

Wegen in de regio

De gevolgen van decentralisatie op de doorlooptijd van regionale
wegenplanning



Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Opleiding Technische Planologie
&
Delft Infra Advies

Rogier van Drunen
April 2005



Wegen in de regio

De gevolgen van decentralisatie op de doorlooptijd van regionale wegenplanning

Delft Infra Advies

Delft, 21-4-2005
Versie 1.0
Ing. R. van Drunen

Delft Infra Advies
Kluyverweg 2a
2629 HT Delft
T 015 – 268 26 12
F 015 – 268 26 14
info@delft-infra-advies.nl



Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het afstudeeronderzoek van ing. Rogier van Drunen verricht voor de opleiding Technische Planologie, afstudeerrichting infrastructuurplanning aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het verkeerskundig adviesbureau Delft Infra Advies in Delft.

Ik heb onderzoek verricht naar de effecten van het decentralisatiebeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Ik ben er van overtuigd dat deze laatste oefening een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan mijn algemene ontwikkeling.

Bij deze wil ik alle personen bedanken die het mij mogelijk hebben gemaakt om tot dit resultaat te komen. In het bijzonder de heer Ronald Michels als begeleider vanuit Delft Infra Advies en alle andere collega's voor hun begeleiding en hun luisterend oor. Vanuit de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen gaat mijn dank uit naar mevrouw Mirjan Bouwman en de heer Paul Ike voor het begeleiden van mijn onderzoek.

Delft / Alkmaar / Groningen, april 2005,
Rogier van Drunen



Samenvatting

De Rijksoverheid in Nederland voert al enige decennia op verschillende beleidsvelden een decentralisatie door. Decentralisatie van beleid wordt doorgevoerd omdat de Rijksoverheid ervan uitgaat dat daardoor de kwaliteit van beleid zal verbeteren. Zo decentraliseert ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Min. V en W) haar beleid wat betreft de aanleg van regionale infrastructuur. De verwachting van dit decentralisatiebeleid is dat de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten verkort zal gaan worden. Maar wat voor effecten op de doorlooptijd kan men eigenlijk verwachten van de decentralisatie zoals die door het Min. V en W wordt doorgevoerd?

Voor dit onderzoek is de volgende doelstelling met bijbehorende vraagstellingen geformuleerd:

Inzicht krijgen in de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten en inzicht krijgen in het effect van de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid op deze factoren. Aanbevelingen doen om de doorlooptijd te verkorten.

- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om eventuele negatieve effecten van het decentralisatiebeleid met betrekking tot de doorlooptijd te ondervangen?*
- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om eventuele positieve effecten van het decentralisatiebeleid met betrekking tot de doorlooptijd te versterken?*

Om de effecten van de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid op de doorlooptijd van regionale wegenplanning te kunnen bepalen is allereerst onderzoek gedaan naar de inhoud van het decentralisatiebeleid van het Min. V en W en het begrip doorlooptijd. De decentralisatie op het gebied van verkeer en vervoer houden voornamelijk in dat "beslissen en betalen in één hand" komen te liggen. Dit verwacht het ministerie te bereiken door de verantwoordelijkheid van de grotere regionale infrastructuurprojecten naar de regionale overheden over te hevelen. Hiervoor is de scheiding op basis van projectkosten tussen een nationaal project en een regionaal project verlegd van € 11,3 mln naar € 112,5 / 225 mln.

Het begrip doorlooptijd is een complex begrip. Het is bijvoorbeeld discutabel wanneer de doorlooptijd precies begint. Ook is moeilijk aan te geven of er sprake is van een lange of korte doorlooptijd. Om de effecten van het decentralisatiebeleid op de doorlooptijd in beeld te kunnen krijgen is eerst achterhaald welke factoren van invloed zijn op de doorlooptijd. Aan de hand van deze factoren is in een later stadium het effect van het decentralisatiebeleid geanalyseerd. Om de factoren te rubriceren is gebruik gemaakt van de indeling in: Procedurele factoren; Inhoudelijke factoren; Financiële factoren; Overige en contextuele factoren.

Aan de hand van de bovenstaande indeling is in eerste instantie een literatuuronderzoek uitgevoerd. Uit dit onderzoek zijn 33 factoren naar voren gekomen, die voornamelijk betrekking hebben op de doorlooptijd van grote nationale projecten. Door het ontbreken van literatuur over doorlooptijdfactoren van regionale wegenbouwprojecten zijn er twee casestudies uitgevoerd. Bij het achterhalen van de factoren in de casestudies is dezelfde indeling gebruikt als in het literatuuronderzoek. Als basis voor de meeste factoren uit de praktijk hebben de factoren uit het literatuuronderzoek gediend. Daarnaast zijn er uit de casestudies een aantal nieuwe factoren naar voren gekomen. Verder is gebleken dat niet



alle factoren op nationaal niveau ook toepasbaar zijn op regionaal niveau. De casestudies bestaan uit twee bestaande regionale wegenbouwprojecten. Bij het eerste project heeft de besluitvorming via een "centraal aangestuurd situatie" plaatsgevonden, bij het tweede project vindt de besluitvorming in een "gedecentraliseerde situatie" plaats. Daarnaast is bij het bepalen van factoren uit de casestudies gebruik gemaakt van informatie van ambtenaren die betrokken waren bij de projecten en van rapporten. In totaal zijn uit de casestudies 15 factoren geïdentificeerd. Van deze 15 factoren zijn er 10, waarvan de mate van invloed door de decentralisatie op het gebied van verkeer en vervoer is veranderd. Aan de hand van deze verandering van invloed is achterhaald, wat de effecten van de decentralisatie van het Min. V en W zijn, op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten (zie bijlage 1).

Er is onderscheid gemaakt in vier negatieve en drie positieve effecten. De vier negatieve effecten van het decentralisatiebeleid zijn:

- Tekort aan bevoegdheden bij regionale overheden, veroorzaakt door de gebrekkige overheveling van bevoegdheden van rijk naar regio.
- Gebrek aan regelgeving met betrekking tot samenwerking tussen regionale overheden bij het realiseren van projecten.
- Gebrekkige systematiek voor de financiering van projecten, zodat het besluit over en de financiering van een project bij verschillende instanties plaatsvinden.
- Gebrek aan kennis om met duurdere projecten om te kunnen gaan.

Positieve effecten zijn:

- Efficiënter omgaan met overheidsgelden, door het eenmalig ontvangen van een uitkering per jaar waarmee alle projecten gefinancierd moeten worden.
- Stimulering van het gebruik van private financiering om dure projecten te kunnen financieren.
- Beter inspelen op maatschappelijke behoeftes omdat de verantwoordelijkheid voor regionale wegenbouwprojecten meer bij de regionale overheid is komen te liggen.

In de conclusie van dit onderzoek worden verder aanbevelingen gedaan om negatieve effecten te ondervangen en positieve effecten te versterken. De negatieve effecten kunnen ondervangen worden door:

- Meer bevoegden naar de regio over te hevelen. Met name bij de kaderwetgebieden bestaat er een tekort aan overgehevelde bevoegdheden. Met het overhevelen van bevoegdheden moeten regionale overheden beter in staat zijn projecten af te kunnen dwingen. Nu hebben provincies bijvoorbeeld geen bevoegdheid om rijkswegen binnen hun regio te verbeteren.
- Meer regels over samenwerking in de regio. Door het opstellen van deze regels kunnen de verschillende regionale overheden als één instantie worden gezien. Hierdoor wordt beter aan de doelstelling voldaan dat beslissen en betalen in één hand komen te liggen.
- Regionale overheden financieel ondersteunen zodat deze in staat zijn kennis in te winnen om beter met hun nieuwe taken om te gaan.

De positieve effecten kunnen worden versterkt door:

- Regionale overheden ook verantwoordelijk te maken voor het verwerven van infrastructuurgelden. Hierdoor zullen zij nog efficiënter met de besteding om gaan omdat direct aan de betaler verantwoording moet worden afgelegd.
- Voor private financiering van projecten zouden ook de private partijen gestimuleerd kunnen worden om mee te doen. Op dit moment worden alleen de overheden gestimuleerd.
- Om meer gehoor te geven maatschappelijke behoeftes zou bijvoorbeeld de besluitvorming over rijkswegen met een regionale functie bij een regionale overheid terecht moeten komen.



Afkortingen

BDU	Brede Doel Uitkering
BRU	Bestuursregio Utrecht
Cebeon	Centrum beleidsadviserend Onderzoek
GDU	Gebundelde Doel Uitkering
GDU+	Gebundelde Doel Uitkering plus
KWG	Kaderwet Gebied
Min. V en W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
Norah-n14	Noordelijke Randweg Haagse regio n-14
NRU	Noordelijk Randweg Utrecht
NS	Nederlandse Spoorwegen
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
PPS	Publiek Private Samenwerking
Prov. N -H	Provincie Noord-Holland
Prov. Z-H	Provincie Zuid-Holland
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
ROA	Regionaal Overleg Amsterdam
RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoersplan
RWS	Rijkswaterstaat
SMPU	Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht
SRR	Stads Regio Rotterdam
VERDI	Verkeer en Vervoer, Regionaal, Decentraal, Integraal
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordeningen en Milieu
WRR	Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid

Deleted: H



Inhoud

Voorwoord	I
Samenvatting	II
Afkortingen	IV
1 Introductie	7
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Decentralisatie.....	8
1.3 Invloed van factoren op de doorlooptijd.....	8
1.4 Onderzoeksdoelstelling.....	9
1.5 Leeswijzer	10
2 Invloed op de doorlooptijd	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Doorlooptijd.....	11
2.3 Decentralisatiebeleid.....	13
2.4 Doorlooptijdfactoren	15
2.4.1 <i>Procedure</i>	16
2.4.2 <i>Inhoud</i>	21
2.4.3 <i>Financieel</i>	23
2.4.4 <i>Contextuele en Overige factoren</i>	24
2.5 Conclusie	29
3 Doorlooptijd in de praktijk	30
3.1 Inleiding.....	30
3.2 Wegenbouwprojecten	30
3.2.1 <i>Norah project</i>	30
3.2.2 <i>Noordelijke Randweg Utrecht project</i>	32
3.3 Factoren uit de praktijk.....	34
3.3.1 <i>Procedure</i>	34
3.3.2 <i>Inhoud</i>	39
3.3.3 <i>Financieel</i>	41
3.3.4 <i>Contextuele en overige factoren</i>	45
3.4 Conclusie	48
4 Doorlooptijd en decentralisatiebeleid	49
4.1 Inleiding.....	49



4.2	Factoren uit het case-onderzoek vergeleken met de literatuur.....	49
4.3	Invloed decentralisatiebeleid op de factoren.....	53
4.4	Conclusie	57

5 Eindconclusies en Aanbevelingen 59

Literatuur 62

Bijlage 1 Opzet onderzoek..... Error! Bookmark not defined.

Bijlage 2 Decentralisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat Error!
Bookmark not defined.

Bijlage 3 Begrip Milieu Error! Bookmark not defined.

Bijlage 4 Geïnterviewde Personen..... Error! Bookmark not defined.



1 Introductie

1.1 Inleiding

Formatted: Bullets and Numbering

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Min. V en W) heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling in gang gezet om het regionale verkeers- en vervoersbeleid te decentraliseren. Hiermee hoopt het Min. V en W de kwaliteit van dit beleid te verhogen door een situatie te creëren waarin beslissen en betalen in één hand komen te liggen. De verwachting is, dat door deze situatie de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten verkort zal gaan worden.

In dit onderzoek wordt geanalyseerd of door deze ontwikkelingen de doorlooptijd ook daadwerkelijk korter zal gaan duren. Met andere woorden, leiden de effecten van dit beleid tot de doelstelling die het ministerie gesteld heeft. Voor het bepalen van de effecten is het allereerst nodig inzicht te krijgen in de factoren die doorlooptijd van projecten bepalen.

Voordat de gevolgen van de decentralisatie op de doorlooptijd bepaald kunnen worden is het belangrijk aan te geven wat precies onder het begrip doorlooptijd wordt verstaan. Het geven van een definitie voor dit begrip blijkt lastiger dan het op het eerste gezicht lijkt. Zo is het moeilijk aan te geven wanneer de doorlooptijd van een project exact begint. Ook de "commissie Duivestein" noemt deze beginfase van een project doorgaans onduidelijk. Een project kan jaren "boven de markt hangen", voordat de verantwoordelijke instantie formeel met de besluitvorming start [Duivestein, 2004]. In het WRR-onderzoek naar besluitvorming over grote projecten wordt t.a.v. de start van een project het volgende gesteld [WRR, 1994, pag. 19]:

"Wanneer begint een project en wanneer is het klaar? Een antwoord op deze ogenschijnlijke simpele vragen is noodzakelijk om te kunnen nagaan of het tijdsverloop van besluitvorming inderdaad problematisch is. Meting van het tijdsverloop is echter minder eenvoudig dan het lijkt. Reeds de elementaire vraag naar het beginpunt van de besluitvorming kan vaak niet goed worden beantwoord en zelfs over het eindpunt kan men soms van mening verschillen"

Naast het vaststellen van het begrip doorlooptijd is het ook moeilijk vast te stellen wanneer er sprake is van vertraging, door het gebrek aan exacte tijdsbepaling voor de doorlooptijd van een wegenbouwproject. Daarnaast is het door projectspecifieke eigenschappen, moeilijk de doorlooptijd van verschillende wegenbouwprojecten met elkaar te vergelijken. Er bestaan drie manieren waarop eventueel de vertraging van de doorlooptijd gemeten zou kunnen worden [WRR, 1994]:

- Overschrijding van wettelijke termijnen
- Overschrijding van tijdsplanning van de initiatiefnemer
- Overschrijding van een gemiddeld tijdsverloop

Om inzicht te krijgen in de duur van de doorlooptijd in Nederland heeft de commissie Duivestein de doorlooptijd van verschillende grote projecten vanaf 1813 met elkaar vergeleken. Hierin is de tijdgeest van een bepaalde periode terug te vinden in de duur van de doorlooptijd van projecten. Zo valt in 1850 een stijging van de doorlooptijd te constateren. Dit had te maken met een afname van de macht van de Koning en een toename van de openbare besluitvorming. Deze ontwikkeling is doorgegaan tot vandaag de dag, met als uitzondering de wederopbouw na de tweede wereldoorlog. Het verschil in tijdgeest maakt het lastig de doorlooptijd van projecten met elkaar te vergelijken [Duivestein, 2004].



Omdat het begrip doorlooptijd en de lengte van de doorlooptijd moeilijk zijn vast te stellen worden in dit onderzoek slechts de factoren beschouwd die van invloed zijn op de doorlooptijd. Van elke factor zal aangegeven worden of deze een positieve of negatieve invloed heeft op de doorlooptijd. Vervolgens wordt per factor de invloed van het decentralisatiebeleid bepaald. Aan de hand van deze invloed wordt uiteindelijk het effect bepaald (zie bijlage 1).

Om toch een beeld te geven hoe de doorlooptijd van de regionale wegenplanning er uit ziet wordt gebruik gemaakt van het "Spelregelkader" van het Min. V en W (spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport). Dit is een kader dat halverwege de jaren negentig is opgesteld. Hiermee kan tevens worden aangegeven op welke fase van de doorlooptijd de betreffende factor invloed heeft. In de volgende paragraaf zal allereerst nader worden ingegaan op de belangrijkste verandering van de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 een indeling gegeven waarmee de factoren op de doorlooptijd bepaald gaan worden. De laatste twee paragrafen staan in het teken van de onderzoeksdoelstelling en de leeswijzer.

1.2 Decentralisatie

Het blijkt dat de decentralisatie op het gebied van verkeers- en vervoersbeleid grote invloed heeft op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Door deze decentralisatie zullen steeds meer en grotere wegenbouwprojecten door regionale overheden aangestuurd gaan worden. Het is de verwachting dat door deze ontwikkelingen de invloed van sommige factoren op de doorlooptijd versterkt of verzwakt zullen worden.

Een belangrijk gevolg van de decentralisatieontwikkelingen is het van kracht worden van de Brede Doel Uitkering (BDU) met bijbehorende BDU-regelingen. Door invoering van de BDU-regelingen op 1 januari 2005 is de grens tussen regionale projecten en landelijke projecten verlegd van € 11,3 mln, naar € 112,5 mln. Voor de kaderwetgebieden (kwg) Haaglanden, ROA en SRR is dit bedrag verdubbeld. Voor de bekostiging van de projecten ontvangen regionale overheden een uitkering. Dit betekent dat regionale overheden voor meer en duurdere wegenbouwprojecten verantwoordelijk gaan worden (zie bijlage 2) [Marlet,2003].

1.3 Invloed van factoren op de doorlooptijd

De opbouw van de doorlooptijd van de regionale wegenplanning hangt vaak samen met een reeks factoren, waarvan de onderlinge verbanden niet altijd causaal zijn. Verder hangen deze factoren meestal onderling samen [WRR, 1994]. Hiermee wordt aangeduid dat bij het achterhalen van de factoren een overzichtelijk indeling noodzakelijk is. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de factoren te bundelen in vier groepen:

- Procedurele factoren
- Inhoudelijke factoren
- Financiële factoren
- Overige en contextuele factoren

Deleted: Voor een overzicht van de ontwikkelingen van de financiële infrastructuurgelden zie bijlage 3.¶

¶

¶

<#>Doelstelling en onderzoeksvraagstelling¶

¶

Doelstelling¶

De doelstelling van het onderzoek wordt beschreven op de volgende wijze:¶

¶

Het bepalen van de effecten van het decentralisatiebeleid op het gebied van verkeers- en vervoersvraagstukken en daarnaast een oplossing bieden voor negatieve effecten van dit decentralisatiebeleid.¶

¶

Onderzoeksvraagstelling¶

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:¶

¶

Wat zijn de effecten van de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid, zullen door de decentralisatie alle regionale verkeers- en vervoersprojecten soepeler gaan verlopen en is het mogelijk een oplossing te bieden voor eventuele negatieve effecten van het decentralisatiebeleid?¶

¶

¶

De onderzoeksvraagstelling is onderverdeeld in een aantal deelonderzoeksvragen:¶

¶

<#>Wat zullen de grootste veranderingen / effecten zijn in de gedecentraliseerde situatie t.o.v. de "oude" situatie voor verkeers- en vervoersprojecten?¶

<#>Is het te verwachten dat alle regionale verkeers- en vervoersprojecten soepeler zullen gaan verlopen in de gedecentraliseerde situatie?¶

<#>Wat zijn de negatieve gevolgen van dit decentralisatiebeleid voor de regionale verkeers- en vervoersprojecten?¶

<#>Is het mogelijk een geschikte oplossing aan te dragen voor de negatieve effecten van dit decentralisatiebeleid met gebruikmaking van het planologische begrip "complexiteit"?¶



Procedure factoren

Procedurele factoren hebben betrekking op (wettelijke) regelgeving en bevoegdhedenverdeling die van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. De factoren komen voort uit knelpunten op dit gebied, die vaak in algemene zin van toepassing zijn. De knelpunten komen voort uit beperkingen in politiek-bestuurlijke systemen, een niet-optimale werkwijze van overheidsinstanties en een beperkte organisatie van de besluitvorming [WRR, 1994; Hobma, 2000; Pestman, 2001].

Inhoudelijke factoren

Inhoudelijke factoren hebben betrekking op de kwaliteit en de inhoudelijke diepgang van onderzoeksrapporten, gevolgde procedures en het doorlopen van processen. Wanneer één van de boven genoemde onderdelen inhoudelijk niet in voldoende mate is behandeld, heeft dat een negatieve invloed op de doorlooptijd van regionale wegenplanning [WRR, 1994; Pestman, 2001].

Financiële factoren

Financiële factoren hebben hoofdzakelijk betrekking op drie onderdelen. Ten eerste zijn dit de beschikbaarheid van financiële middelen. Ten tweede zijn dit factoren die te maken hebben met de verdeling van de kosten, over de verschillende instanties en/of projecten. Het laatste onderdeel gaat over de verwerving van financiële middelen door overheidsinstanties [WRR, 1994; Hobma, 2000 ; Pestman, 2001].

Contextuele en Overige factoren

Ondanks een zo fijn mogelijk gekozen indeling in doorlooptijdfactoren blijven er factoren over die niet zonder meer ingedeeld kunnen worden. Deze factoren worden onder de titel contextuele en overige factoren geplaatst. Contextuele factoren hebben te maken met maatschappelijke ontwikkelingen, hierbij moet worden gedacht aan het steeds mondiger worden van burgers of het stijgende milieubewustzijn. De overige factoren worden hier genoemd omdat zij soms belangrijke wendingen in de duur van de doorlooptijd van regionale wegenplanning kunnen veroorzaken [WRR, 1994; Hobma, 2000; Pestman, 2001].

1.4 Onderzoeksdoelstelling

Op basis van de bovengenoemde probleemschetsen kan tot de volgende onderzoeksdoelstelling en vraagstelling worden gekomen.

Doelstelling luidt als volgt:

Inzicht krijgen in de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten en inzicht krijgen in het effect van de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid op deze factoren. Aanbevelingen doen om de doorlooptijd te verkorten.

Op basis van genoemde doelstelling kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:

- Welke factoren zijn vanuit het perspectief van decentralisatie van invloed op de doorlooptijd?
In het onderzoek wordt de volgende tweedeling in factoren gemaakt:
 - A. Factoren die als zodanig in de literatuur kunnen worden gevonden.
 - B. Factoren die uit casestudies over regionale wegenplanning naar voren komen.



- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om eventuele negatieve effecten van dit decentralisatiebeleid met betrekking tot de doorlooptijd te ondervangen?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om eventuele positieve effecten van dit decentralisatiebeleid met betrekking tot de doorlooptijd te versterken?

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt voornamelijk aandacht besteed aan het bepalen van factoren die van invloed zijn op doorlooptijd van regionale wegenplanning. Voor het achterhalen van de factoren is allereerst een literatuurstudie verricht. Het hoofdstuk begint met een analyse van het begrip doorlooptijd. Verder wordt in dit hoofdstuk het decentralisatiebeleid van het Min. V en W nader bestudeerd.

In hoofdstuk drie wordt via een case-onderzoek bepaald welke factoren uit de praktijk van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van twee regionale wegenbouwprojecten. Aan de hand van deze projecten zijn met behulp van rapporten en met informatie van betrokken ambtenaren de factoren uit de praktijk achterhaald.

In hoofdstuk vier worden in eerste instantie de factoren uit de literatuur vergeleken met de gevonden factoren uit de praktijk. Hiervoor wordt aangegeven welke factoren uit de literatuur niet zijn teruggevonden in de praktijk en welke factoren (eventueel in andere vorm) wel. Daarnaast wordt er ingegaan op de factoren die beïnvloed worden door het decentralisatiebeleid.

In hoofdstuk vijf wordt een eindconclusie van het onderzoek gegeven. Naast het geven van een conclusie worden er een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben met name betrekking op de factoren die beïnvloed worden door het decentralisatiebeleid.



2 Invloed op de doorlooptijd

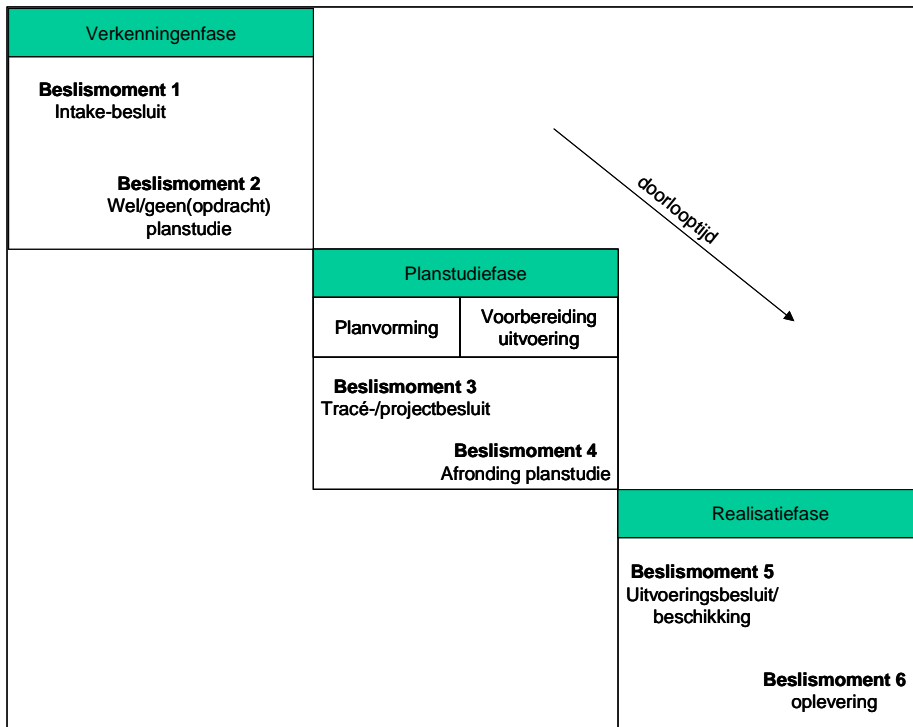
2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Daarvoor wordt in de eerste paragraaf aangegeven wat in dit onderzoek precies met doorlooptijd wordt bedoeld. In paragraaf 2.3 wordt stilgestaan bij de decentralisatieontwikkelingen van het Min. V en W. Deze ontwikkelingen hebben veel invloed op de factoren waaruit de doorlooptijd van regionale wegenplanning is opgebouwd. In paragraaf 2.4 wordt aan de hand van een literatuuronderzoek bepaald welke factoren van invloed zijn op de doorlooptijd.

2.2 Doorlooptijd

Het geven van een definitie van het begrip doorlooptijd lijkt, zoals al aangegeven in de inleiding, lastiger dan het op het eerste gezicht lijkt. Met name het begin en de gemiddelde duur van de doorlooptijd zijn moeilijk aan te geven. Daarom worden in dit onderzoek "slechts" de factoren achterhaald die van invloed zijn op de duur van de doorlooptijd. Voor de beschrijving van een factor is het belangrijk aan te geven op welke fase van de doorlooptijd deze betrekking heeft. In dit onderzoek wordt daarvoor gebruik gemaakt van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)-spelregelkader (zie figuur 2.1). In dit kader wordt duidelijk aangegeven uit welke fasen de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten is opgebouwd. Hierbij moet benadrukt worden dat de doorlooptijd van nationale projecten uitgebreider is. Op de doorlooptijd van nationale projecten speelt de afstemming tussen ruimtelijke plannen en mobiliteitsplannen op nationaal niveau een veel grotere rol. Aangezien dit onderzoek gericht is op de planning van regionale wegen zal dit buiten de beschouwing van dit onderzoek blijven.

Om een beeld te krijgen van het MIT-kader volgt nu eerst een korte beschrijving. Het kader is halverwege de jaren negentig door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Min. V en W) opgesteld om structuur te krijgen in het opnemen van projecten in het MIT. In het MIT staat de planning aangegeven wanneer welke projecten gerealiseerd gaan worden. De besluitvormingsstructuur is opgebouwd uit drie fasen met daarin zes beslismomenten (zie figuur 2.1). De drie fasen bestaan uit de verkenningfase, de planstudiefase en de realisatiefase. De verkenningfase begint met beslismoment één waarmee bepaald wordt of een project in de verkenningfase wordt opgenomen. Beslismoment twee bepaalt of een project opgenomen wordt in de planfase, waarin ook weer twee beslismomenten zitten. In beslismoment drie wordt een besluit genomen over het tracé of over de omvang van het project. Na dit besluit wordt het project verder uitgewerkt tot aan het moment dat begonnen kan worden met de realisatie. Beslismoment vijf wordt genomen nadat de financiële middelen rond zijn om een project daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Bij het laatste beslismoment wordt het project opgeleverd [min V.en W. 1997].



Figuur 2.2, MIT-Spelregelkader
Bron: [Min. V en W, 1997]

De indeling in fasen van het MIT-spelregelkader blijkt algemeen van toepassing. Zo vertoont het kader grote overeenkomst met de belangenconstructie uit het onderzoek van de commissie Duivestein. Volgens de commissie kan de besluitvorming van een project gezien worden als een belangenconstructie. In de constructie probeert elke betrokken partij zijn belang met betrekking tot het project zoveel mogelijk te verwezenlijken. De belangenconstructie is opgebouwd uit vier fasen [Duivestein, 2004].

Initiatiefase

Initiatiefnemers trachten hun belang tot algemeen belang te maken. Dit betekent dat zij proberen hun problematiek op de politieke agenda van de overheid te krijgen. De overheid kiest in deze fase uit een stroom van globale plannen de objecten van overheidszorg [Duivestein, 2004].

Vorbereidingsfase

In deze fase wordt vanuit verschillende belangen (economie, veiligheid, werkgelegenheid, milieu etc.) de noodzaak en vorm van een project vastgesteld. Informatie wordt ingewonnen, partijen worden gehoord en alternatieven afgewogen. De fase sluit af met een overheidsbesluit, in het geval van het Rijk, het aannemen van een wet door het parlement, waarin de hoofdlijnen van het grootschalige project vastliggen [Duivestein, 2004].



Uitwerkingfase

Hierin staan de regionale en lokale inbedding en de voorbereidingen voor de uitvoering centraal. Het plan moet worden uitgewerkt, een organisatie opgezet, medefinanciering geregeld en grond aangekocht worden. Overeenkomsten met gemeenten en waterschappen moeten worden afgesloten, eigenaars onteigend en vergunningen verstrekt [Duivestein, 2004].

Uitvoeringsfase

De uitvoering start bij de aanbesteding van de eerste bestekken en het contracteren van de aannemers en eindigt bij de oplevering of de ingebruikname van een project. Ook in deze fase wordt op allerlei manieren aan het ontwerp geknutseld. Belangenstrijd is nu minder de oorzaak van vertraging, de techniek des te meer. Grootschalige projecten zijn vaak gedurfde projecten. De realisatie brengt nogal eens risico's met zich mee. Gaandeweg het traject kunnen plannen bijgesteld en herzien worden [Duivestein, 2004].

Belangrijk om op te merken is dat Figuur 2.1 alleen gebruikt wordt om aan te kunnen geven op welke fase van de doorlooptijd een factor invloed heeft. In figuur 2.1 staat namelijk een kader dat in de praktijk lang niet altijd gemakkelijk terug te vinden is. Dit wordt geïllustreerd door het uitvoeringsprogramma van het jaar 2003 van de provincie Noord-Holland. Van de negen projecten verlopen slechts twee projecten daadwerkelijk volgens het opgestelde kader. Van de overige projecten zijn er vier blijven hangen in de verkenningprocedure. De laatste drie projecten hebben nauwelijks de fase van het kader doorlopen en zijn vrijwel direct in de realisatiefase terecht gekomen [Prov. N-H, 2003].

2.3 Decentralisatiebeleid

De ontwikkeling van het recente decentralisatiebeleid van het Min. V en W is begonnen begin jaren negentig. Door het ministerie werd geconstateerd dat het oplossen van verkeers- en vervoersproblematiek in toenemende mate niet meer lukt met landelijk toepasbare standaard oplossingen. Met name de samenhang tussen de standaardoplossingen (die voortkomen uit de beleidsthema's bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid) levert grote problemen op. Door gebruik te maken van regio-specifiek maatwerk kan een oplossing geboden worden voor deze problematiek. Door dit maatwerk is het mogelijk maatregelen ten aanzien van verkeer en vervoer met de uitvoering van overig lokaalbeleid te integreren. Dit kan leiden tot een meer effectieve inzet van middelen, grotere acceptatie van het beleid en meer waardering voor de prestaties van de vervoerssystemen [Min. V en W, 2004].

Volgens de centrale en regionale overheid biedt verregaande decentralisering een stimulans om gebruik te maken van het regiospecifieke maatwerk. Hierdoor kunnen creatieve efficiënte afwegingen worden gemaakt voor het opstellen van integrale verkeers- en vervoersplannen. Voorwaarde is dat deelbudgetten worden samengevoegd en formele schotten tussen afzonderlijke regelingen worden opgeheven, zodat een situatie ontstaat waarbij "beslissen en betalen in één hand" komen te liggen. Deze voorwaarde komt overeen met de doelstelling "decentraal wat kan, centraal wat moet" van het ministerie [Min. V en W, 2004].



De uitvoering van het decentralisatiebeleid vindt plaats aan de hand van de overgang van de gebundelde doeluitkering (GDU) naar de brede doeluitkering (BDU)-regeling (zie bijlage 1). De hoogte van de projectkostengrens is vastgesteld volgens de voorwaarde van het decentralisatiebeleid. Bij een te lage projectkostengrens zou de bemoeienis van rijksambtenaren met de prioritering en beoordeling van de regionale projectvoorstellen te groot zijn. Dit zou een te grote afbreuk zijn van de voorwaarde dat "beslissen en betalen in hand" moeten gaan voor het slagen van de decentralisatie [Min. V en W, 2004].

Voor het realiseren van projecten ontvangen de regio's jaarlijks een brede doeluitkering waarvan de verdeling is vastgesteld aan de hand van een verdeelsleutel. Omdat de uitkering onderdeel blijft van de rijksbegroting toetst een accountant van de regionale overheid op de rechtmatigheid ervan. Op deze manier houdt de minister controle op de uitgaven. De rechtmatigheid wordt bepaald aan de hand van het opstellen van provinciaal verkeers- en vervoersplan (PVVP) of regionaal verkeers- en vervoersplan (RVVP) waarin verkeers- en vervoersprioriteiten staan aangegeven. Deze PVVP's en RVVP's moeten overeenkomstig zijn met het nationaal opgestelde VVP [Min. V en W, 2004].

De decentralisatieontwikkelingen van het Min. V en W staan niet op zichzelf. Het blijkt dat meerdere ministeries soortgelijke decentralisatieplannen ontwikkelen. Om een inschatting te kunnen maken of met het ingezette decentralisatiebeleid de doelen van het Min. V en W gehaald worden, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een onderzoek van Fleurke uit 1997. Daarbij is onderscheid gemaakt in vijf effecten die de kwaliteit van het bestuur verbeteren:

- Maatwerk
- Integrale beleidsvoering
- Efficiëntie
- Zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten
- Slagvaardigheid

Maatwerk

De gedachte van Min. V en W dat door decentralisatie meer gebruik wordt gemaakt van het regionale maatwerk wordt door het onderzoek van Fleurke bevestigd. Volgens Fleurke leidt het decentraliseren van meer zeggenschap naar regionale overheden tot betere benutting van het maatwerk dat deze instanties leveren. Daarnaast wordt in het onderzoek bevestigd dat het voor een regionale overheid makkelijker is om eenduidig in de beleidsvoering te zijn. Het inwinnen van informatie verloopt makkelijker en er kan beter rekening worden gehouden met situatiespecifieke eigenschappen. Het resultaat van deze benutting is dat de prestaties van regionale overheden verbeteren en de afstand tussen burger en overheid afneemt [Fleurke, 1997].

Integrale beleidsvoering

Dat het toepassen van standaardoplossingen voor het aanpakken van verkeersproblematiek niet meer lukt wordt in het onderzoek van Fleurke omschreven als integrale beleidsvoering. Door decentralisatie wordt het mogelijk meer integrale beleidsvoering te leveren. Regionale overheden hebben in tegenstelling tot de centrale overheid minder last van verkokering. Hierdoor is het mogelijk om tot deze beleidsvoering te komen zonder het veroorzaken van innerlijke tegenstellingen bij regionale overheidsinstanties. Deze beleidsvoering wordt verder mogelijk gemaakt door het plaatsen van taken en bevoegdheden bij één en hetzelfde bestuursniveau [Fleurke, 1997].



Efficiëntie

Volgens het ministerie leidt decentralisatie tot een meer effectieve inzet van middelen, dit wordt bevestigd door het onderzoek van Fleurke. Volgens Fleurke zorgt decentralisatie ervoor dat er efficiënter met overheidsgeld wordt omgegaan. Regionale overheden krijgen meer verantwoordelijkheid voor de besteedbare gelden die ze ontvangen. Het is niet meer zo dat projecten rechtstreeks vergoed worden door de centrale overheid. Daarnaast krijgen regionale overheden meer vrijheid bij de besteding van gelden. Hierdoor kan een betere inschatting worden gemaakt waar gelden het meest urgent aan besteed moeten worden. Regionale overheden zijn beter in staat tot fine-tuning, waardoor verspilling van geld wordt voorkomen [Fleurke, 1997].

Zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten

In de decentralisatieplannen van het ministerie staat alleen dat regionale overheden beter in staat zijn prioriteit aan projecten te geven, de onderbouwing daarvan ontbreekt echter. Volgens Fleurke komt dit omdat het dagelijksbestuur en ambtelijke apparaat bij regionale overheden dichter bij elkaar staat. Verder zijn regionale besturen directer toegankelijk voor de burger. Hierdoor moet het tevens mogelijk zijn maatschappelijke behoeften eerder in de besluitvorming op te nemen en zal het democratische gehalte van de besluitvorming toenemen [Fleurke, 1997].

Slagvaardigheid

Over de toename van slagvaardigheid is in de beleidsplannen van het ministerie niets letterlijk terug te vinden. Dit komt omdat bij de decentralisatie van het ministerie alleen de financiële stromen worden gedecentraliseerd en de bevoegdheden van regionale overheidsinstanties gelijk blijven. Hierdoor zal volgens Fleurke de slagvaardigheid niet echt toenemen. De slagvaardigheid neemt door decentralisatie pas toe als regionale overheden ook meer interventiemiddelen en bevoegdheden krijgen. Hierdoor worden taken en bevoegdheden samengevoegd en verloopt de besluitvorming over minder bestuursniveau's, waardoor de slagvaardigheid toeneemt [Fleurke, 1997].

2.4 Doorlooptijdfactoren

In deze paragraaf wordt via een literatuurstudie nagegaan welke factoren van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Om deze factoren zo overzichtelijk mogelijk te rubriceren is gebruik gemaakt van de al eerder besproken indeling in procedurele, inhoudelijke, financiële en overige / contextuele factoren. Per factor wordt een inschatting gegeven hoe relevant deze zal zijn voor dit onderzoek aangezien de meeste gevonden factoren betrekking hebben op doorlooptijd van nationale projecten. Een overzicht van de factoren is gegeven in tabel 2.4 die aan het einde van deze paragraaf staat. In de tabel wordt per factor onderscheid gemaakt in de mate van invloed en de soort invloed.



2.4.1 Procedure

1. Niet synchroon lopen van Sectorale- en Facetplanning.

Volgens het onderzoek van Hobma lopen projecten vertraging op door het in serie lopen van sectorale- en facetplanning. Na besluitvorming in het sectoralespoor vindt besluitvorming plaats in het facetspoor. Tijdwinst valt te halen als deze besluiten tegelijk plaats kunnen vinden. Met sectorplanning wordt de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (samenvallend met een departement of een dienst van een departement) bedoeld. Bij facetplanning staat de aandacht voor één bepaald aspect van verschillende activiteiten centraal. De facetplanning strekt zich over verschillende (in principe alle) sectoren uit, maar gaat vanuit één gezichtspunt (dat van het facet) te werk.

Op de regionale wegenplanning is het niet synchroon lopen van verkeerskundige planning (sectorplanning) met de ruimtelijke ordeningsplanning (facetplanning) waarschijnlijk minder van belang. Bij het opstellen van regionale wegenbouwprojecten wordt meer rekening gehouden met het ruimtelijk ordeningsbeleid. Dit heeft te maken met de kleinschaligheid van het project en de bekendheid met de situatie rond de planning van regionale wegenbouwprojecten. Daarnaast stellen gemeenten vaak gemeentelijke structuurplannen op waarmee een duidelijke richting aan de planning wordt gegeven [Hobma, 2000].

2. Spreiding van bevoegdheden, verticale en horizontale coördinatie

Door de spreiding van bevoegdheden en het gebrek aan coördinatie tussen verschillende instanties ontstaan veelvuldig impasses en lopen projecten aanzienlijke vertragingen op. De besluitvorming van grote projecten vindt veelal plaats door verschillende overheden. Zwaartepunten liggen bij de sectorale besluiten bij het Rijk en bij ruimtelijke besluiten bij gemeenten. Eind jaren negentig is de invloed van deze factor afgenomen door het opstellen van regelingen om deze punten beter op elkaar af te stemmen.

Op de doorlooptijd van regionale wegenplanning heeft deze factor ook invloed. Deze invloed vindt grotendeels op een andere schaal plaats dan hierboven beschreven, namelijk tussen gemeenten en provincies/kaderwetgebieden onderling. Daarnaast bestaat er een gebrek aan afstemming tussen provincie/kaderwetgebied en gemeente. Dit betekent waarschijnlijk zowel verticale (tussen provincies, kaderwetgebieden en gemeenten) als horizontale (tussen provincies, kaderwetgebieden en gemeenten onderling) afstemmingsproblemen die vertraging van de doorlooptijd opleveren [WRR, 1994].



3. Inpassingspraktijk van lijninfrastructuur

De grootste veranderingen bij de inpassing van lijninfrastructuur zijn te herleiden tot vijf punten, volgens het onderzoek van Pestman naar de inpassing van de Betuwelijn. Door de ontwikkeling van *ondergronds bouwen* in Nederland ontstaat een aanlegalternatief met zeer hoge kosten. Hierdoor wordt de afwegingsdiscussie over alternatieven vergroot en meestal langer. Via het *compensatiebeginsel uit het Structuurschema Groene Ruimte* mogen bepaalde natuur-, bos- en recreatiegebieden niet aangetast worden. Wanneer dit, door bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, wel gebeurt moeten zware maatregelen getroffen worden om dat te compenseren. De ontwikkeling van *gebiedsgericht denken* rond lijninfrastructuur heeft bij de aanleg van de Betuwelijn een grote tegenstelling veroorzaakt tussen de Nederlandse Spoorwegen (NS) en betrokken gemeenten. Bij de aanleg van de lijn denkt de NS aan functionaliteit en veiligheid, terwijl gemeenten aandacht hebben voor aantasting en doorkruising van hun leefgebied. Veranderingen in de *politieke handelingsruimte van lokale overheden* zorgen ervoor dat de meeste gemeenten niet goed zijn voorbereid op de komst van de Betuwelijn. Hierdoor zijn de meeste gemeenten niet goed in staat de consequenties van de lijn in te schatten. De ontwikkeling en herziening van de *Tracéwet* hebben tot gevolg gehad dat er bij grote projecten een verschuiving heeft plaatsgevonden van bevoegdheden. Die zijn over het algemeen naar hogere overheden verschoven. Daardoor ontstaat een beperkte flexibiliteit in de besluitvorming met als gevolg dat gemeenten weinig bereid zijn medewerking te verlenen aan de aanleg van zo'n project.

Net zoals bij de aanleg van de Betuwelijn heeft dit onderzoek ook te maken met de inpassing van lijninfrastructuur. Probleem van de bovengenoemde factoren is dat ze voornamelijk van toepassing zijn op de grote nationale spoorwegprojecten. Het effect van meerdere alternatieven, als gevolg van nieuwe technieken, kan op de doorlooptijd bepaald worden. Daarnaast is het gebiedsgericht denken eventueel ook van invloed op de doorlooptijd van regionale wegebouwprojecten [Pestman, 2001].

4. Bestemmingsplan wijzigingen

Een aantal gemeenten heeft, tot de invoering van de Tracéwet in 1994, de aanleg van rijkswegen aanzienlijk vertraagd door het niet wijzigen van hun bestemmingsplannen. Met de invoering van de Tracéwet is het voor gemeenten lastiger geworden om op deze wijze de aanleg van een rijksweg te vertragen. Gemeenten vertragen de aanleg van rijkswegen meestal wanneer zij geen enkel belang, of zelfs alleen maar overlast hebben van een rijksweg.

De invloed van deze factor op de doorlooptijd van regionale wegebouwprojecten zal waarschijnlijk minder zijn. Dit komt doordat het belang van een regionale weg voor een gemeente meestal groot is. Daarnaast is de overlast afkomstig van een regionale weg vaak minder groot. In de besluitvorming rond de aanleg van een regionale weg is een gemeente meer betrokken. Probleem blijft dat gemeenten soms terughoudend zijn met het wijzigen van hun bestemmingsplan. Dit komt omdat de aanleg van een regionale weg vooral plaatsvindt in bewoonde gebieden en een rijkswegen vooral in landelijke gebieden [Hobma, 2000].



5. Angst voor (plan)schadeclaims

De angst voor (plan)schadeclaims is volgens het onderzoek van Hobma voornamelijk afkomstig van gemeenten. Het gaat hier om (plan)schade claims die volgens de gemeente niet kunnen worden gedeclareerd bij andere openbare lichamen op grond van de hogere kostenregeling van artikel 50 WRO 1965 of artikel 31a-c WRO 1985 [Hobma, 2000]. Deze angst zorgt ervoor dat gemeenten terughouden zijn met het verlenen van medewerking aan rijkswegprojecten.

Deze factor zal minder van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning vanwege de geringere omvang van regionale wegenbouwprojecten. Regionale wegenplanning heeft overwegend met kleine tot middelgrote infrastructuurprojecten te maken. Grote (plan)schadeclaims komen voornamelijk voor bij grote infrastructuurprojecten zoals de aanleg van een rijksweg [Hobma, 2000].

6. Politieke besluitenloosheid

Omdat het soms lang duurt voordat er door de verantwoordelijke autoriteit (de minister, het kabinet, Provinciale Staten) een standpuntbepaling plaatsvindt lopen projecten vertraging op. Volgens een onderzoek van de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) uit 1994 kan de reden voor deze besluitenloosheid gerelateerd worden aan onvoldoende prioriteitsstelling of de gevoeligheid van de beslissing. De periode waarin een standpuntbepaling plaatsvindt loopt sterk uiteen.

Deze factor heeft waarschijnlijk ook in grote mate invloed op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Ook de standpuntbepaling van wethouders laat soms erg lang op zich wachten. Het uitstellen van dergelijke standpuntbepalingen vertraagt ook de doorlooptijd van een regionaal wegenbouwproject [WRR, 1994].

7. Bestuurlijke druk op de gemeente

Om ervoor te zorgen dat een rijksweg in een gemeentelijk bestemmingsplan wordt ingepast komt het voor dat van een hoger niveau bestuurlijke druk wordt uitgeoefend. Deze druk bestaat in eerste instantie uit nadrukkelijke verzoeken van hogere besturen aan de betreffende gemeente. Er is sprake van grote bestuurlijke druk op het moment dat de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een aanwijzingsprocedure start tegen een gemeente.

In dit onderzoek zal deze factor om twee redenen in beperkte mate van toepassing zijn. Ten eerste is er het probleem vanuit welke overheidsinstantie de druk gemeten wordt. Zo kan het Ministerie van VROM het idee hebben behoorlijke bestuurlijke druk op een gemeente uit te oefenen, terwijl de gemeente dit vrijwel niet als druk ervaart. Ten tweede is het effect van bestuurlijke druk op de snelheid van de doorlooptijd niet vast te stellen. Het opvoeren van de bestuurlijke druk resulteert niet altijd in het volledig meewerken van een gemeente. Het komt voor dat gemeenten onder bestuurlijke druk zelfs meer gaan tegenwerken, omdat ze het gevoel krijgen iets opgelegd te krijgen [Hobma, 2000].



8. Terughoudend gebruik van interventiemiddelen

Hogere overheden in Nederland blijken terughoudend als het gaat om het opleggen van sancties aan lagere overheden indien die geen (planologische) medewerking verlenen. Het aanwijzingsbesluit uit de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) blijkt slechts in hoge uitzondering gebruikt te worden. Reden voor deze terughoudendheid komt voort uit de "consensus bestuursstructuur" (poldermodel) van Nederland.

Deze factor speelt geen rol op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Als er een interventiemiddel wordt gebruikt dan is het vaak de rijksoverheid die een interventie middel gebruikt tegen een gemeente. De planning van regionale wegen bestaat hoofdzakelijk uit een samenwerking tussen gemeenten onderling. De hogere overheden zoals provincies en kaderwetgebieden zijn, vanwege hun beperkte bevoegdheden nauwelijks in staat een interventiemiddel op een gemeente toe te passen [WRR, 1994].

9. Geringe effectiviteit van het interventie-instrumentarium

Een conclusie uit het WRR onderzoek naar de besluitvorming rond grote projecten is, dat de procedure van het hierboven genoemde interventiemiddel traag kan verlopen. Zolang deze procedure loopt hoeft een gemeente geen aanpassing te doen aan haar bestemmingsplan. Hierdoor loopt een project vertraging op tijdens de duur van een uitspraak.

Het vertragende effect van de procedure van het interventie-instrumentarium wordt niet in dit onderzoek gebruikt. Het is ten eerste zeer de vraag of dit bij de planning van regionale wegen voorkomt. Ten tweede valt een onderzoek naar de effectiviteit van het interventie-instrumentarium buiten de doelstelling van dit onderzoek [WRR, 1994].

10. Verandering van inspraak bij nieuwe infrastructuur

De ervaring van het Min. V en W tijdens de aanleg van de Betuwelijn heeft geleid tot een verandering van de inspraakprocedure bij infrastructuurprojecten. Het Min. V en W is bij grote infrastructuurprojecten overgegaan tot het ontwikkelen van een interactieve planvorming. Bij de interactieve planvorming wordt de inspraak van burgers vergroot. Burgers worden op deze manier medeontwikkelaars van beleidsvoornemens. Volgens het Min. V en W is het dan wel noodzakelijk de burgers zo goed mogelijk te informeren.

De invloed van deze nieuwe vorm van inspraak zal ook op de doorlooptijd van regionale wegenplanning worden onderzocht. Er bestaan echter twijfels over het ontwikkelen van een interactieve planvorming. Als er teveel actoren in een vroeg stadium bij een project betrokken worden, bestaat het risico dat het project verzandt in overleg. Men blijft dan steken in de formulering van een plan waarmee alle betrokken actoren het eens zijn [Pestman, 2001].

11. Positionering van inspraakmomenten

De positionering van inspraakmomenten van grote projecten is erg belangrijk. Deze momenten moeten niet in een te laat of te vroeg stadium van het planproces liggen. Inspraakmomenten zijn regelmatig aanleiding tot het heroverwegen van de planvoorstellen. Daar staat tegenover dat inspraakmomenten door sommige partijen worden ervaren als mosterd na de maaltijd. Een verkeerde positionering kan vertragend werken.



De invloed van deze factor zal ook van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Het grote verschil tussen grote projecten en regionale wegenbouwprojecten is, dat het moment van inspraak minder belangrijk is dan de mate van openheid. Regionale projecten zijn vaak eerder bekend bij burgers dan grote nationale projecten. Belangrijk is echter de mate waarin openheid wordt gegeven aan die burgers. Bij een te open planproces bestaat het gevaar dat het proces erg moeizaam kan gaan verlopen. Een te gesloten planproces kan een vorm van argwaan creëren waardoor het proces ook erg moeizaam verloopt [WRR, 1994].

12. Positionering van rechtsbeschermingsmomenten

Deze factor komt aan de orde wanneer er door belanghebbenden geprobeerd wordt een beslissing van een bestuursorgaan terug te draaien. Via een beroeps- of bezwaarprocedure kan bezwaar tegen het besluit worden gemaakt. De mogelijkheid en het moment waarop dit kan gebeuren is per procedure verschillend. Echter alle beroeps- of bezwaarprocedures leveren een vertraging in de besluitvormingsprocedure op.

Voor dit onderzoek is het de vraag in welke mate deze factor ook van invloed is op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Wanneer er geen beroep tegen een besluit wordt aangetekend heeft deze factor geen enkele invloed op de doorlooptijd. Als er wel beroep wordt aangetekend is het vervolgens moeilijk vast te stellen wat de invloed van dit beroep op de doorlooptijd zal zijn. Dit is te verklaren uit het dynamische karakter van de factor. Per project en procedure kan pas bepaald worden hoeveel beroep er tegen een besluit genomen gaat worden en hoeveel vertraging dit gaat opleveren [WRR, 1994].

13. Duur van gerechtelijke uitspraken

De vertraging van de vorige factor wordt voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van een wettelijke termijn voor de duur van de beroepsprocedure. De procedure waarin "De Kroon" en "De Afdeling voor geschillen van het bestuur van de Raad van State" uitspraken doen in beroepszaken verschilt sterk in lengte. De ene uitspraak vindt binnen één jaar plaats terwijl er uitspraken bestaan die jaren op zich hebben laten wachten.

Vanwege de wisselende lengte van de beroepsprocedure is (net als de vorige factor) de invloed van deze factor op de doorlooptijd van regionale wegenplanning moeilijk vast te stellen. Daarnaast komen Kroon- en Afdelinguitspraken bij de aanleg van regionale infrastructuur bijna niet voor. De invloed van deze factor op de doorlooptijd van regionale wegenplanning is waarschijnlijk te verwaarlozen [WRR, 1994].

14. Cumulatie van wettelijke procedures

Volgens het WRR-onderzoek naar de besluitvorming van grote projecten kent een project vaak een keur aan verschillende regelingen, met voor elk onderdeel een andere vergunning- of planvormingsprocedure. Deze regelingen kennen vaak een overlap met elkaar waardoor een cumulatie van procedures kan ontstaan. De cumulatie van procedures leidt eveneens tot een cumulatie van rechtsbeschermings-faciliteiten. Hierdoor blijken specifieke beroepsmogelijkheden met betrekking tot detailbeslissingen door betrokken partijen te worden aangewend om de operatie als geheel te dwarsbomen.



Deze factor zal ook van toepassing zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Het is te verwachten dat het aantal regelingen, met de daarbij behorende beroepsmogelijkheden bij regionale wegenplanning minder zijn dan bij de projecten uit het WRR-onderzoek. Voor de kleinere regionale wegenbouwprojecten valt waarschijnlijk de invloed van deze factor in zijn geheel te verwaarlozen [WRR, 1994].

15. Communicatieproblemen met buitenlandse overheden

De besluitvormingsprocedure over (nationale)grensoverschrijdende projecten lopen regelmatig vertraging op door slechte communicatie met buitenlandse overheden. Deze factor heeft geen invloed op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Het enige waarop gelet zou kunnen worden is de samenwerking tussen overheden bij projecten die (regionale)bestuursgrenzen overschrijden [WRR, 1994].

2.4.2 Inhoud

1. Tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding

Volgens het WRR-onderzoek uit 1994 komen tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding meestal in een later stadium als fouten in de planvoorbereiding aan het licht. Door de beleidsvoerende instantie moet op deze fouten geanticipeerd kunnen worden. De factor wordt vergroot door de complexiteit van een project en door een gesloten wijze van projectvoorbereiding. Het resultaat van deze factor is, dat projecten meestal vertraging oplopen.

De invloed van deze factor op de doorlooptijd van regionale wegenplanning zal vermoedelijk minder groot zijn. Regionale wegenbouwprojecten zijn over het algemeen vaak minder complex dan nationale projecten. Ook het planproces van regionale wegenplanning is vaak minder gesloten. Regionale overheden kunnen wel last hebben van niet goed uitgewerkte beleidsvoorbereiding van nationaal niveau [WRR, 1994].

2. Onrealistische tijdsplanning

Het WRR onderzoek uit 1994 spreekt bij de factor onrealistische tijdsplanning ook wel over een gecreëerde vertraging. Projecten hebben een bepaalde periode nodig om gerealiseerd te worden, als er een planning wordt gemaakt die korter is dan deze periode ontstaat er een gecreëerde vertraging. Tijdens het project is er dan geen vertraging ontstaan maar als naar de vooraf vastgestelde tijdplanning wordt gekeken is het project vertraagd.

Deze factor zal door de kleinere schaal van regionale wegenbouwprojecten een minder grote rol spelen op de regionale wegenplanning. Hoe kleiner een project hoe makkelijker het wordt om een inschatting te geven over de duur voordat het gerealiseerd is. Daarnaast heeft deze vertraging alleen betrekking op de realisatiefase van een project. Dit komt omdat vrijwel nooit een exacte tijdsplanning wordt gegeven voor de besluitvorming van een project. In dit onderzoek wordt daarom deze factor buiten beschouwing gelaten [WRR, 1994].



3. Problemen in het projectmanagement

Door gebrek in het projectmanagement worden problemen die gedurende een project kunnen voorkomen niet goed overzien. Daardoor komen de problemen voornamelijk in een later stadium tot uiting in: lobby-activiteiten, beroepsprocedures en al dan niet fysieke protestacties. Het resultaat van deze problemen is dat het project aanzienlijke vertraging oploopt [WRR, 1994].

De oorzaak van het gebrek in het management heeft te maken met het uitwerken van een project door één enkele overheidsorganisatie of een kleine selecte groep overheidsinstanties. Door deze situatie worden projecten vaak in een ver uitgewerkt stadium naar buiten gebracht. Zo wordt er geen draagvlak voor het project bij andere betrokken instanties gecreëerd. De betrokken instanties zullen zich buitengesloten voelen en daardoor geen medewerking verlenen. Dit kan dan leiden tot de eerder genoemde lobby-activiteiten, beroepsprocedures en fysieke protestacties.

Deze factor zal echter minder van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Het probleem speelt meer bij grote projecten die in eerste instantie op een ministerie worden uitgewerkt. Bij het opstellen van regionale plannen worden in een vroeger stadium meerdere instanties betrokken. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd en is de kans klein dat in een later stadium protest tegen de opgestelde plannen wordt gemaakt. Het is wel belangrijk om op te merken dat door de kleinere schaal van regionale wegenbouwprojecten het mogelijk is meerdere instanties in een vroeg stadium bij het planproces te betrekken [WRR, 1994].

4. Gebrek of overvloed aan beschikbare wetgeving.

Deze factor komt voort uit de discussie over het gebrek of de overvloed aan beschikbare wetgeving na de invoering van de Tracéwet in 1994. Vóór de invoering van de Tracéwet verliep de procedure voor het aanleggen van rijkswegen via een buitenwettelijke procedure. Slechts enkele onderdelen in het besluitvormingstraject bestonden uit wettelijk voorgeschreven termijnen. Via de Tracéwet zijn meerdere onderdelen van het besluitvormingstraject in wettelijke procedures met termijnen vastgelegd. Na de invoering van de Tracéwet wordt de vraag gesteld of dit geen "overkill" aan wetgeving oplevert. Een dynamisch proces, zoals het aanleggen van wegen wordt genoemd, valt niet volledig in wettelijke procedures vast te leggen. Het is belangrijk om een middenweg te vinden waarbij geen gebrek, maar ook geen overvloed aan wetgeving gaat ontstaan. Hoe beter deze middenweg gevonden wordt hoe makkelijker het proces zal verlopen.

Deze factor is waarschijnlijk ook van toepassing op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. In het onderzoek kan bepaald worden in welke mate een gebrek of overvloed van wettelijke procedures de doorlooptijd van regionale wegenplanning doet vertragen [Hobma, 2000].



2.4.3 Financieel

1. Verandering van Nut en Noodzaak discussie

Een conclusie uit het onderzoek naar de totstandkoming van de Betuwelijn is dat de verandering in de nut en noodzaak discussie een belangrijke vertragingsoorzaak is geweest. Deze verandering houdt voornamelijk in dat het Min. V en W meer het nut en de noodzaak van het project moet aantonen. Om op deze verandering te kunnen anticiperen gaat het Min. V en W in de verkenningfase van een groot nationaal project meer intersectoraalonderzoek uitvoeren. Dit is voor het Min. V en W een grote omschakeling omdat zij nog niet gewend zijn zo'n onderzoek in dat stadium uit te voeren [Pestman, 2001].

De verandering in de nut en noodzaak discussie en de nieuwe vorm van intersectoraal onderzoek zijn minder van toepassing bij regionale wegenplanning. Wat deze factor echter wel aangeeft is dat onderzoek naar nut en noodzaak van een bepaald project gebruikelijker wordt. Daarbij zou voor dit onderzoek een inschatting gemaakt kunnen worden wat het effect is, als nut en noodzaak van een project door regionale overheid makkelijk of moeilijk aangetoond kan worden [Pestman, 2001].

2. Economisch belang van de rijksweg.

Het belang bij deze factor heeft betrekking op het economische voordeel van een gemeente bij de aanleg van een rijksweg door de gemeente. Volgens het onderzoek van Hobma neemt de tegenwerking van een gemeente af naarmate het economische voordeel toeneemt. Het economische voordeel ligt dan bijvoorbeeld in het aansluiten van een bedrijventerrein op een rijksweg.

Het economische belang van een regionale weg is waarschijnlijk minder groot voor een gemeente. Dit komt door de afmetingen van een regionale weg en omdat een regionale weg niet tot het nationale rijkswegen netwerk wordt gerekend. Daar staat tegenover dat door de aanleg van een regionale weg de ontsluiting van een gemeente verbetert, wat economisch gezien een voordeel oplevert. Daarnaast is de gemeente zelf één van de belangrijkste partijen bij de aanleg van een regionale weg. Er zijn geen andere instanties waar geen medewerking aan geleverd kan worden [Hobma, 2000].

3. Niet tijdig beschikbaar zijn van voldoende financiële middelen

Het komt voor dat projecten vertraging oplopen vanwege het niet beschikbaar zijn van financiële middelen terwijl in alle andere opzichten het project gewoon doorgang kan vinden. De beschikbaarheid van financiële middelen hangt nauw samen met de aanwezigheid van politieke overeenstemming (zie volgende factor). Volgens het WRR-onderzoek uit 1994 wordt dit probleem veroorzaakt door een eerder vastgesteld kasritme, dat niet aan de nieuwe situatie is aangepast. Als oplossing wordt soms gepoogd de financiering rond te krijgen door gebruik te maken van private financiering.

Ook op gemeentelijk niveau komt het voor dat projecten vertraging oplopen omdat er niet tijdig financiële middelen beschikbaar zijn. In dit onderzoek zal echter geen onderzoek worden verricht naar het kasritme van overheidsinstanties. Wel interessant is de opmerking over het gebruikmaken van private financiering. Er kan onderzocht worden wat de invloed is van private financiering op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten [WRR, 1994].



4. Onenigheid over de verdeling van de kosten over de betrokken partijen
Overheidsinstanties zijn pas bereid de kosten van een project te betalen als er overeenstemming is bereikt over de verdeling van de kosten. Als er onenigheid over de verdeling van kosten ontstaat, loopt een project direct vertraging op. Onenigheid ontstaat meestal over de extra kosten die gemaakt moeten worden voor onverwachte gebeurtenissen en aanpassingen aan bestaande infrastructuur. Het zijn volgens het WRR-onderzoek uit 1994 vooral de kosten van de extra wensen van een gemeente bij de aanleg van een rijksweg die onenigheid veroorzaken. Gemeenten zijn geneigd deze zoveel mogelijk bij een hogere overheid te declareren.

Ook op de doorlooptijd van regionale wegenplanning kan onenigheid over de verdeling van de kosten vertragend werken. Er zal alleen minder snel een situatie ontstaan, waarbij een gemeente zoveel mogelijk kosten probeert te verhalen op een hogere overheid. Bij de planning van regionale wegenplanning speelt meer de angst dat de meeste kosten op de initiatiefnemer of probleemeigenaar van het project verhaald gaan worden [WRR, 1994].

5. Gemeentelijke compensatie voor het herstel van de lokale infrastructuur.
Deze factor lijkt erg veel op factor 2 "het economische belang van een gemeente bij de aanleg van een rijksweg". Ook bij deze factor neemt de wens voor compensatie toe naarmate het economische belang van de rijksweg voor een gemeente minder wordt. Hoe minder aan deze compensatie gehoor gegeven wordt door Rijkswaterstaat (RWS) hoe groter de terughoudendheid van de gemeente zal gaan worden. De compensatiekosten hebben vooral betrekking op het herstel van de lokale infrastructuur en op de extra voorzieningen, die getroffen moeten worden om overlast van de rijksweg te beperken.

Op de doorlooptijd van regionale wegenplanning is deze factor in beperkte mate van toepassing. De aanleg van regionale wegen heeft meestal minder gevolgen voor de lokale infrastructuur. Een regionale weg is makkelijker in te passen dan een rijksweg zodat de bestaande infrastructuur niet tot nauwelijks aangepast hoeft te worden. Daarnaast wordt bij de aanleg van regionale wegenbouwprojecten meer rekening gehouden met de bestaande infrastructuur [Hobma, 2000].

2.4.4 Contextuele en Overige factoren

Context

1. Onverwachte gebeurtenissen
Onverwachte gebeurtenissen kunnen van zeer grote invloed zijn op de duur van een groot nationaal project. Het WRR-onderzoek uit 1994 maakt daarbij onderscheid in onverwachte gebeurtenissen (calamiteiten of politieke machtswisselingen) of ontwikkelingen (economische recessie, verandering in milieu denken). Deze gebeurtenissen kunnen de context van een project sterk veranderen. Het gevolg is dat ze het realiseren van projecten zowel kunnen versnellen als vertragen.



Onverwachte gebeurtenissen hebben ook invloed de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Het komt voor dat door de wisseling van een gemeenteraad de planning van een regionaal wegenbouwproject versnelt of vertraagt. Soms komt het voor dat door een bepaalde gebeurtenis (ernstig ongeluk) de planning van een regionaal wegenbouwproject versneld plaatsvindt [WRR, 1994].

2. Actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg

Actiegroepen tegen de aanleg van een rijksweg kunnen de aanleg ernstig vertragen. In het onderzoek van Hobma naar de invoering van de tracéwet wordt het voorbeeld van rijksweg A4 "Midden Delftland" aangehaald. De aanleg van dit wegtracé is jarenlang vertraagd door tegenwerking van een actiegroep.

Op de doorlooptijd van bijna alle infrastructuurprojecten wordt wel hinder ondervonden van actiegroepen tegen de aanleg ervan. Het omgaan met deze weerstand is waarschijnlijk belangrijker dan het voorkomen ervan. Het is interessant om te onderzoeken wat de invloed is van de manier waarop met deze actiegroepen wordt omgegaan. Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met de weerstand van fietsersbelangenorganisaties, omdat de aanleg van regionale wegen een verslechtering van het fietsnetwerk kan betekenen [Hobma, 2000].

3. Actie(groep) voor aanleg van de rijksweg

Voor deze factor gelden eigenlijk de tegenovergestelde belangen als die van de vorige factor. In de praktijk is vaak de Kamer van Koophandel of een vereniging van verschillende bedrijven voor de aanleg van een rijkswegtracé. Daarnaast kan vanuit verkeersveiligheid gepleit worden voor de aanleg / verbetering van een rijksweg.

Er kan vanuit worden gegaan dat deze factor ook van toepassing is op regionale wegenplanning. De aanleg van een regionale weg kan een goede ontsluiting van een bedrijventerrein of nieuwe woonwijk betekenen. Naast bedrijven zullen waarschijnlijk ook bewoners van nieuwe woonwijken, actiegroepen voor de aanleg van regionale wegen vormen, vanwege de verkeersveiligheid [Hobma, 2000].

Overig

4. Verkeerskundig belang

De gedachte achter deze factor is, dat indien het verkeerskundig belang van een weg groot is, het project minder tegenwerking zal ondervinden. Met het verkeerskundig belang wordt in het onderzoek van Hobma de verbetering van de verkeerskundige situatie van een gemeente bedoeld. Als gevolg van de aanleg van een rijksweg kan deze situatie verbeteren. Als het verkeerskundig belang voor een gemeente klein of zelfs negatief is dan resulteert dat in grotere tegenwerking, waardoor het project moeizamer zal gaan verlopen.

Ook op de doorlooptijd van regionale wegenplanning kan deze factor van invloed zijn. Een nieuwe regionale weg kan de verkeerskundige situatie van een gemeente sterk verbeteren. Bij het aantonen van het nut en de noodzaak van een regionaal infrastructuurproject zal vaak het verkeerskundig belang van het project worden aangetoond. De invloed van deze factor wordt daardoor grotendeels door het aantonen van het nut en de noodzaak bepaald [Hobma, 2000].



5. Aantasting van landschappelijke waarden

Als de aantasting van de landschappelijke- en de milieuwaaarde door de aanleg van een rijksweg hoog is, dan verloopt een project meestal moeizamer. De meeste weerstand bij deze factor is afkomstig van gemeenten. Volgens het onderzoek van Hobma is de weerstand het gevolg van drie soorten aantasting, te weten: versnippering, barrièrewerking en aantasting van de leefbaarheid.

De invloed van deze factor op de doorlooptijd van regionale wegenplanning is naar verwachting ook groot. Het probleem van de drie bovengenoemde soorten aantasting kan ook bij de aanleg van regionale wegen groot zijn. Misschien is het probleem van de aantasting op de leefbaarheid en de barrièrewerking van regionale wegen zelfs groter dan bij rijkswegen. Regionale wegen liggen vaak dicht bij bestaande bebouwing dan rijkswegen [Hobma, 2000].

6. Realisatie van specifieke infrastructurele eisen

Het rekening moeten houden met specifieke infrastructurele eisen kan een project aanmerkelijk doen vertragen. Specifieke infrastructurele eisen zijn vaak afkomstig van gemeenten of van vastgestelde milieu normen. Een gemeente heeft dan de wens om een bepaald wegtracé verdiept aan te leggen of het tracé moet worden voorzien van geluidswallen. Er kan pas begonnen worden met het realiseren van een project als er overeenstemming is bereikt tussen een gemeente en RWS over de specifieke infrastructurele wensen en over het voldoen aan de milieunormen. De gemeente is meer bereid om aan de aanleg van een rijksweg mee te werken als door RWS aan meerdere wensen wordt voldaan.

Op de doorlooptijd van regionale wegenplanning zal deze factor niet tot nauwelijks van invloed zijn. Omdat een gemeente bij de aanleg van een rijksweg geen initiatiefnemer is kunnen zij makkelijker specifieke infrastructurele wensen eisen om medewerking te verlenen. Bij de planning van regionale wegen is de gemeente zelf een initiatiefnemer en valt het onderhandelingsproces waaruit deze factor afkomstig is weg. Wat wel van invloed kan zijn op de planning van regionale wegen zijn de eisen die gesteld worden vanuit de milieunormen [Hobma, 2000].

7. Gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften

Door gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften loopt een project vertraging op, indien het bevoegd gezag laat gehoor geeft aan deze behoefte. Deze situatie komt met name tot uiting bij grote projecten. Projectvoorstellen van grote projecten (met grote maatschappelijke behoeften) circuleren vaak al enige perioden voordat verantwoordelijke bestuurders aan deze projecten serieus aandacht besteden. In het WRR-onderzoek uit 1994 wordt het voorbeeld van het Flevospoorlijn-project aangehaald. Het heeft enkele decennia geduurd, voordat er uiteindelijk besloten werd om een spoorverbinding aan te leggen van Amsterdam naar Almere en Lelystad.

Deze factor kan ook van invloed zijn op de planning van regionale wegenbouwprojecten. Het komt regelmatig voor dat er een grote maatschappelijke behoeften bestaat een stuk regionale weg aan te leggen, maar dat daar door bestuurders geen aandacht aan wordt gegeven. De periode tot het moment dat een project door bestuurders serieus wordt opgepakt kan als onnodige vertraging op de doorlooptijd van regionale wegenplanning worden gezien [WRR, 1994].



8. Vertraging roept nieuwe vertraging op

Deze vertraging komt bij grote nationale projecten tot stand wanneer een beslissing wordt heroverwogen. Tijdens deze heroverweging bestaat de kans dat politieke en maatschappelijke percepties veranderen en dat een deel van het proces opnieuw moet worden gedaan. Ook kunnen er tijdens een heroverweging nieuwe inzichten opgedaan worden, waardoor andere beslissingen weer tegen het licht gehouden kunnen worden.

Het is de verwachting dat deze factor nauwelijks van invloed is op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Dat komt door de korte en eenvoudige doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Hierdoor bestaat er minder risico dat er beslissingen worden heroverwogen. Zo ontstaat er ook minder risico op vertraging waarin nieuwe percepties kunnen ontstaan, waardoor eerder genomen beslissingen weer tegen het licht worden gehouden [WRR, 1994].

9. Technische onzekerheid

Met name in de uitvoeringsfase van een project bestaat het risico dat door de factor van de technische onzekerheid het project vertraging oploopt. Dit risico wordt nog eens vergroot naarmate er innovatieve en complexe technieken toegepast gaan worden. In Nederland zijn het op dit moment vooral de tunnelboorprojecten die de factor van technische onzekerheid doen vergroten.

Het is de verwachting dat deze factor ook van invloed zal zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. De nieuwe tunnelboortechniek is een techniek die namelijk ook is toegepast bij regionale en gemeentelijke infrastructuurprojecten (tramtunnel Den Haag en de Noord-Zuidlijn Amsterdam). Deze projecten lopen of zijn verlopen met veel technische onzekerheid en hebben daardoor ook de nodige vertraging opgelopen [WRR, 1994].

Nu volgt een tabel waarin een overzicht van alle factoren wordt gegeven. Per factor wordt de mate en de soort invloed aangegeven. De relevantie van een factor staat uitgedrukt in de "mate van invloed", daarbij is een onderverdeling gemaakt in onduidelijke, geen, beperkte, normale en grote invloed. Daarnaast wordt per factor de "soort invloed" aangegeven, daarbij wordt onderscheid gemaakt in neutrale of onduidelijke, geen, negatieve en positieve invloed op de doorlooptijd. In de beschrijving van de factoren is terug te vinden welke mate van relevantie en soort invloed deze heeft op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten.



Tabel 2.4 Verwachte invloed doorlooptijdfactoren op de planning van regionale wegen.

Factor	Mate					Soort
	A	B	C	D	E	
§ 2.4.1						
1.Sec. / facetpl.			X			-
2.Spreiding				X		-
3.Inpassing	X					-
4.Bestemmingsplan			X			-
5.Schadeclaims			X			-
6.Besluitenloosheid					X	-
7.Bestuurlijke druk			X			-
8.Gebruik int.mid.		X				•
9.Effect int.mid.	X					•
10.Verand.inspraak				X		+/-
11.Positie .inspraak				X		+/-
12.Positie .rechtsb.	X					-
13.Duur uitspraken	X					-
14.Cumulatie proc				X		-
15.Com. buitenl.		X				•
§ 2.4.2						
1.Beleidsvoorber.			X			-
2.Tijdsplanning			X			-
3.Projectmanagem.			X			-
4.Wetgeving				X		-
§ 2.4.3						
1.Nut en noodzaak			X			+/-
2.Econ. belang			X			+
3.Fin. middelen				X		+/-
4.Verdeling				X		-
5.Compensatie			X			+
§ 2.4.4						
1.Onverwachte ge.				X		-
2.Actie tegen aanl.			X			-
3.Actie voor aanl.			X			+
4.Verkeers. belang			X			+
5.Lands.waarde					X	-
6.Infra.eisen			X			-
7.Maatsch. behoefte.				X		-
8.Vertraging		X				-
9.Tech. onzekerh.				X		-

Mate van invloed:

A = onduidelijke invloed

B = geen invloed

C = beperkte invloed

D = normale invloed

E = grote invloed

Soort invloed:

+/- = neutrale of onduidelijke invloed

• = geen invloed

- = negatieve invloed

+ = positieve invloed



2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk staat centraal welke factoren van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Daarbij is de exacte opbouw van de doorlooptijd minder van belang. Van de opbouw van de doorlooptijd is voor dit onderzoek met name interessant om aan te geven op welke fase een factor invloed heeft. De fasen waaruit de doorlooptijd is opgebouwd zijn per onderzoek verschillend, maar komen globaal gezien op hetzelfde neer.

De meeste factoren waaruit de doorlooptijd van regionale wegenplanning bestaat worden beïnvloed door de decentralisatieontwikkelingen van het Min. V en W. Door deze ontwikkelingen kan de invloed van een factor worden versterkt of worden verzwakt. Het versterken of verzwakken van factoren moet uiteindelijk leiden tot de doelstellingen die het Min. V en W heeft gesteld. Om een inschatting te kunnen maken of de doelstellingen gehaald gaan worden is gebruik gemaakt van het onderzoek van Fleurke naar de effecten van decentralisatie uit 1997. Hieruit blijkt dat de ontwikkelingen die plaatsvinden niet helemaal overeenkomen met de doelstellingen die het ministerie stelt.

Aan de hand van het onderzoek in de literatuur konden 33 factoren worden achterhaald die van invloed zijn op de doorlooptijd van infrastructuurprojecten. De factoren zijn gerangschikt in de vier groepen zoals die in de inleiding vermeld staan. Omdat de factoren betrekking hebben op de doorlooptijd van grote projecten is per factor aangegeven wat de verwachte invloed op de doorlooptijd van regionale wegen zal zijn.



3 Doorlooptijd in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt via een case-onderzoek bepaald welke factoren invloed hebben op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Daarvoor worden in eerste instantie twee praktijkprojecten beschreven. Het eerste project is het Noordelijk Randweg Haagse Regio (Norah)-project in Den Haag. Er is voor dit project gekozen omdat het om een groot regionaal wegenbouwproject gaat, dat vrijwel in zijn geheel is uitgevoerd. Het tweede project is het Noordelijke Randweg Utrecht (NRU)-project. Voor dit project is gekozen omdat het ook om een groot regionaal wegenbouwproject gaat en in tegenstelling tot het andere project nog in de verkenningfase van de doorlooptijd zit. Een ander groot verschil tussen de projecten is dat het eerste project is uitgevoerd voor de decentralisatieontwikkelingen van Min. V en W en het tweede project volop te maken heeft met deze ontwikkelingen. Verder worden factoren bepaald aan de hand van rapporten en gesprekken met ambtenaren die betrokken zijn bij de planning van regionale wegen (zie bijlage 4).

3.2 Wegenbouwprojecten

3.2.1 Norah project

Geschiedenis

Het jaar 1938 kan worden gezien als het begin van de doorlooptijd van het Norah project. In dat jaar werden de eerste plannen bedacht om de noordzijde van Den Haag aan te sluiten op het rijkswegennet. De oorlog en daarna de wederopbouw verhinderen echter de realisatie. In 1956 wordt het project concreter omdat door het Rijk een tracé voor de weg wordt vastgesteld. Van aanleg komt het overigens niet. Begin jaren zeventig lijkt de "Verlengde Landscheidingsweg", zoals de weg destijds genoemd wordt, vrij baan te krijgen [RWS,2001].

In de jaren tachtig zit het Norah project nog steeds in de verkenningfase van de doorlooptijd. De betrokken overheden met uitzondering van de gemeente Voorburg zien de "Verlengde Landscheidingsweg" nog steeds als een oplossing voor de toenemende verkeersdruk in bepaalde Haagse woonwijken. Daarna volgt een lange periode van soms moeizaam bestuurlijk overleg. Zo wordt binnen het gemeentebestuur van Den Haag verschillend gedacht over de wenselijkheid van de "Verlengde Landscheidingsweg". Daarbij wordt de noodzaak van de weg afgezet tegen de inbreuk die de aanleg zou maken op bijvoorbeeld het landschap rond het Hubertusduin [RWS,2001].

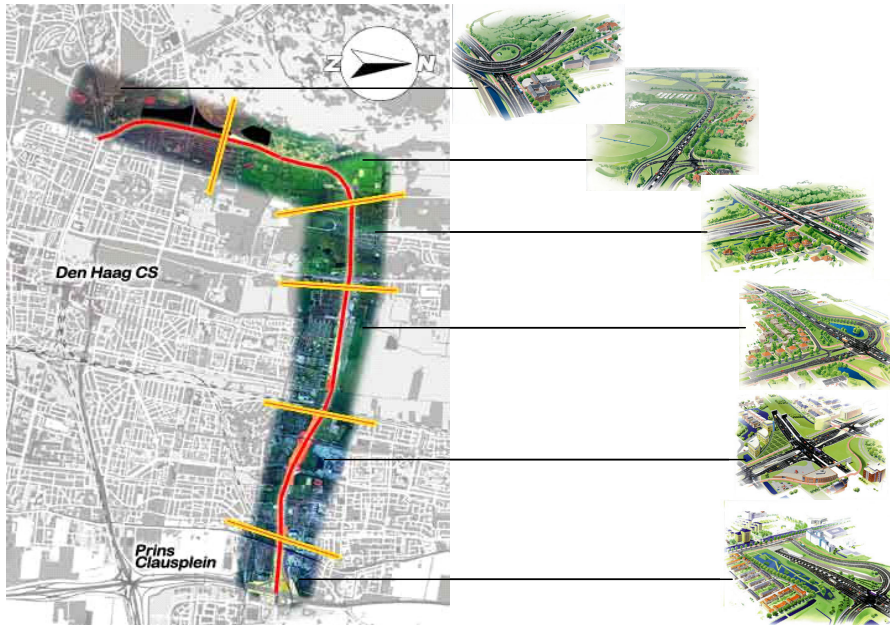
Om de verkenningfase van de doorlooptijd af te kunnen sluiten besluiten het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag in 1990 een studie uit te laten voeren. De studie wordt een combinatie van een tracéstudie en een milieueffectrapportage. Naast de realisatie van de nieuwe verbinding worden ook verschillende alternatieve oplossingen onderzocht. De studie brengt alle gevolgen in beeld die de aanleg van de weg heeft voor de omgeving en voor de mensen die daar wonen. De uitkomst van de studie geeft de voorkeur aan voor een weg met een regionaal karakter en een stedelijke vormgeving. Grootschalige oplossingen worden in de studie afgewezen [RWS,2001].



In 1994 is het project in de realisatiefase van de doorlooptijd terecht gekomen door het besluit om tot de aanleg van de Noordelijke Randweg over te gaan. Er blijft echter een diepgaand meningsverschil tussen het Rijk en de gemeente Voorburg. De gemeente blijft van mening dat de voordelen van de nieuwe weg niet opwegen tegen de nadelen. De meningsverschillen tussen het Rijk en de gemeente Voorburg lopen in 1995 hoog op. Dit leidt uiteindelijk tot een verzoek van de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat aan de provincie Zuid-Holland om een aanwijzingsprocedure in gang te zetten. Hiermee wordt de gemeente gedwongen binnen een jaar een bestemmingsplan vast te stellen. Intussen heeft een projectontwikkelaar een alternatief plan voor inpassing van de weg voorgesteld. De gemeente grijpt uiteindelijk de grote bestuurlijke druk aan om het alternatieve plan "Sijtwende" te ondersteunen. Hierbij wordt de aanleg van de weg gecombineerd met de nieuwe woningbouwlocatie "Sijtwende". In 1996 stemt de minister met deze plannen in en stelt extra geld ter beschikking. In Voorburg wordt de Noordelijke Randweg daardoor grotendeels overkapt, wat extra ruimte biedt aan woningen en groen. Zo wordt eind jaren negentig na een doorlooptijd van zestig jaar daadwerkelijk begonnen met de aanleg van de Noordelijke Randweg N14. Volgens het eerste tijdschema moet het gehele project in 2007 gereed zijn en daarmee de doorlooptijd van het project compleet maken [RWS,2001].

De situatie

De meeste grote steden hebben inmiddels ringwegen. Die zorgen dat het doorgaande verkeer zo snel mogelijk naar de hoofdwegen kan worden afgeleid. In de Haagse Regio kan zo'n ringweg echter niet worden aangelegd vanwege de ligging aan zee. Om die reden is alleen ontsluiting vanaf de drie resterende zijden mogelijk. Tot nu toe is het niet mogelijk geweest dit Haagse Hoefijzer compleet te maken. Hierdoor is met name het noordelijk deel van dit gebied niet goed bereikbaar. Dit is alleen mogelijk via de Utrechtsebaan, waar ook al grote verkeersstromen vanaf de Rijkswegen A4, A12 en A13 richting het centrum gaan. Een ander deel van dit interlokale verkeer stroomt via de dorpskern van Leidschendam-Voorburg. Daarnaast is er ook nog het verkeer van de nieuwe woon- en kantoorlocatie van de gemeente Leidschenveen. Ook voor dat verkeer vervult de Noordelijke Randweg straks een rol. Verder is de toekomstige verbreding van Rijksweg A4 van belang voor vergroting van de capaciteit van de Noordelijke Randweg. RWS regio Zuid-Holland concludeerde na verkeerskundig onderzoek dat de capaciteitsverhoging van de Rijksweg A4 alleen zinvol zou zijn in samenhang met goede aansluitingen. Een ontbrekende aansluiting op de A4 was de Noordelijke Randweg. Door deze situatie steeg de betrokkenheid van RWS bij dit project [RWS,2001]



Figuur 3.2.1, Overzicht norah-n14 project + impressies per sectie
Bron: [RWS,2001]

3.2.2 Noordelijke Randweg Utrecht project

Geschiedenis

De ontwikkelingen na de realisatie van de huidige "Noordelijk Randweg Utrecht" (NRU) kunnen gezien worden als begin van de doorlooptijd. Om een goed beeld te krijgen van de doorlooptijd is het noodzakelijk een korte toelichting te geven over de geschiedenis van de "oude" NRU. De ontwikkeling van de "oude" NRU is begonnen na 1970. Op dat moment is de realisering van de wijk Overvecht bijna gereed en bestaat er behoefte aan een goede wijkontsluiting. De Gageldijk vormde destijds een noordelijke grens van de nieuwe woonwijk. Uiteindelijk is besloten om over deze Gageldijk een ontsluitingsweg aan te leggen. [Gem. Utrecht, 2001].

Enkele jaren na de aanleg van het gedeelte van de NRU langs de wijk Overvecht is besloten om de NRU aan te sluiten op rijksweg A2. Voor de aansluiting is een zo efficiënt mogelijk tracé gekozen dat een vrijwel rechtstreekse lijn tussen het Ghandiplein en de Rijksweg volgt. Gevolg is dat de NRU op dit gedeelte niet optimaal in het oude bestaande landschap is ingepast [Gem. Utrecht, 2001].

De ontwikkelingen die na de aanleg van het laatste gedeelte van de NRU in 1982 zijn ontstaan worden zoals gezegd in dit onderzoek als het begin van de doorlooptijd van het huidige NRU project gezien. De doorlooptijd begint met het opstellen van plannen om de NRU op te waarderen tot rijksweg. De gedachte hierachter is dat de NRU gezien kan worden als missing link tussen de rijkswegen A2 en A27. Daarnaast hebben de meeste overige grote steden een gesloten ring bestaande uit rijkswegen. Ondanks verkeerskundige onderzoeken naar de opwaardering van de NRU tot rijksweg heeft dit nooit tot echte concrete plannen geleid [Gem. Utrecht,2001].



Serieuze discussie om de verkenningsfase van het NRU-project te doorlopen worden vanaf de jaren negentig steeds actueler. Dit heeft voornamelijk te maken met de aanleg van de nieuwe Vinex locatie "Leidsche Rijn". Eén van de belangrijkste ontsluitingen van deze nieuwe wijk wordt gesitueerd op rijksweg A2 ter hoogte van de aansluiting van de NRU op deze rijksweg. Voorzichtige prognoses tonen aan dat het gebruik van de NRU door deze nieuwe aansluiting aanzienlijk zal gaan toenemen. Wanneer de NRU verlengd zal worden tot in de nieuwe wijk Leidsche Rijn zullen er grote opstoppingen gaan plaatsvinden op het punt waar de NRU aansluit op de rijksweg. De terugslag van dit effect zal te merken zijn tot ver op de NRU. De capaciteit van de huidige NRU is daarvoor niet toereikend. Om te voorkomen dat de congestieproblemen rond de NRU tot onacceptabele hoogte zullen stijgen is het noodzakelijk de NRU ingrijpend te veranderen.

De Situatie

Op dit moment heeft de NRU formeel gezien twee wegbeheerders. Het westelijke deel vanaf rijksweg A2 (de Tol) tot aan de grens van de gemeente Utrecht (Ghandiplein) valt onder het beheer van de provincie Utrecht. Het oostelijke deel vanaf het Ghandiplein tot aan de aansluiting met de rijksweg A27 valt onder het beheer van de gemeente Utrecht. Op het gedeelte waar de provincie wegbeheerder is heeft de weg de status van autoweg (met weggedeelten van maximumsnelheid 100 km/u en 70 km/u). Op het weggedeelte waar de gemeente Utrecht wegbeheerder is bestaan weggedeelten met een maximumsnelheden van 70 km/u en gedeelten met een snelheid van 50 km/u. De gehele weg bestaat uit twee keer twee rijstroken.

Op het gemeentelijke deel wordt de weg meerdere malen onderbroken door rotondes en verkeerslichten vanwege gelijkvloerse kruisingen. Deze obstakels belemmeren de doorstroming van dit gedeelte van de NRU. Naast de rotondes en de kruisingen wordt de doorstroming ook beperkt door de relatief lage maximumsnelheid van 50 km/u. Deze maximumsnelheid wordt gehanteerd op bepaalde gedeelten vanwege de beperkte ruimte op en rond die weggedeelten. Zo is de bebouwing op deze plekken zeer dicht bij de weg gesitueerd. Daarnaast belemmert deze bebouwing een uitbreiding van de NRU naar autosnelweg of naar een andere wegvorm met hogere toegestane snelheden.



Figuur 3.2.2, Overzicht nru project
Bron: [Gem. Utrecht, 2001]



3.3 Factoren uit de praktijk

In deze paragraaf wordt aan de hand van bovenstaande cases nagegaan welke factoren van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Voor het rubriceren van de factoren wordt net zoals in het onderzoek in de literatuur gebruik gemaakt van de indeling in procedurele, inhoudelijke, financiële en overige/contextuele factoren. Per factor wordt de mate van invloed aangegeven op doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Een overzicht van de factoren is gegeven in tabel 3.3 die aan het einde van deze paragraaf staat.

3.3.1 Procedure

1. Mate van openheid van het planproces

De openheid van het planproces is van grote invloed op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Deze openheid mag niet te groot maar ook niet te beperkt zijn. Tijdens het case-onderzoek is gebleken dat de mate van openheid belangrijker is dan de vorm en de positie van inspraakmomenten (zoals blijkt uit het literatuur onderzoek). Bij een te open planproces bestaat het risico dat door de grote verdeeldheid er geen projectvoorstel geformuleerd kan worden waarmee alle betrokkenen tevreden zijn. Een te gesloten planproces levert achterdocht op bij de overige betrokken instanties waarbij het risico bestaat dat deze gaan samenzweren en zich tegen het project keren.

Om de invloed van deze factor op de casestudies te kunnen bepalen wordt gebruik gemaakt van Teisman's theorie over planprocessen. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen lagen van interactie. De lagen "actoren" en "beslismomenten" hebben de grootste invloed op de doorlooptijd.

Actoren

Een te groot aantal actoren die betrokken zijn geweest bij het planproces van het Norah-project heeft een negatieve invloed gehad op de doorlooptijd. Zo heeft het Norah-projectbureau teveel de landeigenaren rond de "Landscheidingsweg" bij het project betrokken. Verder hebben de gemeenten die tegen de realisering van het projecten waren het aantal actoren weten te vergroten, door burgers op hun beroepsrecht te attenderen. Het vormen van een projectvoorstel waarmee alle partijen zich konden vinden heeft erg veel moeite gekost. Er is uiteindelijk een technische ingewikkelde overkappingsconstructie bedacht.

Door te klein aantal betrokken actoren ondervindt het NRU-project in een vroeg stadium al tegenwerking van actiegroepen. Er wordt in dat project een tamelijk gesloten planproces gevoerd. Plannen en rapporten over het NRU-project komen maar in zeer beperkte mate naar buiten en blijven vaak binnen de bestuurlijke afdeling. Organisaties als de fietsersbond en landschapsbehoud voeren al gezamenlijk actie tegen de opwaardering van de NRU.



Beslismomenten

Vooral het te open laten van eerder genomen beslissingen is van invloed op de doorlooptijd van het Norah-project geweest. Een aantal genomen beslissingen zijn op een ongunstig moment teruggedraaid. Dit gebeurde bijvoorbeeld toen er door het bevoegd gezag geen vergunning werd verleend voor de sloop van een monumentaal landhuis. Dit heeft er toe geleid dat de genomen beslissing helemaal terug is gedraaid. Uiteindelijk is het landhuis verplaatst, maar de doorlooptijd van het project heeft daardoor wel ernstige vertraging opgelopen.

Bij het NRU-project is dat nog niet het geval geweest, omdat daar nog geen essentiële beslissingen genomen zijn. Maar vergelijkbare projecten in de regio Utrecht, zoals het aanleggen van toegangswegen en het opdelen van het centrum van Utrecht in verkeersregio's hebben vertraging opgelopen door het terugdraaien van eerder genomen beslissingen.

2. Bestuurlijke verhoudingen tussen overheidsinstanties

De soms moeilijke bestuurlijke verhoudingen tussen de overheidsinstanties in een regio zijn te herleiden tot de factor "spreiding van bevoegdheden, verticale en horizontale coördinatie" uit het literatuuronderzoek. Met name de samenwerking tussen provincies en Kaderwetgebieden verloopt daarom niet altijd even goed. De provincie heeft moeite rekening te houden met een extra bestuurslaag binnen Nederland die voor een aantal beleidsonderdelen bijna dezelfde bevoegdheden bezit. Botsing tussen deze verschillende instanties ontstaat meestal bij het vormen van een visie over het oplossen van een mobiliteitsprobleem in de regio. Een voorbeeld van een verschil in visie is terug te vinden in de provincie Utrecht. De provincie is van mening dat de oplossing van mobiliteitsproblemen met name gezocht moet worden in goede verbindingen met bestemmingen buiten de provincie. De bestuursregio Utrecht (BRU) is echter van mening dat er eerst meer aandacht moet worden besteed aan de mobiliteitsproblematiek binnen het bestuursgebied. Gevolg is dat door beide partijen aan verschillende projecten prioriteit wordt gegeven [Prov. Utrecht, 2003; BRU, 2004].

Slechte bestuurlijke verhoudingen komen vaak voort uit een te grote mate van vervlechting tussen de verschillende overheidsinstanties. Deze vervlechting komt voort indien overheidsinstanties afwijken van de vastgelegde formele hiërarchie en via hun eigen opgebouwde contacten, hun zaken gaan regelen. Volgens Teisman is er in de ruimtelijke ordening soms sprake van formele hiërarchie en feitelijke vervlechting, dit kan leiden tot onduidelijkheid over de onderlinge taakverdeling en meestal leidt dit tot een slechte verhouding tussen de instanties [Teisman, 1998]. De mate van vervlechting neemt toe als er in een regio drie eigenschappen aanwezig zijn, te weten: hoge bevolkingsdichtheid, aanwezigheid van een dominante gemeente en de aanwezigheid van een kwg. De interactie tussen verschillende overheidsniveau's in dichtbevolkte gebieden is vele malen groter. Wethouders en Gedeputeerden in deze gebieden hebben vaak directe contacten met beleidsmakers op nationaal niveau. Hierdoor worden soms conflicten tussen Wethouders of Gedeputeerden en projectleiders van RWS via het Ministerie uitgespeeld. In dun bevolkte gebieden zijn die contacten vaak minder direct. De vier grote gemeenten onderhandelen vaak direct met het Rijk en daarbij worden de provincies overgeslagen, waardoor vervlechting tussen verschillende overheidsniveau's ontstaat. Omdat het kwg is samengesteld uit bestuurders van de betrokken gemeenten kan dit ook een vervlechting opleveren tussen verschillende overheidsniveau's [Teisman, 1998].



Als naar de twee onderzochte projecten wordt gekeken verloopt met name de doorlooptijd van het NRU-project door de slechte bestuurlijke verhoudingen moeizaam. Er wordt voor het oplossen van de problematiek rond de NRU door zowel de provincie als door het BRU een andere visie ontwikkeld. Dit verschil in visie versterkt onder andere de slechte verhoudingen tussen deze instanties. De doorlooptijd van het Norah-project is pas minder moeizaam gaan verlopen nadat RWS de bestuurlijke verhoudingen in de regio heeft verbeterd. RWS directie Zuid-Holland heeft dit voornamelijk voor elkaar gekregen door de financiële risico's op zich te nemen.

3. Versnippering tussen beheer, aanleg en financiën

De versnippering tussen beheer, aanleg en financiën heeft invloed op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Als al deze onderdelen door één overheidsinstantie afgehandeld zouden worden is het te verwachten dat de doorlooptijd sneller zal verlopen. In het onderzoek van de commissie Luteijn komt de versnippering van regionale wegenbouwproject duidelijk naar voren aan de hand van een voorbeeldonderzoek. In dat voorbeeldonderzoek wordt per weggedeelte bepaald welke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor de aanleg, het beheer en de financiering. In het figuur hieronder, is de route per auto afgebeeld, tussen de gemeente Berkel en Rodenrijs en de gemeente Den Haag.

	Berkel en Rodenrijs		Den Haag	
Aanleg	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente Berkel en Rodenrijs Stadsregio Rotterdam 	<ul style="list-style-type: none"> Provincie Zuid Holland Stadsregio Rotterdam Stadsgewest Haaglanden 	<ul style="list-style-type: none"> VenW [DGP] 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente Den Haag Stadsgewest Haaglanden
Beheer	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente Berkel en Rodenrijs 	<ul style="list-style-type: none"> Provincie ZH 	<ul style="list-style-type: none"> VenW [RWS] 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente Den Haag
Fin.	<ul style="list-style-type: none"> Deels Gem. B&R GDU SR R'dam MIT Rijk (→225 mln) 	<ul style="list-style-type: none"> Provincie ZH Haaglanden Gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> VenW [DGP] 	<ul style="list-style-type: none"> Deels Gemeente DH GDU Haaglanden MIT Rijk (→225mln)

Figuur 3.3, Beheer, aanleg en financiën in de regio zijn sterk versnipperd
Bron: [Analyse Rebel Group, in:Probleemanalyse publieke werkgroep, in: Luteijn, 2002]

Door de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid is de versnippering tussen beheer, aanleg en financiering van een project alleen maar toegenomen. Vooral bij bestuursoverschrijdende projecten neemt de versnippering erg snel toe en ontstaat een moeilijke situatie. Niet alleen het NRU project heeft problemen met deze versnippering. Ook bij de verlegging van de Provinciale weg N471 in Zuid-Holland is door de versnippering een moeilijke situatie ontstaan. Deze weg is onder beheer van de provincie Zuid-Holland, ligt in het gebied van twee kwg's (Haaglanden en Stadsregio Rotterdam) en doorkruist meerdere gemeentegrenzen. Hierdoor is een onnodige lastige situatie ontstaan, die er voor de decentralisatie van het infrastructuurbeleid een stuk overzichtelijker heeft uitgezien.



Bij het Norah-project is deze versnippering aanmerkelijk minder geweest dan nu bij het NRU-project. Bij het Norah-project is het voornamelijk RWS geweest die de aanleg, financiering en het beheer van de weg heeft aangestuurd. Bij het NRU-project zijn deze onderdelen verdeeld over verschillende instanties en daardoor verloopt ook de doorlooptijd erg moeizaam.

4. Afstemming van beleidsplannen en planning

Het niet synchroon lopen van sectorale- en facetplanning is, net zoals uit het literatuuronderzoek is gebleken, ook in mindere mate van invloed op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Naast het niet synchroon lopen van sector- en facetplannen blijkt ook de slechte afstemming tussen de verschillende verkeers- en vervoersbeleidsplannen (VVP) invloed te hebben op de doorlooptijd. Slechte afstemming van VVP's bestaat zowel uit de doorwerking van plannen (o.a. van PVVP naar GVVP), als het afstemmen van twee gelijkwaardige plannen (o.a. GVVP's onderling).

De afstemming tussen PVVP's en RVVP's is vooral rond de kaderwetgebieden niet goed verlopen (ondanks de wettelijke verplichting tot samenwerking via het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)). De gebrekkige afstemming tussen verschillende VVP's is voornamelijk toe te schrijven aan het nooit officieel vaststellen van het NVVP. Het NVVP zou voor een groot deel richting hebben moeten geven aan de decentrale verkeers- en vervoersplannen. Ondanks het gebrek aan vastgestelde richtlijnen zijn regionale overheden verkeers- en vervoersplannen op gaan stellen, waardoor een slechte afstemming tussen PVVP's en RVVP's is ontstaan.

Zo is in de praktijk te zien dat een provincie plannen opstelt die gelden voor de hele provincie. Er wordt daarbij geen rekening gehouden met een regio binnen dat provinciale gebied, waarvoor een kwg een regionaal verkeersbeleidsplan heeft gemaakt. In de regio Utrecht bestaan gebieden waar zowel een door het kaderwetgebied opgestelde RVVP als een door de provincie opgesteld PVVP geldt. De doorlooptijd van het NRU-project ondervindt hinder van deze slechte afstemming. Zowel in het RVVP als in PVVP wordt verschillend gedacht over het verkeersprobleem dat te maken heeft met het NRU-project.

De afstemming met overige beleidsplannen verloopt moeizaam omdat overheidsinstanties vaak geneigd zijn om op strategisch niveau al concrete oplossingen te bedenken. Het komt regelmatig voor dat er een conflict ontstaat tussen de afstemming van verkeers- en vervoersplannen en andere beleidsplannen omdat in hetzelfde gebied een infrastructuurproject geprojecteerd staat. De kans is groot dat beide overheidsinstanties geen afstand willen doen van hun al uitgewerkte concrete oplossing. Gevolg is dat deze conflicten een negatieve invloed hebben op de doorlooptijd van regionale wegenplanning.



Op de doorlooptijd van het NRU-project is deze slechte afstemming zeer goed merkbaar. Verkeers- en vervoersplannen van het NRU-project komen in conflict met natuurontwikkelingsplannen aan de Overvechtkant van de gemeente Utrecht. In het provinciaal natuurontwikkelingsplan staat dat de natuurwaarde in dat gebied verstevigd zal gaan worden, terwijl uit het VVP de uitbreiding van de NRU naar voren komt. Bij het Norah-project is de slechte afstemming tussen beleidsplannen minder groot geweest. Dit heeft voornamelijk te maken met de lange doorlooptijd die het project heeft gekend. De overige plannen hebben er door de jaren heen rekening mee kunnen houden dat het Norah-project gerealiseerd zou gaan worden.

5. Politieke Besluitenloosheid

De doorlooptijd van de twee onderzochte project heeft vertraging opgelopen door politieke besluitenloosheid. Dit probleem komt met name tot uiting als het gaat om grotere, duurdere en beheergrensoverschrijdende projecten. Belangrijke oorzaak voor deze terughoudendheid is volgens RWS het idee dat de initiatiefnemers bang zijn automatisch als financieel hoofdverantwoordelijk voor zo'n project gezien te worden. Bestuurders komen vaak niet verder dan het nemen van besluiten over projecten binnen hun regio. Voor structurele oplossingen is het belangrijk om verder te kijken, dan om alleen een oplossing te bedenken voor het eigen beheersgebied. Zeker in dichtbevolkte gebieden, met name in de Randstad, is het niet meer mogelijk projecten los van elkaar te zien. Het gevolg is, dat de bereidheid om initiatief te nemen en samen te werken een vereiste is geworden [Luteijn, 2002]. Met name de doorlooptijd van regionale wegebouwprojecten in de Randstad (vanwege hun bestuursgrensoverschrijdende karakter) ondervinden een negatieve invloed van deze besluitenloosheid.

Deze factor wordt op een zeer goede wijze beschreven in één van de conclusies uit het rapport van de commissie Luteijn. Bij haar visie op de A4 corridor (gebied groot Haaglanden) komt de commissie tot de volgende conclusie: *Een gebiedsgerichte aanpak brengt met zich mee dat de diverse wegbeheerders, het kaderwetgebied en de OV-aanbieders in het gebied gezamenlijk optreden en besluiten durven te nemen* [Luteijn, 2002, pag. 24].

De invloed van deze factor tijdens het Norah-project is beperkt gebleven door het toedoen van RWS. RWS heeft zoals al eerder vermeld voor een groot deel de financiële risico's voor haar rekening genomen daarnaast heeft zij tevens andere instanties aan kunnen zetten om initiatief te nemen. De enige instantie die nog lang in het planproces bleef tegenwerken is de gemeente Leidschendam-Voorburg geweest. Na de PPS-constructie is vooral de gemeente Wassenaar tegen blijven werken. Dit had te maken met het geringe voordeel voor de gemeente Wassenaar met de realisering van het Norah-project.

Ook op de doorlooptijd van het NRU-project is deze factor duidelijk aanwezig. Alle instanties zijn ervan overtuigd dat er gezamenlijk iets gedaan moet worden. Alleen over de juiste oplossing van het probleem wordt verschillend gedacht. Het grote probleem blijft dat geen van de overheidsinstanties bereid is om serieus initiatief te nemen. Grote verschil met het Norah-project is dat RWS bij dit project niet meer het voortouw gaat nemen, als gevolg van de ontwikkelingen die zijn voortgekomen uit het decentralisatiebeleid. Deze situatie heeft een negatieve invloed op de doorlooptijd van het NRU-project.



3.3.2 Inhoud

1. Scheiding tussen regionaal en nationaal infrastructuurproject

Deze factor komt voort uit de literatuurfactor “tekortkoming in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding”. In het case-onderzoek is terug te vinden dat de systematiek waarop een scheiding tussen infrastructuurproject gemaakt wordt inhoudelijk niet goed is voorbereid. De scheiding vindt plaats op basis van de geschatte projectkosten. Op het moment dat de kosten boven de gestelde BDU-grens uitkomen van € 112,5/225 mln is RWS grotendeels verantwoordelijk voor het project (zie bijlage 2). Onder deze grens is het vaak niet duidelijk welke instantie, of combinatie van instanties verantwoordelijk is. Vaak is er dan sprake van een wegbeheersgrens- of bestuursgrensoverschrijdend project. De doorlooptijd van het NRU-project ondervindt vooral hinder van deze onduidelijkheid. Voor het Norah-project is RWS hoofdzakelijk verantwoordelijk geweest omdat dit project zich afspeelde voor de decentralisatie.

Invloed van deze factor ontstaat niet alleen bij projecten met meerdere regionale probleemeigenaren, maar ook bij regionale projecten met een nationale uitstraling. Een voorbeeld hiervan is het stationsproject Utrecht (het UCP). De geschatte projectkosten komen waarschijnlijk onder de € 112,5 mln uit. Formeel gezien is daarmee sprake van een regionaal-project en is een regionale probleemeigenaar in de gemeente Utrecht hoofdzakelijk verantwoordelijk voor dit project. Gevolg is dat de regionale probleemeigenaar ook grotendeels verantwoordelijk is voor de financiering van het project. De uitstraling en de belangen van het project zijn echter regio-overschrijdend. Het is reëler dat niet alleen een regionale probleemeigenaar verantwoordelijk is voor de kosten van het project, maar ook overheden buiten de regio zoals bijvoorbeeld RWS.

2. Beperkte status en bevoegdheden van kaderwetgebieden

In het onderzoek in de literatuur is de factor naar voren gekomen dat door de spreiding van bevoegdheden, projecten vertraging oplopen. De spreiding houdt bij grote projecten in dat de sectorale besluiten genomen worden op nationaal niveau en de ruimtelijke besluiten op gemeentelijk niveau (wijzigen van bestemmingsplan). Uit het case-onderzoek blijkt de invloed van de spreiding op regionale projecten voortkomt uit de onduidelijke status en bevoegdheden van kaderwetgebieden. Zo ontvangen kwg's infrastructuurgelden voor wegenbouwprojecten maar beschikken ze niet over alle bevoegdheden om wegenbouwprojecten aan te sturen. Er ontstaat een spreiding tussen regionale instanties over beslissen en betalen van een project, die een negatieve invloed heeft op de doorlooptijd. Naast een onduidelijke spreiding van bevoegdheden hebben kwg's last van de spreiding van belangen. Bij bestuurders van een kwg komt het voor dat door deze spreiding het gemeentebelang in conflict komt met het regiobelang.



De spreiding tussen beslissen en betalen wordt veroorzaakt doordat kwg's wel over infrastructuurgelden beschikken, maar geen wegbeheerder zijn. Bestedingen van deze infrastructuurgelden voor aanleg, onderhoud en verbeteringen vindt altijd plaats in overleg met de desbetreffende wegbeheerder (gemeente, waterschap en provincie). Kwg's fungeren op dit beleidsterrein als een doorgeefluik van geld. Het uiteindelijke oordeel over de uitvoering van een project wordt altijd door de wegbeheerder gedaan. Het kaderwetgebied heeft geen bevoegdheid om een bepaald project af te dwingen of tegen te houden. Deze beperking komt voort uit de zeer dunne wettelijke basis van deze bestuursvorm (Wet Gemeenschappelijke Regelingen en een onderdeel van de planwet personenvervoer) [Min. V en W, 2003]. De doorlooptijd van regionale wegenplanning zou een stuk efficiënter verlopen als de besluitvorming en financiering van een project bij één overheidsorganisatie plaatsvindt.

De spreiding van belangen wordt veroorzaakt doordat het bestuur van een kwg bestaat uit afgevaardigden van de besturen uit de aangesloten gemeenten. Kwg's worden daardoor een getrapte democratie genoemd. Een probleem van deze structuur is dat de afgevaardigde wethouders binnen dit bestuur veelal verschillende belangen behartigen. In eerste instantie zijn ze wethouder van hun gemeente en zullen ze de gemeentebelangen behartigen. Ten tweede beslissen deze wethouders over wat er met de regio gaat gebeuren en behartigen ze de regiobelangen. Het risico bestaat dat het gemeentebelang voorrang krijgt, omdat daar hun electoraat van afkomstig is. Dit probleem speelt bijvoorbeeld bij het aanleggen van een fietspad om de fietsroute tussen de Uithof en Zeist te verkorten. Voor deze verkorting moet een fietspad worden aangelegd van 200 meter. Het probleem hierbij is dat deze 200 meter door gemeente De Bilt moet worden aangelegd. Het gemeentebestuur is echter van mening dat dit fietspad het natuurgebied aantast. De afgevaardigde van de gemeente De Bilt is vanuit het regiobelang vóór de aanleg van het fietspad, maar houdt de aanleg tegen vanwege te weinig draagvlak in zijn eigen gemeente.

De doorlooptijd van het NRU-project ondervindt in tegenstelling tot het Norah-project veel negatieve effecten van deze factor. Het Norah-project heeft geen enkele invloed van deze factor ondervonden omdat dit project is uitgevoerd voor de invoering van de BDU. In die periode speelden de kwg's een geringe rol van betekenis. Het probleem van het NRU-project is dat deze in het bestuursgebied ligt van de BRU en bestaat uit twee verschillende wegbeheerders (de gemeente Utrechtse en de provincie Utrecht). Doordat het NRU-project uit twee wegbeheerders bestaat zou het een geschikt project voor de BRU zijn om te realiseren. Het probleem is echter dat de BRU niet de inhoudelijke bevoegdheden bezit om zo'n project uit te kunnen voeren.

3. Onduidelijke taakverdeling (met name in de regio)

Deze factor hangt samen met de vorige factor en de factor "gebrek of overvloed aan wet en regelgeving" uit het literatuuronderzoek. Door het creëren van een extra bestuurslaag in de vorm van kwg's is het voor bijvoorbeeld het NRU-project niet duidelijk welke instantie verantwoordelijk is voor welke taak. Zo ontvangt het kwg gelden die besteed moeten worden aan wegenbouwprojecten terwijl het beheer van de weg voor een gedeelte bij de gemeente en de provincie Utrecht liggen. Er bestaan geen regels over hoe deze partijen bij zo'n project moeten samenwerken.



Het ontbreken van regels over de taakverdeling heeft een zeer negatieve invloed op de doorlooptijd. Dit gemis geeft ruimte aan de regionale instanties om problemen bij andere partijen te kunnen leggen. Wat een situatie creëert waarin overheidsinstanties besluitvorming over wegenbouwprojecten uit kunnen stellen. Als aan het begin van een project duidelijk is welke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor welke taak heeft dit een positief effect op de doorlooptijd.

De invloed van deze factor speelt zowel bij de doorlooptijd van het Norah-project als bij het NRU-project. Verschil tussen deze projecten is dat bij het Norah-project zoals beschreven de invloed van een kwg nog minimaal is geweest. Door de decentralisatie heeft het NRU-project op dit moment wel veel invloed van de BRU. Ondanks de geringe invloed van het kwg heeft ook de doorlooptijd van het Norah-project hinder ondervonden van de onduidelijkheid over de taakverdeling. Nadat RWS het initiatief nam om het Norah-project te realiseren is er meer duidelijkheid ontstaan over de taakverdeling. Bij het NRU-project zal er voorlopig nog veel onduidelijkheid blijven bestaan over de taakverdeling omdat het niet te verwachten is dat RWS initiatief gaat nemen (ze zijn geen wegbeheerder op de NRU).

4. Beperkte kennis bij regionale overheden

In het onderzoek in de literatuur kwamen de tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding als factor naar voren. Uit het case-onderzoek blijkt dat deze factor versterkt gaat worden door de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid. Door dit beleid neemt het aantal en de omvang van wegenbouwprojecten bij regionale overheden toe. Hierdoor is het belangrijk dat de regionale overheden over voldoende kennis beschikken om met deze nieuwe verantwoordelijkheden om te kunnen gaan. Uit het case-onderzoek blijkt die kennis bij regionale overheden echter zeer beperkt te zijn. Hierdoor ontstaat een situatie die een negatieve invloed heeft op de doorlooptijd.

De doorlooptijd van het NRU-project loopt vertraging op omdat de gemeente Utrecht, de provincie Utrecht en de BRU wat betreft kennis eigenlijk niet in staat zijn met zo'n groot project om te gaan. Het ontbreekt bij deze overheidsinstanties aan bijvoorbeeld projectleiders die een dergelijk project zouden kunnen begeleiden. Als naar de invloed van deze factor op de doorlooptijd van het Norah-project gekeken wordt dan is deze kennis voornamelijk bij RWS aanwezig geweest. Ervaren projectleiders met veel kennis van wegenbouwprojecten hebben het Norah-project begeleid. Bij het NRU-project is het niet te verwachten dat deze begeleiding ook door RWS wordt gedaan.

3.3.3 Financieel

1. Mogelijkheid en prioritering.

De tegenwerking van een gemeente bij de aanleg van een rijksweg neemt af naarmate het economische belang van de weg voor de gemeente toeneemt is een factor uit het literatuuronderzoek. In het case-onderzoek blijkt deze tegenwerking vooral voort te komen uit de financiële mogelijkheid van een gemeente. Gemeenten zijn geneigd een project tegen te werken op het moment dat zij niet de financiële mogelijkheid hebben dat project te kunnen bekostigen. De beperkte mogelijkheid van een gemeente uit zich in tegenwerking door geen prioriteit aan het wegenbouwproject te geven. De doorlooptijd van een regionaal wegenbouwproject wordt hierdoor negatief beïnvloed.



Deze factor hangt ook nauw samen met de factor “onigheid over de verdeling van de kosten over de betrokken partijen”. Deze verdeling moet in verhouding staan tot de beschikbare middelen van de betrokken partijen. Als gemeenten te weinig financiële mogelijkheden bezitten heeft dit vaak te maken met eerder uitgekeerde infrastructuurgelden. Hoe beter deze verdeling plaatsvindt hoe minder invloed van deze factor valt te verwachten.

Het decentralisatiebeleid speelt bij deze factor een belangrijke rol, vanwege de verdeling van infrastructuurgelden via de BDU-regeling. Hierdoor ontstaat in een aantal regionale gebieden een probleem met de financiële mogelijkheid. Dit probleem ontstaat wanneer een project in een regio meer kost dan op basis van de BDU-regeling mogelijk is. De BDU-regeling heeft geen voorziening om een regio tijdelijk van extra financiële middelen te voorzien. Als deze situatie ontstaat heeft dat indirect een negatief effect op de doorlooptijd [Marlet, 2003].

De invloed van deze factor is duidelijk terug te vinden op de doorlooptijd van het NRU-project. De beperkte financiële mogelijkheid om het NRU-project te realiseren is zowel bij de gemeente, de provincie als het kwg aanwezig. Als reactie op deze situatie is te zien dat alle partijen het NRU-project belangrijk vinden maar er geen prioriteit aan geven. Bij de BRU circuleren zelfs gedachten om van de NRU een rijksweg te maken, waardoor RWS verantwoordelijk wordt voor de financiering van het project. Zolang geen van deze instanties de financiële mogelijkheid bezit om het NRU-project te realiseren zal er geen prioriteit aan worden gegeven. De doorlooptijd van het project zal daardoor langer worden.

Op het Norah-project heeft deze factor een positieve invloed, omdat RWS de verantwoordelijkheid van het project op zich heeft genomen. Bij RWS waren de financiële mogelijkheden voor het project ruimschoots aanwezig. RWS heeft zelfs andere overheden kunnen overhalen actief aan het project deel te nemen, door gedeeltelijk hun financiële risico op zich te nemen.

2. Nut en Noodzaak

Dat de nut en noodzaak discussie een steeds belangrijkere rol gaat spelen bij de aanleg van lijninfrastructuur werd al aangegeven in de literatuurstudie. In de praktijk is dat terug te vinden bij de provincie Utrecht en de BRU, die het aantonen van het nut en de noodzaak tot aanleg van een project erg belangrijk vinden. Zij zijn van mening dat het makkelijk aantonen van het nut en de noodzaak van een project een positieve invloed heeft op de doorlooptijd ervan. Voornamelijk beleidsmedewerkers ervaren dagelijks dat wethouders, gedeputeerden en andere gekozen bestuurders verantwoording hebben af te leggen naar hun achterban (de kiezers). Bestuurders zijn over het algemeen terughoudend als het gaat om het initiëren van een project. De kans dat een project mislukt wordt groter naarmate een bestuurder meer projecten initieert. Gevolg van deze situatie is dat voorafgaand aan een besluit over een project het nut en de noodzaak ervan goed moeten worden aangetoond. In de praktijk worden hiervoor vaak modellen en of rapporten opgesteld waaruit harde getallen tevoorschijn komen en waarop een besluit gebaseerd kan worden [de Dios Ortúzar en Willumsen, 2002].



Zo is het aantonen van het nut en de noodzaak van het Norah-project voor RWS vrij eenvoudig geweest. Uit verkeerskundig onderzoek naar de verbreding van Rijksweg A4 is destijds naar voren gekomen dat dit vooral effectief zou zijn als ook de afwikkeling op de Noordelijke Randweg zou verbeteren. Door dit onderzoek heeft RWS het voortouw genomen om het Norah-project te realiseren. De invloed van deze factor op de doorlooptijd van het Norah-project is vanuit de positie van RWS positief geweest

Het aantonen van het nut en de noodzaak is voor de provincie Zuid-Holland en de betrokken gemeenten een stuk moeilijker geweest. Het nog in goede staat verkeren van het provinciale deel van het project is voor de provincie het grootste probleem. Hierdoor is het voor de bestuurders moeilijk geweest om het nut en de noodzaak van het project richting de achterban aan te geven. Het aantonen van het nut is voor de gemeenten een groot probleem geweest. De noordelijk Randweg is voornamelijk bedoeld voor doorgaand verkeer, hierdoor zullen een aantal bestaande wijkontsluitingen verdwijnen. Daarnaast bestaat er bij de achterban veel argwaan in verband met de problematiek rond de aanleg van de Haagse tramtunnel. Het aantonen van de noodzaak is daarentegen voor de meeste betrokken gemeenten geen probleem geweest. Dit heeft vooral te maken met het probleem van de overlast van sluijverkeer op de lokale wegen.

De invloed van deze factor is nog niet van belang voor de doorlooptijd het NRU-project. Dit komt omdat het project nog in het begin van de verkenningfase zit. Verantwoordelijke overheidsinstanties hoeven in deze fase van de doorlooptijd nog geen belangrijke beslissingen te nemen. Op dit moment worden het nut en de noodzaak van het project op lange termijn door alle betrokken overheidsinstanties wel ingezien. Dit komt omdat een belangrijke ontsluiting van Vinex-locatie Leidsche Rijn op de NRU aangesloten gaat worden. Daarbij komt dat de huidige capaciteit van de weg beperkt is. Deze factor zal in de volgende fase van de doorlooptijd vermoedelijk een positief effect opleveren.

3. Private financiering

De invloed van private financiering op de doorlooptijd komt in het case-onderzoek met name naar voren bij het niet (tijdig) beschikbaar zijn van voldoende financiële middelen. In beide projecten is grote invloed van private financiering aanwezig. Dat komt overeen met de Nationale VVP's. In zowel de Nota Mobiliteit als in het oude NVVP wordt het zeer wezenlijk geacht om over te gaan tot gehele of gedeeltelijke private financiering. Het NVVP spreekt van twee denkbare modellen: Innovatief Aanbesteden en Publiek Private Samenwerking (PPS). Bij innovatief aanbesteden wordt gekozen voor het aanbesteden van een *design and build, build and maintain*-contract. Hierbij worden het ontwerp en de aanleg, en indien mogelijk ook het onderhoud, in één pakket uitbesteed [Min. V en W, 2001]. Interessanter is de PPS-constructie waarin sprake is van een gezamenlijk belang van alle partijen. Het streven naar een meerwaarde staat hier centraal: meer of hogere doelen moeten met hetzelfde geld worden gerealiseerd, of hetzelfde doel voor minder geld. De verschillende vormen van PPS hebben gemeen dat de overheid en de private partij optimaal gebruik maken van elkaars mogelijkheden en sterke punten [Min. V en W, 2001]. De PPS-constructie wordt door Wolff beschreven als een proces, waarbij publieke en private partijen samen een oorspronkelijk idee ontwikkelen tot een (of meerdere) project(en), gericht op meerwaarde en die in een exploitatiefase tot de levering van diensten leidt [Wolff, 1995].



Er blijkt uit het case-onderzoek in een PPS-constructie een bepaalde paradox te zitten. Het grote nadeel is dat de financiering van een infrastructuurproject via een PPS-constructie altijd duurder is dan de financiering via staatsobligaties. Het verkrijgen van investeringsgeld via PPS-constructies maken projecten altijd complexer, door de toename van het aantal belanghebbenden. Het voordeel van PPS-constructies is dat het de doorlooptijd van een infrastructuurproject kan versnellen. De versnelling wordt met name veroorzaakt door de maatschappelijke winst die met PPS-constructies wordt behaald. Maatschappelijke winst ontstaat door de samenwerking die ontstaat tussen de verschillende publieke-private instanties. Volgens de Commissie Luteijn ontstaat daarbij een leerproces, dat gediend is met een stap-voor-stap aanpak. Relatief eenvoudige maatregelen moeten het begin zijn. De zichtbare resultaten daarvan zullen vertrouwen wekken. Dit vertrouwen is de basis voor de aanpak van complexere zaken [Luteijn, 2003]. Voordeel is verder dat bepaalde financiële risico's niet alleen door de staat, maar ook door private partijen worden gedragen. In de praktijk blijkt deze verschuiving een zeer positief effect te hebben op de besluitvorming van bestuurders en daardoor op de doorlooptijd van infrastructuurprojecten [Teisman, 2001].

Deze invloed is heel erg sterk naar voren gekomen bij het Norah-project. Voor de doorgang van dit project is de constructie met private financiering uiteindelijk essentieel geweest. Na de overeenkomst bij het Sijtwende deelproject is het gehele project in de realisatiefase van de doorlooptijd terecht gekomen. Zonder deze overeenkomst zou de doorlooptijd van dit project gegarandeerd langer hebben geduurd, omdat dan de procedure van het aanwijzingsbesluit van de minister doorlopen zou moeten worden.

Wat de invloed van deze factor zal zijn op de doorlooptijd van het NRU-project is nog niet helemaal vast te stellen. Dit komt door de fase waarin het project zich bevindt. Het is nog niet duidelijk of de goede mogelijkheid uitgewerkt kan worden in een PPS constructie. Voor het NRU-project kan gebruik gemaakt worden van de centrale ligging in Nederland en bestaande infrastructuur. De NRU ligt namelijk niet alleen tussen allemaal grote doorgaande Rijkswegen maar ook in de buurt van belangrijke spoorwegverbindingen. Ondanks de hoge bebouwingsdichtheid rond de NRU zijn er voldoende mogelijkheden voor het aanleggen van bijvoorbeeld een bedrijventerrein. Bij de aansluiting van de NRU op rijksweg A27 moet het mogelijk zijn om in samenwerking met een private partij een project op te starten. De vraag is echter of het opstellen van deze plannen niet teveel problemen oplevert met het realiseren van eventueel andere plannen (zoals bijvoorbeeld het versterken van de natuurwaarde aan de noordkant van Utrecht) [Prov. Utrecht, 1992].



3.3.4 Contextuele en overige factoren

1. Aantasting van de leefbaarheid

Uit het literatuuronderzoek is een factor naar voren gekomen dat projecten moeizamer verlopen wanneer de aantasting van landschappelijke waarde groot is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie soorten aantasting: versnippering, barrièrewerking en aantasting van de leefbaarheid. In het case-onderzoek blijkt met name dat de aantasting van de leefbaarheid grote invloed heeft op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Daarnaast wordt door het overige verkeer (fietsers en voetgangers) de aanleg van een wegenbouwproject als een vorm van barrièrewerking ervaren. De invloed van versnippering op de doorlooptijd van een regionaal wegenbouwproject is niet voorgekomen.

Omdat uit het case-onderzoek met name de aantasting van de leefbaarheid als invloed op de doorlooptijd naar voren komt, wordt eerst een korte omschrijving van dit begrip gegeven. Dit wordt gedaan aan de hand van een beschrijving van de Roo over het begrip leefbaarheid (zie bijlage 3) [de Roo,2001, pag. 19].

Leefbaarheid kan het beste worden omschreven als de kwaliteit die de mens als zodanig ervaart in zijn dagelijkse leefomgeving, een kwaliteit die onder andere gewaardeerd zal worden op basis van hygiëne, veiligheid en (multi-)functionaliteit. Het kwalificeren van leefbaarheid is subjectief en daardoor moeilijk te categoriseren.

Dat de ervaren aantasting van de leefbaarheid een subjectief begrip is, is vooral merkbaar bij de uitvoering van projecten. De afgelopen decennia moet er steeds meer rekening gehouden worden met omwonenden bij het realiseren van een project, terwijl de overlast bij het realiseren niet is toegenomen. Het is te verwachten dat de invloed van deze factor steeds meer zal gaan toenemen. De invloed van deze factor op het Norah-project heeft er zelfs toe geleid dat het wegtracé van het Sijtwende gedeelte in zijn geheel overkapt is aangelegd. Ook op de overige gedeelten heeft men de nodige voorzieningen moeten treffen om de aantasting van de leefbaarheid te beperken. Door het uitvoeren van deze extra maatregelen is de doorlooptijd van het project langer geworden. Bij het NRU-project ontstaan voornamelijk problemen op het gemeentelijke deel van de weg. De bebouwing staat hier erg dicht op de weg waardoor extra voorzieningen getroffen moeten worden. Ook vlakbij de aansluiting op rijksweg A2 zullen de nodige voorzieningen getroffen moeten worden. Het is de verwachting dat de invloed van deze factor op de doorlooptijd negatief zullen zijn.

Zowel de doorlooptijd van het Norah-project als van het NRU-project ondervinden vertraging om de barrièrewerking van het project te voorkomen. In beide gevallen is het de nationale fietsersbond die wensen stelt aan de aanleg van het project. De aanleg van het project mag geen hinder opleveren voor de bestaande fietspadenstructuur. Ook de aanleg van fietstunnels onder het wegtracé door wordt als hinderlijk door de fietsersbond ervaren. Bij het NRU-project wordt protest geleverd door de fietsersbond voordat er zelfs besloten is tot concrete planvoorbereiding over te gaan. De maatregelen die getroffen moeten worden om deze overlast te voorkomen leveren een negatieve invloed op de doorlooptijd op.



2. Katalysator

Grote invloed op de doorlooptijd ontstaat wanneer een bepaalde vorm van een katalysator aanwezig is. Dit is vaak een invloedrijke persoon die als het ware het project op sleeptouw neemt. Een voorbeeld is de gratis busverbinding tussen Leiden en Den Haag. Dit project is tot stand gekomen door de invloed van voormalig gedeputeerde dhr. Norder van de provincie Zuid Holland. In de praktijk blijkt dat de doorlooptijd van een project een stuk sneller verloopt op het moment dat een dergelijke persoon (katalysator) bij het project aanwezig is. Deze persoon zet andere instanties aan om actief aan een project deel te nemen. Vervolgens zetten deze instanties andere instanties aan om ook initiatief te nemen en zo doende wordt de doorlooptijd van een project versneld.

Zowel bij het Norah-project als bij het NRU-project ontbreekt zo'n persoon. Het is moeilijk te verklaren of het Norah-project sneller zou zijn gelopen als er een katalysator aanwezig zou zijn geweest. Voor de doorlooptijd van het NRU-project zou het heel gunstig zijn als een persoon in de vorm van een soort katalysator zich zou gaan bezighouden met het project.

3. Gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften

Net zoals in het onderzoek in de literatuur is bij het NRU-project naar voren gekomen dat het gebrek aan maatschappelijke behoefte van invloed is op de doorlooptijd. Deze factor is terug te vinden in het aantal gevonden artikelen over dit project en het geringe aantal bestuurlijke vergaderingen met betrekking tot dit project. De politiek wil nog niet over dit project beslissen terwijl belangenorganisaties zoals kamer van koophandel, projectbureau Leidsche Rijn en de fietsersbond al het nodige over dit project hebben laten uitzoeken.

Deze factor is niet van invloed geweest op de doorlooptijd van het Norah-project. Al voordat de maatschappelijke behoefte tot aanleg van de weg is ontstaan was de politiek al bezig met de weg. Deze maatschappelijke behoefte houdt vooral het voorkomen van sluipverkeer door woonwijken in.

Nu volgt een tabel (3.3) waarin een overzicht wordt gegeven van de hierboven besproken factoren. In de tabel wordt per factor de mate en de soort van invloed op de doorlooptijd van regionale wegenplanning aangegeven. Bij de mate van invloed wordt onderscheid gemaakt in: situatieafhankelijke, beperkte, normale en grote invloed. Daarnaast wordt in dit overzicht weer per factor de "soort invloed" aangegeven, daarbij wordt onderscheid gemaakt in zowel positieve als negatieve invloed op de doorlooptijd.



Tabel 3.3 Verwachte invloed doorlooptijdfactoren op de planning van regionale wegen.

Factor	Mate				Soort
	A	B	C	D	
§ 3.3.1					
1.Openheid planproces				X	-
2.Bestuurlijke verh.	X				-
3.Versnippering			X		-
4.Afstemming		X			-
5.Besluitenloosheid			X		-
§ 3.3.2					
1.Reg./Nat. project			X		-
2.Beperkingen kwg	X				-
3.Taakverdeling				X	-
4.Beperkte kennis			X		-
§ 3.3.3					
1.Mogelijk. en Priorit.			X		+
2.Nut en Noodzaak			X		+/-
3.Private financiering				X	+
§ 3.3.4					
1.Leefbaarheid				X	-
2.Katalysator				X	+
3. Maatschappelijke b.			X		-

Mate van invloed:

A = situatie afhankelijke invloed

B = beperkte invloed

C = normale invloed

D = grote invloed

Soort invloed:

+/- = zowel pos./ neg. Invloed mogelijk

- = negatieve invloed

+ = positieve invloed



3.4 Conclusie

In deze studie zijn de factoren uit het case-onderzoek bepaald die van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. De meeste factoren zijn terug gevonden in de twee beschreven casestudies. Daarnaast zijn er een aantal factoren naar voren gekomen uit rapporten en gesprekken die gevoerd zijn met ambtenaren die bij de projecten zijn betrokken. De meeste factoren uit het case-onderzoek zijn te herleiden tot factoren uit het onderzoek in de literatuur. Daarnaast zijn er een aantal factoren in het case-onderzoek naar voren gekomen die niet te herleiden zijn tot één van de factoren uit het onderzoek in de literatuur. Via het case-onderzoek is een reëler beeld ontstaan welke factoren invloed hebben op de doorlooptijd van regionale wegenplanning.

In dit hoofdstuk is verder het effect van de decentralisatie op een aantal factoren duidelijk zichtbaar geworden. Soms is te zien dat door de decentralisatie de mate van invloed wordt vergroot of verkleind. De invloed van de factoren wordt lang niet altijd op een positieve wijze beïnvloed door de decentralisatie. Hiermee wordt al aangegeven dat het twijfelachtig is of de doelstelling van het Min. V en W volledig zullen worden gehaald.



4 Doorlooptijd en decentralisatiebeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de factoren uit het case-onderzoek vergeleken met de in de literatuur gevonden factoren. Verder wordt er aandacht besteed aan de invloed van het decentralisatiebeleid op deze factoren uit de praktijk. In eerste instantie wordt een overzicht gegeven van de factoren die letterlijk, of in iets andere vorm zijn teruggevonden in de praktijk. De beschrijving van deze factoren blijft beperkt omdat dat al is gebeurd in het vorige hoofdstuk. Vervolgens worden de factoren besproken die tijdens het case-onderzoek naar voren zijn gekomen. Er wordt per factor uitgelegd waar de factor van afkomstig is. De laatste groep factoren zijn de factoren uit het literatuuronderzoek die niet in het case-onderzoek zijn teruggevonden. Per factor wordt er aangegeven waarom dit het geval is.

Van de factoren waarop de decentralisatie invloed heeft wordt per factor aangegeven wat deze invloed is en hoe groot de verandering is. Hierbij wordt aangegeven of de factor in positieve of in negatieve zin is veranderd. Vervolgens wordt voor een aantal factoren aangegeven wat de invloed van deze factor in de toekomst is. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven waarin al deze factoren staan vermeld.

4.2 Factoren uit het case-onderzoek vergeleken met de literatuur

Uit het case-onderzoek is gebleken dat de eerder gevonden factoren uit de literatuur niet altijd exact terugkomen in praktijk. Dit komt overeen met de verwachting omdat de factoren uit de literatuur voornamelijk van toepassing zijn op nationale en grote projecten en niet op regionale wegenbouwprojecten. Ondanks dit verschil zijn 13 van de 15 doorlooptijdfactoren voortgekomen uit de factoren van het literatuuronderzoek. De overige twee factoren zijn tijdens de praktijkstudie naar voren gekomen. Daarnaast zijn er nog 11 factoren uit de literatuur die niet in het case-onderzoek terug zijn gekomen.

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt in drie groepen doorlooptijdfactoren:

- Doorlooptijdfactoren gebaseerd op factoren uit de literatuur
- Doorlooptijdfactoren die naar voren zijn gekomen tijdens het case-onderzoek
- Factoren uit de literatuur die niet in het case-onderzoek terug zijn gevonden

Doorlooptijdfactoren gebaseerd op factoren uit de literatuur

Er wordt in deze subparagraaf een overzicht gegeven van de doorlooptijdfactoren die ook in de literatuurstudie worden genoemd (tabel 4.2). De meeste factoren uit de literatuur zijn niet letterlijk teruggekomen in de casestudie, maar zijn wel te relateren aan een factor uit de literatuur. Twee factoren uit de literatuur zijn letterlijk teruggevonden in de casestudies.



Tabel 4.2, Regionale doorlooptijdfactoren in de literatuur genoemd

Doorlooptijdfactoren		Factoren uit literatuuronderzoek
<ul style="list-style-type: none"> Mate van openheid van het planproces 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Verandering van inspraak bij nieuwe infrastructuur Positionering van inspraakmomenten Positionering van rechtsbeschermingsmomenten
<ul style="list-style-type: none"> Bestuurlijke verhoudingen tussen overheidsinstanties 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Spreiding van bevoegdheden, verticale en horizontale coördinatie
<ul style="list-style-type: none"> Afstemming van beleidsplannen en planning 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Niet synchroon lopen van Sectorale en Facetplanning
<ul style="list-style-type: none"> Politieke Besluitenloosheid 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Politieke besluitenloosheid
<ul style="list-style-type: none"> Scheiding tussen regionaal en nationaal infrastructuurproject 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding
<ul style="list-style-type: none"> Beperkte status en bevoegdheden van kaderwetgebieden 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Spreiding van bevoegdheden, verticale en horizontale coördinatie
<ul style="list-style-type: none"> Onduidelijke taakverdeling (met name in de regio) 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Gebrek of overvloed aan beschikbare wetgeving
<ul style="list-style-type: none"> Beperkte kennis bij regionale overheden 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding
<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid en prioritering 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Economisch belang bij de rijksweg
<ul style="list-style-type: none"> Nut en Noodzaak 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Verandering van Nut en Noodzaak discussie
<ul style="list-style-type: none"> Private financiering 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Niet tijdig beschikbaar zijn van voldoende financiële middelen
<ul style="list-style-type: none"> Aantasting van de leefbaarheid 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Aantasting van landschappelijke waarden
<ul style="list-style-type: none"> Gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften 	▶	<ul style="list-style-type: none"> Gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften

Doorlooptijdfactoren die naar voren zijn gekomen tijdens het case-onderzoek

Tijdens het case-onderzoek zijn twee doorlooptijdfactoren naar voren gekomen die niet gerelateerd kunnen worden aan een factor uit de literatuur. In deze subparagraaf wordt aangegeven hoe tot de formulering van de factor is gekomen. De factoren worden uitgebreider behandeld dan de eerst groep factoren omdat ze direct zijn voortgekomen uit het onderzoek naar regionale doorlooptijdfactoren.



- **Versnippering**
De invloed van de versnippering op de doorlooptijd van regionale wegenplanning is op twee manieren naar voren gekomen. In eerste instantie komt het begrip naar voren in het decentralisatierapport "Ruimte voor de regio" van het Min. V en W. *In de planwet Verkeer en Vervoer is vastgelegd dat het optimum tussen zoveel mogelijk decentraliseren en het voorkomen van versnippering, en daarmee het uit het oog verliezen van samenhang binnen het beleid, in de huidige bestuurlijke verhoudingen ligt bij de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden* [Min. V en W, 2004 pag 3]. Hiermee wordt aangegeven dat te grote mate van decentralisatie kan leiden tot versnippering. In tweede instantie is het begrip naar voren gekomen bij een project van de provincie Zuid-Holland, waarbij de provinciale weg N470 wordt verlegd. Dit project verloopt erg moeizaam door de invloed van een grote mate van versnippering. In het onderzoek van de commissie Luteijn wordt deze mate van versnippering rond het N470 project duidelijk in beeld gebracht.
- **Katalysator**
De invloed van deze factor op de doorlooptijd is met name tot uiting gekomen op de manier waarop infrastructuurprojecten soms in het nieuws komen. Dit zijn projecten waarbij het project de naam van de verantwoordelijk bestuurder krijgt. Meestal blijkt dat die bestuurder een katalyserende werking heeft gehad op een project. De bestuurder zorgt ervoor dat processen worden gestart en stoot andere instanties aan om actief aan een project deel te nemen. Dit heeft tot gevolg dat weer andere processen worden gestart en nog meer instanties actief aan het project gaan deelnemen.

Factoren uit de literatuur die niet in het case-onderzoek terug zijn gevonden

In het case-onderzoek zijn ook een aantal factoren uit de literatuur niet teruggevonden en komen in dit onderzoek te vervallen. Deze factoren vervallen omdat ze voornamelijk betrekking hebben op gebeurtenissen die bij de planning van regionale wegen niet, of uiterst zeldzaam voorkomen. Daarnaast zijn er factoren die helemaal niet teruggevonden of te moeilijk vast te stellen zijn. Als laatste is er een groep factoren die nauwkeuriger wordt beschreven door een vergelijkbare literatuurfactor.

- **Inpassingspraktijk van lijninfrastructuur**
Deze factor is niet in het onderzoek opgenomen omdat zoals verwacht slechts een beperkt aantal onderdelen van deze factor betrekking hebben op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Daarnaast worden deze onderdelen grotendeels al genoemd in één van de overige factoren. De resterende onderdelen zijn niet duidelijk teruggevonden in het case-onderzoek. Zo is het vertragende effect van meerdere alternatieven in beide onderzochte projecten niet duidelijk teruggevonden. Het effect van het gebiedsgericht denken is in beide projecten ook niet specifiek tot uiting gekomen.



- Bestemmingsplan wijzigingen; terughoudend gebruik van interventiemiddelen en geringe effectiviteit van het interventie-instrumentarium
Het niet wijzigen van het bestemmingsplan blijkt vrijwel niet van invloed te zijn op de doorlooptijd van regionale wegenplanning. Alleen bij het Norah-project heeft de gemeente Voorburg lange tijd geweigerd haar bestemmingsplan te wijzigen. Dit blijkt een uitzonderlijke situatie geweest te zijn, aangezien deze situatie bij de aanleg van een regionaal wegenbouwproject niet meer voorgekomen is in Nederland. Hierdoor zijn ook de andere twee factoren niet meer verder onderzocht. Deze factoren zijn namelijk pas van toepassing op het moment dat een gemeente haar bestemmingsplan niet wil wijzigen.
- Angst voor (plan)schadeclaims
Uit het case-onderzoek is, zoals verwacht, naar voren gekomen dat de doorlooptijd van regionale wegenplanning geen vertraging oploopt door het indienen van grote (plan)schadeclaims. Een project wordt door de regionale overheid vaak zodanig aangepast dat deze (plan)schadeclaims worden voorkomen. Door de omvang van regionale wegenbouwprojecten is het makkelijker projecten aan te passen dan rijkswegprojecten, waardoor deze factoren geen invloed heeft in dit onderzoek.
- Bestuurlijke druk op de gemeente
Deze factor heeft geen invloed op de doorlooptijd door het planproces dat gevoerd wordt bij de planning van regionale wegen. Gemeenten worden bij de aanleg van regionale wegenbouwprojecten namelijk al in een vroeg stadium van het planproces intensief betrokken. Hierdoor is het niet nodig in een later stadium druk op de gemeente uit te oefenen. De gemeente heeft dan al ingestemd met het project en werkt daardoor niet tegen.
- Duur van gerechtelijke uitspraken
Het Norah-project bevestigt het vermoeden dat door het dynamische karakter van Kroon- en Afdelinguitspraken de invloed op de doorlooptijd moeilijk is vast te stellen. Over dit project zijn namelijk de nodige Kroon- en Afdelinguitspraken gedaan. In welke mate deze uitspraken de doorlooptijd hebben beïnvloed is moeilijk vast te stellen. In een aantal gevallen heeft zo'n uitspraak een vertraging opgeleverd, maar een enkele keer leverde een uitspraak ook een versnelling op. Dat is met name het geval geweest als het bezwaar werd afgewezen. Op het NRU-project is deze factor nog niet van toepassing. Maar het valt moeilijke in te schatten wat het effect van deze factor op dat project zal zijn.
- Cumulatie van wettelijke procedures
Vooral het Norah-project heeft te maken met een grote hoeveelheid aan procedures. Maar of er echt sprake is geweest van een cumulatie van wettelijke procedures is moeilijk vast te stellen. Met cumulatie moet echt duidelijk naar voren komen dat de ene vertraging voortkomt uit een andere. De invloed van deze factor wordt eigenlijk al door andere factoren zoals het gebrek of overvloed aan regelgeving grotendeels gedekt. Hierdoor is deze factor buiten het onderzoek gelaten.
- Gemeentelijke compensatie voor het herstel van de lokale infrastructuur
Het vermoeden dat deze factor nauwelijks effect heeft op de doorlooptijd blijkt uit de weinige aanpassingen van de lokale infrastructuur bij de onderzochte projecten. Bij het Norah-project zijn alleen extra maatregelen genomen bij de aansluitingen op de lokale wegen. Om sluisverkeer van de nieuwe weg door de woonwijken te voorkomen zijn een aantal eenrichtingswegen ingevoerd. Bij het NRU-project wordt in een vroeg stadium van het planproces al goed rekening gehouden met de bestaande fietspaden-structuur.



- **Onverwachte gebeurtenissen**
Het dynamische karakter en de moeilijke definiëring van deze factor hebben ervoor gezorgd dat het moeilijk is geweest de invloed op de doorlooptijd te bepalen. Zowel het Norah-project als het NRU-project hebben niet tot nauwelijks te maken gehad met onverwachte gebeurtenissen. Verder is het niet makkelijk geweest een project te vinden dat door een onverwachte gebeurtenis een versnelling of vertraging heeft ondervonden.
- **Realisatie van specifieke infrastructurele eisen**
Het vermoeden bestaat dat deze factor in het verleden voornamelijk vertragend heeft gewerkt op de doorlooptijd van infrastructuurprojecten. Van de onderzochte projecten blijkt dat er bij de voorbereiding al in voldoende mate rekening wordt gehouden met de specifieke infrastructurele eisen. Het Norah-project heeft beperkte invloed van deze factor ondervonden. Dit had te maken met de capaciteitsuitbreiding van rijksweg A4.
- **Vertraging roept nieuwe vertraging op**
Uit beide casestudies is niet duidelijk de invloed van deze factor op de doorlooptijd naar voren gekomen. Vermoedelijk komt dat door de goede voorbereiding van de projectleiders, hierdoor wordt onnodige vertraging voorkomen. Zo is tijdens het Norah-project vertraging voorkomen bij de verplaatsing van het landhuis. Bij de voorbereiding hebben projectleiders er al rekening mee gehouden dat de eerder genomen beslissing tot sloop omgezet zou worden in verplaatsing van het landhuis. Hierdoor is vertraging van de aanleg voorkomen.
- **Technische onzekerheid**
Uit het case-onderzoek blijkt dat deze factor voornamelijk tot uiting komt in de uitvoeringsfase van de doorlooptijd van een project. In de besluitvorming is nog niet bekend welke technische onzekerheid met een project gaat samenhangen. Zo is er bij het Norah-project vrij makkelijk gekozen voor de geboorde tunnel variant onder het Hubertusduin. Hiervan zal de technische onzekerheid pas duidelijk worden bij de uitvoering. Of deze factor ook daadwerkelijk invloed zal hebben op de totale doorlooptijd zal tijdens de aanleg van dit weggedeelte duidelijk moeten blijken. Door het moeilijk in te schatten karakter van deze factor is deze buiten het onderzoek gelaten.

4.3 Invloed decentralisatiebeleid op de factoren.

In deze paragraaf staan de factoren vermeld die beïnvloed worden door de decentralisatie van het regionale verkeers- en vervoersbeleid. Per factor wordt de mate van invloed van het beleid aangegeven en of deze invloed een positieve of negatieve invloed heeft op de doorlooptijd. Aan het einde van deze paragraaf wordt een tabel gegeven (tabel 4.3) waarin een overzicht van de factoren staat vermeld.

1. **Scheiding tussen regionaal en nationaal infrastructuurproject**
Door de decentralisatie is het effect van deze factor op de doorlooptijd bij een aantal regionale projecten toegenomen. Voor de grensverhoging vielen duurdere regionale projecten (die vaak een nationale uitstraling hebben) onder de verantwoordelijkheid van nationale regeringen. Nu vallen dat soort projecten onder de verantwoordelijkheid van de regionale overheden. Maar omdat dit soort projecten een nationale uitstraling blijven houden is het lang niet altijd duidelijk welke instantie verantwoordelijk is. Er is sprake van een grijs gebied tussen regionaal en nationaal in.



De invloed van deze factor bestaat uit het boven genoemde grijs gebied waarin bepaalde projecten kunnen vallen. Om de invloed van deze factor op korte termijn af te laten nemen zou RWS voor deze projecten het meeste initiatief moeten nemen. Dit heeft te maken met de grote ervaring die RWS heeft met dergelijke projecten. Op lange termijn kunnen dan de regionale overheden steeds meer verantwoording voor dit soort projecten nemen omdat ze meer ervaring hebben opgedaan. In dat geval zal de invloed van deze factor in de toekomst steeds minder groot worden. Omdat dan regionale projecten met een nationale uitstraling volledig onder de verantwoording van de regionale overheid komen te staan.

2. Bestuurlijke verhoudingen tussen overheidsinstanties

De invloed van deze factor op de doorlooptijd is door de decentralisatie versterkt omdat kwg's meer verantwoordelijkheid hebben gekregen bij de planning van regionale wegen. Hierdoor is er in die regio's een extra bestuurslaag gecreëerd waarvoor niet duidelijk is aangegeven welke bevoegdheden en status deze bezit. Daarnaast zijn er geen duidelijke regels opgesteld hoe deze kwg's moeten gaan samenwerken met andere regionale overheden. Door deze situatie zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheidsinstanties verslechterd.

Zolang er geen duidelijke regels over samenwerking worden opgesteld zal de samenwerking tussen regionale overheden niet optimaal zijn. Dat de samenwerking tussen kwg's en provincies niet optimaal is, blijkt uit de situatie dat er in de onderzochte gebieden (regio Amsterdam, Den Haag en Utrecht) geen projecten gezamenlijk zijn uitgevoerd. Het is niet te verwachten dat door vrijwillige samenwerking de invloed deze factor zal gaan afnemen.

3. Versnippering tussen beheer, aanleg en financiën

De decentralisatie heeft ervoor gezorgd dat de invloed van deze factor op de doorlooptijd is toegenomen. Door de decentralisatie zijn gemeenten en kwg's een belangrijker rol gaan spelen bij de planning van regionale wegen. Hierdoor is niet alleen het aantal instanties dat bij de planning van regionale wegen betrokken is toegenomen, maar is er zelfs sprake van versnippering. Dit wordt geïllustreerd door figuur 3.3 waarin een grote versnippering is af te lezen tussen aanleg, beheer en financiering van een project.

Het risico van decentralisatie is altijd, dat er door het overhevelen van te veel taken richting regio, versnippering ontstaat. Daar staat tegenover dat het te centraal aansturen van projecten soms ook erg nadelig kan zijn. De centrale overheid heeft vaak veel minder binding met de regio. Maar zoals figuur 3.3 illustreert is de invloed van deze factor als gevolg van de decentralisatie erg toegenomen. De invloed van deze factor zou af kunnen nemen als de taken aanleg, beheer en financiering van een project meer onder de verantwoordelijkheid vallen van één regionale overheid. Zolang dat niet gebeurt blijft de invloed van deze factor sterk aanwezig.

4. Afstemming van beleidsplannen en planning

In beperkte mate is door de decentralisatie de invloed van deze factor op de doorlooptijd toegenomen. Zoals eerder genoemd zijn de regionale overheden, als gevolg van de decentralisatie verplicht tot het opstellen van verkeers- en vervoersbeleidsplannen. Door het ontbreken van belangrijke nationale richtlijnen is er geen goede afstemming tussen de regionale plannen ontstaan. Met name de doorlooptijd van (regio)grensoverschrijdende projecten zal hiervan hinder ondervinden. De invloed van deze factor gaat waarschijnlijk afnemen omdat via de nieuwe Nota Mobiliteit de richtlijnen duidelijk worden aangegeven.



5. Beperkte status en bevoegdheden van kaderwetgebieden

Deze factor op de doorlooptijd is het gevolg van de decentralisatie. Vóór het decentralisatiebeleid speelde kwg's vrijwel geen rol bij de planning van regionale wegen. Nu zij wel een rol gaan spelen is het ook belangrijk dat ze voldoende status en bevoegdheden bezitten. Door het tekort aan status en bevoegdheden lopen een aantal regionale projecten vertraging op, omdat kwg's in te beperkte mate bij het planproces worden betrokken.

De invloed van de decentralisatie op deze factor zal gedeeltelijk afnemen naar mate kwg's meer ervaring hebben opgedaan met de planning van regionale wegen. Om de invloed van de beperkte bevoegdheden te verminderen zullen de nodige maatregelen genomen moeten worden. Opmerkelijk daarbij is dat de kwg's het afgelopen decennium steeds meer taken hebben gekregen maar niet veel meer bevoegdheden. Voor het goed functioneren van een kwg zou deze vergelijkbare bevoegdheden moeten bezitten als een provincie.

6. Onduidelijke taakverdeling (met name in de regio)

Voor de invloed van het decentralisatiebeleid op deze factor geldt hetzelfde argument als de invloed op factor twee "bestuurlijke verhoudingen tussen overheidsinstanties".

7. Beperkte kennis bij regionale overheden

Zoals eerder uitgelegd zijn door de decentralisatie regionale overheden verantwoordelijk geworden voor duurdere en complexere projecten. Het omgaan met deze nieuwe verantwoordelijkheid vereist meer kennis bij deze regionale instanties. Op dit moment is deze kennis niet in voldoende mate aanwezig. Hierdoor lopen de duurdere en complexe regionale projecten vertraging op. Om dit gebrek op te vangen is het mogelijk dat deze kennis wordt ingehuurd van bijvoorbeeld adviesbureau's. De invloed van deze factor neemt waarschijnlijk af naarmate de regionale instanties meer ervaring opdoen met het inhuren van kennis.

8. Mogelijkheid en prioritering

De invloed van de decentralisatie op deze factor heeft te maken met de nieuwe verdeling van infrastructuurgelden. Door deze verandering ontvangen de regio's een bepaald bedrag dat uitgegeven moet worden aan infrastructuurprojecten. Dit is een groot verschil met het oude systeem waarbij per project een bijdrage vanuit het rijk werd ontvangen. In de nieuwe situatie blijkt het vaak voor te komen dat de regionale overheden niet genoeg geld ontvangen om de belangrijkste infrastructuurprojecten te realiseren. Dit heeft een negatieve invloed op de doorlooptijd van deze projecten. De invloed van deze factor neemt af naarmate de regionale overheden beter leren omgaan met deze nieuwe verdeling van de gelden. Daarnaast zou er een regeling bedacht kunnen worden waarbij de regio tijdelijk extra financieel ondersteund wordt.

9. Private financiering

Dit is één van de weinige factoren waarop de decentralisatie een positieve uitwerking heeft. Zoals bij de vorige factoren is opgemerkt zijn regionale overheden meer verantwoordelijk geworden voor infrastructuurprojecten en hebben ze moeite met de financiering ervan. Gevolg is dat regionale overheden opzoek gaan naar extra financiële middelen. Vaak worden deze gezocht in het verkrijgen van private financieringen. Als deze private financiering gevonden wordt geeft dit meestal een enorme versnelling aan de doorlooptijd van het project.



10. Gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften

De decentralisatie zorgt ervoor dat de invloed van deze factor op de doorlooptijd afneemt. Er kan namelijk vanuit worden gegaan dat regionale overheden bekender zijn met de regio dan nationale overheden. Hierdoor is het te verwachten dat door de bestuurders eerder gehoor wordt gegeven aan maatschappelijke behoefte. Bij deze factor kan worden gesteld dat hoe groter het aantal projecten waarvoor een regionale overheid verantwoordelijk is hoe minder er invloed van deze factor valt te verwachten.

Nu volgt een tabel met een overzicht van de factoren. In de tabel wordt onderscheid gemaakt in drie mate van invloed (beperkte, normale grote invloed) van het decentralisatiebeleid op de factoren. Daarnaast staat in de tabel de soort invloed vermeld (positief of negatief).

Tabel 4.3 Invloed decentralisatie op de doorlooptijdfactoren.



Factor	Mate			Soort
	A	B	C	
1.Reg./Nat. project			X	-
2. Bestuurlijke verh			X	-
3.Versnippering			X	-
4. Afstemming	X			-
5.Status KWG			X	-
6.Taakverdeling			X	-
7.Kennis		X		-
8.Mogelijkh. Priorit.		X		-
9. Private financiering			X	+
10. Gebr. indentificatie			X	+

Mate van invloed:

A = beperkte invloed

B = invloed

C = grote invloed

Soort invloed:

- = negatieve invloed

+ = positieve invloed

4.4 Conclusie

Door de geringere omvang van regionale wegenbouwprojecten ten opzichte van grote nationale projecten zijn slechts enkele factoren uit het literatuuronderzoek letterlijk teruggevonden in de praktijk. De meeste factoren uit het case-onderzoek zijn echter wel te relateren aan een factor, of factoren uit het literatuuronderzoek. Daarnaast zijn er een aantal factoren uit de literatuur niet teruggevonden in de casestudies. Dat de meeste factoren te relateren zijn aan factoren uit de literatuur en niet letterlijk terug zijn gevonden is niet zo opmerkelijk. Het case-onderzoek is namelijk specifiek gericht geweest op regionale wegenbouwprojecten terwijl de andere onderzoeken meer algemeen van aard zijn.

Interessant is de invloed van de decentralisatie op de factoren die in het casestudie onderzoek gevonden zijn. Aan de hand van deze effecten kan een inschatting worden gemaakt of de doelstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Min. V en W) gehaald wordt. De doelstelling van het Min. V en W is namelijk het creëren van een situatie waarbij "beslissen en betalen in één hand" komen te liggen (zie bijlage 1 en 2). Met deze situatie verwacht het ministerie dat de doorlooptijd van regionale infrastructuurprojecten wordt verkort. Maar als naar de factoren 2, 3 en 5 wordt gekeken is het zeer twijfelachtig of het beoogde effect gehaald gaat worden.

Factor twee gaat over de slechte bestuurlijke verhoudingen die ontstaan door het gebrek aan regels voor samenwerking in de regio. Het Min. V en W beredeneert dat "beslissen en betalen in één hand" moet plaatsvinden en dat de regio als één hand gezien kan worden. In de praktijk blijkt de regio te bestaan uit meerdere regionale overheden (provincie, kwg, gemeente) waardoor beslissen en betalen vaak door verschillende instanties moet worden gedaan. Zolang er geen regels worden opgesteld over samenwerking in de regio, is er geen sprake van beslissen en betalen in één "regionale" hand.

Factor drie is een nadelig effect dat in het algemeen kan optreden bij te veel decentralisatie. Bij de decentralisatie van het Min. V en W is dit nog eens versterkt omdat verschillende taken, zoals beheer, aanleg en financiering naar verschillende regionale overheidsinstanties zijn gedelegeerd. Hierdoor is een situatie ontstaan die compleet tegen de doelstelling van het beleid in gaat. Beslissen en betalen is door deze ontwikkeling alleen maar in meerdere handen terechtgekomen. Met name de positie van het kwg als "slechts" een doorgeefluik van geld veroorzaakt versnippering.



Factor vijf heeft voornamelijk te maken met de opmerking van Fleurke dat de voordelen van decentralisatie alleen benut worden als ook de bevoegdheden gedecentraliseerd worden. Bij de decentralisatieontwikkelingen van het Min. V en W is dat niet het geval. Zo zijn de bevoegdheden van met name de kwg's niet toegenomen maar de bedragen waarover zij beschikken wel. Het decentralisatiebeleid van het Min. V en W heeft eigenlijk alleen betrekking op de decentralisatie van geldstromen. Over een verschuiving van bevoegdheden is vrijwel niets terug te vinden. Opmerkelijk daarbij is dat de regionale overheden zelfs verantwoording moeten afleggen aan het ministerie over de besteding van hun gelden. Door deze ontwikkeling wordt geen situatie gecreëerd waarbij "beslissen en betalen in één hand" komen te liggen.



5 Eindconclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aantal aanbevelingen gedaan op basis van de onderzoeksvragen die in de introductie van dit onderzoek zijn geformuleerd. De aanbevelingen zijn tweeledig:

- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om eventuele negatieve effecten van het decentralisatiebeleid met betrekking tot de doorlooptijd te ondervangen?*
- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om eventuele positieve effecten van het decentralisatiebeleid met betrekking tot de doorlooptijd te versterken?*

Om aanbevelingen te kunnen doen wordt eerst aangegeven wat volgens dit onderzoek de negatieve en positieve effecten van het decentralisatiebeleid zijn. Deze effecten zijn bepaald aan de hand van factoren die van invloed zijn op de doorlooptijd van regionale wegenbouwprojecten. Per factor is weer de invloed van het decentralisatiebeleid bepaald. Deze invloeden samengevoegd leiden tot de volgende drie negatieve en drie positieve effecten van het decentralisatiebeleid:

Negatieve effecten van decentralisatie op de doorlooptijd:

- 1n. Een tekort aan bevoegdheden bij regionale overheden, veroorzaakt door de gebrekkige overheveling van bevoegdheden van rijk naar regio. Door de decentralisatie is de verantwoordelijkheid over meer en grotere projecten bij de regionale overheden terechtgekomen. De bevoegdheden van regionale overheden zijn echter gelijk gebleven. Met name op de doorlooptijd van grotere regionale projecten heeft dit gebrek een negatieve invloed.
- 2n. Gebrek aan regelgeving over samenwerking tussen regionale overheden bij het realiseren van projecten. Vaak is niet duidelijk welke instantie verantwoordelijk is voor welke taak. Door deze onduidelijkheid verloopt de samenwerking tussen regionale overheden moeizaam. Het resultaat is, dat de doorlooptijd negatief beïnvloed wordt en de verhoudingen tussen regionale overheden verslechtert.
- 3n. Gebrekkige systematiek voor de financiering van projecten, waardoor de financiering van en de besluitvorming over een regionaal wegenbouwproject vaak niet binnen dezelfde regionale overheid plaatsvinden. Met name de doorlooptijd van een project binnen de bestuursgrens van een kaderwetgebied (kwg) ondervindt hinder van dit effect. Een kwg is dan financieel verantwoordelijk voor een project terwijl de besluitvorming door de wegbeheerder (gemeente of provincie) wordt gedaan.
- 4n. Gebrek aan kennis en ervaring bij regionale overheden. Door de vergroting van de verantwoordelijkheid van regionale overheden voor duurdere en complexere projecten is het nodig deze instanties van voldoende kennis te voorzien. Op dit moment is deze kennis bij regionale overheden nog in te beperkte mate aanwezig

Positieve effecten van decentralisatie op de doorlooptijd:

- 1p. Regionale overheden worden gestimuleerd om efficiënter met overheidsgeld om te gaan. Door de decentralisatie ontvangen regionale overheden één keer per jaar een uitkering waarmee alle infrastructuurprojecten gefinancierd moeten worden. Hierdoor zullen regionale overheden proberen de kosten van projecten zo laag mogelijk te houden. Dat kan worden gerealiseerd door o.a. de doorlooptijd van wegenbouwprojecten zo kort mogelijk te houden.



- 2p. Regionale overheden worden meer aangezet om actief op zoek te gaan naar private financiering voor het bekostigen van de regionale infrastructuurprojecten. De duurdere regionale projecten zullen een te groot deel van de jaarlijkse uitkering in beslag nemen. Private financiering is dan een goede mogelijkheid om de financiering rond te krijgen. Voordeel van deze financiering is dat het draagvlak van een project wordt vergroot, waardoor de doorlooptijd wordt verkort.
- 3p. De overheid kan beter inspringen op maatschappelijke behoeften. Door de decentralisatie is de afstand tussen overheid en de burgers voor de meeste infrastructuurprojecten kleiner geworden. Dit komt doordat de verantwoordelijkheid van meer infrastructuurprojecten bij de regionale overheden terecht is gekomen en regionale overheden dicht bij de burger staan dan de rijksoverheid. Het is te verwachten dat door de regionale overheid maatschappelijke behoeften eerder opgepikt gaan worden. Daarnaast kunnen regionale overheden door de bekendheid met de regio beter met deze behoeften omgaan.

Aanbeveling om negatieve effecten te ondervangen

- ad 1n. Het negatieve effect van de decentralisatie kan ondervangen worden door meer bevoegdheden naar de regio over te hevelen. Er moeten dan met name bevoegdheden worden overgeheveld naar de kwg's, waardoor ze makkelijker over projecten kunnen beslissen. Deze gebieden bezitten namelijk ten opzichte van andere regionale overheden (gemeente en provincie) erg weinig bevoegdheden, zodat ze geen projecten kunnen afdwingen. Wanneer het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Min. V en W) over zou gaan tot het overhevelen van bevoegdheden wordt ook beter voldaan aan de voorwaarde van Fleurke voor een succesvolle decentralisatie. In dat onderzoek wordt gesteld dat decentralisatie succesvoller zal zijn als naast financiële middelen ook bevoegdheden worden gedecentraliseerd.
- ad 2n. De decentralisatieplannen van het Min. V en W gaan grotendeels over de decentralisatie van infrastructuurgelden. De visie van het ministerie is dat met het decentraliseren van gelden naar de regio de doelstelling gehaald gaat worden (betalen en bepalen in één hand). Hiermee is vergeten dat de regio uit verschillende regionale overheden bestaat en dat daardoor geen sprake is van betalen en bepalen in één hand. Dit probleem zou ondervangen kunnen worden door het ministerie via het opstellen van regels over samenwerking binnen de regio. Door deze samenwerkingsregels kunnen de verschillende regionale overheden als één organisatie worden gezien en is er sprake van één hand.
- ad 3n. Het ondervangen van dit effect is iets lastiger dan de vorige twee. Dit effect wordt veroorzaakt doordat de bestuurlijke indeling van Nederland op dit moment niet overeenkomt met de indeling van het wegbeheer (er bestaan geen kaderwetwegen). Dit effect kan in twee verschillende richtingen worden ondervangen. De ene richting is de kwg's dezelfde bevoegdheden geven als de provincie's en de provinciale wegen in hun bestuursregio overhevelen. De andere richting houdt het beperken van de mogelijkheden van de kwg's in, waardoor ze "slechts" een coördinerende taak krijgen en geen gelden meer beheren.
- ad 4n. Het negatieve effect van de beperkte kennis bij regionale overheden kan vrij eenvoudig worden ondervangen. Regionale overheden zouden vanuit het rijk meer financiële ondersteuning moeten ontvangen voor het inhuren van de ontbrekende kennis.



Aanbevelingen om positieve effecten te versterken

- ad 1p. Het positieve effect kan worden versterkt door regionale overheden ook de bevoegdheid te geven hun eigen infrastructuurgelden te verwerven. Regionale overheden moeten dan rechtstreeks verantwoording afleggen aan de burgers wat er met hun geld gebeurt. De regionale overheid zal bij inefficiënt gebruik van gelden eerder worden aangesproken. Een taak voor de centrale overheid is dan om toezicht te houden op de regionale overheden.
- ad 2p. Het is moeilijk aan te geven waardoor dit effect precies versterkt kan worden. Het is bij private financiering altijd belangrijk dat de private partij financieel voordeel kan halen uit het project. De centrale overheid zou er door het nemen van bepaalde (belasting)maatregelen voor kunnen zorgen dat een private partij makkelijker dat financiële voordeel kan halen.
- ad 3p. Het effect van deze factor kan worden versterkt door nog meer projecten uit te laten voeren door regionale overheden. Zo zou het beheer van een rijksweg met een duidelijke regionale functie overgeheveld kunnen worden naar een regionale overheid. Alleen projecten met een duidelijke nationale uitstraling zouden dan onder de verantwoordelijkheid van het rijk komen te vallen.



Literatuur

- Bainster, D. (2002), *Transport planning 2e edition*, Spon Press, London UK
- BRU (Bestuursregio Utrecht) (2004), *Regionaal Verkeers en Vervoersplan 2005-2015*, Utrecht
- Dios, J. De, L.G. Willumsen (2002), *Modelling Transport, Third Edition*, John Wiley & Sons, Chichester
- Ferguson, E. (2000), *Travel demand management and public policy*, Ashgate, London UK
- Fleurke, F. (1997), *Decentraliseren met beleid*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Gem. Utrecht (Gemeente Utrecht) (2001), *Noordelijke Randweg Utrecht Verkend*, Dienst Stadsontwikkeling, Utrecht.
- Healy, P. (1997), *Collaborative planning, shaping places in fragmented societies*, MacMillan press
- Hobma, F.A.M. (2000), *Rijkswegen en ruimtelijke ordening : planologische inpassing van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten*, Eburon, Delft
- Hoeflaak, H., H.A.P. Zinger (1992), *Externe integratie in de ruimtelijke ordening*, Stedenbouw en Volkshuisvesting, nr.6 pp. 10-15
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2004), www.ipo.nl, Geraadpleegd mei 2004.
- Luteijn, D. (2003), *Beweging door samenwerking, commissie mobiliteitsmarkt A4 eindrapport*, Lindenbaum Grafimedia, Den Haag
- Marlet, G., J. Poort (2003), *Van CentrAal naar Beter, Perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur*, NYVER forum for economic research, Breukelen
- Min. V en W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1997), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, Coördinatiepunt Beheersing Infrastructuur Programma's, Den Haag
- Min. V en W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2001), *Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Min. V en W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004), *Ruimte voor de regio, Regionaal verkeer en vervoer: beslissen én betalen in één hand*, Dictoraat Generaal Personenvervoer, Den Haag
- Min. V en W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004), www.minvenw.nl, Geraadpleegd mei 2004
- Ministry of Transport (1999), *International comparison of decision-making on infrastructure*, Ministry of Transport, Public works and Water management, The Hague
- Pestman, P. (2001) *In het spoor van de Betuweroute : Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*, Rozenburg, Amsterdam
- Prov. Utrecht (Provincie Utrecht) (1992), *Beleidsplan natuur en landschap provincie Utrecht*, Dienst Ruimte en Groen, Utrecht
- Prov. Utrecht (Provincie Utrecht) (2003), *Het lange termijn perspectief voor de N230*, Dienst Wegen Verkeer en Vervoer, Utrecht
- Prov. Utrecht (Provincie Utrecht) (2003), *Strategische Mobiliteitsplan Utrecht*, Dienst Wegen Verkeer en Vervoer, Utrecht
- Prov.N-H (Provincie Noord-Holland) (2003), *Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur 2003-2007*, Provincie Noord-Holland afdeling Verkeer en Vervoer, Haarlem
- Prov.Z-H (Provincie Zuid-Holland) (2003) *Meerjarenprogramma Investerings Provinciale Infrastructuur 2004-2008*, Dienst Wegen Verkeer en Vervoer, Den Haag
- Roo, G. de (2001), *Environmental planning in The Netherlands: Too good to be true, from command-and-control planning to shared governance*, Ashgate Publishing company, Burlington USA
- RWS (Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland) (2001), *Noordelijke Randweg Haagse Regio, bereikbaar, leefbaar, herkenbaar*, RWS Zuid-Holland, Provincie Zuid-Holland, Gemeente Den Haag



- Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Elsevier bedrijfsinformatie bv., Den Haag
- Teisman, G.R. (2001), *Besluitvorming en Ruimtelijke Procesmanagement*, Uitgeverij Edubron, Delft
- Teisman, G.R., R.E.C.M. van der Heijden (1999), *Rondom Bestuur en Infrastructuur, studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, The Netherlands TRAIL Research School, Delft
- Wolff, H.W. van der (1995), *Samenwerking met marktpartijen bij Vinex-bouwlocaties Ypenburg, Delft*, Faculteit Geodesie, Delft
- Woltjer, J. (2000), *Consensus Planning, The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Aldershot: Ashgate
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1994), *Besluiten over grote projecten*, Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag