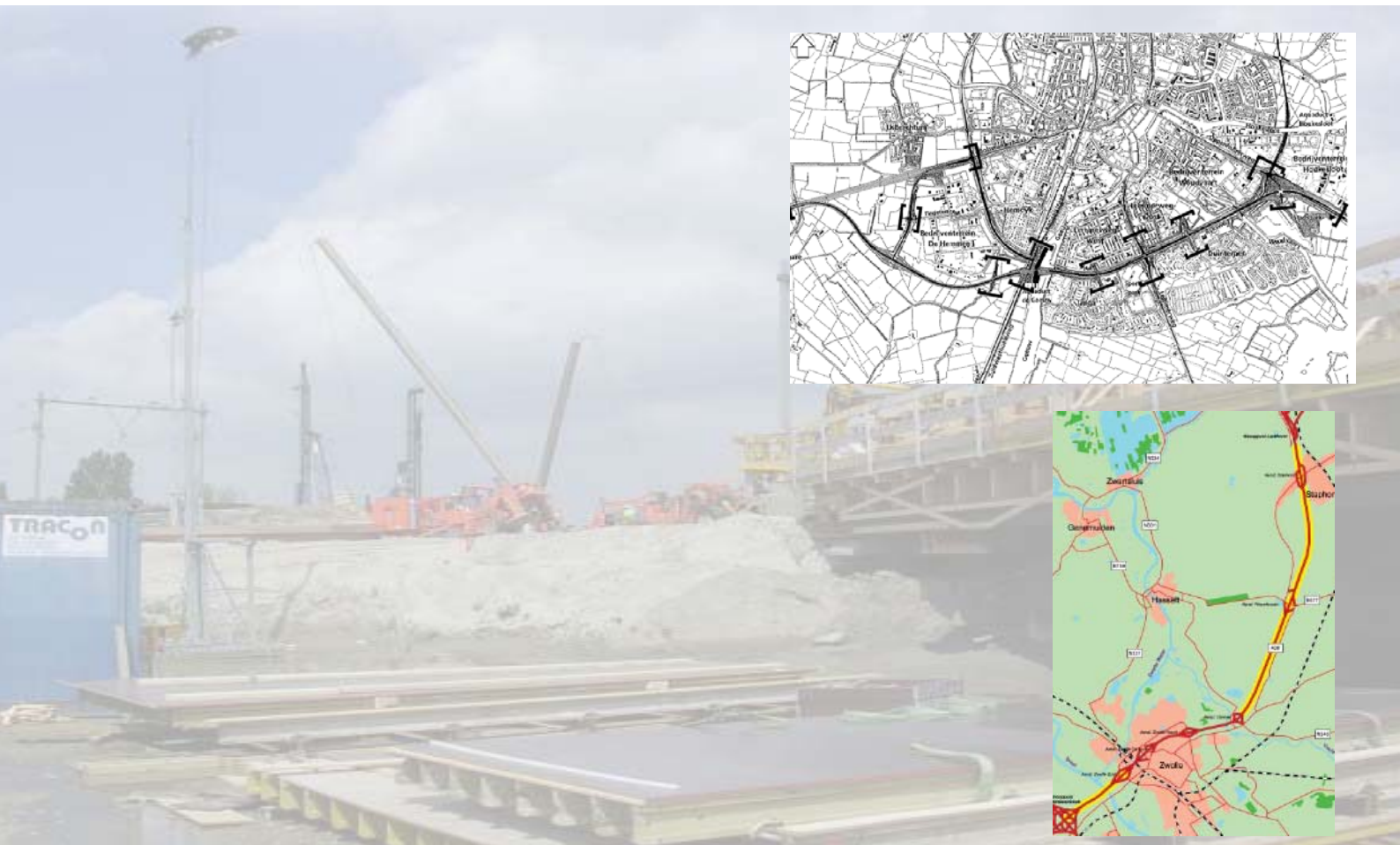


Planonzekerheden en Optimisme bij Weginfrastructuurprojecten

Een onderzoek naar de rol van optimisme en de beheersing van planonzekerheden bij de planning van weginfrastructuurprojecten.



Jelmer Kloosterman
1423037
Master Environmental and Infrastructure Planning
Begeleider: Rob de Boer
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
1 augustus 2006

Planonzekerheden en Optimisme bij Weginfrastructuurprojecten

Een onderzoek naar de rol van optimisme en de beheersing van planonzekerheden
bij de planning van weginfrastructuurprojecten.

Master thesis

Voorwoord

Deze scriptie is de laatste fase van de Master Environmental and Infrastructure Planning (EIP). Ik heb dit ervaren als een leerzame afsluiting van de Master EIP. Met veel plezier heb ik deze studie naar de onzekerheden en optimisme bij de planning van infrastructuur uitgevoerd. Naast het bestuderen van en kennis opdoen over onzekerheden bij de planning van infrastructuurprojecten, heb ik het schrijven van deze scriptie en het doen van onderzoek ervaren als een bijzonder leerzaam proces.

Uiteraard wil ik een aantal personen bedanken. Dit is mijn begeleider van de universiteit Rob de Boer. Rob, ik wil je bedanken dat je mij mijn eigen ontdekkingsreis hebt laten doen. Maar op momenten dat ik graag feedback wilde, stond je altijd (snel) klaar. Ik hoop dat onze wegen elkaar nog eens kruisen in onze 'nieuwe' werkvelden. Verder wil ik bedanken Roel Nijsten van het Tracé/m.e.r.-centrum van Rijkswaterstaat voor het meedenken en meelesen met mijn scriptie. Ook wil ik bedanken alle project- en programmamanagers die hebben meegewerkt met de interviews. Verder wil ik Anne-Marie bedanken voor de taal- en schrijfadviezen.

Nogmaals dank!

's-Hertogenbosch, augustus 2006

Jelmer Bertus Kloosterman.

Inhoudsopgave

Lijst met Figuren	ii
Lijst met tabellen.....	iii
Samenvatting.....	iv
1. Inleiding	1
1.1 Een kleine geschiedenis.....	1
1.2 Aanleiding voor dit onderzoek	2
1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag	2
1.4 Onderzoeksopzet en leeswijzer	3
2. Aanzet tot onderzoek naar planonzekerheden en optimisme.....	5
2.1 Noodzaak van kostenbeheersing en onderzoek	5
2.2 Onderzoek wereldwijd	5
2.3 Onderzoek in Nederland	7
2.4 Afronding	9
3. De theorie: infrastructuurplanning en onzekerheden	11
3.1 Planningsystematiek	11
3.2 Soorten onzekerheden	12
3.3 Oorzaken van kostenoverschrijding in de theorie	14
3.3.1 Verandering van de scope.....	14
3.3.2 Technische innovatie	16
3.3.3 Aanbestedingen en PPS	17
3.3.4 Ramingsproblemen.....	17
3.4 Afronding	19
4. De theorie: optimisme en doorlooptijden	20
4.1 Optimisme	20
4.2 Doorlooptijden en planonzekerheden	23
4.3 Afronding	24
5. Het theoretisch kader: planonzekerheden	25
5.1 Onzekerheden en risico's	25
5.2 Componenten van onzekerheden	26
5.3 Het onzekerheidsmodel	27
5.4 Afronding	31
6. De praktijk: omgaan met optimisme en planonzekerheden	32
6.1 Casestudies	32
6.2 Opbouw casestudie	33
6.3.1 A7 Sneek.....	34
6.3.2. A28 Zwolle – Meppel	38
6.3.3 A4 Delft – Schiedam	41
6.3.4 Case N470.....	44
6.3.5 N773 Enschede – Oldenzaal	48
7. Conclusies en aanbevelingen	51
7.1 De basis van kostenbeheersing	51
7.2 De beheersing van planonzekerheden.....	52
Bijlage I tot en met VII	60

Lijst met Figuren

Figuur 1: onderzoeksopzet	4
Figuur 2: onderzoek Flyvbjerg e.a. Tracé Besluit tot en met de realisatie	6
Figuur 3: fasen bij infrastructuurplanning en wettelijke beslismomenten	11
Figuur 4: projectfasen en onzekerheden	14
Figuur 5: budgetontwikkeling tijdens de verkenningsfase en planstudiefase	15
Figuur 6: budgetontwikkeling tijdens de realisatiefase	18
Figuur 7: optimisme	20
Figuur 8: verloop van optimism bias gedurende de projectcyclus in Engeland	23
Figuur 9: het verband tussen onzekerheid en risico	26
Figuur 10. componenten van onzekerheden	28
Figuur 11: weinig en veel onzekerheid	28
Figuur 12. kwadranten in het onzekerheidsmodel	29
Figuur 13: voorbeeld scopewijzigingen en optimisme	30
Figuur 14: het onzekerheidsmodel	31
Figuur 15: het onzekerheidsmodel (praktijk)	33
Figuur 16: A7 Sneek	34
Figuur 17: onzekerheden Sneek A7	37
Figuur 18: A28 Zwolle – Meppel	38
Figuur 19: onzekerheid A28 Zwolle - Meppel	39
Figuur 20: A4 Delft – Schiedam	41
Figuur 21: onzekerheden A4 Delft - Schiedam	43
Figuur 22: N470	44
Figuur 23: onzekerheden N470	46
Figuur 24: N773 Enschede – Oldenzaal	48
Figuur 25: onzekerheden N773	50
Figuur 26: onzekerheidsmodel	53

Lijst met tabellen

Tabel 1: kostenoverschrijding wereldwijd	6
Tabel 2: actoren met of zonder belang bij optimisme	22
Tabel 3: procedure A7 Sneek	34
Tabel 4: Versobering A7 Sneek	35
Tabel 5: budget A7 Sneek	35
Tabel 6: verschillende onzekerheden A7 Sneek	37
Tabel 7: procedure A28 Zwolle – Meppel	38
Tabel 8: kosten alternatieven A28 Zwolle – Meppel	39
Tabel 9: overzicht onzekerheden A28 Zwolle – Meppel	40
Tabel 10: procedure A4 Delft – Schiedam	41
Tabel 11, kosten voor de weg + inpassingmaatregelen	42
Tabel 12: overzicht onzekerheden A4 Delft – Schiedam	43
Tabel 13: procedure N470	44
Tabel 14: Budget N470	45
Tabel 15: overzicht onzekerheden N470	47
Tabel 16: procedure N773	48
Tabel 17: overzicht onzekerheden N773	50

Samenvatting

Kostenoverschrijdingen en onzekerheden spelen al sinds jaar en dag een grote rol bij de planning van infrastructuurprojecten. Toch is hier nog maar relatief weinig over bekend. Het is een onderwerp dat in Nederland maar ook wereldwijd controversieel is en waar bij voorkeur niet te veel onderzoek naar wordt gedaan. Kostenoverschrijding zorgt voor een verkeerde allocatie van overheidsgelden. Bij de besteding en herverdeling van dit geld zou gestreefd moeten worden naar een zo goed mogelijke en eerlijke verdeling van dit geld. Maar dit gebeurt niet als projecten onverwacht duurder worden. Het is daarom opmerkelijk te noemen dat er geen overzicht is van alle projecten die goedkoper of duurder uitvallen. Er is weinig bekend over het kostenverloop van infrastructuurprojecten. Bij geen enkel Nederlands onderzoek is gekeken naar groepen projecten en de gemiddelde kostenoverschrijding of – onderschatting. Verder is niet bekend hoe vaak kostenoverschrijding voorkomt en hoe hoog kostenoverschrijdingen zijn. Ook is niet bekend of kostenoverschrijding vaker voorkomt bij kleine of bij grote projecten. Deze informatie is noodzakelijk om goed op de problematiek te kunnen inspelen.

Dit onderzoek richt zich niet zozeer op het kostenverloop, maar op de planonzekerheden en optimisme die kostenverandering of onderschattingen teweeg brengen, bij de planning van weginfrastructuurprojecten. De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te geven in de invloed van planonzekerheden en optimisme op de planning van weginfrastructuurprojecten. Het uiteindelijke doel is om beter en bewuster met planonzekerheden en optimisme om te gaan.

De centrale onderzoeksvraag is de volgende:

Op welke manier kan er bewuster met optimisme en planonzekerheden worden omgegaan en hoe kunnen planonzekerheden beter worden beheerst?

De theorie

Optimisme

Uit een theoretische verkenning is gebleken dat het op korte termijn lonend kan zijn om de raming voor een project laag in te zetten, oftewel om het te positief in te schatten, om een project haalbaar te maken. Op langere termijn leidt optimisme tot continue druk op de scope en vaak ook tot vertraging of versobering van (andere) projecten. Hierdoor kan een project in een negatieve spiraal terecht komen. De gevolgen van optimisme kunnen het hele project doorwerken, terwijl de oorzaak in de verkenning- of planstudiefase ligt. Door optimistisch te ramen is er weinig of geen ruimte voor tegenslagen en onzekerheden. De basis van kostenbeheersing en beheersing van onzekerheden ligt bij het reëel inschatten van kostenramingen en tijdsplanningen. Dit klinkt simpel, maar het probleem is dat niet iedereen belang heeft bij een reële kostenraming.

Planonzekerheden

De planonzekerheden die in het theoriegedeelte zijn onderscheiden zijn: eisen vanuit de politiek, maatschappelijke ontwikkelingen, verandering van beleid en regelgeving, bestuurlijke complicaties en optimisme. Om de planonzekerheden beter beheersbaar te maken is een onzekerheidsmodel gemaakt om de onzekerheden in te plaatsen. De bedoeling van het model is om te kijken of onzekerheden kunnen worden *voorspeld* en/of kunnen worden *beïnvloed* om ze zo beter beheersbaar te maken. Dit model biedt geen kant-en-klare oplossing, maar geeft een richting aan om in te denken. Deze benadering is anders dan vele andere benaderingen, omdat niet wordt geprobeerd een kwantitatieve waarde aan de onzekerheid te geven.

De praktijk

In het praktijkgedeelte is gekeken naar vijf casussen om zo een beeld te krijgen van de planonzekerheden in de praktijk. Het doel is te kijken hoe planonzekerheden beter beheerst kunnen worden door ze te voorspellen en/of te beïnvloeden. Er moet rekening mee worden gehouden dat de beheersing van onzekerheden een dynamisch proces is, dat elke keer weer anders is. Er zijn dus geen standaardoplossingen. Er volgen nu enkele bevindingen en aanbevelingen uit het rapport.

Optimisme en kostenonderschatting

Uit het praktijkgedeelte is ook gebleken dat optimisme in de vorm van kostenonderschatting voorkomt bij projecten. Bij projecten waar van kostenonderschatting sprake is, is veel vertraging opgelopen en werd de scope meerdere malen aangepast. Verder is het opmerkelijk dat bij deze projecten al vanaf het beging sprake is van een taakstellend budget (wat in veel gevallen ook een vorm van optimisme is). Er is dus niet gewerkt met een raming en trefzekerheden. Vooral op bestuurlijk niveau en in de politiek lijkt een behoefte te zijn aan taakstellende budgetten en duidelijkheid.

Maatschappelijke ontwikkeling en draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak is erg belangrijk voor het slagen van een project. Daarom is het belangrijk het verwachte draagvlak te voorspellen en zo nodig te beïnvloeden. Het maatschappelijk draagvlak is vaak te voorspellen door te kijken naar de invloed van het project op de omgeving. Projecten met veel invloed op de leefomgeving hebben vaak veel maatschappelijke tegenstand. Een voorbeeld van succesvol *beïnvloeden* is door niet alleen te focussen op het aanleggen van een weg, maar op de ontwikkeling van een heel gebied, dus door het hele gebied een kwaliteitsimpuls te geven. Ook is het zo dat de maatschappelijke ontwikkeling niet stil staat, en daardoor dynamisch is. Het is daardoor goed mogelijk dat het draagvlak tijdens het project verandert. Daarom zijn korte doorlooptijden ook erg bij de beheersing van onzekerheden.

Bestuurlijke complicaties (draagvlak) en eisen uit de politiek

Bij een gebrek aan bestuurlijk draagvlak ontstaan veel onzekerheden. Als er bijvoorbeeld op regionaal bestuursniveau veel bestuurlijk draagvlak is voor een project maar op centraal niveau niet, dan moet er gekeken worden naar de mogelijkheden om een project over te dragen naar een bestuursniveau waar wel draagvlak is. De verschillende bestuurslagen bieden juist een kans om projecten bestuurlijk haalbaar te maken.

1. Inleiding

1.1 Een kleine geschiedenis

In 1818 werden de kosten voor het Groot Noordhollandsch kanaal door Jan Blanken Janszn¹, de Inspecteur-generaal van de Waterstaat, bij de eerste raming geraamd op fl.4 miljoen. Het plan was om een kanaal te graven van Amsterdam naar Den Helder. Amsterdam was echter niet bereid om mee te werken aan het plan. Gevreesd werd dat schepen in Den Helder zouden gaan lossen en dat dit zou zorgen voor grote verliezen voor de hoofdstad (Borger 1976; Heezik 1994). Amsterdam toonde in 1819 alsnog bereidheid om mee te werken aan het Groot Noordhollandsch kanaal op voorwaarde dat aan een aantal eisen werd voldaan. Er werd overeengekomen dat Amsterdam beter toegankelijk zou worden voor grote koopvaarders, door het kanaal geschikt te maken voor grote schepen. Hierdoor konden de schepen in één keer naar Amsterdam varen zonder over te hoeven laden. Omdat deze verandering kosten met zich mee zou brengen, was een deel van de overeenkomst dat Amsterdam garant zou staan voor de rente en aflossing van fl. 1 miljoen van het plan (Borger 1976, Sprenger 1976). Tijdens de realisatie van het kanaal werden er meerdere veranderingen aangebracht ten opzichte van het oorspronkelijke plan, zoals een tracéwijziging bij Alkmaar en de aanleg van dubbele schutsluizen en een watermolen in de polder. Deze veranderingen zorgden voor een groter verschil met de oorspronkelijke kostenraming (Heezik 1994).

Tijdens de realisatiefase werd er alles wat binnen het bereik lag van koning Willem I aan gedaan om de kosten zo laag mogelijk te houden². Begrotingen werden uitsluitend goed gekeurd indien het niet mogelijk was om de kosten op enige wijze te reduceren. De koning startte in 1819 met de aanbestedingen en besteedde zelf de werken aan. Vele malen werd het werk niet gegund omdat de vraagprijzen van de aannemers tot wel tweemaal hoger lagen dan geraamd in de begroting van Blanken (Sprenger 1976). Hierdoor schreven grote aannemers niet in of werd het werk niet aan hen gegund. Het gevolg daarvan was dat het werk naar kleinere en mindere kapitaalkrachtige aannemers ging. Die op hun beurt, om het project rendabel te houden, de lonen zeer laag hielden. De lage lonen mondten weer uit in massale arbeidsconflicten tijdens de realisatie van het project. De arbeidsconflicten leidden in sommige gevallen zelfs tot moord en doodslag. In het jaar 1823 werd aannemer Gerrit Huijskens vermoord, nadat hij eerst zelf twee werknemers had vermoord (Sprenger 1976; Heezik 1996). Eind 1825 werd het kanaal gerealiseerd en het was destijds het grootste scheepvaartkanaal van Europa. Ondanks de extreme kostenbeheersing van Koning Willem I tijdens de realisatiefase werden de kosten behoorlijk overschreden. De feitelijke kosten verschillen per onderzoek maar liggen tussen de fl. 11 en fl. 12,5 miljoen en zijn daarmee vele malen hoger dan de geraamde kosten van fl. 4 miljoen (Sprenger 1976; Heezik 1994)³. De overschrijding ligt daarmee ergens tussen 175% en 213%. Het grootste deel van de overschrijding is te verklaren door wijzigingen in het project in de beginfase van de planning. Het Noordhollandsch Kanaal is wel een extreem voorbeeld uit die tijd. Over het algemeen kan gezegd worden dat de waterstaatingenieurs de kosten van het aanleggen van een kanaal heel behoorlijk konden ramen (Filarski 1995). Grote overschrijdingen traden met name op door technische complicaties of veranderingen van het project (Heezik 1996; Filarski 1995).

¹ Jan Blanken Janszn was Inspecteur-Generaal van De Waterstaat van 1808 tot 1826 (Heezik 1994)

² Koning Willem I regeerde het Koninkrijk der Nederlanden, eerst als soeverein vorst en later als koning, van 1814 tot 1840 (Rijksmuseum 2005). Door het aanleggen van vele kanalen tijdens zijn regeerperiode kreeg hij de bijnaam Kanalen-Koning (Heezik 1994)

³ Bij deze vergelijking is geld ontwaarding (inflatie) niet is meegenomen.

1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

Sinds de jaren tachtig is er in toenemende mate politieke en maatschappelijke belangstelling voor de overschrijding van geraamde kosten door de feitelijke kosten bij infrastructuurprojecten. De belangstelling voor het kostenverloop bij infrastructuurprojecten in het algemeen is ondermeer ontstaan door de kostenoverschrijding bij de Deltawerken⁴ in de jaren tachtig van deze eeuw en eind jaren negentig door twee grote infrastructuurprojecten de HSL-Zuid en de Betuwelijn (Parlement 2005). Bij deze twee projecten werden de geraamde kosten voortdurend overschreden door de feitelijke kosten. Een derde project dat onlangs in de belangstelling is komen te staan is de Noord/Zuidlijn, de nieuwe metroverbinding onder Amsterdam. Sinds de start van het project in 1996 zijn de feitelijke kosten al bijna verdubbeld ten opzichte van de geraamde kosten tot 1,6 miljard euro (Verkeerskunde 2005). Voor kostenstijging bij weginfrastructuurprojecten was met name eind jaren tachtig en begin jaren negentig veel interesse. Dit kwam door de forse stijging van de ramingen van de hoofdwegennetprojecten in het Bereikbaarheidsplan Randstad (1989). Daarna is de interesse voor kostenstijgingen bij weginfrastructuurprojecten minder geworden.

Ondanks dat het verschijnsel van kostenoverschrijding, zoals in het voorbeeld over het Groot Noordhollandsch Kanaal is beschreven, zich al voordoet vanaf de oorsprong van De Waterstaat als overheidsdienst (1798), is er in Nederland tot de jaren '90 van de twintigste eeuw niet of nauwelijks onderzoek gedaan naar het kostenverloop van infrastructuurprojecten (Heezik 1994). Met name systematisch onderzoek naar: (1) het verschil tussen de eerste ramingen en de feitelijke kosten en (2) de frequentie van onder- of overschatting zijn verwaarloosde onderdelen bij de studie van infrastructuurplanning (Nijkamp & Ubbels 1999). In de jaren '90 is wel onderzoek gedaan naar de oorzaken van kostenoverschrijding bij de planning van infrastructuur maar dat was voornamelijk verkennend onderzoek of bedoeld voor discussie. Deze onderzoeken zijn vaak op basis van casestudies gedaan, waarbij bij een aantal onderzoeken dezelfde casussen zijn gebruikt. Op basis van deze onderzoeken zijn uitspraken gedaan over mogelijke oorzaken van kostenoverschrijding en over hoe het waarschijnlijk beter kan. Er zijn voornamelijk onderzoeksrapporten gepubliceerd over hoe het zou moeten zijn en niet over hoe het is (TMC 2003). Pas in de beginjaren van de eenentwintigste eeuw is er door de Deense professor Flyvbjerg e.a. onderzoek gedaan waarin is aangetoond dat er bij infrastructuurprojecten wereldwijd systematische overschrijding plaatsvindt van de geraamde kosten ten opzichte van de feitelijke kosten. Dit toonaangevende onderzoek heeft veel verassende resultaten opgeleverd. Naar aanleiding van de kostenstijgingen bij de HSL-Zuid en de Betuwelijn is in 2003 een parlementair onderzoek verricht door de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI). Zowel door de onderzoeken van Flyvbjerg en door het onderzoek van de TCI is de wereld van de planners wakker geschud. Het is duidelijk geworden dat bepaalde dingen anders moeten. Alleen is de vraag: wat moet er anders? Of hoe kan er beter en bewuster worden omgegaan met onzekerheden tijdens de planning van infrastructuurprojecten? Dit onderzoek richt zich op de laatste vraag.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op planonzekerheden en optimisme bij de planning van weginfrastructuurprojecten. De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te geven in de invloed van planonzekerheden en optimisme op de planning van weginfrastructuurprojecten. Het uiteindelijke doel is om beter en bewuster met planonzekerheden en optimisme om te gaan.

⁴ Zie ook Goemans & Smit 1984

De centrale onderzoeksvraag is de volgende:

Op welke manier kan er bewuster met optimisme en planonzekerheden worden omgegaan en hoe kunnen planonzekerheden beter worden beheerst?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden een aantal deelvragen gesteld. Dit zijn de volgende:

1. Wat is het nut en de noodzaak van onderzoek naar planonzekerheden en optimisme? (hoofdstuk 2)
2. Wat voor planonzekerheden zijn er in de theorie? (hoofdstuk 3)
3. Wat is de invloed van optimisme en tijd op planonzekerheden? (hoofdstuk 4)
4. Uit welke componenten bestaan planonzekerheden? (hoofdstuk 5)
5. Welke planonzekerheden zijn er in de praktijk en hoe wordt hiermee omgegaan? (hoofdstuk 6)

1.4 Onderzoeksopzet en leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit vier delen.

Deel 1 (hoofdstuk 1 en 2)

In het eerste deel wordt de aanleiding van dit onderzoek beschreven en wordt inzicht gegeven in het nut en de noodzaak van onderzoek naar onzekerheden. Ook wordt er een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen van onderzoek naar onzekerheden, zowel wereldwijd als in Nederland.

Deel 2 (hoofdstuk 3, 4 en 5)

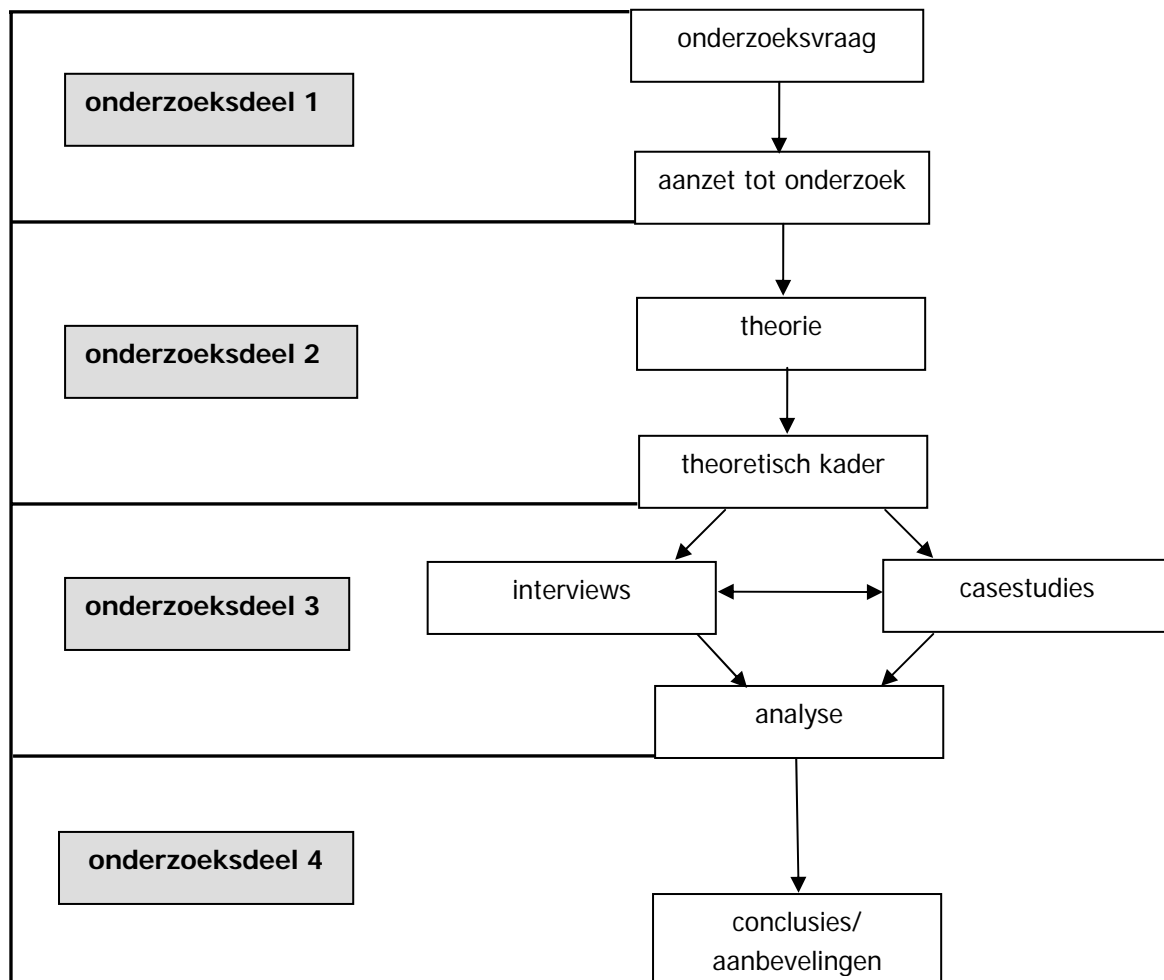
Het tweede deel bestaat uit theoretische verkenning en een theoretisch kader. In de theoretische verkenning (hoofdstuk 3, 4) wordt de planningssystematiek van infrastructuurprojecten uiteengezet. Verder worden verschillende soorten onzekerheden beschreven. Aan de hand van verschillende onderzoeken wordt een inventarisatie gemaakt van verschillende onzekerheden. Verder wordt in de theoretische verkenningen gekeken naar de invloed van tijd en optimisme op onzekerheden. Dit wordt ondermeer gedaan aan de hand van het onderzoek van Flyvbjerg e.a. (2003a/b). In het theoretische kader (hoofdstuk 5) wordt beschreven wat onzekerheid is en uit welke componenten onzekerheid bestaat. Afsluitend wordt gekeken hoe onzekerheden in theorie het beste kunnen worden beheerst.

Deel 3 (hoofdstuk 6)

Het derde deel van het onderzoek is het empirische deel. In dit deel wordt proefondervindelijk gekeken naar onzekerheden tijdens de verkenningen- en planstudiefase. Er wordt aan de hand van een vijftal cases gekeken welke onzekerheden een rol spelen tijdens de planning van een weginfrastructuurproject. De cases worden aan de hand van een documentenanalyse beschreven en als aanvulling hierop zijn interviews gehouden met de betrokken project- en programmamanagers. Uitzondering hierop is de case N470. Hierbij is gebruik gemaakt van bestaande uitgewerkte interviews.

Deel 4 (hoofdstuk 7)

In het vierde en laatste deel worden de resultaten van het tweede deel en het derde deel met elkaar vergeleken. Er wordt gekeken welke onzekerheden er in de theorie zijn. Deze worden vergeleken met de onzekerheden die zich voordoen in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag: *Op welke manier kan er bewuster met planonzekerheden worden omgegaan en hoe kunnen planonzekerheden beter worden beheerst?*



Figuur 1: onderzoeksopzet

2. Aanzet tot onderzoek naar planonzekerheden en optimisme

In dit tweede hoofdstuk wordt de aanleiding van dit onderzoek naar planonzekerheden en optimisme beschreven. Dit gebeurt aan de hand van een beschrijving over de noodzaak van kostenbeheersing bij infrastructuur (2.1). Vervolgens wordt in de tweede paragraaf ingegaan op belangrijke internationale onderzoeken (2.2). In de derde paragraaf wordt de Nederlandse situatie geschetst met betrekking tot onderzoek naar onzekerheden en kostenoverschrijding (2.3) In de afronding wordt nogmaals ingegaan op aanleiding van dit onderzoek naar planonzekerheden en optimisme(2.4).

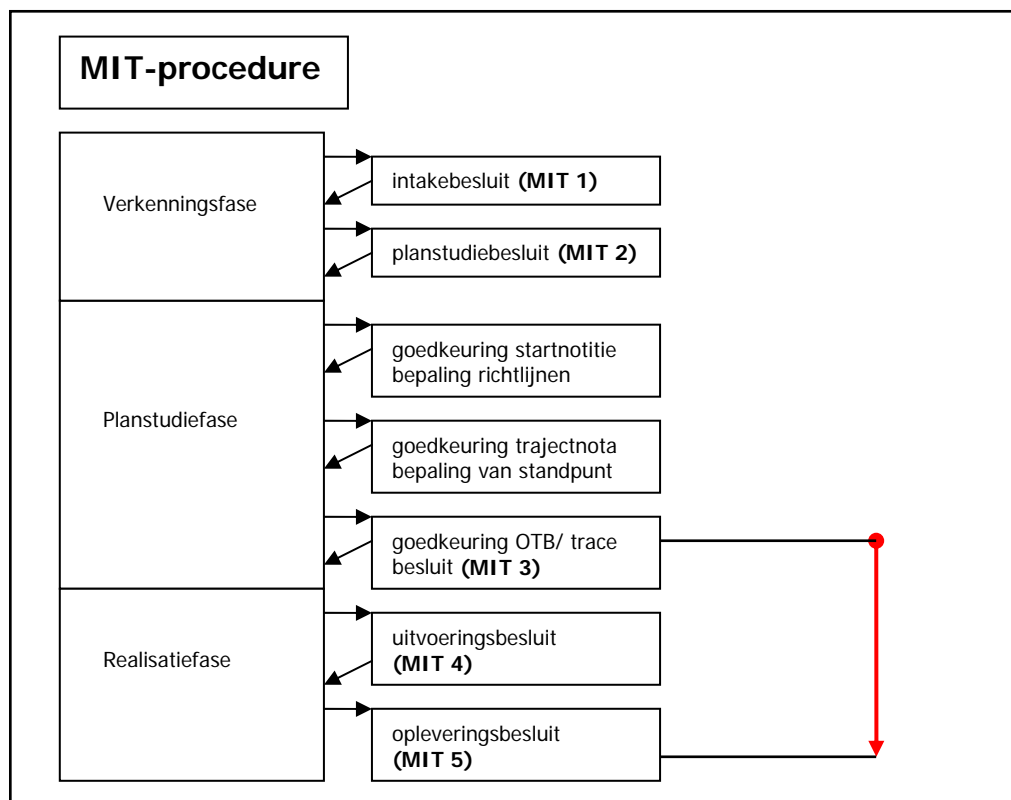
2.1 Noodzaak van kostenbeheersing en onderzoek

Kostenoverschrijding bij infrastructuurprojecten zorgt voor misallocatie van schaarse middelen oftewel een verkeerde verdeling van overheidsgeld. Geld dat aan een project wordt uitgegeven kan niet meer aan een ander project worden uitgegeven. Kostenoverschrijding kan daarom leiden tot uitstel of afstel van andere projecten of tot besparingen op andere overheidsuitgaven. Kostenoverschrijding bij kostenramingen kan behoorlijke risico's met zich meebrengen. Deze risico's worden volgens Flyvbjerg e.a (2003a) wereldwijd genegeerd en gebagatelliseerd, met nadelige gevolgen voor de sociale en economische welvaart. Risico's nemen die van tevoren berekend zijn en waar men op voorbereid is, is iets anders dan risico's te verwaarlozen of zelfs te negeren (Flyvbjerg 2003a). Deze benadering van risico's zorgt voor verliezers onder diegenen die infrastructuurprojecten financieren. Dit zijn meestal de belastingbetaler en/of de investeerders uit de private sector. Volgens Flyvbjerg e.a. moeten de verliezers of potentiële verliezers zichzelf beschermen tegen de risico's van kostenramingen.

Kostenbeheersing bij infrastructuurprojecten is een randvoorwaarde voor goede allocatie van schaarse middelen door de overheid. Onderzoek naar het kostenverloop en onzekerheden is weer noodzakelijk voor kostenbeheersing. In de volgende twee paragrafen worden belangrijke internationale en Nederlandse onderzoeken beschreven. Het betreft vooraanstaande onderzoeken van begin jaren negentig tot nu.

2.2 Onderzoek wereldwijd

Vanaf de jaren tachtig is er in toenemende mate aandacht voor kostenoverschrijding bij infrastructurale projecten. Zo hebben respectievelijk Kain (1990) en Pickrell (1992) onderzoek gedaan naar kostenoverschrijding bij spoorprojecten. Beiden concluderen dat er sprake is van systematische onderschatting van de kosten en te hoge inschattingen van de gebruikersaantallen. De conclusies van Kain en Pickrell worden getrokken op basis van spoorprojecten in de Verenigde Staten. Eind jaren negentig komen Flyvbjerg e.a. met vergelijkbare conclusies, alleen dan op basis van wereldwijd onderzoek naar kostenoverschrijding bij infrastructuurprojecten. In Nederland kreeg Flyvbjerg veel bekendheid nadat hij als specialist heeft opgetreden voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI). Flyvbjerg e.a. hebben onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van kosten vanaf het tracébesluit (MIT 3) tot en met het realisatiebesluit (MIT 5). Ondanks dat bij dit onderzoek het accent ligt op het kostenverloop vanaf het intakebesluit (MIT 1) tot en met het tracébesluit (MIT 3), zijn de uitkomsten van het onderzoek ook van belang voor dit onderzoek. De reden hiervoor is dat Flyvbjerg ingaat op de positie, de rol en de belangen van onder andere beleidsmakers, planners en projectpromotors.



Figuur 2: onderzoek Flyvbjerg e.a. Tracébesluit tot en met de realisatie (zie voor uitleg MIT-procedure paragraaf 3.1)

Het onderzoek van Flyvbjerg e.a. (2003 a/b) is van grote betekenis voor de studie naar infrastructuurplanning en heeft belangrijke resultaten opgeleverd. Flyvbjerg e.a. hebben onderzoek gedaan naar de kostenontwikkeling bij 258 infrastructuurprojecten van de laatste 70 jaar in 20 verschillende landen verdeeld over 5 continenten. Het onderzoek van Flyvbjerg is daarmee het eerste onderzoek van een dergelijke omvang en heeft een aantal resultaten verkregen met statistische significantie. Allereerst is aangetoond dat bij negen van de tien transportinfrastructuurprojecten de feitelijke kosten hoger zijn dan de geraamde kosten. Verder blijkt uit dit onderzoek dat de gemiddelde kostenoverschrijding bij spoor 45% is, bij tunnels en bruggen 24% en bij wegen 20,4%. Flyvbjerg e.a. (2003a p.81) hebben ook projecten verdeeld op geografische spreiding (zie ook tabel 1). Daaruit blijkt dat de kostenoverschrijding bij Europese wegen gemiddeld 22,4% is en in Noord-Amerika 8,4%. Bij tunnels en bruggen in Europa is de gemiddelde overschrijding van de kosten berekend op 43,4% en in Noord-Amerika op 25,7%.

	Europa		Noord-Amerika		Andere continenten	
	Aantal projecten	Gemiddelde kostenoverschrijding (%)	Aantal projecten	Gemiddelde kostenoverschrijding (%)	Aantal projecten	Gemiddelde kostenoverschrijding (%)
Spoor	23	34,2	19	40,8	16	64,6
Tunnels en bruggen	15	43,4	18	25,7	0	-
Wegen	143	22,4	24	8,4	0	-
Totaal	181	25,7	61	23,6	16	64,6

Tabel 1: kostenoverschrijding wereldwijd

Bron: Flyvbjerg e.a. (2003a)

Flyvbjerg e.a. (2003a p.86) hebben de volgende conclusies over het beleid getrokken: (a) "Er is een groot beleidsprobleem op dit dure gebied van openbaar beleid. Het probleem is het gebruiken van te positieve informatie of te wel verkeerde informatie voor projecten te rechtvaardigen"; (b) "De volharding van deze misleidende informatie over een periode van tenminste 70 jaar geeft aan dat het probleem niet wordt opgelost door er alleen op te wijzen en van de goede wil van projectpromotors en planners uit te gaan. Het probleem van verkeerde informatie is een probleem van macht en opbrengsten". Volgens Flyvbjerg moeten institutionele checks en balances worden ingezet inclusief financiële, professionele of strafrechtelijke sancties voor misleidende informatie over risico's en voor te voorziene schattingsfouten. Een andere belangrijke conclusie uit het onderzoek van Flyvbjerg is dat de oorzaken van de uiteindelijke kostenoverschrijding vaak hun grondslag hebben in het begin van het project. Verder zijn er nog algemene oorzaken van kostenoverschrijding of -onderschatting benoemd. Deze oorzaken worden beschreven in hoofdstuk 3.

Het is duidelijk dat het met enige regelmaat voorkomt dat de feitelijke kosten van een transportinfrastructuurproject hoger zijn dan de geraamde kosten. Het onderzoek van Flyvbjerg heeft zoals eerder vermeld plaats gevonden in 70 verschillende landen op 5 continenten. Daarom kunnen de uitkomsten niet worden betrokken op één land. Dit blijkt ondermeer uit een onderzoek van Odeck (2004). Odeck heeft onderzoek gedaan naar kostenoverschrijding bij wegenprojecten in Noorwegen in de periode van 1992 tot en met 1995. Het aantal onderzochte projecten is 620. Bij dit onderzoek was de gemiddelde kostenoverschrijding 7,9% bij wegen projecten. Dit is aanzienlijk lager dan de 22,4 % die in het onderzoek van Flyvbjerg e.a. is berekend over Europa.

Een aantal andere uitkomsten van Odeck zijn ook interessant. Zo blijkt uit het onderzoek dat de spreiding van kostenverloop loopt van -58 tot +183%. Het percentage projecten waarbij de feitelijke kosten hoger waren dan de geraamde kosten was 52,4%, het percentage projecten waarbij de geraamde kosten gelijk waren aan de feitelijke kosten was 12,1% en het percentage projecten waarbij de feitelijke kosten lager waren dan de geraamde kosten was 35,5%. Een belangrijke en opmerkelijke bevinding uit het onderzoek van Odeck is dat grotere projecten relatief gezien gemiddeld een lagere kostenoverschrijding hebben dan kleine projecten. Dit is opmerkelijk, omdat nogal eens aangenomen wordt dat grotere projecten ook relatief hogere kostenoverschrijdingen hebben. Zoals gezegd zeggen de internationale onderzoeken niet voldoende over de situatie in Nederland. Daarom wordt in de volgende paragraaf een aantal belangrijke Nederlandse onderzoeken beschreven.

2.3 Onderzoek in Nederland

Naar aanleiding van de zeer forse stijging van de ramingen van de hoofdwegennetprojecten in het Bereikbaarheidsplan Randstad in 1989 (RWS 1991), verschijnt in 1991 het rapport *Een Raamwerk voor Ramingen*, van het Directoraat-generaal Rijkswaterstaat. Dit rapport werd door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat Maij-Weggen⁵ ter beschikking gesteld aan de Tweede Kamer. In de brief aan de kamer bij het rapport *Een Raamwerk voor Ramingen*, vermeldt de minister het volgende:

"Samenvattend is de belangrijkste uitkomst van het rapport, dat in het algemeen Rijkswaterstaat zich voornamelijk gericht heeft op de technische kant van projecten, en te weinig oog heeft gehad voor de financiële en procedurele aspecten van de ramingen. Dit heeft ertoe geleid, dat vaak achteraf niet exact duidelijk was welke oorzaken er waren voor kostenstijgingen en waar en door wie beslissingen waren genomen tot aanpassing van een project en de bijbehorende raming. Een ander belangrijk aspect is dat er te weinig mechanismen waren, gericht op kostenbeheersing" (RWS 1991 p.4).

⁵ Mevr. J.R.H. Maij-Weggen was Minister van Verkeer en Waterstaat in het kabinet Lubbers III van 1989-1994.

Uit dit citaat blijkt dat er een cultuuromslag nodig is om effectief kosten te kunnen beheersen. Er moet meer aandacht komen voor de procedurele en financieel-economische kant van de projecten die RWS uitvoert. Ook een tweede citaat geeft veel informatie over het probleem van de overschrijdingen destijds.

“Ook al wordt het proces verbeterd, toch zullen maatschappelijk overleg en voortschrijding van technische eisen extra's aan projecten blijven toevoegen. Het streven naar kostenbeheersing kan eventueel kostenbesparing opleveren, maar is zeker niet voldoende om de stijging te elimineren.

Feitelijk zouden de ramingen zo opgezet moeten worden, dat zowel voor onzekerheden als voor onvoorziene posten ruimte is opgenomen. Indien deze ramingen volledig openbaar zijn, zijn daaraan echter de risico's verbonden dat hiervan een prijsopdrijvend effect uitgaat en dat het de onderhandelingspositie van Rijkswaterstaat in het bestuurlijke overleg zou ondergraven. Anderzijds betekent voortzetting van de huidige aanpak, dat er een te optimistische planning in de begroting staat en dat er ieder jaar gemeld moet worden dat de onvermijdelijke stijging van de ramingen leidt tot vertraging en uitstel van projecten” (RWS 1991 p.5).

Uit dit citaat blijkt dat de minister kostenbeheersing niet alleen als oplossing ziet, maar dat er ook ruimte moet komen voor onzekerheden en onvoorziene posten. Verder concludeert de minister dat indien er niets gebeurt, de kosten consequent te laag zullen worden geraamd. Uit dit onderzoek blijkt net als uit het onderzoek van Flyvbjerg dat er sprake is van te optimistische ramingen en dus eigenlijk misleidende ramingen. Het gevolg van deze te optimistische ramingen is dat andere projecten worden uitgesteld of afgelast.

De jaren nadat het rapport *Een Raamwerk voor Ramingen* is gepubliceerd blijft de discussie bestaan over de ontwikkeling van het budget, het kostenverloop en de kostenoverschrijding bij infrastructuurprojecten. Dit geldt voornamelijk bij Rijkswaterstaat en met vlaggen ook in de politieke en in de academische wereld. De conclusies beschreven in het onderzoeksrapport *Een Raamwerk voor Ramingen* zijn ondermeer aanleiding voor verder onderzoek. Voorbeelden van onderzoek zijn Heezik (1994), Goemans e.a. (1994) de werkgroep Blom e.a. (1998), Nijkamp en Ubbels (1999). Verder wordt er in 2003 onderzoek gedaan naar de aanleiding van kostenoverschrijding bij de HSL-Zuid en de Betuwelijn door Minister Peijs van Verkeer en Waterstaat (2003). Om dezelfde reden wordt naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid Hermans de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) in het leven geroepen (TK 2003). Het doel van de TCI is om lering te trekken uit de besluitvorming van de Betuwelijn en om zo te voorkomen dat infrastructurele projecten in de toekomst vele malen duurder uitvallen dan begroot.

Bij de Nederlandse onderzoeken is niet op systematische wijze onderzoek gedaan naar de mate waarin kostenonderschatting of -overschrijding voorkomt. Dat kostenoverschrijding voorkomt is duidelijk, maar door een gebrek aan, of het intern houden van ramingen, begrotingen en nacalculaties, kan niets of zeer weinig worden gezegd over de mate en hoogtes waarin kostenoverschrijding of -onderschatting voorkomt. De onderzoeken die zijn gedaan naar de overschrijdingen van kosten bij infrastructuurprojecten zijn daarom voornamelijk gebaseerd op casestudies waarbij kostenoverschrijding het geval was. Er is dus wel informatie verkregen over de oorzaken van kostenoverschrijding in specifieke gevallen. Door veel onderzoeken te vergelijken is een inventarisatie gemaakt van oorzaken die bij de onderzoeken meerdere malen naar boven zijn gekomen komen. Deze oorzaken worden in hoofdstuk 3 beschreven. Een nadeel is dat sommige

onderzoeken zijn gebaseerd op dezelfde casestudies, waardoor de kans op gelijke uitkomsten is vergroot.

Verder is bij een aantal onderzoeken een verkeerde vergelijking gemaakt. De verkeerde vergelijking is dat bedragen uit verschillende jaren met elkaar worden vergeleken zonder de bedragen aan te passen aan inflatie. Op deze manier ontstaat een vertekend beeld van de relatieve overschrijding. Deze manier van vergelijken wordt in de volgende paragraaf uitgelegd.

Appels met peren vergelijken

Een veelvoorkomende vertekenende vergelijking bij onderzoek naar het kostenverloop bij infrastructuurprojecten is het direct vergelijken van de ramingen met de feitelijke kosten, zonder de bedragen te corrigeren met inflatie. Dit is ondermeer geconstateerd door Goemans & Smits (1984); Heezik (1994); Flyvbjerg e.a. (2003a). Deze vertekenende vergelijking is bij veel onderzoeken gemaakt, zowel bij onderzoeken op nationaal niveau als internationaal niveau. Een internationaal voorbeeld hiervan is het onderzoek van Merewitz in de jaren '70. Merewitz heeft infrastructuurprojecten in San Francisco vergeleken met elkaar zonder de data aan te passen aan inflatie, terwijl de projecten uit verschillende jaren afkomstig waren en de projecten verschillende doorlooptijden hadden (Flyvbjerg e.a. 2003a). Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van de werkelijke kosten van de projecten. Een nationaal voorbeeld is de Oosterscheldewerken. De Oosterscheldewerken zorgden in de jaren '80 voor behoorlijke commotie omdat de kosten steeds bleven stijgen. Bij de vergelijkingen van die tijd werd echter niet altijd een juist beeld weergegeven. Bij het Oosterscheldeproject werden de kosten in 1976 geraamd op fl. 4.987 miljoen. Acht jaar later werden de kosten geraamd op fl. 7.859 miljoen. De feitelijke kosten liggen in de buurt van de raming in 1984. Daarmee ligt de raming uit 1984 ruim fl. 2.800 miljoen hoger dan de raming uit 1976, dit zou betekenen dat de kostenoverschrijding rond de 57% ligt. Indien de raming van 1976 gecorrigeerd wordt voor inflatie en prijsstijgingen dan zou de kostenoverschrijding fl. 975 miljoen zijn en daarmee ligt de kostenoverschrijding rond de 15%, zoals geconstateerd door Goemans & Smits (1984) en Heezik (1994).

In het onderzoeksrapport *200 jaar ramingen bij Rijkswaterstaat; een verkenning* is bij de vergelijking van de geraamde met de feitelijke kosten ook geen inflatiecorrectie toegepast. In de conclusie van dit rapport wordt het volgende gezegd over inflatie: "*In de twintigste eeuw hebben de perioden van prijsstijging veel vaker plaatsgevonden dan perioden van prijsdaling. Hierdoor was de prijsinflatie bij vrijwel elk project uit deze eeuw van grote betekenis op de ontwikkeling van de (geraamde) kosten. Het gevolg hiervan is dat er een aanmerkelijk vertekend beeld ontstaat over de kostenontwikkeling van de waterstaatsprojecten. Als de (eerste) ramingen gecorrigeerd worden voor geldontwaarding die optrad in de periode waarover het project zich uitstrekte dan zou een belangrijk deel van de stijging van de ramingen uitgeschakeld kunnen worden*" (Heezik 1994 p.80). Door de bedragen niet te corrigeren met inflatie wordt er een vertekend beeld van de werkelijke kostenoverschrijding weergegeven. Er kunnen echter wel uitspraken gedaan worden over de ontwikkeling van het budget, omdat het dan om bedragen gaat die op een bepaald moment binnen komen of moeten worden voldaan (uitgaven). Er moet daarom bij onderzoek onderscheid gemaakt worden tussen de ontwikkeling van de werkelijke kosten en de ontwikkeling van het budget. Bij onderzoek naar budgetontwikkeling hoeven de bedragen niet met inflatie te worden gecorrigeerd, omdat inflatie deel uitmaakt van het budget. Bij onderzoek naar het kostenverloop moet dit wel, omdat het dan om de werkelijke kosten gaat.

2.4 Afronding

Uit onderzoek van Flyvbjerg e.a. (2003a) is gebleken dat de gemiddelde kostenoverschrijding bij weginfrastructuurprojecten in de Verenigde Staten 8,4% is en in Europa 22,4%. Uit onderzoek van

Odeck (2004) blijkt dat de gemiddelde kostenoverschrijding bij wegenprojecten in Noorwegen 7,9% is. De variatie van deze getallen toont aan dat op basis van de internationale onderzoeken niets gezegd kan worden over de gemiddelde kostenoverschrijding in Nederland. Hierdoor kan het nut en de noodzaak van kostenbeheersing minder duidelijk worden aangetoond. In Nederland is tot op heden geen systematisch onderzoek verricht naar hoe vaak kostenoverschrijding en kostenonderschatting plaatsvindt en wat relatief de meest voorkomende oorzaken van kostenoverschrijding zijn. Er is wel onderzoek gedaan door middel van casestudies waarbij al kostenoverschrijding in het spel was. Door het bestuderen van de verschillende casestudies is geprobeerd een beeld te krijgen van de oorzaken van kostenoverschrijding.

Belangrijke conclusies uit de onderzoeken van Rijkswaterstaat (1991) en Flyvbjerg e.a. (2003a/b) zijn dat bij kostenbeheersing niet alleen moet worden gekeken naar onzekerheden, maar juist ook naar het proces van optimisme of misleidende informatie, macht en politiek. Verder is in het verleden door het niet corrigeren van data voor inflatie bij een groot aantal projecten een vertekend beeld gegeven over de werkelijke kosten. In een aantal gevallen waren kosten na correctie van inflatie behoorlijk goed geraamd. In het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de planningsystematiek die wordt gebruikt bij de planning van weginfrastructuurprojecten en er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten onzekerheden.

3. De theorie: infrastructuurplanning en onzekerheden

In dit derde hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende fasen bij de planning van infrastructuurprojecten (3.1). Als basis daarvoor wordt de systematiek aangehouden die geldt voor tracéwet-plichtige weginfrastructuurprojecten. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt tussen 3 verschillende soorten onzekerheden uit de theorie (3.2). Daarna wordt ingegaan op verschillende oorzaken van budget- en kostenoverschrijding en deze worden weer verbonden aan de verschillende onzekerheden (3.3).

3.1 Planningssystematiek

In deze paragraaf worden de drie fasen beschreven die bij tracéwet-plichtige weginfrastructuurprojecten worden gehanteerd. De drie fasen worden beschreven zoals deze worden gebruikt in het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MIT) (zie bijlage I). Het MIT kent drie verschillende planningsfasen (zie figuur 3). Deze fasen bestaan uit verschillende (studie-) onderdelen en beslismomenten. De drie fasen zijn de verkenningenfase, de planstudiefase en de realisatiefase. Het is mogelijk dat provincies en gemeenten andere termen hanteren. Deze termen en algemene termen uit de planningliteratuur komen in deze paragraaf ook aan bod. Tijdens de rest van het rapport worden de termen uit het MIT aangehouden.

Verkenningenfase

Tijdens de verkenningenfase staat het nut en de noodzaak van een project centraal. De verkenningenfase wordt bij provinciale projecten ook wel de initiatiefase en voorbereidingsfase genoemd. De vragen die in deze fase moet worden beantwoord zijn: is er een verkeersprobleem? En voor wie is het probleem? (Priemus 2005). Dit is een erg belangrijk onderdeel bij elke beslissingsprocedure omdat in de praktijk soms oplossingen worden bedacht waar nog een probleem bij moet worden gezocht. Vervolgens wordt besloten of een project de status van voorlopige probleemerkenning krijgt. Dit heet het intakebesluit (MIT 1). Het intakebesluit is in het rapport *Besluiten over grote projecten* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) betiteld als het aanvangsbesluit (Beuckens 2005). Op basis van het intakebesluit wordt gekeken of het probleem nader bestudeerd moet worden. Verder wordt gekeken aan wat voor soort oplossingen er gedacht moet worden. Naar aanleiding van de verschillende oplossingen worden de verwachte opbrengsten en uitgaven in kaart gebracht. Omdat bij dit onderzoek alleen wordt gekeken naar het kostenverloop worden de opbrengsten buiten beschouwing gelaten. Voor de kosten wordt een indicatief investeringsbedrag vastgesteld. Op basis hiervan en op basis van de verwachte opbrengsten wordt gekeken of het probleem en de mogelijke oplossingen wel of niet verder bestudeerd moeten worden. Dit beslissingsmoment heet het planstudiebesluit (MIT 2) of projectbesluit (WRR). Als er een positief besluit wordt genomen dan gaat het project door naar de volgende fase, namelijk de planstudiefase, en wordt het probleem opgenomen in de planstudietabel van het MIT. Bij een negatief besluit is het (voorlopig) einde project (V&W 2004).

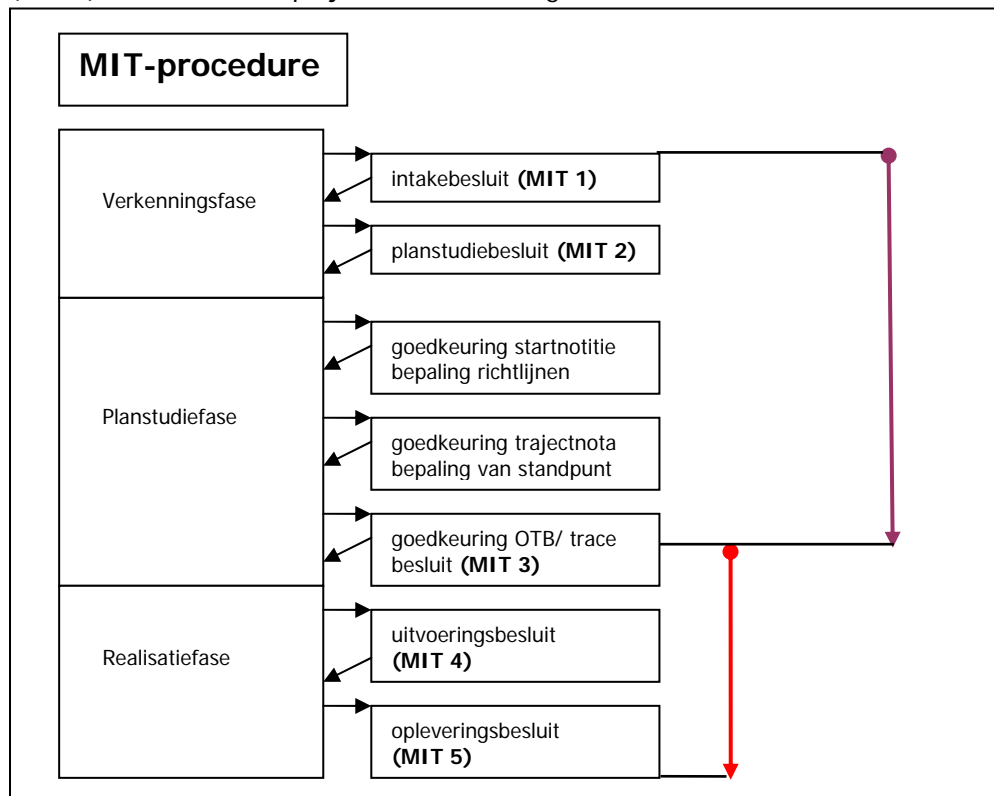
Planstudiefase

In de planstudiefase wordt uit de verschillende oplossingsrichtingen die bedacht zijn, de beste geselecteerd, mits er overeenstemming is met de verschillende actoren. De planstudiefase richt zich op de vraag wat er moet gebeuren om een verkeers- en vervoersprobleem op te lossen, en waar en hoe dit moet gebeuren: tracé- of locatiekeuze. Deze fase bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de planvorming tot en met het tracébesluit (MIT 3) of Beginselbesluit (WRR). De planstudiefase, met name het gedeelte tot het tracébesluit, is net als de verkenningfase zeer onzeker. Er staat nog weinig vast, de kosten van het project zijn onzeker en uitbreidingen en aanvullingen kunnen plaatsvinden.

Zelfs afstel van het project is goed mogelijk (Vrijling 1998). Het tweede deel is de planvorming en de voorbereiding voor de uitvoering van een project. Bij de planvorming staat eigenlijk zo goed als vast dat het project doorgaat. In dit deel van de planstudiefase wordt bedacht hoe het plan ten uitvoering moet worden gebracht. Naar aanleiding van dit studieonderdeel wordt besloten of het project definitief doorgaat dit heet het tracébesluit (TB). De planstudie wordt in sommige provincies ook wel de uitwerkingsfase genoemd (Provincie Zuid-Holland 2005b).

Realisatiefase

In de realisatiefase wordt de beslissing genomen om het project daadwerkelijk uit te gaan voeren. Dit beslismoment heet het uitvoeringsbesluit (MIT 4). Naar aanleiding van het uitvoeringsbesluit komt de vraag aan de orde wanneer het project in de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt opgenomen? Met andere woorden: wanneer kan er worden begonnen met de realisatie van een project? Bij projecten die Tracéwet-plichtig zijn, dient binnen tien jaar vanaf het tracébesluit (MIT 3) te worden begonnen met de realisatie. Het einde van de realisatiefase is het moment van oplevering (MIT 5). Dan wordt het project niet langer in het MIT vermeld.



Figuur 3: fasen bij infrastructuurplanning en wettelijke beslismomenten

3.2 Soorten onzekerheden

In de vorige paragraaf zijn de verschillende fasen bij infrastructuurplanning uiteengezet. In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeken naar kostenoverschrijding van Flyvbjerg e.a. en Odeck besproken, die zich hebben gericht op het tracébesluit (MIT 3) tot en met de realisatie (MIT 5) (zie figuur 3, rode lijn). Dit onderzoek is gericht op het begin van de planningsfase (MIT 1) tot aan het tracébesluit (MIT 3) (zie figuur 3, paarse lijn). In deze paragraaf wordt gekeken naar verschillende soorten onzekerheden die in de literatuur worden onderscheiden, om zo te kijken welke onzekerheden het meest voorkomen tussen de start van een project (MIT 1) en het tracébesluit (MIT 3).

In de literatuur worden vele soorten onzekerheden onderscheiden. Tijdens dit onderzoek wordt er rekening gehouden met drie soorten onzekerheden die kunnen zorgen voor extra kosten of

vertraging tijdens de planning van infrastructuurprojecten. Dit zijn *normale onzekerheden, planonzekerheden en bijzondere gebeurtenissen* (Rijke 1998). Er volgt nu een beschrijving van de drie verschillende onzekerheden.

Normale onzekerheden

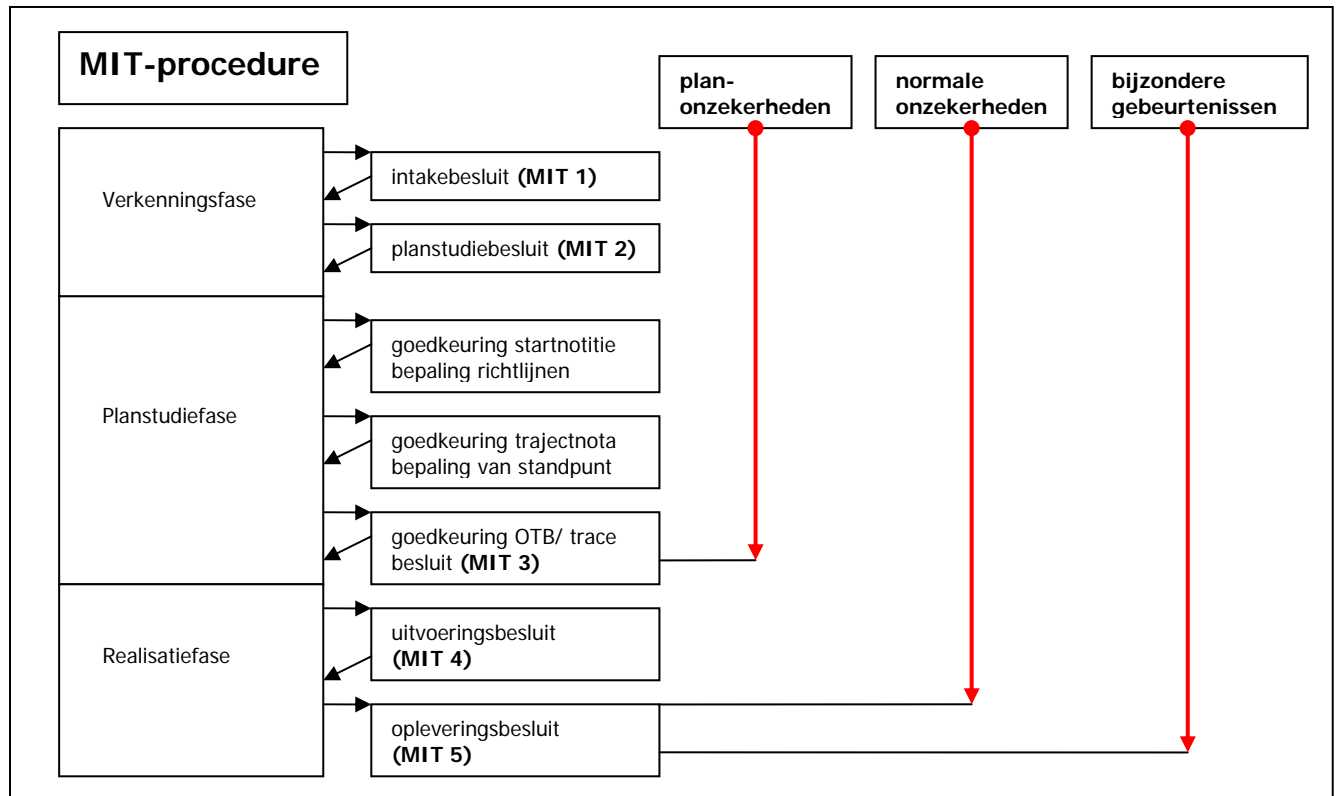
Met normale onzekerheden wordt bedoeld de mogelijke afwijking van de geraamde kosten of van de tijdsplanning van een geplande activiteit. Met geplande activiteiten wordt bedoeld dat al lang vast staat dat die activiteit gaat gebeuren. Voorbeelden hiervan zijn de aankoop van grond of de bouw van een kunstwerk. De kans dat een geplande activiteit bijvoorbeeld duurder of goedkoper uitvalt, is tijdens het gehele project aanwezig. Om deze reden worden deze onzekerheden normale onzekerheden genoemd. Normale onzekerheden vinden plaats gedurende het gehele traject maar voornamelijk tot de aanbestedingen (zie figuur 4).

Planonzekerheden

Onduidelijkheden over de scope van projecten, zoals oplossingsalternatieven, tracévarianten en ontwerpvarianten, worden planonzekerheden genoemd. Deze onzekerheden worden veroorzaakt door een groot aantal uiteenlopende factoren, zoals draagvlak, eisen van lagere overheden, eisen van organisaties zoals milieubewegingen, politieke en bestuurlijke verhoudingen, maar in theorie ook door het beschikbare budget. Planonzekerheden doen zich voornamelijk voor tijdens de verkenningfase en planstudiefase tot het tracébesluit (zie figuur 4). In het begin van de verkenningfase, bij het intakebesluit, zijn de onzekerheden het grootst en net voor het tracébesluit het kleinst. De onzekerheden zullen waarschijnlijk niet evenredig afnemen met het tijdsverloop. Hoewel de kans klein is dat planonzekerheden optreden tijdens een latere fase in het project blijft dit wel mogelijk. Zo kan een tracé in een latere periode van het project alsnog aangepast worden, of kunnen de randvoorwaarden veranderen (zie figuur 4).

Bijzondere gebeurtenissen

Onder bijzondere gebeurtenissen worden onvoorziene gebeurtenissen verstaan, oftewel gebeurtenissen waarmee bij het opstellen van de ramingen en tijdsplanningen geen rekening is gehouden. Dit zijn gebeurtenissen waar ook niet of nauwelijks rekening mee kan worden gehouden: de kans dat een dergelijke gebeurtenis zich voordoet is erg klein. Maar de gevolgen kunnen wel groot zijn en daarom is het belangrijk om hier rekening mee te houden. Tijdens de realisatiefase kunnen zich bijvoorbeeld onvoorziene gebeurtenissen voordoen zoals extreme weersomstandigheden, overstromingen of het uitbreken van een brand tijdens de bouwfase. Bijzondere of onvoorziene gebeurtenissen kunnen zich op elk moment voordoen, vanaf de verkenningfase tot en met de realisatie van een project. De kans dat een bijzondere of onvoorziene gebeurtenis zich voordoet neemt af gedurende het project, maar blijft tot aan het einde van een project bestaan.



Figuur 4: projectfasen en onzekerheden

3.3 Oorzaken van kostenoverschrijding in de theorie

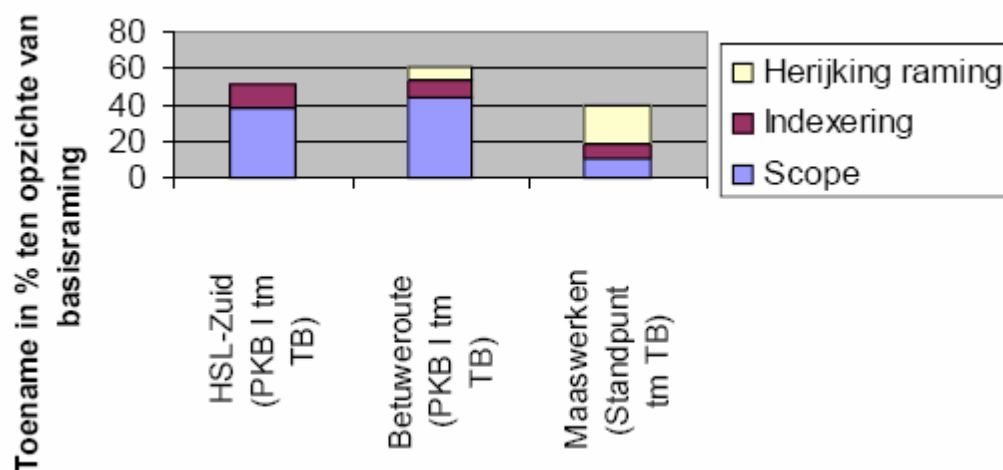
In deze paragraaf wordt gekeken naar de resultaten van verschillende onderzoeken naar kostenoverschrijding. Het is de bedoeling om te kijken welke oorzaken van kostenoverschrijding er zijn ontdekt en om deze in te delen onder één van de onzekerheden, zoals deze zijn beschreven in de vorige paragraaf.

Bij de meeste onderzoeken is alleen gekeken naar projecten waarbij kostenoverschrijding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Om deze reden vanaf deze paragraaf alleen gesproken over overschrijding en niet langer over het kostenverloop. In grote lijnen komen de genoemde oorzaken van kostenoverschrijding bij de verschillende onderzoeken en in de verschillende rapporten behoorlijk met elkaar overeen. Dit geldt ook voor de bevindingen van het internationale onderzoek van Flyvbjerg e.a. (2003). Er volgt nu een algemene beschrijving van oorzaken die zorgen voor budget- en of kostenstijgingen, achtereenvolgens wordt besproken: verandering van de scope (3.3.1), technische innovatie (3.3.2), aanbestedingen (3.3.3), ramingsproblemen (3.3.4).

3.3.1 Verandering van de scope

Bij veel onderzochte projecten is stijging en overschrijding van zowel het budget als de feitelijke kosten gelegen in de uitbreiding of verandering van een project (RWS 1991; Blom e.a. 1998; Nijkamp 1999; Peijs 2003; TCI 2004). Uitbreidingen, veranderingen van de projectopzet en extra voorzieningen worden ook wel veranderingen van de scope genoemd. Verandering van de scope komt bij veel projecten voor en vindt in veel gevallen plaats voor het tracébesluit. Op zich is dit simpel te verklaren. De scope van een project is in het begin zeer globaal en wordt steeds specifieker. Het probleem van de scopewijzigingen is dat ze een enorme invloed kunnen hebben op de kosten en tijdsplanning van een project. Daarmee is de scope een zeer onzekere factor in de verkenningen- en planstudiefase. Ook is het mogelijk dat scopewijzigingen zich voordoen na het tracébesluit en ook dan kan de impact enorm zijn. De kans dat scopewijzigingen zich voordoen voor het tracébesluit is echter vele malen groter voor het TB. Daarmee is wijziging van de scope een planonzekerheid (zie paragraaf 3.2).

Bij sommige projecten zijn de veranderingen van de scope minimaal en bij sommige zijn de veranderingen zeer extreem. Bij een aantal projecten wijzigt de scope dusdanig dat er eigenlijk sprake is van een heel ander project ten opzichte van de projectopzet tijdens de verkenningsfase. Een voorbeeld hiervan uit *Een Raamwerk voor Ramingen* is dat een plan om een weg te verbreden uiteindelijk resulteerde in een heel nieuw wegtracé. Door de verandering van het plan van wegverbreding naar een nieuw wegtracé werden de feitelijke kosten met meer dan tweehonderd procent overschreden ten opzichte van de geraamde kosten⁶ (RWS 1991). Deze stijging vond in zijn geheel plaats tijdens de planstudiefase. Andere voorbeelden van wijzigingen in de scope zijn het plaatsen van een extra fietstunnel, andere vormgeving van een project maar ook inpassingseisen ten behoeve van de leefomgeving (Blom e.a. 1998). Ook bij de Betuwelijn en de HSL-Zuid is het grootste deel van kostenstijging voor het TB veroorzaakt door verandering van de scope (Peijs 2003). Dit valt duidelijk af te lezen uit figuur 5. De oorzaken van scopewijzigingen zijn per project verschillend. De meest voorkomende oorzaken zijn maatschappelijke ontwikkelingen en aanvullende eisen van de politiek en lagere overheden. Verder zorgen verandering in de wet- en regelgeving ook voor aanpassing van de oorspronkelijke scope. Deze oorzaken worden hierna toegelicht.



Figuur 5: budgetontwikkeling tijdens de verkenningsfase en planstudiefase.

Bron: (Peijs 2003)

Eisen vanuit de politiek en van de lagere overheden

Tijdens de planstudiefase worden lagere overheden betrokken bij de planning van infrastructuurprojecten. Er worden in deze fase onderhandelingen aangegaan die moeten zorgen voor de samenwerking tussen het Rijk en de provincies en gemeenten. Tijdens de onderhandelingen worden er vaak concessies gedaan die zorgen voor veranderingen in de projectopzet zoals extra aansluitingen of extra voorzieningen (RWS 1991; Nijkamp 1999; Provincie Zuid-Holland 2005a). Deze veranderingen van de projectopzet kunnen de kwaliteit van een project verhogen. Maar ze worden in veel gevallen niet goed meegenomen in de plannings- en ramingsprocedure, waardoor tekorten ontstaan in het budget en waardoor de uiteindelijke kosten hoger uitkomen dan oorspronkelijk geraamd. Het idee dat in het begin van de jaren '90 heerste was dat er sprake was van het 'Camel nose effect', bewust klein beginnen om groot te eindigen (RWS 1991 p.68). Verder veroorzaken inpassingseisen, zoals extra aanpassingen ten behoeve van de leefbaarheid en de omgeving, een opwaartse ramingendruk. De invloed van gemeenten zal naar verwachting in de toekomst toenemen doordat gemeenten zich steeds beter bewust zijn van hun onderhandelingspositie. Dit komt ondermeer omdat beleid steeds vaker wordt gemaakt vanuit een bottom-up benadering en doordat de

⁶ Het project uit het voorbeeld betreft de A12, Zoetermeer-Oost – Gouda.

rol van de gemeente de laatste jaren verandert. Deze verandering houdt in dat de gemeente in plaats van een ordenende een ontwikkelende rol krijgt in de ruimtelijke ontwikkeling. Verder geldt voor (grotere) gemeenten dat zij vaker te maken krijgen met deelgemeenten en steeds mondigere burgers die op hun beurt meer eisen gaan stellen (Goemans e.a. 1994; Straaten 1998).

Maatschappelijke ontwikkeling

De maatschappelijke ontwikkeling zorgt vaak voor veranderingen in de projectopzet. Door de lange doorlooptijden van een project is de scope, of delen daarvan, soms achterhaald. Wat nu bijvoorbeeld een goede ruimtelijke inpassing lijkt, kan over een aantal jaren alweer achterhaald zijn (Goemans e.a. 1994). Dit geldt ook voor maatschappelijke thema's die aan verandering onderhevig zijn, zoals milieu, sociale voorzieningen, natuurgebieden en verkeersveiligheid. Ook belangengroepen willen steeds meer invloed uitoefenen op infrastructuurprojecten. Deze veranderingen kunnen zorgen voor aanpassing van de scope op latere momenten tijdens de planstudiefase (Goemans e.a. 1994).

De meeste projecten kennen voor- en tegenstanders. Bij projecten met grote invloed op de leefomgeving is het aantal voor- en tegenstanders vaak het extreemst. In die gevallen moet de politiek een redelijke balans zien te vinden. Dit is zeer complex en leidt in veel gevallen tot aanpassing van de scope (TCI 2004). Bij projecten waar veel afhangt van de toekomstige gebruikers ontstaat ook een dergelijk probleem. Doordat het lang onzeker blijft wat de gebruikers willen en omdat dit ook weer kan veranderen door de lange doorlooptijd blijft dit een onzekere factor ten opzichte van de scope.

Verandering van beleid, wet- en regelgeving

Zowel beleid als wet- en regelgeving zijn aan veranderingen onderhevig. Veranderingen in beleid en wet- en regelgeving kunnen leiden tot aanpassing van de scope. Veelvoorkomende wijzigingen van wet- en regelgeving die invloed hebben op de projectspecificaties zijn aanpassingen van veiligheids- en milieueisen (Flyvberg 2003b). Meestal zorgen aanpassingen van veiligheids- en milieueisen tot strengere eisen. Het gevolg van deze strengere eisen zijn doorgaans aanpassing van de specificaties van een project, wat weer leidt tot kosten- en budgetverhoging. Ook wijziging van landelijk beleid kan zorgen voor behoorlijke verandering in de scope. Een voorbeeld hiervan is dat nieuw beleid voorschrijft dat in plaats van oude bruggen te handhaven nieuwe bruggen worden geplaatst (Blom e.a. 1998). Verder heeft bijvoorbeeld ook de verandering van het te heffen percentage BTW in het verleden gezorgd voor overschrijding van de geraamde kosten.

Bestuurlijke complicaties

In de jaren '60' en '70 was er een technisch-rationele benadering van infrastructuurprojecten. Tegenwoordig worden projecten beoordeeld op uiteenlopende aspecten zoals de invloed op de natuur, het milieu en de ruimtelijke ordening, maar ook op de sociaal-economische betekenis ervan (Goemans e.a. 1994). Deze verandering heeft gezorgd voor frictie tussen de verschillende beleidsterreinen, die sectoraal te werk gaan en elk hun eigen procedures hebben. Het gevolg is dat goede besluitvorming voort moet komen uit concessies die vaak op verschillende momenten tijdens de verkennings- en planstudiefase worden gedaan. Deze concessies leiden weer tot aanpassing van het project (RWS 1991).

3.3.2 Technische innovatie

Sinds de jaren '60 spelen nieuwe technieken vaak een grotere rol bij infrastructuurprojecten. Het toepassen van nieuwe technologieën is vaak aanleiding geweest voor kostenoverschrijdingen van de ramingen (Heezik 1994; TCI 2004). Bij het gebruik van nieuwe technieken kan niet worden teruggevallen op ervaringen, waardoor technische complicaties kunnen ontstaan. Technische

complicaties zijn bij technisch innovatieve projecten vaak de oorzaak van vertragingen en kostenstijgingen. Ook het nauwkeurig ramen van de kosten bij gebruik van nieuwe technieken is door gebrek aan ervaring lastig (Heezik 1994). Ook bij recente projecten is er sprake van dit probleem. Een goed voorbeeld hiervan is de Noord/Zuidlijn, de nieuwe metrolijn door Amsterdam. In het voorjaar van 2006 bleek de zoveelste tegenvaller. Wethouder Van der Horst van Verkeer en Vervoer meldt daarop het volgende: "De bouw van de Noord/Zuidlijn blijft een van de meest ingewikkelde infrastructurele projecten ter wereld. Er wordt in het oudste en drukste deel van de stad gewerkt en veel technieken worden voor het eerst gebruikt. Het is dus niet gek dat er tegenvallers zijn." (Gemeente Amsterdam 2006). Technische onzekerheden vallen in dit onderzoek onder de noemer van normale onzekerheden. Als er nieuwe technieken worden gebruikt is het van te voren duidelijk dat er een kans is dat het nog niet precies werkt zoals gepland. De technische onzekerheden spelen meestal pas een rol tijdens na het tracébesluit in de realisatiefase.

3.3.3 Aanbestedingen en PPS

Op basis van het ontwerp voor een project worden de bouwkosten ingeschat. Maar bij de aanbesteding moet nog maar blijken of de markt bereid is het werk voor dit bedrag uitvoeren (Vrijling 1998). Verder is voor het project en de raming niet alleen het resultaat van de aanbesteding van belang, maar ook de afspraken over meer en minder werk tijdens de realisatiefase (Blom e.a. 1998). Ook moet bij steeds meer projecten een deel van de kostendekking voort komen uit publiek private samenwerking. De gestelde kostendekking wordt echter vaak niet gehaald en dit zorgt weer voor veel onzekerheid en budgettekorten (Provincie Zuid-Holland 2005a).

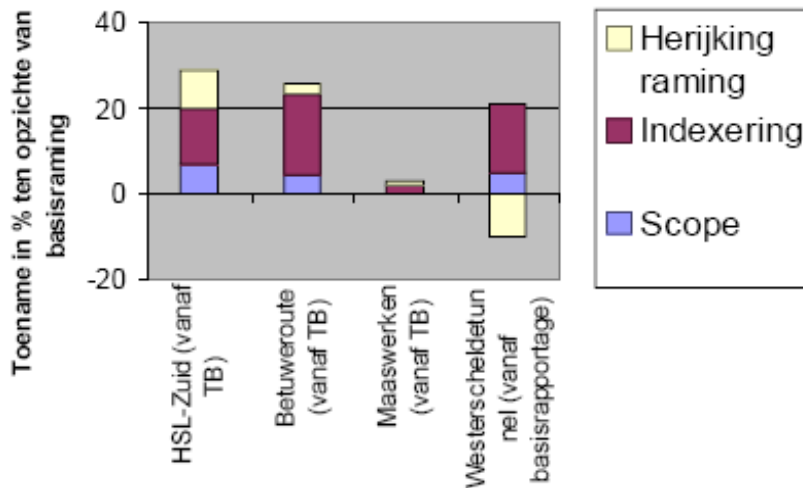
3.3.4 Ramingsproblemen

Prijsstijgingen

In alle onderzoeken komen prijsstijgingen naar voren als belangrijke oorzaak van budgetstijgingen (RWS 1991; Heezik 1994; Blom e.a. 1998; Nijkamp 1999; Flyvbjerg 2003b; Peijs 2003; TCI 2004). Er zijn drie oorzaken, waardoor prijsstijgingen zorgen voor verkeerde ramingen en uiteindelijk vaak de oorzaak zijn van budgetstijgingen. Ten eerste kunnen prijsstijgingen soms moeilijk te voorspellen zijn waardoor ze niet goed verdisconteerd worden in de ramingen. Zo leidde het gebruik van te globale indexcijfers in de jaren negentig vaak tot verkeerde voorspellingen (RWS 1991; Nijkamp 1999). Ten tweede kunnen prijzen per jaar behoorlijk fluctueren (zie bijlage II). Dit kan resulteren in onverwachte hoge prijzen bij de uitvoering van een project. Het is goed mogelijk dat deze fluctuaties zijn ontstaan door te globale indexcijfers. Ten derde wordt bij veel ramingen geen rekening gehouden met vertragingen. De vertraagde jaren worden niet meegenomen in de ramingen en die jaren kunnen daardoor niet worden verdisconteerd met prijsstijgingen, terwijl de meeste projecten langer duren dan de oorspronkelijke tijdsplanning. Ook bij recente projecten zijn prijsstijgingen een probleem. De Betuwelijn en de HSL-Zuid zijn hier voorbeelden van. Bij deze projecten is het grootste deel van de stijging van het budget tijdens de realisatiefase te verklaren door prijsindexering (zie figuur 6). Het niet juist verdisconteren van prijsstijgingen of de vertraging van projecten, waardoor prijsstijgingen niet worden meegenomen, zorgt keer op keer voor budgetproblemen en negatieve beeldvorming rond projecten (Goemans & Smits 1984). De budgetproblemen kunnen op hun beurt weer leiden tot het uit- of afstellen van andere infrastructuurprojecten.

De kosten die ontstaan zijn door prijsstijgingen zijn in principe niet te vermijden en kunnen niet of nauwelijks worden voorkomen door kostenbeheersing, maar kunnen wel beter worden voorspeld. Het goed voorspellen van prijsstijgingen is essentieel voor een goede ruimtelijke planning omdat budgetten anders niet effectief en eerlijk kunnen worden verdeeld. Een ander probleem met prijsstijgingen is dat de oorzaak al in eerder stadium plaatsvindt, terwijl de gevolgen pas zichtbaar worden op het moment dat bedragen moeten worden voldaan. Dus als prijsstijgingen voor het

tracébesluit niet juist worden verdisconteerd, dan levert dit na het tracébesluit problemen op. Dit is vaak pas in de realisatiefase en op momenten waarop projecten niet meer worden teruggedraaid. Prijsstijgingen vallen onder normale onzekerheden, omdat ze tijdens het hele project en bij nagenoeg elk project een onzekere factor zijn.



Figuur 6: budgetontwikkeling tijdens de realisatiefase.

Bron: (Peijs 2003)

Grondexploitatie

Het te laag ramen van de kosten voor de verwerving van de benodigde grond voor infrastructuurprojecten is ook een regelmatig voorkomend probleem (Flyvbjerg 2003b, Rozekrans 2005). Dit probleem wordt vaak in een adem genoemd met prijsstijgingen en indexering, waardoor het onduidelijk is hoe groot het probleem precies is. Dat het voorkomt, en soms zelfs in zeer ernstige mate, blijkt ondermeer uit een rapport over het project Arnhem Centraal. Bij het project Arnhem Centraal is een tekort in de grondexploitatie ontstaan van € 58,4 miljoen⁷. Volgens Rozekrans (2003 p.18): *“staat of valt de uitkomst van een grondexploitatie bij de kwaliteit van de aannames die in een grondexploitatie worden gemaakt. Dit impliceert dat zeer pessimistisch ramen tegenvallers voorkomt, maar wellicht ook de start van een project. Zeer optimistisch ramen garandeert de start van een project, maar leidt waarschijnlijk ook tot tegenvallers”*. Grondexploitatie bestaat uit de volgende parameters: (a) looptijd van een project, (b) rente, (c) inflatie, (d) gronduitgifte, (e) fasering van de verwachte en toekomstige opbrengsten van de grond, (f) verwachte kosten en verwachte opbrengsten van de grond. Als een van deze parameters verandert heeft dit invloed op het tekort of overschot van een project (Rozekrans 2005).

Post onvoorzien en risicoreservering

De post onvoorzien is al sinds jaar en dag een problematische post bij het ramingen van de kosten van infrastructuurprojecten. Wat betreft de post onvoorzien zijn er twee problemen te onderscheiden. Ten eerste wordt in de praktijk de post onvoorzien vaak te laag ingeschat (Flyvbjerg 2003b; Kuiper & Vrijling 2005). De percentages die worden gebruikt voor de post onvoorzien lopen vaak uiteen van 1 tot 10 procent. Ten tweede is het onduidelijk waarvoor de post onvoorzien mag worden gebruikt. De eigenlijke functie van de post onvoorzien is om kosten te dekken die in een later stadium worden gemaakt als gevolg van (1) onvoorziene wijzigingen, die binnen het Programma van Eisen vallen; (2) onvoorziene gebeurtenissen tijdens de uitvoering; (3) onvoorziene complexiteit tijdens de uitvoering

⁷ Het totale budget is niet bekend. Daardoor kan er helaas niets gezegd worden over de relatieve overschrijding.

(V&W 1995) De post onvoorzien wordt echter nogal eens gebruikt voor niet bedoelde doeleinden zoals aanpassing van de scope.

Bij de HSL-Zuid en de Betuweroute is bovenop de post onvoorzien een post toegevoegd, namelijk de risicoreservering. De risicoreservering is uniek, omdat die uitsluitend is toegepast bij de HSL-Zuid en de Betuweroute. Bestaande alternatieven zijn reserves binnen het budget, versoering van het project of verhoging van het projectbudget. De risicoreservering die opgenomen is in het Infrastructuurfonds 2003 bedraagt €985 miljoen. Naar aanleiding van deze risicoreservering heeft de Tweede Kamer een aantal vragen gesteld aan de Algemene Rekenkamer. Deze vragen zijn beantwoord door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer is niet overtuigd van het nut en de noodzaak van een risicoreservering bovenop de post onvoorzien. Er wordt door de Algemene Rekenkamer getwijfeld aan de kwaliteit van de project- en risicobeheersing. Bij goede project- en risicobeheersing was er waarschijnlijk geen noodzaak geweest voor een risicoreservering. Verder is de risicoreservering gebruikt voor doeleinden die buiten de risicoprofielen lagen, aldus de Rekenkamer. Een deel van de risicoreservering is gebruikt voor tegenvallers en scopewijzigingen (Algemene Rekenkamer 2003).

De aannames bij een raming

Ramingen worden gemaakt op basis van aannames. Deze aannames zijn het verhaal dat bij een raming hoort. Dit verhaal wordt nogal eens vergeten, waardoor ramingen een eigen leven gaan leiden en de cijfers in de raming als harde cijfers worden beschouwd (Goemans e.a. 1994; Blom e.a. 1998). Indien aannames worden gekwantificeerd, worden ze doorgaans parameters genoemd. Indien parameters worden gebruikt, worden deze vaak tijdens het project gewijzigd door meer kennis of andere inzichten. De wijziging van parameters zorgt voor een overschot of tekort van het budget. Zoals al eerder vermeld is, is bij het gebruik van optimistische parameters de kans groter dat het project doorgaat en bij pessimistische parameters kleiner. Hierdoor kan het gebruik van optimistische parameters aantrekkelijk zijn.

3.4 Afronding

In het eerste deel van dit hoofdstuk is de planningsprocedure van infrastructuurprojecten beschreven. Vervolgens is een indeling gemaakt in drie verschillende soorten onzekerheden. Dit zijn planonzekerheden, normale onzekerheden en bijzondere gebeurtenissen. Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op planonzekerheden, omdat die het meest voorkomen tijdens de verkenningen- en planstudiefase. Maar zoals gezegd is het ook mogelijk dat normale onzekerheden en bijzondere gebeurtenissen zich voordoen tijdens de verkenningen- en planstudiefase. Daarom worden in sommige gevallen deze onzekerheden ook aan de orde gesteld.

Vervolgens is ingegaan op de oorzaken van kosten- en budgetoverschrijding. Deze oorzaken van kostenoverschrijding zijn verkregen door verschillende onderzoeken met elkaar te vergelijken. De verschillende oorzaken waren scopewijzigingen, technische innovatie, aanbestedingen en ramingsproblemen. Deze oorzaken van kostenoverschrijding zijn in de tekst weer gekoppeld aan een vorm van onzekerheid. Naast planonzekerheden wordt er bij dit onderzoek ook gekeken naar het samenspel van optimisme, misleidende informatie, macht en politiek. Daarom zal in het volgende hoofdstuk op het onderwerp optimisme worden ingegaan. Verder zal in het volgende hoofdstuk ook een gekeken worden naar de invloed van doorlooptijden op onzekerheden.

4. De theorie: optimisme en doorlooptijden

In dit vierde hoofdstuk wordt gekeken naar het samenspel van optimisme, macht en politiek. Ook wordt er gekeken naar de invloed van doorlooptijden op planonzekerheden. Er wordt gekeken of er een relatie is tussen oorzaken van kostenoverschrijding en de mate van optimisme en de tijdsduur van de planningsfase. Als eerste wordt optimisme beschreven (4.1), vervolgens wordt gekeken naar de invloed van doorlooptijden op onzekerheden (4.2).

4.1 Optimisme

Het te optimistisch ramen van een project komt in veel onderzoeken naar voren als oorzaak van continue kostenonderschatting, wat weer leidt tot kostenoverschrijding (RWS 1991; Heezik 1994; Nijkamp & Ubbels 1999; Flyvbjerg 2003b; Provincie Zuid-Holland 2005a). De ramingen worden vaak gemaakt met een kortetermijnvisie, terwijl de projecten juist vaak een lange doorlooptijd hebben en daarmee meer kans hebben op externe invloeden (Heezik 1994). Het gevolg hiervan is dat ramingen vaak onrealistisch zijn (Flyvbjerg 2003b). Er zijn grofweg drie redenen te onderscheiden waarom er te optimistisch wordt geraamd. Ten eerste: door krap te ramen en geen rekening te houden met tegenslagen blijft de raming uitdagend. Verder zou een ruime raming kunnen leiden tot een self fulfilling prophecy, wat inhoudt dat bij voorbaat het extra te besteden bedrag al wordt uitgegeven (Heezik 1994). De tweede reden is dat door ramingen relatief laag te houden, projecten meer kans hebben om te worden opgenomen in het Meerjaren Programma Infrastructuur (MIT) of in een provinciaal of gemeentelijk uitvoeringsplan (RWS 1991; Nijkamp & Ubbels 1999). De derde reden is dat een relatief lage raming zorgt voor een gunstigere uitgangspositie bij het ingaan van de onderhandelingen over extra aansluitingen, extra voorzieningen en bij het verwerven van grond. Hierdoor worden de lagere overheden en grondbezitters eerder enthousiast voor een project (RWS 1991; Nijkamp & Ubbels 1999).

De oorzaak van optimisme vindt meestal plaats in de eerste fasen van een project, terwijl de problemen zich pas voordoen in een later stadium. Het te optimistisch ramen van de kosten en het te krap ramen van de tijdsplanning samen met het te hoog in schatten van de opbrengsten, wordt in de internationale literatuur *optimism bias* genoemd (Mott MacDonald 2002 p.1). In dit rapport wordt uitsluitend gekeken naar de kosten en worden de opbrengsten van een project buiten beschouwing gelaten. Optimisme wordt gezien als een van de hoofdoorzaken van kosten- en/of budgetoverschrijding. Een gebrek aan realisme, oftewel het onderschatten van de kosten en van de tijdsplanning, zorgt ervoor dat er geen ruimte is voor onzekerheden. Optimisme is daarmee de overkoepelende oorzaak van een aantal onzekerheden die kunnen leiden tot budget- en kostenoverschrijding. Door te optimistisch te ramen is er bijvoorbeeld geen ruimte voor scopewijzigingen, zijn de grondprijzen te laag geraamd en vallen prijsstijgingen juist hoger uit dan verwacht. Het gevolg van bijvoorbeeld geen ruimte voor scopewijzigingen is dat onderhandelingen met de gemeenten slecht verlopen. De onderhandelingen leiden dan tot vertragingen. Vertragingen zorgen op hun beurt meestal weer tot stijging van de kosten en tot nog meer vertragingen. Zo ontstaat er een wisselwerking of eigenlijk een negatieve spiraal.



Figuur 7: Optimisme

Trefzekerheden en het indicatief investeringsbedrag

Tijdens de planning van projecten zijn er veel verschillende momenten waarop een raming wordt gemaakt. De ramingen gaan vrij vanzelfsprekend van grof naar fijn. De ramingen zijn tijdens de verkenningsfase zeer globaal omdat er dan nog maar weinig details bekend zijn. De kans dat een raming klopt met de feitelijke kosten is tijdens de verkenningsfase zeer klein. Om toch een besluit te kunnen nemen op basis van de ramingen, wordt bij elke raming een trefzekerheid aangegeven. De trefzekerheid is een percentage dat aangeeft hoeveel de raming kan afwijken, zowel positief als negatief. Bij de eerste ramingen ligt dit meestal tussen de 50% en 30%. Tijdens het tracébesluit zijn de ramingen zeer nauwkeurig en liggen de trefzekerheden tussen 10% en 5%.

Bij de eerste ramingen in de verkenningsfase is de trefzekerheid 50% of kleiner (RWS 2004a). Dit maakt het lastig om te kijken of de kosten in de verkenningsfase zijn onderschat of niet. Stel er wordt een raming van 20 miljoen euro opgesteld. Dan liggen de werkelijk verwachte kosten tussen de 10 en 30 miljoen. Aan het einde van de rit is lastig vast te stellen of er in het begin te optimistisch is geraamd.

In principe wordt ervan uitgegaan dat de projecten met de marges binnen de trefzekerheden elkaar opheffen. Dus als het ene project 1 miljoen euro hoger uitvalt dan moet het andere project 1 miljoen euro lager uitvallen. In theorie compenseert het ene project het andere project. De vraag die gesteld kan worden is: compenseren de projecten elkaar daadwerkelijk? Verder is het de vraag of deze trefzekerheden wel worden meegenomen door de verschillende actoren. Als er een indicatief investeringsbedrag is van 20 miljoen, dan is het nog de vraag of tijdens de (politieke) besluitvorming rekening wordt gehouden met de mogelijke kostenverandering van 50%. In dit geval zou dat een kostenstijging of -daling van 10 miljoen euro betekenen. Als de besluitvormer geen rekening houdt met de trefzekerheden kan dit zorgen voor verkeerde verwachtingen. De gevolgen hiervan kunnen zijn dat er tijdens een latere fase vertragingen ontstaan, omdat er niet voldoende budget beschikbaar is, of dat andere projecten moeten worden uitgesteld, omdat er onvoldoende budget is.

Het is dus de vraag of het eerste ontwerp van een project met het indicatief investeringsbedrag te lang wordt gebruikt als richtlijn, en daardoor wordt aangenomen als vaste waarde. Geen rekening houden met de trefzekerheden is ook een vorm van optimisme en gebrek aan realisme. Het gevolg hiervan is wederom dat er geen ruimte is voor onzekerheden en dat de kans op vertragingen en de negatieve spiraal toeneemt.

Tijdsplanningen

Bij het opstellen van tijdsplanningen geldt net als bij de kostenramingen dat er bij een groot aantal projecten sprake is van een gebrek aan realisme (Lindenaar en Stam 1998; Flyvbjerg 2003, Provincie Zuid-Holland 2005a). Doordat veel tijdsplanningen zeer krap worden gepland en er geen rekening wordt gehouden met tegenslagen, is de kans op vertragingen groot. Het gevolg van vertragingen is vaak extra kosten, die volgens Flyvbjerg e.a. (2003b) sterk onderschat worden. Verder is gebleken uit onderzoek van de Provinciale Staten van Zuid-Holland (2005) dat budgetproblemen weer lijden tot vertraging. Er is dus ook hier weer sprake van een neerwaartse spiraal die kort samengevat als volgt werkt: krappe plannings en ramingen leiden tot vertragingen, vertragingen zorgen op hun beurt weer voor budgetproblemen en budgetproblemen leiden weer tot vertragingen. De negatieve invloed van optimisme in het begin van een project wordt onderschat en zorgt voor negatieve gevolgen in latere fasen.

Belangen

Uit recent onderzoek van de Provinciale Staten van Zuid-Holland is gebleken dat realisme in plannings en ramingen tijdens de initiatief- en voorbereidingsfase vaak (politiek) niet wordt

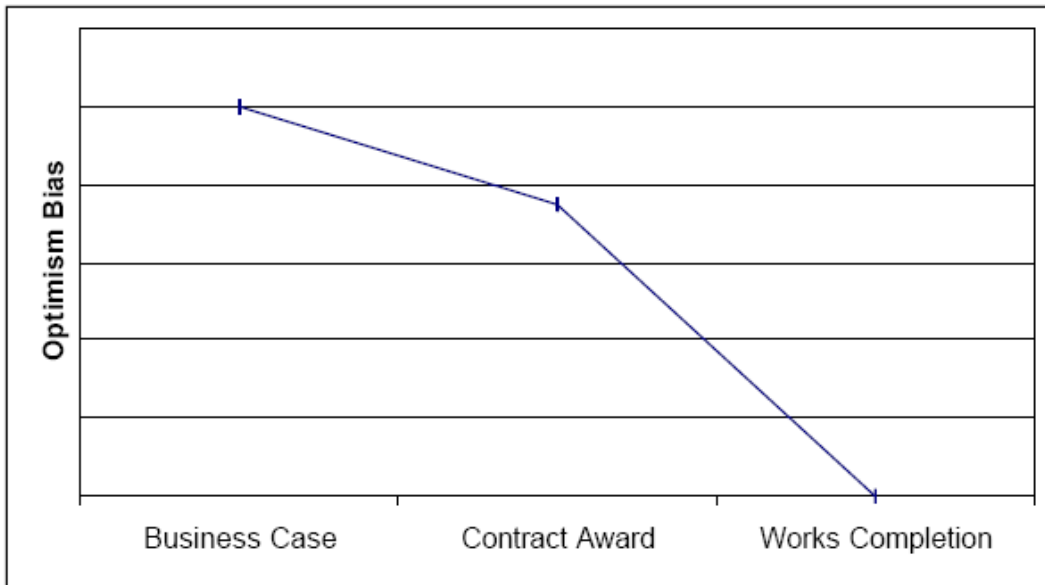
gewaardeerd (Provincie Zuid-Holland 2005a). Dit geeft duidelijk het probleem van optimisme aan bij de tijdsplanning en het ramen van de kosten. Er zijn namelijk naast de politiek nog een groot aantal actoren die een direct belang hebben bij optimisme. Het directe belang is namelijk dat het project wordt voortgezet naar een volgende fase. De kans dat een project wordt voortgezet is uiteraard groter met een relatief lage kostenraming dan met een relatief hoge kostenraming. De belangen die de verschillende actoren hebben bij het voortzetten van een project zijn uiteenlopend. Zo heeft bijvoorbeeld een ingenieursbureau er belang bij dat het project doorgaat, omdat dit vaak meer werk oplevert of om de opdrachtgever niet teleur te stellen. Sommige lokale of landelijke politici willen scoren met een project en daarbij komt realisme niet altijd van pas. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het ministerie van Financiën. Het ministerie van Financiën heeft een groot belang bij zo realistisch mogelijke ramingen, omdat zij dan kunnen zorgen voor de beste allocatie van overheidsgeld. Door Flyvbjerg e.a. (2003a) is in kaart gebracht welke partijen een direct belang hebben bij optimisme (zie tabel 2). Verder zijn er ook actoren die niet een direct belang hebben bij optimisme, maar die zwichten voor politieke of bureaucratische druk (Kain 1990).

Actoren die belang hebben bij optimisme	Actoren die geen direct belang hebben bij optimisme
Locale politici met een direct belang bij een project	Tweede Kamerleden die geen direct belang hebben in een project
Projectpromotors	Ministerie van Financiën
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Advies- en ingenieursbureaus	Algemene Rekenkamer
Aannemers, vakbonden, ontwikkelaars	

Tabel 2: actoren met of zonder belang bij optimisme.

Verloop

Het verloop van *optimism bias* in Engeland is in kaart gebracht en wordt in figuur 8 getoond. In deze figuur valt duidelijk af te lezen dat het optimisme van de tijdsplanning en kostenramingen het hoogst is bij de *business case*. De *business case* is te vergelijken met de bepaling van de scope. Na de *business case* neemt het optimisme gestaag af tot aan de aanbesteding. Pas na de aanbesteding neemt het optimisme aanzienlijk af. Verondersteld mag worden dat de lijn in figuur 8 veel gelijkens vertoont met de mate van aandacht voor de kosten. De aandacht voor kosten en de kans dat een project niet doorgaat zal in een soortgelijke lijn lopen als de lijn van *optimism bias*. Daarbij geldt dus ook dat de kans dat een project niet doorgaat in het begin het grootst is en afneemt naarmate het project vordert. De verwachting is dat de lijn van kostenstijging omgekeerd evenredig loopt aan de lijn van de *optimism bias*.



Figuur 8: verloop van optimism bias gedurende de projectcyclus in Engeland
Bron: Mott MacDonald 2002

Uit verschillende onderzoeken die zijn gedaan naar kostenoverschrijding blijkt dat de kostenstijging veelal plaatsvindt voor het tracébesluit. Het idee heerst dat met name tussen het planstudiebesluit en het tracébesluit de kosten behoorlijk stijgen (Blom e.a. 1998). Er moet echter wel onderscheid worden gemaakt tussen de momenten waarop de kostenoverschrijding of budgetverhoging zich voordoet en op welk moment de oorzaak van verhoging plaatsvindt. Het is goed mogelijk dat de oorzaak al veel eerder plaatsvindt dan het moment waarop de kostenstijging zichtbaar wordt. Dit is niet opmerkelijk en voor veel partijen handig, omdat de aandacht voor de kosten waarschijnlijk het laagst is tijdens de realisatiefase.

4.2 Doorlooptijden en planonzekerheden

De planning van wegen in Nederland heeft gemiddeld een erg lange doorlooptijd. In 1994 is de doorlooptijd berekend op basis van ruwe schattingen. De gemiddelde doorlooptijd van het plannen van wegen was in 1994 berekend op 24 jaar (WRR 1994)⁸. Een project met een dergelijke doorlooptijd kent per definitie veel onzekerheden. In tegenstelling tot Nederland zijn in België de doorlooptijden van projecten veel korter, de gemiddelde doorlooptijd werd in 1994 berekend op 4 jaar (WRR 1994). Uit het onderzoek van de WRR is gebleken dat Nederland koploper is met een doorlooptijd van 24 jaar. België is echter qua doorlooptijden een uitzondering op de regel binnen de West-Europese landen. De vraag die voortkomt uit de lange doorlooptijden is: welk effect hebben lange doorlooptijden op planonzekerheden? Of vica versa, welke invloed hebben de planonzekerheden op de doorlooptijden?

De relatie tussen lange doorlooptijden en de kans op overschrijding van de kosten is bij de beschrijving van de oorzaken van kostenoverschrijding ook duidelijk naar voren gekomen, vooral bij scopewijzigingen en ramingsproblemen. De scopewijzigingen worden veroorzaakt door verschillende elementen die tijdsgevoelig zijn. Twee zeer tijdsgevoelige elementen zijn bijvoorbeeld de veranderende maatschappij en de veranderende wet- en regelgeving. Hoe langer een project duurt, des te groter is de kans dat de maatschappij verandert. Dus neemt de kans toe dat de scope van een project wordt aangepast. Voor wet- en regelgeving geldt hetzelfde. Hoe langer een project duurt, des te groter de kans is dat de wet- en regelgeving is aangepast. Dezelfde problemen doen zich voor bij

⁸ Met de planning wordt hier bedoeld: De verkenningfase tot en met het begin van de realisatie.

ramingsproblemen. Een voorbeeld van een ramingsprobleem is dat hoe langer een project duurt, des te moeilijker het is om prijsstijgingen/ inflatie juist in te schatten. Als een project vertraging oploopt is de kans ook groot dat er geen rekening wordt gehouden met inflatie over de vertrapte jaren. Het gevolg hiervan is dat er budgetproblemen kunnen ontstaan. Dit wordt weer versterkt omdat bij vertraging de kans toeneemt op een wijziging in de scope. Deze wijzigingen in de scope zorgen bijvoorbeeld voor meerwerk en dan komt boven op het meerwerk ook weer inflatie.

Uit een studie van RWS blijkt dat doorlooptijden tijdens de verkenningen- en planstudiefase vaak langer duren dan gepland. De oorzaken van de langdurige besluitvormingsfasen komen in grote mate overeen met de oorzaken van kostenoverschrijding. De verschillende genoemde oorzaken zijn: veranderende wet- / regelgeving, beleid, politieke urgentie, verschil lange en korte termijn, nieuwe inzichten, beschikbaarheid van budget, omgaan met onzekerheden, aanvullende eisen vanuit woonomgeving, consensus bereiken met alle betrokkenen, interne afstemmingsproblemen, scopeprocessing en reorganisaties (TMC 2003). De conclusies die worden getrokken in het *Tijdplan* zijn evident met betrekking tot het reduceren van het budget en de kosten. Samengevat zijn de conclusies dat (1) langere doorlooptijden leiden tot nog langere doorlooptijden, (2) de kosten stijgen naarmate de doorlooptijden langer duren, maar de kwaliteit neemt niet meer toe (TMC 2003). Dit vermoeden bestaat ook bij de oorzaken van kostenoverschrijding. Namelijk: kostenoverschrijdingen leiden tot meer kostenoverschrijding. Vertragingen leiden tot meer vertraging. Maar vertragingen leiden ook tot kostenoverschrijding en kostenoverschrijding tot vertraging. Dit komt overeen met de negatieve spiraal zoals beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk.

4.3 Afronding

In dit hoofdstuk is de invloed van optimisme bij het ramen van de kosten en bij het maken van de tijdsplanning beschreven. Door te optimistisch te ramen is er weinig of geen ruimte voor tegenslagen en onzekerheden. Om onzekerheden te kunnen beheersen is het noodzakelijk dat er reële kostenramingen worden gemaakt. Dit klinkt simpel, maar het probleem is dat niet iedereen belang heeft bij een reële kostenraming. Verschillende partijen hebben belang bij kostenonderschatting. Verder is tijd ook een zeer belangrijke factor bij de beheersing van onzekerheden. Een planstudie van een bepaald project met een doorlooptijd van 10 jaar kent meer onzekerheden dan een zelfde planstudie met een doorlooptijd van 2 jaar. Ook is geconcludeerd dat lange doorlooptijden vaak leiden tot nog langere doorlooptijden en dat lange doorlooptijden veel onzekerheden veroorzaken. In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar elementen van onzekerheden. Het doel daarvan is om te kijken of er een manier is om bewuster met planonzekerheden om te gaan.

5 Het theoretisch kader: planonzekerheden

In het vorige hoofdstuk is gebleken dat optimisme en lange doorlooptijden veel onzekerheden kunnen creëren. Reële ramingen, tijdsplanningen en doorlooptijden zijn noodzakelijk om onzekerheden te kunnen beheersen. Als hieraan wel wordt voldaan, dan blijven er nog steeds planonzekerheden over. De vraag die dan gesteld kan worden is: hoe kunnen deze onzekerheden beter worden beheerst? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om te weten uit welke componenten onzekerheden bestaan. In dit hoofdstuk worden de componenten beschreven en wordt toegewerkt naar een onzekerheidsmodel.

5.1 *Onzekerheden en risico's*

Onzekerheid en risico worden vaak gebruikt als synoniemen terwijl er een groot verschil is tussen de twee begrippen. Om die reden worden de vragen 'wat is onzekerheid?' en 'wat is risico?' in deze paragraaf beantwoord. De begrippen zullen worden gedefinieerd en er zal een decompositie gemaakt worden van zekerheid en onzekerheid. Het doel van de decompositie is om de oorzaken van kosten- en budgetoverschrijding onder een noemer te plaatsen. Op deze manier kan er beter en bewuster worden gekeken naar welke methodes gebruikt kunnen worden om onzekerheden, kosten en budgetten te beheersen.

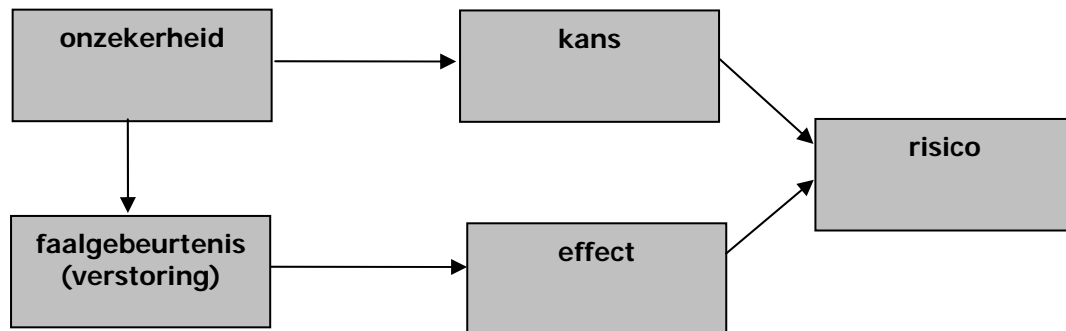
Onzekerheid is het gevolg van onvolledige of onbetrouwbare informatie (Broens e.a. 2000). Het lastige is dat de onvolledigheid en/of onbetrouwbaarheid van informatie niet altijd objectief is vast te stellen. Om deze reden is onzekerheid inherent subjectief (Broens e.a. 2000). De manier waarop met onzekerheden wordt omgegaan is over het algemeen genomen nogal technisch. Volgens het rapport van Broens e.a. (2000), onderzoekers bij TNO, zijn er twee manieren om over onzekerheden te praten, namelijk welke waarden kan het verschijnsel aannemen en wat is de waarschijnlijkheid van deze waarden? De vraag die naar aanleiding van het rapport van Broens e.a. gesteld kan worden is of het niet te beperkt is om slechts op deze twee manieren naar onzekerheid te kijken?

Risico is de kans dat een onzekerheid zich voordoet keer het effect van de onzekerheid. Ook methodes bij RWS om risico's te reduceren zijn op deze gedachte gebaseerd. Een voorbeeld hiervan is de RISMAN-methode: 'Identificeer en kwantificeer de onzekerheden en bepaal daarna de beheersmaatregelen. Dit is waar de RISMAN-methode en, in het verlengde daarvan, risicomangement om draait' (Vrijling 2003). Op zich klopt de definitie van risico met de manier waarop er in de RISMAN-methode wordt omgegaan met risico's. Het is dan de vraag of onzekerheden niet te snel als risico worden beschouwd, dus dat er meteen een kwantitatieve waarde aan wordt gegeven. Of als het niet lukt om aan een onzekerheid een kwalitatieve waarde te geven de onzekerheid dan te negeren. Vooral voor planonzekerheden lijkt het lastig om een kwantitatieve waarde te geven. Neem bijvoorbeeld de kans op maatschappelijk verzet. Hoe groot is de kans dat maatschappelijk verzet zich voordoet en wat is in dat geval het effect oftewel de kosten van het verzet? Is dit te meten en hoe kan hiermee worden omgegaan? In de volgende paragraaf wordt daarom gekeken of er ook andere methodes mogelijk zijn om met onzekerheden om te gaan en dus niet met risico's. Eerst volgen de definities van de drie begrippen zoals deze in dit onderzoeksrapport worden gebruikt.

Risico: kans op een onzekerheid maal het nadelig (Broens e.a. 2000 p.4).

Zekerheid: zaak die vaststaat als gevolg van volledige en betrouwbare informatie (Broens e.a. 2000 p.4).

Onzekerheid: zaak die niet vaststaat als gevolg van onvolledige of onbetrouwbare informatie (Broens e.a. 2000 p.4).



Figuur 9: het verband tussen onzekerheid en risico (Broens 2000)

5.2 Componenten van onzekerheden

De mate van onzekerheid wordt bepaald door twee componenten. Ten eerste: hoe beïnvloedbaar is de verstoring? Ten tweede hoe voorspelbaar is de verstoring? (Goemans en Smit 1984 p.992). De mate van onzekerheid is het grootst indien de verstoring onbeïnvloedbaar en onvoorspelbaar is. Als een oorzaak van kostenoverschrijding volledig voorspelbaar en beïnvloedbaar is dan is er eigenlijk geen sprake van onzekerheid. Maar de kans dat een verstoring volledig voorspelbaar en beïnvloedbaar is, is waarschijnlijk alleen in theoretische zin mogelijk. Er volgt nu een beschrijving van de componenten voorspelbaarheid en beïnvloedbaarheid. Er wordt in deze paragraaf toegewerkt naar een model waarin onzekerheden kunnen worden geplaatst.

Voorspelbaar vs. onvoorspelbaar

Voorspelbaar en onvoorspelbaar kunnen op een as getekend worden. Hierbij geldt dat bij het ene uiteinde van de as de verstoring voorspelbaar is en bij het andere uiteinde onvoorspelbaar. Er zijn twee redenen waarom het belangrijk is om de mate van voorspelbaarheid van een verstoring te weten.

De eerste reden is dat als een verstoring te voorspellen is, dit kennis verschaft over processen en ervaringen in soortgelijke omstandigheden (Goemans en Smits 1984). Er volgt nu een simpel voorbeeld uit de dagelijkse praktijk. Stel, er moet iets vervoerd worden dat droog moet blijven. De weersvoorspelling is dat het gaat regenen. Als de voorspelling is dat het gaat regenen, dan kan dat wat droog moet blijven beter met de auto vervoerd worden dan met de fiets. In dat geval blijft de schade als gevolg van de verstoring beperkt. De vraag is: welke planonzekerheden zijn te voorspellen? De tweede vraag die dan gesteld kan worden is: hoe is bij andere projecten met deze verstoring omgegaan?

Indien een verstoring zich slecht laat voorspellen moet zoveel mogelijk stapsgewijs te werk worden gegaan (Goemans en Smits 1984 p.992). Als er bijvoorbeeld gewerkt wordt met een innovatieve manier van planning of een complex project waar weinig ervaring mee is, dan is het ook moeilijk om verstoringen te voorspellen. Het is juist dan belangrijk dat het project of proces in kleine stappen wordt opgedeeld, om te kijken welke niet of lastig voorspelbare verstoringen zich voordoen. Zodat die verstoringen niet het hele project of proces beïnvloeden, maar een klein deel van het project of proces.

De tweede reden waarom het nuttig is om een verstoring te kunnen voorspellen, is om een kwantitatieve oplossingen te bedenken. Er zijn grofweg twee oplossingen te bedenken waarmee gewerkt kan worden om een verstoring op een kwantitatieve manier te beheersen. 1) Als bekend is dat een verstoring optreedt, dan kan een schatting gemaakt worden van de schade die de verstoring

veroorzaakt. Deze schatting kan worden opgenomen in de raming zodat de verstoring niet zorgt voor verrassingen. 2) Indien bekend is dat een verstoring optreedt, maar het lukt niet om de vinger achter de oorzaak te krijgen, dan kan er gekozen worden voor een andere kwantitatieve oplossing. Een voorbeeld hiervan is een methode die in Engeland wordt gebruikt. Bij deze methode wordt de gemiddelde relatieve kostenstijging van vorige projecten berekend. Aan de hand van deze berekening worden ramingen geïndexeerd. De gemiddelde relatieve kostenstijging wordt berekend op basis van de kostenoverschrijding of –onderschatting van de afgelopen jaren (Mott Macdonald 2002). Als dit jaarlijks wordt gedaan, dan wordt ook steeds beter inzichtelijk hoe de kosten en ramingen zich ontwikkelen tijdens infrastructuurprojecten. Als er steeds betere ramingen worden gemaakt dan wordt de indexering ook steeds lager. Voorwaarde voor deze methode is wel dat bij elke project een nauwkeurige eindberekening wordt gemaakt.

voorspelbaar *onvoorspelbaar*

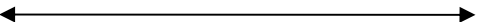


Beïnvloedbaar vs. onbeïnvloedbaar

De component beïnvloedbaarheid kan ook getekend worden als een as, waarbij het ene uiteinde betekent dat de oorzaak van kostenoverschrijding onbeïnvloedbaar is en het andere uiteinde dat de oorzaak volledig beïnvloedbaar is. Het is belangrijk om de beïnvloedbaarheid van een verstoring te weten om de kans van optreden en de omvang van de verstoring te kunnen reduceren (Goemans en Smits 1984 p.992). Hierbij moet onderscheid gemaakt worden in wat er beïnvloed kan worden. De vraag is: kan de verstoring preventief en/of direct en/of indirect worden beïnvloed?

Dit wordt toegelicht aan de hand van drie voorbeelden. Het eerste voorbeeld is het preventief beïnvloeden van de verstoring. Dit kan het beste aan de hand van een voorspelling. 1) Als een huis met dure spullen in een buurt staat waar veel wordt ingebroken, dan is het verstandig om het huis goed te beveiligen. Op die manier kan de verstoring mogelijk worden voorkomen. Het tweede voorbeeld is het direct beïnvloeden van de verstoring. 2) Als er een brand ontstaat in een huis, dan kan de brand worden geblust met behulp van brandblusser. In dit geval wordt de verstoring direct aangepakt (beïnvloed). 3) Indien het buiten regent, dan kan er niets worden gedaan aan de verstoring. Maar als iemand naar buiten wil kan diegene wel een paraplu meenemen om droog te blijven. In dit geval wordt de verstoring niet aangepakt, maar wel het gevolg van de verstoring. Hierdoor treedt er geen schade op of blijft de schade beperkt. Uiteindelijk gaat het er om hoe de oorzaak van kostenoverschrijding kan worden beïnvloed om deze beter beheersbaar te maken. (Goemans en Smits 1984 p.992)

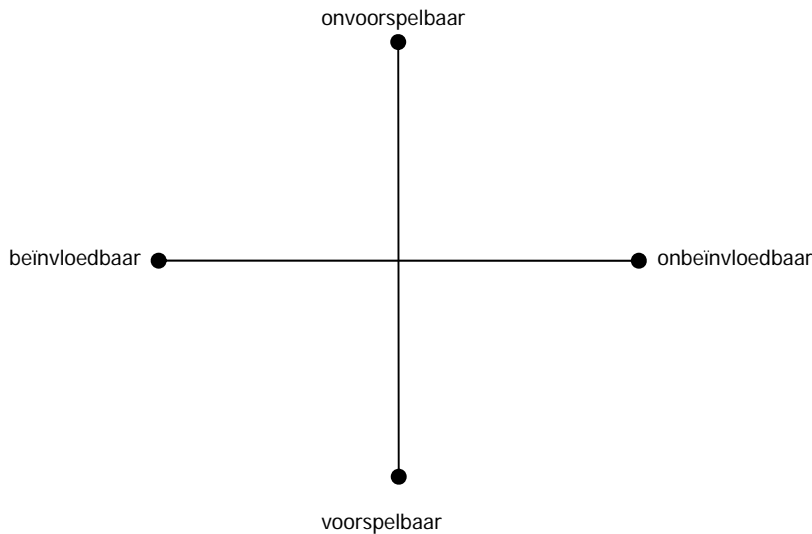
beïnvloedbaar *onbeïnvloedbaar*



5.3 Het onzekerheidsmodel

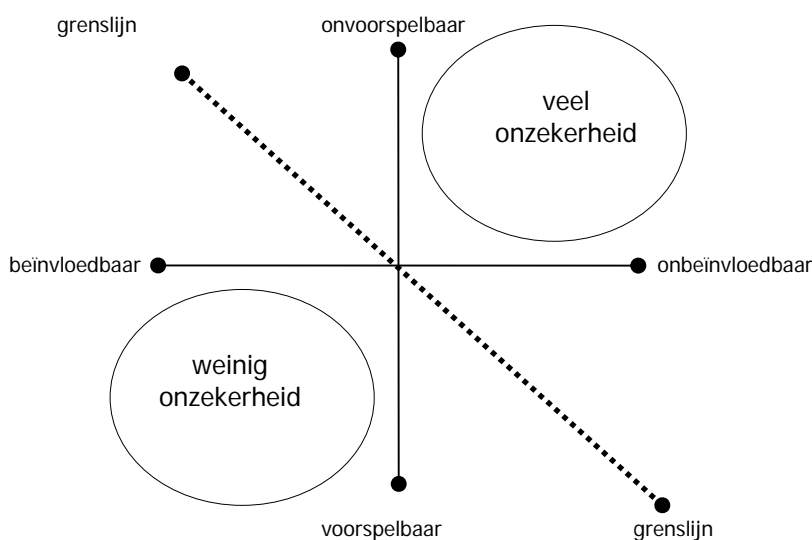
Aan de hand van de twee assen die in de eerste paragraaf zijn beschreven kan een model worden gemaakt. De bedoeling van dit model is niet om een kant-en-klare oplossing te bieden, maar om na te denken over de fundamentele vraag: hoe kan of moet er worden omgegaan met planonzekerheden. De bedoeling van dit model is om de beheersbaarheid van een verstoring te kunnen bepalen en vervolgens om de beheersbaarheid bewust te kunnen aanpassen. Er wordt nu in stappen naar het model toegewerkt. Het model bestaat uit een horizontale as die wordt gekruist met een verticale as.

Als horizontale as wordt de mate van beïnvloedbaarheid aangegeven. Als verticale as wordt de mate van voorspelbaarheid aangegeven. Dit dient als basis voor het onzekerheidsmodel.



Figuur 10: componenten van onzekerheden⁹

Grofweg zou er een lijn van links boven naar rechts onder kunnen worden getrokken, zie figuur 10. Deze lijn is de grenslijn waarbij een verstoring in meerdere of in mindere mate beheersbaar is. De waarde van de grenslijn is dat de mate van beheersbaarheid kan worden aangegeven. Als een verstoring onder de grenslijn valt dan is er sprake van afnemende onzekerheid. Elke verstoring die boven de grenslijn valt is minder goed beheersbaar en is in toenemende mate onzeker. De lijn is gedeeltelijk arbitrair omdat de mate van beheersbaarheid niet per se evenredig toeneemt als de verstoring beter beïnvloedbaar of voorspelbaar wordt. Het punt waar onbeïnvloedbaar en onvoorspelbaar bij elkaar komen is het absolute nulpunt van onzekerheid.



Figuur 11: weinig en veel onzekerheid

Om de mogelijkheden van het model aan te geven maar ook om de relativiteit van de grenslijn aan te geven, is het basismodel opgedeeld in 4 kwadranten (zie figuur 11). De bedoeling van de vier

⁹ De basis van het onzekerheidsmodel is ontleend aan Goemans en Smits 1984; Rowe en Somers 1982.

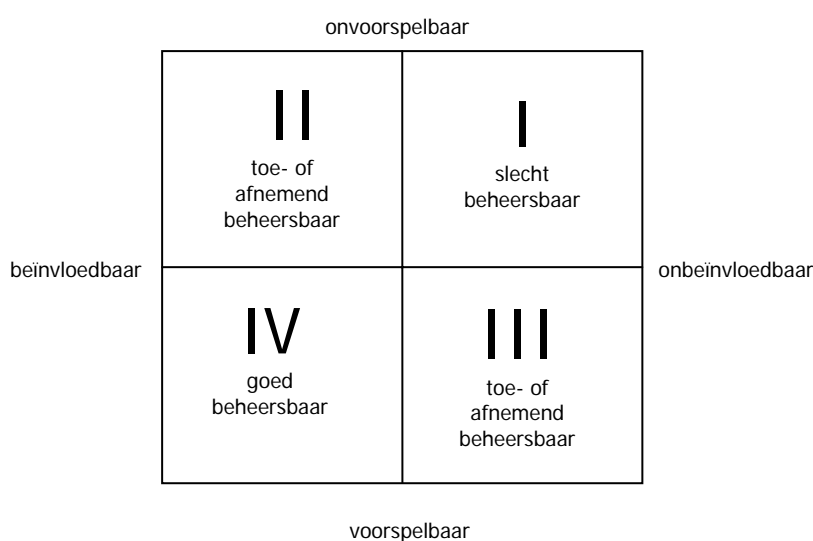
kwadranten is ten eerste om de mate van beheersbaarheid van de verstoringen te laten zien. En ten tweede om de verstoringen beter beheersbaar te maken door ze beïnvloedbaar en/of beter voorspelbaar te maken. Op deze manier verschuiven de oorzaken naar een ander kwadrant. Voor een aantal oorzaken van kostenoverschrijding zal dit nieuwe of andere inzichten geven. Door bewust te zijn van hoe verstoringen beheerst kunnen worden, kunnen onzekerheden teruggebracht worden.

In kwadrant I zijn de verstoringen niet te voorspellen en niet te beïnvloeden. In dit geval is de mate van onzekerheid erg groot en zijn de verstoringen moeilijk te beheersen. Het is de bedoeling om de verstoringen beter voorspelbaar of beïnvloedbaar te maken zodat ze verschuiven naar kwadrant II of III. Er zijn ook verstoringen die niet of moeilijk te voorspellen of beïnvloeden zijn. Een voorbeeld hiervan is het overstromen van een rivier, waardoor het land waar een weg zou worden aangelegd de komende jaren niet gebruikt kan worden.

Als een onzekerheid in kwadrant II valt dan is de verstoring wel te beheersen maar niet te voorspellen. Door de onvoorspelbaarheid blijft er een zekere mate van onzekerheid. Maar de verstoring is beter te beheersen dan in kwadrant I. De onzekerheid zou kunnen worden teruggenomen door het project of het proces in stappen te verdelen. Als een verstoring zich dan voordoet heeft dit alleen effect op een deel van het proces of project. Hierdoor kan de verstoring in het volgende deel proces/project wel voorspeld worden en daardoor worden voorkomen of beïnvloed. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een technisch innovatief project. Bij een dergelijk project is het belangrijk om de nieuwe technieken te testen, opdat onzekerheden worden gereduceerd.

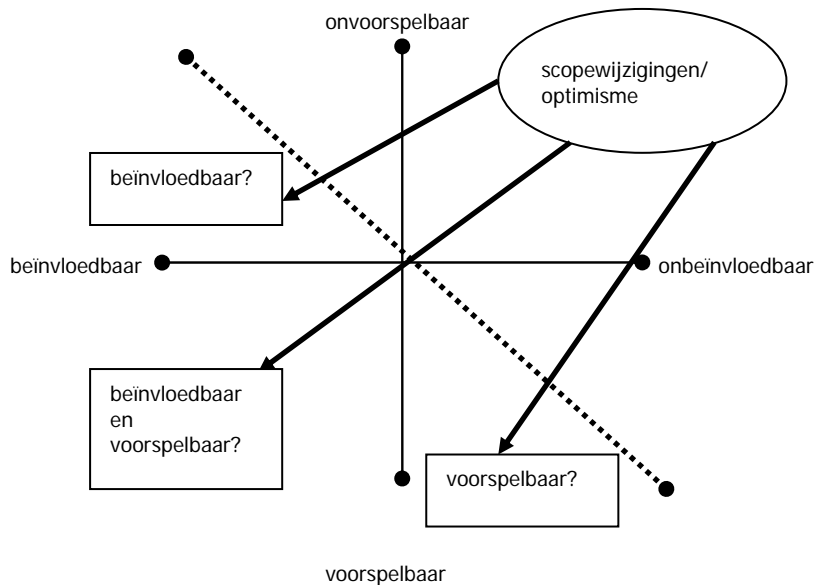
In het geval dat de verstoring in kwadrant III valt, dan is de verstoring wel te voorspellen maar niet te beïnvloeden. In dat geval moet er veel ruimte aan de verstoringen worden gegeven door ruimte voor de onzekerheden te plannen. Een andere mogelijkheid is de onzekerheden te voorspellen en ze een waarde te geven, zoals dit bij risicomanagement wordt gedaan. In dat geval is de verstoring nog steeds onzeker maar ook beter te beheersen dan een verstoring in kwadrant I.

In kwadrant IV is de onzekerheid zowel te beïnvloeden als te voorspellen en daarmee in theorie goed beheersbaar. Als een verstoring zich toch voordoet maar wel te voorspellen en te beïnvloeden was, dan is er een organisatorisch probleem. In theorie is de oorzaak (relatief) gemakkelijk beheersbaar, maar dit geeft dus geen garanties voor praktijk. Verstoringen moeten worden voorkomen door goed project- of procesmanagement.



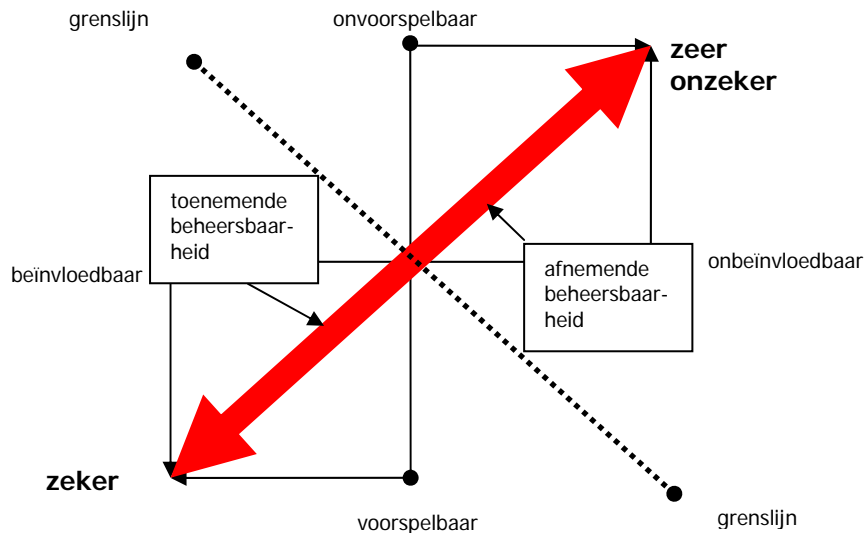
Figuur 12. kwadranten in het onzekerheidsmodel

De vragen die in het praktijkgedeelte worden gesteld zijn 1) zijn scopewijzigingen ook door middel van dit model te beheersen? 2) Is optimisme ook door dit model te beheersen? In het praktijkgedeelte van het onderzoek wordt gekeken hoe planonzekerheden het beste beheerst kunnen worden. Optimisme is een overkoepelende oorzaak van kostenoverschrijding. Door te optimistisch te rammen is er geen ruimte voor tegenslagen en extra eisen. Het is daarom van groot belang dat ook voor te optimistische ramingen en tijdsplanning een manier wordt gevonden om de kosten te beheersen. Op dit moment lijkt optimisme onvoorspelbaar en ook lastig beïnvloedbaar. Er moet dus naar een manier worden gezocht om deze oorzaak van kostenoverschrijding beter te kunnen beheersen. Het moet dus beter voorspelbaar worden en/of beter beïnvloedbaar. Ook hier zal in het praktijkgedeelte van het onderzoek naar gekeken worden.



Figuur 13: voorbeeld scopewijzigingen en optimisme

Het uiteindelijke model (figuur 13) kent nog wat kleine aanpassingen. Zo loopt er een pijl van de grenslijn naar het absolute punt van onzekerheid en een pijl van de grenslijn naar het absolute zekerheidspunt. Belangrijk aan het model is dat de pijl vanaf de grenslijn tot aan het punt van absolute onzekerheid de afnemende beheersbaarheid aangeeft. En vanaf de grenslijn tot aan het punt van zekerheid geeft het de toenemende beheersbaarheid van een verstoring aan.



Figuur 14: het onzekerheidsmodel

5.4 Afronding

Om de onzekerheden beter beheersbaar te maken is een kader gemaakt om de onzekerheden en de methodes van beheersing in te plaatsen. De bedoeling van dit kader is om te kijken of een oorzaak van kostenoverschrijding, oftewel onzekerheden die een verstoring kunnen veroorzaken, kunnen worden voorspeld en/of kunnen worden beïnvloed. Deze twee componenten van onzekerheid kunnen er voor zorgen dat onzekerheden beter beheersbaar worden. Dit kader biedt de basis voor het volgende hoofdstuk: het praktijkgedeelte. Het doel van dit gedeelte is om te onderzoeken welke onzekerheden zich in de praktijk voordoen. Verder is het doel om te kijken hoe planonzekerheden en in het bijzonder scopewijzigingen en optimisme beter voorspeld en/of beïnvloed kunnen worden.

6. De praktijk: omgaan met optimisme en planonzekerheden

In het vorige hoofdstuk is beschreven uit wat voor componenten onzekerheid bestaat. Zoals beschreven zijn er veel planonzekerheden en hebben de verschillende onzekerheden met elkaar te maken. Het is helaas niet zo dat indien er één actie wordt uitgevoerd, dat dan alle onzekerheden verdwijnen. De beheersing van onzekerheden kan zeer complex zijn. In hoofdstuk vijf zijn twee manieren gegeven om onzekerheden beter beheersbaar te maken. Ten eerste door onzekerheden te *voorspellen* en ten tweede door onzekerheden te *beïnvloeden*.

Tot zover de theorie. Er zal nu in de praktijk worden gekeken hoe het precies zit met onzekerheden. De beste manier om een overzicht van planonzekerheden te krijgen zou zijn om tientallen verkenningen en planstudies grondig te bestuderen. Bij dit onderzoek is ervoor gekozen om te kijken naar een vijftal projecten. Voor dit beperkte aantal casussen is gekozen om wel diep genoeg op de stof in te kunnen gaan en de studie toch binnen een reële termijn te kunnen uitvoeren.

Zoals eerder werd beschreven zijn er veel verschillende onzekerheden. Bij deze casestudie is ervoor gekozen om de planonzekerheden te bestuderen. Er wordt specifiek ingezoomd op onzekerheden die scopewijzigingen veroorzaken. Het is de bedoeling om de onzekerheden en verstoringen die zij veroorzaken zo veel mogelijk los te zien van de bestaande procedure. Hieruit zouden nieuwe of andere manieren kunnen volgen om de verstoringen door planonzekerheden te voorkomen of te beheersen.

6.1 Casestudies

In het praktijkgedeelte wordt gekeken naar een vijftal projecten. Deze projecten worden gebruikt als casestudies om een indruk te geven met wat voor planonzekerheden die projecten te maken hebben. Verder wordt gekeken naar hoe met de planonzekerheden is omgegaan. De informatie voor de cases wordt verkregen uit een documentenanalyse en uit interviews met projectleiders en/of programmaleiders.

Er is onderscheid gemaakt tussen projecten waarbij het initiatief is genomen door een provincie en projecten waar het initiatief is genomen door RWS. De verdeling van de gekozen projecten is 2 x Rijkswaterstaat en 3 x provincie. Hierbij moet vermeld worden dat bij één project de provincie de coördinator is van het proces, maar RWS de eigenlijke initiatiefnemer van de desbetreffende weg.

Zoals gezegd is er gekozen voor projecten waarbij planonzekerheden een grote rol spelen en er wordt ingezoomd op scopeveranderingen. De selectie van de projecten is gedaan op basis van de aanwezige informatie van een project en de medewerking van de project- en procesmanagers. De projecten moesten aan drie eisen voldoen: 1) planonzekerheden moeten een grote rol spelen binnen het project 2) er moeten scopewijzigingen of problemen met alternatieven zijn geweest 3) er moet voldoende informatie over de case beschikbaar zijn.

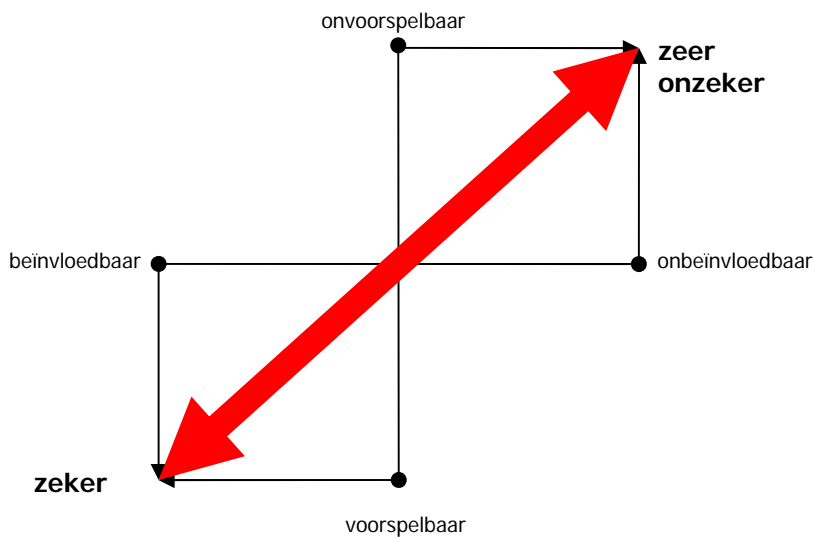
Uiteindelijk is voor de volgende projecten gekozen:

- 1) Rondweg A7 Sneek (Provincie Friesland/ Rijkswaterstaat)
- 2) A28 Meppel –Zwolle (Rijkswaterstaat)
- 3) N733 Enschede – Oldenzaal (Provincie Overijssel)
- 4) A4 Delft – Schiedam (Provincie Zuid-Holland/ Rijkswaterstaat)
- 5) N470 – tussen Zoetermeer, Pijnacker en Rotterdam (Provincie Zuid-Holland)

6.2 Opbouw casestudie

Elke case heeft een gelijke opbouw en bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt het project kort beschreven. Hierbij komt kort aan de orde de geschiedenis van het project, de procedure van het project en het nut en de noodzaak van het project. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de scope en de ontwikkeling van het budget. Hier worden de vragen beantwoord hoe de scope en het budget zich ontwikkeld hebben. In het tweede deel wordt een analyse van het project gegeven. Hierbij worden de volgende vragen worden beantwoord:

- 1) Is de scope gewijzigd tijdens de planningfase?
- 2) Welke planonzekerheden waren er? Hoe kunnen deze onzekerheden in het onzekerheidsmodel worden geplaatst?
 - Eisen vanuit de politiek
 - Maatschappelijke ontwikkelingen
 - Verandering van beleid- en regelgeving
 - Bestuurlijke complicaties
 - Andere oorzaak?
- 3) Is er sprake geweest van optimisme en welke onzekerheden heeft dit met zich meegenomen?



Figuur 15: het onzekerheidsmodel (praktijk)

- 4) Hoe zijn deze onzekerheden beheerst? Zouden ze achteraf beter beheerst kunnen worden?

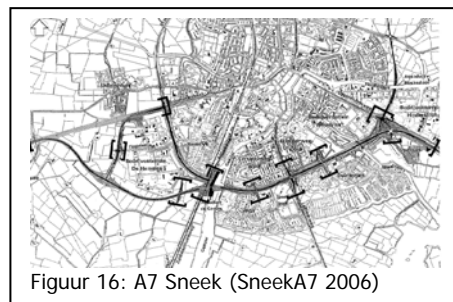
De verschillende interviews hebben een gelijke opbouw, de opbouw van de interviews is te vinden in bijlage III.

6.3 Casestudies

6.3.1 A7 Sneek

Beschrijving

In 1974 werd de rondweg van Sneek opengesteld. Deze rondweg zou maar tijdelijk onderdeel zijn van de rijksweg A7. Om het verkeer tussen Joure en de Afsluitdijk goed te laten doorstromen zou er in afzienbare tijd een nieuwe weg aangelegd worden. Deze weg is tot op heden niet gerealiseerd. In 1992 werd tussen het Rijk en de regio overeengekomen dat de doorstroming van Rijksweg 7 verbeterd moest worden. Anders, zo werd verwacht, zou de doorstroming van het verkeer in de toekomst in het geding zijn. Na vele vertragingen en aanpassingen is er nu toch een oplossing voor het probleem gevonden. Is het tracébesluit goedgekeurd en is begonnen met de uitvoering (zie tabel 3). Op basis van een interview (zie bijlage IV) en van documentenanalyse volgt nu een beschrijving van het project.



Figuur 16: A7 Sneek (SneekA7 2006)

Tracéwet procedure	
1995	Startnotitie
1995 – 1998	Uitvoering Tracé/MER-studie
1998	Standpunt Minister
1998-2001	Versobering Overleg/ afspraken rijk en regio
2002	Gezamenlijke studie Besluitvorming provincie/ gemeenten Uitwerking tot ontwerp-tracébesluit
2003	Ontwerp-Tracébesluit (OTB)
2004, 11 oktober	Tracébesluit (TB), Minister Verkeer en Waterstaat en namens Minister VROM
2005-2009	Uitvoering

Tabel 3: procedure A7 Sneek
Bron: Provincie Friesland (2002)

Scope- en budgetontwikkeling

De scope en het budget zijn tussen 1992 en 2004 vele malen aangepast. Omdat bij deze case de ontwikkeling van het budget en de scope hand in hand gaan, wordt dit ook integraal beschreven. In 1992 werd overeengekomen dat er iets moest gebeuren aan de rondweg van Sneek. Op dat moment werd op basis van een schatting een budget vastgesteld van € 45,4 miljoen (fl. 100 miljoen), waarvan de helft zou worden betaald door het ministerie van V&W en de ander helft door de regio. Deze schatting werd niet zo zeer gemaakt op basis van een raming maar op basis van het beschikbare budget. In 1998 werd een standpunt ingenomen (tabel 3). Op basis van ramingen bleek dat het project zoals werd voorgesteld in het standpunt veel duurder uitvalt dan de beschikbare € 45,4 miljoen (fl. 100 miljoen). In 2002 meldt de Minister van V&W aan GS van de provincie Friesland dat het project te duur uitvalt en dat project daarom wordt versoerd. De grootste verandering zijn dat het hele tracé geen 100 km/u weg wordt maar 80km/u, dat de kruisingen gelijkvloers blijven, dat een 2-klapsbrug een 1-klapsbrug wordt en dat er geen geluidsschermen komen. Voor een uitgebreid overzicht van de versoering zie figuur 6. Ondanks deze versoering worden de kosten van het project berekend op € 64,4 miljoen (fl.142 miljoen) (prijspeil 2000), dit is een behoorlijke stijging ten opzichte van de eerste kostenschatting.

In 2002 werd het project van het Rijk overgenomen door de provincie. Doordat de provincie toen de trekker van het project werd, werden er een aantal wijzigingen in de scope aangebracht. De belangrijkste wijzigingen waren dat er in plaats van een 1-klapsbrug een aquaduct werd gepland en

dat een aantal aansluitingen ongelijkvloers werden gemaakt. Om deze extra wensen door te voeren betaalt de provincie € 22,7 miljoen mee aan het project.

Verschillen standpunt ministers, brief 2000 en nieuwe plan			
Onderwerp	Standpunt 1998	Versobering /brief Minister september 2000	Plan 2002
Ontwerpsnelheid	120/ 100	80	80
Geluid	Schermen	Niet in voorzien	Schermen niet nodig
Fietsverkeer Lemmerweg	Ongelijkvloers	Gelijkvloers	Ongelijkvloers
Oude Hemdyk	Tunnel voor auto's	Afgesloten	Viaduct
Lemmerweg t.h.v. aansluiting A7	Hoog	Hoog	Laag
A7 ter plaatse van Lemmerweg	Hoog	Hoog	Laag
Kruising de Geeuw	2-Klapsbrug	1-Klapsbrug	Aquaduct
Combi west	Hooggelegen	Hooggelegen	Laaggelegen
Halve aansluiting bedrijven Woudvaart	Niet	Niet	Wel
Wijkontsluiting	Enkel	Enkel	Dubbel
RWZI	Niet	Niet	maatregelen ter voorkoming van vrachtverkeer door woonwijk Tinga

Tabel 4: versobering A7 Sneek (Provincie Friesland 2002)

Jaar	Budget	Bijdrage Prov.	Fase	Bron
1997	41		Planstudie	MIT 1997
1998	47		Planstudie	Brief v&w 24 april 1998 (prijspijs 1996)
2000	49		planstudie	MIT 2000
2000	64		planstudie	Brief v&w 29 sep. 2000 (prijspijs 2000)
2002	67	22,7	planstudie	MIT 2002
2003	69	22,7	planstudie	MIT 2003
2004	71	22,7	planstudie/ TB	MIT 2004
2005	72	22,7	planstudie	MIT 2005
2006	87	22,7	planstudie	MIT 2006

Tabel 5: budget A7 Sneek

Vertragingen

In 1998 werd het standpunt bepaald, daarna heeft het project tenminste vier jaar stil gelegen. De oorzaak van de vertraging was dat er te weinig budget was. De krapte in het budget werd veroorzaakt doordat bij de eerste raming de kosten sterk onderschat waren. Verder werd de krapte veroorzaakt door andere projecten in de regio, die ook duurder uitvielen en meer prioriteit hadden. Een voorbeeld van één van die projecten was de verdubbeling van de Rijksweg 31, Leeuwarden – Drachten. Bij de N31 werd net als bij de A7 ook versoberd. Na deze versobering van de N31 waren de projectkosten alsnog gestegen van fl. 147 miljoen naar fl. 225 miljoen. Het project A7 werd opgeofferd voor andere projecten, en werd uitgesteld tot 2010. Om deze reden is in 2002 met de Minister van V&W overeengekomen dat de provincie het project mocht overnemen, indien de provincie het project kon uitvoeren voor € 64,4 miljoen (fl.142 miljoen), en dan zelf zou opdraaien voor de extra kosten. Een extra voorwaarde was dat de provincie het bedrag in zijn geheel zou voorschieten en dat het Rijk dat pas na 2010 zou terug betalen. Hier ging de provincie mee akkoord, waardoor meer vertraging uitbleef.

Reflectie: planonzekerheden

Bestuurlijke complicaties

Het project de A7 Sneek heeft lange tijd op nationaal (bestuurlijk) niveau niet voldoende prioriteit gehad. Door dit weinige bestuurlijke draagvlak stond zowel het budget, de tijdsplanning en de scope lange tijd onder druk. Deze onzekerheden speelden een prominente rol van 1995 tot aan 2002. In 2002 werd het probleem van bestuurlijke draagvlak opgelost. Er werd toen besloten dat de provincie in plaats van het Rijk de trekker (formeel initiatiefnemer) van het project zou worden. Door het verschuiven van het initiatiefnemerschap van het Rijk naar de provincie ontstond er voldoende bestuurlijk draagvlak voor het project Sneek A7. Op deze manier werd er wel overeenstemming gevonden over het beschikbare budget, de tijdplanning en de scope. De verstoring is *beïnvloed* door de verschuiving van het initiatiefnemerschap van het Rijk naar de Provincie. De gevolgen van de verstoringen zijn behoorlijk, dit komt met name omdat er door de verstoring een aanzienlijke vertraging in de planstudie is opgetreden van ongeveer 4 jaar. Op voorhand was niet bekend dat er weinig draagvlak op bestuurlijk niveau (Rijk) zou zijn. De onzekerheden waren vooraf niet voorspeld.

Maatschappelijke ontwikkelingen

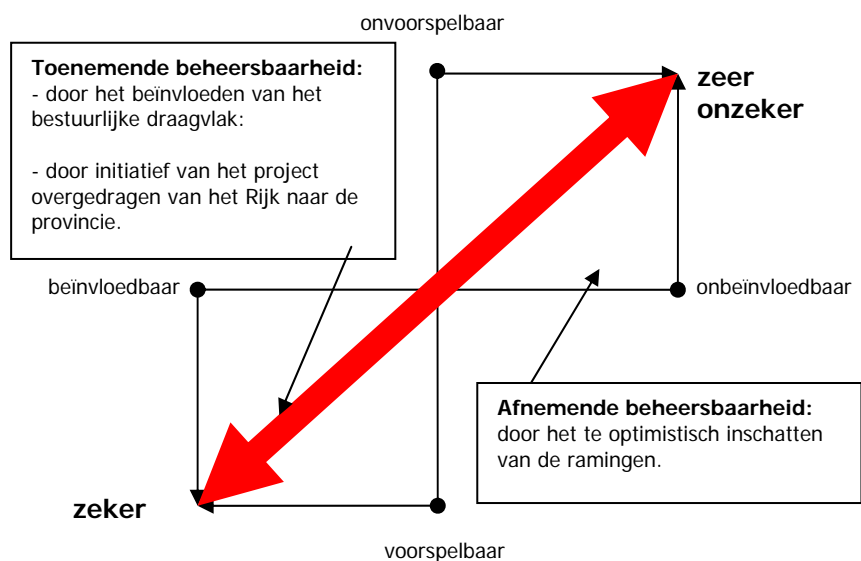
Een andere onzekerheid die een rol speelde was dat er veel verschillende alternatieven werden ingediend door verschillende groeperingen. Rijkswaterstaat heeft met de verschillende groeperingen veel overleggen gehad. Het lastige achteraf gezien was dat Rijkswaterstaat ook niet kon maken wat ze zelf wilden. De MER en tracéstudie is ingegaan met veel alternatieven. Later is er nog een extra alternatief door een burger voorgesteld. Dit alternatief is het uiteindelijke plan geworden. Voor dit alternatief was veel draagvlak en er is slechts een beroepsprocedure tegen dit alternatief gestart. De onzekerheid van veel of weinig draagvlak is vooraf voorspeld, omdat dat dit vooraf bekend was zijn er dus veel bijeenkomsten geweest met verschillende groepering en is gekomen tot een goed alternatief. Wel is achteraf aangegeven dat er te veel alternatieven de m.e.r.-procedure zijn ingegaan, dit heeft de voortgang van het proces soms wel belemmerd.

Optimisme

In 1992 werd op basis van een globale schatting een 'go' gegeven aan het project A7 Sneek. Deze globale schatting werd geraamd op een bedrag van € 45,4 miljoen (fl. 100 miljoen). Indien het project voor dit geld gerealiseerd kon worden zou het gestart worden. De kostenraming was een schatting en duidelijk een onderschatting. De reden van de kostenonderschatting was om het project haalbaar te maken. Het komt er op neer dat er sprake was van een te positieve inschatting om het project op te kunnen nemen in het MIT. Dit bedrag werd lange tijd gezien als het taakstellend budget. Dus niet als een eerste raming met trefzekerheden. Hierdoor werden veel onzekerheden veroorzaakt. De scope binnen dit budget passen was moeilijk haalbaar en het standpunt wat in 1998 aangenomen was kon niet gerealiseerd worden met dit budget. Het budget en de geplande scope kwamen daardoor niet met elkaar overeen. Om die reden werd in 2000 het project alsnog versoerd. Maar ook na de versoering bleven de kosten voor het project stijgen tot € 64,4 miljoen (fl.142 miljoen). Een stijging van 19 miljoen euro inclusief inflatie. Uiteindelijk was er na de versoering (door het Rijk) geen geld voor het project beschikbaar. Hierdoor zou het project vertraging op lopen 2011.

Op het moment dat tussen het Rijk en de provincie werd overeengekomen om het project over te dragen bleek dat de provincie bereid was om mee te betalen aan het project. Maar ook om de kosten van het project voor te schieten, waardoor de uitvoering van het project niet tot 2011 hoefde te worden opgeschort. Door de extra bijdrage van de provincie werd het mogelijk om de versoering

van het project ongedaan te maken en zelfs extra wensen toe te voegen. De provincie wilde bijvoorbeeld een aquaduct en was bereid dat zelf te financieren.



Figuur 17: onzekerheden Sneek A7

Planonzekerheden:	Voorspelbaar?	Beïnvloedbaar?	Gevolg in deze case
<i>Bestuurlijke complicaties</i> Van 1992 tot en met 2002 was er onvoldoende bestuurlijk draagvlak.	Door niet reële kostenraming bleek het gebrek aan bestuurlijk draagvlak.	Het bestuurlijk draagvlak is beïnvloed door het project over te dragen naar een ander bestuurlijk niveau of orgaan, in deze case van het Rijk naar de Provincie.	Gebrek aan bestuurlijk draagvlak zorgde voor een vertraging ca. 4 jaar. Nadat het project werd overgedragen naar de provincie was er veel bestuurlijk draagvlak.
<i>Maatschappelijke ontwikkelingen</i> De verschillende bewonersverenigingen hadden voorkeuren voor verschillende varianten.	ja, was bekend en voorspeld door de projectorganisatie.	Het maatschappelijk draagvlak is beïnvloed door bijeenkomsten te houden met alle belangengroepen.	Veel onderhandelingen en extra werk. Maar ook een oplossing waarmee alle partijen tevreden zijn.
<i>Optimisme</i> In 1992 is op basis van het beschikbare budget een kostenraming gemaakt.	Vanaf het begin was duidelijk dat de raming niet reëel was.	(zie ook bestuurlijk draagvlak)	Vertraging (zie ook bestuurlijk draagvlak), prijsstijgingen en inflatie kwamen als een verrassing.

Tabel 6: verschillende onzekerheden A7 Sneek

Bronnen casestudie:

Interview projectleider (bijlage IV)

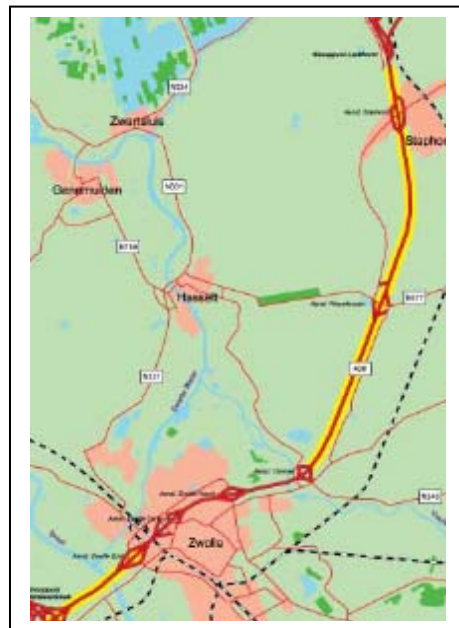
(www.a7sneek.nl 2005; Provincie Friesland 2002)

6.3.2. A28 Zwolle – Meppel

Beschrijving

In 1998 zijn door het Rijk en de drie noordelijke provincies in het kader van het langman-akkoord afspraken gemaakt over de bereikbaarheid van Noord-Nederland (RWS 2001). Een van de afspraken was een betere doorstroming van het verkeer op de A28 tussen Zwolle en Meppel op het knooppunt Lankhorst en bij Zwolle-Zuid Knooppunt Hattemerbroek.

In mei 1998 is afgesproken om een verkenningenstudie te maken. Deze studie is in oktober 2001 gerealiseerd. Naar aanleiding van de verkenningenstudie is toen opdracht gegeven om een startnotitie te maken. De startnotitie is gerealiseerd in 2005.



Figuur 18: A28 Zwolle - Meppel
(Provincie Overijssel 2005)

Tracéwet procedure	
1998, april	Langman-akkoord afspraak tot verkenning
2001, oktober	Verkenning
2001, oktober	Opdracht tot startnotitie
2005, mei	startnotitie

Tabel 7: procedure A28 Zwolle – Meppel

Scope- budget ontwikkeling

Tijdens de verkenningenfase is een analyse gemaakt van het verkeersprobleem op de A28 Zwolle-Meppel. Uiteindelijk zijn er 6 alternatieven als mogelijke optie naar voren geschoven. Uit deze studie bleek dat een uitbreiding van 2x2 naar 2x3 in het noordelijke traject en van 2x3 naar 2x4 in het zuidelijke traject erg duur zou zijn. Als voor deze oplossing zou worden gekozen dan zouden parallel wegen moeten opschuiven en viaducten moeten worden vervangen. Deze oplossing zou erg duur zijn omdat veel grond zou moeten worden aangekocht. Ook het bouwen van nieuwe viaducten zou veel geld kosten.

Er is toen besloten om een nieuwe studie in te gaan onder het ZSM 2¹⁰. Deze studie gaat alsnog uit van een verbreding naar 2X3 rijstroken in het noordelijke traject en naar 2x4 rijstroken in het zuidelijk traject, alleen dan op een sobere en doelmatig manier. Het gevolg van deze oplossing is dat de invulling niet voldoet aan de geldende richtlijnen. Dit houdt in dat de wegen 14,35 breed worden in plaats van 14,75m (richtlijn). Op deze manier past de oplossing binnen het huidige ruimtebeslag en hoeft er geen grond aangekocht te worden.

Het nadeel van dit alternatief is dat wordt verwacht aan de hand van de huidige vervoersprognoses, dat dit alternatief in 2020 weer aan de maximumcapaciteit zal zitten. Daarom wordt parallel aan dit project met een nieuw project gestart om oplossingen voor de lange termijn te bedenken. Het zoeken naar een oplossing voor de langere termijn is erg lastig. Er zijn twee

¹⁰ ZSM 2 de opvolger van ZSM 1 en is een benuttingsprogramma welke onder de Spoedwet wegverbreding valt. De trajecten die onder ZSM 2 vallen zijn bereikbaarheidsknooppunten in de doorgaande verbindingen, knooppunten en aansluitingen. De knooppuntenvragen om een korte termijn om een aanpak (V&W 2006).

problemen: 1) dat er alleen maar verkeer- en vervoersbeleid is tot 2020 (Nota Mobiliteit). 2) Dat elke volgende oplossing erg duur zal zijn omdat er de rek volledig uit het ruimtegebruik is gehaald. Er is een gebrek aan ruimte waardoor een vervolgproject complex en duur zal zijn.

Jaar	Oplossing	Bedrag	Fase	Bron
2001	Benuttingsalternatief	127	verkenningen	verkenningen 2001
2001	2x3	278	Verkenningen	verkenningen 2001
2001	2x4	363	Verkenningen	verkenningen 2001
2001	4x2	364	Verkenningen	verkenningen 2001
2001	2x3 parallelstructuur op maaiveld	428	Verkenningen	verkenningen 2001
2006	2x3/ 2x4	< 100	Planstudie/startnotitie	Interview/ bijlage V

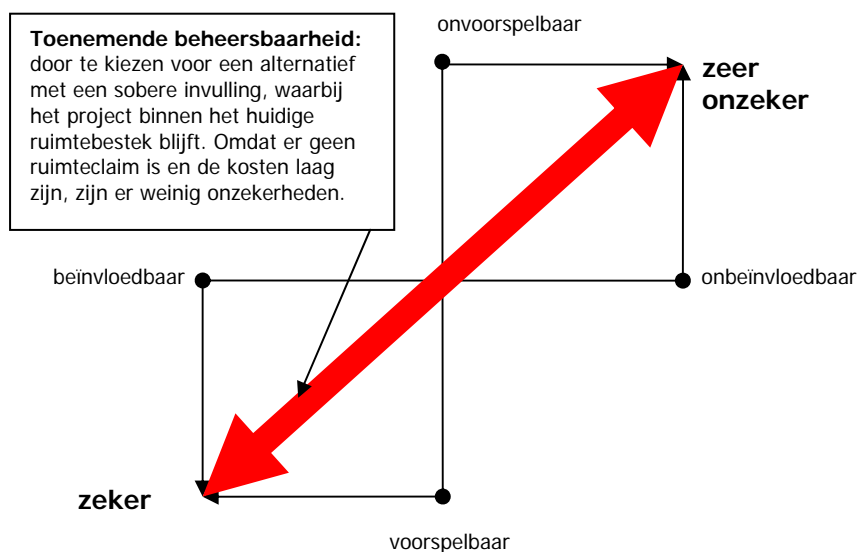
Tabel 8: kosten alternatieven A28 Zwolle - Meppel

Vertraging

De voortgang en besluitvorming van het project A28 Zwolle-Meppel verloopt behoorlijk traag. Het heeft van 1998 tot oktober 2001 geduurd voordat de verkenningen studie was gerealiseerd. Vervolgens heeft het tot mei 2005 geduurd voor dat de startnotitie uitgebracht werd. Dit is een lange periode. De oorzaken van de vertraging is voornamelijk veroorzaakt door een prioriteitskwestie op centraal niveau, de oorzaak van de vertraging is politiek-bestuurlijk.

Reflectie: planonzekerheden

Doordat is gekozen voor het 2x3 en 2x4 alternatief zonder te voldoen aan de huidige richtlijnen, past dit alternatief binnen het huidige ruimtebeslag. Hierdoor verandert er weinig aan de huidige ruimtelijke situatie waardoor er ook relatief weinig onzekerheden zijn tijdens de planstudiefase. Er hoeft geen grond te worden aangekocht. De milieunormen zullen waarschijnlijk worden gehaald. Het draagvlak van de omgeving is groot, omdat veel mensen er belang bij hebben dat de weg beter doorstroomt. Er zullen wel een aantal beroepsprocedures worden gestart, maar naar verwachting zijn deze geen bedreiging voor het project. Het is daarmee een vrij standaard planningsproject. Als de weg in de toekomst nog wordt uitgebreid, dan wordt er een groot beroep gedaan op de ruimte en zal het een complex project worden. Groot nadeel is dus dat de oplossing houdbaar is tot ca. 2020.



Figuur 19: onzekerheid A28 Zwolle - Meppel

Planonzekerheden:	Voorspelbaar?	Beïnvloedbaar?	Gevolg in deze case
<i>Bestuurlijke complicaties:</i> De periode vanaf de beslissing om een verkenning uit te voeren, tot aan de realisatie van de planstudie is ca. 7 jaar.	-	Niet bekend.	Lange doorlooptijd van de planstudie ca. 7 jaar.
<i>Kostenverloop:</i> De kosten zijn in 2001 geraamd op 127 miljoen. De huidige raming bedraagt minder dan 100 miljoen (incl. prijsstijgingen).	-	Er is gekozen voor een sobere invulling van het project daardoor vallen de uiteindelijke kosten lager uit dan eerst begroot. Nadeel is dat er is gekozen voor een project voor de korte termijn.	Lagere kosten is op de korte termijn een goede oplossing. Nadeel: verwachte houdbaarheid tot ca. 2020.

Tabel 9: overzicht onzekerheden A28 Zwolle – Meppel

Bronnen casestudie:

Verkenning A28 Zwolle–Meppel Rijkswaterstaat Oost- en Noord-Nederland oktober 2001.

Startnotitie A28 Zwolle–Meppel ZSM2 traject Hattemberbroek–Zwolle Zuid, traject Ommen-Lankhorst, Rijkswaterstaat Oost Nederland mei 2005.

Interview projectleider A28 Zwolle-Meppel (zie bijlage V).

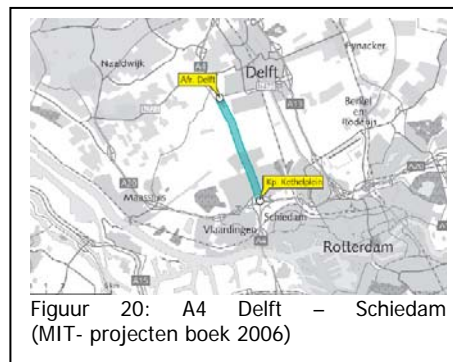
6.3.3 A4 Delft – Schiedam

Beschrijving

Het plan om een weg aan te leggen tussen Delft en Schiedam kent een lange voorgeschiedenis. In 1952 is begonnen met een eerste verkenning en in 1965 is voor het eerst een tracébesluit genomen. In de jaren '70 is voor dit project grond aangekocht. In 1974 werd na hevig protest en Kamervragen het project stilgelegd. In 1989 werd besloten om weer te starten met de voorbereiding van de weg. In 1993 werd begonnen aan een tracé/m.e.r.studie en in 1996 werd een standpunt ingenomen. De Tweede Kamer kon zich, door maatschappelijke druk, niet vinden in het standpunt. In 1998 werd daarom het budget dat beschikbaar was voor de weg doorgeschoven naar andere projecten.

In 2000 werd door de Minister van V&W en GS van de provincie Zuid-Holland overeengekomen dat de provincie een plan zou ontwikkelen om de weg A4 Delft – Schiedam alsnog haalbaar te maken. Er moest een plan ontwikkeld worden wat zou zorgen voor voldoende draagvlak. Het plan werd in oktober 2001 gepubliceerd in het rapport 'Kansen Benutten Impasses Doorbreken'. De bedoeling van dit plan was een integrale ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, waarnaar het project ook is vernoemd (IODS-programma). Dit plan moet er niet alleen voor zorgen dat de weg tussen Delft en Schiedam wordt aangelegd, maar dat het hele gebied een kwaliteitsimpuls krijgt. Het programma bestaat uit 6 projecten waarvan de weg er 1 is. De trekker van het IODS-programma is de provincie Zuid-Holland en RWS is de initiatiefnemer voor de aanleg van de A4 tussen Delft en Schiedam. In 2004 is de startnotitie voor de weg uitgebracht en eind 2005 is de eerste fase van de MER afgerond.

De bedoeling van het plan om tussen Delft – Schiedam de A4 door te trekken (7 km) is om het verkeer op de A13 Delft – Rotterdam te ontlasten. Op de A13 tussen Delft en Rotterdam staan dagelijks files. Naast de opstopping zorgen deze files voor toenemend sluipverkeer, staat de luchtkwaliteit onder druk en neemt de geluidshinder toe.



Figuur 20: A4 Delft – Schiedam (MIT- projecten boek 2006)

Procedure	
1952	Verkenning voor deze weg
1965	Eerste tracébesluit rijksweg 19, opgeschort wegens hevig protest uit de omgeving
1996	Standpunt kabinet A4, trajectnota/ MER, geen budget beschikbaar
2000	BOR (bereikbaarheidsoffensief Randstad) convenant
2001	Rapport kansen benutten, impasses doorbreken. Tweede Kamer Motie Dijsselbloem
2002	Verzoek minister V&W aan College GS. Startfase 2; uitwerking Rapport Kansen benutten, impasses doorbreken
2003	Opname in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
2004	Startnotitie
2005	Opstellen Trajectnota/ MER
Planning:	
2006	Trajectnota/ MER fase 1 en 2, inspraak en advies, marktbenadering
2007	Standpunt Ministers V&W en VROM
2008	Ministers V&W en VROM nemen Ontwerp Tracé Besluit
2008	Ministers V&W en VROM nemen Tracé Besluit
2009	Start realisatie

Tabel 10: procedure A4 Delft - Schiedam (IODS 2006)

Scope- en budgetontwikkeling

De grote verandering van de scope in het project A4 Delft-Schiedam is dat het niet langer een op zichzelf staand project is, maar onderdeel is van een programma. Het programma moet gezien worden als een package deal om het hele gebied een kwaliteitsimpuls te geven. Het programma bestaat uit verschillende onderdelen. zo wordt een deel ingericht als regionaal park. Het regionale park bestaat uit 100 hectare natuurgebied en recreatieve passages. Er zal een herstructurering van de glas- en tuinbouwbedrijven plaatsvinden. De toegankelijkheid en het aanbod van de recreatieve voorzieningen zal worden verbeterd. Er wordt gekeken naar mogelijkheden om de landbouw te verbreden, door bijvoorbeeld het stimuleren van streek- en biologische producten, om ook de landbouwsector een kwaliteitsimpuls te geven. Verder moet de A4 zorgvuldig in het stedelijk gebied worden ingepast om de aanwezige kwaliteit te behouden. De A4 is dus een onderdeel van het gehele pakket. Voor de weg is een bedrag beschikbaar van €511 miljoen en daarvoor moet hij gerealiseerd worden, dit is een taakstellend budget. Er wordt geen rekening gehouden met trefzekerheden.

Jaar	Kosten/ budget	Fase	Bron
2001	€397 miljoen (fl. 885 miljoen)	Verkenningenfase op basis van een raming	Rapportage stuurgroep oktober 2001
2004 2006	€475 miljoen €511 miljoen	Planstudie taakstellend budget Planstudie fase (MER), taakstellend budget	Startnotitie 2004 MIT-projectenboek 2006

Tabel 11: kosten voor de weg + inpassingmaatregelen, zonder kosten kwaliteitsimpuls Midden- Delfland

Reflectie: planonzekerheden*Maatschappelijke ontwikkeling*

In de periode tussen 1952 en 1998 zijn er vele vertragingen geweest en is het project vaak uitgesteld. De vertragingen werden voornamelijk veroorzaakt door de kwetsbaarheid van het gebied en de protesten tegen de aanleg van de weg. De protesten waren voornamelijk maatschappelijk maar ook bestuurlijk waren er momenten van protest.

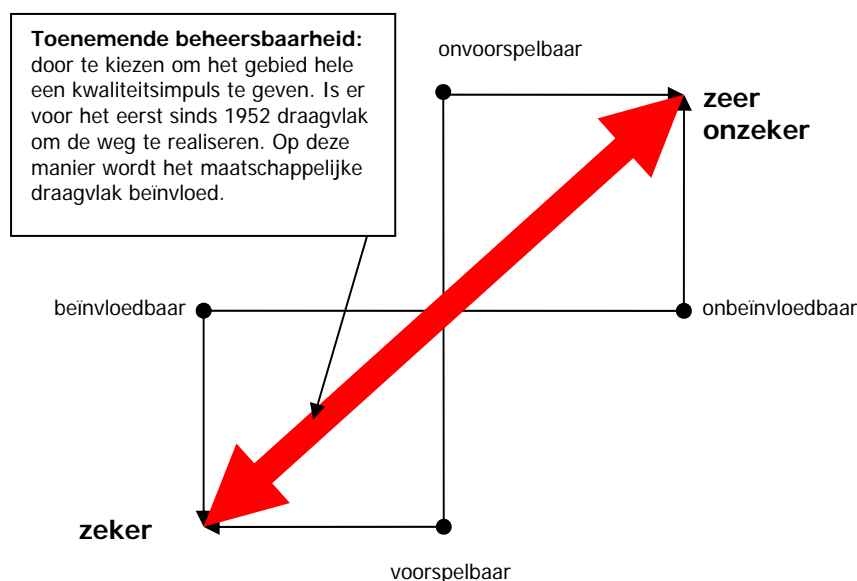
In 2000 is het plan om een weg te realiseren opnieuw opgepakt. Sindsdien zijn er slecht enkele korte procedurele vertragingen geweest. Deze zijn veroorzaakt doordat een onderdeel van een MER- rapport moest worden aangevuld. Verder moest vanwege de Europese discussie over de luchtkwaliteit opnieuw onderzoek worden gedaan naar milieuaspecten. Deze nieuwe onderzoeken zorgden ook voor enige vertraging.

Door het hele gebied een kwaliteitsimpuls te geven is er een groot maatschappelijk draagvlak voor het project. De impuls voor het hele gebied is een sterk punt en is ook wel bekend als ontwikkelingplanologie. Op deze manier zijn veel planonzekerheden *beïnvloed* en lijkt het plan nu voor het eerst sinds 1952 haalbaar.

De klankbordgroep is samengesteld op basis van inschrijving. Hierdoor is de klankbordgroep geen afspiegeling van de maatschappij en zitten er voornamelijk tegenstanders in. Dit is lastig omdat de klankbordgroep een volwaardige partner in het proces is. Dit heeft echter tot op heden niet tot vertraging of onoverkomelijke problemen gezorgd. Bestuurlijk gezien is er veel draagvlak. Op alle bestuurlijke lagen wordt het nut en de noodzaak onderkend.

Taakstellend budget

Financieel gezien is er een behoorlijk budget, maar dit is wel een taakstellend budget. Een taakstellend budget gaat niet van een bepaalde bandbreedte uit waarbinnen het project gerealiseerd kan worden.



Figuur 21: onzekerheden A4 Delft - Schiedam

Planonzekerheden:	Voorspelbaar?	Beïnvloedbaar?	Gevolg in deze case
<i>Maatschappelijke ontwikkeling (1):</i> Door het integraal benaderen van het gebied en door het gebied een kwaliteitsimpuls te geven is er behoorlijk veel draagvlak voor het project.	Door de vele protesten was bekend dat er protest zou zijn tegen de weg.	De onzekerheid van vertraging en protest is beïnvloed door een gebiedsgerichte benadering.	Groot maatschappelijk draagvlak en een kwaliteitsimpuls voor het hele gebied.
<i>Maatschappelijke ontwikkeling (2):</i> De klankbordgroep is geen afspiegeling van de samenleving. De groep is op basis van inschrijving samengesteld, waardoor met name tegenstanders zich hebben aangemeld.	-	Door zelf partijen aan te schrijven om deel te gaan nemen aan de klankbordgroep.	Het is lastig om met een klankbordgroep samen te werken die voornamelijk bestaat uit tegenstanders.
<i>Andere onzekerheden:</i> Er zijn te veel inspraakronden. Zo kun je bezwaar aantekenen bij de Raad van State; tegen de MER, het bestemmingsplan, bouwvergunning, grondwaterontwikkelingvergunning etc. kan bezwaar worden gemaakt.	-	Het aantal inspraakronden moet op centraal niveau worden teruggebracht, door meer reële inspraakronden te houden.	Voor deze case heeft dit nog geen gevolgen. Maar het wordt gezien als een onderzekerheid.

Tabel 12: overzicht onzekerheden A4 Delft - Schiedam

Bronnen casestudie:

Kansen benutten, impasses doorbreken; integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, rapportage stuurgroep, oktober 2001
Interview programmacoördinator (bijlage VI), www.iods.nl

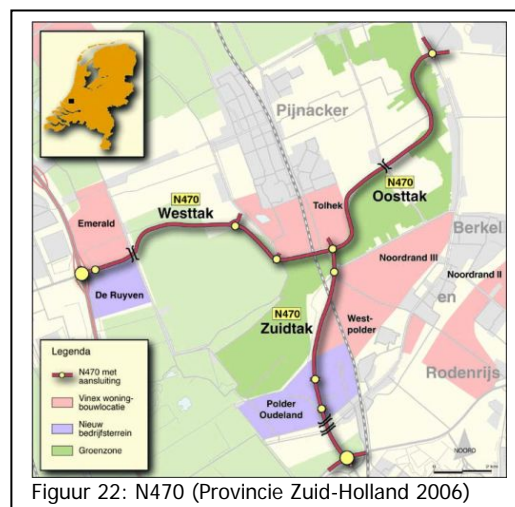
6.3.4 Case N470

Beschrijving

De N470 is een provinciale weg die momenteel wordt aangelegd. Deze weg bevindt zich in de gemeenten Pijnacker, Berkel en Rodenrijs. De weg bestaat uit drie delen. De N470 oost tussen Zoetermeer en Pijnacker, het westelijke deel tussen Pijnacker en Delft (A13) en het zuidelijke deel van Pijnacker, via Berkel en Rodenrijs naar Rotterdam.

In 1964 is begonnen met een plan voor een verbinding tussen Zoetermeer, Pijnacker en Delft. In 1970 heeft de gemeente Pijnacker besloten om een verbinding door het centrum van Pijnacker te leggen. Hierdoor was er geen noodzaak meer voor het eerste plan. Er is op dat moment geen formele beslissing genomen tot uitstel of afstel van het project (Provincie Zuid-Holland 2005b).

Begin jaren tachtig werd de verkeerssituatie wederom problematisch. In 1984 verscheen daarom een tracéstudie, in 1989 werd nog een aanvullende studie uitgevoerd. Vervolgens werd op 14 december 1989 een besluit voor het oost-west tracé genomen. In de jaren tachtig is door een gebrek aan budget en door onduidelijkheden over nieuwbouwlocaties niet begonnen met verdere ontwikkeling van de plannen.



Figuur 22: N470 (Provincie Zuid-Holland 2006)

Procedure		
1964 – 1994	Verkenningenfase (initiatiefase)	1968 – plan S53 opgenomen door het Rijk in het secundaire wegenplan 1984 – tracéstudie en deelbesluiten 1989 – provinciaal tracébesluit oost-west tak en principe-Besluit zuidtak
1994 – 1997	Verkenningenfase (voorbereidingsfase)	1995 – Bestuursakkoord en uitvoeringsconvenanten 1997 - Vaststelling Voorlopig Ontwerp
1997 – 1999	Planstudiefase (uitwerkingsfase)	1999 – MER + streekplanherziening 2001 – vaststellen streekplan definitief
1999 – 2001	Planstudiefase (uitwerkingsfase)	Ontwerp na vertraging door aanpassing MER/streekplan
1999 – 2002	Planstudiefase (uitwerkingsfase)	Bezwaren tegen streekplan door eigenaar eendenkooi 2002 Vernietiging streekplan besluit N470 West door Raad van State
2003 – 2004	Planstudiefase (uitwerkingsfase)	Streekplan herziening Bestemmingsplannen gereed
2004 – 2007	Realisatiefase	2006 – realisatie zuid en oost 2007 – realisatie west

Tabel 13: procedure N470 (Provincie Zuid-Holland 2005b)

Ontwikkeling Scope

Door plannen voor stedelijke ontwikkeling in Pijnacker heeft het project N470 lange tijd stil gelegen en was erg lang onduidelijk waar de weg zou komen te liggen. Dit kwam mede doordat het niet duidelijk was waar de VINEX-locatie in de gemeente Pijnacker zou komen. Deze gemeente zat eind jaren negentig met een woningbouwopgave van 10.000 a 15.000 woningen. Volgens de gemeente Pijnacker hoorde bij zo'n grote woningopgave ook gedegen infrastructuur. Om deze reden ging de gemeente

Pijnacker dwarsliggen toen er geen extra aansluiting zou komen op één van de geplande wijken. Om dezelfde reden trok de wethouder van destijds zich terug uit de stuurgroep. Uiteindelijk heeft een lobby bij de gedeputeerde toch gezorgd voor de extra aansluiting.

Ontwikkeling budget

In 1995 is er een bestuursakkoord gesloten waarin is besloten dat het project N470 €91 miljoen mocht gaan kosten. Dit bedrag is in de verkenningenfase gelijk vastgesteld als een taakstellend budget. De bedoeling is dat het rijk 50% van het bedrag zou gaan betalen, de provincie 25 % en de stadsregio's beide 12,5 procent.

In 2001 werden de projectkosten opnieuw vastgesteld en werden de kosten geraamd op een bedrag van €180 miljoen, waarvan 30 miljoen voor extra voorzieningen en betaald uit andere projecten. De stijging van de kosten is inclusief inflatie. De gemeenten, het hoogheemraadschap en de provincie hadden nog extra wensen die zij zelf wilden bekostigen. Dit zijn onder andere:

- extra tunnel bij Pijnacker (exploitatie VINEX-wijk)
- inpassing Berkel en Rodenrijs (gemeente)
- maatregelen bodem en water (hoogheemraadschap)

Jaar	Budget	Fase	Bron
1995	€91 miljoen (fl. 200 miljoen)	Verkenningenfase / voorbereidingsfase (taakstellend budget)	Provincie Zuid-Holland 2005b
2001	€180 miljoen , waarvan 30 miljoen voor extra voorzieningen betaald uit andere projecten.	Planstudiefase/ uitwerkingfase	Provincie Zuid-Holland 2005b

Tabel 14: Budget N470

Reflectie: planonzekerheden

Bestuurlijke complicaties

De provincie was als initiatiefnemer van het project erg intern gericht. Uit een onderzoek van de provincie Zuid-Holland (2005b) is gebleken dat het planningsproces erg technisch-rationeel gericht was. Uit dat zelfde onderzoek is gebleken dat problemen die zich tijdens het proces hebben voorgedaan hadden kunnen worden voorkomen door (1) een interactieve aanpak bij zoeken naar ruimtelijke oplossingen en (2) een meer omgevingsgerichte benadering. Op zich was er geen sprake van een dominante houding vanuit de provincie maar beslissingen die waren genomen werden door andere partijen steeds opnieuw ter discussie gesteld.

Optimisme

Jarenlang is er sprake geweest van een te optimistische kostenraming. Deze raming werd gezien als het taakstellend budget. De keuze voor een taakstellend budget van €91 miljoen is opmerkelijk omdat de raming van destijds uitkwamen op een bedrag van €182 miljoen. De geldkwestie was lange tijd erg onduidelijk. Er zijn ook geen afspraken gemaakt over prijsindexering of bijstellingen van het budget voor de rest van het project.

Eisen lagere overheden

De gemeenten, het hoogheemraadschap en de provincie hadden nog extra wensen die zij zelf bekostigen. Dit zijn onder andere:

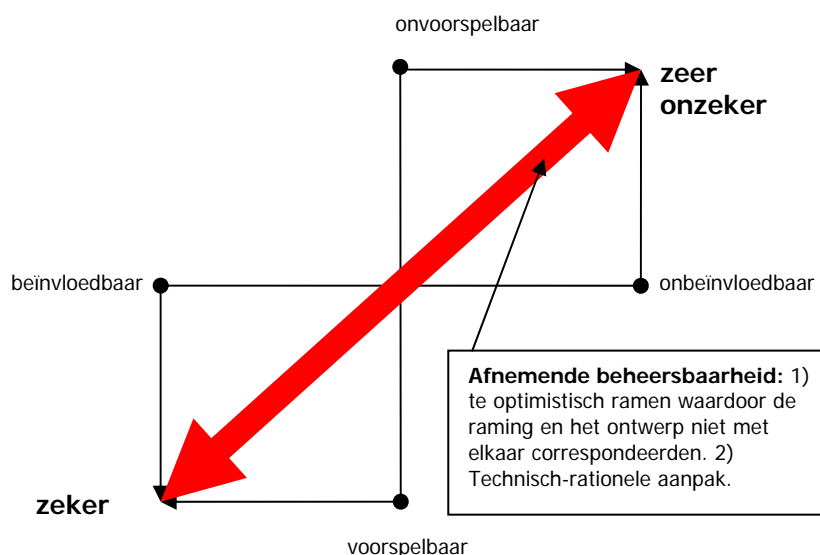
- extra tunnel bij Pijnacker (exploitatie VINEX-wijk)
- inpassing Berkel en Rodenrijs (gemeente)
- maatregelen bodem en water (hoogheemraadschap)

Andere planonzekerheden:*Ambtelijke en organisatorische onzekerheden*

De verschillende provinciale afdelingen zaten niet altijd op een lijn. De verschillende afdelingen hadden niet dezelfde doelstellingen en waren de verschillende afdelingen niet organisatorisch aan elkaar verbonden. Volgens een oud-projectleider was er binnen het ambtelijke apparaat onvoldoende draagvlak voor het project. Onvoldoende draagvlak leidde uiteindelijk tot vertraging. Een concreet voorbeeld is dat stukken die van de projectmanager naar GS moesten er soms enkele maanden over deden in plaats van enkele weken. Binnen het ambtelijke apparaat werd ook telkens de discussie over het nut en de noodzaak van het project opnieuw gevoerd. Terwijl de formele beslissingen over het project al genomen waren.

Juridische onzekerheden:

Om veel beroepsprocedures op bestemmingsplannen te voorkomen is de weg als concrete beleidsbeslissing opgenomen in het streekplan. Hierdoor was het niet meer mogelijk om in beroep te gaan tegen bestemmingsplan wijzigingen, met betrekking tot het tracé (art 24. WRO). Op zich een zeer effectieve methode, alleen werd door het niet toepassen van de Flora- en Faunatoets een deel van het streekplan door de Raad van State vernietigd verklaard. Hierdoor kon voor één deel van het tracé alsnog in beroep worden gegaan tegen bestemmingsplanwijzigingen. Het gevolg hiervan was een vertraging van 1 tot 1,5 jaar voor het project



Figuur 23: onzekerheden N470

Planonzekerheid:	Voorspelbaar?	Beïnvloedbaar?	Gevolg in deze case
<i>Bestuurlijke complicaties:</i> De provincie had een technisch-rationele aanpak tijdens de planstudiefase.	-	Door te kiezen voor interactieve aanpak bij zoeken naar ruimtelijke oplossingen, en een omgevingsgerichte benadering.	Het gevolg was dat gemaakte keuzes door andere overheden en maatschappelijke partijen weer ter discussie werden gesteld.
<i>Optimisme en kostenonderschatting:</i> Jarenlang is er sprake geweest van een te optimistische kostenraming. Deze raming werd gezien als het taakstellend budget.	Het was al lang bekend dat de ramingen veel hoger lagen dan het beschikbare budget.	Door er voor te zorgen dat de ramingen en het ontwerp wel corresponderen en dit ook te (laten) controleren.	Door te optimistische ramingen moesten deze opnieuw worden bijgesteld en dit leidde tot discussie en vertraging.
Andere planonzekerheden:			
<i>Ambtelijke en organisatorische onzekerheden:</i> Binnen het ambtelijk apparaat waren er tegenstanders van de weg. Bovendien hadden verschillende afdelingen van de provincie verschillende doelstellingen.	-	Door te zorgen voor goed procesmanagement en de verschillende afdelingen te committeren aan het project.	De tegenstanders zorgden voor een traag verloop van het proces. De discussie over het nut en de noodzaak werd telkens opnieuw gevoerd. Uiteindelijk zorgde dit voor veel vertraging.
<i>Juridische onzekerheden</i> Door het opnemen van een concrete beleidsbeslissing kon er geen bezwaar gemaakt worden tegen de bestemmingsplannen. Een deel van beleidsbeslissing werd ongedaan gemaakt door het ontbreken van de Flora en Fauna toets.	Dit was lastig te voorspellen, omdat de concrete beleidsbeslissing er juist voor moest zorgen dat de juridische procedure sneller zou verlopen.	Door een betere controle door juridische experts.	Vertraging van 1 tot 1,5 jaar vanwege de mogelijkheid om wel in beroep te gaan tegen bestemmingsplannen.

Tabel 15: overzicht onzekerheden N470

Bronnen casestudie:

Provincie Zuid-Holland 2005 a/b
www.n470.nl

6.3.5 N773 Enschede – Oldenzaal

Beschrijving

In 1998 is in de provincie Overijssel het Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan vastgesteld. Het onderdeel verkeersveiligheid in dit plan was gebaseerd op de uitgangspunten van het nationale concept Duurzaam Veilig (DV). De bedoeling was om alle provinciale wegen in te richten volgens deze uitgangspunten. De N773 tussen Enschede en Oldenzaal zou ook volgens dit principe worden ingericht. Met de planstudie voor deze inrichting is in 2001 een start gemaakt. Om de mogelijkheden te onderzoeken om een rondweg aan te leggen om Lonneker heen, is in 2003 een verkenning daarvoor gemaakt. In 2005 is op basis van de verkenning een nieuwe planstudie begonnen. De startnotitie is nu klaar voor de inspraakronde maar 2 belangengroepen hebben zich uit de klankbordgroep teruggetrokken.



Figuur 24: N773 Enschede - Oldenzaal (provincie Overijssel)

Procedure	
2001 -2003	Start planstudie N733 volgens concept Duurzaam Veilig
2003 -2004	Start Verkenning Traverse Lonneker
2005	Start nieuwe planstudie N733 volgens KEM benadering
2006	Startnotitie klaar voor inspraakronde

Tabel 16: procedure N773

Ontwikkeling scope

De weg tussen Oldenzaal en Enschede valt op te delen in 3 delen waarvan 2 delen buiten de bebouwde kom liggen en 1 deel binnen de bebouwde kom (Lonneker). In 2001 is begonnen met planstudie om de N733 in te richten volgens het concept DV. Er werd destijds van uitgegaan dat de traverse door Lonneker opnieuw zou worden ingericht. Tijdens de planstudie werd mede door de reactie van bewoners uit Lonneker duidelijk dat herinrichting van de weg niet vanzelfsprekend was. Om de situatie in Lonneker goed te bestuderen werd besloten om de planstudie stil te leggen en om een verkenningenstudie te starten. Deze verkenningenstudie werd gestart om een goede afweging te kunnen maken tussen een rondweg om Lonneker of de traverse opnieuw inrichten. Voor beide oplossingsrichtingen zijn verschillende varianten ontwikkeld. Tijdens deze verkenningenstudie werd gewerkt met een klankbordgroep bestaande uit een zestal organisaties die de belangen van Lonneker en het buitengebied behartigden. Binnen de klankbordgroep was geen eensluidende gedachte over de gewenste oplossingsrichting. In oktober 2004 is door Gedeputeerde Staten gekozen voor de herinrichting van de traverse.

In 2005 is begonnen met een herstart van de planstudie. Inmiddels had er binnen de provincie Overijssel een beleidsverandering plaatsgevonden. Er was vanwege financiële redenen besloten om niet langer de wegen volgen het concept DV in te richten. De wegen zouden nu ingericht worden volgens een ander concept. Dit concept heet de Kosten Effectieve Maatregelen (KEM) en is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van dominante ongevalstypen. Naar aanleiding van deze beleidsverandering diende voor de herinrichting van de traverse een sober plan te worden ontwikkeld.

Begin 2005 is actief begonnen met de planstudie. De nieuwe klankbordgroep bestaat uit 2 groeperingen uit Lonneker en 3 groeperingen van het buitengebied. Inmiddels is de startnotitie zover dat het de inspraak in zou kunnen. Er zijn echter recente ontwikkelingen waardoor een nieuwe situatie is ontstaan. De beide groeperingen uit Lonneker die zitting namen in de klankbordgroep hebben zich teruggetrokken uit de klankbordgroep. De reden van het terugtrekken is volgens hen dat een herinrichting geen oplossing biedt voor het (toekomstig) hoge verkeersaanbod in Lonneker. Dit

probleem komt voor een deel voort uit nieuwe prognoseberekeringen, die ten behoeve van de nieuwe planstudie zijn gemaakt. Voor de nieuwe berekeningen is gebruik gemaakt van een nieuw prognosemodel. Op basis van dit model wordt verwacht dat de verkeersintensiteit 25 à 30 procent hoger uitvalt dan werd voorspeld door het oude model.

De twee groeperingen die zich hebben teruggetrokken waren vanaf het begin van de planstudie al tegen de herinrichting van de weg door Lonneker heen. Ook waren zij al bijna een jaar lang op de hoogte van de nieuwe prognoses. Maar dit was al die tijd geen reden om zich terug te trekken uit de klankbordgroep. De twee groeperingen wilden meedraaien in de klankbordgroep, en hierdoor had de provincie het idee dat de groepen accepteerden dat er geen rondweg om Lonneker zou komen. De exacte reden waarom de twee groeperingen zich hebben terug getrokken is onduidelijk maar lijkt strategisch.

Ontwikkeling budget

Voor het plan om de wegen buiten de bebouwde kom volgens de KEM in te richten en de traverse op een sobere manier in te richten is voldoende geld beschikbaar. Wel is duidelijk geworden dat op basis van het concept DV het PVVP ver buiten het budget ging en dat er daarom gekozen moest worden voor een sobere en doelmatigere manier om de wegen in te richten (KEM). Het gevolg hiervan is dat dit vertraging heeft opgeleverd voor het plan N773.

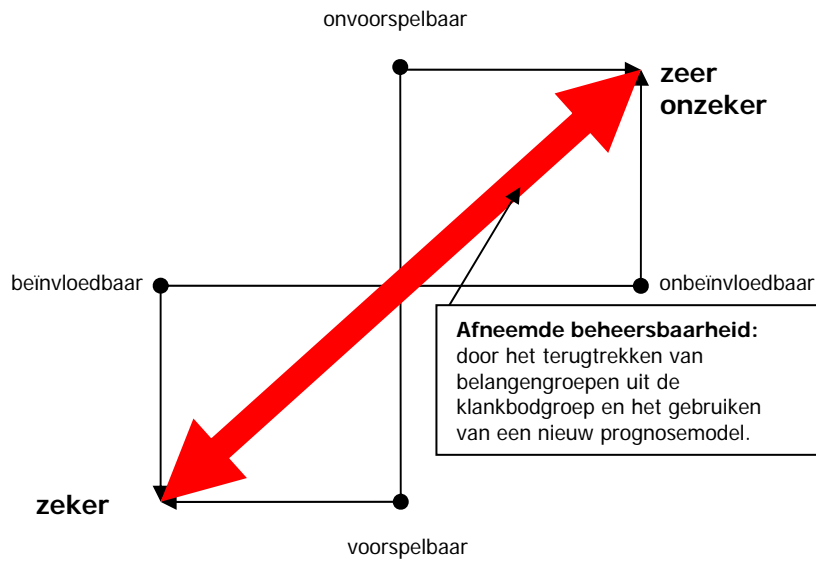
Reflectie: planonzekerheden

Maatschappelijke ontwikkelingen

Dit project is een duidelijk voorbeeld van een project waarbij de maatschappelijke invloed erg groot is. Het lastige is dat de verschillende belangengroepen tegenstrijdige ideeën hebben. De voorkeur van de belangengroepen van het buitengebied gaat uit naar een herinrichting van de traverse in Lonneker, net als de bestuurlijke voorkeur. Maar de voorkeur van de belangengroepen gaat uit naar een rondweg om Lonneker heen.

Verandering beleid

Verder hebben nieuwe verkeersprognoses roet in het eten gegooid. Deze prognoses voorspellen een verkeersintensiteit die ca. 25% hoger ligt dan de oude prognoses. Als een project een lange doorlooptijd heeft tijdens de planstudie, dan neemt het gevaar van nieuwe prognoses of veranderend beleid toe. Verder is de volgorde van planning tijdrovend. Eerst is de planstudie (deels) voor de weg op basis van het concept DV uitgevoerd. Vervolgens is er een verkenningstudie uitgevoerd voor de weg om of door Lonneker heen. En daarna de start van een nieuwe planstudie op basis van de Kosten Effectieve Maatregelen. Op deze manier wordt het een lang proces. Hierdoor neemt de kans op beleidsveranderingen en prognoseveranderingen toe. Dit zorgt voor meer onzekerheden in de planstudie. De hoofdonzekerheid blijft in dit geval het daagvlak van de belangengroepen uit Lonneker.



Figuur 25: onzekerheden N773

Planonzekerheid:	Voorspelbaar?	Beïnvloedbaar?	Gevolg in deze case
Maatschappelijk draagvlak	In het begin van de planstudie was al duidelijk dat de belangengroepen uit Lonneker tegen de herinrichting waren.	Geprobeerd is om dit te beïnvloeden door de belangengroepen deel te laten nemen in de klankbordgroep.	Nog steeds maatschappelijke weerstand tegen de gekozen oplossing.
Verandering van beleid Beleidsveranderingen van Duurzaam Veilig naar Kosten Effectieve Maatregelen.	De provincie had kunnen voorspellen dat DV te duur zou worden.	-	Vertraging maar ook lagere kosten.
Nieuwe prognoses	Niet bekend.	Niet bekend.	Meer weerstand tegen de herinrichting van de traverse in Lonneker.

Tabel 17: overzicht onzekerheden N773

Bronnen casestudie:

Concept planstudie

Interview projectleider (bijlage VII)

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies getrokken over de planonzekerheden en optimisme en worden aanbevelingen gedaan. In de eerste paragraaf worden conclusies getrokken op basis van het theoriegedeelte. In de tweede paragraaf worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan op basis van het praktijkgedeelte. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

De centrale onderzoeksvraag is de volgende:

Op welke manier kan er bewuster met optimisme en planonzekerheden worden omgegaan en hoe kunnen planonzekerheden beter worden beheerst?

7.1 De basis van kostenbeheersing

De eerste conclusie: gebrek aan kennis

Bij de studie naar infrastructuurplanning is een groot gebrek aan kennis over het kostenverloop en over onzekerheden. Bij geen enkel Nederlands onderzoek is gekeken naar groepen projecten en de gemiddelde kostenoverschrijding of –onderschatting. Verder is niet bekend hoe vaak kostenoverschrijding voorkomt en hoe hoog kostenoverschrijdingen zijn. Ook is niet bekend of kostenoverschrijding vaker voorkomt bij kleine of bij grote projecten. Momenteel krijgen grote projecten zoals de Betuwelijn en HSL-Zuid veel aandacht van de pers vanwege de stijgende kosten. Maar over kostenstijging bij kleine projecten is weinig bekend. Deze informatie is noodzakelijk om een goed inzicht te krijgen in de oorzaken van kostenoverschrijdingen en de onzekerheden die een rol spelen bij de planning van weginfrastructuur.

De tweede conclusie: inflatiecorrectie

Bij de berekening van de relatieve kostenoverschrijding is het belangrijk dat de bedragen contant worden gemaakt. Dit houdt in dat de bedragen worden gecorrigeerd met een inflatiecorrectie. Dit is belangrijk omdat bedragen en kostenstijgingen anders niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Bij verschillende onderzoeken is deze correctie niet gemaakt. Ook bij projecten in Nederland is hierdoor af en toe onduidelijkheid ontstaan over de werkelijke kostenoverschrijding. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Deltawerken, waarbij de kostenoverschrijding zonder inflatiecorrectie 57% is en met inflatiecorrectie rond de 15%. Het gevolg van het niet goed doorberekenen van de werkelijke kosten is dat in sommige gevallen de planners en/ of Rijkswaterstaat, maar ook infrastructuurprojecten zelf, onterecht in een kwaad daglicht komen te staan.

Derde conclusie: optimisme in de theorie

Het te optimistisch ramen van de verwachte kosten van een infrastructuurproject brengt veel onzekerheden met zich mee. Het te positief inschatten van de ramingen loont voornamelijk op het moment dat de beslissing moet worden genomen, of een project wel of niet wordt opgenomen in het Meerjaren Programma Infrastructuur (MIT) of in een provinciaal of gemeentelijk uitvoeringsplan. De kans dat een project wordt opgenomen in een van deze plannen is groter met een relatief lage raming, dan met een relatief hoge raming. Op korte termijn kan het lonend zijn om de raming voor een project laag in te zetten. Op langere termijn leidt optimisme tot continue druk op de scope en vaak ook tot vertraging of versobering van (andere) projecten. Hierdoor kan een project in een negatieve spiraal terecht komen. De basis van kostenbeheersing en beheersing van onzekerheden ligt bij het reëel inschatten van kostenramingen en tijdplanningen. De gevolgen van optimisme kunnen het hele project doorwerken terwijl de oorzaak in de verkenningen- of planstudiefase ligt.

Over hoe vaak ramingen en budgetten te positief worden ingeschat is niet veel bekend. Het te positief ramen of het laag inzetten van een budget kent geen sancties. Veel betrokken partijen hebben er een belang bij dat een project doorgaat, dus zullen zij niet snel tegenwerken als een raming te laag wordt ingeschat.

Vierde conclusie: invloed van doorlooptijden op onzekerheden

Het is duidelijk dat doorlooptijden van planstudies in Nederland behoorlijk lang zijn. Projecten met lange doorlooptijden kennen per definitie veel onzekerheden. Een planstudie met een doorlooptijd van 10 jaar kent meer onzekerheden dan een zelfde planstudie met een doorlooptijd van 2 jaar. Ook is geconcludeerd dat lange doorlooptijden vaak leiden tot nog langere doorlooptijden en dat lange doorlooptijden veel onzekerheden veroorzaken. Het is daarom belangrijk dat verkenningen- en planstudies en korte en reële doorlooptijden hebben.

Aanbevelingen op basis van het theoriegedeelte:

De eerste aanbeveling: meer en ander onderzoek

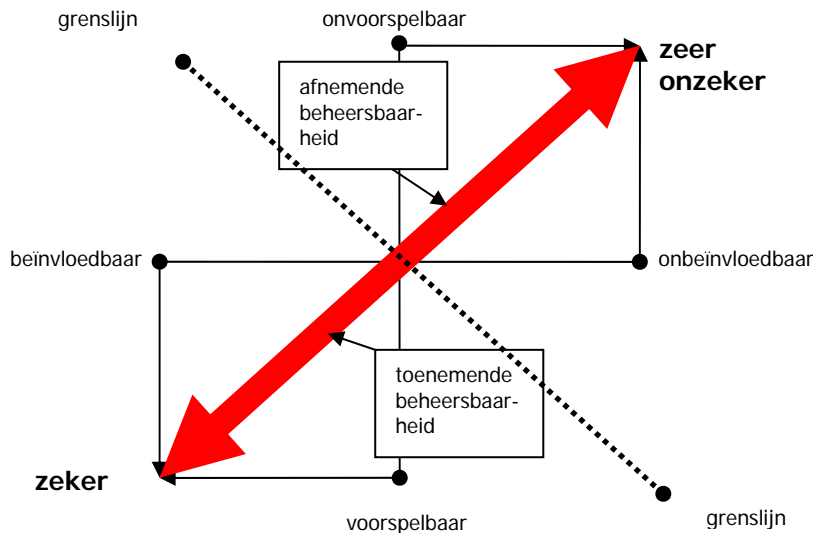
De Nederlandse onderzoekers zouden een voorbeeld moeten nemen aan het onderzoek van de Noorse onderzoeker Odeck. Odeck heeft onderzoek gedaan naar 620 projecten en heeft gekeken naar de bandbreedte van de overschrijdingen en naar de gemiddelde en totale kostenoverschrijding. Verder heeft Odeck ook gekeken naar de relatieve overschrijding. Op deze manier is ook veel informatie verzameld over kleinere projecten. Om kosten en onzekerheden effectief te kunnen beheersen is deze informatie noodzakelijk.

De tweede aanbeveling: model voor inflatiecorrectie bij onderzoek

Bij onderzoek naar kostenoverschrijding bij infrastructuurprojecten moet rekening worden gehouden met inflatie. Zoals gezegd moeten bedragen die met elkaar worden vergeleken eerst contant worden gemaakt. Dit is niet altijd eenvoudig, omdat inflatiecijfers niet altijd duidelijk zijn. Dit geldt vooral bij internationale vergelijkingen. Bij onderzoek naar kostenoverschrijding zou daarom samengewerkt moeten worden met economen. Bij voorkeur zou een model moeten worden gemaakt om zo eenvoudig mogelijk bedragen met inflatie te corrigeren.

7.2 De beheersing van planonzekerheden

Het doel van dit onderzoek was om te komen tot een benadering om beter en bewuster met onzekerheden om te gaan. In het theoretisch kader is hier de basis voor gelegd, door middel van het onzekerheidsmodel. Dit model biedt geen kant-en-klare oplossing, maar geeft een richting aan om in te denken (figuur 25). Verder geeft het model goed weer uit welke twee componenten onzekerheid bestaat, namelijk de *voorspelbaarheid* en *beïnvloedbaarheid* van een verstoring. Deze benadering is anders dan vele andere benaderingen, omdat niet wordt geprobeerd om een kwantitatieve waarde aan de onzekerheid te geven. In deze laatste paragraaf wordt uiteengezet hoe deze methode zou kunnen werken aan de hand van voorbeelden uit het praktijkgedeelte. De planonzekerheden worden beschreven aan de hand van de onzekerheden die in het theoriegedeelte onderscheiden zijn. Dit zijn: eisen vanuit de politiek, maatschappelijke ontwikkelingen, verandering van beleid en regelgeving, bestuurlijke complicaties, optimisme en andere planonzekerheden.



Figuur 26: het onzekerheidsmodel

In deze laatste paragraaf wordt antwoord gegeven op de centrale vraag:

Op welke manier kan er bewuster met optimisme en planonzekerheden worden omgegaan en hoe kunnen planonzekerheden beter worden beheerst?

Bij aanvang van het onderzoek was het de bedoeling dat hier een eenduidig antwoord op zou worden gegeven. Helaas is dit niet het geval, en is het probleem van onzekerheden weerbarstig. Het is duidelijk geworden dat om onzekerheden te kunnen beheersen eerst moet worden gekeken naar optimisme bij ramingen/ budgetten en tijdsplanningen. In het praktijkgedeelte is duidelijk geworden dat optimistische ramingen leiden tot veel onzekerheden. Het is dus zeer belangrijk dat dit wordt voorkomen (conclusie 6).

Verder lijkt het onzekerheidsmodel een goede basis om onzekerheden te beheersen. De basis van het model is om te kijken welke onzekerheden te voorspellen zijn en welke te beïnvloeden. In de conclusies 7 tot en met 9 wordt gekeken naar verschillende onzekerheden en naar manieren om ze te beheersen. Deze manieren zijn voortgekomen uit het praktijkgedeelte en slechts gebaseerd op een vijftal casussen. Daarom is de kans groot dat er meer manieren zijn om de onzekerheden te *voorspellen* en te *beïnvloeden*. Hierom verdient een grootschalig onderzoek bij veel verschillende projecten de aanbeveling. Om zo een nog duidelijker beeld te krijgen van de mogelijkheden om verstoringen te voorspellen en te beïnvloeden. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat de beheersing van onzekerheden een dynamisch proces is, dat elke keer weer anders is. Er zijn dus geen standaardoplossingen.

Vijfde conclusie: optimisme en kostenonderschatting

In het theoriegedeelte is veel aandacht besteed aan optimisme en aan het belang van reële kostenramingen en budgetten voor het beheersen van planonzekerheden (conclusie 3). In het praktijkgedeelte is bij twee projecten kostenonderschatting duidelijk naar voren gekomen (N470 en A7 Sneek). Bij beide projecten zijn bedragen beschikbaar gesteld met een slechte onderbouwing of zonder onderbouwing. Bij beide projecten zijn de budgetten laag ingezet, om op die manier het project bestuurlijk haalbaar te maken. Voor beide projecten zorgde dit voor aanzienlijke vertraging. Bij de A4 Sneek waren de gevolgen voor de scope groot, evenals de vertragingen. Omdat er niet voldoende budget was moest het project worden versoberd en werd het project telkens een aantal jaren uitgesteld. Dit was voor iedereen frustrerend: voor de regionale en lokale bestuurders, voor de projectorganisatie en voor burgers.

Opmerkelijk is dat bij al deze projecten al vanaf het beging sprake is van een taakstellend budget (A7, A4, N470), wat ook een vorm van optimisme is (paragraaf 4.1). Er is dus niet gewerkt met een raming en trefzekerheden. Vooral op bestuurlijk niveau en in de politiek lijkt een behoefte te zijn aan taakstellende budgetten en duidelijkheid. Vaak wordt al heel vroeg tijdens het project gezegd: dit is het budget, voor dit geld moet het gebeuren. Op bestuursniveau is dan duidelijkheid over het project. Terwijl bij optimistische taakstellende budgetten het project juist steeds onzekerder wordt. Dit gebeurde bij de A7, A4 en N470. Bij de A7 en N470 waren ook problemen met prijsstijgingen en inflatie. Vooral gebrek aan goede afspraken over prijsstijgingen en inflatie waren hier debet aan.

Zesde conclusie: verandering van beleid en regelgeving

Bij de onderzochte projecten had verandering van beleid en regelgeving weinig invloed op het projecten. Bij één project moest vanwege de Europese discussie over luchtkwaliteit nader onderzoek worden gedaan. Door dit onderzoek ontstond enige vertraging (A4). Bij een ander project was het niet zo zeer nieuw beleid, maar nieuwe prognoses die roet in het eten gooiden. De nieuwe prognoses zorgden voor een stijging van de oude prognoses van 25%, waardoor het draagvlak voor de gekozen oplossing afnam.

Zevende conclusie: maatschappelijke ontwikkelingen (draagvlak)

Zoals in de theorie al naar voren kwam, blijkt het maatschappelijk draagvlak erg belangrijk te zijn voor het slagen van een project en al helemaal voor het zo effectief mogelijk uitvoeren van een project. Bij het project A7 Sneek werd maatschappelijk draagvlak gecreëerd door veel bijeenkomsten te houden met belangenorganisaties. Uiteindelijk waren deze bijeenkomsten succesvol en is er binnen het project zelfs gekozen voor een alternatief dat door een burger is voorgesteld. Deze manier van het creëren van draagvlak was succesvol, maar werd wel ervaren als een tijdrovende klus en gekenmerkt door een gebrek aan zakelijkheid.

Door de geschiedenis van de A4 Delft – Schiedam was makkelijk te *voorspellen* dat een nieuw initiatief voor deze weg zou stuiten op maatschappelijk verzet. Dit is succesvol *beïnvloed* door niet alleen te focussen op de aanleg van een weg door een kwetsbaar gebied, maar door het hele gebied een kwaliteitsimpuls te geven, om zo de verschillende tegenstanders tegemoet te komen. Deze benadering is succesvol en hierdoor is er voor het eerst sinds 1952 een kans op realisatie van de weg. Wel is bij dit project een klankbordgroep met veel tegenstanders. De oorzaak hiervan is dat de klankbordgroep is samengesteld op basis van inschrijving, waardoor voornamelijk tegenstanders zich hebben aangemeld. Dit is voornamelijk frustrerend voor de projectorganisatie, omdat de klankbordgroep geen afspiegeling is van de samenleving.

Ook bij het project N733 Enschede - Oldenzaal zijn problemen met de klankbordgroep. Bij dit project hebben op het allerlaatste moment twee groeperingen zich teruggetrokken uit de klankbordgroep. Wel zijn de projecten A4 Delft – Schiedam en N733 Enschede – Oldenzaal goede voorbeelden van de complexiteit van werken met een klankbordgroep. Een goede samenwerking met de klankbordgroep kan een goed maatschappelijk draagvlak creëren. Er moet van tevoren goed nagedacht worden over hoe de klankbordgroep eruit moet zien en wat de functie (invloed) van deze groep is. Bij het project A28 is de ruimtelijke ingreep beperkt en daardoor is er weinig tegenstand tegen het project. Over de N470 is niet voldoende bekend om iets te zeggen over het maatschappelijk draagvlak.

Achtste conclusie: bestuurlijke complicaties (draagvlak), eisen uit de politiek

Uit de onderzochte projecten wordt duidelijk dat het beheersen van de scope maar ook het voorkomen van vertraging, hand in hand gaat met het bestuurlijke draagvlak. Bij het project A7 Sneek was er lange tijd onvoldoende bestuurlijk draagvlak. Het initiatief van het project lag bij het Rijk, terwijl het Rijk eigenlijk geen prioriteit aan dit project gaf. Dit is na vele jaren vertragingen succesvol *beïnvloed* door het initiatief van het project van het Rijk te verschuiven naar de provincie. Voor de provincie had dit project wel prioriteit. Sinds de provincie de initiatiefnemer is geworden van het project is verdere vertraging voorkomen. Ook is de scope aangepast omdat de provincie extra wensen heeft. De provincie draait zelf op voor de extra kosten.

Bij een gebrek aan bestuurlijk draagvlak ontstaan veel onzekerheden. Bij het project A28 resulteerde onvoldoende bestuurlijke prioriteit in een lange doorlooptijd van de planstudie. Bij de N470 lagen bestuurders dwars, omdat zij een extra aansluiting wilden. In het verleden was er ook bij de A4 Delft- Schiedam een gebrek aan bestuurlijk draagvlak. Dit gebrek aan draagvlak ontstond door een gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Dit is een belangrijk gegeven omdat maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak elkaar dus kunnen beïnvloeden.

Aanbevelingen op basis van het praktijkgedeelte*De derde aanbeveling: optimisme voorspellen en beïnvloeden*Voorspellen:

Optimistische ramingen en tijdsplanningen zijn lastig te voorspellen, omdat weinig partijen een belang hebben bij reële kostenramingen. De beste manier zou zijn dat ramingen en budgetten zouden worden getoetst door een onafhankelijke instelling, om zo te kijken of er sprake is van optimisme. Verder zou er aan de hand van een aantal vragen veel informatie over de kans van optimisme kunnen worden verkregen. Vragen zoals: is er een budget samengesteld op basis van een raming of op basis van het beschikbare budget? Is er rekening gehouden met tegenslagen? Is de raming een raming met trefzekerheden of is het een taakstellend budget? Is er rekening gehouden met prijsstijgingen en inflatie? Het probleem hierbij is wel dat weinig partijen er een belang bij hebben om dit te voorspellen.

Beïnvloeden:

Een goede manier om optimisme te beïnvloeden is in het praktijkgedeelte van dit onderzoek niet gevonden. De enige methode om dit te beïnvloeden is beschreven in het theoriegedeelte. Dit is de Engelse methode, een deels voorspellende en deels beïnvloedende methode. Bij deze methode wordt de gemiddelde relatieve kostenstijging van vorige projecten berekend. Aan de hand van deze berekening worden ramingen geïndexeerd. De gemiddelde relatieve kostenstijging wordt berekend op basis van de kostenoverschrijding of –onderschatting van de afgelopen jaren. Als dit jaarlijks wordt gedaan, dan wordt ook steeds beter inzichtelijk hoe de kosten en ramingen zich ontwikkelen tijdens infrastructuurprojecten. Door steeds beter te gaan ramen wordt de indexering steeds lager. Op deze manier wordt het reëel ramen van de kosten gestimuleerd. Deze methode is bedoeld voor de raming bij het tracébesluit. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of deze methode al bij eerdere ramingen zou kunnen worden gebruikt.

*De vierde aanbeveling; het maatschappelijke draagvlak voorspellen en beïnvloeden*Voorspellen:

Het maatschappelijk draagvlak is vaak te voorspellen door te kijken wat voor invloed een project heeft op de omgeving. Complexe projecten met veel invloed op de leefomgeving hebben vaak veel maatschappelijke tegenstand, zoals de bij A4 Delft – Schiedam. Andersom, is het zo dat simpelere projecten met weinig effect op de leefomgeving minder weerstand kennen (A28 Zwolle).

Beïnvloeden

Maatschappelijk draagvlak creëren en beïnvloeden wordt vaak gedaan door het samenstellen van een klankbordgroep of door het houden van informatie bijeenkomsten met bewoners en/ of belangengroepen. Naast deze manier is er nog een succesvolle manier om het maatschappelijke draagvlak te beïnvloeden. Deze manier is het niet alleen focussen op het aanleggen van een weg, maar op de ontwikkeling van het hele gebied (ontwikkelingsplanologie). Het uitgangspunt bij een dergelijk project is om het hele gebied een kwaliteitsimpuls te geven.

*De vijfde aanbeveling: voorspellen en beïnvloeden van bestuurlijk draagvlak*Voorspellen

Voldoende bestuurlijk draagvlak kan lastig te voorspellen zijn. Het bestuurlijk draagvlak is geen constante factor en op bestuursniveau zijn ook momenten dat het draagvlak verandert. Een voorbeeld hiervan zijn de verkiezingen van de Tweede Kamer of de gemeenteraad. Na deze verkiezingen zit er een nieuwe raad en college met nieuwe ideeën en voorkeuren. Toch zijn er wel elementen waaraan het draagvlak te meten is. Bijvoorbeeld: hoe realistisch is het budget dat voor een project beschikbaar wordt gesteld? Is er draagvlak voor het project op regionaal en centraal bestuursniveau? Nader onderzoek naar de kenmerken van bestuurlijk draagvlak is wenselijk.

Beïnvloeden

Het beïnvloeden van het bestuurlijk draagvlak wordt in eerste instantie gedaan door het aantonen van het nut en de noodzaak van een project. Het komt echter ook voor dat het nut en de noodzaak wel duidelijk is, maar dat een project door het Rijk geen prioriteit krijgt, maar regionaal wel. In dat geval kan er lang worden aangemodderd, komt er weinig van de grond en ontstaan er nog meer onzekerheden. Een manier om dit te beïnvloeden is door gebruik te maken van de verschillende bestuurslagen. Als er op regionaal bestuursniveau veel bestuurlijk draagvlak is voor een project maar bij het Rijk niet, dan kan het project worden overgedragen aan bijvoorbeeld de provincie. Als een provincie wel geld en energie in het project wil steken, dan is dat een goede oplossing. De verschillende bestuurslagen bieden een kans om projecten bestuurlijk haalbaar te maken. Er kan dus goed gebruik worden gemaakt van bottom-up planning. De provincie kan hierin, als zij zelfs het initiatief neemt, een belangrijke rol spelen.

Het beïnvloeden van extra eisen lijkt voornamelijk een probleem bij projecten waarbij lagere overheden pas in een later stadium worden betrokken. Het is daarom belangrijk dat lagere overheden in een vroeg stadium worden betrokken en dat duidelijke afspraken worden gemaakt over wie wat betaalt.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003), *Risicoreservering HSI-Zuid en Betuweroute*, 18 juni 2003
- Beuckens, J. (2005), *Besluitvorming bij natte infrastructuur verkend*; Een onderzoek naar de wijze waarop de verkenningenfase van natte V&W-projecten zorgvuldig vormgegeven kan worden, Delft, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, DWW, TMC.
- Borger, G.J., J. G. Berkhout, (1976), *Anderhalve eeuw Noordhollandsch Kanaal*: reizende tentoonstelling in Noord-Holland 1976, Hofman, Alkmaar, p.10-23.
- Broens D.F., O. Rapse, N. van der Linden (2000), *Onzekerheid en Risico bij infrastructuurprojecten*, TNO, Delft.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), <http://statline.cbs.nl>, bezocht op 30 september 2005
- Filarski. R., (1995), *Kanalen van de koninkoopman*; goederenvervoer, binnenscheepvaart en kanalenbouw in Nederland en België in de eerste helft van de negentiende eeuw, NEHA-series III, Leiden.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius, W. Rothengatter (2003b), *Mega projects and Risk: An anatomy of ambition*, derde druk, Cambridge university press.
- Flyvbjerg, B., M. K. Skameris Holm, S. L. Buhl, (2003a) *How Common and How large are Cost Overruns in Transport Infrastructure projects?*, Transport Review, vol 23, nr. 1, 71-88.
- Flyvbjerg, B., M. K. Skameris Holm, S. L. Buhl, (2004), *What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects?* Transport Review, vol 24, nr. 1, 3-18.
- Gemeente Amsterdam, *Financiële prognose 2012 Noord/Zuidlijn*: tegenvallers en meevallers, persbericht 1 maart 2006, www.amsterdam.nl, bezocht op 1 maart 2006.
- Goemans T., H. N. J. Smits, (1984) *Kostenbeheersing van een mega-project: de Oosterscheldewerken*, Economisch Statistische Berichten, 11 juli 1984, jaargang 69, no.3463.
- Goemans, T., J. J. Schwarz, W. Zegveld, J. T. B. Broer, P. Verhoogt, R. Zelle (1994), *Meezitten en Tegenlopen*: Kostenontwikkeling infrastructuurprojecten, Directoraat-Generaal voor het vervoer, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).
- Heezik, A. van, (1994), *200 jaar Ramingen bij Rijkswaterstaat*; een Verkenning, Directoraat-Generaal voor het vervoer, Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Kain, J. F. (1990), *Deception in Dalles*: Strategic misrepresentation in Rail Transit Promotion and Evaluation, Journal of the American Planning Association vol. 56, nr. 2. p. 184-196.
- Kuiper, J.C., J.K. Vrijling (2005), *Nieuwe inzichten in het probabilistisch ramen*: Niet alles willen onderbouwen met probabilistisch ramen, maar verder zoeken naar de oorzaken van de verschillen tussen de methodieken voor het maken van ramingen, Wegen nr. 5 p. 30-33.
- Jong, de M., Good Practices in het Buitenland, Tweede Kamer, 29 283, nr 10, Den Haag, vergaderjaar 2004-2005.
- Lindenaar F., D. Stam e.a. (1998), *Planningonzekerheden*; Een onderzoek naar de vertragingen bij infrastructuurprojecten, Bouwdienst Rijkswaterstaat.
- Mott MacDonald, (2002), *Review of large public procurement in the UK*, Croydon, United Kingdom.
- Nijkamp, P., B. Ubbels, (1999) *How reliable are estimates of infrastructure costs?*, International Journal of Transport Economics, vol. 26, nr. 1, 23-53.
- Odeck, J., (2004), *Cost overruns in road construction: what are their sizes and determinants?* Transport Policy, nr. 11, p. 43-53.
- Parlement (2005), www.parlement.com, bezocht op 12 augustus 2005
- Peijs, K.M.H (2003), *Brief aan de Tweede Kamer*; Informatievoorziening grote projecten. 25 augustus 2003.
- Pickrell D.H., (1992), *A desire named streetcar*; Fantasy and fact in rail transit planning, Journal of American Planning Association, vol. 58, Spring 92, nr.2, 158-176.

- Priemus, H., (2005), *Decision-making in Large infrastructural Projects; The role of Parliaments: Dutch evidence*, Paper to be presented at the AESOP 05 Congress, 13-17 juli 2005.
- Provincie Friesland (2002), *A7 Sneek met de A van Alstublieft*; Voorstel voor de Aanpassing van de A7 bij Sneek, Leeuwarden 2002.
- Provincie Zuid-Holland (2005a), *Rapport Willen en Wegen*; Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructuurele projecten uit provincie Zuid-Holland, Den Haag, 20 april 2005.
- Provincie Zuid-Holland (2005b), *Bijlagen Willen en Wegen*; Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructuurele projecten uit provincie Zuid-Holland, Den Haag, 20 april 2005.
- Rijke, W.G. de, (1998) Sheets PAO cursus Voorzien, onvoorzien of onzeker; Kwantificering van onzekerheden, Bouwdienst, Rijkswaterstaat, 3 en 4 juni 1998.
- Rijksmuseum (2005), www.rijksmuseum.nl, bezocht op 29 september 2005.
- RWS (Rijkswaterstaat) (1991), *Een raamwerk voor Ramingen*; Eindrapport, in samenwerking met IME consult, mei 1991.
- RWS (Rijkswaterstaat) (2004a), *Van Ramen naar kostenbeheersing*; "Achter de Boom", Rijkswaterstaat Steunpunt Opdrachtgeverschap, februari 2004.
- RWS (Rijkswaterstaat) (2004b), *Samenvatting Startnotitie A4 Delft-Schiedam*, maart 2004.
- Rowe A.J., I.A Somers, (1983), *Methods to predict performance in major program acquisition*, Omega, Vol. 11, Nr. 2, 155-173.
- Rozekrans, R. (2005), *Gemeente Arnhem*; Project Arnhem Centraal, KPMG Special Services B.V.
- Sprenger, J., V. Vroolanden, (1976), *Dit zijn mijn beren*; Een onderzoek naar de arbeidsverhoudingen bij de aanleg van het Noordhollands Kanaal, SUA, Amsterdam.
- Straaten, T. van, (1998), *Niet bij beton alleen*; De vermaatschappelijking van Rijkswaterstaat, NRC 23 mei 1998.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2003), *Betuwerroute*, Motie van het Lid Hermans, Kamerstuk2002-2003, 22589, Nr.215.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004a), *Grote Projecten Uitvergroot*; Een Infrastructuur Voor Besluitvorming, Kamerstuk 2004-2005, 29 283, nr. 5-6, Tijdelijke Commissie Infrastructuur, Sdu-uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004b), *Grote Projecten Uitvergroot*; Inzichten en Uitgangspunten, Kamerstuk 2004-2005, 29 283, nr. 10, Tijdelijke Commissie Infrastructuur, Sdu-uitgevers, Den Haag.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2003), *Tijdplan*; doorlooptijden van verkenningen en planstudies, Intern Rapport. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2004), *Handleiding voor de m.e.r.-procedure voor "natte" RWS-projecten*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- TMC (Tracé/m.e.r.-centrum) (2005), *Kwaliteitplan*; Onderzoek naar de kwaliteit van planstudies, Intern Rapport. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- Verkeerskunde (2005), Noord/Zuidlijn mist goed risicomangement, www.verkeerskunde.nl, (bezocht op 15 augustus 2005).
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1995), *Project Ramingen Infrastructuur, Werk in uitvoering*; Een handreiking met suggesties en ideeën, maart 1995.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1997), *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1997-2001*; Verkeer en vervoer in een duurzame samenleving, Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2000), *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2000-2004*, Sdu Uitgevers.
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2006), *MIT/SNIP-projectenboek: stand van zaken 2006*

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004), *Spelregels Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, juni 2004.

Vrijling, J.K. (1998) Inleiding, PAO cursus Voorzien, onvoorzien of onzeker Bouwdienst, Rijkswaterstaat, 3 en 4 juni 1998.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid) (1994), *Besluiten over Grote Projecten*, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Bijlage I

Korte beschrijving MIT en tracéwet**MIT**

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is een procedure die wordt gehanteerd bij infrastructurele projecten, waarbij het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken is. De verschillende projecten die in het MIT staan, zijn gepland of zijn in uitvoering. De projecten zijn onderverdeeld in drie categorieën: het hoofdwegennet, het vaarwegennet en het spoorwegennet. De MIT-systematiek is een niet-wettelijke procedure waarmee wordt beoogd het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten te structureren. Verder is het doel van het MIT om transparantie in het besluitvormingsproces te verschaffen, om procesbeheersing in kaart te brengen (V&W 2004). De financiële planning van het MIT wordt jaarlijks gebruikt als onderdeel van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze financiële planning is een document zonder juridische binding en kan daarom in tegenstelling tot een begroting vrij eenvoudig gewijzigd worden (Jong 2004). Het MIT-proces kent drie fasen van planning namelijk de verkenningsfase, de planstudiefase en de realisatiefase. De drie fasen kennen verschillende beslismomenten die voortkomen uit de tracéwet. Deze beslismomenten zijn alleen verplicht voor infrastructuurprojecten die tracéwetplichtig zijn.

Tracéwet

De tracéwet is een wet die in het leven is geroepen om de procedure rond de aanleg en wijziging van hoofdinfrastructuur efficiënter te maken. De wet is ingesteld op 1 januari 1994. De tracéwet richt zich op de procedure van het aanleggen of wijzigen van infrastructuur. De wet richt zich dus niet op de inhoudelijke kant van het project. De tracéwetprocedure is volledig geïntegreerd met de procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.) (Rijkswaterstaat 2005).

Bijlage II

Prijsindexcijfers grond, water- en wegenbouw (GWW)		
Aanleg wegen		
Wegen met gesloten verharding		
Periode	Index cijfer	Prijsmutaties in procenten
1979 februari	100	
1979 augustus	109	9%
1980 februari	125	15%
1980 augustus	129	3%
1981 augustus	145	12%
1982 augustus	146	1%
1983 augustus	148	1%
1984 augustus	155	5%
1985 augustus	162	5%
1986 augustus	141	-13%
1987 augustus	141	0%
1988 augustus	136	-4%
1989 augustus	147	8%
1990 augustus	156	6%
1991 augustus	155	-1%
1992 augustus	164	6%
1994 augustus	171	4%
1996 augustus	177	4%
1997 augustus	181	2%

Bron: CBS 2005

Bijlage III

Opbouw interview: projectleiders en programmacoördinatoren.

Persoonlijk en project

- Korte beschrijving van het project. De positie van de geïnterviewde binnen het project? En hoe is hij/zij er bij betrokken? Case studie toelichten

Planningsproces

- Kunt u de geschiedenis van het project beschrijven?
- Welke actoren zijn er bij het project betrokken geweest. En hoe zijn de actoren er bij betrokken geweest? Hoe heeft u dit ervaren? Heeft het betrekken van de omgeving meerwaarde gehad? Wat zijn volgens u de voordelen en nadelen?
- Zijn er aspecten die u aan deze manier van planning zou willen veranderen (Do's and Don'ts)?
- Zou u sommige partijen al eerder of later in het proces willen betrekken, zoals de gemeente/ burgers? Waarom wel, waarom niet?

Ontwikkeling Scope

- Hoe is de scope gedurende het project/ proces verandert?
- Wat voor invloed heeft u als projectleider/ programmacoördinator gehad op de ontwikkeling van de scope? Hoe zijn scopewijzigingen beheersbaar te maken? (Afspraken met DGP)
- Is er tijdens de planning ook sprake geweest van eisen van lagere overheden, maatschappelijke veranderende wet- en regelgeving of bestuurlijk complicaties, met als gevolg dat de scope gewijzigd moest worden? Zo ja, welke invloed heeft dit gehad. Waren deze aanpassingen te voorzien? Hoe zou dit voorkomen kunnen worden?

Prijsontwikkeling

- Hoe heeft het budget zich tijdens het project ontwikkeld?
- Is er sprake van kostenoverschrijding of kostenonderschatting geweest? Is er sprake geweest van technische problemen (slechte voorspellingsmethodes), psychologisch (optimisme), Economisch (rent-seeking behavior), politieke (macht en belangen).

Beheersing van de onzekerheden

- Is er bij het opstellen van de ramingen rekening gehouden met de kostenverhogende factoren die later zouden kunnen optreden, maar op dat moment lastig kwantificeerbaar waren?
- Zijn er volgens u instrumenten nodig om de bovengenoemde onzekerheden te beheersen? Heeft u zelf dergelijke instrumenten gebruikt? Waren dit kwantitatieve of kwalitatieve methodes? Voorspellende of beïnvloedende methodes? Heeft u voorkeur voor bepaalde instrumenten?

Planning/ vertragingen

- Waren er tijdens het project vertragingen? En zo ja, wat zijn volgens u de oorzaken van vertragingen? Zijn er, volgens u, manieren waarop dit voorkomen kan worden?
- Zou het bij dit project mogelijk zijn geweest om de planstudie sneller te doorlopen?
-

Tot slot

- Zijn er documenten beschikbaar (inzien/ downloaden/ kopiëren) die van belang zijn voor dit onderzoek?

Bijlage IV

Interview dhr. Oenema, Projectleider Rijkswaterstaat**Sneek A7****Dinsdag 14 februari 2006, 15.00h.**

Dhr. Oenema is sinds 1995 als projectleider werkzaam bij Rijkswaterstaat Noord-Nederland. Dhr. Oenema is vanaf dat moment bezig met verschillende projecten. Een van die projecten is de rondweg A7 Sneek. Dit is een weergave van het interview.

Planningsproces en scope

In 1992 is het Ministerie met de regio overeengekomen dat de doorstroming van de Rijksweg 7 van Joure richting de Afsluitdijk verbeterd moest worden. Er is toen overeenstemming bereikt over een nieuwe rijksweg ten zuiden van Sneek.

In 1995 is begonnen met de startnotitie en daarna met de trajectnota/MER. Tijdens deze fase zijn veel bezoeken aan Sneek gebracht. Deze bezoeken hadden vaak het karakter van huiskamerbijeenkomsten. Er werden dan met georganiseerde groepjes verschillende tracés en alternatieven doorgewerkt. Dit werd gedaan om te klankborden en om draagvlak te creëren. De verschillende groepen hadden ook weer verschillende voorkeuren. Tijdens de trajectnotafase kwamen er veel alternatieven op tafel. Eigenlijk veel te veel alternatieven. Het aantal alternatieven had echter niks te maken met het open-planproces.

Er zijn teveel alternatieven bedacht voor het tracé. Hieronder zijn verkeerskundige oplossingen zoals een variant waarbij het verkeer van Joure richting Bolsward over de noordkant van Sneek zou gaan. En het verkeer van Bolsward richting Joure over de zuidkant. Er kwamen ook varianten vanuit het beleid. Van het Ministerie van VROM, kwam het idee van doelgroepstroken. Dus stroken voor bijvoorbeeld het vrachtverkeer. Het probleem van het project was dat er een financieel knelpunt op het project zat. Het budget was gelimiteerd en daarom kon (achteraf vastgesteld) er niet gemaakt worden wat RWS eigenlijk wilde. Uiteindelijk stelde iemand uit de regio nog een ander alternatief voor. Dit alternatief is bedacht door de heer Lemstra. Hij kwam met het voorstel om een deel van de rondweg wel nieuw te bouwen en een deel niet nieuw te bouwen: het Lemstra-alternatief. Dit alternatief is het uiteindelijke tracébesluit geworden.

Toen gekozen was voor dit alternatief (Standpunt) werd er vanuit het hoofdkantoor aan Rijkswaterstaat Noord-Nederland gevraagd: 'wat krijgen we nou eigenlijk voor dat geld?' Toen bleek eigenlijk dat het project helemaal niet gerealiseerd kon worden. Er was te weinig budget. De kosten voor het project konden niet worden opgebracht. Vanuit het hoofdkantoor werd meegedeeld dat het RWS Noord-Nederland z'n eigen broek moest ophouden. Er werd inmiddels al gewerkt aan de N37 en afspraken gemaakt met Duitsland. Op het project N37 was ook een financieel tekort. Dit tekort werd van het budget van het project A7 Sneek vandaan gehaald. Verder zou de Waldwei N31 verdubbeld worden. Daar was ook een tekort. Dit tekort werd ook aangevuld uit het budget van Sneek. Toen was er nog de regionale wens om Zurich – Harlingen te verdubbelen, vanaf de Afsluitdijk tot Harlingen. Dat wordt dit jaar (2006) aanbesteed. En daar moest ook geld voor naar toe. Toen was het beschikbare budget verdeeld. Het geld voor de A7 Sneek was op. Vanuit de provincie Friesland kwamen toen geluiden dat ze dit niet wilden. De provincie had nog wensen en wilde dat het project door ging. Ook wilden ze daarbij een aquaduct in plaats van een brug, zoals dat was bedoeld in het oorspronkelijke plan. Ondanks de wens van de provincie schoof de rondweg Sneek, door de verdeling van de gelden steeds verder naar achteren in het MIT.

Uiteindelijk werd rond 2000 besloten dat pas in 2011 zou worden begonnen met de realisatie van de A7 Sneek. De vertraging werd veroorzaakt door een interne prioriteitsstelling vanuit Den Haag.

Door de wens van de provincie om het project door te laten gaan is er overleg geweest tussen de HID en de gedeputeerde. Uiteindelijk heeft dit overleg er voor gezorgd dat de provincie het project naar zich toe heeft gehaald. In 2002 heeft de provincie het project overgenomen van RWS. Er was al een standpunt en een trajectnota uit april 1998. Minister Jorritsma heeft in haar standpunt aangegeven dat het Lemstra-alternatief het moest worden.

De provincie heeft vervolgens de planstudie (OTB en TB) afgemaakt. Hierop heeft de minister gezegd dat zij 142 miljoen gulden beschikbaar had. Alles wat er meer bij zou komen moest de provincie zelfs betalen. Dat vond de provincie een prachtige uitdaging. Hierop meldde de minister dat ze bereid zou zijn om het tracébesluit vast te stellen. Dat was een vreemde gang van zaken omdat de minister van V&W het tracébesluit in overeenstemming, of in ieder geval zou moeten afstemmen met de minister van VROM. Ze heeft eigenlijk gewoon een cheque afgegeven.

De provincie had toen een budget van fl.142 miljoen. Daar deed de provincie fl.25 miljoen bij voor een aquaduct in het kader van het Friese-meren project. Het totale budget was fl. 167 mln. en daarbinnen moest het project gerealiseerd worden. Naar aanleiding van het beschikbare budget werd het project geoptimaliseerd. Zo zou er bijvoorbeeld in het oude plan een Rijksweg over een lokale weg worden gelegd. Maar als je een Rijksweg (2x2) optilt, is dat vele malen duurder dan het optillen van een provinciale weg. Toen heeft de provincie een voorstel gepubliceerd van hoe het er allemaal gaat uit gaan zien¹¹. Over dit plan is heel veel communicatie geweest met allerlei partijen in Sneek.

Het plan dat door de provincie was voorgesteld werd goed bevonden door RWS Noord-Nederland en het ministerie van VenW. Dit plan is vervolgens uitgewerkt in een Ontwerp-Tracébesluit. Er werd toen ook bekend dat er woningen gesloopt moest worden. De bewoners zijn apart genomen en er is met hen gepraat. De provincie heeft met de woningstichting Patrimonium gepraat. Dat is allemaal opgelost en er is een sociaalstatuut voor gemaakt. Er zijn afspraken met de bewoners gemaakt. De provincie koopt de woningen van Patrimonium aan. Zij trekken het project en draaien dus op voor de kosten. RWS heeft een kasritme met de provincie afgesproken in het realisatiecontract.

Huidige ontwikkelingen

Het is een prachtig project aldus de heer Oenema. Een huidige ontwikkeling is dat Patrimonium bezig is met het bouwen van een cluster van 30/40 woningen. Een deel van de bewoners uit de 80 gesloopte woningen kan daar weer naar toe. Op een gegeven moment kreeg de gemeente het idee dat er iets moest gebeuren aan de stedenbouwkundige rand aan de noordkant van de nieuwe rijksweg. Daarvoor hebben ze een prijsvraag uitgeschreven onder drie adviesbureaus. Royal Haskoning kwam met het idee om daar tussen de Geeuw en de Woudvaart een waterweg te maken en de stadgevel op te knappen met mooie woningen. De bestemmingsplannen zijn in voorbereiding. De gemeente ontwikkelt tevens een bedrijventerrein. Toen moest er nog bepaald worden hoe de kunstwerken er uit komen te zien, want de architectuur wordt niet geregeld in een OTB. Er is weer een prijsvraag uitgeschreven. Architectenbureau Achterbosch uit Leeuwarden is met een ontwerp gekomen van een houten viaduct (15 meter hoog en een overspanning van 32 meter). Dit voorstel heeft de prijsvraag gewonnen. Dit wordt een uniek viaduct omdat het hout op een speciale manier moet worden vervaardigd. Normaal zou een houten viaduct helemaal niet kunnen. Maar omdat het hout op een nieuwe en speciale manier wordt vervaardigd blijkt het wel mogelijk. De vervaardiging van het hout wordt gedaan door een nog nieuw te starten bedrijf in Arnhem. Naast dit bedrijf werken er allerlei mensen uit Duitsland en van de TU Eindhoven mee aan deze brug. Een houten viaduct is weliswaar duurder dan een betonnen viaduct, maar de provincie heeft een aantal meevallers en die

¹¹ Zie voor het voorstel: <http://www.a7sneek.nl/framesets/a7sneek.htm>

kunnen ze daarvoor weer gebruiken. De provincie wil graag het houten viaduct want daarmee staan ze op de kaart.

Prijsontwikkeling

Toen in 1992 een 'go' werd gegeven voor het project A7 Sneek werd het budget op fl. 100 miljoen gezet. De bedoeling van dit budget was dat de helft dus 50 miljoen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zou worden betaald. De andere 50 miljoen door het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (fl. 10 miljoen), Integraal Structuur Plan (fl. 25 miljoen), en provincie en gemeente (fl.15 miljoen). De basis waarop het bedrag van 100 miljoen is berekend, is nattevingerwerk van het Rijk. Daar lag geen raming onder. Er is niet gekeken naar de kosten maar er is een ruwe schatting gemaakt. Dit zorgde voor veel negatieve effecten. Dit is vaak zo bij dit soort projecten, ook nu weer bij bijvoorbeeld de N33. Iedereen wordt gek omdat er geld beschikbaar is, terwijl het project helemaal niet kan worden gerealiseerd voor dat geld. Bij de N33 ligt alleen nog maar een kostenraming op basis van kengetallen. Een kilometer voor dit kost zoveel en een kunstwerk kost ongeveer zoveel. Op die manier wordt zo'n financiële planning gemaakt. Op bestuurlijk niveau worden dan al snel beslissingen genomen. Alleen heb je daarmee nog geen project. Het eerste wat je nu zou moeten doen met bijvoorbeeld de N33 is een goede kostenraming opstellen. Zorgen dat je de vinger er achter krijgt. Wat houdt het project precies in?

In 2000 werden in het project A7 Sneek een aantal versoberingen doorgevoerd en werden de kosten opnieuw berekend. Met de versobering erbij werden de projectkosten toen geraamd op fl. 142 miljoen. Een stijging van fl.42 miljoen. In 2002 werd het project overgenomen door de provincie. De provincie heeft toen fl. 25 miljoen toegevoegd aan het budget voor een aquaduct. Het budget is nu €87 miljoen waarvan €64,3 miljoen van het ministerie van V&W en €22,7 miljoen van de provincie. Er zijn op dit moment geen budgetproblemen. In tegendeel, er zijn nu zelfs vaak meevallers in de aanbestedingen. Het zand wat opgegraven wordt voor de woonwijk blijkt weer geschikt voor de aanleg van wegen. Dus het zand wordt naar de nieuwe locatie voor de wegen gebracht. Een echte meevaller. Verder is het aquaduct geraamd op 20 miljoen maar bleek het bij de aanbesteding voor 16 miljoen te kunnen.

Vertragingen

In 1998 is het standpunt bepaald. Daarna werd naar het OTB toegewerkt. Vanaf toen heeft het project jarenlang stil gelegen, tenminste 4 jaar. De oorzaak van de vertraging was dat het budget te klein was om het project verder te laten gaan. De krapte in het budget werd met name veroorzaakt door andere projecten die te duur uitvielen en meer prioriteit hadden. Het project A7 Sneek werd dus steeds opgeofferd voor andere projecten. Daardoor lag het project muurvast. Dit is erg onbetrouwbaar naar de gemeente en bevolking van Sneek. De bewoners waren bezig met een tracéwet-procedure. Er werd op dat moment gewerkt aan een OTB. In 2003 zou de eerste schop in de grond. In 2000 werd dit dus opgeschoven naar 2011.

In de notulen van 7 november 2001 van de Provinciale Staten van Friesland staat over een drietal infrastructuurprojecten in Friesland, waaronder het project Sneek A7, het volgende vermeld: 'Volgens de provincie is er een probleem met het Rijk. De planning van het werk loopt altijd uit: niet enkele maanden, maar enkele jaren. De redenen waarom zijn altijd onduidelijk'. Bij het project A7 Sneek is de oorzaak van vertragingen wel duidelijk. Het is een prioriteitskwestie, waarbij het project A7 Sneek geen prioriteit heeft. Er is gewoon te weinig geld.

In 2002 werd het project door de provincie opgepakt. En heeft de provincie er voor gezorgd dat het project versneld wordt uitgevoerd.

De ontwikkeling van de scope

De ontwikkeling van de scope is sterk afhankelijk van de wens van de regio. In het standpunt stond oorspronkelijk een brug over de Geeuw, omdat RWS een aquaduct niet nodig vond (te duur). De provincie wilde echter toch een aquaduct en wilde die ook betalen. De scope verandert heel vaak door wensen van anderen. Waarbij dan de vraag is: wie gaat die veranderingen betalen? Ook komt het vaak voor dat met bepaalde voorzieningen geen rekening is gehouden, zoals fietsvoorzieningen of andere voorzieningen. Naar aanleiding hiervan moet dan alsnog bijv. een tunneltje komen. Een ander voorbeeld was in Groningen waar landbouwvoertuigen niet door een tunneltje konden. Toen moest het tunneltje toch weer hoger gemaakt worden. Het zijn vaak onvoorziene dingen. Daar zou je van tevoren al rekening mee moeten houden.

Het probleem is dat een project altijd moeten passen binnen het budget. Meestal weet je gewoon niet wat het kost omdat de kosten vaak worden berekend op de achterkant van een sigarendoos. Dan moet je gaan kijken wat wil je en wat moet je maken vanuit je probleemstelling? Hoe zit het met de specifieke voorzieningen? Een voorbeeld in Sneek is bijvoorbeeld de geplande brug over de Geeuw. Toen RWS een hoge brug bij de Geeuw had gepland toen zei ProRail: 'je moet er rekening mee houden dat de spoorweg Sneek - Stavoren ooit geëlektrificeerd gaat worden'. Je moet al een hoge brug bouwen omdat het spoor op een dijk ligt. Dan moet je vervolgens nog 40 cm extra voor eventuele elektrificatie van het spoor. Dit is een niet realistisch scenario. De vraag voor RWS is dan: luister je daar wel naar of luister je daar niet naar? RWS zou ook kunnen zeggen: 'Als je eventueel wilt elektrificeren, dan betaal je zelf de verhoging maar'. Die zakelijke insteek was er toen nog niet. Nu zouden dergelijke dingen zakelijker aan worden gepakt.

Verder heeft het aantal alternatieven bij het project A7 Sneek de voortgang belemmerd. Tegenwoordig zijn bij de meeste projecten maximaal 5 alternatieven. Je hoeft niet alle alternatieven mee te nemen. Je kunt de hele m.e.r.-procedure gebruiken om het aantal alternatieven te beperken. Als verkeerskundig blijkt dat een aantal alternatieven niet voldoen aan de doelstelling, dan is het gewoon einde oefening. Dan ga je ze toch niet meer m.e.r.-en. Dit gebeurde in die tijd nog wel.

In de tijd dat de provincie bij het project werd betrokken werden de burgers goed geïnformeerd. Er was allerlei informatiemateriaal en een bezoekers-centrum. Uiteindelijk zijn de inwoners van Sneek tevreden. Er is ook maar één beroep op het Tracébesluit geweest. Tijdens het project zijn er geen aanpassingen aan de scope geweest vanwege nieuwe wet- en/of regelgeving. Dit komt ook doordat het Ontwerp Tracébesluit nog recent is, namelijk van maart 2004.

Afsluitend

Uiteindelijk is het een heel dynamisch project geworden door de ambitie van de provincie. Als de provincie het project niet had opgepakt dan was er voorlopig niets gebeurd. Dan was er een OTB gemaakt en vervolgens zou er een TB komen, waarna het project nog jaren op de plank zou blijven liggen. In dat geval zou er pas begonnen worden met de realisatie in 2011 en zou er geen aquaduct zijn geweest.

Bijlage V

**Interview dhr. Van Beuzekom, Projectleider Rijkswaterstaat
Zwolle – Meppel A28
Vrijdag 3 maart 2006, 15.00h.**

Dhr. Van Beuzekom is sinds een half jaar projectleider van het project Zwolle – Meppel A28. Hij was daarvoor 12 jaar werkzaam bij Rijkswaterstaat in Noord-Brabant. Dit is een weergave van het interview.

Project

De A28 Snelweg Zwolle-Meppel heeft een dubbele functie. Op het knooppunt Hattemerbroek komen de A50 en de A28 bij elkaar en op het knooppunt Lankhorst komen de A28 en de A32 bij elkaar. Deze knooppunten moeten zorgen voor een snelle afwikkeling van het internationale, nationale en regionale verkeer naar de snelweg A28. De A28 vormt een belangrijke verbinding tussen het verkeer van Noord-Nederland en de overige delen van Nederland. Verder heeft de A28 regionaal ook een belangrijke functie: denk aan de steden Zwolle, Meppel en Kampen. Een weg met veel functies. Het verkeer is divers, qua herkomst en bestemming. Het is grotendeels een 2x2 snelweg. Op een aantal plaatsen vormt de A28 een knelpunt in de doorstroming van het verkeer of wordt verwacht dat dit gaat gebeuren. Bij de Langman-afspraken is de A28 al een tijd in beeld. De Langman-afspraken zijn afspraken tussen het Rijk en de regio. Ook is door de regio aangegeven dat er oplossingen moeten worden bedacht om de problemen op te lossen. En om toekomstige problemen te vermijden.

Het project A28 Zwolle-Meppel is opgestart met een verkenning in 2001. Deze verkenning was gebaseerd op het beleid vanuit het Structuur Schema Verkeer en Vervoer II. Het NVVP volgde daarna. Dit gaf inzichten in de te verwachten knelpunten op de A28 en de mogelijke oplossingen. Er waren in die tijd heel veel alternatieven.

Planningsproces en scope

Bij sommige alternatieven was een complete nieuwe IJsselbrug gepland. Bij een ander alternatief was het plan om de weg uit te breiden naar een 2x4 weg. Maar ook de mogelijkheid om een 4x2 snelweg aan te leggen was aanwezig. Dit was een alternatief waarbij het internationale en nationale verkeer gesplitst zou worden van het regionale en lokale verkeer. Er was een heel scala van alternatieven in beeld. Op basis daarvan zijn nadere afspraken gemaakt. Afspraken over wat er nou precies moest gebeuren op dit traject.

Er is een periode van overleg geweest. Uiteindelijk bleek dat het project ruimtelijke en financiële beperkingen had. In die tijd kwamen er steeds meer spitsstrookachtige oplossingen in beeld. Deze spitstrookachtige varianten kwamen in beeld in plaats van duurdere varianten zoals de bouw van een nieuwe IJsselbrug. Een alternatief met een nieuwe IJsselbrug zou honderden miljoenen kosten. Voor minder geld zou ook een aardige oplossing kunnen worden bewerkstelligd. Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat op het traject Zwolle een plusstrook is gepland. Dit houdt in een verbreding van 2x2 naar 2x3 rijbanen. Deze extra rijbaan is alleen open tijdens de spits. Deze plusstroken zijn eind 2004 gerealiseerd.

Toen ontbraken er nog oplossingen voor 2 trajecten. Dit waren het traject tussen Hattemerbroek en Zwolle-Zuid en het traject tussen Ommen en Lankhorst. Voor deze twee trajecten zijn nadere verkeersanalyses uitgevoerd. Er is een afweging gemaakt met welke oplossing verder gewerkt zou worden. Er is gekeken naar de aanleg van een plusstrook. Verder is er gekeken naar een volledige verbreding van de weg conform de richtlijnen voor het ontwerp autosnelwegen.

In de verkenningen was al gebleken dat volgens de richtlijn, alle viaducten zouden moeten worden vervangen, als er 2x3 rijstroken zouden worden gemaakt. Ook zouden parallelwegen moeten opschuiven. Kortom, er zou buiten de grenzen van het ruimtebeslag worden gegaan. Aan deze oplossing zou ook een forse investering gekoppeld zijn. Dat wetende en kijkende naar andere mogelijkheden is uiteindelijk het plan ontstaan om een nieuwe studie uit te voeren.

Een Studie (onder ZSM) in samenspraak met de regio, die wel uitgaat van een verbreding van 2x2 naar 2x3 en bij de zuidzijde van 2x3 naar 2x4 snelweg. Maar dan op een sobere en doelmatige manier, zodat het huidige asfaltpakket zoveel mogelijk kan worden gebruikt. Het was de bedoeling om aan de huidige weg een rijstrook toe te voegen. Bij deze oplossing wordt niet volledig voldaan aan de richtlijnen. Er zijn een aantal afwijkingen zodat de bestaande viaducten kunnen blijven bestaan. Uiteindelijk komt het er op neer dat de wegen 14,35m breed worden, in plaats van 14,75m volgens de richtlijnen. Dit is nog steeds voldoende voor een 100 en 120km/h uur weg. Daarmee past deze oplossing binnen de bestaande situatie. Op deze manier kan met zo weinig mogelijk geld en binnen het huidige ruimtebeslag, dus zonder grondverwerving, op een zo kort mogelijk termijn tot een goede oplossing worden gekomen. Uiteindelijk zal in 2009 de verbreding van deze twee trajecten worden gerealiseerd.

Uit de doorvertaling van de verkeersprognoses naar de reistijden blijkt dat met de deze verbreding de knooppunten tot 2020 zullen voldoen aan de reistijdnormen, zoals die zijn vastgesteld in de Nota Mobiliteit. Het nadeel van deze oplossing is dat in 2020 de A28 weer aan de maximumcapaciteit zal zitten. Dat wetende is in december vorig jaar besloten om een netwerkanalyse te maken. Deze netwerkanalyse Noord-Overijssel wordt door de regio zelf gemaakt. De regio wordt vertegenwoordigd door de provincie Overijssel en de gemeenten.

Op basis van deze netwerkanalyse worden bepaalde oplossingsrichtingen richting het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aangedragen. Oplossingen over hoe Ministerie van Verkeer en Waterstaat de situatie na 2020 zou kunnen verbeteren. Met deze netwerkanalyse wordt nu al begonnen om niet te lang te wachten met het bedenken van mogelijke verbeterlagen. Deze verkenning zal worden afgerond in augustus van dit jaar. De verkenning zal in december 2006 met de minister worden besproken. Dit gebeurt tijdens het landsdelig overleg. Dit overleg is erg bepalend in de processen. Zo is in het landsdelig overleg van 2004 afgesproken dat de regio verantwoordelijk is voor de MIT-verkenning die nu volgt. In 2005 is afgesproken dat de regio ook verantwoordelijk zal zijn voor de netwerkanalyse. Rijkswaterstaat zal verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van de plannen, in dit geval de realisatie van de verbreding voor 2010.

Problemen, veranderingen, onzekerheden

Er zijn wat veranderingen geweest in het beleidskader. Eerst was het tweede structuurschema het beleidskader, toen het NVVP en nu is dat de Nota Mobiliteit. Vroeger was 2010 het ijkpunt en nu is dat 2020. Daarom moest er gewerkt worden met nieuwe verkeersprognoses voor 2020. Nu is het de verwachting dat in 2020 ongeveer 140 duizend auto's per dag gebruik maken van de IJsselbrug en dat er ongeveer 100.000 vervoersbewegingen zijn tussen Meppel en Zwolle. Met 100.000 vervoersbewegingen is het stuk Meppel-Zwolle een grensgeval. Volgens de boekjes zit een weg met 2x3 rijstroken echt aan zijn maximumcapaciteit met 100.000 vervoersbewegingen. Daarmee zit dit stuk weg in 2020 net op de grens of net daarboven. Dat maakt het wat problematisch. Het is dus nu al bekend dat de maximumcapaciteit van de weg waarschijnlijk al in 2020 wordt benaderd. Dit is uiteraard alleen de kwestie indien er niets of niet veel gebeurt aan het prijsbeleid om het autorijden te reduceren. Het is de vraag voor welke termijn maak je prognoses? En voor welk jaartal maak je de oplossing?

Bij bijvoorbeeld de A2 is er in een keer van een 2x2 naar een 2x4 snelweg gegaan. Bij andere projecten is besloten om van een 2x2 naar een 2x3 drie te gaan, maar om daarbij al ruimte te

reserveren voor een 2x4 snelweg. Dat betekent dat je op het moment dat je gaat ombouwen meer geld investeert, maar dat je aan een oplossing werkt waar nog rek in zit. Bij dit project wordt de rek er dus helemaal uitgehaald. Er is echter wel gekozen voor een 2x3 snelweg met vluchtstrook. Op termijn zou je er voor kunnen kiezen om de vluchtstrook in de spits te gebruiken. Dan is echt alle rek eruit. Dit kan alleen op het traject Zwolle-Meppel. Bij de IJsselbrug wordt in het kader van dit project de vluchtstrook al gebruikt. Dus daar is de rek er al helemaal uit. Er is geen echte overcapaciteit.

In de huidige situatie is er filevorming tijdens de spits. Met name op die punten waar je van 3 naar 2 rijstroken gaat. Dus waar het traject Zwolle in 2004 van 2 naar 3 rijstroken is gegaan, is het probleem dus behoorlijk opgelost. Alleen aan de uiteinden, waar men weer terug moet naar 2 rijstroken, ontstaan nu de opstoppingen.

Door voor een oplossing te kiezen die binnen het huidige ruimtebestek past, is het project niet erg complex. Het is redelijk standaard werk voor Rijkswaterstaat. Als eenmaal de procedures zijn doorlopen dan kan het project redelijk snel in uitvoering worden gebracht

Wat blijft is natuurlijk dat met de wet Geluidhinder en de wet Luchtkwaliteit in de procedure nog het succes moet worden gehaald. Ook is er een kans dat mensen bezwaren maken. Tot nu toe zijn er nog geen problemen geweest. Er zijn enkele reacties gekomen op de startnotitie. Deze reacties waren qua inhoud redelijk standaard. Op basis van deze reacties wordt niet verwacht dat het project slecht valt. Er is veel draagvlak vanuit de regio. Het is wel zo dat mensen langs de snelweg nog kennis van het project kunnen nemen en hier nog op kunnen reageren. De onderwerpen die dan met name spelen zijn geluid en lucht. Er zijn misschien plaatsen waar men geluidsschermen verwacht en deze niet krijgt. De verwachting is dat er geen probleem zijn met de huidige luchtnormen.

Stel dat de 2x3 in de toekomst 2x4 rijstroken worden, dan is er een nieuwe studie nodig en dan heb je een veel complexer project. Complexiteit is dan zowel financieel als bijvoorbeeld qua grondzaken. Dan moet er veel worden afgebroken en opnieuw worden gebouwd. Nu hoeft er bijvoorbeeld helemaal geen grond te worden aangekocht.

Prijsontwikkeling

Voor de oplossing 2x3 tussen Meppel en Zwolle is gekozen vanwege het budget. De 2x4 oplossing waren geraamd op meer dan 360 miljoen euro. Bij de huidige oplossing wordt gedacht aan een oplossing van onder de 100 miljoen euro.

Alle projecten van ZSM zijn bij elkaar geschoven en daar is één budget voor. Er wordt niet naar buiten gecommuniceerd wat de projecten afzonderlijk van elkaar kosten. Deze bedragen worden niet bekend gemaakt omdat het een totaalpakket is en daar zijn afspraken over gemaakt. Maar ook in verband met de contractering van aannemers is het de bedoeling om de budgetten niet te vroeg bekend te maken. Daarnaast moet de Tweede Kamer wel geïnformeerd worden. Op een gegeven moment komen de kosten dus wel naar buiten.

In het kader van dit soort verkenningen wordt vaak een range aangegeven. In dit geval (2001) is een range van minimaal €170 en maximaal €428 miljoen. Afhankelijk van de oplossingskeuze zit het daar ergens tussen.

Het project in Zwolle is al betaald. Daar komen nu dus deze twee oplossingen bij en daarmee blijft het project onder de €100 miljoen euro. Dit is ongeveer het bedrag dat je alleen al voor een brug zou moeten betalen. Maar goed de oplossing voldoet tot 2020 aan het beleid. Voor de periode daarna zal de discussie opnieuw moeten worden gevoerd. Op basis van de nieuwe MIT-verkenning wordt weer gekeken hoe daarmee wordt omgegaan. Dit is vrij lastig omdat ook de Nota Mobiliteit niet verder kijkt dan 2020. Tot die tijd wordt met deze oplossing voldaan aan het beleid. Het probleem is dus dat er geen beleid is voor na 2020.

Over prijsbeleid oftewel de kilometerheffing wordt voor deze regio ook nog niet echt gesproken. Op het moment dat er een kilometerheffing wordt ingevoerd, en deze heffing zorgt voor

een afname van de verkeersintensiteit in de spits, dan betekent dit ook een afname van de problematiek. Dit zou al kunnen door een standaardheffing in te voeren. Dit is op dit moment nog even niet actueel. Toch zou het goed kunnen dat, als dit wordt ingevoerd in bijvoorbeeld 2012, in 2015 de effecten merkbaar zijn, en dat er dan pas een beter beeld is van de toekomstige verkeersintensiteit op de A28.

Er wordt nu al naar 2020 gekeken omdat er afspraken over gemaakt zijn. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beschouwt het ZSM als projecten voor de middellangetermijn. Daarom moet tegen relatief lage kosten snel een oplossing worden geboden. Parallel daaraan worden ook projectenplanningen gemaakt voor de lange termijn. Voor de lange termijn wordt dus een nieuwe procedure opgestart. De oplossing voor de lange termijn is lastig omdat je niet weet hoe groot het probleem in 2020 is.. In ieder geval was de tijd nog niet rijp om de A28 grootschalig aan te pakken, en daar een bedrag van om en nabij de 400 miljoen euro voor te reserveren. Daar is niet voor gekozen. Er is gekozen voor een oplossing voor de middellangetermijn.. Die termijn loopt tot 2020. Nu is het dus de vraag: wat moet er daarna gebeuren met de A28?

Doorlooptijden

Het Langman-akkoord dateert van 1998. De opdracht voor de startnotitie is gegeven in oktober 2001. De startnotitie is gerealiseerd in mei 2005. De oorzaak waarom dit zo lang geduurd heeft is een prioriteitskwestie. Oftewel hoe hoog komt dit project op de landelijke lijst te staan. En voor welk budget komt dit project op de lijst te staan. De start van het project is dus tamelijk moeizaam geweest. Het project is nu volop op stoom. Dit proces zou zeker sneller kunnen. De traagheid van het project is een kwestie van tijd en geld. Dit is alleen politiek-bestuurlijk op te lossen.

Afsluitend

Sinds 30 november van het vorige jaar vindt er een herziening van de Tracéwet plaats. In de startnotitie staat nog de oude procedure. Nu is RWS volop bezig om volgens de nieuwe procedure het OTB en de MER samen te stellen. De luchtkwaliteit speelt daar een belangrijke rol in omdat het de planning aan het beïnvloeden is. De verwachting is dat in het derde kwartaal van dit jaar het OTB naar buiten komt. En dat in het tweede kwartaal van volgend jaar het tracébesluit plaats vindt. Het jaar daarop kan dan ongeveer in het tweede kwartaal worden begonnen met het de realisatie. Het project zal ongeveer anderhalf jaar in uitvoering zijn.

Bijlage VI

**Interview mevr. Kikkert, Programmacoördinator Provincie Zuid-Holland.
(Uitspraken zijn gedaan op persoonlijke titel)**

IODS, A4 Delft-Schiedam

Dinsdag 21 maart 2006, 10.00h, Utrecht.

Mevrouw Kikkert is coördinator van IODS-programma. De provincie coördineert het IODS-programma, dit programma bestaat uit 6 projecten. Een project daarvan is de weg A4 Delft-Schiedam (voorheen Rijksweg 19) en dat project is onderwerp van het interview. De provincie coördineert het programma, Rijkswaterstaat is de trekker van dit projectonderdeel. Dit is een weergave van het interview.

Geschiedenis/ proces

Het eerste TB is genomen in 1965. In 1992 is opnieuw begonnen met een tracéwetprocedure. In 1996 is een standpunt ingenomen door de minister. Uiteindelijk is de minister door de leden van de Tweede Kamer teruggefloten. De burgers hebben veel invloed gehad op de Tweede Kamer. De oorzaak van het stopzetten van het project is dat er zowel bestuurlijk als maatschappelijk onvoldoende draagvlak was. Dit was in de periode dat mevrouw Kikkert nog niet betrokken was bij het project.

In 2001 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan gedeputeerde Norder van de provincie Zuid-Holland gevraagd om mogelijkheden te onderzoeken om de impasses over de A4 Delft – Schiedam te doorbreken. Gedeputeerde Norder heeft een plan gepresenteerd waarin de A4 onderdeel is van een gebiedsontwikkeling in Midden Delfland. Het plan 'Kansen benutten, impasses doorbreken' (ook wel Plan Norder) was het resultaat van de werkzaamheden. Naast een goede inpassing van de weg werd met het plan ook een kwaliteitsimpuls in Midden Delfland gegeven door de toevoeging van natuur, weren van sluipverkeer, recreatieve routes en ontwikkelingsmogelijkheden voor agrariërs. Het plan-Norder is ondertekend door alle partijen uit de omgeving: de gemeenten in de omgeving, hoogheemraadschap Midden Delfland, de stadsgewesten van Rotterdam en Den Haag, Provincie en een aantal maatschappelijke organisaties. Op basis van dat plan wordt nu gewerkt.

RWS is initiatiefnemer van de weg en is in 2003 opnieuw met een tracé/m.e.r. procedure gestart en heeft een startnotitie uitgebracht. De minister van V&W is bevoegd gezag bij deze weg. Het IODS-plan is de motor om de weg A4 te realiseren. Eind 2005 is de eerste fase van de MER afgerond. Daarin werden 3 alternatieven onderzocht: A4, A13, A54. De minister moet nog een standpunt innemen met welk alternatief verder wordt gegaan. Met dat alternatief wordt verder gewerkt in de tweede fase.

Actoren

De partijen die destijds getekend hebben voor plan-Norder staan nog steeds achter hun besluit. Dat hebben ze met enige regelmaat in overleggen gemeld. Ze hebben het plan nog een keer aangescherpt met zeven condities waar het plan-Norder aan moet voldoen. Het draagvlak voor IODS is er dus nog steeds.

Er zijn nog wel maatschappelijke organisaties die tegen zijn. Organisaties zoals Stichting Stop Rijksweg 19 en de stichting A4 Komt Hier Niet, zijn logischerwijs niet voor de weg. Er zitten ongeveer 20 partijen in de IODS adviescommissie (bestuurders). Daar zitten overheidspartijen en maatschappelijke organisaties (natuurmonumenten, ANWB, etc.) bij. Daarnaast is er nog een klankbordgroep. In die klankbordgroep zit bijvoorbeeld de stichting Stop Rijksweg 19. De klankbordgroep krijgt dezelfde stukken als de adviescommissie. Op basis van die stukken kunnen ze advies geven aan de adviescommissie. De klankbordgroep is dus volledig partner.

Onzekerheden

De eigenlijke bedoeling van een klankbordgroep is dat het een afspiegeling is van de samenleving. Dat is dus nu niet het geval. Het was mogelijk om je op te geven voor de klankbordgroep, daardoor hebben veel tegenstanders zich opgegeven voor deze groep. Dat zie je weer terug in de sfeer van de groep. Het zijn nu allemaal vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Iedereen moet zich wel aan bepaalde spelregels houden. Maar toch is het lastig om te werken met een klankbordgroep die geen doorsnee is van de samenleving. Je hebt eigenlijk geen voorstanders in de groep.

Wat je verder ziet, ook bij andere projecten, is dat bijvoorbeeld de weggebruiker nooit aan tafel zit. De automobilist organiseert zich niet, behalve in de vorm van de ANWB (maar die vertegenwoordigt ook nog andere belangen). Uit het bedrijfsleven zit alleen VNO-NCW bij het bestuurlijkoverleg. Er zijn geen individuele bedrijven of een lokale Kamer van Koophandel die zich in de klankbordgroep gaan mengen. Daar hebben ze gewoon geen tijd voor. Dit in tegenstelling tot de natuur- en milieuorganisaties die wel veel tijd hebben. Daarom is deze klankbordgroep in disbalans. Wat verder opvalt, is dat het milieubelang erg lokaal wordt opgesteld en voorgesteld. Er wordt niet een stapje breder gekeken, bijvoorbeeld dat er minder autokilometers worden gemaakt als de weg wordt aangelegd. Dit weet je van te voren. Als je een goede stakeholdersanalyse maakt dan weet je waar iemand staat, wat zijn belang is, hoe erg die voor of tegen is. Dan is ook bekend wat er aan gedaan kan worden. Dat wordt ook gedaan in het communicatieplan. Die risico's zijn goed in te schatten, daar hoeft je dus niet veel last van te hebben.

Door de inspraakronden is er wel een extra alternatief toegevoegd aan de MER-studie (variant A13+A13/16 Dit alternatief is toegevoegd op verzoek van de omgeving. Ook is door de commissie-m.e.r. geadviseerd dit alternatief op te nemen.

Bij een ander project (Oud Beijerland) zijn bedrijven/ groepen aangeschreven om deel te nemen in de klankbordgroep. Hierbij is gekeken naar wie is nuttig in de klankbordgroep. Als overheid kun je mensen aanschrijven, maar je kunt er dus ook voor kiezen om mensen zelf te laten reageren. Bij de A4 is er voor gekozen om mensen zelf te laten reageren. Het voordeel hiervan is dat er nu een partij bijzit die anders waarschijnlijk niet was ontdekt. Deze partij is het SOBO: Schiedams Overleg Bewonersorganisaties. Zij vertegenwoordigen alle bewonersorganisaties van Schiedam en hebben dus veel invloed. Dit is wel een pluspunt.

De bestuurlijke risico's spelen eigenlijk nu. Er zijn net gemeenteraadsverkiezingen geweest, er zijn nog geen nieuwe colleges. Dus nog geen bestuurders van stadsregio's en stadsgewesten. Dat is nog even spannend.

Het blijft lastig dat mensen altijd ad hoc reageren. Het blijft elke keer zoeken: het is een dynamisch proces. De provincie managet dit proces. Bij het managen van een proces gaat het erom dat er een besluit komt en in mindere mate wat de inhoud van een besluit is.

Sterke punten

Proces: Het sterke van dit project is dat de weg niet als apart project wordt gezien maar als onderdeel van de omgeving. Dit is ook wel bekend als ontwikkelingsplanologie. Dit is een sterk punt, dat je niet alleen één ingreep doet, maar dat je ook kijkt wat je nog meer in het gebied kunt doen. Daar moet bij gezegd worden dat je moet oppassen dat je dit niet vanuit de defensie gaat doen. Dus dat je zegt: er komt een weg en dat je dan probeert de pijn te verzachten door de ontwikkeling van natuurgebieden.

Verbeterpunten

Burgerparticipatie: Qua burgerparticipatie had de provincie wel een iets meer sturende rol kunnen hebben. Het gaat dan om de burgerparticipatie voor het hele project, dus niet alleen de weg. Meer sturend betekent het actief aanschrijven van partijen, om zo hun mening te weten te komen. De overheid moet zich afvragen: van wie wil ik informatie hebben? En die partijen actief benaderen. Je

hebt namelijk altijd nog de reguliere inspraak, dus alle mensen die betrokken willen worden kunnen dat altijd nog doen. Er is genoeg kans voor inspraak. Goede participatie is belangrijk, maar wel volgens bepaalde spelregels.

De toekomst

In de toekomst moet er worden vastgehouden aan de verbondenheid tussen de weg en de kwaliteitsprojecten. Het mag dus niet zo zijn dat de kwaliteitsprojecten wel worden uitgevoerd maar dat de weg er niet komt. Die verbondenheid blijft erg belangrijk.

Budget

Er is 511 miljoen beschikbaar voor de weg. Dit is het taakstellend budget. Daarnaast heeft de provincie 34,5 miljoen beschikbaar gesteld voor het hele programma. 15 miljoen voor de weg, 15 miljoen voor het kwaliteitsproject, 4,5 miljoen voor het proces en de ondersteuning en begeleiding. Verder wordt er ook door LNV en VROM geld beschikbaar gesteld voor het kwaliteitsprogramma.

Normaal bereken je wat een weg gaat kosten. Daarbij hanteer je een risicomarge. Die marge wordt gedurende het project steeds kleiner. Maar bij dit project is alleen een zeer globale kostenraming gemaakt in de eerste fase van de MER. Dat is dus een andere insteek. Je heb een bedrag en daar doe je het voor. Aan het eind van het jaar wordt ook de markt ingeschakeld. De opdracht is dat de weg voor het taakstellende budget wordt gerealiseerd.

In het algemeen kan je zeggen dat projecten duurder worden omdat de ervaring leert dat als je maar lang genoeg wacht als gemeente of andere partner, dat RWS wel over de brug komt met geld. Bij veel projecten komt er toch wel geld bij. Dus is het gek dat projecten duurder worden? Als bekend is dat een partij iets wil dan kan de andere partij veel eisen. Zo simpel is het.

Vertraging

In het MIT staat dat er vertragingen zijn door de afstemming met regionale partijen en de noodzakelijke aanpassingen als gevolg van de luchtkwaliteit. Van dit eerste is volgens de regionale partijen geen sprake. Want door de inspanning van de regionale partners is het draagvlak juist groot. De vertragingen die tot nu toe zijn opgelopen hebben meer te maken met het oordeel van de commissie-m.e.r. over de Trajectnota/MER. Als de commissie een rapport niet goed vindt, dan moet je weer aanvullende onderzoeken doen. Hier is veel winst in te behalen door gelijk de goede kwaliteit te leveren. De luchtkwaliteit heeft overigens ook voor vertraging gezorgd. Door de Europese discussie een jaar geleden moest er opnieuw onderzoek worden gedaan, hoe je aan de normen kunt voldoen. Deze discussie was in 2001 en 2003 nog helemaal niet bekend.

Tijd

Je krijgt het nooit voor elkaar om het proces in een keer 100 procent goed te doen. Het is de vraag of het project sneller had gekund. Het zou met name sneller kunnen als er op nationaal niveau veel verandert. Er zijn te veel inspraakronden. Voor elk klein dingetje kun je naar de Raad van State. Die zou kunnen worden veranderd door meer reële inspraakronden te maken. Je hebt nu overal inspraak op. Op de MER, het bestemmingsplan, op een bouwvergunning, op een grondwaterontwikkelvergunning, etc. Als er een besluit is gemaakt voor een weg dan moet je niet overal meer bezwaar tegen kunnen maken. Daarmee hou je elkaar behoorlijk bezig. Het is niet alleen een kwestie van tijd. Het gaat er ook om dat je er als ambtenaar voor de burgers bent, en je bent er dus niet voor één burger alleen. Dit is op dit moment een punt van aandacht. Ook de regering is bezig met het terugdringen van regels. Maatschappelijk wordt deze vraag ook gesteld: moeten we deze manier van ruimtelijke ordening zo houden als die nu is? Moet de houding van 'not in my backyard' beloofd blijven, of moeten we kiezen voor het algemeen belang?

Bijlage VII

Interview de heer Van den Esker, Projectleider Provincie Overijssel.

N733 Enschede - Oldenzaal

Maandag 27 maart 2006, 14.00h, Zwolle.

De heer Van den Esker is projectleider van het project N733 Enschede – Oldenzaal. De bedoeling van het project N733, is om voor (toekomstige) knelpunten een oplossing te bieden. De (toekomstige) knelpunten zijn respectievelijk verkeersafwikkeling, verkeersveiligheid, sluisverkeer, openbaar vervoer, woon- en leefmilieu. Dit is een weergave van het interview.

Geschiedenis en beleid provincie

De provincie heeft in 1998 een Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan (PVVP) vastgesteld. Het onderdeel verkeersveiligheid in dit plan is gebaseerd op de uitgangspunten van het nationale concept Duurzaam Veilig (DV). Dat houdt onder andere in dat alle provinciale wegen (ca. 600km weg) zijn gecategoriseerd. Er is onderscheid gemaakt in drie categorieën: stroomwegen (100km/u), gebiedsontsluitingswegen (80km/u) en erftoegangswegen (60km/u). Voor de verschillende typen wegen zijn verschillende handboeken gemaakt. In deze handboeken staat beschreven hoe de wegen moeten worden ingericht. De handboeken zijn uitgegeven door het CROW. Het inrichten van de wegen conform de CROW-handboeken bleek een erg dure ingreep en gaandeweg kwam men er achter dat de beschikbare budgetten ontoereikend zouden zijn om de wegen volgens de handboeken in te richten. In het PVVP 2005 is dit onderkend en is een beleidswijziging opgenomen door naast de preventieve benadering van het concept DV, uit te gaan van een meer curatieve benadering. Op deze wijze kan stap voor stap naar een duurzaam veilige inrichting van het wegennet worden gewerkt, waarbij de aandacht in eerste instantie wordt gericht op de knelpunten.

Omdat het financieel niet haalbaar was om de wegen volgens de handboeken in te richten, werd besloten om uit te gaan van een ander concept. Dat concept heet Kosten Effectieve Maatregelen (KEM) en is er op gebaseerd dat verschillende dominante ongevalstypen zoveel mogelijk worden voorkomen.

Proces

N733 is gecategoriseerd als een gebiedsontsluitingsweg. Twee wegdelen liggen buiten de bebouwde kom en één deel binnen de bebouwde kom. Het betreft respectievelijk Enschede-Lonneker en Lonneker-Oldenzaal en de traverse door Lonneker. Op de wegvakken buiten de kom geldt een limiet van 80 km/uur, op de traverse van 50 km/uur. In 2001 is begonnen met een studie om de N733 in te richten conform het CROW handboek. Daarbij werd voor Lonneker uitgegaan van een herinrichting van de traverse. Gaandeweg de planstudie werd duidelijk dat er niet op voorhand van uitgegaan kon worden dat een herinrichting de beste oplossing voor Lonneker zou zijn. Reacties vanuit het dorp Lonneker waren daaraan mede debet. De vraag lag voor of de N773 door het dorp Lonneker heen zou moeten blijven gaan of dat er een rondweg zou moeten worden aangelegd. Om een adequaat antwoord op deze vraag te kunnen geven is in 2003 de planstudie tijdelijk stil gelegd en is vervolgens in een aparte Verkenningstudie onderzocht of de huidige weg door Lonneker moest worden heringericht of dat er een rondweg om het dorp zou moeten worden aangelegd. Deze verkenningstudie is uitgevoerd in 2003 en een gedeelte in 2004. Eind 2003 is voor deze verkenningstudie een inspraakronde geweest. Hierbij werden nog steeds 2 oplossingsrichtingen gegeven: 1) de weg door Lonneker heen herinrichten; 2) de aanleg van een rondweg om Lonneker heen. Voor beide oplossingsrichtingen zijn verschillende varianten ontwikkeld te weten 2 voor de herinrichting en 3 voor de rondweg. Uiteindelijk is door Gedeputeerde Staten in oktober 2004 gekozen

voor de herinrichting van de traverse door Lonneker heen. In de periode tussen de inspraak en de besluitvorming zijn niet alleen de inspraakreacties op de Verkenningstudie geïnventariseerd, maar vond ook de bezinning op de maatregelen voor de wegvakken buiten de kom plaats. Voor deze wegvakken hebben GS besloten om het maatregelenpakket te baseren op de KEM.

Op basis van dat besluit is begin 2005 de planstudie van 2003 weer opgepakt. De inhoud van de studie wijkt zowel voor de wegvakken buiten de kom als voor de traverse Lonneker echter af van de eerdere studie. Voor de wegvakken buiten de kom wordt uitgegaan van de KEM en voor de traverse dient een sober plan te worden ontwikkeld. Het komt er eigenlijk op neer dat er begonnen is met een geheel nieuwe planstudie voor de N733. De KEM-maatregelen voor de wegvakken buiten de kom zijn gebaseerd op het voorkomen van ongevallen met respectievelijk voertuigen in de berm, voorrangsongevallen, onopvallende aansluitingen en kruisingen (o.a. met de fietspaden) en het opheffen van black spots.

Actoren en scope

Tijdens de verkenningstudie werd gewerkt met een projectgroep en een klankbordgroep. In de projectgroep zaten mensen van de provincie vanuit verschillende disciplines en van de gemeente Enschede. De verkenningstudie werd uitgewerkt door een adviesbureau, de provincie had de projectleiding. Daarnaast werd gewerkt met een klankbordgroep. In die klankbordgroep zaten groeperingen die de belangen van Lonneker behartigen en groepen die de belangen behartigen van het buitengebied, al met al zo'n 6 instanties.

De klankbordgroep is in samenwerking met de gemeente Enschede samengesteld. Er is gekeken naar een representatieve vertegenwoordiging en die partijen zijn aangeschreven. In samenspraak met de klankbordgroep is de verkenningstudie uitgevoerd.

Binnen de klankbordgroep werd niet eensluidend gedacht over de gewenste oplossingsrichting. De belangenorganisaties van Lonneker hadden een voorkeur voor een rondweg. De belangenorganisaties van het buitengebied hadden een voorkeur voor de herinrichting van de huidige weg door Lonneker heen. GS hebben ten behoeve van de inspraak een voorkeur uitgesproken voor de herinrichtingsvariant omdat 1) met een herinrichting een oplossing voor de knelpunten realiseerbaar is; 2) het behoud van de natuur- en landschapswaarden in het buitengebied van belang is; 3) de gemeente Enschede ook tegen de rondweg is.

De verkenningstudie met de voorkeur voor de herinrichting, heeft vier weken ter inzage gelegen. In die vier weken is er een openbare bijeenkomst geweest. Dat heeft een heleboel reacties opgeleverd zowel mondeling als schriftelijk. Deze reacties zijn allemaal verwerkt in een reactienota. Op basis van de verkenningstudie en de reactienota is door GS een definitief besluit genomen om te kiezen voor de herinrichting van de huidige weg door Lonneker heen. Dat was het vertrekpunt voor de nieuwe planstudie.

Er is in 2004 dus besloten om de weg door Lonneker heen te herinrichten en de weg buiten de bebouwde kom te herzien volgens de KEM. In begin 2005 is actief begonnen met de planstudie. In de periode tussen oktober 2004 en begin 2005 is een nieuwe klankbordgroep samengesteld. Die nieuwe klankbordgroep komt globaal overeen met de oude klankbordgroep, en bestaat uit twee groeperingen uit Lonneker en 3 belangengroepen uit het buitengebied. Eén groepering uit Lonneker vertegenwoordigt naar eigen zeggen ook de belangen van het buitengebied en heeft daarmee een dubbele positie. In de projectgroep zit weer de provincie, de gemeente Enschede en de politie Twente (nieuw). Voor de traverse Lonneker zijn twee varianten uitgewerkt waarvoor twee adviesbureaus zijn ingeschakeld. De plannen voor de wegvakken buiten de kom zijn uitgewerkt door de provincie. Inmiddels is de planstudie zover dat er een plan is dat de inspraak in zou kunnen.

Onzekerheden

Recent is echter een nieuwe situatie ontstaan. De beide groeperingen uit Lonneker hebben meegedeeld dat er geen vertrouwen meer is in de voorgestelde maatregelen en hebben zich teruggetrokken uit de klankbordgroep. Hun belangrijkste motief is dat een herinrichting geen oplossing biedt voor het grootste probleem in Lonneker: het hoge verkeersaanbod. Dit probleem komt voor een deel voort uit nieuwe prognoseberekeringen, die ten behoeve van de nieuwe planstudie zijn gemaakt. In deze nieuwe berekeningen wordt een substantieel hogere verkeersintensiteit verwacht dan blijkt uit de berekening van de oude prognoses. De nieuwe berekeningen geven een 25 à 30 procent hogere uitkomst. Voor de verkenningenfase is nog gebruikt gemaakt van het oude prognosemodel.

Met de nieuwe waarden wordt een verkeersintensiteit in 2020 verwacht die kan oplopen tot 19.000 voertuigen per dag. Dit is een voorname reden voor beide groeperingen geweest om te zeggen dat ze geen vertrouwen meer hebben in de planstudie van de provincie. Het huidige plan biedt volgens hen geen oplossing voor de hoge verkeersintensiteit. Een herinrichting kan het probleem hooguit enigszins beheersbaar maken en wordt daarmee een cosmetische operatie.

Volgens de planstudie van de provincie biedt het plan wel een oplossing voor de knelpunten. Dan gaat het om knelpunten van de verkeersveiligheid, de verkeerafwikkeling en de verkeersleefbaarheid, voor zowel de huidige als toekomstige (2020) situatie. Het is nu de vraag: hoe nu verder? Gaan we toch de inspraakronde in met de plannen die we nu hebben ontwikkeld? Of gaan we toch nog wat anders doen? Voorlopig lijkt het erop dat er eerst een bestuurlijk overleg tussen de provincie en de gemeente Enschede komt. Dit laat nog even op zich wachten omdat de collegevorming in Enschede nog niet is afgerond.

Op zich kan het plan in de inspraak worden ingebracht zonder consensus van de groepen uit Lonneker. Dat leidt waarschijnlijk wel tot meer bezwaren. Anderzijds streeft het college van GS naar draagvlak, maar niet ten koste van alles.

De twee belangengroepen van Lonneker die deelnamen in de klankbordgroep waren van meet af aan al voor de rondweg om Lonneker heen en tegen herinrichting van de huidige weg. Wat er zou zijn gebeurd als de nieuwe prognoses niet waren gemaakt is lastig te zeggen. Het opmerkelijke is dat de twee groepen uit Lonneker zich hebben teruggetrokken net voor de inspraakronde, terwijl de nieuwe prognoses toen al bijna een jaar bekend waren. Al die tijd dat de nieuwe prognoses bekend waren was dit voor de belangengroepen geen reden om zich uit de klankbordgroep terug te trekken. De vraag is dan: waarom nu wel? Wat daar de aanleiding voor is geweest is niet bekend. Het is al die tijd bekend geweest dat GS voor de herinrichting was en tegen de rondweg. De twee groeperingen uit Lonneker wilden ondanks dat ze dat wisten toch meedraaien in klankbordgroep. Daardoor had de provincie het idee dat die groepen het accepteerden dat er geen omlegging kwam maar dat het een herinrichting werd.

Verbeterpunten

Het tijdelijk stilleggen van de planstudie, om een verkenningsstudie te doen is niet gelukkig. Bovendien is de volgorde planstudie-verkenningsstudie niet logisch. Achteraf bezien had eerst in een verkenningsstudie voor Lonneker bepaald moeten worden welke oplossingsrichting de voorkeur had en had de uitwerking daarvan zijn beslag moeten krijgen in de planstudie voor de hele weg N733 Enschede – Oldenzaal. Hoe dat van invloed geweest zou zijn op het maatregeltypen voor de wegvakken buiten de kom (handboek of KEM) is moeilijk te herleiden. Het lijkt echter vrijwel zeker dat de nu gevolgde procedure niet van invloed is geweest op het besluit van beide groeperingen om zich terug te trekken uit de projectorganisatie.