

D'r op of d'r onder

Het analyseren van mogelijke beleidsarena's bij de ombouw van de traverse Harlingen



Gijs Hoogerwerf
Leeuwarden, juni 2006

D'r op of d'r onder

Het analyseren van mogelijke beleidsarena's bij de ombouw van de traverse Harlingen

Afstudeerscriptie

Begeleiders Rijkswaterstaat Noord Nederland:

Rick Timmerman
Agnes Klinkenberg

Begeleider Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen:

Paul Ike

Voorwoord

Voorliggend afstudeeronderzoek over de mogelijkheid tot weergeven van verschillende beleidsarena's vormt de afsluiting van mijn studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Dit afstudeeronderzoek is geschreven in het kader van mijn afstudeerstage bij Rijkswaterstaat, directoraat Noord Nederland. De afgelopen 6 maanden heb ik met veel plezier gewerkt op de afdeling Verkeer- en Vervoer Ontwikkeling (VIV), een afdeling waar ik niet alleen aan mijn eigen onderzoek heb gewerkt, maar ook betrokken ben geweest bij andere projecten. Dankzij deze betrokkenheid heb ik meer inzicht gekregen in de praktijk van verkeer en vervoer ontwikkeling.

Mijn dank gaat uit naar de medewerkers van de afdeling VIV, met name Yntze van der Vliet en Marcel Meijer voor hun kennis op het gebied van verkeersveiligheid en verkeersintensiteiten en Franklin Zoete voor opbouwende kritieken en adviezen.

In het bijzonder wil ik mijn begeleiders Rick Timmerman en Agnes Klinkenberg van Rijkswaterstaat bedanken voor hun opbouwende kritieken en adviezen, evenals mijn begeleider Paul Ike van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Last but not least wil ik Laurie bedanken, mijn vriendin die mij gesteund heeft in mijn afstudeerfase.

Leeuwarden, juni 2006

Gijs Hoogerwerf

Inhoudsopgave

1	Introductie	5
1.1	Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.2	Onderzoeksopzet	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Besluitvorming in perspectief	9
2.1	Hedendaagse planningsprocessen	10
2.2	Theoretische planningsbenaderingen	11
2.3	Van theorie naar planningsgericht handelen	12
2.4	Complexiteit?	14
2.5	Raamwerk π	14
2.6	Analyse van het netwerk van actoren	16
2.7	Vormen van organisatiestructuren	18
2.8	Methodiek	21
3	Harlingen en de traverse	22
3.1	Huidige situatie in Harlingen	22
3.2	Visies op uitwerking traverse	23
3.3	Effect verkeersveiligheid	26
3.4	Effect etmaalintensiteiten en doorstroming	29
3.5	Effect economie	30
3.6	Effect leefbaarheid en barrièrevorming	31
3.7	Conclusie effecten	32
4	Analyse van actoren	35
4.1	Overzicht van actoren	35
4.2	Netwerk van actoren A: Sectorale benadering	39
4.3	Netwerk van actoren B: Compensatie Zuiderzeelijn	40
4.4	Netwerk van actoren C: Integraal ontwikkelingsplan	42
4.5	Plaatsing in een raamwerk van planningsgericht handelen	46
5	Conclusie	48
	Aanbevelingen	48
	Discussie	49
	Referenties	50
	Bijlagen	53

1 Introductie

Een infrastructureel project dat mogelijk in de nabije toekomst een start zal krijgen, is de ombouw van de Rijksweg die door Harlingen gaat. Deze Rijksweg 31 (RW31) in Friesland loopt van Zurich (nabij de Afsluitdijk) via Leeuwarden naar Drachten. Van Zurich tot aan Midlum (net na Harlingen) is deze weg een autoweg met twee enkele rijbanen (1x2) met ongescheiden rijbanen¹. Deze onveilige situatie heeft veel slachtoffers geëist en wordt mede daarom omgebouwd tot een autoweg met twee dubbele rijbanen (2x2). In ieder geval, tot aan Harlingen wordt deze rijksweg omgebouwd². De traverse³, die door de bebouwde kom van Harlingen loopt, blijft in deze ombouw ongewijzigd. Als redenen voor het ongewijzigd laten van de traverse geeft de Startnotitie Rijksweg 31 Zurich - Harlingen (2002):

- Verkeersveiligheidsperspectief: de verkeersonveiligheid op het zuidelijke deel van de RW31 is ernstiger dan op de traverse;
- Kosteneffectiviteit: het zuidelijk deel is technisch eenvoudig en goedkoop om te bouwen. De ombouw is kosteneffectiever dan de ombouw inclusief traverse;
- Procedureversnelling: het is een acuut en bestaand probleem dat zo snel mogelijk moet worden opgelost. De traverse betrekken in de planstudie leidt tot lange en ingewikkelde procedures waardoor het langer duurt het grote probleem van verkeersonveiligheid op te lossen, die juist op het zuidelijk deel van de RW31 groot is.



Figuur 1.1: Tracé verdubbeling Zurich - Harlingen (Rijkswaterstaat 2004)

Het gevolg hiervan is dat de RW31 een 2x2 baans auto(snel)weg wordt, met uitzondering van de traverse in Harlingen. Toch zien navolgende actoren graag dat uiteindelijk ook deze traverse omgebouwd zal worden. De gemeente Leeuwarden

¹ Zie voor overzicht van mogelijkheden van rijbanen bijlage 1.

² Tracébesluit N31 Zurich-Harlingen is getekend op 11 november 2005 door de Minister van Verkeer en Waterstaat.

³ Een traverse is een gedeelte van een doorgaande weg dat binnen de bebouwde kom ligt. Zo'n traverse krijgt voornamelijk doorgaand verkeer ten opzichte van de kern te verwerken (Infopunt Duurzaam veilig verkeer 2003).

denkt dat de economie van Leeuwarden zal verbeteren als de 'laatste rijksflessenhals' verdwijnt (Leeuwarder Courant 2005 A). De Raad voor de Transportveiligheid (2001) stelt dat het beter is om ook het laatste stuk aan te passen, anders blijft een te smal knelpunt bestaan, wat zou kunnen leiden tot onveilige verkeerssituaties. Verder lobbyde de inmiddels ex-burgemeester Arlman van de gemeente Harlingen vorig jaar voor een verdubbelde ondergrondse traverse (Leeuwarder Courant 2005 B), omdat dit de barrièrewerking die nu aanwezig is in de stad zou opheffen. De kosten voor een tunnelbakconstructie worden ruwweg geschat op €300 miljoen.

Er zijn in het verleden al verschillende studies gedaan naar een verdubbeling van de traverse. Onder andere is een studie opgesteld door Alynia Architecten, Ballast Nedam, De Opbouw en Oranjewoud. In deze studie, genaamd pleitnotitie verdubbeling A31, wordt een ambitieus plan voorgesteld: de gehele traverse ondergronds laten verlopen. Meer recent is een studie van ingenieursbedrijf Aveco de Bondt (2006), waar verschillende mogelijkheden voor verdubbeling van de traverse worden aangegeven, van bovengronds tot volledig geboorde tunnel.

Voor een aanpassing van de traverse Harlingen is de tracéwet van toepassing. Aangezien het een ombouw betreft, is artikel 2, lid b, graad 1 in werking, namelijk de ombouw van weg tot autosnelweg. Dit betekent dat de verkorte tracé/m.e.r.-procedure kan worden gevolgd, wat weer een versnelling betekent ten opzichte van de normale tracé/m.e.r.-procedure. Dit komt onder andere doordat de trajectnota, standpunt en een ronde inspraak en advies niet hoeven worden uitgevoerd. Deze verkorte tracé/m.e.r.-procedure, vigerend sinds 30 november 2005, wordt voor onderhavig onderzoek gevolgd.

Voorliggend schrijven gaat de traverse Harlingen nader onderzoeken. Hierbij worden mogelijke knelpunten onderzocht en de gewenste oplossingsinrichting van betrokken actoren weergegeven. Verder wordt een analyse van actoren gegeven en worden relaties weergegeven die deze actoren onderling kunnen aangaan. Hierbij worden verschillende netwerken van actoren gegeven en wordt het gedrag van actoren voorspeld, welke coalities actoren kunnen vormen en uit welke financiële middelen kan worden geput.

In de volgende paragraaf worden de doelstelling en onderzoeksvragen gegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 beschreven hoe het onderzoek zal worden uitgevoerd. Daarbij worden de stappen die in het onderzoek naar voren komen weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer, waarin de hoofdstukken die volgen beknopt worden weergegeven.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

In onderhavig onderzoek worden verschillende netwerken van actoren geanalyseerd die bij een ombouw van de traverse Harlingen kunnen voorkomen. Om dit te bereiken worden de volgende doelstelling en onderzoeksvragen gesteld:

Doelstelling

Het weergeven van mogelijke netwerken van actoren bij een ombouw van de traverse in Harlingen, met kenmerken als de betrokkenheid van actoren en onderlinge verhoudingen, potentieel gedrag en de machtsmiddelen waarover ze beschikken.

Om deze doelstelling te bereiken worden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

Onderzoeksvragen

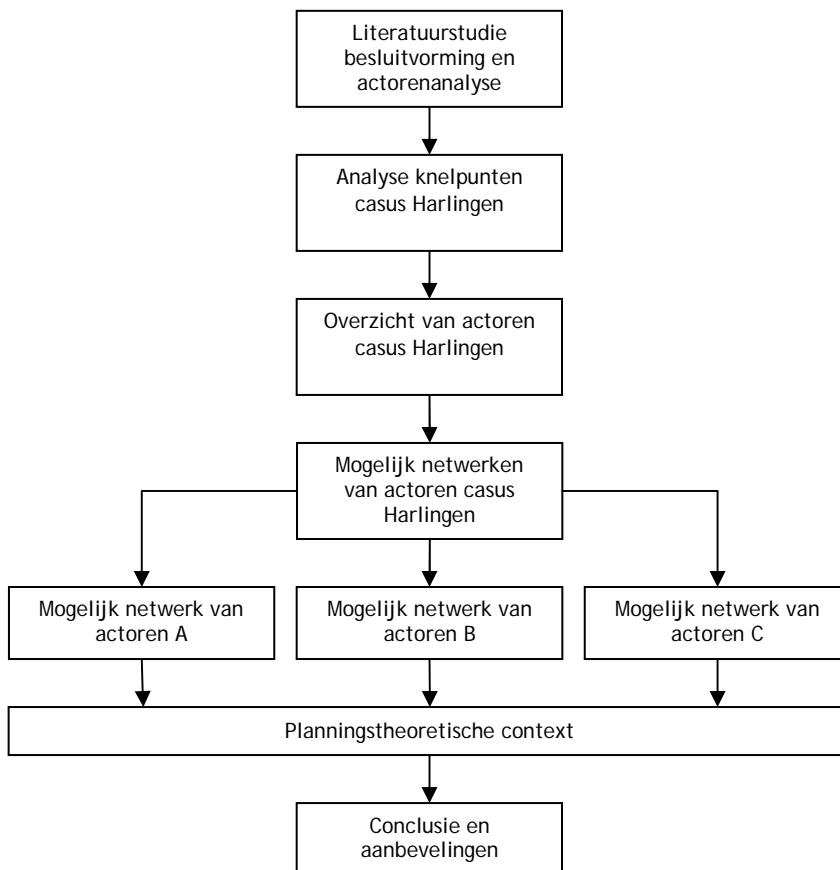
- Wat zijn geschikte planningstheoretische benaderingen om het netwerk van actoren in kaart te brengen?
- Welke mogelijke actoren zijn bij het planningsproces betrokken en wat zijn hun kenmerken in termen van hun betrokkenheid en onderlinge verhoudingen, potentieel gedrag en de machtsmiddelen waarover ze beschikken?
- Welke knelpunten bestaan er, of kunnen ontstaan, omtrent de traverse Harlingen?

- Wat is de gewenste inrichting van de traverse vanuit het oogpunt van verschillende actoren?
- Welke mogelijke netwerken van actoren kunnen worden gevormd, op basis van de verschillende oplossingsrichtingen van betrokken actoren?
- Hoe kunnen de verschillende netwerken worden geplaatst in een kader van planningsgericht handelen?

1.2 Onderzoeksopzet

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, wordt allereerst de verschillende theoretische planningsbenaderingen op een rij gezet. Verder zal worden aangegeven op welke manier een analyse van actoren kan worden gemaakt. Vervolgens worden knelpunten van de traverse Harlingen in kaart gebracht. Deze knelpunten worden geanalyseerd door middel van interviews met experts en door middel van literatuurstudies. Vervolgens wordt het actorenveld van de casus Harlingen in kaart gebracht. Welke actoren spelen mee, en wat zijn hun belangen. Omdat er verschillende beleidsarena's mogelijk zijn, worden mogelijke netwerken van actoren gegeven van beleidsarena's. Bij deze mogelijke netwerken van actoren wordt het veld van actoren in beeld gebracht, welke coalities tussen actoren mogelijk zijn, waar financiële middelen vandaan komen, etc. Deze netwerken van actoren wordt geplaatst in een planningstheoretische context. Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie en aanbevelingen.

Een schematische weergave van het onderzoeksopzet is weergegeven in figuur 1.2.



Figuur 1.2: onderzoeksopzet, schematisch weergegeven

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst een theoretisch perspectief gegeven over besluitvorming, welke theoretische benaderingen er zijn en welke benadering voor welk probleem van toepassing is. Verder wordt een handreiking gegeven voor complexe infrastructurele projecten.

In hoofdstuk 3 wordt de casus Harlingen behandeld. In dit hoofdstuk worden de veronderstelde knelpunten geselecteerd, zoals verkeersveiligheid, geluidshinder, etc. Deze knelpunten worden effecten genoemd, omdat vooraf niet vast staat of zo'n effect ook daadwerkelijk een knelpunt is. De effecten worden geanalyseerd of ze een knelpunt zijn of kunnen gaan worden. Verder worden potentiële oplossingsrichtingen gegeven aan de hand van voorkeuren, wensen en mogelijkheden.

Met behulp van de verkende theoretische planningsbenaderingen en handreikingen voorgesteld in hoofdstuk 2 wordt de casus Harlingen nader bekeken in hoofdstuk 4. Er wordt aangegeven welke actoren betrokken zijn bij de besluitvorming, welke belangen deze actoren hebben en welke problemen de actoren hebben met behoud van de huidige situatie of juist verandering van de huidige situatie. Omdat er meerdere netwerken van actoren bestaan, worden meerdere beleidsarena's ontwikkeld en geanalyseerd.

2 Besluitvorming in perspectief

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond de behoefte om meer structuur te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Tot dat moment was er geen duidelijk beleid, dat gericht was op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Dit terwijl maatschappelijke ontwikkelingen elkaar in een hoog tempo opvolgden; de economie bloeide op en er was een tekort aan woningen, dat uitgroeide tot 'volksvijand nummer één' (Van der Cammen en de Klerk 1996; De Roo 2001). Er ontstond een behoefte om meer inzicht te krijgen in deze maatschappelijke ontwikkelingen. Dit leidde vrij snel tot de ontwikkeling van de wetenschap planologie, waar het studiegebied bestaat uit het beleidsmatig en planmatig ingrijpen in de ruimtelijke orde (De Roo 2001).

Vanwege het economisch herstel en verhoging van de mobiliteit van de bevolking vertrokken veel mensen naar het Westen van Nederland, waar een grote vraag naar arbeidskrachten was. Dit leidde tot een schaarste aan ruimte in het Westen, maar ook tot een vergrijzing en achteruitgang in het Noorden en Zeeland door het wegtrekken van jongeren en beter opgeleiden. Onder andere deze factoren waren aanleiding voor het uitbrengen van de eerste Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland, die voornamelijk was gericht op volkshuisvestingsbeleid. Deze nota kan worden gezien als de start van het planmatig inrichten van Nederland. Planning groeide uit tot een rechtsplicht en middel tot democratische besluitvorming, zoals weergegeven is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 (Van der Cammen en de Klerk 1996).

Van doelgericht naar procesgericht

In de planologie zijn in de afgelopen decennia enkele paradigmaverschuivingen te onderscheiden. Ruimtelijke beleidsvorming heeft niet altijd de vorm gehad die zij nu heeft. Rond 1955 bestond het idee dat de maatschappij maakbaar en statisch was, die via een technisch-rationele manier en op een hiërarchische wijze kon worden aangestuurd. Publicaties hadden een optimistisch karakter, met veel accenten op blauwdrukplannen (De Roo 2001; Voogd 1995). Besluitvorming had een duidelijke top-down benadering, waar de rijksoverheid voornamelijk het beleid maakte. Participatie van andere belanghebbenden in beleidsvorming was vrijwel niet aan de orde.

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw werd het begrip doorwerking geïntroduceerd in de planologie. Strategische besluiten bleken maar beperkt door te werken naar de praktijk en beleid leidde niet altijd tot het beoogde effect (De Roo 2001). Vanaf die periode werden begrippen als wilsvorming, consensusvorming, participatie, inspraak en netwerkplanning steeds meer gemeengoed. Communicatie werd belangrijker, dit om ruimtelijke problemen een betere oplossing te bieden. De besluitvorming over ruimtelijke beleid was niet langer top-down gericht, belanghebbenden werden steeds meer betrokken bij de besluitvorming. Procesplanning kwam in zwang.

Samenvattend kan worden gezegd dat opvattingen in de planologie een transformatie hebben doorgemaakt. De Roo constateert dat sturing op basis van direct-oorzakelijke oorzaak/gevolg relaties zijn beperkingen heeft. De aandacht is van *doelgericht* beleid naar het beleids*proces* verschoven. Dit onder het motto van wegnemen van weerstanden en het creëren van draagvlak (De Roo 2001). Deze verschuiving in de planologie heeft effect gehad op de manier van besluitvorming. Velen zien besluitvorming als het meest elementaire onderdeel van planning, vandaar dat over dit deel van planning verreweg de meeste theoretische denkrichtingen zijn ontwikkeld (De Roo 2001).

Deze theoretische denkrichtingen worden in paragraaf 2.2 besproken nadat in paragraaf 2.1 een karakterisering van de Nederlandse planningcultuur is gegeven. De theoretische planningsbenaderingen ondersteunen bij het inzichtelijk maken van de besluitvorming in onderhavig onderzoek. In paragraaf 2.7 wordt een methode gegeven voor het in beeld brengen van het veld van actoren bij een infrastructureel beleidsprobleem. Deze methode zal later gebruikt worden om het netwerk van

actoren rond de ombouw van de traverse Harlingen weer te geven. Vervolgens wordt ingegaan op project- en procesmanagement.

2.1 Hedendaagse planningsprocessen

Woltjer (2000) heeft in zijn proefschrift een karakterisering gegeven van de hedendaagse Nederlandse planningcultuur. Volgens Woltjer kent Nederland een planningsysteem dat consensusvormend gericht is: 'Dutch public decision making follows corporatism and pluralist interest group politics. Herein, many actors have an active role' (Woltjer 2000, p. 74). Het Nederlandse wet- en regelgevingstelsel is zo ingericht dat bij ruimtelijke planning de verschillende overheden⁴ regelmatig overleg hebben met elkaar en bevoegdheden van andere overheden respecteren. Dit is van belang, omdat overheden van elkaar afhankelijk zijn in huidige en toekomstige situaties. Deze manier van ruimtelijk ordenen werkt consensus in de hand. Volgens Faludi & Van der Valk (1994, in Woltjer 2000) kan dit zo sterk zijn, dat deze consensusvorming een 'planning doctrine' is.

Wat verder typerend is voor de Nederlandse planningcultuur is de facetmatige manier van plannen. Zo worden niet alleen ruimtelijke problemen tegemoet gekomen, maar wordt ook een poging gedaan om economische, sociale en milieu problemen op te lossen. Dit in tegenstelling tot andere Europese landen zoals Groot-Brittannië, waar ruimte een minder schaars goed is. Ook deze facetplanning leidt tot consensus planning, er is overleg nodig tussen verschillende overheden en departementen om beleid te vormen en uit te voeren⁵.

Maar dit model van consensusvorming heeft ook nadelen. Eén van de kritieken op dit model is dat procedures lang lopen. Als oorzaak kan worden genoemd dat Nederlandse besluitvorming regelgeving complex is. Ook inspraak van burgers en belangengroepen (kan) leiden tot vertraging van procedures. Deze participatie van burgers in ruimtelijke plannen is vastgelegd in wetten en regels. In de praktijk komt deze participatie neer op symbolische participatie, reële samenwerking is meestal beperkt tot besluitvorming op het kleinste schaalniveau, zoals buurtbeheer of bij publiek-private samenwerkingsverbanden (Woltjer 2000, Voogd 1995).

Nederlandse infrastructuurplanning

Afgelopen decennia is de infrastructuurplanning steeds belangrijker geworden in Nederland. Was het voorheen zo dat het volkshuisvestingsbeleid de voornaamste prioriteit was van ruimtelijke ordening in Nederland, nu zijn ook sectoren als verkeer en vervoer, milieu en water een steeds belangrijker item voor de ruimtelijke ordening. Dat verkeer en vervoer meer aandacht krijgt, is niet alleen een gevolg van de groeiende mobiliteit van mensen, maar ook dat infrastructuur wordt gezien als initiator voor ruimtelijke investeringen (Woltjer 2000).

De wijze van infrastructuurplanning is dus veranderd in de jaren. Was het voorheen zo dat infrastructuurplanning voornamelijk sectoraal van aard was, waarbij participatie van overige belanghebbenden pas in een laat stadium aan bod kwam, nu heeft het een meer facetmatig karakter waar participatie eerder aan bod komt. Dit loopt parallel aan hoe het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) tegen problemen aankeek: waren problemen voorheen voornamelijk technisch en van financiële aard, vandaag zijn het de uitstoot van CO₂, dichtslippen van verkeersaders, verbinden van economische zones, schaarste van grond, et cetera de problemen waar VenW mee worstelt. Een initiatief dat goed aangeeft dat participatie in infrastructuurplanning is doorgedrongen, is het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat⁶. Hier kunnen burgers en

4 Hiermee wordt bedoeld overheden op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, evenals waterschappen en regioverbanden.

5 Voorbeelden zijn de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit, waar ministeries van VROM, VenW, EZ en LNV in participeren en burgers inspraak op hebben.

6 Deze is te vinden op <http://www.inspraakpuntvenw.nl/>. Dit initiatief is in 1997 ingesteld met als doel de kwaliteit van de besluiten te verhogen, als ook het proces dat tot deze uitkomst leidt. Volgens VenW vervult inspraak een belangrijke rol in de

bedrijven terecht voor informatie op welke manier ze inspraak kunnen plegen in projecten van VenW. De problemen zijn complexer geworden, en alleen door andere partijen bij het beleidsproces te betrekken is VenW in staat de inbreng van onmisbare middelen te realiseren (Teisman 1995).

Het best kan worden aangenomen dat VenW een pluricentrische benadering hanteert. De overheid, maar ook andere partijen kunnen de besluitvorming naar hun hand zetten (Teisman 1995). Beleid komt tot stand via interactie tussen diverse partijen, door samenwerking en strijd ontstaat beleid.

2.2 Theoretische planningsbenaderingen

Planningsbenaderingen zijn voortgekomen uit de theoretische planningsleer. Om een beeld te krijgen waar de hedendaagse planningsbenaderingen vandaag staan is het nuttig om een kort overzicht te geven van de ontwikkeling van de planningstheorieën. Hier zal worden beperkt bij de belangrijkste planningsbenaderingen die in afgelopen vijftig jaar zijn voortgekomen, en die de meeste invloed hebben gehad in de planningpraktijk: de technisch-rationele benadering, de pragmatische benadering en de communicatief-rationele benadering.

Technisch-rationele benadering

Theorie over planning begon min of meer in de jaren vijftig van de vorige eeuw, met de technisch-rationele opvatting over planning. Deze opvatting ging ervan uit dat alles gemodelleerd kon worden, als er maar voldoende rekenkracht aanwezig was. Zo was het idee dat een stad volledig gemodelleerd kon worden, maar helaas hadden computers destijds niet voldoende rekenkracht (Allmendinger 2000). Deze positieve instelling over ruimtelijke kwesties oplossen werd mede gevoed door het optimistische karakter wat op andere vakgebieden aanwezig was. Zo kwamen in de natuurwetenschappen veel doorbraken door, theorieën werden bevestigd en konden direct-causale verbanden worden aangetoond.

Aangezien het vakgebied planologie nog relatief nieuw was, werden theoretische opvattingen uit andere vakgebieden gebruikt, zoals die van de wiskunde, chemie, economie en organisatiekunde. Er werd gezocht naar zekerheden in planning, en de systeemtheorie en de technisch-rationele manier van problemen aanpakken konden hierbij helpen. Rationaliteit zoekt naar efficiency en de beste methode. Als het doel is om een weg van A naar B aan te leggen, dan is een rechte lijn de meest rationele manier van aanleggen. De technisch-rationele benadering hanteert een vraag over *hoe* ruimtelijke kwesties kunnen worden opgelost. Het kent een zeer sterke top-down benadering, dit omdat de opvatting bestaat dat ruimtelijke kwesties geen lokale kwesties zijn, maar kwesties met een probleem dat rationeel opgelost kan worden.

De pragmatische benadering en scenarioplanning

Als reactie op de enigszins beperkte visie van de technisch-rationele manier van ruimtelijke kwesties benaderen, ontstond er een meer pragmatische benadering. De Roo geeft als redenen voor deze beperkte visie van de technisch-rationele benadering:

Absolute control, as founded on theoretical grounds, has however led to outcomes that are infeasible and impractical, particularly in an increasingly democratic and equitable society. Planning systems that feature a high degree of top-down control in many ways represent the remains of a system based on nineteenth century political ideas, and on post-war functionalism. (2004, p. 89)

Er vonden dan ook pragmatische aanpassingen van de technische-rationele benadering plaats, dit leidde onder andere tot het incrementalisme van Lindblom⁷ en het

besluitvormingsprocedure. De werkzaamheden van het Inspraakpunt VenW richten zich op het zorgvuldig voorbereiden en uitvoeren van wettelijke geregelde inspraakprocedures, en het waarborgen en ontwikkelen van de kwaliteit van het inspraakproces.

⁷ Lindblom introduceerde het incrementalisme met als gegeven dat de beslisser niet over volledige informatie beschikt. Dit hoeft ook niet bereikt te worden, een bestaand beleid kan ook dusdanig aangepast worden zodat het een oplossing biedt voor een bepaald

stromenmodel van Cohen, March en Olsen. Er zou meer rekening gehouden moeten worden met onzekerheden in planning, sommige onzekerheden kunnen gewoonweg niet opgelost worden. Verder was er tot nu toe nauwelijks sprake van verantwoordelijkheid delen of geheel overgeven aan anderen, bijvoorbeeld lagere overheden. De rijksoverheid was in 'full control', gebaseerd op de assumptie dat zij wisten wat goed was voor ons allemaal. Het verwacht van lagere overheden dat zij handelen naar de beslissingen die de rijksoverheid maakt en het verwacht van burgers dat zij zich schikken aan deze beslissingen (De Roo 2004).

In de jaren zestig van de vorige eeuw maakten steeds meer West-Europese landen ruimtelijke visies voor ruimtelijk beleid. Deze werkwijze, in de planningtheoretische literatuur gekenmerkt als scenarioplanning, ging ervan uit dat kwaliteit van de ruimtelijke omgeving behouden moest worden (De Roo 2004). De vraag was hoe deze kwaliteit behouden kon worden. Hiervoor werden dan ook meerdere scenario's ontworpen, en werd vervolgens gekozen voor het scenario dat het meest in de buurt kwam van de doelstellingen. Eventueel kan dit een iteratief proces worden, zodat het proces 'op het rechte pad' blijft. Het verschil met de technisch-rationele aanpak is dat er bij scenarioplanning vanuit wordt gegaan dat er meerdere routes in het planningsproces zijn die gevolgd kunnen worden. De ruimtelijke kwestie mag dan wel bekend zijn, maar de oplossing ervan is situatie en context afhankelijk (De Roo 2004). Terwijl technisch-rationele plannen meer operationeel van aard zijn, zijn pragmatische en scenario plannen voornamelijk strategisch/tactisch van aard. Verder ligt de nadruk bij pragmatische en scenarioplanning niet op de 'doeleinden, maar op het doelgerichte, voortschrijdende handelen in planning' (De Roo 2001). De vraag is nu meer over hoe het *doel* te bereiken, in plaats van de technisch rationele vraag over hoe ruimtelijke kwesties opgelost kunnen worden.

Communicatief-rationele benadering

Vanaf de jaren negentig ontstond een planningmethodiek die getypeerd wordt als de communicatief-rationele benadering. Deze benadering staat niet op zichzelf, in de maatschappij hebben veranderingen plaatsgevonden die de mogelijkheid en noodzaak boden tot deze methodiek. Burgers werden steeds kritischer en verenigden zich in belangengroepen en de roep om het subsidiariteitsbeginsel werd steeds groter. Deze veranderingen gaven aan dat de centrale overheid niet langer alleen ruimtelijke problemen kon oplossen. Het actorenveld werd steeds groter, problemen werden complexer en onzekerheden namen toe. Deze veranderingen vroegen om een andere planningmethodiek, waarbij scenario planning niet voldoende soelaas bood.

In tegenstelling tot de technisch-rationele benadering, ziet de communicatieve rationaliteit ruimtelijke kwesties niet als 'werkelijkheden' zoals zij zich voordoen aan alle actoren. Volgens De Roo (2004) worden ze gezien als abstracte constructies van de verschillende betrokken actoren. Door middel van interactie tussen actoren, ontstaat duidelijkheid over de problemen waar actoren mee zitten over een bepaalde ruimtelijke kwestie. Dit leidt tot wederzijds begrip bij de betrokken actoren over de problemen waar de actoren mee zitten, die vervolgens resulteert in een gezamenlijk geconstrueerde ruimtelijke kwestie, een collectieve strategie over hoe om te gaan met de kwestie, en een plan over hoe deze strategie om te zetten in actie (zie bijlage 2). Dit zou moeten leiden tot een consensus. Opgemerkt moet worden is dat de communicatief-rationele benadering stelt wel wat eisen aan de betrokken actoren: actoren moeten relatief gelijkwaardig zijn en wederzijds afhankelijk, maar wel met tegengestelde belangen.

Een overzicht van hierboven beschreven planningsbenaderingen is weergegeven in bijlage 2.

2.3 Van theorie naar planningsgericht handelen

probleem. Van belang in het incrementalisme is de opeenvolgende reeks van beslismomenten: in eerste instantie wordt een ruwe poging gedaan die op latere beslissingsmomenten steeds wordt bijgesteld, net zolang alle betrokkenen het beleid bevredigend vinden (De Baas 1995).

Wat leren voorgaande benaderingen ons voor de hedendaagse planningspraktijk? De technisch-rationele benadering heeft geleerd om te zoeken naar zekerheden, welke in verschillende studies nog steeds wordt getracht te bereiken, zoals de milieueffectrapportage. In deze planningsbenadering wordt beslissingsgericht gewerkt, dat wil zeggen dat 'niet het concrete object maar de keuzen die gemaakt moeten worden centraal staan' (Voogd 1999). Deze opvatting vinden we ook terug in de ogenschijnlijk tegengestelde communicatief rationele benadering.

In deze wirwar van theoretische planningsbenaderingen heeft De Roo (2001) getracht een overzicht te maken. De Roo heeft aan de hand van deze planningsbenaderingen een raamwerk voor planningsgericht handelen geconstrueerd. De Roo gebruikt voor zijn raamwerk theoretische planningsperspectieven die vaak terug komen in de planningtheoretische literatuur:

- Wat is het doel? (*Doelgericht perspectief*)
- Met wie kan dit doel worden bereikt? (*Institutiegericht perspectief*)
- Hoe kan dit doel worden bereikt? (*Beslissingsgericht perspectief*)

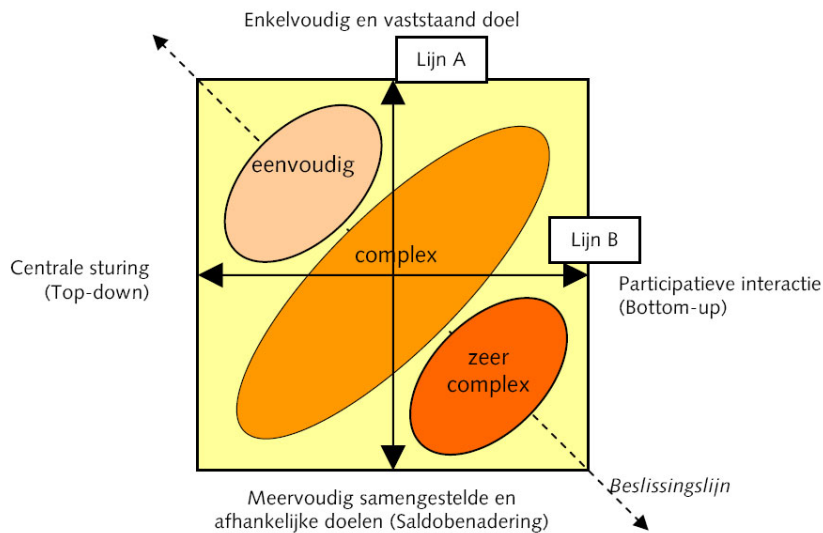
In het *doelgerichte perspectief* staat het halen van het doel (het oplossen van een probleem) centraal. Dit kan op meerdere manieren; van enkelvoudige tot saldodoelstellingen. Bij enkelvoudige doelstellingen wordt vanuit gegaan dat het einddoel een maximaal resultaat heeft. Er zijn hoge verwachtingen dat het doel ook daadwerkelijk gehaald wordt. Tegenover deze extreme staat een andere extreme (zie Lijn A in figuur 2.1): de saldobenadering. De Roo hanteert dit begrip als er sprake is van 'meerdere vraagstukken die aan elkaar worden gekoppeld, oplossingsstrategieën worden gebundeld en gestreefd wordt naar een meervoudige doelverwezenlijking door het combineren van verschillende vraagstukken in één oplossingsstrategie'.

Bij *institutiegericht handelen* staat niet de individu centraal, maar het collectief. Bij dit perspectief wordt ervan uitgegaan dat de individu wel een eigen wil heeft tot handelen, maar dat deze nooit los staat van maatschappelijke structuren en verbanden (De Roo 2001). De Roo (2001) constateert dat 'het met elkaar in gesprek zijn relevanter wordt geacht dan het bereiken van (voorafgestelde) doelen en het afwerken van (afgesproken) procedures en processen. Centraal staat hoe actoren schikken en wikken binnen de grenzen van institutionele complexen, wat in grote mate het besluitvormingsproces beïnvloedt'. Hier wordt bedoeld op het gebruik van draagvlakverwerving en consensusvorming. De andere extreme is de top-down sturing van de centrale overheid (zie Lijn B in figuur 2.1).

Hoewel het doelgerichte handelingsperspectief gebaseerd is op een wisselwerking tussen planningsstelsel en de werkelijkheid waar dit planningsstelsel wil ingrijpen, is het *beslissingsperspectief* juist gericht op de besluiten die in de besluitvorming plaats vinden.

In het raamwerk van De Roo verbindt dit perspectief het doelgerichte met het institutiegerichte handelen. Dit wordt weergegeven met de beslissingslijn in figuur 2.1.

In het raamwerk worden bovenstaande perspectieven verenigd, waarbij de complexiteit van de problematiek van een project de relatie bepaalt tussen interactie en het doelbereik (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1: Raamwerk voor planningsgericht handelen, waarbij de diagonale beslissingslijn staat voor de mate van complexiteit, en daarmee de relatie tussen interactie en het doelbereik bepaalt (De Roo 2001).

De functie van het raamwerk van De Roo voor onderhavig onderzoek is dat een (toekomstig) infrastructureel project op basis van zijn complexiteit kan worden ingedeeld in een type handeling van planning. Hierbij is de beslissingslijn een richtinggevende lijn over hoe een project aangepakt moet worden. Is het project (zeer) complex, met meervoudige doelen die bereikt moeten worden, dan vraagt dit een bottom-up benadering. De communicatief rationele benadering is dan een goede manier van planningsgericht handelen. Is het project juist relatief eenvoudig van aard, dan is een top-down benadering voldoende. Een voorbeeld van een eenvoudig project is het verminderen van verkeersslachtoffers door snelheidslimieten in te voeren.

2.4 Complexiteit?

Wat wordt nu precies bedoeld met de complexiteit waar over gesproken wordt? Complexiteit is gerelateerd aan causaliteit. Causaliteit legt verband tussen oorzaak en gevolg, en als deze relatie tussen oorzaak en gevolg niet duidelijk is, dan spreekt men over de *causa remota*. Hier is de oorzaak niet direct gekoppeld aan het gevolg, waardoor onvoorspelbare situaties ontstaan (De Roo 2004). Er is dus geen duidelijkheid over wat de gevolgen kunnen zijn van ruimtelijke interventie bij een infrastructureel probleem. Mensen uit de praktijk geven aan dat de betrokkenheid van vele actoren, uiteenlopende belangen, divergerende opvattingen en verkokering een project complex maken (Van Twist et al. 2003).

In onderhavig onderzoek wordt een casus behandeld die met complexiteit te maken heeft. Omtrent de traverse in Harlingen, die in de nabije toekomst als enige wegvak van de RW31 Afsluitdijk - Leeuwarden geen dubbele rijbanen kent, is geen duidelijkheid over de mogelijke gevolgen van deze bottleneck. Zal de verkeersveiligheid hierdoor gaan dalen? Wat zijn de gevolgen van een verdubbeling van de traverse op de economische ontwikkeling in Harlingen? Hoe groot is het veld van actoren? Deze complexiteit is bepalend voor de manier van planningsgericht handelen. In volgende paragraaf wordt een aanpak voorgesteld die met deze complexiteit kan omgaan.

2.5 Raamwerk π

Een concrete aanpak voor planningsgericht handelen voor infrastructuur is voorgesteld in een studie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998). In deze studie, Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur, wordt de constatering van De Roo gedeeld dat alleen technisch-rationele methoden niet de juiste oplossing biedt voor het oplossen van complexe verkeers- en vervoersproblemen. De samenleving

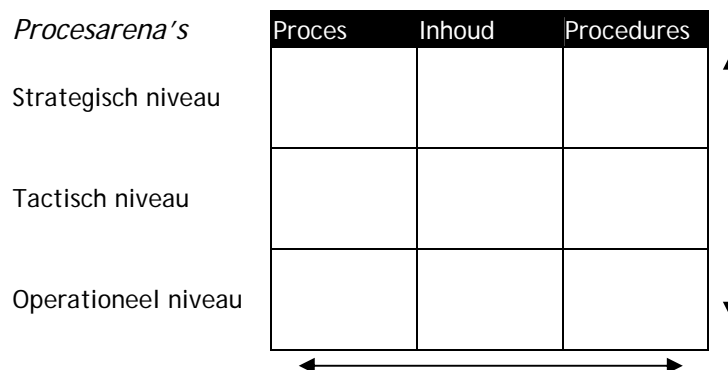
wordt steeds dynamischer, het actorenveld wordt groter. Terecht wordt gesteld dat een standaardaanpak voor een proces van integrale beleidsvorming en prioritering niet is te geven. Ieder project kent zijn eigen problemen en eigen oplossingsrichtingen, zo kan oplossen van congestie reden zijn om een weg te verdubbelen, terwijl elders in het land het verhogen van verkeersveiligheid een argument is voor verdubbeling.

In de studie Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur wordt een nieuwe aanpak voorgesteld, namelijk Raamwerk π . In dit raamwerk wordt vanuit gegaan dat er zogenaamde procesarena's bestaan, elk op hun eigen niveau in de beleidsvorming: strategisch, tactisch en operationeel niveau. De procesarena's kennen elk hun eigen dynamische processen, die voortdurend op elkaar afgestemd dienen te worden.

Deze procesarena's worden gekoppeld aan de drie componenten van Raamwerk π :

1. *Proces*: hoe worden actoren vanuit verschillende rollen betrokken bij beleidsvorming;
2. *Inhoud(elijke kaders)*: welk beleid op verwante terreinen is aanwezig en heeft invloed op het beleidsvraagstuk;
3. *Procedures*: wat is de vigerende wet- en regelgeving waar rekening gehouden moet worden.

Door de koppeling van deze drie componenten in de procesarena's en de wisselwerking tussen deze procesarena's, wordt Raamwerk π een dynamisch proces (zie figuur 2.2).



Figuur 2.2: Raamwerk π , verhouding tussen de procesarena's en de componenten proces, inhoud en procedures (VenW 1998)

In het Raamwerk π is met name de component 'proces' die het meest dynamisch is. Hiermee wordt bedoeld wanneer het beleidsvormingsproces wordt gestart, het veld van actoren niet duidelijk is, en ook de belangen van deze actoren (nog) niet helder zijn. De componenten 'Inhoudelijke kaders' en 'procedures' zijn min of meer randvoorwaarden waarbinnen het beleidsvormingsproces zich voltrekt.

Het is dus van belang om voordat een beleidsvormingsproces wordt gestart, eerst een analyse van actoren en de belangen van deze actoren uit te voeren. Hierdoor kan het totale proces van beleidsvorming beter en sneller worden doorlopen.

De beleidsarena en haar actoren

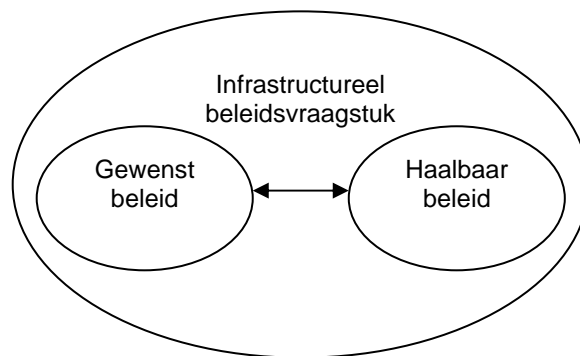
Actoren kunnen op meerdere manieren worden getypeerd, vaak wordt ervan uitgegaan dat een actor een individu, organisatie of instelling is die een doorslaggevende invloed kan hebben op een beleidsvormingsproces. Dit hoeft niet altijd zo te zijn, actoren kunnen ook belanghebbenden zijn. Vandaar dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee typen actoren: actoren als 'belanghebbenden' en actoren als 'beslissers' (Berveling 1994). Belanghebbenden zijn actoren zonder beslissingsbevoegdheid, maar die wel belang hebben bij de uitkomst

van besluiten. Dit kan zijn een gemeente die belang kan hebben dat een bepaalde rijksweg door wordt getrokken zodat de gemeente is aan gesloten op het landelijk wegennetwerk. Beslissers zijn actoren die bevoegd zijn om bepaalde beslissingen te nemen. Om in bovenstaand voorbeeld in te haken kan dit de Rijksoverheid zijn die uiteindelijk beslist of een rijksweg wel of niet wordt doorgetrokken naar een bepaalde gemeente.

Bij beleidsvorming gaan actoren relaties met elkaar aan. Volgens Teisman (1995) ontstaat er dan een netwerk, dit vindt plaats als actoren bij een bepaald beleidsvraagstuk niet meer om elkaar heen kunnen; als gevolg daarvan ontstaan relaties. De besluitvorming zelf vindt plaats in een deel van dit netwerk: het geactiveerde netwerk waarbinnen actoren beslissingen nemen over een beleidsproject. Dit wordt de beleidsarena genoemd. In deze beleidsarena wordt het beleidspel gespeeld, een spel waarin verschillende actoren proberen hun eigen doelen te bereiken. Teisman vindt dat er in een ideale beleidsarena bepaalde rolpatronen van actoren te onderscheiden moeten zijn: een initiator, supporters, aanpassers, selectoren, makelaar en toeschouwers. Teisman onderscheidt, net zoals Berveling, actoren die wel en actoren die geen beslissingsbevoegdheid hebben in een besluitvormingsproces. Toeschouwers hebben geen beslissingsbevoegdheid in een besluitvormingsproces. Zij kunnen wel actoren in de arena prikkelen. Deze verdeling in rolpatronen kan helpen actoren in kaart te brengen.

Inschatten van belangen

Belanghebbenden hebben vaak een andere visie op een beleidsvraagstuk dan beslissers, het kan voorkomen dat de beslissers helemaal geen voornemen hebben om een beleidsvraagstuk aan te pakken. Ook kan het voorkomen dat het gewenste beleid van belanghebbenden niet overeenkomt met het beleid van beslissers, de vraag is dan in hoeverre het gewenste beleid ook een haalbaar beleid is (figuur 2.3). Deze haalbaarheidsdiscussie zal plaatsvinden in de beleidsarena, maar ook daarbuiten, in de pers en in informele bijeenkomsten. Het is daarom relevant om de belangen van actoren in kaart te brengen, zodat hierop kan worden ingespeeld.



Figuur 2.3: Elk beleidsvraagstuk kent een eigen inhoudelijke uitwerking en afweging (gewenst beleid) met daarnaast een haalbaarheidsdiscussie (haalbaar beleid). (VenW 1998)

Om tot overeenkomstig beleid te komen, dus beleid waar consensus over bestaat, gaat het erom om het gewenste beleid om te zetten in haalbaar beleid. Om het beleidsvormingsproces tot een goed einde te brengen, dus dat de resultaten na afsluiting van het proces door alle actoren worden gedragen, ondersteund of tenminste geaccepteerd (VenW 1998).

2.6 Analyse van het netwerk van actoren

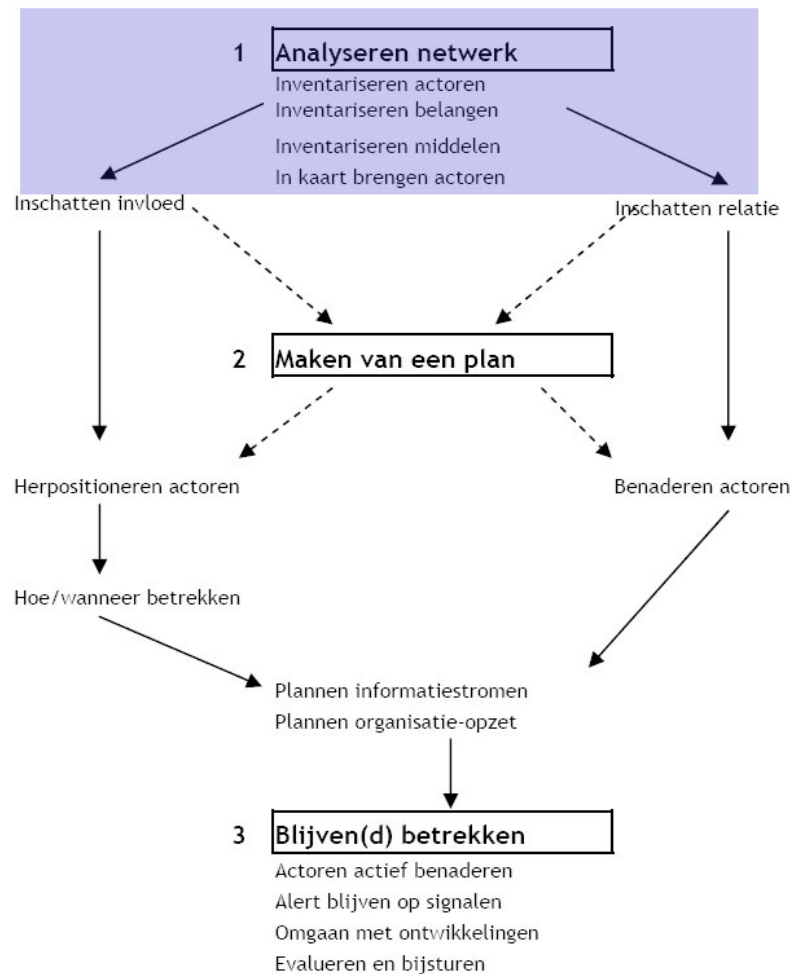
Om voorgaande doelstelling te bereiken, het tot een goed einde brengen van een beleidsvormingsproces, is het van belang om een analyse van het netwerk van actoren te maken. Hierin moet van de verschillende actoren duidelijk worden wat hun belangen zijn, de betrokkenheid met de ruimtelijke kwestie, hun inzet, hun invloed of machtsmiddelen. Het is van belang om deze factoren in kaart te brengen, en

eventuele rollen die actoren kunnen hebben grondig te analyseren (VenW 1998). Dit alles is in het kader van consensusvorming, die voor de Nederlandse planningcultuur zeer belangrijk is, zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.

Omdat er bij een complex beleidsprobleem veel actoren zijn, en omdat deze actoren mogelijk instrumenten tot hun beschikking hebben om het beleidsresultaat te beïnvloeden, bijvoorbeeld machtsmiddelen, is het nuttig om het netwerk van betrokken actoren van tevoren te analyseren. VenW heeft een aantal vragen opgesteld die kunnen helpen met deze analyse (1998):

- *Het veld van actoren, hun betrokkenheid en hun onderlinge verhoudingen:*
 - Welke actoren spelen een rol?
 - Hoe kunnen deze actorenrollen getypeerd worden?
 - Hebben actoren gelijkgerichte, elkaar overlappende of juist tegengestelde belangen?
 - Welke belangen kunnen actoren hebben?
 - Welke actoren zijn doorslaggevend voor het slagen van het beleidsvormingsproces?
- *De positie van waaruit actoren opereren:*
 - Zijn er meerdere, gelijkwaardige beslissers?
 - Zijn er andere belangrijke actoren die meer of minder invloed kunnen uitoefenen op de beslisser of beslissers?
- *De machtsmiddelen waarover actoren beschikken:*
 - Welke actor heeft welke wettelijke beslissingsmacht?
 - Welke actor beschikt over de financiële middelen?
 - Welke wet- en regelgeving is van toepassing?
 - Welke andere instrumenten hebben actoren om hun invloed uit te oefenen?
 - Wanneer en hoe kunnen deze instrumenten door hen worden ingezet?
- *Het potentiële gedrag van actoren:*
 - Opereren actoren ieder voor zich, of zijn er ook coalities te vinden?
 - Zijn er samenwerkingsverbanden tussen actoren, en zo ja, welke?
- *De wijze waarop de beslissingen van actoren elkaar kunnen beïnvloeden:*
 - Welke acties kunnen door welke actoren worden ondernomen?
 - Hoe dient eventueel op deze acties te worden geanticipeerd?

Bovenstaande vragen zijn van toepassing in een beleidsvormingsproces waar een ruimtelijke kwestie complex is, een groot actorenveld bestaat en meervoudige doelen te bereiken zijn. Volgens de indeling van De Roo in paragraaf 2.4 valt zo'n aanpak te typeren als een communicatief-rationele aanpak. In onderhavig onderzoek wordt in hoofdstuk 4 nader bekeken of dit inderdaad opgaat. Moet altijd de communicatief-rationele aanpak worden gevolgd? Om die vraag te beantwoorden wordt bij de behandeling van de casus stap 1 uit onderstaand figuur ondernomen, en bepaald welke planningsbenadering het beste aansluit bij deze analyse.



Figuur 2.4: Activeren van omgeving (VenW 1998). Onderhavig onderzoek richt zich voornamelijk op Stap 1: het analyseren van het netwerk. Daarnaast wordt een planningsbenadering gegeven die aansluit op deze analyse van het netwerk.

De vraag is nu hoe het beleidsvormingsproces eruit komt te zien, welke procesarchitectuur vormen bestaan er en welke is het beste van toepassing in de casus van onderhavig onderzoek? De volgende paragraaf zal verder hierover doorgaan.

2.7 Vormen van organisatiestructuren

Aangezien vandaag de dag het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, met haar uitvoerende onderdeel Rijkswaterstaat, niet meer voor elk beleidsprobleem een top-down benadering hanteert, is ook de wijze van beleidsvorming veranderd. Nu wordt het vormen van draagvlak als een hoge prioriteit gezien. De vraag is hoe dit draagvlak gevormd kan worden. In Raamwerk π wordt procesmanagement voorgesteld.

Is procesmanagement een juiste manier om draagvlak te verwerven? Om op deze vraag een antwoord te geven wordt eerst weergegeven welke vormen van organisatiestructuren er zijn en hoe Raamwerk π ermee omgaat.

Procesmanagement

In het verleden hebben meerdere organisatievormen bestaan, van eenvoudig bestuur - administratie scheiding tot organisatie- en lijnmanagement. Later is het verschijnsel projectmanagement opgekomen, dit nadat lijnmanagement te routinematig en structureel werd gevonden. Sinds enkele jaren bestaat nu ook het fenomeen procesmanagement. Deze vorm is ontstaan nadat bleek dat projectmanagement niet goed kon omgaan met 'wijzigingen van opvattingen van 'buitenstaanders' over de nut

en noodzaak van het project, gewijzigde financiële omstandigheden en confrontaties met andere projecten of confrontaties met andere partijen die hun project willen onderbrengen of koppelen aan het project van het eigen team' (Teisman 2001, p. 48). Deze aspecten worden gezien als risico's, waar het project zoveel mogelijk tegen beschermd moet worden. Een overzicht van verschillen tussen organisatievormen staat in bijlage 3.

Procesmanagement ziet deze aspecten juist als een uitdaging voor management. Net zoals de theoretische planningsbenaderingen zijn aangepast aan de veranderingen in de maatschappij, zoals veranderingen van toename van complexiteit en een groter actorenveld, zo is ook de organisatievorm van projecten aangepast. Teisman (2001) noemt een aantal kenmerken van procesmanagement:

- Procesmanagement is naast doelzoekend ook doelbereikend georiënteerd;
- Fluctuatie in de participatie van partijen krijgt aanzienlijke aandacht;
- Het wordt aanvaard en zelfs bevorderd dat er meer opdrachtgevers zijn;
- Het object van management is minder grijpbaar, en daarom kent procesmanagement een hogere graad van flexibiliteit.

Procesmanagement houdt zich bezig met drie vraagstukken, namelijk de bestuurlijke fragmentatie, de complexiteit en de flexibiliteit. Met de bestuurlijke fragmentatie bedoelt Teisman voornamelijk het subsidiariteitsbeginsel wat de laatste jaren steeds meer plaatsvindt. De centrale overheid erodeert. Overheden hebben nu een ambivalente verhouding tot elkaar, Teisman (2001) spreekt hier van coöpetetie. 'Omdat overheden geacht worden het algemeen belang na te streven, zijn ze potentiële partners (coöperatie). Maar zodra overheden het deel van dat algemeen belang waarvoor zij verantwoordelijk zijn, gaan verabsoluteren, ontstaat competitie.'

Dat complexiteit is toegenomen, is in voorgaande paragrafen duidelijk geworden. Bij bestuurders en procesmanagers heerst een behoefte aan reductie van deze complexiteit. Teisman (2001) merkt op dat reduceren van complexiteit leidt tot het instandhouden van scheiding van private en publieke partijen. Dit omdat scheiding van verantwoordelijkheden van publieke en private partijen afstemmingsproblemen kan vereenvoudigen.

Van Twist et al. (2003) geven aan dat de bron van complexiteit voornamelijk in de eigen organisatie kan worden gezocht. Om complexiteit beter beheersbaar te maken geven zij aan dat reduceren van complexiteit voornamelijk een kwestie is van 'het in kaart brengen en op één lijn brengen van de actoren en belangen binnen de eigen organisatie.'

Procesmanagement toegepast in Raamwerk π

Zoals eerder aangegeven hanteert Raamwerk π procesmanagement met draagvlakvorming als doel. Als eerste stap binnen procesmanagement is het indelen van de geselecteerde actoren naar deelnameniveau, volgens de indeling van Arnstein uit 1969. Tabel 2.1 geeft een indeling van actoren aan.

<i>0: Non participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Niet inschakelen (actor wordt geheel niet betrokken bij het beleidsvormingsproces)
<i>1: Symbolische participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informeren (actor wordt uitsluitend geïnformeerd) • Consulteren (actor wordt om advies gevraagd) • Toetsen en besluitvorming (actor wordt betrokken bij de toetsing en besluitvorming)
<i>3: Echte participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering (actor wordt betrokken bij de uitvoering) • Samenwerking (actor wordt betrokken bij het management)

Tabel 2.1: Gradaties van deelnameniveau (Voogd 1995, VenW 1998)

Actoren kunnen van status veranderen gedurende het beleidsvormingsproces. Hier dient dan ook rekening mee gehouden te worden. Zo kan een actor in een bepaald deeltraject niet worden ingeschakeld, terwijl diezelfde actor in een ander deeltraject

wel wordt ingeschakeld. Dit kan bijvoorbeeld een aannemer zijn, die pas laat in het traject bij het proces wordt betrokken.

In hoeverre actoren worden betrokken bij het beleidsvormingsproces is afhankelijk van welke vorm van planproces wordt gekozen. Er bestaan grofweg drie soorten planprocessen:

- Het gesloten planproces;
- Half-open planproces;
- Open planproces.

In een gesloten planproces nemen alleen de direct-verantwoordelijke actoren actief deel. Anderen worden alleen geïnformeerd.

Bij het half-open planproces is er meer samenwerking tussen beslisser (het bevoegd gezag) en belanghebbende (bijvoorbeeld andere overheden). Iedere actor heeft een eigen visie op de problematiek en heeft eigen belangen. Door samenwerking tussen de betrokken actoren wordt er gezamenlijk gewerkt aan het beleidsvraagstuk.

Bij een open planproces worden alle belanghebbenden, dus bijvoorbeeld ook burgers en belangenbehartigingsorganisaties actief betrokken bij het vraagstuk. Via workshops wordt achterhaald wat hun visie is op het beleidsvraagstuk.

Om tot een keuze te komen van een van de planprocessen is afhankelijk van meerdere criteria. Mogelijke criteria voor de keuze van een bepaald planproces zijn:

- Wat is de inhoud, aard en omvang van het beleidsvormingsproces?
- Hoe hoog is de urgentie van het beleidsvraagstuk?
- Hoe politiek gevoelig is het beleidsvraagstuk?
- Hoe uniek is de opgave?
- Is het vraagstuk gelieerd aan meerdere beleidsvelden?
- Hoe groot is de financiële ruimte?

Als de keuze van een planproces is genomen dan is het advies om samen met de deelnemende actoren een gefaseerd procesontwerp te ontwikkelen, inclusief tijdsplanning. Vervolgens adviseert VenW in Raamwerk π dat een procesprotocol wordt opgesteld, deze wordt gedragen door de deelnemende actoren waar onder andere het beoogd resultaat in staat, de rolverdeling tussen de betrokken actoren, de organisatie van het proces, momenten waarop tussentijdse (deel-) beslissingen worden genomen, etc. Dit protocol wordt door alle deelnemende actoren ondertekend.

Kritiek op procesmanagement

Procesmanagement is een manier van publieke besluitvorming waar gelijkwaardigheid bestaat tussen maatschappelijke en bestuurlijke actoren (De Bruijn et al. 2003). En juist dit is het lastige bij procesmanagement, de gelijkwaardigheid van actoren. Een overheid die deelneemt aan het besluitvormingsproces is verantwoordelijk voor het verwezenlijken van het algemeen belang, dus zij is in deze mate een bijzondere actor. Maar aan de andere kant onderhandelt zij over de besluitvorming met betrokken actoren, in dit geval is de overheid een gewone actor. De Bruijn et al. (2003) geven aan dat 'voor de overheid - als hoeder van publieke belangen - niet alle waarden en uitgangspunten onderhandelbaar zijn. Bovendien dient de overheid zorg te dragen voor kwalitatief goed beleid. Procesmanagement kan hiermee strijdig zijn.' Procesmanagement wordt gezien als een vorm van draagvlak verwerving, zoals in Raamwerk π is voorgesteld, en daarom kunnen procesmanagers verleid worden om alleen die actoren uit te nodigen die daaraan kunnen bijdragen (De Bruijn et al. 2003). Maar als wel een open planproces bestaat, dan kan het ook voorkomen dat betrokken actoren te vrijblijvend zijn. Procesmanagers gaan ervan uit dat als bedrijven en burgers bij het proces worden betrokken, meer draagvlak ontstaat. De aanname is 'dat betrokkenheid bij het proces ook commitment bij de inhoud en besluiten impliceert en mensen afzien van het aanwenden van hindermacht' (Termeer en Königs 2003). Dit blijkt in de praktijk niet altijd op te gaan.

Ook het 'vrijblijvend gepolder' wordt als een nadeel gezien. Iedereen mag meepraten en aanschuiven, en we praten net zolang door tot iedereen het eens is, of tot we

kunnen maskeren dat dat niet zo is (Termeer en Königs 2003). Processen kunnen erg lang duren omdat iedereen in de beleidsarena kan stappen.

Conclusie over procesmanagement

Geconcludeerd kan worden dat procesmanagement een juiste aanvulling is op de nieuwe planningsbenaderingen, zoals de communicatief rationele benadering. Het biedt handvatten om actoren aan tafel te krijgen en een besluitvormingsproces gelijkwaardig te laten verlopen.

Om procesmanagement juist toe te passen zal vooral binnen de eigen organisatie eerst alle visies en belangen gelijkgericht moeten worden. Zeker de directoraten van Rijkswaterstaat zullen hiermee moeten leren omgaan, deze staan tussen twee vuren in: die van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, en de regio waar zij mee gerelateerd zijn.

Verder is het een verstandige keus om een procesprotocol op te stellen, zoals voorgesteld in Raamwerk π . Dit kan 'vrijblijvend gepolder' voorkomen doordat vooraf bekend is welke actoren in welke ronde mogen meepraten.

2.8 Methodiek

In hoeverre is er sprake van een ruimtelijk probleem bij de traverse in Harlingen? Deze vraag is niet zomaar te beantwoorden, omdat betrokken actoren verschillende visies hebben omtrent 'het probleem'. 'Het probleem' *an sich* bestaat niet, zeker als actoren betrokken zijn in de beleidsarena met verschillende, tegenstrijdige belangen. Om het begrip complexiteit toch enigszins kader te geven is het nuttig om te bepalen welke belangen de verschillende actoren hebben, en welke knelpunten zij zien in de huidige situatie. Dan kan antwoord worden gegeven op de vraag: in hoeverre is er een ruimtelijk probleem in Harlingen omtrent de traverse? Aan de hand hiervan kan worden uiteengezet hoe actoren zich kunnen gaan gedragen in een beleidsarena, en hoe actoren hierop kunnen anticiperen.

Methodiek casus Harlingen

De methodiek van de analyse van de casus Harlingen zal bestaan uit een studie van lokale, regionale, provinciale en landelijke nota's en plannen. Deze plannen en nota's worden met elkaar vergeleken en wordt een beeld weergegeven hoe Harlingen en zijn directe omgeving, dus de Westergozone (economische zone Harlingen-Franeker-Leeuwarden) inbegrepen, in de toekomst eruit kan zien in de optiek van verschillende actoren. Uit deze verschillende visies wordt duidelijk welke knelpunten zij zien in de traverse Harlingen.

Gezien de aard van de gegevens zal de meerderheid van de reflecties een kwalitatieve analyse kennen. Waar mogelijk worden reflecties ondersteund met kwantitatieve gegevens en vergelijkbare situaties. Bij het ontbreken van juiste kwantitatieve gegevens en vergelijkbare situaties zal gebruik worden gemaakt van de kennis van experts.

3 Harlingen en de traverse

Harlingen is gelegen in het noordwesten van de provincie Friesland. De stad Harlingen heeft circa 14.600 inwoners, het dorp Midlum 700 en het dorp Wijnaldum ruim 500 inwoners. Harlingen is verbonden met het hoofdwegennet van Nederland via de Rijksweg 31 (zie figuur 3.1). De Rijksweg loopt door de bebouwde kom van Harlingen. In de jaren zeventig waren er plannen om de gehele RW31 om te bouwen tot een autosnelweg, maar dit is in 1983 beperkt gebleven tot een autosnelweg van Midlum naar Dronrijp (Raad voor de Transportveiligheid 2001). Vanwege een prioriteitswijziging is de resterende verdubbeling van de N31 op de lange baan geschoven. De voorkeur werd gegeven aan de RW32 verdubbeling.



figuur 3.1: Situatie Rijksweg 31 Leeuwarden - Zurich, na verdubbeling Zurich - Harlingen (www.map24.nl 2006)

De RW31 loopt door de bebouwde kom van de stad Harlingen, passeert het Van Harinxmakanaal middels de Koningsbrug en nabij het dorp Midlum gaat de autoweg N31 over in de autosnelweg A31. Dagelijks passeren ongeveer 17.400 motorvoertuigen de RW31.

In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke knelpunten bestaan of kunnen ontstaan bij de traverse in Harlingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van studies die eerder zijn verricht naar een verdubbeling van de traverse. De knelpunten worden afzonderlijk bestudeert om hierna te bepalen in hoeverre deze knelpunten daadwerkelijk een knelpunt zijn of knelpunt kunnen worden. Omdat op voorhand niet bekend is of een zogenoemd knelpunt ook daadwerkelijk een knelpunt is, wordt in dit hoofdstuk gesproken over 'effecten' in plaats van knelpunten. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de onderzochte effecten. Er wordt een antwoord gegeven op de vraag: zijn de onderzochte effecten dermate ernstige knelpunten dat een verandering van de huidige situatie nodig is?

3.1 Huidige situatie in Harlingen

Zoals eerder aangegeven is Harlingen gelegen aan het Van Harinxmakanaal, die in beheer staat van Provincie Fryslân. Dit kanaal loopt van de haven van Harlingen via Franeker naar Leeuwarden. Op dit moment is het kanaal door Provincie Fryslân geclassificeerd als CEMT klasse IV kanaal, wat betekent dat de gang van een binnenschip maximaal 2,5 diep en maximaal 5 meter hoog mag zijn (zie bijlage 4). Gezien de hoogte van de Koningsbrug, namelijk 5,15 m, wordt de Koningsbrug geopend voor vaartuigen met een hoge mast, zoals zeilboten. Wegverkeer op de RW31 zal dan enige tijd stil moeten staan voor passerende vaartuigen.

Toekomstige situatie Harlingen

De Rijksweg 31 van Zurich naar Harlingen zal rond 2009 zijn verdubbeld naar een 2x2 baansautoweg. In het kader van de veiligheid en doorstroombaarheid van Rijkswegen is de gemeente Harlingen met Rijkswaterstaat overeen gekomen dat de aansluitingen op de Rijksweg die nu nog in de stad aanwezig zijn, verdwijnen. Zoals in het GVVP Harlingen (2005) staat zal de volwaardige aansluiting bij Midlum blijven bestaan en zal er een volwaardige aansluiting bij Kimswerderhoek gerealiseerd worden. Dus tegen de tijd dat de verdubbeling Zurich-Harlingen gerealiseerd is, zullen twee volwaardige aansluitingen aanwezig zijn, namelijk ten noorden van de stad bij Midlum, en ten zuiden van de stad bij de Kimswerderhoek. Lokaal verkeer wat gebruik wil maken van aansluiting Kimswerderhoek zal via de Westerzeedijk naar de RW31 geleid worden.

Een probleem zal ontstaan voor het lokale Harlingse verkeer richting Leeuwarden. Aangezien er geen aansluitingen meer aanwezig zijn in de bebouwde kom van Harlingen, zal het verkeer moeten worden omgeleid via de Tjerk Hiddesluizen. Een oplossing hiervoor wordt aangedragen in het GVVP Harlingen: een tweede oeververbinding over het Van Harinxmakanaal. Deze zou naast de brug van de RW31 kunnen worden gesitueerd.

In het concept Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan Fryslân (2005) wordt gesproken over de mogelijkheid van opwaardering van het Van Harinxmakanaal. In hetzelfde PVVP Fryslân wordt vanuit gegaan dat het niet nodig is om deze op te waarderen tot klasse Va kanaal. Naar aanleiding van dit standpunt is hierover inspraak geweest, met als gevolg dat in de uiteindelijke versie PVVP Fryslân toch wordt besloten om het kanaal op te waarderen tot klasse Va (www.fryslan.nl 2006). Dit betekent dat voor 2020 het kanaal verdiept moet zijn. Ook zal dit consequenties hebben op de hoogte van de Koningsbrug, deze zal niet meer voldoen aan de eisen van een klasse Va kanaal, namelijk dat deze minimaal 5,55 m hoog dient te zijn.

Harlingen en de regio

In 'Kompas voor het Noorden' van Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1999) wordt het clusteren van economische activiteiten gestimuleerd. Eén van deze economische kernzones zou het gebied Leeuwarden - Harlingen moeten worden. Deze zone staat ook wel bekend als de Westergozone, opgericht in 1998. Harlingen zou gebruik kunnen maken van de zeehaven en de Westergozone kan profiteren van de aanwezigheid van infrastructuur die in de zone liggen, zoals het Van Harinxmakanaal, de A31 en de spoorlijn Harlingen - Leeuwarden.

In tegenstelling tot het 'Kompas voor het Noorden', ziet het ministerie van Economische Zaken (2004) in haar publicatie 'Pieken in de Delta' de Westergozone niet als een kansrijk gebied. Dit is opvallend te noemen, omdat de overige Noordelijke kansrijke gebieden volgens 'Pieken in de Delta' wel overeen komen met de visie van SNN.

De Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân (2006) heeft in de publicatie 'Inzet provincie Fryslân voor het Waddenfonds maart 2006' aangegeven hoe het Waddenfonds gebruikt kan worden voor economische bedrijvigheid. Een deel van het Waddenfonds, met een nog niet ingeraamd investeringsbedrag, zou gebruikt moeten worden voor een betere ontsluiting van het havengebied Harlingen. Hiermee wordt een verdubbeling van de N31 als belangrijke randvoorwaarde genoemd.

3.2 Visies op uitwerking traverse

Gezien bovenstaande ontwikkelingen, zoals de verdubbeling van de N31 Zurich-Harlingen, de gewenste economische ontwikkeling van de Westergozone en de opwaardering van het Van Harinxmakanaal, zijn er meerdere studies gedaan naar de gewenste ontwikkeling van de RW31. De studies hebben als insteek de verdubbeling van de RW31 ter hoogte van de traverse, door Harlingen. In deze paragraaf wordt beknopt weergegeven wat de belangrijkste kenmerken zijn van deze uitwerkingen.

Pleitnotitie verdubbeling A31

De pleitnotitie verdubbeling A31 (Alynia architecten, Ballast Nedam, de Opbouw B.V., Oranjewoud 1998) spreekt over een knelpunt op het traject Midlum-Harlingen-Zurich, omdat dit stuk een enkelbaans weg is. In het belang van de ontwikkeling van de haven van Harlingen en de gehele Westergozone is het noodzakelijk dat er een verbreding van de verbinding met de Randstad en het achterland tot stand wordt gebracht. Wanneer deze notitie is uitgebracht is niet bekend, maar uit de notitie kan worden opgemaakt dat op het moment van schrijven nog niet duidelijk was dat het stuk Zurich-Harlingen zou worden verdubbeld. Inmiddels is op 11 november 2005 het tracébesluit tot verdubbeling van het vak Zurich-Harlingen genomen, die in 2009 gereed moet zijn.

In de pleitnotitie wordt een onderscheid gemaakt in verschillende aspecten die van belang zijn voor Harlingen, namelijk:

- Mobiliteit
- Werken
- Wonen

Aan het aspect mobiliteit wordt als nadeel gekoppeld de verkeersonveiligheid die op het enkelbaans traject aanwezig is. Ook de brug over het Van Harinxmakanaal wordt als een knelpunt gezien, dit is een belemmering in de verkeersafwikkeling. De traverse zou tevens een barrièrewerking veroorzaken, van visuele, verkeerstechnische als sociale zin.

Verwacht wordt dat het wegverkeer in de toekomst alleen maar zal toenemen, zeker als de Westergozone zich zal ontwikkelen. De verkeersafwikkeling zal steeds moeizamer gaan verlopen en de verkeersongevallen zullen gaan toenemen.

Om de relatief grote werkloosheid tegen te gaan is economische groei zeer wenselijk. In de pleitnotitie wordt voorgesteld om de haven verder uit te breiden, evenals andere bedrijventerreinen. Groei van deze terreinen betekent dat er meer gebruik wordt gemaakt van de RW31, dit vanwege aan- en afvoer van goederen over de weg. Het Van Harinxmakanaal zou moeten worden opgewaardeerd tot een klasse V kanaal, dit zal een positief effect hebben op de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

In de pleitnotitie wordt gesteld dat Harlingen wat wonen betreft zich richt op hoogwaardig wonen. Maar de RW31 belemmert dit hoogwaardig wonen, want het hoge tracé van de traverse werkt als een barrière. Door deze barrière weg te nemen, dus door de RW31 te ondertunnelen, kan de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving verbeterd worden.

Als oplossingsalternatieven worden twee mogelijkheden voorgesteld in de pleitnotitie:

- Ondertunneling van het huidige tracé
- Bovengrondse verdubbeling van het huidige tracé

In de pleitnotitie wordt aangegeven dat beide varianten als voordeel hebben dat een goede doorstroming verkeer op de oost-west corridor kan plaatsvinden. Wat met deze corridor wordt bedoeld, wordt niet aangegeven in de notitie. In onderhavig onderzoek wordt er vanuit gegaan dat hiermee de verbinding Noord-Holland - Leeuwarden wordt bedoeld.

Verder wordt aangegeven dat de veiligheid zal toenemen als de weg verdubbeld zou worden.

Er wordt een voorkeur gegeven voor de ondertunnelde variant, omdat deze de sociale en economische barrièrefunctie zal doen opheffen, dubbel ruimtegebruik kan gaan plaatsvinden door bovenop de tunnel vastgoed te ontwikkelen en geen verdere versnippering van het landelijk gebied plaatsvindt.

De pleitnotitie concludeert met het advies om nader onderzoek te doen naar de wijze van verdubbeling, bovengronds dan wel ondergronds. In dit onderzoek zal dan duidelijk moeten worden hoe de gewenste besluitvorming over de verdubbeling van de RW31 kan plaatsvinden, zodat een betere bereikbaarheid van de Westergozone

ontstaat, de verkeersveiligheid toeneemt, de juiste planologische beslissingen kunnen worden genomen en een structuurverbetering op economisch en stedenbouwkundig gebied kan ontstaan.

Rapport van Aveco de Bondt

Dit rapport, verschenen in januari 2006, is in opdracht van de provincie Fryslân opgesteld. Dit rapport verkent de verschillende mogelijkheden voor een verdubbeling op het huidige tracé. Ook dit rapport spreekt van een knelpunt in een netwerk, niet alleen fysiek, maar ook mentaal. Het wordt een gebrekkige verbinding genoemd, dit ondanks dat het volgens de opstellers van het rapport Harlingen een knooppunt vormt van de A7, A31 en de veerverbindingen naar de Friese Waddeneilanden.

Als voordelen van de aanpak van de RW31 worden genoemd:

- Het verdwijnen van het knelpunt en Harlingen kan specifiek als knooppunt profileren
- Het biedt kansen voor stedelijke ontwikkeling
- Verbetering van de lokale leefbaarheid
- Een aanzienlijke bijdrage aan de allure van de stad
- Verbetering van de oost-westas van geconcentreerde verstedelijking, met een duidelijker en versterkt economisch profiel.

Het doel van het rapport is 'het genereren van beleidsinformatie' waarmee door het bestuur van gemeente Harlingen en provincie Fryslân antwoord gegeven kan worden op:

1. Is de problematiek in Harlingen als gevolg van de doorsnijding van de stad door de N31 zodanig ernstig dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal erkennen dat voor het oplossen daarvan inzet van het ministerie noodzakelijk is?
2. Is het tekort van de optimale oplossingsrichting voor deze problematiek van een zodanige aard dat ingeschat kan worden dat deze onderhandelbaar is?
3. Zijn de Provincie en de Gemeente in staat en bereid in Den Haag het draagvlak te verkrijgen voor een eventuele amendering van de VenW-begroting?

Deze beleidsinformatie bestaat uit een opsomming van alternatieven en de invloed hiervan op aspecten als barrièrewerking fysiek, barrièrewerking visueel, geluid en stank, stedelijke ontwikkeling en uitstraling. Deze aspecten worden kwalitatief beoordeeld. Het aspect financiën wordt daarentegen wel kwantitatief onderbouwd, zowel in kosten als in baten.

Als oplossingsrichtingen wordt onder andere voorgesteld een verdubbeling op het huidige dijklichaam tot een volledig geboorde tunnel waar de RW31 in zou komen te liggen. In bijlage 5 staat een overzicht van de verschillende oplossingsrichtingen.

Als advies wordt door het ingenieursbedrijf Aveco de Bondt aan de regio meegegeven om zelf het initiatief te nemen om de situatie omtrent de traverse onder handen te nemen. Als aanpak wordt voorgesteld om ontwikkelingsplanologie toe te passen: 'regio's hebben zelf de regiofunctie: zelf - in samenwerking met het bedrijfsleven - een eigen toekomstbeeld creëren en dit programmatisch met sterke plannen invullen' (Aveco de Bondt 2006).

Overigens wordt op de gestelde vragen geen duidelijk antwoord gegeven in het rapport van Aveco de Bondt. In het rapport wordt wel aangehaald dat wachten op 'de pot met geld' geen zin heeft. Regio's hebben zelf de regiofunctie, ze moeten in samenwerking met het bedrijfsleven een eigen toekomstbeeld creëren en dit programmatisch met sterke punten invullen.

Reflectie op eerder verschenen rapporten: overeenkomsten en verschillen

Beide rapporten spreken over een knelpunt in de RW31. Het rapport van Aveco de Bondt spreekt zelfs ook over een mentaal knelpunt. Uit het bovenstaande rapporten

kan geconcludeerd worden dat er een knelpunt bestaat, of in de toekomst eventueel een knelpunt kan gaan ontstaan over:

- Verkeersveiligheid (paragraaf 3.3)
- Doorstroming (paragraaf 3.4)
- Economische ontwikkeling (paragraaf 3.5)
- Leefbaarheid en de barrièrevorming (paragraaf 3.6)

Als oplossingsrichtingen kiezen beide studies voor een verdubbeling van de RW31 op het huidige tracé. In de rapporten worden geen argumenten gegeven waarom de verdubbeling op de huidige tracé moet plaatsvinden.

De oplossingsrichtingen beperken zich dan ook op het huidige tracé, deze kunnen bovengronds dan wel ondergronds. Maar de voorkeur gaat in beide rapporten uit naar een oplossing ondergronds inclusief een aquaduct onder het Van Harinxmakanaal. Een ondergrondse verdubbeling zou bovenstaande knelpunten het beste tegemoet komen.

Hoewel het eerste rapport zich beperkt tot een tunnel met aquaduct, zijn in het rapport van Aveco de Bondt meerdere oplossingsrichtingen aangegeven, van gedeeltelijke ondertunneling tot volledige ondertunneling. Verder zien beide rapporten het nut van een aquaduct, zeker met het oog op opwaardering van het Van Harinxmakanaal tot klasse Va. Met een aquaduct hoeft geen rekening gehouden te worden met de eventuele nadelen van een beweegbare brug, zoals oponthoud op de RW31 door het openen van de brug, dit zou de doorstroombaarheid van het verkeer op de RW31 bevorderen.

In plaats van knelpunten wordt in dit hoofdstuk gesproken over effecten, omdat niet vast staat of zo'n effect ook daadwerkelijk een knelpunt is of gaat worden. Deze effecten, verkeersveiligheid, doorstroming, economische ontwikkeling, leefbaarheid en barrièrevorming zullen in onderstaande paragrafen verder behandeld worden. Er wordt nader bekeken in hoeverre deze genoemde effecten daadwerkelijk ook knelpunten zijn of kunnen gaan worden.

De keuze voor aanhouden huidige tracé

In de uitwerking van de casus in onderhavig onderzoek wordt vanuit gegaan dat een mogelijke toekomstige ombouw van de traverse op het huidige tracé plaatsvindt. Redenen hiervoor zijn dat in het verleden al rekening is gehouden met een verdubbeling op dit tracé. Dit heeft ook doorgewerkt in het gemeentelijk bestemmingsplan van Harlingen. Verder is het niet wenselijk om de N31 om Harlingen heen te leggen, als een soort van ringweg. Als Harlingen in de toekomst verder uitbreidt naar het oosten, de enige richting waar uitbreiding mogelijk is, dan wordt deze uitbreiding belemmerd omdat de ringweg daar ligt. Ook wordt de interne verkeersafwikkeling bemoeilijkt, omdat nu de N31 centraal in Harlingen ligt en dus makkelijk bereikbaar is.

3.3 Effect verkeersveiligheid

In de Pleitnotitie Verdubbeling A31 wordt aangehaald dat de enkelbaans weg met ongescheiden rijbanen tot verkeersonveilige situaties leidt. Dit heeft geleid tot inhaalverbod op het gehele wegvak Zurich-Midlum. Uit de startnotitie N31 Zurich-Harlingen (2002) blijkt dat de meeste ongevallen (85%) op het traject Zurich-Harlingen plaatsvinden en niet op het deel van de traverse, Harlingen-Midlum. Dit kan als reden hebben dat de traverse door de bebouwde kom van Harlingen gaat en hierdoor niet uitnodigt om hard te gaan rijden, maar juist tot matiging van snelheid.

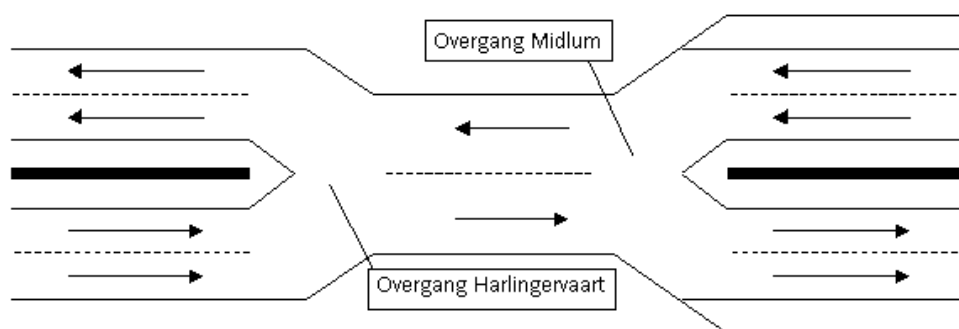
Concentratie van aansluitingen op de RW31 en het onderliggend wegennet

Wat betekent de afsluiting van de op- en afritten, wat voor effect heeft dit op de verkeersveiligheid? In de plannen die zijn geschreven wordt gesproken over de afsluiting van de aansluitingen (GVVP Harlingen, Rapport Aveco de Bondt). Als alternatief voor de afsluiting van deze aansluitingen op de N31 wordt verschillende opties genoemd. Als een Rijksweg weinig aansluitingen op onderliggend wegennet kent, dan zal de verkeersveiligheid op de Rijksweg hoger zijn dan op een vergelijkbare Rijksweg met meerdere aansluitingen. Dit vanwege de

invoegmogelijkheden, dit zijn vaak punten waar ongevallen plaatsvinden (Van der Vliet 2006). Het is dan ook rijksbeleid om het aantal aansluitingen⁸ op het onderliggend wegennet zo beperkt mogelijk te houden. Maar als het aantal aansluitingen wordt beperkt, dan zal de druk op lokale wegen toenemen. Bestemmingsverkeer richting de N31 zal langer op het onderliggend wegennet blijven dan als er meer aansluitingen aanwezig zijn, want de afstand naar een aansluiting zal vergroten. Dus de verkeersdruk op het lokale wegennet kan gaan toenemen (Interview Van der Vliet 2006). Dit kan als consequentie hebben dat de verkeersveiligheid op onderliggend wegennet juist afneemt. Zeker in Harlingen kan deze situatie zich gaan plaatsvinden, als het lokale verkeer gebruik wil maken van de aansluiting bij Midlum. Het lokale verkeer zal gebruik moeten maken van de oeververbinding bij de Tjerk Hiddemasluizen. Deze route leidt door het centrum van de stad Harlingen, wat als gevolg heeft dat de verkeersdruk verder toeneemt in dit gedeelte van de stad. In het Gemeentelijk Verkeers- en VervoersPlan Harlingen wordt dit probleem ook herkend. In dit GVVP Harlingen (2004) wordt als oplossing aangedragen een tweede oeververbinding naast de Koningsbrug. Meer recent wordt gedacht aan een tweede oeververbinding ter hoogte van industrieterrein 'Hermes' die aansluit op de Haulewei (interview Van der Heide 2006), of een derde volwaardige aansluiting op de RW 31 ter hoogte van de Grensweg in Harlingen in plaats van een tweede oeververbinding (Aveco de Bondt 2006).

Overgang van verschillende type wegen: het effect van flessenhalzen

Bij de overgang van de 2x2 autosnelweg (A31) naar een 1x2 autoweg (N31) ter hoogte van Midlum is er sprake van een capaciteitsvermindering. Het bijzondere van deze overgang bij Midlum is dat er niet wordt afgeslagen, wat leidt tot capaciteitsvermindering. Deze capaciteitsvermindering wordt een flessenhals genoemd (Van der Kooi 2001). De weggebruiker wordt bij deze situatie geconfronteerd met een ongebruikelijke discontinuïteit in het wegbeeld van een wegennet.



Figuur 3.2: Toekomstige situatie na voltooiing verdubbeling N31 Zurich-Harlingen: overgangen verschillende type wegen, simplistisch weergegeven

Van der Kooi (2001) heeft onderzoek gedaan naar de overgangen die op het wegvak Zurich-Midlum voorkomen in vergelijking met overeenkomstige situaties in Nederland. Hieruit blijkt dat de overgang bij Midlum significant afwijkt in het aantal ongevallen. Het aantal geregistreerde ongevallen ligt hoger dan het verwachte (Van der Kooi 2001). De huidige overgang bij Zurich is wijkt niet significant af van het verwachte aantal ongevallen. Dit zal in de toekomst niet veranderen, omdat de overgang daar komt te vervallen, de N31 Zurich-Harlingen wordt immers verdubbeld.

Deze verdubbeling van het traject Zurich-Harlingen leidt wel tot een nieuwe overgang, nu ter hoogte van de Harlingervaart (zie figuur 3.1). Deze situatie betekent dat de discontinuïteit alleen maar vergroot wordt, evenals het aantal flessenhalzen op de RW31.

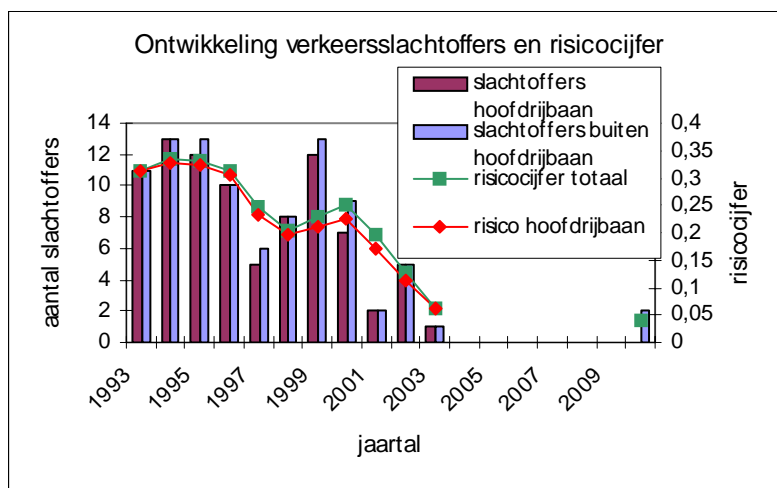
⁸ In dit zogenoemde aansluitingenbeleid wordt gesteld dat minimaal 5 kilometer afstand moet bestaan tussen twee aansluitingen. In de Nota Mobiliteit staat dat begin 2006 een nieuwe beleidslijn voor aansluitingenbeleid zal worden afgegeven. Tot op heden is hier niets van vernomen.

Is hier sprake van een verkeersveiligheidsknelpunt?

De verkeersveiligheid van een weg kan worden uitgedrukt in een risicocijfer. Deze methodiek wordt toegepast bij Verkeer en Waterstaat om de verkeersveiligheid van een weg aan te geven. Werd voorheen in het rijksbeleid nog harde cijfers meegegeven aan zo'n risicocijfer (zie SVV-II), in de Nota Mobiliteit worden geen richtcijfers meer gegeven. In de Nota Mobiliteit wordt nu gesproken over een doelstelling, in 2020 zou het aantal doden 580 moeten zijn, in plaats van de 1066 in 2002. Deze doelstelling geldt voor Nederland in totaal. Veiligheid wordt nu uitgedrukt in absolute aantallen en niet in risicocijfers. Het gevolg is dat wegen met lage verkeersintensiteiten waar absoluut gezien weinig, maar relatief gezien veel ongelukken gebeuren, in dit nieuwe beleid niet worden aangemerkt als verkeersonveilige wegen (Raad voor de Transportveiligheid 2001).

Vandaar dat voor onderhavig onderzoek toch het risicocijfer wordt gebruikt, omdat deze een goede indicatie geeft over hoe veilig een weg is. Het risicocijfer geeft de kans aan om als weggebruiker slachtoffer te worden bij een ongeval. Dit risicocijfer wordt aan de hand van de verkeersprestatie⁹ berekend. Het meest recente cijfer voor de verkeersprestatie voor het wegvak Zurich-Midlum komt uit 2003, in dit jaar is de verkeersprestatie 45 (Diepens en Okkema 2005). Dit betekent dat in 2003 het risico om slachtoffer te worden 0,061 per miljoen gereden kilometers bedroeg. Het streven voor 2010 van Rijkswaterstaat Directie Noord-Nederland is dat dit risico 0,039 slachtoffers per miljoen gereden kilometers bedraagt (Diepens en Okkema 2005). Gezien het streven van Rijkswaterstaat is de weg nog niet veilig genoeg, het risico om slachtoffer te worden per gereden kilometer is immers nog te hoog.

Is hiermee op de RW31 Zurich-Midlum dan sprake van een knelpunt op het gebied van verkeersveiligheid? Uit de Monitor Verkeersveiligheid blijkt dat er geen zogenaamde 'black spots' aanwezig zijn op het tracé, en de trend van aantal slachtoffers op het wegvak Zurich-Midlum is neerwaarts gericht, zoals uit onderstaande figuur valt op te maken. Maar hoe deze trend zich doorzet in de toekomst is onzeker, omdat de N31 straks twee flessenhalzen kent in plaats van één.



Figuur 3.3: Ontwikkeling verkeersslachtoffers en risicocijfer (Diepens en Okkema 2005)

Vanwege het bestaan van twee flessenhalzen valt het aan te bevelen om vanuit verkeersveiligheidsoogpunt de rijbanen op zijn minst te scheiden. Deze oplossing zou voldoende soelaas moeten bieden voor de verkeersveiligheid (Van der Vliet 2006, RvdT 2001). De Raad voor de Transportveiligheid (2001) en Van der Kooi (2001) geven derhalve wel aan dat een verdubbeling vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid en continuïteit een aantrekkelijke optie zou zijn. Want 'autosnelwegen [die ook 2x2

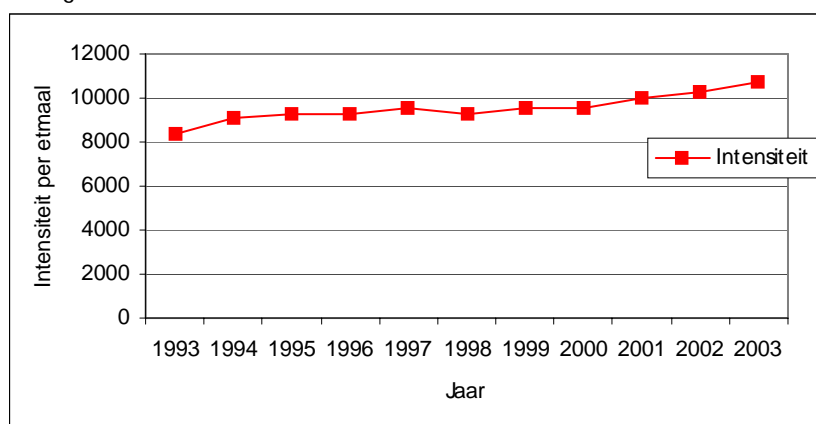
⁹ De verkeersprestatie wordt berekend door het aantal motorvoertuigen per jaar te vermenigvuldigen met de weglengte in kilometers. Dit getal wordt weergegeven in miljoenen eenheden. Rekenvoorbeeld: de RW31 tussen Zurich-Midlum is 11,5 km lang. De verkeersintensiteit is 10.633 mvt/etmaal (2003). Dan is de verkeersprestatie voor Zurich-Midlum: $11,5 * (10.633 * 365) / 1.000.000 = 45$.

rijbanen kennen] zijn immers inherent relatief veilig. Bovendien zou de situatie op deze verdubbelde N31 dan beter aansluiten bij de verwachtingen die worden gewekt bij het doorgaande verkeer dat vanuit Leeuwarden of de Afsluitdijk aan komt rijden' (RvdT 2001). De flessenhalzen die op het traject aanwezig zijn, zijn met de totale verdubbeling van de RW31 verleden tijd.

3.4 Effect etmaalintensiteiten en doorstroming

Huidige situatie

De intensiteit op het drukste wegvak van de N31, het wegvak Harlingen Noord-Midlum, ligt in 2004 rond de 17.400 vtg/etmaal¹⁰. De hoogte van deze intensiteit is geen argument om de wegcapaciteit te verhogen, bijvoorbeeld door middel van een verdubbeling. De capaciteit van een enkelbaansweg is bereikt, als de intensiteit boven de 23.000 à 25.000 vtg/etmaal komt (CROW 2002). De hoogte van de intensiteit is dan ook niet het voornaamste argument om het wegvak Zurich-Harlingen om te bouwen, maar heeft juist als voornaamste argument om de verkeersveiligheid te verhogen.



Figuur 3.4: Intensiteitgroei RW31 Zurich-Midlum (Diepens en Okkema 2005)

Zoals in figuur 4.2 is te zien is de intensiteitgroei ongeveer 2% per jaar. Deze groei is in vergelijking met de algehele mobiliteitsgroei in Nederland relatief laag, de gemiddelde groei op rijkswegen tussen 1995 en 2000 bedroeg ongeveer 4% (Grontmij 2003). Als redenen voor deze achterblijvende groei geeft Grontmij (2003) de ligging van het traject. Het is een perifeer traject, er is sprake van een beperkt achterland, onder andere door de ligging langs de kust en rurale gebieden. Verder zijn de economische en demografische ontwikkelingen direct langs de RW31 in deze jaren beperkt geweest.

Toekomstige ontwikkelingen

Voor het bepalen van intensiteiten op de RW31 gebruikt Rijkswaterstaat Noord-Nederland het Nieuw Regionaal Model Noord-Nederland 3.3. Dit model is een systematiek dat wordt toegepast bij het maken van mobiliteitsprognoses op regionaal niveau. Het systeem is bedoeld als ondersteuning bij de voorbereiding van en de besluitvorming van verkeers- en vervoerbeleid door Regionale Directies van Rijkswaterstaat (www.4cast.nl 2006). De aanname die in dit model worden gedaan is onder andere dat de ontwikkeling van de Westergozone relatief weinig invloed heeft op de verkeersintensiteit. Ook een verdubbeling van de N31 Zurich-Harlingen heeft niet een dusdanige aantrekkende werking op het verkeer dat deze de intensiteit verhoogd. Wel wordt vanuit gegaan dat de intensiteit een autonome groei doormaakt, gebaseerd op regionale cijfers.

Met behulp van het NRM Noord-Nederland zijn intensiteiten geprognosticeerd voor het wegvak Zurich - Midlum. Hieruit blijkt dat het wegvak Harlingen Noord - Midlum het drukste wegvak is, met een intensiteit van 17.400 mvt/etmaal in 2004.

¹⁰ Zie voor volledig overzicht bijlage 7

<i>model NRM NN 3.3</i>		
Wegvak Harlingen Noord - Midlum		
Type weg	autoweg 2x1	autoweg 2x2
capaciteit per etmaal	23.000	63.000
prognose 2000	15.500	15.500
intensiteit 2004	17.400	17.400
prognose 2010	19.000	19.000
prognose 2020	21.700	21.700
restcapaciteit 2010	4.000	44.000
restcapaciteit 2020	1.300	41.300
I/C verhouding 2010	0,83	0,30
I/C verhouding 2020	0,94	0,34

Tabel 3.1: Capaciteit, prognose en I/C verhouding Harlingen Noord - Midlum (RWS DNN)

Als wordt gekeken naar de prognoses voor 2010 die het NRM Noord-Nederland geeft, dan blijkt dat de restcapaciteit voldoende is voor een 2x1 baans autoweg (tabel 4.1). Maar als wordt doorgekeken naar 2020 dan blijkt de intensiteit/capaciteit (I/C) verhouding op 0,94 te liggen. Volgens het Handboek Wegontwerp Stroomwegen (CROW 2002) heeft deze I/C verhouding een congestiekans van 5%. Deze kans op congestie wordt als ongewenst beschouwd, dit zal de doorstroming niet bevorderen. Verder blijkt dat hoe hoger de I/C verhouding is, hoe lager de trajectsnelheid is (Grontmij 2006, p. 14).

Overige mogelijke invloeden

Aanpassingen aan andere rijkswegen, zoals de aanleg van de Haak om Leeuwarden, verbetering knooppunt Joure en de verbetering van de rondweg Sneek hebben volgens Rijkswaterstaat Noord-Nederland nauwelijks invloed op de intensiteit van de N31 (Meijer 2006).

Conclusie intensiteiten en doorstroming

Het blijkt dat de invloed van de ontwikkeling van de Westergozone dusdanig laag is dat deze weinig effect heeft op de etmaalintensiteiten op de RW31. Toch blijkt uit het NRM NN dat de I/C verhouding alleen maar blijft toenemen bij een 2x1 baans autoweg, en in 2020 zelfs bijna 1 is. Hoewel 2020 wel een hele verre doorkijk is, geeft dit wel iets aan. De vraag is of nu daar al rekening mee moet worden gehouden door de weg te verdubbelen.

Om de vraag te beantwoorden of er een knelpunt bestaat op het gebied van doorstroming en intensiteiten, is het antwoord dat op *dit* moment geen knelpunt bestaat. Deze zal voorlopig ook niet ontstaan, in ieder geval niet tot 2020.

3.5 Effect economie

Over de economische ontwikkeling van de Westergozone zijn de meningen verdeeld. Wat opvalt is dat lokale en regionale overheden in het algemeen positief zijn over de ontwikkeling van deze economische zone. Dit blijkt uit verschillende regionale strategische plannen (zie o.a.: Kompas voor het Noorden 1999, Ontwerp Streekplan Fryslân 2006, GVVP Harlingen 2003, PVVP Fryslân 2006, Inzet provincie Fryslân voor het Waddenfonds 2006), dit in tegenstelling tot nationaal strategisch beleid waar de Westergozone niet als economische zone wordt gekenmerkt (zie o.a.: Pieken in de Delta 2004, Nota Ruimte 2005). Maar geen erkenning van een economische zone op nationaal niveau wil niet zeggen dat de zone niet tot bloei komt.

Nu is de vraag of een verdubbeling van de N31 inderdaad leidt tot een verbetering van de economische ontwikkeling in de Westergozone zoals recentelijk nog voorgesteld

door de Gedeputeerde Staten van Fryslân (Inzet voor het Waddenfonds 2006). Uit de Trajectnota/MER N31 Zurich-Harlingen blijkt dat de verdubbeling van het wegvak Zurich-Harlingen een matig effect heeft op economische spin-off en allure van de stad. Verder is de ontwikkeling van de Westergozone tot nu toe erg matig is te noemen. Na het gereedkomen van de Harlinger industriehaven in 1997 en in het verlengde daarvan de start van de economische zone in er weinig concreets gebeurd (Leeuwarder Courant 2006). Om de zone nieuw leven in te blazen wordt opnieuw geïnvesteerd in de zone met een totaalbedrag van €400.000,-, gefinancierd door de provincie, de zone gemeenten en betrokken bedrijven.

3.6 Effect leefbaarheid en barrièrevorming

Geluidhinder

Het effect leefbaarheid kan worden opgedeeld in de aspecten lucht, geluidhinder en sluijverkeer. In onderhavig onderzoek gaat het te ver om kwantitatieve gegevens over luchtkwaliteit en geluidhinder te geven over de effecten van een ombouw van de traverse Harlingen. Wel kan een indicatie gegeven worden in hoeverre de geluidsbelasting toe- of afneemt, evenals de luchtkwaliteit. Het aspect sluijverkeer wordt apart besproken.

Uit vorige paragraaf 3.4 bleek dat een volledig verdubbelde N31 niet een dermate grote aantrekkingskracht heeft op verkeersdeelnemers om de routekeuze te veranderen. Dit zou dus niet leiden tot een hogere geluidsbelasting of slechtere luchtkwaliteit.

Sterker nog, als wordt gekozen voor een ander soort asfalt (bijvoorbeeld ZOAB) dan het huidige asfalt, dan kan de geluidsbelasting juist afnemen. Dit blijkt uit de trajectnota/MER Zurich-Harlingen, onderdeel geluidhinder. Het wegdek bestaat uit fijn asfalt (DAB/SAM), wat geen geluidreducerende laag kent. Dit in tegenstelling tot zeer open asfaltbeton (ZOAB).

Omdat naar verwachting de intensiteit niet een extra groei krijgt nadat de RW31 verdubbeld is, zal de luchtkwaliteit nauwelijks verslechteren. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre de luchtkwaliteit afneemt.

Wat wel voor bovenstaande aspecten geluidhinder en luchtkwaliteit geldt, is dat bij een verdubbeling de weg dichter bij de huizen komt te staan. Dit is een direct gevolg van het breder maken van een weg.

Sluijverkeer

Sluijverkeer kan toenemen wanneer het aantal aansluitingen van het lokale wegennet op de N31 wordt verminderd. Dit betekent dat lokaal verkeer richting Leeuwarden of Afsluitdijk meer afstand moeten afleggen op lokale wegen. Dit is zeker het geval als de aansluitingen buiten Harlingen komen te liggen, dus bij Midlum (bestaande aansluiting) en bij Kimswerderlaan (geplande aansluiting i.v.m. verdubbeling N31 Zurich-Harlingen). Om te voorkomen dat de druk op het lokale wegennet toeneemt, moet het lokale verkeer zo snel mogelijk naar de RW31 worden geleid. Dit kan door middel van een tweede oeververbinding over het Van Harinxmakanaal of een aansluiting op de RW31 in Harlingen. Dit laatste wordt niet als gewenst gezien door Rijkswaterstaat. Hierdoor ontstaan drie aansluitingen op een relatief korte afstand.

Barrièrevorming

Op dit moment wordt Harlingen gedeeld door de traverse. Dit kan worden gezien als een barrière in meerdere opzichten. Ogink (2005) heeft in zijn scriptie het effect van barrièrevorming veroorzaakt door rijkswegen verder onderzocht. Ogink onderscheidt twee vormen van barrièrewerking:

- Sociale barrièrewerking
- Ecologische barrièrewerking

Gezien de traverse door de bebouwde kom loopt, is hier sprake van een sociale barrièrewerking¹¹. Deze vorm van barrièrewerking valt verder onder te verdelen in een fysieke barrière en een psychologische barrière. Dit vertaalt zich in een drietal effecten die zich in de loop van de tijd voordoen:

1. Een drukke weg leidt tot langere oversteektijd en geeft een onveilig gevoel;
2. Dit kan vervolgens leiden tot een verandering in verplaatsings- en activiteitenpatronen;
3. Ten slotte kan door die verandering in patronen de plaatselijke samenleving veranderen wat betreft de plek waar voorzieningen en instellingen zich vestigen.

De vraag is in hoeverre deze vorm van barrièrewerking van toepassing is op de traverse Harlingen. De N31 kent geen gelijkvloerse kruisingen, waardoor er geen sprake van lange oversteektijden of een onveilig gevoel. Bovenstaande effecten komen dus eigenlijk niet voor in Harlingen. Of de traverse als een sociale barrière werkt, zou eigenlijk nader onderzocht moeten worden. Op het eerste gezicht lijkt dit niet het geval te zijn. Wel is het zo dat de traverse behoorlijk in het zicht ligt, dit vanwege de verhoogde ligging. Wel is het zo dat de traverse 'gecamoufleerd' wordt door bomen en ander groen. Voor een impressie zie bijlage 6.

Als laatste kan een opmerking gemaakt worden over het wegbeeld¹². 'Een goed wegbeeld is harmonisch, vertoont vloeiende vormen en biedt een rustige afwisseling waardoor het rijden aangenaam en veilig is.' (CROW 2002). Wil Rijkswaterstaat aan dit wegbeeld voldoen, dan is vanuit dit oogpunt verdubbeling van de traverse gewenst, zodat de N31 min of meer vloeiend overgaat in de A31 ter hoogte van Midlum.

3.7 Conclusie effecten

In bovenstaande paragrafen zijn mogelijke knelpunten, in dit hoofdstuk effecten genoemd, besproken die op dit moment bestaan of in de toekomst kunnen ontstaan. De effecten die zijn besproken zijn: verkeersveiligheid, doorstroombaarheid, economische ontwikkeling, leefbaarheid en barrièrevorming. Per effect is een conclusie gegeven. Nu deze effecten zijn besproken kan er een conclusie worden getrokken over een verdubbeling van de traverse.

Verdubbeling?

Uit bovenstaande paragrafen kan geconcludeerd worden dat op *dit* moment geen grote knelpunten zijn, en hiermee dus geen ruimtelijk probleem aanwezig is. Dit gaat naar alle waarschijnlijkheid veranderen als de N31 Zurich-Harlingen verdubbeld is. Als gevolg van deze verdubbeling ontstaan twee flessenhalzen in de weg, iets dat uit verkeersveiligheidsoogpunt niet wenselijk is. Het effect verkeersintensiteit heeft ook de potentie een knelpunt worden. Ook al kan dit nog een tijd gaan duren, want pas in 2020 is de I/C verhouding bijna 1.

Verder is op huidig moment het wegbeeld niet consistent, iets wat door het CROW wordt afgeraden. Een volledig verdubbelde N31 kan dit wegbeeld wel consistent maken.

De verdubbeling zal naar alle waarschijnlijkheid niet leiden tot een grotere economische groei in de regio. Dit ondanks een grotere allure die een 4 baans weg heeft ten opzichte van een 2 baans weg.

¹¹ Een barrière kent ook zijn 'positieve' kanten: uit een belevingswaardeonderzoek over de RW16/RW13 Terbrechtseplein-Kleinpolderplein blijkt dat omwonenden helemaal niet stonden te wachten op een vermindering van de barrière. Van sociale cohesie was toch al geen sprake omdat de delen al zolang van elkaar gescheiden waren. Bewoners waren juist bang als de barrièrewerking vermindert zou worden het 'tuig uit het tegenoverliggende deel elkaars kant op zou komen' (Ogink 2005).

¹² Als definitie van wegbeeld hanteert het CROW: Het totaal aan visuele informatie dat een weggebruiker op enig moment waarneemt uit het verloop van de weg, uit de richting en uitrusting daarvan, en uit de directe omgeving van de weg (CROW 2002, p. 100)

Aquaduct of vernieuwing brug?

Uit het rapport van Aveco de Bondt blijkt dat een aquaduct in vergelijking met een vernieuwing van de Koningsbrug vele malen duurder is. De vraag is ook of deze investering in een aquaduct terug wordt verdiend. Ondanks de hoge kosten van een aquaduct zal deze waarschijnlijk toch nodig zijn in verband met de opwaardering van het Van Harinxmakanaal.

Ondergrondse of bovengrondse traverse?

Als voornaamste argument om de traverse ondergronds te laten lopen is het tegengaan van het effect van de barrière. Verder kan op de vrijgekomen grond inbreiding plaatsvinden, er kan vastgoed ontwikkeld worden. Deze optie is erg duur. Het is aan lokale bestuurders en investeerders om de traverse ondergronds te laten lopen, want gegronde argumenten uit leefbaarheidsoogpunt zijn niet gevonden.

Het probleem van de traverse Harlingen is dat het op dit moment geen probleem kent. Daarom is verdubbeling van de traverse, of de aanleg van een aquaduct geen issue in politiek Den Haag. De Rijksoverheid zal hierom dan ook niet investeren in een verandering in de huidige situatie. Het is voornamelijk de lokale overheid die graag verandering ziet in deze situatie, namelijk verdubbeling van de traverse met eventueel een aquaduct. Door politiek lobbywerk in Den Haag zou dit reëel kunnen zijn, blijkt uit het recente voorbeeld van de toezegging van vele miljoenen euro's voor de verdubbeling van de N33 Assen - Zuidbroek en knooppunt Joure.

Het is moeilijk te verdedigen om op basis van rationele argumenten, zoals het verhogen van de verkeersveiligheid of verbeteren van de doorstroming van de N31, de traverse om te bouwen. Toch wil dit niet zeggen dat er niets gaat gebeuren met de traverse. Immers politiek lobbywerk bij andere projecten zoals de aanstaande verdubbeling van de N33 en uitbreiding van het knooppunt Joure heeft laten zien dat op deze manier toch geld kan worden vrijgemaakt voor een - op landelijk niveau gezien - niet heel urgent project.

In het volgende hoofdstuk worden netwerken van actoren beschreven die bij een ombouw van de traverse kunnen voorkomen. Deze ombouw is blijkbaar niet gebaseerd op het verhelpen van ernstige knelpunten op de traverse. Hoe kan het zover komen dat de traverse wel wordt verdubbeld?

De regio, een verbond van regionale actoren bestaande uit de Provincie Fryslan, gemeente Harlingen en het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) moet zich inzetten op politiek lobbywerk bij ministeries in Den Haag. Daarbij zal de regio moeten afvragen wat prioriteit heeft binnen de drie noordelijke provincies, immers geld kan maar één keer worden uitgegeven.

Dé reden voor de regio Harlingen om de traverse te verdubbelen ligt waarschijnlijk in het verhogen van de allure van deze perifere regio. Harlingen heeft al jaren te kampen met slechte economische omstandigheden. Een verdubbelde N31 geeft aan dat Harlingen goed bereikbaar is. Dit zal voornamelijk een psychologische werking op bedrijven moeten hebben om zich te vestigen in de Westergozone, want op dit moment is Harlingen al goed bereikbaar.

Net zoals de A7 zone gebruik maakt van de A7 om bedrijven te trekken, zo wil de Westergozone gebruik maken van de 'allure' van een verdubbelde N31. De regio zal dit argument waarschijnlijk ook gebruiken bij het lobbywerk in Den Haag, het versterken van de economische activiteiten in een perifeer gebied, waardoor de werkgelegenheid hopelijk ook mee groeit. Het verhogen van de verkeersveiligheid en het doen opheffen van de barrièrewerking zal op de achtergrond staan bij het lobbywerk. Om ervoor te zorgen dat de rijksoverheid gaat investeren in de Westergozone zal de regio met een goed plan aan moeten komen, waaruit blijkt dat de Westergozone voornamelijk economisch belang heeft bij een volledig verdubbelde N31.

4 Analyse van actoren

Uit voorgaande hoofdstuk is gebleken dat er ambitie bestaat om de N31 traverse Harlingen om te bouwen. Ook blijkt uit reacties in de media, regionale plannen en nota's dat er wensen bestaan om de traverse Harlingen te verdubbelen, een aquaduct aan te leggen of volledig ondertunnelen. De reden waarom dit nog niet tot een planstudie heeft geleid is te verklaren doordat de traverse geen dusdanige ernstige knelpunten kent dat er aanleiding is voor een MIT-Verkenning, en dus ook niet voor plaatsing in het MIT¹³.

In dit hoofdstuk wordt vooruitgelopen op eventueel toekomstige ontwikkelingen, waarbij vanuit wordt gegaan dat de traverse Harlingen wordt omgebouwd. De aanleiding hiervoor zou kunnen zijn dat door politiek lobbywerk de traverse op de agenda komt te staan, of doordat de regio zelf het initiatief neemt voor verdubbeling. Welke actoren spelen dan mee in de verkenning/planstudiefase? Dit wordt bekeken vanuit verschillende netwerken van actoren. Elk netwerk heeft een eigen verzameling van middelen, en ook een eigen verzameling van actoren die in de beleidsarena spelen. De methodiek die is weergegeven in hoofdstuk 2, de analyse van het netwerk van actoren, wordt gebruikt om het netwerk van actoren weer te geven.

4.1 Overzicht van actoren

Tijdens de verkenning/planstudiefase van de ombouw traverse kunnen een tiental actoren een rol gaan spelen. Dit komt voornamelijk door de veelheid aan belangen die spelen bij een ombouw van de traverse. Deze belangen zijn onder andere: wordt de traverse verdubbeld, gaat de traverse onder Harlingen door en de discussie over een aquaduct onder het Van Harinxmakanaal. De beleidsarena¹⁴ met toeschouwers op de tribunes kan er verschillend uit zien, vandaar dat meerdere netwerken van actoren worden ontwikkeld.

Na verkenning van relevante nota's en studies komen verschillende actoren naar voren die eventueel een plaats kunnen hebben in de beleidsarena of een plaats hebben op de politieke dan wel publieke tribune. Een overzicht van actoren in willekeurige volgorde staat weergegeven in tabel 4.1.

Actor	Politiek/publiek
Gemeente Harlingen	Politiek
Provincie Fryslân	Politiek
Rijkswaterstaat Noord-Nederland	Publiek
Ministerie van VenW	Politiek
Westergozone	Politiek/publiek
Samenwerkingsverband Noord-Nederland	Politiek
Ministerie van VROM	Politiek
Ministerie van EZ	Politiek
Burgerbelangengroepen	Publiek
Bouwconsortia	Privaat

Tabel 4.1: overzicht van actoren

Gemeente Harlingen

Deze actor heeft direct te maken met de ombouw van de traverse. Harlingen ziet graag dat de traverse wordt aangepakt. Het wensenpakket van de gemeente is verdubbeling van de traverse, en dit het liefst ondergronds. Dit zou de mogelijke barrièrewerking doen opheffen en kan vastgoed ontwikkeld worden op de vrijgekomen ruimte. Verder zou een tunnelvariant de stad enige allure geven.

13 MIT: Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Het MIT geeft een actueel overzicht van de infrastructuurprojecten die in ons land op het programma staan of in uitvoering zijn en waarbij het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken is.

14 De beleidsarena, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is een concrete situatie waarin een beleidspel wordt gespeeld, waarin verschillende actoren hun eigen doelen proberen te bereiken, terwijl ze daarbij rekening moeten houden met bepaalde spelregels (De Baas 1995).

Provincie Fryslân

De RW31 loopt geheel door de provincie Friesland. De provincie ziet de RW31 als een belangrijke weg om de positie van Leeuwarden als hoofdstad te versterken. Om dat te bewerkstelligen moet de RW31 zoveel mogelijk als autosnelweg worden omgebouwd, inclusief de traverse (PVVP Fryslân 2005). Voor het deel RW31 Zurich-Harlingen heeft de provincie een substantieel bedrag bijgedragen. Deze bijdrage was nodig om de wens van de provincie te realiseren: het verdubbelen van de N31 Zurich-Harlingen.

Verder wordt het Van Harinxmakanaal op de korte termijn opgewaardeerd naar klasse Va, waar rekening mee gehouden dient te worden met de vervanging van kunstwerken. Dit kan gevolgen hebben over de oplossingsrichting: wel of geen aquaduct, vaste of beweegbare brug.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Het ministerie van VenW is verantwoordelijk voor het beleid op rijksniveau ten opzichte van het rijksbeleid. VenW heeft belang bij goede doorstroming van wegennet met veilige wegen.

Als een eventuele ombouw van de traverse Harlingen in het MIT wordt opgenomen, dan zal zeer waarschijnlijk de verkorte tracé/m.e.r.-procedure worden doorlopen. Deze procedure kan worden gevolgd omdat het hierbij gaat om een verdubbeling van een weg, en niet om de aanleg van nieuwe infrastructuur. Vanwege de verkorte procedure betekent dat VenW beslisser is over "go"/"no go" momenten in de tracé/m.e.r.-procedure, wat impliceert dat VenW een behoorlijke beslismacht heeft over de uiteindelijke oplossingsrichting en uitvoering. VROM kan bij aanvang van de verkorte tracé/m.e.r.-procedure aangeven of zij wel of niet de beslismomenten willen mee ondertekenen.

Rijkswaterstaat Directoraat Noord-Nederland

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van VenW en is verantwoordelijk voor een vlotte en veilige doorstroming van het verkeer op het rijkswegennet. Als wegbeheerder van de RW31 is RWS-DNN belast met de onderhoud en beheer van de Rijksweg. Rijkswaterstaat stelt de verkenningen en planstudies op voor de wegen in zijn eigen directoraat. Vervolgens wordt een advies gegeven aan VenW over de te nemen keuze.

Westergozone

Dit is de economische ontwikkelingszone van Harlingen via Franeker naar Leeuwarden. Het is provinciaal beleid om dit gebied economisch en demografisch te laten ontwikkelen. Bedrijven kunnen belang hebben bij een verdubbelde RW31. Naast vergroting van de bereikbaarheid heeft het ook enige allure om aan een 2x2 baans auto(snel)weg te zitten.

Samenwerkingsverband Noord-Nederland

De drie noordelijke provincies Groningen, Drenthe en Friesland hebben ten behoeve van het versterken van de ruimtelijk-economische structuur zich verenigd in een samenwerkingsverband. Dit verband ontwikkelt gezamenlijk beleid voor het Noorden en onderhandelt met het kabinet over zaken die het hele Noorden aangaan.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) besloten om in een periode van 20 jaar € 800 miljoen uit te trekken voor extra investeringen in de Waddenzee en het waddengebied. Voor deze investeringen wordt een apart Waddenfonds opgericht dat onder beheer staat van het ministerie van VROM. Zo kunnen projecten die zorgen voor regionale economische ontwikkelingen mede gefinancierd worden door middel van dit Waddenfonds.

Ministerie van Economische Zaken

Dit ministerie kan eventueel financieel bijdragen aan een economische ontwikkeling van de regio Harlingen, en met name de Westergozone.

Burgerbelangengroepen

Burgers kunnen zich gaan verenigen in belangengroepen. Op deze manier proberen ze invloed uit te oefenen op de planstudie. Motieven voor burgers om zich te gaan

verenigen kunnen zijn dat ze graag zien dat dit stuk wordt verdubbeld. Of juist dat de traverse, als deze toch wordt verdubbeld ondergronds gaat. Dit zou de barrièrewerking doen opheffen en de stad enig allure geven.

(Bouw)consortium

De mogelijkheid bestaat dat een consortium wordt opgericht om te investeren in een ombouw van de traverse. De meest voor de hand liggende oplossingsrichting is de tunnelvariant, zodat op de vrijgekomen grond exploitatie van onroerend goed kan plaatsvinden.

Verschillende netwerken van actoren

Bij de ombouw van de traverse in Harlingen zijn verschillende beleidsarena's mogelijk, met verschillende spelers in de arena. De samenstelling van een beleidsarena is afhankelijk van wie het initiatief neemt om een planstudie te starten. Op dit moment is nog geen initiatiefnemer aan te wijzen, vandaar dat ook moeilijk te zeggen is hoe de beleidsarena eruit komt te zien. Een reden waarom er geen initiatiefnemer is, kan zijn de hoge kosten die de ombouw van de traverse met zich meebrengt.

Ramingen berekend door Ingenieursbedrijf Aveco de Bondt lopen uiteen van 70 miljoen euro (bestaande uit een verdubbeling huidige situatie en vernieuwing brug) tot 385 miljoen euro¹⁵ (bestaande uit een volledig geboorde tunnel). Deze hoge kosten geven aan dat als de traverse omgebouwd wordt, dan zullen er relatief veel financiële middelen beschikbaar moeten zijn. Nu zijn in theorie verschillende bronnen waaruit deze middelen uit kunnen worden geput. Deze zijn:

1. Waddenfonds, beheerd door VROM;
2. VenW MIT begroting, beheerd door VenW;
3. Bijdrage van Friesland/SNN, beheerd door Friesland/SNN;
4. Compensatie voor afblazen Zuiderzeelijn;
5. Investing van private partijen, beheerd door private investeerders.

Ombouw van de traverse is alleen mogelijk als geld vrijkomt uit één of een combinatie van bovenstaande financiële middelen. Tot nu toe heeft geen van de beheerders van bovenstaande fondsen aangegeven dat zij (hoge) prioriteit geven aan de ombouw. Dat wil zeggen dat geen van deze fondshouders het initiatief neemt om een planstudie te starten. Maar deze situatie kan veranderen, bijvoorbeeld doordat de belangen van actoren veranderen. Ook kan het afblazen van de bouw van de Zuiderzeelijn een aanleiding zijn voor regionale overheden om prioriteit te geven aan de ombouw van de traverse. Hier zal in paragraaf 4.3 verder op worden ingegaan.

Ook kan een andere ontwikkeling leiden tot een ombouw van de traverse. Hiermee wordt bedoeld dat in zo'n situatie niet de traverse als probleem wordt gezien, maar dat de ombouw van de traverse onderdeel uitmaakt van een groter geheel, bijvoorbeeld in een regionaal ontwikkelingsplan.

Omdat op dit moment nog niet duidelijk is hoe het actorenveld eruit ziet, worden meerdere netwerken van actoren gegeven op basis van bovenstaande financiële middelen en ontwikkelingen. Bij deze netwerken wordt de beschikking over financiële middelen als een machtsmiddel gezien, evenals wettelijke beslissingsmacht.

In onderhavig onderzoek worden twee benaderingen verder onderzocht. Een sectorale benadering, namelijk dat knelpunten op de traverse aanleiding kan geven tot ombouw en een integrale, facetmatige benadering waarbij een ombouw van de traverse een onderdeel uitmaakt van een groter geheel. Bij deze benaderingen worden mogelijke netwerken van actoren gegeven, waarbij naar voren komt welke actoren meespelen in de beleidsarena. De volgende netwerken worden nader bekeken:

¹⁵ Ter vergelijking: de verdubbeling van de N31 Zurich-Harlingen bedraagt 40 miljoen euro (MIT projectenboek 2005). Nu moet hier worden vermeld dat dit een relatief een eenvoudig stuk weg is om te verdubbelen.

Sectorale benadering

1. De ombouw van de traverse kent een hoge prioriteit bij Ministerie van VenW
2. De ombouw kan worden gefinancierd ter compensatie van de Zuiderzeelijn

Integrale benadering

3. De ombouw van de traverse maakt onderdeel van een integraal (economisch) ontwikkelingsplan.

Hierbij moet worden benadrukt dat bovenstaande netwerken van actoren richtingen zijn die mogelijk *kunnen* zijn. Welk netwerk gaat plaatsvinden is niet te zeggen, dat ligt aan de actoren die initiatief willen nemen om de traverse Harlingen om te bouwen.

Plaats in de besluitvorming

De beschreven netwerken maken allemaal gebruik van de verkorte tracé/m.e.r.-procedure. De verkorte tracé/m.e.r.-procedure, die van kracht is sinds 30 november 2005, slaat de fasen trajectnota en standpunt over zodat direct na de startnotie een ontwerp tracébesluit/MER kan worden opgesteld. De tijdswinst bedraagt ongeveer anderhalf jaar ten opzichte van de normale tracé/m.e.r.-procedure. Verder is bij de verkorte tracé/m.e.r.-procedure niet meer verplicht dat ook de Minister van VROM ondertekent, alleen de Minister van VenW neemt het tracébesluit. In deze situatie dient VROM van tevoren aan te geven dat zij geen belang hecht aan medeondertekening.

De verkorte procedure is bij deze casus van toepassing omdat het bij dit project gaat om de aanleg van extra rijstroken en niet om de aanleg van nieuwe infrastructuur, wat een voorwaarde is van het volgen van de verkorte tracé/m.e.r.-procedure.

Verkorte Tracé/m.e.r.-procedure



Uitgebreide Tracé/m.e.r.-procedure



Figuur 4.1: Overzicht verkorte en uitgebreide Tracé/m.e.r.-procedure

De beleidsarena waarin de netwerken plaatsvinden is gesitueerd na de verkenningsfase, rond de startnotitie, zoals is weergegeven in figuur 4.1. Dit betekent dat het MIT-beslismoment 'Planstudiebesluit' is genomen, maar 'Vaststelling Tracébesluit' nog niet. In de beleidsarena is nog niet besloten over de vorm van de ombouw, dit is dan ook het voornaamste punt van discussie in de arena.

4.2 Netwerk van actoren A: Sectorale benadering

Doelen van de ombouw traverse

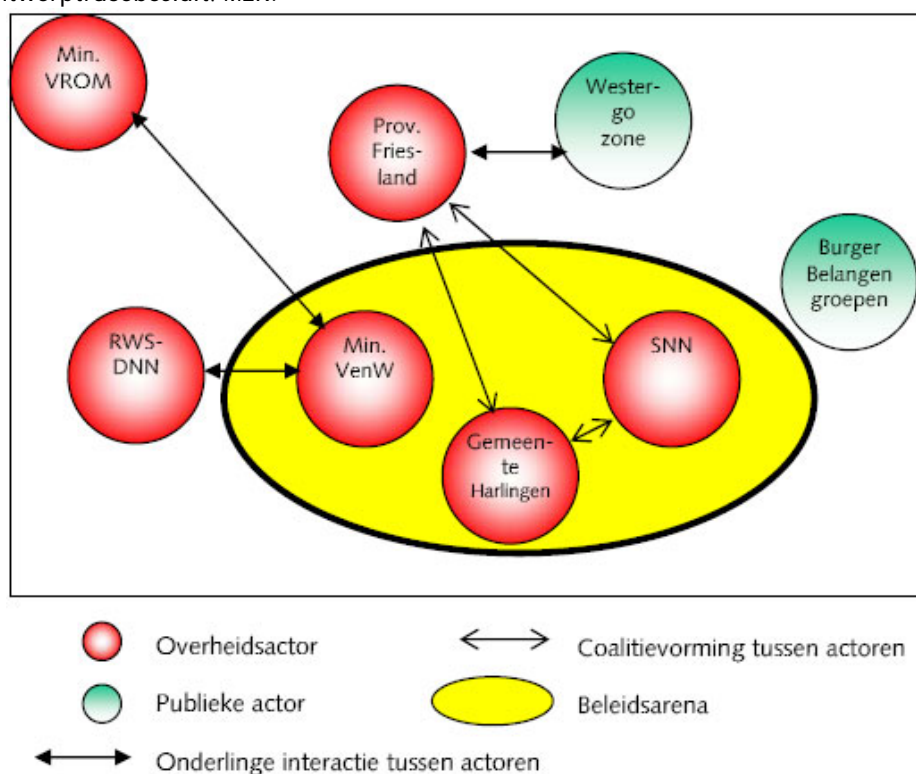
Door een goede lobby van gemeente Harlingen en provincie Fryslân bij het ministerie van VenW krijgt de traverse prioriteit bij ministerie van VenW. Bij dit netwerk van actoren erkent het ministerie van VenW dat er één of meerdere knelpunten bestaan op de traverse. Het meest voor de hand liggende knelpunt waarin VenW aanleiding ziet om de traverse om te bouwen is het gebrek aan verkeersveiligheid. Als oplossingsrichting wordt besloten om de rijbanen te scheiden of te verdubbelen. Als oeververbinding wordt gekozen voor een (vernieuwde) brug.

De verwachte problemen met deze oplossingsrichting is de verslechterde lokale verkeersdoorstroming van Harlingen vanwege de sluiting van de op- en afritten in de bebouwde kom van Harlingen. Verkeer met bestemming N31 moet meer afstand afleggen in de bebouwde kom van Harlingen omdat op- en afritten verder weg zijn dan voorheen.

Gezien de opwaardering van het kanaal tot klasse Va, zullen grotere boten het kanaal gebruiken. Dit kan invloed hebben op de hoogte van de brug, en als het een beweegbare brug wordt, op het aantal bewegingen van de brug wat weer invloed heeft op de doorstroming van de N31.

Het veld van actoren: de betrokkenheid en hun onderlinge verhoudingen

In figuur 4.1 is weergegeven hoe het veld van actoren eruit ziet bij dit netwerk. Als een actor verder van de beleidsarena staat, heeft deze actor ook minder invloed op het beleidsspel. VROM is opgenomen in het veld van actoren omdat VenW samen met VROM het bevoegd gezag is. Zoals blijkt uit figuur 4.1 is de rol van de burger wettelijk vastgelegd. Deze kan inspraak en advies leveren na de Startnotitie en na de Ontwerptracébesluit/MER.



Figuur 4.2: Weergave van een beleidsarena: overzicht van actoren in het netwerk waar VenW de financiële middelen bijdraagt. Hoe verder de actoren van de beleidsarena staan, hoe minder invloed ze hebben op het besluitvormingsproces.

Bij dit netwerk is het belang van VenW en RWS-DNN het verhogen van de verkeersveiligheid. Het scheiden van de rijbanen door middel van een barriër zal voldoende soelaas moeten bieden. De regio, bestaande uit de gemeente Harlingen, SNN en provincie Friesland, zou liever een verdubbeling zien, inclusief een aquaduct.

De kans is dan ook groot dat de regio probeert aan te sturen op een verdubbeling van de traverse. Daarnaast ziet de gemeente graag een oplossing voor de interne verkeersafwikkeling, deze zal verslechteren als de aansluitingen op de traverse verdwijnen.

De positie van waaruit actoren opereren

RWS kan een behoorlijke invloed uitoefenen op VenW, aangezien RWS als een adviseur van VenW kan worden gezien. Dus lobbywerk van de regio bij RWS kan een effect hebben op een gewenste oplossingsrichting.

Zoals eerder genoemd kunnen burgerbelangengroepen via inspraak invloed uitoefenen op de besluitvorming. Aangezien hier sprake is van aanpassing van infrastructuur, en niet de aanleg van nieuw infrastructuur, zal de weerstand tegen de verdubbeling relatief laag zijn, want er is geen sprake van een nieuwe doorsnijding van woongebied.

Machtsmiddelen en instrumenten waarover actoren beschikken

Aangezien VenW de actor is met de financiële middelen, zal deze actor de oplossingsrichting grotendeels kunnen bepalen. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat VenW de wettelijke beslisser is over go/no go situaties, omdat in deze situatie van een ombouw van een rijksweg de verkorte tracé/m.e.r.-procedure gevolgd wordt.

Wel kan de provincie samen met de gemeente het instrument van overreding inzetten. In de strategische plannen van deze overheden staat de Westergozone als een economische ontwikkelingszone betiteld, die afhankelijk is van gedegen infrastructuur. Dit perspectief kan andere actoren ertoe zetten om een oplossingsrichting te kiezen die beter aansluit aan de wensen van de regio.

Het potentiële gedrag van actoren

Zoals in figuur 4.1 is weergegeven kan een coalitie gevormd worden door de actoren SNN, provincie Fryslân en gemeente Harlingen. Zij hebben dezelfde belangen en wensen, namelijk een verdubbeling van de traverse en een aquaduct onder het Van Harinxmakanaal. Een andere samenwerkingsverband is tussen de actoren VenW en RWS-DNN. Deze actoren zijn afhankelijk van elkaar, RWS-DNN verricht de studies en adviseert VenW over de te nemen oplossingsrichting.

4.3 Netwerk van actoren B: Compensatie Zuiderzeelijn

Afgelopen jaar is de nut en noodzaak van een snelle openbaar vervoer verbinding onderzocht. Uit dit onderzoek bleek dat er onvoldoende reden is om een snelle verbinding tussen Schiphol en Groningen aan te leggen, de nut en noodzaak is niet aangetoond. De kans is dan ook groot dat het project geheel wordt afgeblazen, of hoogstens in een afgeslankte vorm verder gaat. Desondanks zal zeer waarschijnlijk wel een soort van compensatie naar Noord-Nederland gaan, om regiospecifieke oplossingen te financieren, zoals voorgesteld in de oplossingsrichting Hanzelijn-plus-plus.

Projecten die de bereikbaarheid van het Noorden kunnen verhogen worden de regiospecifieke oplossingen genoemd (www.zuiderzeelijn.nl 2006). Eén van deze regiospecifieke oplossingen is het Hanzelijn-plus-plus pakket. In dit pakket wordt naast de aanleg van de Hanzelijn¹⁶, de bereikbaarheid van de regio verhoogd, door middel van investeringen in het openbaar vervoer en autowegen. Verbeteringen aan het wegennet voorgesteld door de regio moeten leiden tot een betere bereikbaarheid van Noord-Nederland. Dit kan onder andere zijn verbeteringen aan de Zuidelijke Ringweg Groningen en het knooppunt Joure in samenhang met klaverblad Heerenveen (zuiderzeelijn.nl 2006).

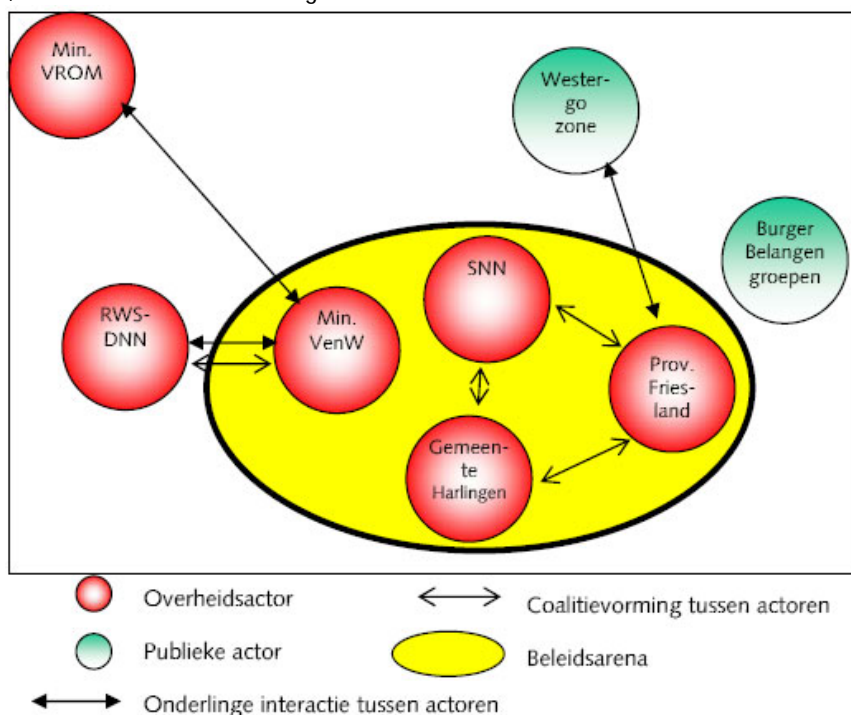
Als de aanleg van de Zuiderzeelijn niet doorgaat, of alleen in een zeer afgeslankte vorm doorgaat, zal waarschijnlijk een vorm van compensatie voor het Noorden

¹⁶ Het Hanzelijntracé koppelt de bestaande spoorlijnen Lelystad - Amsterdam en Zwolle - Groningen/Leeuwarden aan de nieuwe spoorlijn Lelystad - Zwolle.

komen. Deze compensatie zal worden besteed aan de regiospecifieke oplossingen zoals beschreven in het Hanzelijn-puls-plus pakket. Verder is het waarschijnlijk dat de regio zal aansturen op de verdubbeling van de traverse Harlingen, inclusief de aanleg van een aquaduct onder het Van Harinxmakanaal.

Het veld van actoren: de betrokkenheid en hun onderlinge verhoudingen

In figuur 4.2 wordt aangegeven hoe het veld van actoren eruit kan zien als wordt geïnvesteerd in verdubbeling in de traverse inclusief aquaduct. Wat opvalt is dat het veld van actoren vrij weinig veranderd ten opzichte van het vorige netwerk van actoren. In de beleidsarena is nu Provincie Fryslân toegevoegd naast de actoren VenW, SNN en Gemeente Harlingen.



Figuur 4.3: Weergave van een beleidsarena: het veld van actoren in netwerk van actoren 'Zuiderzeelijn compensatie'. Hoe verder de actoren van de beleidsarena staan, hoe minder invloed ze hebben op het besluitvormingsproces.

Het voornaamste belang van Provincie Fryslân is de verdubbeling van de traverse en de aanleg van een aquaduct. Dit zal de economische positie van Harlingen en de Westergozone verstevigen.

De machtsmiddelen waarover actoren beschikken

Omdat ook bij dit netwerk de verkorte tracé/m.e.r.-procedure wordt gevolgd, is ook hier VenW samen met VROM de actor met de wettelijke beslissingsmacht. Het verschil is nu wel dat de regio min of meer over de financiële middelen beschikt. Hierdoor heeft de regio meer macht over de vorm van de ombouw.

Een voorbeeld wat hier op lijkt is het project 'de Haak om Leeuwarden'¹⁷. In 2004 is afgesproken dat de regio en VenW ieder de helft van de planstudiekosten gaat betalen. De regio heeft bij dit project het voortouw in de planstudie en investeert ook een groot bedrag in de Haak. De regio komt nu met eigen plannen over de Haak, waar in één van de plannen een aquaduct onder het Van Harinxmakanaal is gepland. Maar de beslissingsmacht ligt nog altijd bij het Ministerie van VenW. De minister beslist samen met de minister van VROM over de te nemen tracéalternatief.

¹⁷ Het project 'De Haak om Leeuwarden' gaat om de verbetering en mogelijk de vervanging van de huidige RW 31 op het wegvak Hemriksein via de Werpsterhoek-Goutum-Boksum en Deinum naar Marssum. De term 'Haak' staat voor alle mogelijke tracés, van het opwaarderen van het huidige tracé tot de aanleg van een nieuwe weg (www.haakomleeuwarden.nl 2006).

Het potentiële gedrag van actoren

De actoren zullen in dit netwerk niet ieder voor zich gaan handelen. Er vallen coalities te onderscheiden tussen de rijksoverheden en lokale overheden, zoals weergegeven is in figuur 4.2. Net zoals in het vorige netwerk zal VenW met RWS een coalitie gaan vormen, evenals de regio, met de Provincie Fryslân, gemeente Harlingen en SNN als partners. Deze coalities worden gevormd omdat deze actoren dezelfde belangen hebben bij dit project. De coalitie VenW met RWS zal juist het belang van doorstroming en verkeersveiligheid op de traverse behartigen, terwijl de coalitie van de regio ook het belang van de economische groei in de Westergozone behartigt.

4.4 Netwerk van actoren C: Integraal ontwikkelingsplan

In dit netwerk van actoren wordt de traverse door Harlingen niet als hoofdprobleem gezien, met al zijn mogelijke knelpunten, maar als onderdeel van een groter ontwikkelingsplan.

Eén van de belangen van de regio is dat de Westergozone een economische impuls krijgt. Dit zou de werkgelegenheid ten goede komen in Harlingen en omgeving. Nu kan juist deze benadering een aanleiding zijn om de traverse in een aquaduct te leiden en te verdubbelen. In deze paragraaf wordt een voorzet gegeven hoe dit mogelijk kan worden.

De zeehaven van Harlingen is nog steeds groeiende, ondanks de economische slechtere periode van afgelopen jaren. Steeds meer containerschepen verkiezen de haven van Harlingen boven de havens van Amsterdam en Rotterdam, omdat de aansluitingen op weg en binnenvaart sneller gaan dan in de grotere havens, er staan vrijwel nooit files in Harlingen (www.harlingen.nl 2006). In samenwerking met de Westergozone kan de haven van Harlingen zich steeds beter ontwikkelen, waar op den duur uitbreiding van de haven gewenst kan zijn. Deze uitbreiding is gezien de PKB Waddenzee alleen landinwaarts mogelijk (Derde Nota Waddenzee 2001). Dit betekent dat er meer gebruik gemaakt moet worden van het Van Harinxmakanaal. Dit kanaal, die in de belangstelling van de Provincie Fryslân staat om opgewaardeerd te worden tot klasse Va, krijgt te maken met meer waterverkeer.

Naast uitbreiding van de economische activiteiten, zoals bedrijventerreinen, kan ook toerisme bijdragen aan een nieuwe impuls voor Harlingen. Harlingen staat voornamelijk bekend als de veerhaven naar de Waddeneilanden Terschelling en Vlieland, maar Harlingen kent zelf ook een zeer aantrekkelijke haven en binnenstad. Deze ondergewaardeerde functie van Harlingen kan beter gebruikt worden, door ook toerisme als economische impuls te gebruiken.

Om bovenstaande ontwikkelingen in goede banen te leiden moet worden gedacht aan niet één oplossing voor een probleem op zich, zoals de verdere uitbreiding van de haven, maar een integraal gebiedsontwikkelingsplan. In dit plan is de ombouw van traverse Harlingen een onderdeel van een groter geheel, waar bijvoorbeeld een aquaduct een noodzaak is. De basis van dit plan bestaat uit een initiatief van de gemeente Harlingen in samenwerking met de regio om in Harlingen herstructurering te overwegen in de omgeving van de haven, langs het Van Harinxmakanaal en de traverse. Dit eigen initiatief betekent dat de regio zelf de regie heeft, de regio kan zelf bepalen hoe de toekomst eruit kan zien. Deze eigen regiefunctie wordt ontwikkelingsplanologie genoemd, 'een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk' (VROM Nota Ruimte 2006). In deze nieuwe sturingsfilosofie¹⁸ van de overheid wordt de regio als de motor gezien van gebiedsontwikkeling, waar de overheid meer en meer een van de spelers is. Immers regionale actoren zijn beter op de hoogte wat goed voor de regio is dan nationale actoren.

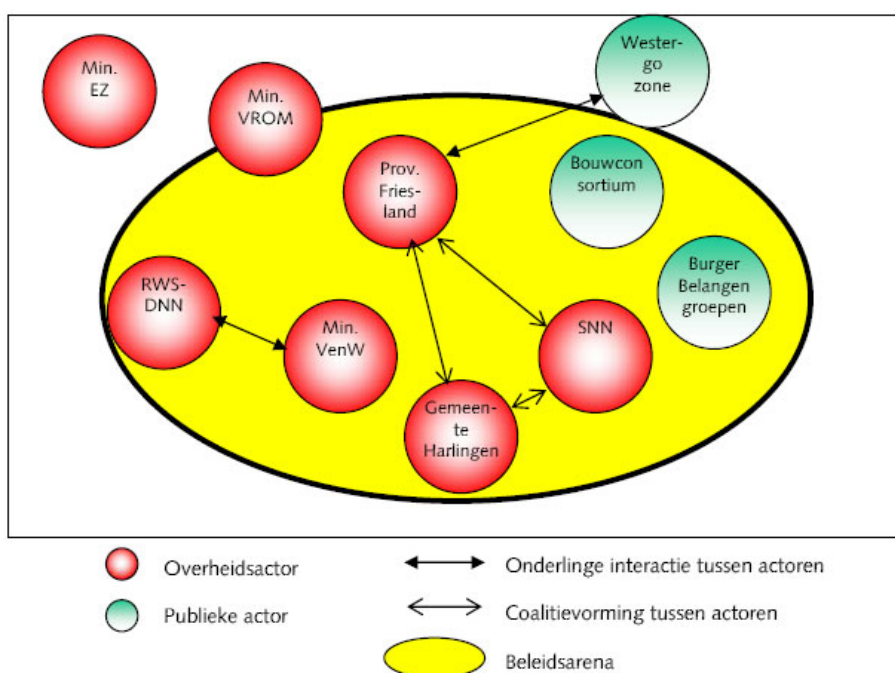
¹⁸ Deze nieuwe sturingsfilosofie, voorgesteld in de Nota Ruimte (VROM 2006), is een voortbouwing van het motto: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dit uit zich in een verschuiving van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie', een sturingsvorm die een gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling ondersteunt waarin alle betrokkenen participeren.

Het hierboven voorgestelde integrale gebiedsontwikkelingsplan heeft een ander, groter veld van actoren dan is beschreven in de andere netwerken. Niet alleen overheden nemen deel in de beleidsarena, in de nieuwe sturingsfilosofie worden ook andere actoren zoals maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen 'nadrukkelijk uitgenodigd om mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke gebieden als de meer landelijke gebieden' (VROM Nota Ruimte 2006).

In dit netwerk van actoren wordt de ombouw van de traverse een onderdeel van een groter ontwikkelingsplan. Wat voor effect dit heeft op het netwerk van actoren wordt verder uitgewerkt in deze paragraaf.

Het veld van actoren: de betrokkenheid en hun onderlinge verhoudingen

Zoals eerder aangegeven ziet het veld van actoren er anders uit dan bij voorgaande netwerken van actoren. Er zijn nu meerdere actoren in de beleidsarena, om samen tot een gebiedsgerichte aanpak te komen rond de traverse.



Figuur 4.4: Weergave van een beleidsarena: het veld van actoren in een integraal ontwikkelingsplan.

Wat opvalt aan figuur 4.4 is dat VROM min of meer op de rand van de arena zit. Er bestaat een mogelijkheid dat VROM eventueel procesbegeleiding biedt als de regio met een integraal gebiedsplan komt (Overleg VROM 2006). Dit houdt in dat VROM wel aanwezig is bij overleggen in de beleidsarena, maar in principe geen richting geeft over de inhoud van het gebiedsplan. Verder staat de Westergozone dicht tegen, maar buiten de beleidsarena. Deze actor wordt vertegenwoordigd door SNN en gemeente Harlingen.

De positie van waaruit actoren opereren

In principe moeten alle actoren in de beleidsarena gelijkwaardig zijn (De Roo 2004). Ontwikkelingsplanologie is een gezamenlijk proces, actoren maken een gezamenlijke start en doorlopen het planproces totdat het gewenste resultaat bereikt is (Dammers et al 2004). Maar omdat het gebiedsgericht plan is, zullen voornamelijk regionale actoren het voortouw nemen.

De machtsmiddelen waarover actoren beschikken

VenW heeft in principe de wettelijke beslissingsmacht omdat de Minister van VenW het tracébesluit dient te nemen. Waarschijnlijk zal VROM vóór de planstudie aangeven dat zij belang hebben bij medeondertekening. De reden hiervoor is dat dit project een behoorlijke invloed heeft op de ruimtelijke ordening.

Financiële middelen

Dit integrale gebiedsontwikkelingsplan zou een visie moeten geven over hoe Harlingen eruit moet komen te zien, met name rond de haven en de traverse. Deze visie kan verschillen van vernieuwing van de Koningsbrug en uitbreiding van de haven tot ondertunneling van de traverse met vastgoedontwikkeling op de tunnel met verplaatsing van de haven. Al met al kosten deze opties geld, en dit geld moet ergens vandaan komen. Zoals eerder aangegeven moet de regio zelf aankomen met een plan, en dus ook aangeven waar financiële middelen vandaan komen.

Het Waddenfonds, een fonds beheerd door VROM, is een fonds ten behoeve van investeringen in het waddegebied. Deze investeringen moeten in principe worden verdeeld over de categorieën natuurherstel en -ontwikkeling, vermindering van bedreigingen, duurzame economische ontwikkeling en kennisinfrastructuur (VROM site 2006). Eventueel kan een deel van het Waddenfonds worden aangesproken om het integrale gebiedsontwikkelingsplan van Harlingen te mede financieren. Maar dan moeten er wel een duidelijke economische motieven zijn voor deze aanspraak op het Waddenfonds. De ombouw van de traverse zou bijvoorbeeld niet ermee kunnen worden gefinancierd, de uitbreiding van de haven wel.

Blijkbaar moet dus verder worden gekeken dan alleen het Waddenfonds om deze gebiedsontwikkeling te financieren. Private partijen kunnen een rol van betekenis spelen, zodat een Publiek-Private Samenwerking (PPS) kan ontstaan. Deze private partijen kunnen investeren in vastgoed, waar een deel van de opbrengsten de kosten van bijvoorbeeld een gedeeltelijke ondertunneling van kan worden gefinancierd. Doordat een bouwconsortium in de beleidsarena zit, kan deze zelf aangeven wat zij graag zien aan ontwikkelingen. Een recente ontwikkeling toont aan dat deze PPS constructie mogelijk is. Projectontwikkelaar Noppert heeft in april 2006 aangekondigd om samen met woningbouwcorporatie De Bouwvereniging een nieuwe woonwijk te ontwikkelen aan weerszijden van de traverse (Leeuwarder Courant 2006). Het liefst zien zij dat de traverse ondergronds gaat, zodat bovenop de tunnel ook kan worden gebouwd.

Regionale overheden zullen flink moeten investeren. De tijd van afwachten op gelden van de Rijksoverheid lijkt sinds het verschijnen van de Nota Ruimte voorbij te zijn. De regio is aan zet, en dat moet ook blijken dat de regio zelf durft te investeren in gebiedsgerichte ontwikkelingen.

Waarschijnlijk zal VenW bijdragen aan de ombouw van de traverse. Dit betekent niet dat VenW de gehele ombouw betaalt, inclusief aquaduct, maar een deel ervan. Hoe groot dit deel zal zijn is afhankelijk van politieke bereidheid in Den Haag.

De mogelijke compensatie van het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn, zoals is besproken in de voorgaande paragraaf, kan eventueel worden aangesproken om de bereikbaarheid van de Westergozone mede te financieren. Ook hier dient een goede onderbouwing aanwezig te zijn, waarom is het van belang dat juist in Harlingen deze compensatie wordt gebruikt?

Het potentiële gedrag van actoren

Actoren zullen in dit netwerk ook samenwerkingsverbanden aangaan en ook coalities gaan vormen. VenW en RWS zullen intensief samenwerken, omdat RWS als regionaal directoraat goed op de hoogte is van lokale ontwikkelingen. Daarnaast zal een coalitie worden gevormd tussen de regionale actoren: gemeente Harlingen, provincie Fryslân en SNN. Zij dienen samen hetzelfde belang, namelijk versterking van de economische activiteiten in de omgeving Harlingen.

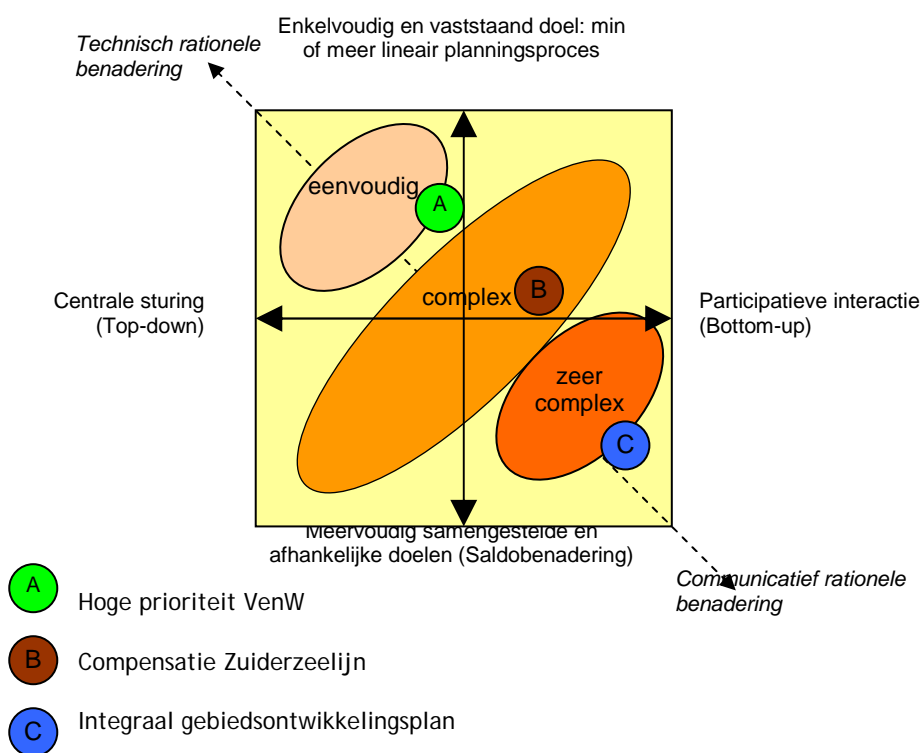
4.5 Plaatsing in een raamwerk van planningsgericht handelen

Nu een overzicht van drie mogelijke netwerken van actoren is gegeven, kunnen deze netwerken in een raamwerk van planningsgericht handelen worden geplaatst, zoals weergegeven in hoofdstuk 2. De afweging voor een bepaalde planningsmethodiek zal afhankelijk zijn van de perspectieven die De Roo geeft. Deze twee perspectieven op beleidsproblemen zijn:

- Doelgerichte perspectief
- Institutiegericht perspectief

In het doelgerichte perspectief wordt het halen van het doel centraal gesteld. Dit kan van een enkelvoudig doel tot samengestelde doelen. In het institutiegerichte perspectief wordt aangegeven hoe de manier van besluitvorming is, top-down of juist bottom-up. Ook hier kan een beleidsprobleem ergens op de lijn zitten, tussen deze twee extremen in.

In figuur 4.5 staan de verschillende netwerken van actoren weergegeven in het raamwerk voor planningsgericht handelen. De netwerken zijn in het raamwerk geplaatst op basis van de twee perspectieven die de afzonderlijke netwerken van actoren hebben. Per netwerk wordt beschreven waarom zij op die plek in het raamwerk zijn geplaatst, en wat voor planningsmethodiek geadviseerd wordt bij dit netwerk.



Figuur 4.5: De plek van de onderzochte netwerken van actoren in het raamwerk voor planningsgericht handelen

Netwerk van actoren A: VenW initieert

Het doelgerichte perspectief zal in dit netwerk voornamelijk enkelvoudig van aard zijn. Dit omdat de initiatiefnemende actor, VenW, als voornaamste belang heeft het verhogen van de verkeersveiligheid op de traverse. Andere actoren zoals gemeente Harlingen en SNN zullen meer aansturen op meervoudig samengestelde doelen, zodat ook doelen als het verbeteren van de interne verkeersafwikkeling en rekening houden met de opwaardering van het Van Harinxmakanaal. Deze doelen zullen een lagere prioriteit krijgen bij VenW, en dus ook in het planproces.

Wat betreft het institutiegerichte perspectief zal in dit netwerk niet een volledig participatieve interactie plaatsvinden tussen actoren. Met andere woorden, er zal geen bottom-up benadering plaatsvinden. Geheel top-down zal de interactie ook niet zijn, omdat RWS en VenW met andere actoren in interactie zal staan over de te in te richten oplossingsrichting. Hierbij valt te denken aan planologische consequenties en interne verkeersafwikkeling.

Rekening houdend met bovenstaande perspectieven wordt een plek gegeven voor dit netwerk in het raamwerk planningsgericht handelen van De Roo in het 'eenvoudige kwadrant'. Een technisch-rationele planningsbenadering zou de juiste benadering zijn voor dit netwerk. Het doel is vooraf bekend, namelijk een verdubbeling van de traverse.

Dit betekent voor het planproces dat dit een gesloten karakter zal krijgen. Alleen direct verantwoordelijken nemen actief deel aan het planproces. Actoren die buiten de arena staan kunnen via inspraakrondes invloed uitoefenen op het planproces.

Netwerk van actoren B: compensatie Zuiderzeelijn

In dit netwerk wordt het initiatief genomen door de regio. Dit betekent voor het institutiegerichte perspectief dat dit netwerk meer naar het midden verschuift ten opzichte van netwerk A, waar VenW initiatief neemt. In de beleidsarena zijn namelijk de regio en de centrale overheid (VenW) aanwezig. Deze zullen met elkaar moeten overleggen over de uiteindelijke oplossing.

Voor het doelgerichte perspectief zal gezien de wensen van de regio meervoudig van aard zijn. De regio zal namelijk de ontwikkeling van de Westergozone willen ondersteunen met een verdubbeling van de traverse, evenals de aanleg van een aquaduct.

Gezien deze perspectieven kan dit netwerk van actoren in het tweede kwadrant van het raamwerk voor planningsgericht handelen geplaatst worden, in het veld 'complex'. Dit betekent voor de manier van planningsgericht handelen dat de communicatief-rationele planningsbenadering het meest geschikt is om te volgen. Hierbij is het van belang dat intensief overleg nodig is tussen betrokken actoren over de uiteindelijke oplossing.

Het planproces in dit netwerk zal half open van aard zijn, er is overleg nodig tussen beslisser en belanghebbenden over de uiteindelijke oplossing. Het wordt aangeraden om een procesprotocol op te stellen waarin de rolverdeling tussen de actoren, de organisatie van het proces, etc. worden in opgenomen.

Netwerk van actoren C: integraal gebiedsontwikkelingsplan

Gezien de veelvoud aan actoren die in dit netwerk aanwezig zijn, is het institutiegerichte perspectief rechts in het raamwerk gesitueerd. Omdat de regio met een regionaal ontwikkelingsplan het initiatief neemt, is hier sprake van een bottom-up aanpak. Dit is ook een voorwaarde van ontwikkelingsplanologie.

Met betrekking tot het doelgerichte perspectief is hier sprake van meervoudig samengestelde te halen doelen. Niet alleen de verdubbeling van de traverse is aan de orde, maar ook andere ontwikkelingen die niet direct met de traverse te maken hebben.

Zoals weergegeven in figuur 4.5 is dit netwerk van actoren rechtsonder in het raamwerk voor planningsgericht handelen geplaatst. Dit vraagt een planningsbenadering die met zeer complexe planningsprocessen om kan gaan. De communicatief-rationele benadering is hier een goede planningsbenadering voor.

Het planproces zal zeer open moeten zijn, alle belanghebbenden zullen actief bij het planproces betrokken moeten worden. Er moet voor worden uitgekeken dat niet iedereen zomaar de arena in en uit kan stappen, dit kan leiden tot 'vrijblijvend gepolder', het planproces kan hierdoor erg lang duren.

5 Conclusie

In onderhavig onderzoek is de ombouw van de Rijksweg N31 door Harlingen nader onderzocht. Er is onder meer gekeken naar de wensen en belangen van diverse actoren en de verschillende (mogelijke) knelpunten van de traverse. Uit deze analyse blijkt dat er enigszins politieke gevoeligheid heerst over het wel of niet ombouwen van de traverse. Feit is dat een ombouw relatief veel geld gaat kosten. In het goedkoopste uitgangspunt, namelijk een verdubbeling met vernieuwing brug komt deze op € 17 miljoen per kilometer. De kosten van een variant met een geboorde tunnel komen op € 33 miljoen per kilometer. Deze hoge kostenpost is een van de redenen geweest om een verdubbeling van de traverse buiten beschouwing te laten bij de planstudie verdubbeling N31 Zurich - Harlingen.

In hoofdstuk 4 zijn netwerken van actoren van mogelijke beleidsarena's weergegeven. In deze netwerken wordt een voorspelling gedaan hoe actoren zich gedragen in de beleidsarena. Vervolgens zijn deze netwerken geplaatst in een kader van planningsgericht handelen. Uit dit raamwerk blijkt dat als de Rijksoverheid het initiatief neemt, zoals in netwerk 'hoge prioriteit VenW', een min of meer lineaire planningsmethodiek ontstaat. Hierin is weinig ruimte voor duurdere opties zoals een aquaduct of ondertunneling. Deze opties zijn wel mogelijk in het netwerk 'integraal ontwikkelingsplan', waar meerdere doelen gehaald dienen te worden. In dit netwerk van actoren wordt niet alleen bedoeld op het verdubbelen van de traverse, maar ook versterking van de economie is een te halen doel.

Moet de N31 Harlingen verdubbeld worden? Als wordt gekeken naar de nut en noodzaak van een verdubbeling dan is deze gezien de huidige intensiteit niet nodig. Maar nut en noodzaak zijn afwegingen die worden gemaakt op basis van kosten en baten. Zeker in Nederland waar de files in de Randstad vele malen ernstiger zijn dan in Friesland is het op nationaal niveau logisch dat Rijkswaterstaat-geld sneller naar bestrijding van files in de Randstad gaat dan naar een verdubbeling van de N31 in Harlingen. De regio ziet een verdubbeling als een impuls voor de Westergozone. De Westergozone zou meer allure krijgen als deze ligt naast een weg die volledig dubbelbaans is van Harlingen naar de Randstad. De regio kan wel argumenten vinden om deze te verdubbelen. Daarom is het integraal ontwikkelingsplan een goed idee. Hierin wordt niet alleen de N31 aangepakt, maar Harlingen en de Westergozone als geheel.

Aanbevelingen

Uit voorgaande valt op dat regionale partijen graag een verandering van de huidige situatie zien wat betreft de traverse in Harlingen. Zij zien een verdubbeling als een impuls voor de economie. Ook zou het moeten bijdragen aan de allure van de stad, wat weer meer toerisme en bedrijven zou moeten aantrekken. De Rijksoverheid is niet overtuigd van de nut en noodzaak van een verandering van de huidige situatie.

Een aanbeveling voor de regio is om politiek lobbywerk toe te passen bij Tweede Kamerleden en het ministerie van Verkeer en Waterstaat in Den Haag. Bij andere projecten in het Noorden heeft dit zijn vruchten afgeworpen. Zo is op deze manier de N33 op de politieke agenda gekomen in Den Haag en is hier een groot bedrag voor vrijgekomen. Een voorwaarde voor zo'n lobby is dat regionale actoren als Provincie Fryslân en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland goed samenwerken en dezelfde belangen nastreven.

Nader onderzoek kan worden verricht of Rijkswaterstaat nog wegbeheerder wil zijn van de N31 Zurich - Leeuwarden. De regio heeft meer ambitieuze plannen met de Westergozone dan de Rijksoverheid. De opwaardering van het Van Harinxmakanaal is hier een voorbeeld van. Een tweede voorbeeld dat aangeeft dat de regio potentie ziet in de N31 is dat de regio zelf het resterende bedrag aanvult voor de verdubbeling van de N31 Zurich - Harlingen. Een aanbeveling aan Rijkswaterstaat is om te overwegen de weg over te dragen aan de Provincie Fryslân. De Rijksoverheid moet zich bezig houden met wegen op nationaal niveau, wegen die delen van het land met elkaar

verbinden. In mijn optiek is de verbinding Zurich - Harlingen geen verbinding op nationaal niveau.

In een studie van organisatieadviesbureau Berenschot (M. van Twist 2006) in opdracht van Rijkswaterstaat, met als titel 'Rijkswaterstaat en anders betalen voor mobiliteit', worden een aantal toekomstbeelden voor Rijkswaterstaat weergegeven. In deze studie wordt onder andere de vraag gesteld wat de toekomstige rolvervulling van Rijkswaterstaat kan zijn. Hierbij wordt afgevraagd of Rijkswaterstaat nog wel infraprovider moet zijn. Een trend is dat infrabeheerders, zoals Schiphol en Port of Rotterdam, steeds meer optreden als dienstverlener. Als Rijkswaterstaat ook deze kant opgaat dan rijst ook hier de vraag: wil Rijkswaterstaat beheerder blijven van de N31, is het niet beter de weg over te dragen aan de provincie? Of wordt Rijkswaterstaat juist een partner van de regio in een dikkestromennet? In dit geval probeert Rijkswaterstaat in samenwerking met de regio het netwerk juist te optimaliseren, door het hoofdwegennet met het onderliggend wegennet 'nadrukkelijk met elkaar in verband wordt gebracht'. Dit zou misschien gaan betekenen dat Rijkswaterstaat in samenwerking met de regio juist gaat investeren in de N31.

Discussie

Vaak wordt een kosten baten analyse gemaakt om de nut en noodzaak van een bepaald project te meten. Op deze manier kan worden berekend of een investering zichzelf terugverdient. Bij een infrastructureel project zoals de ombouw van de traverse Harlingen kan ook een kosten baten analyse worden gemaakt. Zo kan de reductie van verkeersslachtoffers worden gezien als een baat. De Europese Commissie rekent voor iedere dode in het verkeer één miljoen euro.

Deze methode kan worden toegepast om te berekenen of het 'rendabel' is om de traverse in Harlingen om te bouwen. Hoewel de 'prijs' van een verkeersslachtoffer arbitrair is, zou deze kunnen worden meegenomen om de nut en noodzaak van een ombouw van de traverse Harlingen te onderbouwen.

Vooralsnog lijkt voornamelijk de politiek te bepalen hoeveel geld wordt gereserveerd voor infrastructurele projecten. In onderonsjes tussen gedeputeerde en minister wordt bepaald hoeveel miljoenen voor een project worden toegeschoven.

Referenties

- 4cast Adviesbureau Verkeer en Vervoer (2006) *4cast.nl* (bezoekt op 23 maart 2006) <http://www.4-cast.nl>
- Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory*, Palgrave, Houndsmill (UK)
- Alynia architecten Harlingen bv, Ballast Nedam, de Opbouw B.V., Oranjewoud (1998) *Pleitnotitie verdubbeling A31*, Harlingen, Alynia Architecten
- Bakker, I., (5 april 2006) medewerker realisatie en ontwikkeling Noord-Nederland VROM, Den Haag
- Berveling, J. (1994) *Het stempel op de besluitvorming: macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*, Thesis, Amsterdam
- Bruijn, J.A. de, W. Dieke, H. van der Voort (2003). Procesmanagement in een representatieve democratie: spanningen en strategieën, *Beleidswetenschap* vol. 17, afl. 4
- Cammen, H. van der, L.A. de Klerk (1996) *Ruimtelijke ordening : Van plannen komen plannen, de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*, Het Spectrum B.V. , Utrecht
- CROW (2002) *Handboek wegontwerp wegen buiten de bebouwde kom: stroomwegen*, CROW, Ede
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor (2004) *Ontwikkelingsplanologie: Lessen voor en uit de praktijk*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- De Baas, J.H. (1995) *Bestuurskunde in hoofdlijnen, invloed op beleid*, Wolters Noordhoff, Groningen
- De Roo, G. (2001) *Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage
- De Roo, G., G. Porter (2004) *Fuzzy Planning*, Faculty of Spatial Sciences, Groningen
- Diepens en Okkema (2005) *Monitor Verkeersveiligheid Rijkswegen Noord-Nederland 2005, naslagwerk*, Rijkswaterstaat directoraat Noord-Nederland, Leeuwarden
- Faludi, A., A. van der Valk (1994), Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century, in Woltjer, J. (2000) *Consensus planning: The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate Publishing Ltd., Hampshire
- Gedeputeerde Staten Provincie Fryslân (2006) *Inzet provincie Fryslân voor het Waddenfonds maart 2006*, Leeuwarden
- Gemeente Harlingen (2004) *Gemeentelijk Verkeers- en VervoerPlan Harlingen: Beleidsvoornemen*, Verkeersadviesbureau Moes, Heerenveen
- Gemeente Harlingen (2006) *Gemeente Harlingen Handelshaven* (bezoekt op 20 mei 2006) <http://www.harlingen.nl/>
- Grontmij Verkeer & Infrastructuur (2003) *Trajectnota/MER N31 Zurich-Harlingen, onderdeel Verkeersprognoses N31 tussen Zurich en Harlingen*, Grontmij, De Bilt
- Grontmij Verkeer & Infrastructuur (2003) *Trajectnota/MER N31 Zurich-Harlingen, onderdeel Geluidsberekeningen N31 tussen Zurich en Harlingen*, Grontmij, De Bilt
- Heide, van der M. (14 maart 2006) medewerker verkeer en vervoer gemeente Harlingen
- Infopunt Duurzaam veilig verkeer (2003), *Traverse: doorgaande weg binnen de bebouwde kom*, CROW, Ede
- Ingenieursbedrijf Aveco de Bondt (2006) *Fundament voor succes: rapport oplossingsrichtingen inpassing N31 in Harlingen*, Aveco de Bondt bv, Driebergen
- Kooi, van der, R.M. (2001) *Verkeersonveiligheid door windhinder en flessenhalzen in autosnelwegen, bijdrage aan een achtergrondstudie naar een ernstig ongeval op*

-
- de N31*, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam
- Leeuwarder Courant A (2005) De laatste rijksflessenhals, *Leeuwarder Courant*, 3 februari 2005, NDC|VBK, Leeuwarden
- Leeuwarder Courant B (2005) 'Tunnel N31 kan wel uit Wadfonds', *Leeuwarder Courant*, 7 juli 2005, NDC|VBK, Leeuwarden
- Meijer, M. (15 maart 2006) medewerker verkeers- en vervoersmodellen RWS Noord Nederland, Leeuwarden
- Ministerie van Economische Zaken; Directie Ruimtelijk Economisch Beleid (2004) *Pieken in de Delta, gebiedsgerichte economische perspectieven*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directie Noord-Nederland (2002) *Startnotitie Rijksweg 31 Zurich - Harlingen*, Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland, Leeuwarden
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directie Strategie en Coördinatie (1998) *Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur (Raamwerk π)*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) *MIT/SNIP projecten 2006*, <http://www.minvenw.nl/dgp/mitprojectenboek/2006/projectenboek.html> (april 2006)
- Ogink, G. (2005) *Een barrière beslecht: een methodiek voor het rangschikken van tracéalternatieven op basis van sociale en ecologische barrièrewerking* (Afstudeerscriptie), Arnhem
- Project Haak om Leeuwarden (2006) *Haak om Leeuwarden* (bezoekt op 20 mei 2006) <http://www.haakomleeuwarden.nl>
- Provincie Fryslân (2005) *provinciaal verkeer- en vervoer plan, ontwerp 2005*, Provincie Fryslân, Leeuwarden
- Provincie Fryslân (2006) *Provincie Fryslân - Van Harinxmakanaal gedeeltelijk verdiept en opgewaarderd naar klasse Va*, <http://www.fryslan.nl/> (maart 2006)
- Raad voor de Transportveiligheid (2001) *Rapport botsing met tegenligger op de N31 bij Harlingen op 21 juli 1999*, Sdu, Den Haag
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1999) *Kompas voor het Noorden, Ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000 t/m 2006*, Samenwerkingsverband Noord-Nederland, Assen
- Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, 's-Gravenhage
- Teisman, G.R. (2001) *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement: Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Eburon, Delft
- Termeer, C., M. Königs (2003) Vitaliserend procesmanagement, *Bestuurskunde*, jaargang 12, afl. 6
- Twist, M. van, M. Schulz, N. Kastelein, L. Canté (2003) Management van complexe projecten en processen, *Bestuurskunde*, jaargang 12, afl. 6
- Twist, M. van, B. van Mil, R. Berndsen, W. Homan (2006) *'Rijkswaterstaat en anders betalen voor mobiliteit: vernieuwing van het wegbeheer'* Berenschot, Utrecht
- Vliet, van der M., (5 april 2006) medewerker normstelling instrumenten en beleidskaders VROM, Den Haag
- Vliet, van der Y., (8 maart 2006) medewerker verkeersveiligheid RWS Noord Nederland, Leeuwarden
- Voogd, H. (1995) *Methodologie van ruimtelijke planning*, Dick Coutinho Uitgeverij, Bussum

-
- Voogd, H. (1999) *Facetten van de planologie*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan de Rijn
- Walbeek, P. (5 april 2006) medewerker normstelling instrumenten en beleidskaders VROM, Den Haag
- Woltjer, J. (2000) *Consensus planning: The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate Publishing Ltd., Hampshire
- Zuiderzeelijn.nl (2006) www.zuiderzeelijn.nl (bezoekt in april 2006)

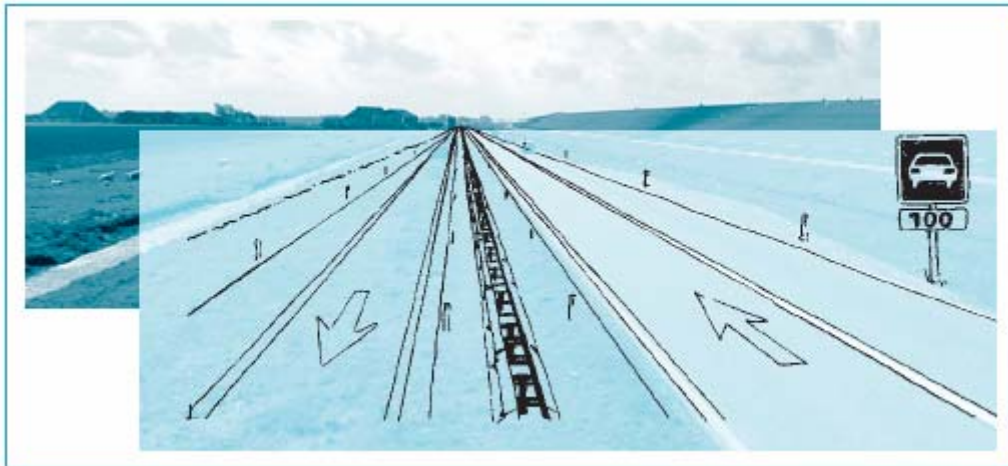
Bijlagen

Bijlage 1	Rijbaanmogelijkheden	54
Bijlage 2	Overzicht van planningprocessen.....	55
Bijlage 3	Overzicht lijn-, project-, en procesmanagement.....	56
Bijlage 5	Trajectoplossingen traverse Harlingen	58
Bijlage 6	Zicht op traverse Harlingen	59
Bijlage 7	Etmaalintensiteit RW31 Zurich-Franekeker.....	60

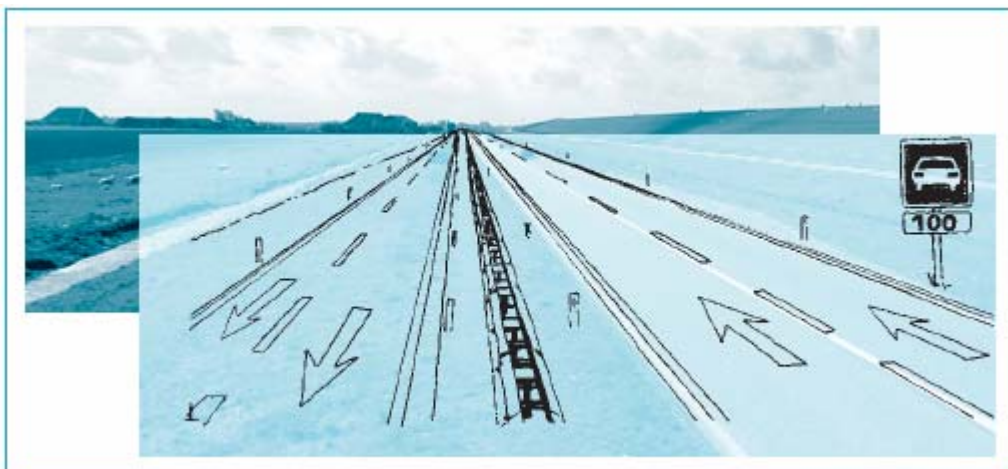
Bijlage 1 Rijbaanmogelijkheden



Figuur 1: 2x1 rijbaan, ongescheiden



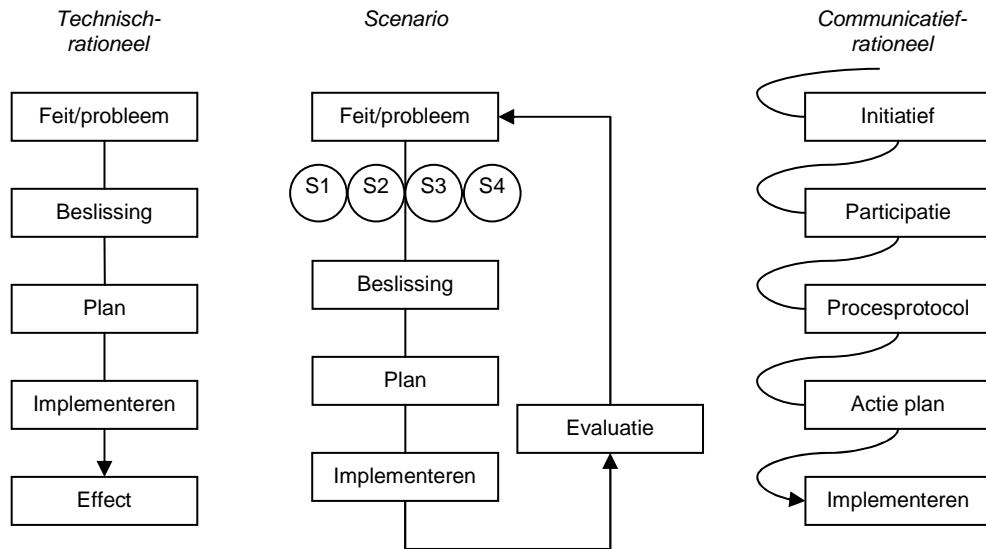
Figuur 2: 2x1 rijbaan, gescheiden met vluchtstrook



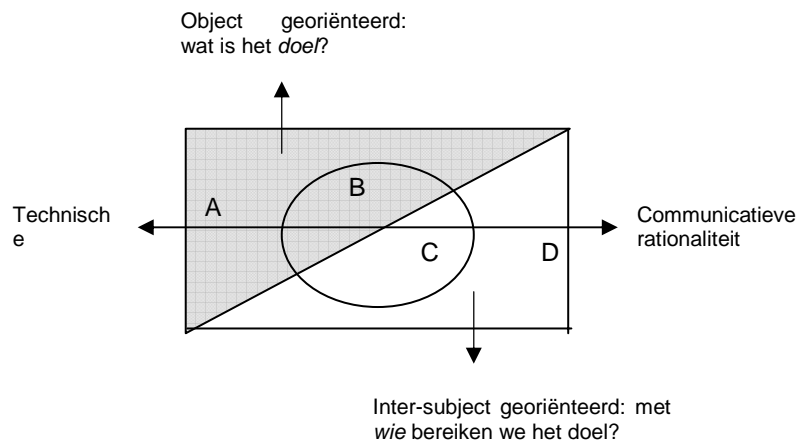
Figuur 3: 2x2 rijbaan, gescheiden zonder vluchtstrook

Allen: bron Rijkswaterstaat 2004 (Trajectnota/MER Zurich - Harlingen)

Bijlage 2 Overzicht van planningsprocessen



Bron: De Roo en Porter 2004



Het grijze vlak in bovenstaande figuur staat voor content gerelateerde planningsbenaderingen, het witte vlak voor context gerelateerde benaderingen. Letter A kan worden gekenmerkt als de technisch-rationele benadering, B als de scenario planning. Deze benaderingen worden gezien als content gerelateerd.

D staat voor de communicatief-rationele benadering, terwijl C staat voor de actor-consulting benadering. Deze benadering is een nieuwe benadering. Zie voor meer informatie hoofdstuk 7 van De Roo en Porter *Fuzzy Planning*. Bron: De Roo en Porter 2004.

Bijlage 3 Overzicht lijn-, project-, en procesmanagement

Lijnmanagement	Projectmanagement	Procesmanagement
Bekende, repeterende activiteiten	Nieuwe eenmalige activiteit	Meervoudige activiteiten
Diverse doelen onder een regime	Eén doel onder gedeeld regime	Diverse doelen en gedeeld regime
Voortgaande, continue oriëntatie	Oriëntatie op beperkte duur	Lang, maar met wisselend perspectief
Homogeen in cultuur en handelingsrituelen	Heterogeen in cultuur en handelingspatronen	Heterogeen, ambigu en dynamisch
Bestaande organisatie en procedures om eigen inspanningen te integreren	Tijdelijke projectorganisatie om inspanningen te integreren	Organiseren van wisselende interacties om gedrag op elkaar te betrekken
Aanzienlijke zekerheid bij medewerkers over prestaties, kosten en tijdschema	Aanzienlijke onzekerheid over prestaties, kosten en tijdschema	Onzekerheid en ambiguïteit over prestaties, kosten en tijdsperspectief
Productie vindt plaats binnen de bestaande lijnorganisatie	Productie vindt plaats buiten lijn, maar in één (tijdelijke) organisatie	Productie komt in interorganisatorische arena's tot stand
Bastion van gekende gebruiken	Schendt gekende gebruiken	Zoekt nieuwe gebruiken
Bestendigt bestaande procedures en posities	Verstoort procedures en positie lijnorganisatie	Genereert dynamiek en eist flexibiliteit

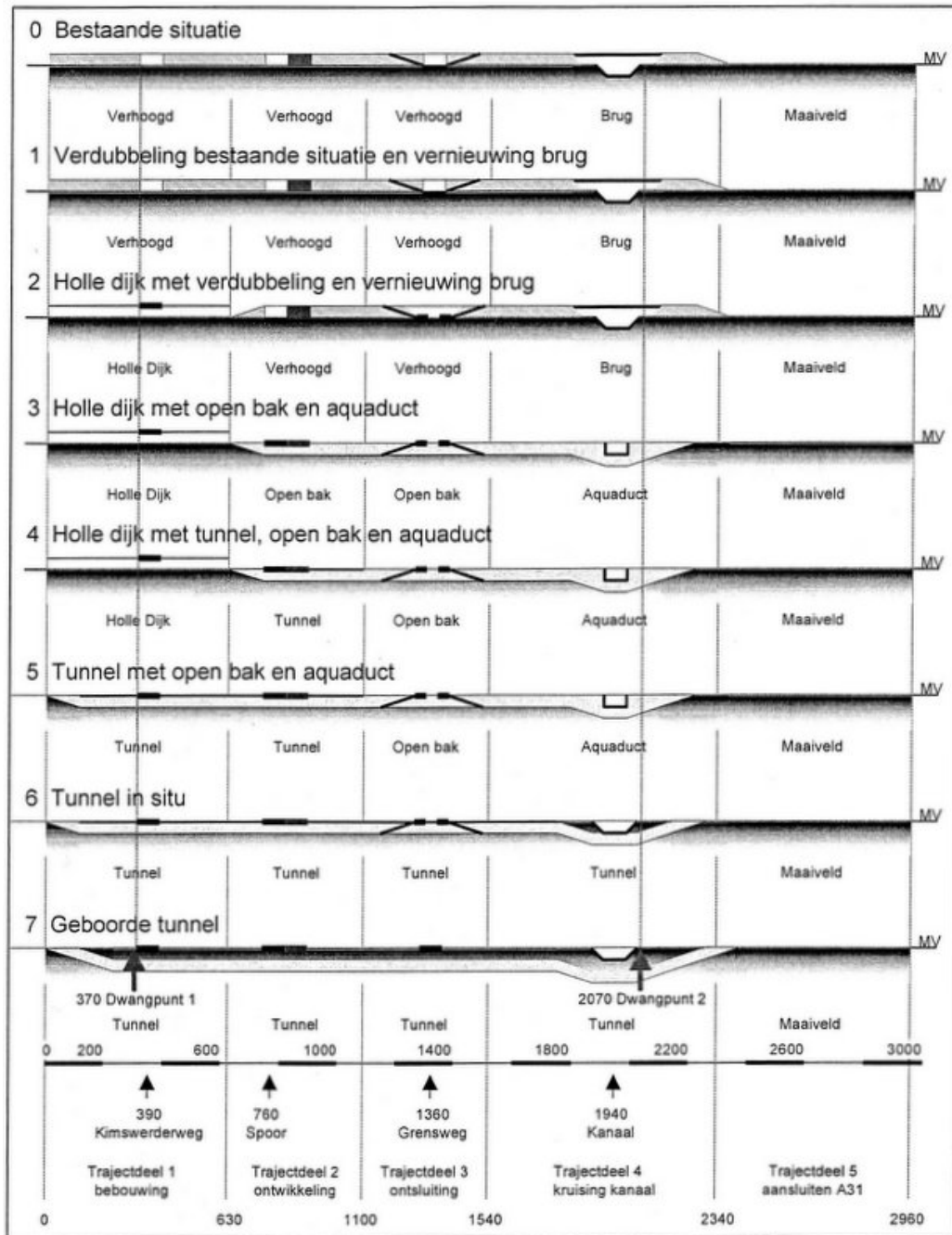
(Teisman 2001)

Bijlage 4 CEMT Klassen binnenscheepvaart

Klasse	Lengte (m)	Breedte (m)	Diepgang (m)	Hoogte (m)	Laadvermogen (ton)
I	38,5	5,05	1,8-2,2	4	250-400
II	50-55	6,6	2,5	4-5	400-650
III	67-80	8,2	2,5	4-5	650-1000
IV	80-85	9,5	2,5	5,25-7	1000-1500
Va	95-110	11,4	2,5-4,5	5,25-7	1500-3000
Vb	172-185	11,4	2,5-4,5	9,1	3200 (2-baks lang)
VIa	95-110	22,8	2,5-4,5	7-9,1	3200-6000 (2-baks breed)
VIb	185-195	22,8	2,5-4,5	7-9,1	6400-12000 (4-baks)
VIc	193-200	34,2	2,5-4,5	9,1	9600-18000 (6-baks breed)
VIIb	195/285	34,2	2,5-4,5	9,1	14500-27000 (9-baks)

Bron: Conférence Européenne des Ministres de Transport 2006
(<http://www.cemt.org/resol/waterway/wat922e.pdf>)

Bijlage 5 Trajectoplossingen traverse Harlingen



Ingenieursbedrijf Aveco de Bondt 2006

Bijlage 6 Zicht op traverse Harlingen



Foto 1: Onderdoorgang ter hoogte van Stationsweg



Foto 2: Onderdoorgang ter hoogte van Stationsweg



Foto 3: Onderdoorgang ter hoogte van Kimswerderweg (zicht naar zuiden)

Bijlage 7 Etmaalintensiteit RW31 Zurich-Franeker

rw	wegvak	hmp - hmp	lengte	telpunt	type	basisjaar	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
N31	Zurich - Kimswerd	8,0 - 12,0	4,0	10395	P	6800	10000	10100	9800	9800	10000	10200	10400	10900	11300
N31	Kimswerd - Harlingen west	12,0 - 14,7	2,7	10400	R	5700 *	8300 *	8500 *	8200	8200 *	8400 *	8500 *	9400 *	9700	10800 *
N31	Harlingen west - Harlingen noord	14,7 - 15,6	0,9	10403	R	5700 *	8300 *	8500 *	8200	8200 *	8400 *	8500 *	8500 *	9100	10900 *
N31	Harlingen noord - overgang N31/A31	15,6 - 16,9	1,3	10405	R	9500 *	14400 *	14300 *	14400	15500 *	15500 *	15800 *	15900 *	16100	17400 *
N31	overgang N31/A31 - Midlum (N390)	16,9 - 17,4	0,5	01405	R	9500 *	14400 *	14300 *	14400	15500 *	15500 *	15800 *	15900 *	16100	17400 *
A31	Midlum (N390) - Franeker (N384)	17,4 - 23,2	5,8	02410	P	7800	10800	11700	12100	12800 *	13000	13300	13900	14800	14900

* berekende/geschatte intensiteit

Rijkswaterstaat Noord-Nederland 2005