zaan. Zo is de Zaan de belangrijkste vaarroute voor de beroepsvaart tussen het Noordzeekanaal, de Zaanstreek en de Kop van Noord-Holland en hebben veel bedrijven zich, in verband met de aan- en afvoer van goederen, langs de Zaan gevestigd. Tevens wordt het huidige gebruik van de Zaan weergegeven in vervoerd tonnage en in laadvermogen. Ook wordt ingegaan op het toekomstige gebruik van de Zaan, waarbij zowel ingegaan wordt op het toekomstig gebruik bij een onbelemmerde doorvaart en een toekomstbeeld gegeven wordt indien er maatregelen uitblijven. Tenslotte zijn er ramingen gegeven van het aantal vervoerde containers in 2005 en 2015.

Betrokken partijen

Door de vele kruisende bruggen van gemeente, provincie, RWS en NS hebben vele partijen belangen rond de Zaan. Bij het opstellen van het Plan van Aanpak en de verkenning zijn dan ook diverse partijen betrokken; de gemeente Zaanstad, de gemeente Wormerland (vanaf 1998), de provincie Noord-Holland, RWS directie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Uiterwarende Sluizen, de ondernemersorganisatie voor logistiek en transport en de Kamer van Koophandel. Daarnaast hebben een groot aantal bedrijven deelgenomen aan overleg voor het economisch onderzoek, het plan van aanpak en de verkenningnotitie. Om welke en hoeveel bedrijven het gaat en wat hun bijdrage is geweest en wat vervolgens met deze bijdragen is gedaan wordt echter niet duidelijk.

In de verkenning is geen stakeholderanalyse uitgevoerd. Probleemeigenaren worden daarentegen wel beschreven.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

Voor de verkenning naar de oplossing zijn zeven alternatieven beschouwd, variërend van 'niets doen' tot 'niet de vaarweg, maar het wegennet verbeteren' en verschillende varianten om 'de Zaan' te verbeteren. Na beoordeling is vervolgens de meest voor de hand liggende variant uitgewerkt in twee ontwikkelingsvarianten, een midden en een maximum variant. Na een uitvoerigere beoordeling van beide ontwikkelingsvarianten is een voorkeursvariant opgesteld.

Effecten

De zeven alternatieven zijn beoordeeld op economische effecten, verkeer en vervoer, milieu, kosten, draagvlak en (politieke) haalbaarheid. Bij het berekenen van de kosten komt niet naar voren dat gebruik is gemaakt van de PRI-systematiek. Wat betreft het milieu wordt niet geheel duidelijk wat hier precies onder verstaan wordt. Wel wordt er voor enkele alternatieven over effecten op de flora en fauna gesproken, waardoor aangenomen wordt dat het gaat om het thema natuur. Daarnaast wordt in enkele varianten ook gesproken over effecten voor de waterhuishouding, de bodemgesteldheid en de waterkwaliteit. Tevens er bij de beoordeling van een aantal alternatieven impliciet ingegaan op het oplossingsgehalte. Zo zijn een aantal alternatieven geen optie omdat ze geen of nauwelijks effect hebben op het probleem of alternatieven zijn geschikt omdat de bevaarbaarheid uitstekend wordt. Tenslotte wordt er bij de beoordeling van de alternatieven beschreven welke partijen voor of tegen zijn, waaruit een aantal betrokken actoren af te leiden is. De thema's natuur en woon- en leefmilieu zijn niet terug te vinden in de verkenning.

Bij de beoordeling van de ontwikkelingsvarianten wordt ingezoomd op de economische effecten, waar met name ingegaan wordt op de te vervoeren volumes en de effecten voor de werkgelegenheid.

Bij zowel de beoordeling van de alternatieven als van de ontwikkelingsvarianten wordt niet ingegaan op de kosteneffectiviteit, de baten, de verantwoordelijkheid van partijen, en de realisatiekans.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Hoewel het een verkenning van een vaarweg betreft, wordt er in het rapport wel ingegaan op de mogelijkheden om de oplossingen binnen huidige streekplankaders en bestemmingsplannen uit te voeren. Tevens is onderzocht of de verschillende te ondernemen activiteiten m.e.r-plichtig zijn, wat niet het geval is.

Bijzonderheden

- De verkenning is uitgevoerd door de provincie Noord-Holland. RWS is wel bij het project betrokken.

Titel verkenningenrapport

Provincie Noord-Holland, *Vaart in de Zaan!; Verkenningenrapport verbetering vaarweg de Zaan*.
Haarlem: 2000.

Waterhuishouding in het Natte Hart (WIN)

Het Natte Hart bestaat uit meerdere watersystemen die met elkaar samenhangen: IJsselmeer, Markermeer, Randmeren, Amsterdam-Rijnkanaal en Noordzeekanaal. Het project richt zich op het in beeld brengen van waterhuishoudkundige oplossingen in het Natte Hart en is uitgevoerd in 2000.

Probleemanalyse

Als gevolg van klimaatveranderingen en bodemdaling kunnen problemen in het Natte Hart en elders in Nederland bijna niet uitblijven. Zeespiegelstijging, een ander neerslagpatroon en een veranderende aanvoer van de grote rivieren ('s winters meer water en 's zomers minder) kunnen leiden tot problemen op het gebied van veiligheid, wateroverlast en watertekort. Nu al blijkt in het IJsselmeergebied dat het winterstreefpeil moeilijk realiseerbaar is. Met het huidige peilbeheer en de bestaande infrastructuur is afvoer onder vrij verval in de loop van deze eeuw niet meer mogelijk. Het streefpeil in de kanalen is beter te handhaven, maar bij extreme omstandigheden blijkt de afvoercapaciteit bij IJmuiden niet voldoende om het peil te beheersen. Hoogwater in kanalen en meren leidt tot afwateringsproblemen en daarmee tot wateroverlast in de regio's. Het huidige waterkwantiteitsbeheer dient dan ook kritisch tegen het licht gehouden te worden en het voorbereiden van de waterhuishouding in het Natte Hart op de toekomst is noodzakelijk. Het project richt zich op het in beeld brengen van waterhuishoudkundige oplossingen. Ook onderzoekt het project de mogelijkheden voor een natuurlijker peilverloop in het IJsselmeergebied.

De nota is opgesteld door de directies van het IJsselmeer gebied, Noord-Holland, Utrecht en RIZA, de afweging of zij daadwerkelijk verantwoordelijk voor het probleem zijn en daarmee of het een probleem van RWS is, ontbreekt.

Studiegebied

In het rapport wordt beschreven waaruit het Natte Hart bestaat: IJsselmeergebied (IJsselmeer, Markermeer en Randmeren), het Noordzeekanaal en het Amsterdam-Rijnkanaal. Bij deze beschrijving wordt tevens aangegeven waar het Natte Hart haar water aan- en afvoert in zomer en winter. Tevens is een kaart van het gebied opgenomen in het rapport. Kenmerken van het Natte Hart komen naar voren in een beschrijving van de gebruikersvormen van de meren en de kanalen (o.a. scheepvaart, winning van water voor drinkwatervoorziening, visserij, waterafvoer, natuur en recreatie)

Toekomstige ontwikkelingen zijn weergegeven door een beschrijving van wat er bij ongewijzigd beleid gebeurt. Hier komen o.a. verwachte waterstanden voor 2100 in natte, gemiddelde en droge jaren naar voren.

Betrokken partijen

In het rapport wordt beschreven dat de studie tot stand is gekomen via een interactief proces waarin door RWS samengewerkt is met verschillende overheden, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Ook wordt beschreven dat het modelinstrumentarium WINBOS in samenspraak met alle betrokken waterbeheerders en gebruikers ontwikkeld is (zie ook hieronder) en dat de oplossingsrichtingen voor de lange termijn grotendeels voortgekomen zijn uit bijeenkomsten met deelnemers van alle betrokken partijen. Nergens wordt echter besproken welke andere partijen bij het project betrokken zijn.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

Onderscheid wordt gemaakt tussen oplossingsrichtingen voor de kanalen en voor de meren. Deze zijn vervolgens gecombineerd tot drie oplossingsrichtingen voor het Natte Hart: water direct afvoeren, water verticaal bergen en water horizontaal bergen. Elke oplossingsrichting is uitgewerkt tot een strategie, bestaande uit een combinatie van bij elkaar passende maatregelen en een aantal aannames.

Effecten

De effecten en de kosten van de strategieën zijn bepaald met een beslissingsondersteunend systeem, het WINBOS-instrumentarium. De effecten worden beoordeeld op vier hoofdcriteria met elk hun eigen sub- en subsubcriteria: toetsing aan doelstellingen WIN, beleid & overig, kosten en overige effecten functies. In deze laatste categorie komen de thema's natuur, landschap en economie naar voren. In het aspect toetsing aan de WIN-doelstellingen komt de veiligheid en daarmee het thema woon- en leefmilieu aan de orde. Bij de beoordeling komen wel aspecten als wateroverlast, watervoorziening en afwatering naar voren. Dit zijn echter niet de criteria of aspecten die bij het onderscheiden thema bodem en water horen. De totale maatschappelijke kosten per strategie zijn berekend, zonder "vooruit te lopen op een kostenverdeling tussen betrokken partijen". Hierbij is gebruik gemaakt van de PRI-systematiek. Ook het draagvlak van de verschillende strategieën ontbreekt, net als een berekening van de baten van elk alternatief en de kosteneffectiviteit. Voor elke strategie volgt na de beoordeling een samenvatting/conclusie, waar afhankelijk van de strategie kort wordt ingegaan op het oplossingsgehalte, de haalbaarheid en/of de realiseerbaarheid.

Reacties van derden

Als afronding van het project WIN worden voor alle betrokken partijen in het najaar van 2000 bijeenkomsten georganiseerd. Gevraagd wordt te reageren op de eindnota WIN, in samenhang met de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw. Deze resultaten worden verwerkt in een aparte Reactienota. Reacties zijn als zodanig dan ook niet in het verkenningenrapport opgenomen.

Bestuurlijk-juridische paragraaf

-

Bijzonderheden

- In het rapport is een beschrijving van de randvoorwaarden en uitgangspunten opgenomen om de speelruimte te bepalen waar de oplossingsrichtingen aan moeten voldoen.
- In het rapport is een overzichtstabel opgenomen met de scores van elke strategie op de verschillende criteria.
- Na beoordeling van de strategieën wordt een voorkeursstrategie opgesteld, die omschreven wordt als 'meegroeien met de zee'. Ook hiervan worden de consequenties beschreven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen consequenties voor het waterbeheer en consequenties voor inrichting en gebruik. Op basis van de lange termijn verkenning is tenslotte een aantal geen-spijt-maatregelen opgesteld voor de korte termijn (2025), welke passen binnen de voorkeursstrategie.

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Waterhuishouding in het Natte Hart; WIN-strategie als leidraad voor toekomstige waterkwantiteitsbeheer van het Natte Hart*. Eindnota. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directies IJsselmeer gebied, Noord-Holland, Utrecht en RIZA. Lelystad: 2000.

Flessenhals Nijmegen

Probleemanalyse

Bij de presentatie van de adviezen Ruimte voor Rijntakken en IVB heeft de staatssecretaris een discussienotitie Ruimte voor de Rivier verspreid. In haar presentatie en in de discussienota heeft ze gewezen op de cruciale rol die de flessenhals bij Nijmegen speelt bij de mogelijkheden om hoge rivierafvoeren door rivierverruiming op te vangen. Naar aanleiding hiervan is er overleg geweest tussen de gemeente Nijmegen en de staatssecretaris, waar de afspraak gemaakt is gezamenlijk een quick scan uit te voeren naar de noodzaak en mogelijkheden voor maatregelen ter hoogte van Nijmegen.

Naar aanleiding van de hoge rivierafvoeren van 1993 en 1995 wordt de Maatgevende Hoogwater Afvoer (MHA) bij Lobith in 2001 verhoogd van 15.000 m³/s naar 16.000 m³/s. Dit komt overeen met een gemiddelde toename van de norm-waterstand van 25 tot 30 cm. Op basis van huidige inzichten in de effecten van klimatologische veranderingen moet rekening gehouden worden met een MHA deze eeuw bij Lobith van 18.000 m³/s.

Nijmegen vormt een flessenhals in de Waal: door de bebouwing op beide oevers is het winterbed 300 meter breed ten opzichte van gemiddeld 1000 meter. Hierdoor halveert binnen 1,5 km het beschikbare doorstroomprofiel. Als bij Lobith de norm-afvoer toeneemt tot 18.000 m³/s stijgt bij Nijmegen bij een evenredige afvoerverdeling de norm-waterstand met 70 cm ten opzichte van de MHA in 2001. Indien de flessenhals bij Nijmegen blijft bestaan kan een extra afvoer van 1.200 m³/s over de Waal niet zonder binnendijkse maatregelen worden opgevangen. Mogelijkheden voor deze binnendijkse maatregelen zijn grootschalige dijkverlegging bij Ooijpolder, Beuningen en verder benedenstrooms en grootschalige vergravingen van uiterwaarden op het traject Lobith – Tiel. Deze grootschalige maatregelen kunnen voorkomen worden als door verruiming van de flessenhals bij Nijmegen de waterstanden daar met 20 tot 50 cm afnemen. Een dergelijke verruiming maakt het rendement van benedenstrooms uitgevoerde rivierverruiming groter en zorgt er tevens voor dat er in de toekomst meer rek in het systeem aanwezig blijft.

Studiegebied

De verkenning richt zich op de flessenhals bij Nijmegen. Eigenschappen van het studiegebied zijn niet weergegeven. In het rapport worden de maatregelen beschreven, die gepland zijn direct bovenstrooms van Nederland. Voor Nederland zijn met name de ontwikkeling van vier retentiegebieden in Duitsland van belang. Ook worden de plannen voor een VINEX-wijk bij Nijmegen, de Waalsprong, beschreven.

Betrokken partijen

De rapportage is opgesteld door een Kernteam Quick Scan Nijmegen, bestaande uit medewerkers van RWS directie Oost-Nederland, Gemeente Nijmegen, Polderdistrict Betuwe en de Provincie Gelderland. Over andere betrokken partijen wordt niets vermeld.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

Rivierverruiming bij Nijmegen moet een oplossing geven voor een extra afvoer van 1.200 tot 2.000 m³/s over de Waal. Voor de Quick Scan zijn de mogelijkheden onderzocht van zomerbedverbreding, dijkteruglegging en het maken van bypasses.

Ook is er gekeken naar rivierverruiming benedenstrooms bij Nijmegen om gevolgen voor de aan te leggen VINEX-wijk te verminderen. Om de opstuwings voor Nijmegen te neutraliseren is een zeer ingrijpende rivierverruiming beneden- en ook bovenstrooms van Nijmegen nodig. Een andere mogelijkheid is de afleiding van afvoer om de VINEX-lokatie met een bypass te noorden van de A15 of door af te stromen op de Linge. Beide opties bieden geen oplossing, waardoor ze in het kader van de Quick scan niet verder verkend zijn.

De mogelijkheden voor de verruiming van de flessenhals bij Nijmegen zijn verkend in de vorm van drie oplossingsrichtingen. De maatregelen voor elk van deze oplossingsrichtingen zijn gelegen binnen het gebied van de Waalsprong: 'dijkverlegging Veur-Lent', 'bypass Landschapszone' en 'bypass Noord'.

Effecten

De nadruk bij de beoordeling van de oplossingsrichtingen ligt op de daling van de waterstand bij Nijmegen (het oplossingsgehalte), de duurzaamheid van de verkregen bescherming, de ruimtelijke consequenties en de financiële consequenties. De beoordeling op het woon- en leefmilieu komt naar voren in de ruimtelijke consequenties. Hierin komt eveneens de invloed op de thema's bodem & water en landschap naar voren. De gevolgen voor bodem en water komen ook naar voren bij een beoordeling van de waterhuishouding voor elke oplossingsrichting. Beoordelingen op de effecten voor de natuur en de economie ontbreken en zijn ook niet terug te vinden in een van de wel onderscheiden effecten. De financiële kosten worden beoordeeld op de kosten (kosten oplossingsrichting, kosten aanvullende maatregelen en totale kosten) en de uitgespaarde maatregelen (de baten). Over de PRI-systematiek wordt echter niet gesproken. Tevens is de waterstandsverlaging afgezet tegen de totale kosten (de kosteneffectiviteit).

Een beoordeling van de oplossingsrichtingen op het draagvlak, de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van actoren, de haalbaarheid en de realisatie ontbreekt in het rapport.

In de verkenning worden de oplossingsrichtingen eveneens beoordeeld op de gevolgen voor de Waalsprong (zie bijzonderheden). Hierbij wordt o.a. gekeken naar het al dan niet voldoen aan de VINEX-taakstelling, de gevolgen voor de bestaande bebouwing en infrastructuur en zoekruimte voor eventuele compensatie.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

In het plan worden voor elk van de drie oplossingsrichtingen de planaanpassingen en de juridische consequenties beschreven. Dit kan opgevat worden als een beschrijving van de juridische risico's. Op wet- en regelgeving en de overige onderdelen van een bestuurlijk-juridische paragraaf wordt niet ingegaan.

Bijzonderheden

- De situatie wordt complexer door de plannen voor een VINEX-wijk, de Waalsprong, bij Nijmegen aan de overkant van de Waal. Dit vormt dan ook een belangrijk criterium om de oplossingsrichtingen te beoordelen.

Titel verkenningenrapport

Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland, Gemeente Nijmegen, Polderdistrict Betuwe en Provincie Gelderland, *De flessenhals bij Nijmegen: Quick scan naar nut, noodzaak en mogelijkheden voor rivierversmalling ter hoogte van de rivierversmalling bij Nijmegen, voor de lange termijn*. Arnhem, Elst, Nijmegen, 2000.

Verkenning Lauwersmeergebied

Probleemanalyse

Om het overstromingsrisico en de negatieve invloed van zout water op de landbouw te beperken zijn er in de loop der eeuwen dijken aangelegd en estuaria ingepolderd. Geleidelijke overgangen tussen zoet en zout water en de daarbij behorende habitats zijn daarmee langs de (Noord-)Nederlandse kust sterk in aantal en in omvang teruggelopen. De huidige situatie, met abrupte overgangen tussen zout en zoet, heeft geleid tot het verdwijnen van een groot areaal brakwaterhabitat en brakwatersoorten. Tevens is de vistrek achteruitgegaan, vertonen vissen huidziekten en is de positieve werking van zoet-zoutovergangen op de waterkwaliteit verloren gegaan. Het verleggen van de zoetwaterlozingspunten richting zee heeft ook gevolgen gehad voor de zoutverdeling in de Waddenzee. Er zijn aanwijzingen dat dit gevolgen heeft voor de ecologie van delen van het Waddengebied, bijvoorbeeld voor de geschiktheid van het gebied voor kokkels en zeegras.

In diverse rijksnota's en ander beleidsdocumenten wordt op deze nadelige gevolgen gewezen en is het voornemen vastgelegd om geleidelijke zoet-zoutovergangen te herstellen. In het Waddengebied is het Lauwersmeer een van de belangrijkste kandidaat-locaties voor herstel van een zoet-zoutovergang.

De studie heeft het karakter van een verkenning van mogelijkheden en is onderverdeeld in twee delen.

In het eerste deel wordt ingegaan op de effecten van zoet water op de Waddenzee, gevolgd in het tweede deel door de mogelijkheden van een zoet-zoutovergang in het Lauwersmeer.

Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland heeft Iwaco BV de opdracht gegeven om de verkenning uit te voeren. Hiermee wordt echter niet aangegeven of RWS daadwerkelijk eigenaar van het probleem is.

Studiegebied

De verkenning heeft betrekking op het Waddengebied. Het gaat over de gevolgen van zoetwaterlozingen in het Waddengebied als geheel en over de mogelijkheden van het herstellen van een geleidelijke zoet-zoutovergang in het Lauwersmeer in het bijzonder. In het rapport is een overzichtskaart opgenomen van het Lauwersmeergebied.

In de verkenning wordt ingegaan op de lozingen van zoet water op de Waddenzee (o.a. scenario's en effecten). Hiermee wordt echter dieper ingegaan op de achtergronden van het probleem en niet zozeer op de kenmerken van de Waddenzee.

Toekomstige ontwikkelingen worden beschreven aan de hand van de autonome ontwikkelingen van de afvoer naar de Waddenzee. Hierbij ingegaan op verwachte veranderingen (o.a. klimaatverandering, bodemdaling en functiewijzigingen in het achterland) en de gevolgen hiervan voor beleid en beheer. Ook wordt ingegaan op het waterbeheer in het IJsselmeer, waterbeersingsplannen en het afvoerregime.

Betrokken partijen

Iwaco BV heeft in opdracht van RWS directie Noord-Nederland de verkenning uitgevoerd, waarbij de expertise van derden belangrijk is geweest. Hierbij gaat het met name om verschillende modelberekeningen en het beschikbaar stellen van gegevens. Tevens zijn een aantal interviews gehouden met beheerders in het gebied (provincies, waterschappen, ministeries en terreinbeheerders) om te inventariseren hoe zij aankijken tegen de problematiek van bodemdaling, klimaatverandering en veranderende functies in het gebied.

Om een richting te geven aan de uit te werken scenario's is een workshop gehouden met deskundigen en belangstellenden.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

In het eerste deel worden drie scenario's onderscheiden voor de lozing van zoetwater op de Waddenzee: de huidige situatie, spreiding en concentratie van zoetwaterlozing in de Waddenzee. Ook in fase 2 zijn drie scenario's geformuleerd, die zich richten op de mogelijkheden van een geleidelijke zoet-zoutovergang in het Lauwersmeer. Het gaat om een minimaal scenario 'Marnewaard', een gemiddeld

scenario 'Oostmahorn' en een maximaal scenario 'Lauwerszee'. In beide fasen gaat het dus om een drietal scenario's, welke niet verder uitgewerkt worden in maatregelpakketten.

Effecten

De uitkomsten van de drie scenarioberekeningen uit fase 1 leveren gegevens over de zoutverdeling onder verschillende lozingsomstandigheden. Op basis van deze gegevens worden uitspraken gedaan over ecologische effecten van de scenario's voor het Waddengebied. Daarnaast is gedetailleerder gekeken naar de effecten voor het Lauwersmeer. Aan de hand van beleidsnotities zijn streefbeelden geformuleerd, waaruit criteria met een of meer te beoordelen aspecten zijn afgeleid. Het gaat om de criteria: zoetwatertoevoer (hydrologie), morfologie, biotisch perspectief en waterkwaliteit. Hierin zijn de categorieën bodem & water en natuur terug te vinden.

De effecten waar de scenario's uit fase twee op zijn beoordeeld, zijn: waterbeweging & zoutverdeling, effecten op ecotopen, vogels & vissen, effecten op natuurwaarden en overige aspecten (veiligheid, sedimentatie & erosie en stratificatie). Daarnaast wordt gekeken naar de gevolgen voor de gebruiksfuncties van het Lauwersmeer, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen: berging van het gebied, recreatie, beroepsscheepvaart & watersport, visserij, landbouw, riet- & hout-productie, infrastructuur & woningbouw, militair terrein en volksgezondheid. De vijf onderscheiden thema's zijn, met uitzondering van het thema landschap, hierin terug te vinden. Op andere effecten zijn de scenario's niet beoordeeld.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

In de verkenning is niets over een bestuurlijk-juridische paragraaf opgenomen.

Bijzonderheden

- In de verkenning zijn veel aspecten op een vrij technische manier beschreven;
- De verkenning is onderverdeeld in twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de effecten van zoet water op de Waddenzee, gevolgd door de mogelijkheden van een zoet-zoutovergang in het Lauwersmeer in het tweede deel. In beide delen zijn verschillende scenario's opgesteld en beoordeeld.

Titel verkenningenrapport

Iwaco, *Verkenning Lauwersmeergebied; Eindrapportage*. In opdracht van: Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland. Groningen: 2001.

Verkenning Vaarweg Amsterdam-Harlingen

Probleemanalyse

Eind jaren '90 ontving de minister van V&W vanuit de maatschappij het signaal dat (gedeeltes van) de vaarweg op het traject tussen Amsterdam en Harlingen niet meer aan de eisen of wensen van de tijd zou voldoen. Er werd getwijfeld aan de technische staat van de Lorentzsluizen gezien de ouderdom van het complex, er zouden te lange wachttijden voor de scheepvaart zijn bij het passeren van de Lorentzsluizen en de scheepvaart zou fysieke beperkingen ondervinden voor de gewenste diepgang op het traject. In de verkenning is de aanwezigheid van huidige of toekomstige verkeers- en vervoersproblemen onderzocht. Hiervoor is een beoordelingskader opgesteld waarin zichtbaar wordt, waar zich op de vaarweg knelpunten voordoen, welk aspect het betreft en wat het belang van het knelpunt is. Op basis van toetsing aan dit kader wordt geconcludeerd dat er op de vaarweg zowel nu als tot 2020 problemen (te verwachten) zijn. Niet elke negatieve beoordeling betekent dat er maatregelen nodig zijn. Een inschatting van de aard en de omvang van het knelpunt speelt hierin een belangrijke rol. Uiteindelijk blijven er drie locaties in de vaarweg over, die van voldoende belang zijn om als knelpunt aangeduid te worden: de Stevinssluis, welke in de verkenning niet verder mee wordt genomen, de Lorentzsluizen en de vaarweg Boontjes. Voor elk van deze knelpunten wordt vervolgens beschreven, waaruit het knelpunt bestaat (aard, omvang en oorzaak) en wat de consequenties zijn van het niet oplossen van het knelpunt. Daarnaast wordt vermeld dat de probleemeigenaar voor de knelpunten beschreven wordt. Bij de daadwerkelijk beschrijving van de knelpunten is deze echter nauwelijks terug te vinden. Het directoraat-generaal Goederenvervoer heeft via het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat aan de regionale directie IJsselmeergebied gevraagd de verkenning uit te voeren.

Studiegebied

De vaarweg Amsterdam-Harlingen bestaat grofweg uit de scheepvaartverbindingen tussen het westen van Nederland en de haven van Harlingen, met daaraan gekoppeld de toegang voor de zeescheepvaart. In de verkenning is daarnaast een concrete omschrijving van de belangrijkste verbindingen en vaargeulen in het gebied opgenomen alsmede een overzichtskaart van het studiegebied. Ook wordt aangegeven samen met de reden waarom, welke verbindingen/projecten niet in de analyse zijn meegenomen. In de verkenning wordt een beschrijving van de eigenschappen van het studiegebied gegeven, waar ingegaan wordt op de waterhuishouding, nautische kenmerken van de vaarwegen, verkeer en vervoer met zowel wegverkeer als binnenvaart, kustvaart, visserij & recreatievaart en overige economische belangen. Hierbij wordt zowel ingegaan op de huidige als op de toekomstige situatie. Daarnaast is een beschrijving van de functies van het IJsselmeer, Markermeer en Waddenzee in de verkenning opgenomen.

Betrokken partijen

Voor de uitvoering van de verkenning is een projectgroep samengesteld met vertegenwoordigers van de directie IJsselmeergebied, de directie Noord-Nederland en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer. De resultaten van de sectorstudie verkeer en vervoer en de eerste inzichten in potentiële knelpunten zijn ter verificatie besproken met marktpartijen en brancheorganisaties. In de verkenning wordt echter niet duidelijk wat deze interviews hebben opgeleverd en wat er met de uitkomsten is gedaan.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

Voor de knelpunten van de Lorentzsluizen en de Boontjes worden verschillende oplossingsrichtingen beschreven. Deze oplossingsrichtingen worden (in een aantal gevallen onderverdeeld in opties, welke worden) onderverdeeld in varianten. De varianten kunnen als maatregelen worden gezien.

Effecten

De verschillende varianten voor beide knelpunten worden beoordeeld op de aspecten van het beoordelingskader, waaruit ook de knelpunten gefilterd zijn. Het beoordelingskader bestaat uit de

aspecten bereikbaarheid, veiligheid en efficiency met elk verschillende deelaspecten. Bij de beoordeling van de varianten is hier het aspect 'overig' aan toegevoegd met, afhankelijk van het betreffende knelpunt, de volgende categorieën: natuur & milieu, modal shift, zoutindringing en omgeving. Het thema economie komt terug in de aspecten bereikbaarheid en efficiency. In de aspecten natuur & milieu, zoutindringing en omgeving komen onderdelen uit de thema's bodem & water (morfologisch effect), natuur (o.a. planten- en diersoorten), landschap (beschermd dorpsgezicht) en woon- en leefmilieu (o.a. bestaande woningen) terug. In een enkel geval wordt bij de beoordeling van een alternatief ingegaan op het oplossingsgehalte of de realiseerbaarheid. Ook zijn de kosten, welke zijn bepaald conform de PRI-systematiek, en baten van de varianten ingeschat. Ten aanzien van de kosten-baten verhouding van de varianten worden wel conclusies getrokken, een overzicht met deze verhoudingen (verschil en/of quotiënt) ontbreekt. Elk knelpunt eindigt met een soort conclusie waarin de haalbaarheid van de alternatieven aan bod komt. Mededelingen over betrokken actoren, hun verantwoordelijkheden en het draagvlak van de verschillende alternatieven ontbreken.

Reacties van derden

De verkenning wordt aan belanghebbenden toegezonden met het verzoek om een reactie. Deze reacties worden gebundeld in een Nota van Commentaar.

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Het gaat om een vaarweg verkenning, een bestuurlijk-juridische paragraaf is dan ook niet van toepassing. In de verkenning wordt dan ook niets vermeld over de inhoud van deze paragraaf.

Bijzonderheden

- In de verkenning wordt niet de probleemanalyse als startpunt genomen, maar ligt de nadruk op het onderzoeken/aantonen van het probleem. In het laatste hoofdstuk wordt tenslotte ingegaan op maatregelen.
- Alleen verkeers- en vervoersknelpunten vallen binnen de scope van de verkenning. Voor waterkeringsproblemen, die eveneens geconstateerd worden, wordt verwezen naar vervolgonderzoek.
- In de verkenning worden drie knelpunten in het studiegebied aangegeven, waarvan er twee daadwerkelijk verkend zijn. Hoewel beide knelpunten in de verkenning op grotendeels dezelfde criteria zijn beoordeeld, zijn deze criteria niet exact gelijk voor beide knelpunten. In de inventarisatie wordt het criterium dan ook als goed (of redelijk/matig) beoordeeld indien minstens een van de twee knelpunten op het betreffende criterium volledig (of onvolledig) is beoordeeld. De achterliggende gedachte hierbij is dat als een van de twee knelpunten op een bepaald aspect beoordeeld is, de opstellers van de verkenning zich van het criterium bewust zijn. Aangenomen wordt dat indien het criterium ook voor het andere knelpunt relevant zou zijn, dit knelpunt hierop wel was beoordeeld.

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Verkenning Vaarweg Amsterdam-Harlingen*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie IJsselmeergebied. Lelystad: 2001.

Integrale Verkenning Maas (IVM)

Probleemanalyse

Klimaatverandering zal in de toekomst vaker tot extreme weersituaties leiden. In de winter zal de neerslag aanzienlijk toenemen, waardoor het hoogste waterpeil in de tweede helft van deze eeuw langs de hele Nederlandse Maas met 70 á 80 centimeter zal toenemen. Hierdoor zijn in de loop van deze eeuw de Maaswerken ontoereikend om hoogwater in de Maas voldoende op te vangen. Tegelijkertijd groeit de bevolking en wordt de ruimte langs de Maas intensiever gebruikt voor economische doeleinden. Hierdoor kan de Maas ingeklemd raken, wat een veilige afvoer van water belemmert of onnodig duur maakt. Bovendien lopen meer omwonenden gevaar en neemt de potentiële schade aan huizen en bedrijven toe. Het water bovenstrooms vasthouden is door de natuurlijke opbouw van het stroomgebied slechts ten dele mogelijk.

De oplossing van het probleem van een toenemende aanvoer van water enerzijds en de toenemende vraag naar ruimte langs de Maas anderzijds, kan leiden tot een spanning. Het project IVM verkent de mogelijkheden om de Maas ook in de toekomst het toenemende rivierwater te kunnen laten verwerken. Hierbij zijn eveneens de mogelijkheden verkend om de ruimtelijke kwaliteit van het Maasgebied te verbeteren.

Voor de sturing van het project is een Stuurgroep ingesteld, die beslissingen neemt, verantwoordelijk is voor de resultaten en het eindadvies aanbiedt aan de staatssecretaris. De Stuurgroep is dan ook verantwoordelijk voor de verkenning.

Studiegebied

In de verkenning is een beschrijving van de Maas opgenomen, waarin niet alleen is gekeken naar (de kenmerken van) de Nederlandse Maas, maar ook een beschrijving met de kenmerken van de Maas tot aan Nederland is opgenomen. De Nederlandse Maas is voor het project IVM in trajecten ingedeeld, welke in de rapportage beschreven worden met de kenmerken van de Maas en bijbehorende stroomgebied. Daarnaast zijn figuren opgenomen met o.a. het stroomgebied van de Maas vanaf de bron tot aan de Noordzee en de trajectindeling van de Nederlandse Maas.

Toekomstige ontwikkelingen (klimaatverandering, meer neerslag 's winters en toenemende maatgevende afvoer; toenemend ruimtegebruik langs de Maas) vormen de aanleiding voor de verkenning en worden dan ook uitvoerig beschreven.

Betrokken partijen

In het project IVM hebben verschillende partijen samengewerkt. De verschillen de stappen zijn waar mogelijk interactief ingevuld met werksessies voor de ambtenaren van de betrokken overheden (V&W, VROM, LNV, provincies, waterschappen en gemeenten). Tevens zijn werksessies georganiseerd voor maatschappelijke belangenorganisaties (o.a. land- en tuinbouworganisaties, Recron, Kamer van Koophandel, Vereniging Natuurmonumenten). De resultaten van de werksessies zijn voorgelegd aan de Stuurgroep, waarvan bestuurders van overheden deel uitmaakten. In het rapport is een overzicht opgenomen welke partijen in welke groep vertegenwoordigd zijn. Tevens is in het project onderzoek gedaan naar draagvlak onder burgers. In vier 'focusgroepen' zijn bewoners langs de Maas geïnterviewd over mogelijke oplossingen voor het toekomstige waterprobleem. Wat hiervan de uiteindelijke bijdrage is blijft onduidelijk.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

Om een overzicht te krijgen van de mogelijkheden om toekomstige hoogwaters te kunnen verwerken is een inventarisatie gemaakt van meer dan 160 rivierverruimende maatregelen langs de Maas, oftewel oplossingsrichtingen. Vervolgens zijn drie strategieën uitgewerkt om de veiligheid te combineren met het versterken van de ruimtelijke kwaliteit: 'Concentratie', 'Mozaïek' en 'Netwerk'. Elke strategie heeft een andere invalshoek en biedt andere mogelijkheden om toekomstige veiligheid te combineren met bijvoorbeeld wonen, werken, recreatie, natuur, landschap en landbouw. Per Maastraject en voor de

Nederlandse Maas als geheel zijn per strategie steeds de rivierverruimende maatregelen geselecteerd, die passen bij het betreffende ordeningsprincipe en die nodig zijn om het rivierkundige probleem afdoende op te lossen. Hierbij is er niet toegewerkt naar één oplossing, maar is inzicht verkregen in de mogelijke oplossingsrichtingen voor de toekomst.

Effecten

De gevolgen van de strategieën zijn beoordeeld op de criteria Rivierkunde, Maatschappij & Economie, Wonen & Werken, Natuur, Recreatie, Landbouw, Landschap & Ruimte en Ruimtelijke kwaliteit. De vijf thema's waarop de effecten beoordeeld worden, komen hierin terug. Ook zijn de maatschappelijke kosten en baten (vermeden schade) berekend en is beoordeeld in hoeverre de strategieën aansluiten bij toekomstige sociale, economische en demografische ontwikkelingen. De investerings- en exploitatiekosten zijn berekend met behulp van de projectramingen infrastructuur (PRI).

Alle strategieën voldoen aan de veiligheidsdoelstelling. Voor het specifieke effect op de waterstand per strategie (het oplossingsgehalte) wordt verwezen naar de (bijgeleverde) achtergronddocumenten.

De haalbaarheid van de verschillende strategieën komt voorzichtig naar voren bij de keuze voor een bepaalde strategie per Maastraject, waar kort wordt beschreven welk strategie geschikt is voor welk traject.

Draagvlak vormt een van de kernbegrippen bij het vervolg van IVM, de nadere concretisering van de maatregelen per Maastraject. De strategieën worden echter niet met elkaar vergeleken op het draagvlak. Hetzelfde geldt min of meer voor de realisatiekans, waar rekening mee wordt gehouden voor het vervolg van het project, maar waar niet de strategieën nauwelijks op worden beoordeeld. De betrokken actoren en hun verantwoordelijkheid komen in het geheel niet aan de orde bij de beoordeling van de strategieën.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Voor de realisering van toekomstige maatregelen is een adequaat juridisch instrumentarium onmisbaar. Als onderdeel van IVM is dan ook het juridische instrumentarium onderzocht. Hierbij is nagegaan in hoeverre dit instrumentarium toereikend is om eventuele rivierverruimende maatregelen voor toekomstige veiligheid op korte termijn (planologisch) te kunnen voorbereiden en op lange termijn te kunnen realiseren. Naast nationale wet- en regelgeving is ook EU-regelgeving in dit onderzoek betrokken, waaruit blijkt dat de ruimtelijke wetgeving toereikend is voor de planologische voorbereiding. Op de andere onderdelen van een bestuurlijk-juridische paragraaf wordt niet ingegaan.

Bijzonderheden

- In het project IVM is eveneens een oriënterende verkenning uitgevoerd van het stroomgebied van de Maas bovenstrooms van Eijsden. Hieruit blijkt dat door een combinatie van maatregelen in Frankrijk en België een afvoerreductie in Nederland 'technisch' gezien haalbaar is. De bestuurlijke en politieke haalbaarheid van eventuele oplossingen in het buitenland zijn echter buiten de studie gelaten.

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Integrale Verkenning Maas, Advies, Hoofdrapport en Achtergronddocumenten (cd-rom)*. Rijkswaterstaat, Directie Limburg: 2003.

Spiegelproject Overdiepse polder

Probleemanalyse

De Maatgevend Hoogwaterstanden (MHW) voor de Bergsche Maas zijn eind 2001 ter hoogte van de Overdiepse polder met 60 cm verhoogd ten opzichte van 1996. Deze relatief sterke verhoging is gebaseerd op nieuwe inzichten in de wisselwerking tussen rivierafvoer en getijdewerking, sedimentatie van slib door verlaging van het zomerbed bovenstrooms, meer aanvoer van zijrivieren en een hogere maatgevende afvoer bij Borgharen. Voor de lange termijn (tot 2050 en verder) leiden de verwachte zeespiegelstijging en de meer extreme rivierafvoeren, eventueel in combinatie met aanslibbing van de rivierbodem, tot een verdere verhoging van de MHW, welke geschat wordt op 50 tot 150 cm. Het opvangen van het verschil van 60 cm tussen het toetspeil van 1996 en 2001 is de taakstelling van het programma 'Ruimte voor de Rivier' voor de korte termijn. Beleidsmatig maakt de Overdiepse polder deel uit van de zoekgebieden voor de grote rivieren. In eerste instantie is de aandacht gericht op mogelijke maatregelen in buitendijkse gebieden, dijkversterking wordt als sluitstuk gezien. In de verkenning wordt vermeld dat er een reëel probleem bestaat dat de ruimte voor de rivier in de Overdiepse polder noodzakelijk maakt en dat inzet van de polder een wezenlijke bijdrage aan het oplossen van het probleem oplevert. Inzet van de Overdiepse polder als tijdelijke ruimte voor water kan voor de Bergsche Maas namelijk op cruciale momenten een waterstandsdeling van 30 cm opleveren. Het spiegelproject valt onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Benedenrivieren, en wordt in de uitvoering begeleid door een kerngroep waarin vertegenwoordigers van relevante overheden, bewoners en bedrijven uit de polder zitting hebben.

Studiegebied

Het projectgebied omvat het land dat omsloten wordt door de Bergsche Maas in het noorden en het Oude maasje in het zuiden en ligt ten noord-westen van Waalwijk. In de verkenning is een kaart van het plangebied opgenomen. Tevens zijn de eigenschappen en functies van en voorzieningen in de polder beschreven. Een beschrijving van de toekomstige ontwikkelingen is niet in het rapport opgenomen.

Betrokken partijen

In het plan wordt grote waarde gehecht aan de samenwerking met andere partijen om in nauw overleg en in overeenstemming met direct betrokkenen te komen tot inrichtingsvarianten. Bewoners en ondernemers waren hoofdrolspelers tijdens de verkenning. Ook is een lijst met de participerende organisaties opgenomen en de leden van de kerngroep en de initiatiefnemers.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

Aan het begin van het proces waren er vier mogelijke oplossingsrichtingen met in totaal acht mogelijke varianten, die als maatregel kunnen worden gezien. Bewoners en het projectteam hebben in een aantal werksessies dit uiteindelijk tot twee inrichtingsvarianten teruggebracht; de terpenvariant als voorkeursvariant en de middenvariant als tweede keuze variant.

Effecten

Alle acht varianten zijn getoetst op twaalf criteria: consistentie met het geldende beleid, gelijkwaardigheid voor alle bedrijven, voldoende rivierruimte, meervoudig gebruik met de landbouw, het uitplaatsen van bedrijven, zo weinig mogelijk afbreken/opbouwen van bedrijven, niet stukje bij beetje bedrijven inperken, open rivierlandschap, zo weinig mogelijk kavelruil, definitieve oplossing, goede bedrijfsvoering en effectief grondverzet. Vier van deze criteria kennen met een benadering vanuit de bedrijven in de polder een economische invalshoek. Ook (de) landschap(elijke kwaliteit) is expliciet als criterium opgenomen. Het criterium 'bedrijven uitplaatsen', is net als het criterium 'niet stukje bij beetje bedrijven inperken' een onderdeel van het woon- en leefmilieu. De thema's bodem & water en natuur komen minder duidelijk naar voren. In het criterium 'meervoudig gebruik van de ruimte' worden ze beide kort als mogelijkheid genoemd om met de landbouw te combineren. Tevens worden de voor- en

nadelen kort genoemd van het combineren van de betreffende functie met de landbouw. Een echte beoordeling voor elk van de varianten ontbreekt echter.

De gelijkwaardigheid voor alle bedrijven wordt van groot belang geacht. Varianten die voor alle bedrijven een gelijk effect hebben worden rechtvaardiger en daarmee beter realiseerbaar geacht. De varianten zijn expliciet beoordeeld op het oplossingsgehalte, de waterstandsverlaging in cm, en de kosteneffectiviteit, de waterstandsverlaging per miljoen euro.

Het belang van draagvlak wordt op verschillende plaatsen in de verkenning benadrukt. Ook in de criteria komt het draagvlak terug. Zo wordt beschreven dat de gelijkwaardigheid voor alle bedrijven van groot belang wordt geacht en dat kavelruil zo weinig mogelijk 'gedoe' moet opleveren. Ook wordt genoemd dat inwoners, onder voorwaarde, bereid zijn om mee te werken aan het leveren van ruimte voor de rivier. Hiermee komt ook de (maatschappelijke) haalbaarheid impliciet naar voren. Daarnaast zijn de varianten door de bewoners beoordeeld op de hierboven beschreven criteria en zijn de acht varianten in werksessies met bewoners teruggebracht tot twee inrichtingsvarianten.

Betrokkenheid van actoren, met name de bedrijven in de polder, komt impliciet naar voren bij het uitplaatsen van bedrijven en het afbreken/opbouwen van bedrijven. De verschillende verantwoordelijkheden worden niet beschreven.

De twee inrichtingsvarianten zijn tenslotte beoordeeld op de hydraulische effectiviteit en een indicatie van de maatschappelijke kosten en baten. Er zijn drie kostenschattingen gemaakt, waarbij voor een van deze schattingen gebruik is gemaakt van de algemeen binnen Rijkswaterstaat geldende begrotingssystematiek. Aangenomen kan worden dat hiermee de PRI-systematiek wordt bedoeld. Een overzicht van de kosten voor beide inrichtingsvarianten is in de verkenning opgenomen. De berekening van de baten ontbreekt echter.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Een bestuurlijk-juridische paragraaf ontbreekt.

Bijzonderheden

- De verkenning is opgesteld door Habiforum, niet door V&W. V&W is wel een van de participerende organisaties. Habiforum is in 2001 van start gegaan met spiegelprojecten voor water en ruimte. Het zijn praktijkprojecten die samen met verantwoordelijke overheden en direct belanghebbende partijen op vrijwillige basis uitgevoerd worden. Beoogd resultaat zijn spraakmakende voorbeelden van toekomstgericht omgaan met water.

Titel verkenningenrapport

Habiforum, *Spiegelproject Overdiepe polder; Rapportage verkenning*. 2003.

Verkenning oplossingsrichtingen Volkerak-Zoommeer

In 1987 is het Volkerak-Zoommeer ontstaan door de aanleg van de Philipsdam en de Oesterdam. Na de afsluiting veranderde het gebied binnen een jaar tijd van een estuarien getijdengebied in een zoet meer met een vast waterpeil. Vanaf 1994 is de waterkwaliteit in het gebied sterk afgenomen. De verkenning valt dan ook onder waterbeheer en is uitgevoerd in 2003.

Probleemanalyse

Vanaf 1994 is er in het Volkerak-Zoommeer in toenemende mate overlast van blauwalgen, of cyanobacteriën, en gaat de ecologische ontwikkeling niet de gewenste kant op. De belangrijkste oorzaak van het blauwalgenprobleem is de grote aanvoer van meststoffen vanuit de Brabantse rivieren en het Hollandsch Diep in combinatie een geringe doorstroming. Deze combinatie van factoren levert ideale omstandigheden voor een explosieve groei van blauwalgen. Door de blauwalgen wordt het water troebel en verdwijnen waterplanten. Het grootste probleem is dat de algen giftig zijn en dit gif vrijkomt als de algen in de (na)zomer afsterven. Dit veroorzaakt stank en maakt zwemmen in het Volkerak-Zoommeer onmogelijk. Het gebruik door recreanten is dan zeer beperkt en het water kan ook niet meer gebruikt worden voor in de landbouw. Daarnaast staat het blauwalgen probleem de woon- en werkfunctie in de weg. In het najaar van 2002 bleek hoe gevaarlijk de giftige stoffen zijn: ongeveer 5000 watervogels vonden de dood.

De verkenning Volkerak-Zoommeer heeft als belangrijkste doel structurele oplossingen ter verbetering van de waterkwaliteit te ontwikkelen. Een belangrijk onderdeel hiervan is de aanpak van de blauwalgen op middellange termijn.

In opdracht van het Directoraat-Generaal Water van Rijkswaterstaat (DGW) is de directie Zeeland de verkenning gestart.

Studiegebied

Het zoetwatersysteem bestaat uit het Volkerak en het Zoommeer, die door het Schelde-Rijnkanaal met elkaar zijn verbonden. In de verkenning is een figuur van het studiegebied opgenomen. Tevens zijn de verschillende gebruikersfuncties van het Volkerak-Zoommeer beschreven en is een globaal overzicht opgenomen van de ruimtelijke samenhang van het Volkerak-Zoommeer met het stroomgebied benedenrivieren West-Brabant en de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Delta.

Wat betreft de ontwikkelingen is beschreven dat er rekening mee is gehouden, de ontwikkelingen zelf zijn niet beschreven.

Betrokken partijen

Vanwege de vele belangen is er voor gekozen om de verkenning in nauwe samenwerking met de omgeving uit te voeren. Bestuurlijke terugkoppeling heeft plaatsgevonden met het Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak, waarin waterschappen, omliggende gemeenten, provincies, LNV en RWS zitting hebben. De afstemming met de omgeving gebeurde door de organisatie van een aantal workshops met belanghebbenden en deskundigen en een terugkoppeling met een breed samengestelde klankbordgroep. In het rapport is een overzicht opgenomen van de samenstelling van o.a. het Bestuurlijk Overleg en de klankbordgroep met daarin de personen en de organisatie die ze vertegenwoordigen.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

Een structurele aanpak van het waterkwaliteitsprobleem begint bij het nemen van brongerichte maatregelen. Naast een brongerichte aanpak zijn er drie basisprincipes om de overlast van blauwalgen aan te pakken: hydrologische isolatie, doorspelen met rivierwater en het inlaten van zoutwater. Uitgaande van deze basisprincipes zijn er acht mogelijk eindsituaties voor een gezond functionerend Volkerak-Zoommeer uitgewerkt, variërend van zoet stilstaand water tot een zout Volkerak-Zoommeer met getij. Tijdens de workshop is door de deelnemers een voorkeur uitgesproken voor drie van deze eindsituaties. Hieruit zijn drie kansrijke oplossingsrichtingen geformuleerd: 'estuariene dynamiek: zoet-zout stromend met getij', 'dynamische zeearm: zout stromend met getij' en 'rivierdynamiek: zoet

stromend'. In de beschrijving van deze kansrijke oplossingsrichtingen komt (kort) naar voren hoe de eindsituatie bereikt kan worden; de maatregelen. Tevens zijn twee (typen van) middellange termijn maatregelen opgenomen: zoete middellange termijn maatregelen en een zoute middellange termijn maatregel.

Effecten

De drie kansrijke oplossingsrichtingen zijn inhoudelijk en maatschappelijk getoetst. De inhoudelijk aspecten waaraan getoetst is, zijn: veiligheid, waterhuishouding, scheepvaart, natuur & landschap, landbouw, recreatie en wonen & werken. Hierin komen de vijf onderscheiden thema's duidelijk naar voren. Daarnaast is rekening gehouden met de kosten van de oplossingsrichtingen. Over de PRI-systematiek is echter niets in de verkenning terug te vinden. Het maatschappelijk draagvlak is met name tijdens de workshops vastgesteld, die geleid hebben tot het uitwerken van drie van de acht mogelijke oplossingsrichtingen. Bij de beschrijving van de beoordelingen van de verschillende kansrijke oplossingsrichtingen wordt (afhankelijk van de betreffende oplossingsrichting) gesproken over het oplossingsgehalte, de haalbaarheid en de realiseerbaarheid.

Bij de keuze voor de meest gewenste oplossingsrichting wordt vermeld dat de landbouwsector voorkeur heeft voor de rivierdynamiek, terwijl op basis van de inhoudelijke en maatschappelijke toetsing de estuariene dynamiek de voorkeur heeft. Over verantwoordelijkheden wordt echter niet gesproken.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

In de verkenning ontbreekt een bestuurlijk-juridische paragraaf.

Bijzonderheden

- In het rapport komt duidelijk naar voren dat het project wordt uitgevoerd volgens de Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten (SNIP);
- Tijdens het proces van de verkenning zijn workshops uitgevoerd voor de afstemming met de omgeving. Tevens is in deze workshops het draagvlak voor de verschillende oplossingsrichtingen vastgesteld;
- In het rapport wordt geadviseerd om de planstudie in twee delen uit te voeren, onderverdeeld naar maatregelen voor de middellange termijn en de lange termijn.

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), *Verkenning oplossingsrichtingen Volkerak-Zoommeer*. Pantheon Drukkers: 2003.

Verkenning Bereikbaarheid Zuidoost-Brabant over water (BERZOB)

Probleemanalyse

In Zuidoost-Brabant liggen drie vaarwegen die het gebied voldoende penetreren om goederenvervoer per schip te accommoderen. Deze vaarwegen en de bijbehorende kunstwerken laten zich echter kenmerken door ouderwetse kleinschaligheid, veroudering en achterstallig onderhoud. Dit levert beperkingen op voor de binnenvaart. Dit is de afgelopen jaren extra naar voren gekomen door de zeer slechte staat van de oude sluizen in de Zuid-Willemsvaart waar enkele malen stremmingen opgetreden zijn door mankementen aan de sluizen. De directe aanleiding voor de verkenning vormt de zeer slechte toestand van de sluizen 4 t/m 6 in de Zuid-Willemsvaart. Daarnaast worden concrete problemen gevormd door de ondiepte en de slechte staat van de oeverbescherming van het Beatrixkanaal, het achterstallige baggerwerk op met name het Wilhelminakanaal en beperkingen van de waterafvoercapaciteit in hoge afvoersituaties en de beperkte diepgang van het Wilhelminakanaal en de Zuid-Willemsvaart. Ook wat betreft ruimtelijke ordening (natte bedrijventerreinen), logistiek en logistieke systemen en marktverhoudingen bestaan tekortkomingen om de vaarwegen ten volle te kunnen benutten. Om de moderne binnenvaart te voorzien is het dan ook noodzakelijk om de vaarwegen op te knappen en gedeeltelijk te verruimen. Daarnaast vergroot de mogelijkheid om over water te vervoeren de waarde van de vestigingsplaatsen in de regio.

In de stakeholderanalyse (zie betrokken partijen) wordt beschreven dat het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) van V&W de opdrachtgever is, RWS HK (Hoofdkantoor Rijkswaterstaat) gedelegeerd opdrachtgever en de directie Noord-Brabant de opdrachtnemer.

Studiegebied

Het studiegebied bestaat in hoofdlijnen uit het SRE-gebied (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven). Het gaat om de aan- en afvoer van goederen naar dit gebied via de Zuid-Willemsvaart en het Wilhelminakanaal. Ten aanzien van infrastructurele maatregelen aan het kanalenstelsel wordt in de verkenning hoofdzakelijk gekeken naar het Wilhelminakanaal ten oosten van Tilburg, de Zuid-Willemsvaart tussen Veghel en Helmond en het Beatrixkanaal. Met betrekking tot het vervoer over water, logistieke concepten, mogelijkheden enz. wordt het gehele kanalenstelsel in beschouwing genomen. In de verkenning is eveneens een figuur van het studiegebied opgenomen. In de verkenning is een uitvoerige beschrijving van de kenmerken van het studiegebied en vaststaande ontwikkelingen weergegeven. Tevens wordt ingegaan op trends en minder zekere ontwikkelingen.

Betrokken partijen

In de verkenning wordt een overzicht gegeven van de betrokken medewerkers bij de uitvoering van BERZOB en de leden van de verschillende groepen. Ook is een stakeholdersanalyse uitgevoerd. Er wordt een overzicht gegeven van de betrokken actoren, hun rol en hun belangen bij vervoer over water, het functioneren van de Brabantse kanalen en de bereikbaarheid van Zuidoost-Brabant. Expliciet wordt beschreven dat bij de beschrijving van de rollen de aanduidingen en begrippen gebruikt zijn, zoals ze van toepassing zijn bij MVNS.

Het belang dat in de verkenning aan de betrokkenheid van partijen wordt gehecht komt o.a. ook naar voren bij een vermelding van de initiatiefnemers van BERZOB op de voorpagina en de vermelding dat bedrijfsleven en regionale overheden gezamenlijk vinden dat een beter ontsluiting van Zuidoost-Brabant over water niet slechts wenselijk is, maar ook noodzakelijk.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

De oplossingen voor het beter accommoderen van de mogelijkheden voor vervoer over water zijn gericht op maatregelen op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ordening, logistieke concepten en organisatie. De verschillende varianten die hieruit afgeleid zijn, moeten als eindbeeld voor de lange termijn gezien worden (na 2020). Naar deze eindbeelden kan in fasen toegewerkt worden. Hiertoe zijn vier alternatieven opgesteld: verruiming van de sluizen 4 t/m 6 tot klasse III of klasse IV met aanvullende

maatregelen (Sluizen klasse III en Sluizen klasse IV) en verruiming van de vaarweg tot volledig klasse III of klasse IV tussen Veghel en Helmond (Alles klasse III en alles klasse IV). Tevens is de nulvariant in de verkenning meegenomen.

Effecten

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de verschillende alternatieven voor de ontwikkeling van de vervoersstromen is door een panel van experts een inschatting gemaakt. Ook zijn aan de hand van twee cases de effecten van de alternatieven op de kosten van het vervoer van en naar de regio in beeld gebracht; de zandcase en de containercase. Voor de palletstromen zijn modelberekeningen gemaakt. Tenslotte zijn de aantallen schepen in 2020 over de verschillende vaarroutes berekend.

Tevens is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd op basis van kengetallen. Als raamwerk zijn hiervoor de aspecten uit de O(E)EI-methodiek gebruikt. De directe effecten bestaan in de verkenning uit de efficiencybaten (grotere schepen en vaartijdbaten), modal shift (transportkosten, emissies en veiligheid) en overige effecten (omgeving & milieu en recreatie). Indirecte effecten kunnen bestaan uit ruimtelijke investeringen, een toename van de werkgelegenheid en andere vestigingsplaatseffecten. Hierin komen de effecten op het woon- en leefmilieu en de economie duidelijk naar voren. De ramingen zijn opgesteld volgens de Project Ramingen Infrastructuur.

Er is vanuit gegaan dat bestaande kunstwerken vervangen worden door gelijksoortige, waardoor effecten op de waterhuishouding en de omgeving marginaal zijn. Bij maatregelen ter verbreding van het kanaal ontstaan kansen voor verdere ontwikkeling van natuurwaarden. Deze effecten zijn echter niet verder uitgewerkt. Effecten die vallen in de categorie landschap komen niet naar voren.

Een expliciete beoordeling op het oplossingsgehalte ontbreekt. Bij het opstellen van de alternatieven blijkt echter wel dat elk alternatief verder gaat en daarmee meer oplost dan het voorgaande alternatief. Verantwoordelijke actoren voor de maatregelen worden wel benoemd. Een beschrijving van de overige betrokken actoren en hun verantwoordelijkheden per maatregel of alternatief ontbreekt, net als een beschrijving van het draagvlak per alternatief. De alternatieven zijn echter opgesteld met de vertegenwoordigers uit de projectgroep, waardoor verwacht kan worden dat de vier opgestelde alternatieven over voldoende draagvlak beschikken.

Inzicht in de kosteneffectiviteit wordt verkregen door per alternatief de kosten en de baten, het verschil en het quotiënt, te vergelijken. De haalbaarheid en de realisatiekansen komen kort en impliciet naar voren bij de fasering, waar beschreven wordt dat de ambitie om een opwaardering van het kanalenstelsel in een keer te realiseren veel te hoog gegrepen is. Naar de eindbeelden (alternatieven) kan dan ook in fasen of stapsgewijs toegewerkt worden.

Reacties van derden

In het interview met De heer Zijlmans, projectleider BERZOB, kwam naar voren dat er een niet-openbare notitie is gemaakt met daarin onder meer de reacties van derden. In de verkenning zelf wordt hier echter niet over gesproken.

Bestuurlijk-juridische paragraaf

Het onderzoek heeft betrekking op vaarwegen, waardoor in de verkenning geen bestuurlijk-juridische paragraaf opgenomen hoeft te worden. In de verkenning is dan ook niets over wet- en regelgeving, te doorlopen procedures e.d. opgenomen.

Bijzonderheden

- Stakeholderanalyse uitgevoerd met verantwoordelijkheden, rollen en belangen per actor.

Titel verkenningenrapport

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) e.a., *Verkenning Bereikbaarheid Zuidoost-Brabant over water: BERZOB hoofdrapport*. 2004.

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) e.a., *BERZOB kort: Vervoer van een andere klasse*. 2004.

Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (ProSes)

Probleemanalyse

De regeringen van Nederland en Vlaanderen hebben met elkaar afgesproken om een Ontwikkelingsschets 2010 op te stellen voor het Schelde-estuarium. Het streefbeeld dat zij voor het Schelde-estuarium geformuleerd hebben is als volgt: het Schelde-estuarium is in 2030 een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze gebruikt wordt voor menselijke behoeften. Vervolgens is dit streefbeeld in vijf kenmerken uitgewerkt, die met de huidige situatie vergeleken zijn. De verschillen tussen de huidige situatie en het streefbeeld worden duidelijk door de onvoldoende veiligheid tegen overstromingen, beperkte toegankelijkheid voor grote containerschepen en de te herstellen natuurlijkheid van het gebied. Deze verschillen worden vervolgens uitgewerkt door in te gaan op de oorzaken en de gevolgen.

De Ontwikkelingsschets is uitgebracht als Strategische MER (S-MER), die tevens als verkenning dient. De verantwoordelijken zijn dan ook het bevoegd gezag. Wie het bevoegd gezag is, is zowel voor Vlaanderen als voor Nederland in de Ontwikkelingsschets weergegeven.

Studiegebied

In de Ontwikkelingsschets worden kort de kenmerken van het studiegebied weergegeven, waar o.a. ingegaan wordt op de dynamiek van het estuarium. Tevens is een kaart van het studiegebied opgenomen, waarin eveneens de negen deelgebieden weergegeven zijn. Bij de beschrijving van de deelproblemen wordt kort ingegaan op (de gevolgen van) de zeespiegelstijging en de verwachte transportgroei. Ook komen de autonome ontwikkelingen tot 2010 aan de orde.

Betrokken partijen

De projectorganisatie bestaat uit verschillende commissies, adviesorganen en begeleidingsgroepen. Er wordt echter niet weergegeven welke partijen in de verschillende organen vertegenwoordigd zijn. Zo is er sprake van ambtelijk overleg, het wordt niet duidelijk welke overheden hieraan deelnemen. Aangenomen wordt dat naast het Rijk ook regionale/lokale overheden in het ambtelijk overleg zitting hebben. Het Rijk is ook vertegenwoordigd in het bewindsliedenoverleg en is initiatiefnemer. De bewindslieden laten zich organiseren door het Overleg Adviserende Partijen, waarin maatschappelijke organisaties, belanghebbenden en niet-opdrachtgevende partijen betrokken zijn.

De begeleiding op hoofdlijnen van de strategische m.e.r.-procedure gebeurt door een begeleidingskoepel waaraan overheden, wetenschappelijke instituties en belanghebbende weergegeven. Ook hier wordt niet weergegeven welke partijen in dit overleg vertegenwoordigd zijn. Doordat er sprake is van een (strategische) m.e.r.-procedure is het voor belanghebbenden en betrokkenen mogelijk om reacties in te dienen.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

In de ontwikkelingsschets zijn per thema diverse maatregelen en projecten opgesteld. Daarnaast zijn drie maatregelpakketten geformuleerd om inzicht te krijgen in de cumulatieve effecten van de ingrepen. Het gaat om het Nulpakket en de pakketten 'Voorhaven' en 'Verruiming'. Deze laatste pakketten verschillen van elkaar wat betreft de verruiming van de Westerschelde.

Effecten

Voor zowel de thema-maatregelen als de maatregelpakketten zijn de effecten beoordeeld. Hierbij zijn beide type maatregelen beoordeeld op de effecten voor bodem (morfologie), water en natuur. De maatregelpakketten zijn niet beoordeeld op de overige disciplines (landschap & monumenten, geluid, lucht, externe veiligheid, gebruikswaarde gebied en woon- en leefmilieu), omdat deze effecten marginaal van betekenis zijn voor het estuarium. De thema-maatregelen 'Overschelde' en 'Vaarwegverruiming' en diverse voorbeeldmaatregelen worden wel op deze disciplines beoordeeld m.u.v. de externe veiligheid waar alleen de 'Vaarwegverruiming' op beoordeeld is. De onderscheiden thema's

komen hierin naar voren. Ook het thema economie komt hierin terug in de beoordeling op de bereikbaarheid als criteria voor de gebruikswaarde. De maatregelen 'Overschelde' en 'Vaarwegverruiming' worden bij het thema woon- en leefmilieu ook beoordeeld op de betrokkenen. De haalbaarheid komt naar voren in de beschrijving van de mee te nemen maatregelen. Zo is een pakket met een ruimer programma aan natuurmaatregelen maatschappelijk en politiek niet haalbaar en daarom ook niet meegenomen. Er kan dus verwacht worden dat de wel meegenomen maatregelen wel haalbaar zijn. Zowel de thema-maatregelen als de pakketten worden echter niet op de haalbaarheid beoordeeld. De overige criteria zijn niet in de beoordeling van de thema-maatregelen of de maatregelpakketten niet terug te vinden.

Reacties van derden

Op basis van de Ontwikkelingsschets mogen belanghebbenden en betrokkenen reageren.

Bestuurlijk-juridische paragraaf

De notitie vormt een S-MER, de hiervoor te volgen procedure en besluiten zijn in de verkenning opgenomen. Net als de initiatiefnemers en het bevoegd gezag. In het rapport wordt niet ingegaan op andere wet- en regelgeving, de te doorlopen procedures, de vergunbaarheid of de juridische risico's.

Bijzonderheden

- Het project wordt door Nederland en Vlaanderen gezamenlijk uitgevoerd;
- De verkenning is uitgegeven als Strategische milieueffectrapportage;
- In de Ontwikkelingsschets zijn ook de onderzoeksmethoden en onzekerheden weergegeven, net als de leemten in kennis.

Titel verkenningenrapport

ProSes (Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium), *Strategisch milieueffectenrapport Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium; Hoofdrapport*. Brussel/Den Haag: 2004.

Hemelrijkse waard

Probleemanalyse

De Hemelrijkse Waard maakt onderdeel uit van het NURG-convenant (Nadere Uitwerking Rivieren Gebied), wat de uitwerking vormt van een geïntegreerd toekomstbeeld voor de ontwikkelingen in het Nederlandse Rivierengebied. Aan de oorspronkelijke doelstelling van natuurontwikkeling is na de hoogwaters van 1993 en 1995 hieraan het doel hoogwaterbescherming toegevoegd. Directe aanleiding van het project vormt de opdracht vanuit het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat voor het opstellen van het verkenningenrapport, waarin de mogelijkheden worden verkend om de veiligheid tegen overstromingen te verbeteren en om het functioneren van het watersysteem te verbeteren. Het verbeteren van de veiligheid is nodig omdat verwacht wordt dat tijdens extreme hoogwaters in 2050 de afvoer met 20% toeneemt ten opzicht van de huidige afvoer, wat overeenkomt met een stijging van het waterpeil van 75 cm. De doelstellingen voor natuurontwikkeling komen voort uit landelijk en provinciaal beleid en hebben betrekking op de realisering van de Ecologische hoofdstructuur en de Groene Hoofdstructuur.

Studiegebied

Het plangebied Hemelrijkse Waard bestaat uit de Alphense Waard, de Hemelrijkswe waard, de Allemanswaard en het Scheel. In het rapport is een figuur opgenomen, waaruit de situering en de begrenzing van het plangebied duidelijk worden.

In het rapport worden eveneens de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen beschreven. Hierbij wordt ingegaan op rivierkunde & veiligheid, natuur, bodem & water, landschap & cultuurhistorie en de woon- werk- en leefomgeving.

Betrokken partijen

De projectgroep Hemelrijkse Waard bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende overheidsorganisaties. Hierin zijn o.a. RWS, provincie Noord-Brabant, gemeente Lith en Waterschap Aa en Maas vertegenwoordigd. Ook is Natuurmonumenten in de projectgroep vertegenwoordigd. De ministeries van V&W en LNV zijn opdrachtgever.

Bij de ontwikkeling van oplossingsrichtingen zijn verschillende voorlichtingsbijeenkomsten (voor bewoners) gehouden en zijn werksessies met bewoners en deskundigen gehouden.

Oplossingsrichtingen en maatregelpakketten

In een eerste werksessie met omwonenden zijn streefbeelden voor de Hemelrijkse Waard geformuleerd om een beeld te krijgen welke beelden de direct betrokkenen bij het plangebied hebben en welke ideeën en wensen zij hebben bij de herinrichting van het gebied. Vervolgens zijn in een werksessie met deskundigen een gemeenschappelijke visie en enkele inrichtingsschetsen opgesteld. Hiervoor zijn puzzelstukken of inrichtingsmaatregelen gegenereerd die gecombineerd zijn tot inrichtingsschetsen of oplossingsrichtingen. De puzzelstukken zijn in een tweede sessie met bewoners beoordeeld, waarna bewoners aan de hand van de puzzelstukken zelf oplossingsrichtingen opgesteld hebben. Uiteindelijk zijn negen oplossingsrichtingen opgesteld, waarvan drie door bewoners, vijf door deskundigen en één door RWS. Alle negen oplossingsrichtingen worden in de verkenning beschreven in woorden en weergegeven op een kaart.

Effecten

De beoordeling van de oplossingsrichtingen wordt bepaald door de waardering van de afzonderlijke puzzelstukken, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met het geheel. De criteria waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden zijn: natuur, hoogwaterveiligheid, recreatie, kosten, vergunbaarheid, landschap- en cultuurwaarden, en draagvlak. Bij de berekening van de kosten is niets opgenomen over de PRI-systematiek.

In het criterium recreatie komt het thema woon- en leefmilieu naar voren. Op de criteria 'natuur' en 'hoogwaterveiligheid' wordt het oplossingsgehalte beoordeeld. De thema's boden & water en economie komen niet in de criteria naar voren.

In de 'vergunbaarheid' komt de haalbaarheid impliciet naar voren, omdat wordt opgemerkt dat een project moeilijk vergunbaar is indien er grote risico's zijn t.a.v. de juridische en technische haalbaarheid. De oplossingsrichtingen worden niet beoordeeld op een van de andere aspecten.

Reacties van derden

-

Bestuurlijk-juridische paragraaf

In de verkenning is een bestuurlijk-juridische paragraaf opgenomen, waarin ingegaan wordt op de mogelijkheden voor subsidie, de m.e.r.-procedure, wet- en regelgeving, besluitvormingsprocedures & vergunningen en risico's & onzekerheden.

Bijzonderheden

- De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van een concept versie. Het definitieve eindrapport komt hier grotendeels mee overeen.

Titel verkenningenrapport

Arcadis, *Verkenningenrapport Hemelrijkse Waard; concept 2a*. In opdracht van: Rijkswaterstaat Limburg. 's-Hertogenbosch: 2005.

Bijlage E Lijst van geïnterviewde personen

.....

In de onderstaande lijst zijn de personen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd weergegeven. De beschreven functie heeft betrekking op de voor dit onderzoek van belang zijnde functie.

DGTL	Pim Breek	Bevoegd gezag
	Richard Mulder	Bevoegd gezag
DGW	Frank Hallie	Opdrachtgever SNIP
	Willem-Jan Goossen	Opdrachtgever SNIP
RWS Limburg	Marjolijn Ransijn	Projectleider Hemelrijkse Waard
RWS Noord-Brabant	Cees Zijlmans	Projectleider BERZOB
RWS Oost-Nederland	Dirk van der Graaf	Projectleider Dijkteruglegging Lent
RWS Zuid-Holland	Annemiek Demon	vertegenwoordiger RWS in begeleidende kerngroep Overdiepse Polder