

Ontsnippering bij infrastructuurprojecten

*Hoe kan ontsnippering geborgd worden na het MJPO en
welke betekenis heeft het MIRT daarbij?*



-Ontsnippering bij infrastructuurprojecten-

Hoe kan ontsnippering geborgd worden na het MJPO en welke betekenis heeft het MIRT daarbij?

Colofon

Ontsnippering bij infrastructuurprojecten: Hoe kan ontsnippering geborgd worden na het MJPO en welke betekenis heeft het MIRT daarbij?

Master Environmental and Infrastructure Planning, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Gegevens van de student

Daniël Jonkhout

Studentnummer: S2361205

E-mail: daniel.jonkhout@gmail.com

Mobiel: 0681934551

Begeleiders

Prof. dr. E.J.M.M. Arts, Rijksuniversiteit Groningen

R. Smit, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-Generaal Bereikbaarheid

Datum

22-05-2018

Plaats

Groningen



Voorwoord

Op een doordeweekse ochtend in december 2016 stapte ik het kantoor van Jos Arts binnen om te informeren of de stage die ik op het faculteitsforum had gezien nog beschikbaar was. Weldra was ik in contact met Ruthger Smit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om in het kader van mijn afstuderen een onderzoek te doen naar een onderwerp waar ik tot kort daarvoor niet van had gehoord: ontsnippering van natuurgebieden. Tijdens de stageperiode die volgde heb ik veel geleerd over de gang van zaken binnen het Ministerie van IenM en bij RWS. Ik had het gevoel in de controlekamer van ruimtelijk Nederland te staan. Alhoewel de stage soms gespartel voor mij opriep qua het aanbieden van mijn kennis aan volwaardige experts, is het voor mij een heel leerzame en leuke tijd geweest. Ik wil dan ook Ruthger Smit heel hartelijk danken voor de kans die hij mij gegeven heeft en zijn grote geduld. Het schrijven van deze scriptie heeft mij namelijk meer moeite gekost dan ik gedacht had, waardoor de afronding nog even op zich heeft laten wachten.

De scriptie heeft ook tot stand kunnen komen door het grote enthousiasme en de ondersteuning van mijn begeleider vanuit de RuG, Jos Arts. Jos heeft dikwijls zijn halve agenda omgegooid om nog een extra feedbacksessie aan mijn project te besteden. Ik wil hem heel hartelijk danken voor de inspanning, de uitgebreide feedback en de begeleiding tijdens het proces.

Voor het afnemen van de interviews en de gesprekken in het werkveld wil ik de ambtenaren bij het Ministerie en de (oud) collega's bij het RWS, het MJPO en bij het MIRT betrokken personen graag danken voor hun vriendelijkheid en gastvrijheid. Ook wil ik medestudent Jan-Willem bedanken voor de vlotte samenwerking en Ferry van Kann voor de verhelderende blik op mijn scriptie toen ik even vast zat met schrijven.

Ook mijn vrienden, met wie ik lang over de scriptie gediscussieerd heb, en mijn familie wil ik hartelijk bedanken voor de steun en het begrip. Tot slot dank ik ook mijn vriendin voor de morele ondersteuning en het begrip op de keren dat ik gestresst was.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Daniël François Jonkhout

Exmorra, 22 mei 2018

Samenvatting

In 2004 is het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) opgestart als een hersteloperatie om natuurgebieden waar rijkswegen doorheen sneden weer te verbinden. In 2018 loopt dit succesvolle programma af. In dit onderzoek wordt gekeken welke elementen van het MJPO het programma tot een succes maakte, en wordt onderzocht of delen van het programma kunnen worden opgenomen in het overkoepelende Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Voor het onderzoek zijn twaalf semi-gestructureerde diepte interviews gehouden met MJPO en MIRT betrokkenen. Ook zijn twee MIRT projecten als cases ieder nader onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat ontsnippering in het MIRT al integraal en gebiedsgericht meegenomen wordt. De elementen waar het MJPO verantwoordelijk voor was en die verdwijnen in 2018 hebben echter wel meerwaarde gehad voor ontsnippering. Zo heeft het MJPO een programmatische aanpak, was het gebiedsgericht, zorgde het voor coördinatie tussen knelpunten en had het een budget om ontsnippering te stimuleren. Uit de formele instituties van het MJPO is een waardevol kennisnetwerk ontstaan die behouden moet blijven. Geadviseerd wordt om een institutie op te richten die coördinatie en programmering van ontsnipperingsmaatregelen blijft faciliteren, zodat ook het kennisnetwerk behouden blijft. Deze institutie kan bestaan uit een aanstelling van een coördinator of een klein kernteam die vanuit een grotere institutionele positie ontsnippering begeleidt. De institutie kan op drie beleidsniveaus gefaciliteerd worden. Op het strategische niveau moet het Rijk toezicht houden op ontsnippering. Op het tactische niveau kunnen institutionele kenmerken uitgevoerd worden door uitvoeringsinstanties zoals de provincies en RWS. Deze instanties zijn ook op het operationele niveau belangrijk om afzonderlijke projecten te begeleiden en om het tot stand gebrachte kennisnetwerk op het operationele niveau te behouden. Taken die de vervolginstitutie op zich kan nemen zijn een betere organisatie van beheer en onderhoud van faunavoorzieningen, monitoring van passages, wetenschappelijk onderzoek naar een verbetering van de biodiversiteit door ontsnippering en monitoring van de samenhang van faunavoorzieningen. Het MJPO is een voorbeeld van een succesvol langlopend programma, waardoor elementen van het programma onderscheiden in dit onderzoek ter inspiratie van andere programma's en het MIRT kan dienen. Daarnaast wordt geadviseerd om extra onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van ecologische compensatie en mitigatie bij infrastructuurprojecten en beheer en onderhoud.

Lijst van afkortingen

B&O	Beheer en Onderhoud
BO-MIRT	Bestuurlijk Overleg MIRT
BROM	Beleid en Realisatie Ontsnipperende Maatregelen
DBFM	Design, Build, Finance and Maintain
EHS	Ecologische Hoofdstuctuur
EZ	Ministerie van Economische Zaken
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MER	Milieueffectrapport
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MJPO	Meerjarenprogramma Ontsnippering
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NNN	Natuurnetwerk Nederland
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
RWS	Rijkswaterstaat
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Lijst van figuren

<i>Figuur 1: Versnippering (Wilborts, 2014).</i>	13
<i>Figuur 2: De relatie tussen strategische, tactische en operationele plannen (De Roo, 2013).</i>	27
<i>Figuur 3: Relatie tussen de verschillende infrastructuur planningsbenaderingen en de mate van integratie, participatie en gebiedgerichte aanpak (Heeres, et al., 2012).</i>	30
<i>Figuur 4: Gebiedsgerichte weginfrastructuurplanning heeft twee perspectieven: Naar buiten (A) en naar binnen (B) (Heeres, et al., 2012).</i>	31
<i>Figuur 5: Dimensies die aan elkaar gelinkt zijn en samen leiden tot een integrale aanpak (Arts, et al., 2016).</i>	32
<i>Figuur 6: De variabelen in een model gezet (Eigen bewerking).</i>	34
<i>Figuur 7: Strategisch beleidsniveau in het model (Eigen bewerking).</i>	34
<i>Figuur 8: Tactisch beleidsniveau in het model (Eigen bewerking).</i>	35
<i>Figuur 9: Operationeel beleidsniveau in het model (Eigen bewerking).</i>	35
<i>Figuur 10: Het conceptueel model.</i>	37
<i>Figuur 11: Onderzoeksproces (Kothari, 2004, vertaald).</i>	39
<i>Figuur 12: Structuur van hoofdstuk 4 (Eigen bewerking).</i>	46
<i>Figuur 13: Weergave van het plan De Groene Schakel (Vriendenvanhetgooi.nl, 2014).</i>	60
<i>Figuur 14: Afrastering in nieuwe faunapassage (Eigen foto).</i>	63
<i>Figuur 15: Het doelgebied van het Mirt Onderzoek Oostkant Amsterdam (Rijksoverheid, 2017).</i>	65
<i>Figuur 16: Structuur van hoofdstuk 5 (Eigen bewerking).</i>	68
<i>Bijlagen</i>	
<i>Figuur I: Gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).</i>	94
<i>Figuur II: Het MIRT proces (Van Essen & 't Hoen, 2013).</i>	95

Lijst van tabellen

<i>Tabel 1: Beleidsniveaus uiteengezet (Loorbach, 2010, vertaald).</i>	33
<i>Tabel 2: Respondenten 1e interviewronde.</i>	43
<i>Tabel 3: Respondenten 2e interviewronde.</i>	45
<i>Tabel 4: Opties voor acties na het aflopen van het MJPO (Bron: Eigen bewerking).</i>	85

Inhoudsopgave

1. Introductie	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Achtergrond.....	10
1.2.1 Toekomstige ontwikkelingen	11
1.2.2 Natuurgebieden in Nederland.....	12
1.3 Ontsnippering.....	12
1.4 Probleemstelling.....	14
1.5 Doel en focus van dit onderzoek	15
1.6 Hoofd- en deelvragen.....	18
1.7 Leeswijzer.....	19
2. Theoretisch kader	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Instituties.....	20
2.3 Technisch rationeel en communicatief rationeel	23
2.4 Samenwerking.....	23
2.5 Programmatische aanpak vs projectaanpak.....	25
2.6 Gebiedsgerichte aanpak	29
2.7 Drie beleidsniveaus.....	33
2.8 Conceptueel model	36
2.9 Conclusie.....	38
3. Methodologie	39
3.1 Methoden van dataverzameling.....	39
3.2 Onderzoeksethiek	42
3.3 Eerste interviewronde	42
3.4. Tweede interviewronde	44
3.5 Vraagstelling in de interviews	45
3.6 Aanwezigheid bij bijeenkomsten.....	45
4. Huidig ontsnipperingsbeleid	46
4.1 Huidig strategisch beleidsniveau	47
4.1.1 MJPO op strategisch beleidsniveau.....	47
4.1.2 MIRT op strategisch beleidsniveau	48
4.2 Huidig tactisch beleidsniveau	49
4.2.1 MJPO op tactisch beleidsniveau.....	49

4.2.2 MIRT op tactisch beleidsniveau.....	53
4.3 Huidig operationeel beleidsniveau	55
4.3.1 MJPO op operationeel beleidsniveau	55
4.3.2 MIRT op operationeel beleidsniveau.....	62
5. Ontsnippering na MJPO.....	68
5.1 Ontsnippering op strategisch niveau	69
5.2 Ontsnippering op tactisch niveau.....	70
5.3 Ontsnippering op operationeel niveau	73
6. Conclusie, discussie en reflectie	76
6.1 Conclusie deelvragen	76
6.2 Conclusie hoofdvraag.....	86
6.3 Discussie en reflectie.....	88
Literatuurlijst	89
Bijlagen	93
I. Achtergrondinformatie	93
II. Vragenlijst eerste interviewronde	99
III. Vragenlijst tweede interviewronde	101
IV. Presentatieposter.....	103

1. Introductie

1.1 Aanleiding

*W*anneer je over de A1 richting het oosten door de Veluwe rijdt, doemt er een vreemd viaduct op over de snelweg met allemaal vegetatie op de bovenkant. De relevantie van dit schijnbaar verlaten en slecht onderhouden viaduct lijkt klein terwijl er met 130 onderdoor geraasd wordt. Dit bouwwerk is echter een belangrijke schakel in het verbinden van de Nederlandse natuurgebieden. Beide kanten van de snelweg zijn verbonden door middel van een wildpassage. Op deze manier kunnen diersoorten van de ene naar de andere kant van de snelweg komen zonder relatief veel verstoring van hun leefwijze en zonder de functie van de snelweg te beïnvloeden. De laatste jaren zijn er verscheidene van deze zogenaamde ecoducten gerealiseerd. Het nationale programma om Nederlandse natuurgebieden te verbinden door bijvoorbeeld ecoducten loopt echter in 2018 af. Dit onderzoek focust op dit programma en kijkt naar mogelijkheden om delen van het programma op te nemen in vervolgleid. Daarbij wordt in dit onderzoek nader onderzocht welke rol het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport kan spelen in het faciliteren van ontsnippering.

Dit hoofdstuk geeft eerst de achtergrond van de Nederlandse ruimtelijke planning weer om daarna toekomstige ontwikkelingen te beschouwen. Een van de onderdelen waar specifiek aandacht aan geschonken wordt is Nederlandse natuur en het behoud van biodiversiteit, waardoor de noodzaak voor ontsnippering duidelijk wordt gemaakt. Voorts wordt de probleemstelling beschreven die aankaart dat de aandacht voor ontsnippering in de toekomst verandert. Na het doel van het onderzoek te hebben gedefinieerd wordt de focus van dit onderzoek bepaald. Hierna worden de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek behandeld, om het hoofdstuk af te sluiten met een leeswijzer voor de rest van de hoofdstukken.

1.2 Achtergrond

Het Nederlandse cultuurlandschap is voor het grootste deel door mensenhanden gemaakt tot wat het nu is. Ontginning, landaanwinning en planmatige inrichting hebben door de eeuwen heen gezorgd voor het ontstaan van gebieden om te wonen, werken, reizen en te recreëren (Van der Cammen & De Klerk, 2010). Het inrichten van de ruimte is continu aan verandering onderhevig, de politieke, sociaaleconomische en technische omstandigheden zijn dynamisch en complex. Door de beperkte ruimte die Nederland rijk is, bestaat ruimtelijke ordening vandaag de dag voornamelijk uit het hergebruiken en herordenen van deze 41.543 vierkante kilometer aan landoppervlakte. In een land waar zeventien miljoen mensen wonen de ruimte, ook met het oog op toekomstige generaties, goed inrichten is een moeilijke opgave. Een bepaalde plek faciliteert namelijk vaak meerdere functies en dient meerdere (tegenstrijdige) belangen, waardoor consensus bemoeilijkt kan worden.

Geografisch gezien heeft Nederland een gunstige ligging in de grootste delta van Noordwest Europa (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Door de beschikbaarheid van rivieren en de zee is er een optimale ligging om doorvoer van transport naar centraal Europa mogelijk te maken, waardoor havensteden als Rotterdam konden ontstaan. De ruimtelijke structuur van Nederland heeft zich ontwikkeld van afzonderlijke steden in een landelijk gebied naar (groot)stedelijke regio's die meer interactie met landelijke gebieden hebben en neigen naar een

geïntegreerd geheel. Door verbindingen van de havens met het achterland te creëren en netwerkinfrastructuur tussen de afzonderlijke steden te ontwikkelen, is Nederland uitgegroeid tot een economische macht op het Europees continent. Deze netwerken zoals het weggennet, spoorwegennet en het vaarwegennet zorgen voor interactie tussen (stedelijke) regio's en hebben een versterkende werking op de economische dynamiek hiertussen, zowel nationaal als internationaal.

Nederland is een relatief dichtbevolkt land. De interactie en verplaatsing die een bevolking met zich meebrengt vindt plaats over een minder groot oppervlak. Doordat veel netwerkinfrastructuur in de tweede helft van de 20e eeuw op een technisch rationele wijze (De Roo, 2015) dwars door gebieden heen is aangelegd, zijn gebieden als het ware 'opgeknipt' door deze infrastructuurlijnen. Gebieden worden hierdoor in stukjes opgedeeld en de gecreëerde infrastructuur vormt een barrière voor interactie tussen deze opgedeelde stukjes. Deze interactie kan betrekking hebben tot mensen, bijvoorbeeld wandelaars of fietsers die niet een snelweg kunnen oversteken. Een voor dit onderzoek van belang zijnde vorm van dergelijke interactie is bijvoorbeeld een diersoort die van A naar B wil reizen maar door een snelweg geblokkeerd wordt.

1.2.1 Toekomstige ontwikkelingen

In strategische beleidsdocumenten zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt gesproken van ontwikkelingen die meer barrièrewerking kunnen veroorzaken in de toekomst (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Richting de 2040 zal de mobiliteit toenemen. Dit komt door groei van de welvaart, werkgelegenheid en door de stijging van eenpersoonshuishoudens. De open economie van Nederland zal in de toekomst meer verweven zijn met opkomende economieën zoals China en India. Hierdoor zal de vraag naar vervoer en doorvoer toenemen. Om deze vraagstukken op te lossen heeft het Rijk de ambitie om de bereikbaarheid te verbeteren. Knelpunten moeten worden opgelost en weg, spoor en water moeten in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling en tussen andere modaliteiten aangepakt worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Voorts moet de doorstroming verbeterd worden door het scheiden van doorgaand en bestemmingsverkeer. Ook extra rijstroken zijn ingepland om de doorstromingen te bevorderen. Deze ontwikkelingen en maatregelen hebben tot gevolg dat netwerkinfrastructuur in Nederland in de toekomst uitgebreid en aangepast moet worden, en mogelijk nieuwe infrastructuur wordt gecreëerd. Deze maatregelen hebben hun uitwerking op gebieden, die kans lopen om meer te maken te krijgen met barrièrewerking en zo 'versnipperd' worden.

“Gebieden zijn als het ware 'opgeknipt' door deze infrastructuurlijnen.”

1.2.2 Natuurgebieden in Nederland

Doordat Nederland relatief dichtbevolkt is en een cultuur van inrichting van de leefomgeving kent, staat de natuur sterk onder druk vergeleken met andere Europese landen. Het grootste aaneengesloten natuurgebied is de Veluwe (Programma Nationale Parken, 2015). Op Europese schaal is dit gebied echter lang niet zo groot. Flora en fauna heeft ruimte nodig om zich voort te planten en ecosystemen te behouden. Eeuwenlang was natuur vanzelfsprekend en diende als een onuitputtelijke grondstof. Na de middeleeuwen ging het echter langzaam bergafwaarts met het Nederlandse bos. Rond 1900 was er nog maar 1 procent van de oppervlakte van Nederland met bos bedekt (Biersma, 1993). In de jaren daarna is veel bos teruggeplant, waarna diverse gebieden zoals de Veluwe zijn vorm kreeg. Pas in de tweede helft van de 20e eeuw werd een begin gemaakt met modern natuurbeleid zoals de Natuurbeschermingswet in 1968 en kwam er een actieve natuur- en milieubeweging op (Udo de Haes, et al., 2009). Tegenwoordig bestaat rond de 13 procent van het Nederlandse oppervlakte weer uit bos (Trouw, 2013) en wordt inspanning om natuurgebieden in stand te houden als vanzelfsprekend geacht.

1.3 Ontsnippering

1.3.1 Biodiversiteit behouden en verbeteren

Het behoud van de biodiversiteit wordt sinds de jaren 90 steeds meer op waarde geschat door beleidsmakers en men is begonnen het belang in te zien van het vergroten van de natuurgebieden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Daarnaast is door het Europese Natura 2000 netwerk het belang van beleid voor biodiversiteit benadrukt.

Door natuurgebieden aan elkaar te linken kunnen natuurgebieden groter gemaakt worden. Grotere natuurgebieden hebben

“Flora en fauna heeft ruimte nodig om zich voort te planten en ecosystemen te behouden.”

een aantal voordelen over kleinere (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Ten eerste vormen dieren en planten uitgekende ecosystemen die tot elkaar in relatie staan. Als een deel van zo'n systeem wegvalt omdat een diersoort niet meer in een gebied kan komen, brengt dat schade aan een ecosysteem. Ten tweede zijn sommige natuurgebieden dermate klein dat sommige soorten zich niet kunnen handhaven in het natuurgebied. Zij hebben grotere gebieden nodig om aan de voedselvraag te voldoen of om een geschikte paringspartner te vinden. Ten derde kunnen in grote natuurgebieden zogenaamde netwerkpopulaties ontstaan. Deze populaties hebben een verhoogde weerstand en verspreidingscapaciteit, omdat ze interactie hebben met soorten uit andere gebieden en weg kunnen trekken naar andere gebieden.

1.3.2 Versnippering

Door versnippering van natuurgebieden komen dieren en planten vast te zitten in een onnatuurlijk klein gebied. Naast het verlies van biodiversiteit vinden elk jaar verscheidene aanrijdingen met dassen en reeën plaats die de barrières tussen de natuurgebieden proberen te overbruggen. Dit heeft gevolgen voor de dierstand en brengt gevaren met zich mee voor de automobilist. Daarnaast heeft het treinverkeer ook hinder van



Figuur 1: Versnippering (Wilborts, 2014).

botsingen met dieren. Het is noodzakelijk om maatregelen te treffen om natuurgebieden zoveel mogelijk aan te sluiten in een netwerk. Ook in de toekomst is het belangrijk om rekening te houden met ontsnippering. Door de vergrote druk op bereikbaarheid in de toekomst en ontwikkelingen als de energietransitie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) moet nieuwe infrastructuur (Wilborts, 2014) worden gerealiseerd en bestaande verbeterd, waardoor de kans bestaat dat ontsnippering weer toeneemt. Naast deze ontwikkelingen die door de mens veroorzaakt worden, kan ook meer ontsnippering ontstaan doordat flora en fauna ander gedrag gaan vertonen. Soorten zijn dynamisch en adaptief, zij passen zich aan aan de omgeving en aan toekomstige ontwikkelingen. Zo kan in de toekomst een bepaald stuk infrastructuur een barrière vormen doordat een soort wil oversteken, terwijl dat tegenwoordig nog niet het geval is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

“Soorten zijn dynamisch en adaptief.”

Als de biodiversiteit kan worden verbeterd en ecosystemen kunnen worden versterkt, is de natuur beter bestand tegen rampen en werkt de zuiverende functie van een natuurgebied beter. Giftige stoffen worden beter afgebroken. Voorts vormt het gebied een betere compensatie voor urbane gebieden die veel ecologische druk uitoefenen op het landschap. Ook wordt het landschap aantrekkelijker ervaren door recreanten en bewoners. Zodoende kan er meer recreatie uit voortkomen waardoor leefbaarheid een positieve impuls krijgt.

1.3.3 Versnippering tegengaan

Er zijn diverse mogelijkheden om versnipperde natuurgebieden te ontsnipperen, en daarmee de biodiversiteit te verbeteren. Ten eerste kunnen natuurgebieden vergroot worden. Bouwland kan opgekocht worden en bij natuurgebieden gevoegd worden, of menselijke toegang tot een gebied kan worden beperkt. Ten tweede kan ervoor gezorgd worden dat de milieukwaliteit wordt hersteld en verbeterd. Hierdoor keren soorten weer terug naar een natuurgebied. Ten derde kan er samenhang tussen natuurgebieden gecreëerd worden door interactie tussen de natuurgebieden mogelijk te maken. Zodoende kunnen meerdere natuurgebieden aan elkaar verbonden worden door corridors waardoor in feite één groot natuurgebied ontstaat.

Om biodiversiteit te behouden en natuurgebieden weer te ontsnipperen, is in 2004 het Meerjarenplan Ontsnippering (MJPO) opgezet door verschillende overheden. Door middel van ecoducten en andere maatregelen werkt het programma aan het oplossen van knelpunten voor flora en fauna. Deze knelpunten zijn in 2004 vastgelegd. Het MJPO is een onderdeel van het Meerjarenprogramma Ruimte en Transport en is als zodanig opgenomen in het MIRT projectenoverzicht (zie bijlage I:B).

1.4 Probleemstelling

De looptijd van Meerjarenprogramma Ontsnippering is in 2004 vastgesteld en zal in 2018 beëindigd worden. Van de 215 knelpunten zullen 178 knelpunten opgelost worden, terwijl de overige 37 knelpunten door het eindigen van de Robuuste Verbindingen in 2010 zijn komen te vervallen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Voor het Meerjarenprogramma Ontsnippering was destijds €400 miljoen opzij gezet vanuit de begroting van de toenmalige ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM). Als het MJPO eindigt in 2018 en er vinden geen vervolgacties plaats, dan wordt er niet meer een speciale begroting opzij gezet die zich specifiek bezighoudt met ontsnippering. Blijkend uit inleidende gesprekken bij dit onderzoek heerst in het werkveld de verwachting dat ontsnippering minder aandacht krijgt na 2018 dan nu het geval is.

Gedurende de jaren is volgens verkennende gesprekken voor dit onderzoek in het werkveld een

“Niet vaak heeft een dergelijk beleid een omlooptijd van veertien jaar.”

zorgvuldig netwerk opgebouwd van mensen die voor het MJPO met elkaar in contact komen en kennis met elkaar uitwisselen. Daarnaast wordt ook de informatievoorziening over de voortgang van ontsnipperingsmaatregelen door het MJPO verzorgd. Hierdoor worden overige beleidsmakers en het publiek geïnformeerd over ontsnippering en kan er meer draagvlak zijn om actief te ontsnipperen. Het is daarom van belang om te onderzoeken wat de activiteiten uit naam van het MJPO bijdragen aan het ontsnipperen, wat het wegvallen betekent voor ontsnippering en in hoeverre deze netwerken behouden kunnen blijven.

Het MJPO is een bijzonder programma, de lange looptijd van veertien jaar komt niet vaak voor in Nederland. Het doel en de focus heeft gedurende die jaren altijd gelegen op het ontsnipperen van bestaande geanalyseerde knelpunten. Doordat alle inspanningen in het

programma gefocust zijn op het uiteindelijke doel en het proces daarnaartoe, zou de effectiviteit van de samenwerking in het programma beter kunnen zijn dan wanneer er sprake is van een gefaseerde programmering (Busscher, 2014).

Als het MJPO in 2018 stopt, vervalt een specifiek programma die ontsnippering aankaart en knelpunten probeert aan te pakken. Deze activiteiten kunnen voor een deel opgepakt worden door de provincies. Zij zijn verantwoordelijk voor natuurbeheer en hebben daaruit volgend gezamenlijk een natuurpact opgericht waar ontsnippering onder valt (IPO, 2013). Deze provinciale aanpak kan echter minder effectief zijn omdat sterke punten van het MJPO niet allemaal opgepakt worden.

Een ander deel van het ontsnipperingsvraagstuk wordt opgenomen in afzonderlijke integrale (infrastructuur)projecten. Doordat dergelijke projecten dikwijls complex van aard zijn met veel verschillende partijen, is het makkelijk om de aandacht voor ontsnippering over het hoofd te zien. De eindgebruikers van ontsnipperende maatregelen zijn dieren en die kunnen moeilijk aanschuiven bij het planvormingsproces. Het is van belang om de waarde die het MJPO biedt om aandacht voor ontsnippering te bieden te behouden. Daarbij bestaat er een kans dat het wegvallen van MJPO-geld een negatieve invloed heeft op het plaatsvinden van ontsnipperende maatregelen, doordat budget met een stimulerende functie verdwijnt.

Het MJPO is onderdeel van het overkoepelende Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Ondanks dat het MIRT als programma is bestempeld, lijkt het MIRT eerder een programmering is dan een programma (Busscher, 2014). Binnen het MIRT zijn namelijk allerlei samenhangende en autonome projecten apart opgenomen. Deze projecten verschillen onderling sterk in visie en doel, waardoor het coördinerende kader van het MIRT eerder bestaat uit resultaatgericht projectmanagement dan een programma aanpak. In paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

Het tijdig inpassen van ontsnippering kan voor problemen zorgen als de MJPO na 2018 is afgelopen, want de verwachting is dat in het resultaatgerichte MIRT proces minder ruimte is voor adaptiviteit en veerkracht met betrekking tot het meest effectief ontsnipperen. In dit onderzoek worden daarom de sterke punten van het MJPO geanalyseerd en onderzocht of deze een vervolg kunnen krijgen.

1.5 Doel en focus van dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken hoe de aandacht voor ontsnippering vanuit het MJPO in te lijven in het MIRT proces. Om te weten hoe ontsnippering opgenomen zou moeten worden binnen het MIRT, is het noodzakelijk om het MJPO te evalueren. Zo kunnen de kenmerken die het MJPO zo effectief maken overgenomen worden naar het MIRT toe. Waarom ontsnippering juist in een MIRT proces zou moeten worden opgenomen wordt hieronder verder uitgeweid.

1.5.1 Waarom in een MIRT proces?

Er zijn diverse redenen waarom de aandacht voor ontsnippering juist in een MIRT proces opgenomen zou kunnen worden, in tegenstelling tot bijvoeging in bijvoorbeeld provinciaal beleid. Ontsnippering van natuurgebieden en het versterken van de biodiversiteit is een

ationale aangelegenheid, omdat verschillende ecosystemen in Nederland met elkaar in verbinding staan en veelal provincie-overschrijdend zijn. Hieruit volgend zou het Rijk voordeel kunnen hebben bij een coördinerende functie om op macroniveau het Natuurnetwerk Nederland te kunnen realiseren en het gehele natuurnetwerk als één geheel te zien. Tevens zou het Rijk de decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven expertise kunnen bieden om zo effectief en integraal mogelijk oplossingen te vinden voor versnippering.

Door ontsnippering juist in het MIRT proces op te nemen heeft de overheid de kans om coördinerend op te treden. Het Rijk zou door samenwerking met de regio's de geplande maatregelen op elkaar af kunnen laten stemmen en compatibel maken met andere maatregelen, zodat één groot natuurnetwerk kan ontstaan. Dit netwerk is weer onderdeel van een supranationaal Europees natuurnetwerk, die ook afstemming vereist tussen het Rijk en andere landen. Dergelijke afstemming zou bijvoorbeeld kunnen geschieden in het Natura 2000 beleid. Ontsnippering vereist aandacht op alle schaalniveaus, van lokaal tot Europees. Daarom zou incorporatie in een MIRT proces, waar op al deze schaalniveaus samenwerking plaatsvindt, een valide optie kunnen zijn.

Een van de grootste versnipperingsfactoren van natuurgebieden is doorsnijding door verkeersinfrastructuur. Alhoewel deze infrastructuur een beslissende factor is op lokaal niveau, is het ook onderdeel van een groter netwerk die de bereikbaarheid van Nederland faciliteert. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport is speciaal opgezet om op al deze niveaus samen te werken om ook integrale oplossingen te vinden voor al deze schaalniveaus. Het bereikbaar houden van infrastructuurnetwerken vereist complexe, multi-level en tijdrovende projecten. Doordat langs deze infrastructuurassen de meeste barrièrevorming plaatsvindt voor natuur, moeten alle schaalniveaus meegenomen worden in een ontsnipperingsproces. Het MIRT proces neemt alle schaalniveaus in acht en speelt net zoals het MJPO in op samenwerking met overheden en betrokken partijen in een gebiedsgerichte aanpak (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004).

Het MIRT brengt partijen bij elkaar, organiseert en financiert (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Door de complexiteit van infrastructuurprojecten die essentieel zijn voor de landelijke bereikbaarheid, alsmede de toegevoegde waarde die het effectief functioneren van deze netwerken geeft, is de begroting van MIRT projecten aanzienlijk en is het MJPO project een relatief kleine investering. Als in een MIRT proces ontsnippering integraal is opgenomen, zou er meer geld beschikbaar kunnen komen om een ontsnipperingsmaatregel in te passen dan wanneer provincies de financiering en uitvoering van een ontsnipperingsmaatregel zelf moeten regelen. Al deze factoren dragen bij aan de keuze om te onderzoeken of ontsnippering als doel zou kunnen worden meegenomen in het MIRT proces.

1.5.2 Drie soorten knelpunten

Dit onderzoek gaat uit van drie soorten knelpunten die beiden beïnvloed worden door het eindigen van het MJPO.

- Ten eerste bestaan er solitaire knelpunten. Deze knelpunten zijn geheel autonoom en worden aangepakt met een of meer solitaire maatregelen doordat in de

knelpuntenanalyse in het begin van het MJPO de locatie als een knelpunt is aangemerkt. Als het MJPO eindigt in 2018 en er worden geen vervolgcacties ondernomen, moeten deze knelpunten in de toekomst met provinciale coördinatie en financiering opgelost worden.

- Ten tweede bestaan er knelpunten die als onderdeel van een MIRT project opgelost worden. Hierbij levert het MJPO de expertise en voor een deel de financiën, om zo bij een MIRT projectrealisatie ook meteen de ontsnippering te regelen. Bij dit laatste soort knelpunt verdwijnt na 2018 de expertise en de financiering vanuit het MJPO en zou ontsnippering vanuit het MIRT proces zelf moeten komen. Hierdoor bestaat de kans dat er minder met ontsnippering rekening gehouden wordt en realisatie van effectieve ontsnipperende maatregelen bemoeilijkt wordt.
- Ten derde bestaan er knelpunten die meegenomen worden in (MIRT) infrastructuurprojecten die niet bij het MJPO horen. Dit zijn knelpunten die niet in het begin van het MJPO vastgelegd zijn maar later als knelpunt zijn aangemerkt in het Natuurnetwerk Nederland, waardoor er in een (MIRT) project rekening mee gehouden wordt.

De scope van dit onderzoek ligt bij het vergelijken van de aanpak bij een tweede en derde soort knelpunt. Hierbij kan de toegevoegde waarde van het MJPO bepaald worden en gekeken worden welke opties mogelijk zijn voor een vervolg van MJPO activiteiten na 2018. Ook kan met dit onderscheid duidelijker een verband worden gelegd met ontsnippering bij MIRT infrastructuurprojecten.

1.5.3 Focus op wegen

In dit onderzoek wordt gefocust op weginfrastructuur. Spoor- en waterinfrastructuur worden buiten beschouwing gelaten. Ten eerste zal de weginfrastructuur voor de grootste bereikbaarheidsopgave zorgen in de (nabije) toekomst. Vooral in de Randstad is de verkeerscongestie aanzienlijk en wordt de functionaliteit van het wegennetwerk aangetast. Ten tweede is gekozen voor weginfrastructuur om de scope van dit onderzoek helder te houden en specifieker in te kunnen gaan op MIRT infrastructuurprojecten die het meerendeel van het de financiering van het meerjarenprogramma vormen. Ten derde hebben de vastgelegde MJPO knelpunten voor het grootste deel te maken met weginfrastructuur, waardoor dit logischerwijs het meest interessante onderdeel is.

1.5.4 Academische relevantie

In de wetenschappelijke literatuur wordt de laatste jaren steeds meer aandacht geschonken aan een programmatische aanpak in plaats van een projectaanpak (Busscher, 2014). Het MJPO als een praktijkvoorbeeld van een programma kan een toetsende werking hebben op deze literatuur. Daarbij is het MJPO interessant voor de literatuur, omdat de consequenties van het aflopen van een programma minder behandeld worden in literatuur. Voorts kan een ook een link gelegd worden met wetenschappelijke literatuur die specifiek natuurbeleid behandelt enerzijds en anderzijds literatuur over een programmatische aanpak.

Verder wordt in academische kringen de gebiedsgerichte aanpak bepleit als middel om meer duurzame integrale oplossingen te vinden voor infrastructuurvraagstukken (Arts, et al.,

2016). Het eindigen van het MJPO biedt hierbij kansen om de toegevoegde waarde op te nemen in een dergelijke meer gebiedsgerichte aanpak zoals in het vernieuwde MIRT wordt beschreven.

Het MJPO is een voorbeeld van een programma waarin volgens verkennende gesprekken met het werkveld de vooraf opgestelde doelen vooralsnog succesvol zijn uitgevoerd op lagere beleidsniveaus. Dit onderzoek kan illustreren hoe een programma aanpak heeft gezorgd voor een effectievere samenwerking binnen een beleidsnetwerk. Hierbij wordt op een strategisch beleidsniveau het proces geïnitieerd (zie paragraaf 4.1), terwijl op een strategisch niveau meerwaarde ontstaat (zie paragraaf 4.3). Dit lineair proces is interessant voor wetenschappelijke literatuur in de planologie die gebruikt maakt van dergelijke beleidsindelingen (zie Loorbach, 2010; De Roo, 2013).

1.6 Hoofd- en deelvragen

Door de ontwikkelingen in het verleden en de toekomstige uitdagingen is het van belang om ontsnippering ook na het MJPO te organiseren. Dit onderzoek kijkt of het mogelijk is om deze ontsnippering op te nemen in MIRT infrastructuurprojecten. Het vraagstuk is samengevat in de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag:

Hoe kan ontsnippering als doel worden meegenomen in een MIRT infrastructuurproject nadat het MJPO programma afgelopen is?

Deelvragen

- 1. Op welke wijze is ontsnippering momenteel geïntegreerd in MIRT infrastructuurprojecten?*
- 2. Welke toegevoegde waarde biedt het MJPO programma voor het meekoppelen van ontsnippering bij MIRT infrastructuurprojecten?*
- 3. Welke kansen en bedreigingen vormt het aflopen van het MJPO in 2018 voor het meekoppelen van ontsnippering in MIRT infrastructuurprojecten?*
- 4. Hoe kan het wegvallen van het MJPO programma in 2018 opgevangen worden in MIRT infrastructuurprojecten?*

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de inleiding en probleemstelling behandeld. In hoofdstuk 2 wordt academisch relevante theorie gebruikt om een kader op te stellen hoe de onderzoeksvragen in dit onderzoek beantwoord worden. Tevens wordt een conceptueel model gepresenteerd die een geïllustreerd overzicht biedt van het opgestelde kader. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksmethode beschreven en wordt beschreven hoe de data-analyse uitgevoerd is. De resultaten die naar voren komen aan de hand van de documentenanalyse en de interviews worden besproken in twee aparte hoofdstukken. In het eerste deel, hoofdstuk 4, worden de resultaten behandeld die ingaan op de huidige werking van het MJPO en het MIRT. Hierin wordt belicht wat de onderdelen van het MJPO en het MIRT zijn en wat de verhouding tussen de twee is. In het tweede deel van de resultaten, hoofdstuk 5, worden de resultaten uit de dataverzameling beschreven die ingaan op de toekomstige situatie na 2018 als het MJPO niet meer bestaat. In zowel hoofdstuk 4 als hoofdstuk 5 wordt een dezelfde structuur aangehouden die is ontleend aan het conceptueel model die in hoofdstuk 2 wordt beschreven. Hoofdstuk 6 vormt de conclusie van het onderzoek. Hierin worden de resultaten en analyses samengevat en worden er conclusies gepresenteerd. Als gevolg van deze conclusies worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk alsmede vervolgonderzoek. Ook vindt er reflectie op het onderzoek plaats. Hierna zijn referenties opgenomen en bijlagen behorende bij dit onderzoek bijgevoegd.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven welke ontwikkelingen de afgelopen decennia bijgedragen hebben aan het tegenwoordige uitgangspunt van de planologie. Dit onderzoek focust op een beleidsprogramma die in bestaande instituties opgenomen en vormgegeven is. Na het aflopen van dit specifieke programma dienen bepaalde elementen behouden te blijven en wordt onderzocht of deze elementen in een andere institutie kunnen worden opgenomen. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst relevante literatuur beschreven die de institutionele kant van het onderzoek raakt in paragraaf 2.2. Daarna wordt een beeld geschetst van een verschuiving van gedachtegoed in de Nederlandse planning van een technische aanpak naar een communicatieve aanpak in paragraaf 2.3. Deze verschuiving is interessant omdat het de institutionele kant van het programma raakt en deze verbindt aan de volgende paragraaf 2.4. Deze paragraaf behandelt de samenwerking binnen een programma, wat een van de elementen is van het meerjarenprogramma dat behouden zou kunnen blijven.

In paragraaf 2.5 en 2.6 worden vervolgens twee kenmerken van het meerjarenprogramma uitgelegd aan de hand van academische literatuur. Het betreft als eerste de programmatische aanpak van het programma, hetgeen een tegenhanger is van een aanpak die meer een programmering is. In paragraaf 2.6 wordt weergegeven wat in de literatuur vermeld staat over de gebiedsgerichte aanpak, die een belangrijk onderdeel vormt van het MJPO. In paragraaf 2.7 worden drie beleidsniveaus gepresenteerd die gebruikt worden in de analyse. Hierna volgt het een conceptueel model in paragraaf 2.8. In dit model worden kenmerken uit de theorie illustratief geordend. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 2.9.

2.2 Instituties

Het Nederlandse cultuurlandschap is onder andere het resultaat van eeuwen aan op zichzelf staande interventies in de ruimte. Samenleving en ruimte dienen zo goed mogelijk op elkaar aangepast te worden, waardoor systematische voorbereiding van activiteiten noodzakelijk wordt (De Roo, 2013). De wetenschap achter planning, de planologie, is gericht op keuzes die de leefomgeving betreffen, bewuste interventies in de leefomgeving en de bewuste beïnvloeding van de leefomgeving. Deze keuzes worden gemaakt door middel van planning, beleid en besluitvorming. In dit onderzoek worden deze drie activiteiten onder planning geschaard. De invloed van deze planning is beperkt door invloed van vele andere factoren, maar de planningsmechaniek is onmisbaar in het sturen van de ruimtelijke ontwikkeling. Een belangrijke factor binnen de planning zijn de instituties. Aldus Visser en Hemerijck (1998, p.71, in Edwards, 2001), zijn dit “[...] naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en daarmee ook het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren.” Instituties kunnen formeel en informeel zijn:

- *Informele instituties* zijn geworteld in de cultuur en socio-economische context en beschrijven hoe actoren in een samenleving onbewust afgesproken hebben hoe met elkaar om te gaan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de manier waarop gecommuniceerd door actoren binnen het MJPO en hoe men samenwerkt met andere partijen zoals natuurbeheerders.
- *Formele instituties* zijn regels en wetten die concreet zijn vastgelegd om bepaalde onzekerheden te verminderen en transactiekosten als gevolg van onzekerheid te reduceren. Hierbij kan gedacht worden aan de verantwoordelijkheid die het MJPO kent om de voortgang van geplaatste faunavoorzieningen te rapporteren aan de Kamer, het vastgelegde budget die het MJPO beschikbaar heeft gekregen of de BROM-overleggen.

Het planningsproces wordt bemoeilijkt en onzekerheid wordt vergroot doordat de factor tijd een belangrijke rol speelt. Het is onmogelijk om precies te weten hoe ontwikkelingen precies in de toekomst verlopen. Verandering is –abstract gezegd– de enige constante. Bepaalde besluitvorming wordt genomen aan de hand van de context waarin het proces verkeert op een moment in de tijd. Naarmate de beslissing genomen is en de fysieke ruimte effect heeft van die beslissing, kan de context veranderd zijn door ontwikkelingen en gebeurtenissen in de tussentijd waardoor naderhand beter een andere beslissing genomen had kunnen worden die inspeelt op de ontwikkelingen.

De maatregelen die onder het MJPO genomen zijn, gaan uit van een situatie waarin een doelsoort een barrière ondervindt en hier een oplossing voor geboden krijgt. Het kan echter zo zijn dat een bepaalde maatregel na een aantal jaar niet meer effectief is door een slecht ontwerp of onvoldoende onderhoud. Ook kan een doelsoort veranderen en nieuwe soorten ontstaan die gebruik willen maken van de faunavoorziening. Door gemaakte keuzes in het verleden kan er sprake zijn van zogenaamde *lock-ins*. Door een gebrek aan openheid naar eventuele oplossingen en te weinig plannen met het oog op de toekomst, kunnen genomen beslissingen zoals een keuze voor een faunapassage zorgen voor een bepaalde richting (Boschma, 2005). Naarmate de tijd verstrijkt wordt het steeds moeilijker om van richting te veranderen om zo beslissingen bij te draaien en te herijken als gevolg van nieuwe ontwikkelingen. De planningsrichting is als het ware vastgeklemd (*lock-in*) en het vereist te veel middelen om in dit late stadium nog een andere richting te kiezen. Het gekozen traject is afhankelijk van de beslissing die in het beginstadium gekozen is, eenmaal gekozen kan het traject padafhankelijk zijn (*path-dependency*) en slijt het proces in (Edwards, 2001). Bepaalde routines kunnen hierdoor ook in instituties sluipen waardoor enerzijds de efficiëntie verhoogd wordt (Krasner, 1988). Betrokken actoren weten namelijk wat hun rol is, welke acties ondernomen moeten worden in welke volgorde. Anderzijds bestaat de kans dat routine niet meer aangepast wordt op de tegenwoordige context waardoor juist inefficiëntie ontstaat. Er wordt extra werk gedaan dat niet gefocust is op de huidige context of er moet naderhand een hereiking plaatsvinden. In het licht van het MJPO wordt duidelijk dat men een bepaalde weg ingeslagen is door het MJPO op te zetten en dat deze weg kan resulteren in een moeilijke overgang van het MJPO naar een andere manier waarop rekening wordt gehouden met ontsnippering. De actoren zijn namelijk alleen bekend met de manier waarop ontsnippering in het MJPO wordt gebezigd.

Ook formele instituties als de milieueffectrapportage (m.e.r.) zorgt voor een grotere zekerheid in het planningsproces (Niekerk, 2000). De procedure die in de m.e.r. beschreven staat volgt logische stappen en draagt bij aan afstemming, coördinatie en samenwerking. Ook helpt het om omwonenden bij het proces te betrekken en te laten participeren. Uit onderzoek van Niekerk (2000) blijkt dat een m.e.r. niet voor vertraging zorgt maar dat het politiek-bestuurlijke proces vaker debet is aan een langere projectduur. In de bijlage I:K is meer over de m.e.r. beschreven.

Om het landschap te veranderen moeten mensen veranderen. Mensen kunnen veranderen door individuen te veranderen en door instituties te veranderen (Alexander, 2005). Instituties worden echter vaak als relatief statisch gezien (Olsen, 2009) en volgen dezelfde routine. Culturele normen en waarden wijzigen niet snel en wetten en regelgeving liggen vaak voor meerdere jaren vast. Olsen (2009) stelt dat instituties echter kunnen zorgen voor zowel aanpassingsvermogen aan ontwikkelingen alsook een statische betrouwbare factor kunnen zijn. Bij nieuwe regelgeving kunnen actoren wennen aan de nieuwe situatie en door de vastgelegde regelgeving weten actoren ook in welke kaders zij kunnen bewegen.

Als blijkt dat de regelgeving inefficiënt is geworden door historische invloeden of dat het te adaptief is en daardoor geen houvast en concrete efficiënte benadering voor een vraagstuk biedt, dan kan er *institutionalization* plaatsvinden. Dit is een proces waarin een organisatorische identiteit ontwikkeld wordt en acceptatie en legitimatie in bijvoorbeeld de planningscultuur wordt gebouwd (Olsen, 2009). Zo ontstaat er binnen een institutie (1) meer duidelijkheid en afstemming over regels en taken, (2) meer consensus over hoe deze regels en taken werken en (3) zijn er beter gedeelde opvattingen over gebruikte middelen en allocatie van deze middelen.

“Om het landschap te veranderen moeten mensen veranderen.”

Het structureren en ordenen van de taken die gedaan moeten worden om een planologisch vraagstuk zo goed en efficiënt mogelijk op te lossen, hebben als gevolg dat er meer zekerheid is over de te belopen stappen en de bandbreedte waarin oplossingen kunnen worden gezocht. Voorts worden de transactiekosten van het zoeken naar een oplossing verminderd, en wordt de efficiëntie vergroot. Met de eindiging van het MJPO kan met de theorie van Olsen (2009) rekening worden gehouden met een eventuele adoptie van de sterke punten van het MJPO in het MIRT-proces. Bij een adoptie moeten er namelijk nieuwe regelgeving en instituties worden opgezet, die vorm kan krijg door te institutionaliseren.

Binnen de formele en informele instituties in de planologie is de afgelopen jaren een verschuiving van denkwijze opgetreden. Aan de hand van de uitleg van deze verschuiving is het mogelijk om te begrijpen hoe het planningsproces gevormd is tot het uitgangspunt van tegenwoordig, waardoor duidelijk wordt welke richting aangegeven wordt als er in de toekomst nieuwe instituties gevormd worden in het planningsproces. De volgende paragraaf gaat in op deze verschuiving van denkwijze in de planologie.

2.3 Technisch rationeel en communicatief rationeel

Kort na de Tweede Wereldoorlog moest Nederland opnieuw worden opgebouwd (Arts, et al., 2016, pp. 58-61). Vitale infrastructuur zoals de bruggen over de grote rivieren moesten in ere worden hersteld. De bouw van een alomvattend vervoersnetwerk werd gestart om te voldoen aan de groeiende vraag naar bereikbaarheid. De planologie was optimistisch en simplistisch. De werkwijze van planners was lineair, gericht op resultaat en object-georiënteerd (De Roo, 2015). Met de toenemende complexiteit van planologische vraagstukken konden aan het eind van de 20^e eeuw oplossingen niet meer gevonden worden door simpel alles door te rekenen. Sinds de jaren 90 is er een *paradigmaverschuiving* opgetreden in planningspraktijk alsmede in de planologiewetenschap. Onzekerheid hoeft niet meer te worden ingekapseld, er kan worden ingespeeld op onzekerheid. Dit betekent dat er een verschuiving plaatsvindt van technisch rationele planning naar communicatief rationele planning (De Roo, 2013). De onzekerheid wordt niet langer beheerst door objectgeoriënteerde statische processen, maar door consensusbouwende communicatieve processen die door afspraken en informele instituties de onzekerheid meenemen. Het MJPO is een voorbeeld van een dergelijk proces waarin de samenwerking en communicatie tussen partijen centraal staat en de uitkomsten van deze samenwerking tot concrete stappen leiden.

Alhoewel betekent de verschuiving naar een communicatief proces niet dat men volledig is afgestapt van de technisch rationele aanpak. Voor kleinere projecten kan deze benadering echter wel volstaan. Doordat in relatief kleine projecten met minder actoren en factoren minder complexiteit voorkomt, is een linear object-georiënteerd proces voldoende (De Roo, 2015). Daarbij stelt De Roo dat onzekerheid altijd tot op zekere hoogte ingekapseld moet worden met behulp van cijfermatige technische onderbouwing, anders wordt er in het communicatieve proces een werkelijkheid gebruikt en oplossing gevonden die technisch niet haalbaar of kostentechnisch niet efficiënt is. Infrastructuurprojecten waaronder het MIRT zijn dikwijls complex van aard met veel inmenging van actoren, waardoor het vermoeden bestaat dat de beste oplossing voor dergelijke projecten derhalve is dat beide benaderingen gebruikt worden en elkaar aanvullen. De beide benaderingen komen terug in de gebiedsgerichte aanpak in paragraaf 2.6. Ook is in figuur 3 op pagina 30 de wisselwerking tussen communicatief en technisch rationeel terug te vinden.

2.4 Samenwerking

Samenwerkende actoren die vanuit verschillende instituties het programma vormgeven vormen de basis van beleid zoals het MJPO en de projecten daarin. In deze paragraaf worden relevante theorieën achter de samenwerking besproken, omdat samenwerking volgens verkennende gesprekken in het werkveld een van de eigenschappen van het MJPO is die het programma tot een succes heeft gemaakt.

Consensus

Zoals in de vorige paragraaf is behandeld, is de laatste decennia de focus komen te liggen op het communicatief proces, waarbij getracht wordt consensus te bereiken met alle betrokkenen. Overleg leidt vaak tot een concrete actie die iedereen ondersteunt en waar beleidsbeslissingen op gebaseerd worden (Loorbach, 2010). Echter kan overleg in verschillende vormen en

groottes plaatsvinden. Onder andere Loorbach (2010) en Stoker (2006) zien de tendens om steeds meer diversiteit en volledigheid van actoren in het planningsproces te betrekken, wat in contrast staat met de complexe tegenstellingen die in de maatschappij zijn gegrond en die het moeilijk maken om consensus te bereiken. Toch is het nodig om met alle partijen overeenstemming te hebben (Arts, 2010). Zo wordt de voedingsbodem voor weerstand tegen een infrastructuurproject minder als actoren kunnen participeren.

Arts (2010) vindt dat zij vanaf de beginnende verkenningsfase al betrokken moeten worden bij infrastructuurprojecten zodat er vanaf het begin ingespeeld kan worden op de behoeften van de omgeving. Infrastructuurprojecten zijn namelijk paradoxaal van aard. Om twee punten te verbinden moet er juist een barrière door een tussenliggend gebied worden aangelegd die deze omgeving opdeelt en negatieve effecten op dat gebied afgeeft (fijnstof, stank, geluidsoverlast, uitzicht). Actoren zijn de laatste decennia mondiger geworden en tekenen sneller bezwaar aan (Arts, 2010; Arts, et al., 2016, p. 202). Deze actoren tevreden stellen is daarom van belang om het beslissingsproces niet te vertragen en om optimale oplossingen te vinden waar zoveel mogelijk stakeholders tevreden mee zijn. Door actoren op te nemen in het beslissingsproces, worden ze gemotiveerd om hun steentje bij te dragen en stellen ze zich eerder positief op (Stoker, 2006).

Door stakeholders te betrekken en de gedeelde waarden van iedereen te benadrukken in

“Faunavoorzieningen moeten zoveel mogelijk worden ingepast in de omgeving.”

plaats van de wil van de centrale overheid na te streven, kunnen actoren bewogen worden om te participeren en kan er (context-afhankelijke) kennis uitgewisseld worden. Het vinden van consensus kan daarom juist in infrastructuurprojecten van belang zijn. In dergelijke projecten wordt een gebied vaak doorsneden, waardoor de omgeving opgezadeld wordt met overwegend nadelige effecten van een project. Ook ontsnipperingsinfrastructuur heeft belang bij consensus, faunavoorzieningen moeten zoveel mogelijk worden ingepast in de omgeving en daar is context-afhankelijke kennis bij nodig vanuit lokale betrokkenen. Als participerende stakeholders echter bezwaar willen aantekenen is er meer kans op een vertraging van het project, omdat deze actoren als betrokkenen meer inzage hebben in de cijfers en wetten waardoor ze eerder een gemaakte fout kunnen uitbuiten in hun voordeel (Arts, 2010). Vooral in de planningsfase is dit reël omdat hier heel specifieke informatie vergaard wordt waar gemakkelijk fouten in gemaakt kunnen worden. Door consensus vroeg mogelijk te maken gedurende het planningsproces kan er beter met dit risico rekening gehouden worden.

Kennisnetwerk

Voor het vinden van consensus is het van belang dat er communicatie is tussen experts, omwonenden en andere betrokken partijen. Elke actor heeft zijn eigen beweegredenen en belang om mee te doen met het proces. Elke actor heeft daarnaast ook een eigen 'werkelijkheid' en bepaalde context die hij wil uitdragen naar de andere partijen (Healey, 2003). Door te communiceren en netwerken op te zetten, kan er consensus bereikt worden over de 'werkelijkheid' en de werkwijze. Tevens kan er sociaal kapitaal gecreëerd worden (Putnam, 1995). Met een divers netwerk van actoren in een infrastructuurproject is veel individuele

kennis beschikbaar om gebruikt te worden door anderen of in het geheel. Door te communiceren kunnen betrokkenen elkaar beter snappen en kan er meer efficiënt gewerkt worden doordat transactiekosten verminderen en de allocatie verbetert. Dit levert volgens Putnam (1995) toegevoegde waarde -kapitaal- op. Gemaakte kennis of zienswijzen kunnen van het ene netwerk naar een andere stromen door middel van *knowledge spillovers*. Nieuwe ontwikkelingen in andere infrastructuurprojecten, ook in internationale context, kunnen beschikbaar komen in een dergelijk netwerk. Het is hierbij van belang om een zekere fysieke nabijheid tussen de netwerken te creëren. Dat kan bijvoorbeeld door internationale congressen te organiseren waarin kennis gedeeld wordt en betrokkenen onderling communiceren en het netwerk kunnen onderhouden.

2.5 Programmatische aanpak vs projectaanpak

Van oudsher worden infrastructuurprojecten gezien als afzonderlijke projecten die sectoraal benaderd worden en waar een technische oplossing voor gevonden wordt (Busscher, et al., 2013). Alhoewel de directe top-down blauwdrukplanning sinds ongeveer 1970 meer een projectmatige focus heeft gekregen (Arts, et al., 2016, p. 202), blijft de neiging bestaan om vraagstukken sectoraal op te lossen door middel van projecten. Deze werkwijze wordt gefaseerd uitgevoerd door de overheid en -afhankelijk van de grootte van een infrastructuurproject- neergelegd bij het rijk of provincies. Er is van tevoren een budget vastgesteld voor het project en de verschillende projectfasen zijn in een vooraf gemaakt tijdschema opgenomen (Busscher, 2014). Hierdoor is duidelijk zichtbaar of de voortgang van een project op schema loopt en staat vast binnen welke financiële kaders een oplossing voor het vraagstuk kan worden gevonden. Door de gefaseerde aanpak kan er in elke fase duidelijk een eindproduct geleverd worden waardoor aan het eind van het project de opgetelde toegevoegde waarde een oplossing voor een vraagstuk biedt.

Infrastructuurprojecten zijn echter de laatste decennia steeds complexer geworden (De Roo, 2015; Busscher, 2014). Dit is onder meer te zien bij grote (MIRT) infrastructuurprojecten die veel effecten op actoren en omgeving hebben en belangen op meerdere schaalniveaus dienen. Meer stakeholders zijn betrokken bij het proces en de aandacht voor negatieve effecten van infrastructuur is de laatste jaren steeds belangrijker geworden om te mitigeren. Onder andere door Europese druk, zijn richtlijnen en standaarden opgezet waar nieuwe infrastructuur aan moet voldoen. Overheden moeten toezien om deze regels te handhaven en moeten het opvolgen van deze regels coördineren. Lokale en regionale overheden zijn daarom door de centrale overheid bezwaard met het handhaven en coördineren en moeten daardoor in elk afzonderlijk regionaal infrastructuurproject zorgen dat men zich aan de opgelegde regelgeving houdt (Busscher, et al., 2013). De scope van deze projecten is echter te gelimiteerd om een infrastructuurproject ook rekening te laten houden met extra standaarden zoals luchtkwaliteit. Daarbij overschrijden veel projecten het budget en worden ze later dan volgens het vastgelegde tijdschema afgeleverd (Busscher, 2014). En worden ze eenmaal afgerond, dan voldoen ze niet aan de gestelde eisen en verwachtingen. Busscher (2014) stelt daarbij ook dat infrastructuurplanning gefragmenteerd is en sectoraal, terwijl de nadruk in deze planning gericht is op het bedenken van infrastructuurplannen in plaats van het uitvoeren. Om infrastructuurplanning rekening te laten houden met complexiteiten moet het

planningsproces integraal zijn. Door deze integrale benadering is de implementatie van een oplossing echter problematisch. De implementatie kan worden verbeterd door strakke projectscopes te hanteren, echter zorgt dit weer voor fragmentatie en een sectorale aanpak. Hierdoor is er een integraal planningsproces nodig, waarbij ook de implementatie goed geregeld wordt.

Om dit probleem aan te pakken zijn er de laatste jaren meerdere initiatieven geweest, waaronder de programmabepaling waarbij een programma wordt gestart om een vraagstuk te behandelen. Naast het MJPO is een voorbeeld hiervan het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (NSL) (Busscher, et al., 2013) of het *Programma Aanpak Stikstof* (PAS). Alhoewel het makkelijk is een planningsproces het label 'programma' te geven zonder een programmabepaling aan te hangen (Busscher, 2014), is de programmatische aanpak zeer relevant voor het realiseren van een infrastructuurproject. Deze aanpak probeert namelijk niet alleen de fragmentatie aan te pakken en vraagstukken integraal te behandelen, het richt zich ook op de implementatie van de oplossing. De definitie van een programmatische benadering van infrastructuurplanning luidt volgens Busscher (2014, p. 235): "[...] het realiseren van strategische doelen en voordelen met een integrale benadering op zo'n manier dat de onderling afhankelijke projecten en stakeholders elkaar versterken en tevens oog houden voor de specifieke kenmerken van de situatie."

“Er is een integraal planningsproces nodig”

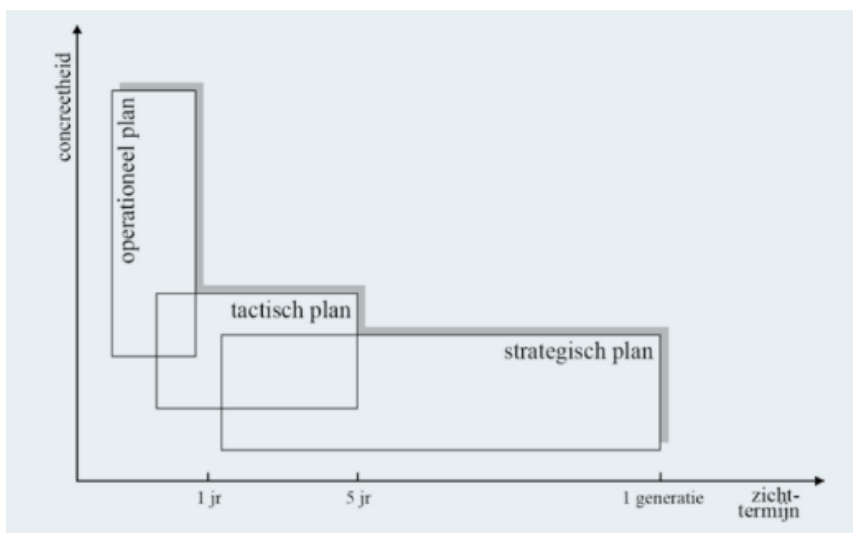
Naast dat programmamanagement kan worden gezien als een opgeschaalde versie van projectmanagement, focust deze studie zich op programmamanagement wat strategisch en coördinerend van aard is. Een dergelijk programma bevindt zich op het tactisch niveau (zie figuur 2), tussen het strategisch en operationele niveau in. Op dit niveau kan een programma (1) (centrale) doelstellingen verbinden aan individuele projecten, (2) organisatorische structuren delen en (3) verschillende vaststaande procedures samenvoegen in de besluitvorming.

2.5.1 Waarom een programma?

Er zijn een aantal redenen waarom een programmatische aanpak effectiever is dan een projectaanpak als het gaat om het realiseren van infrastructuurrealisatie.

(1). Ten eerste heeft een programma een betere allocatie van geld. De begroting in een programma ligt vast maar binnen het programma kunnen financiën beter verdeeld worden over de verschillende projecten. Naar gelang ontwikkelingen plaatsvinden kan geld verschoven worden van het ene naar het andere project door de coördinatie en instituties van bovenaf vanuit het programma. Geldkwesties binnen een project kunnen beter worden opgelost omdat vanuit het programma extra geld beschikbaar kan worden gemaakt (Busscher, 2014). Dit is vooral van belang voor het MJPO, wat beschikt over een budget die verdeeld kan worden over de verschillende knelpunten.

(2.) Ten tweede is de focus van een programma meer gericht op de lange termijn. Over het algemeen kan de loop van een programma gezien worden op tactisch niveau (Busscher, 2014). Dit planniveau brengt in beeld welke acties er nodig zijn om tot een oplossing te komen, waarna deze acties met elkaar gerelateerd worden en actoren erbij betrokken worden (De Roo, 2013, p. 176). Het strategische plan is erg abstract en focust op globale doelstellingen. Het operationele plan daarentegen is veel concreter en beschrijft de evaluatie en uitvoering van projecten -inclusief begrotingen-. De globale looptijden van de verschillende planniveaus zijn weergegeven in figuur 2. Alhoewel een programma delen van het operationele plan zoals begrotingen van individuele projecten meeneemt, is de focus meer langetermijngericht dan in een projectmatige aanpak. Door de langere looptijd kunnen onvoorziene ontwikkelingen beter meegenomen worden en binnen het kader van het programma gebruikt worden om op in te spelen. De planniveaus onderscheiden in figuur 2 zullen centraal staan in dit onderzoek en terugkomen in het conceptueel model.



Figuur 2: De relatie tussen strategische, tactische en operationele plannen (De Roo, 2013).

(3). Ten derde heeft een programma een overkoepelend netwerk die ervoor zorgt dat moeilijkheden op projectniveau naar het overkoepelende programmaniveau kunnen worden gebracht, zodat er meer *resources* beschikbaar zijn om dergelijke moeilijkheden op te lossen.

Doordat actoren vanuit de afzonderlijke projecten bij elkaar komen ontstaat een sociaal netwerk waarbij gebruik kan worden gemaakt van contextuele expertise vanuit de projecten of globale expertise vanuit het buitenland of vanuit andere programma's binnen de overheid. Hierdoor kan sociale complexiteit aan de ene kant toenemen door de verhoging van actoren in het beslissingsproces. Aan de andere kant is er een betere allocatie van actoren en een verhoogde beschikbaarheid van experts, waardoor de sociale complexiteit juist afneemt. Busscher (2014, p. 233) stelt dat programma's echter geen invloed hebben op sociale complexiteit en dat deze complexiteit in het project zelf aangepakt wordt. Echter wordt het institutionele kader waarin het project zich bevindt duidelijker waardoor het gemakkelijker wordt om overeenstemming te vinden met projecten die in het netwerk verbonden zijn, waardoor de sociale complexiteit ook vermindert. Daarbij zorgt een programma voor een overkoepelend sociaal netwerk die kan helpen de complexiteit te verminderen door de allocatie van experts en andere *resources* efficiënter aan verschillende projecten toe te wijzen. Zoals besproken in de probleemstelling is de verwachting dat dit netwerk ook te vinden is in het MJPO. Tevens is een sociaal netwerk behandeld in paragraaf 2.4.

(4). Ten vierde beschermen programma's projecten door als een overkoepelend kader te werken. Programma's hebben een structurerende en een stabiliserende werking op een project (Busscher, 2014). De projecten bewegen binnen het vastgestelde (institutionele) kader waardoor ze minder vatbaar zijn voor ontwikkelingen in de wet- en regelgeving of in de politieke context. Daarbij is er in een programma meer vertrouwen in elkaar door het institutionele kader en door de onderlinge afhankelijkheid van betrokken partijen. Hierdoor kan men meer bereid zijn actie te ondernemen omdat risico's verminderd zijn en beter zichtbaar zijn geworden.

Er kleven ook risico's aan een programma als een planningsbenadering. Volgens Busscher (2014) is het realiseren

“Programma's hebben een structurerende en een stabiliserende werking op een project.”

van infrastructuurplannen met een programma minder afhankelijk van een centrale overheid. Hierdoor worden lagere overheden geacht om het werk uit te voeren, iets wat ze niet altijd even bereid zijn te doen of waar ze de capaciteit niet voor hebben. Hierdoor ontstaat er ruimte voor opportunistisch gedrag (Busscher, et al., 2013; Busscher, 2014) dat de collectief afgesproken doelstellingen kan tegenwerken. Een ander risico komt voor als er een probleem ontstaat in een project of in het overkoepelende programma zelf. Door gemaakte afspraken over factoren die niet per gebruiker meetbaar zijn -zoals minder stikstof- is het moeilijker om een specifieke verantwoordelijke aan te wijzen als het einddoel niet gehaald wordt.

Met twee risico's moet rekening gehouden worden als een programma adaptief is en er toekomstige ontwikkelingen meegenomen worden in het beslissingsproces (Busscher, 2014). Ten eerste kan er 'voortijdige consensus' voordoen. Hierbij is er een demate eens over de beslissing die genomen moet worden en welk doel nagestreefd wordt, dat nieuwe informatie niet meegewogen wordt en dat consensus die voorkwam in het begin van het traject niet meer ter discussie staat. Hierdoor kan een programma minder adaptief worden en wordt het proces eerder lineair dan circulair. Er is dan minder sprake van evaluatie en met feedback wordt

minder rekening gehouden. Ten tweede kan 'voortijdige programmering' zich voordoen bij een adaptief programma. In dit geval zijn de betrokken partijen het dermate eens over de acties en maatregelen die gedaan moeten worden, dat deze niet geëvalueerd worden als er nieuwe informatie beschikbaar komt. Door het accepteren van deze potentiële risico's en er actief rekening mee te houden, kan gezorgd worden voor een programma die adaptief van aard is en zodoende de allocatie van maatregelen en beslissingen over een langere periode kan spreiden zodat de efficiëntie en effectiviteit van het proces en de maatregelen verhoogd wordt.

Concluderend heeft een programma aanpak voor het oplossen van een bepaald ruimtelijk probleem zoals versnippering een aantal voordelen. Geld wordt beter verdeeld in een programma en uitgezet over een langere termijn, waarbij er betere samenwerking tussen de partijen plaatsvindt en de werkzaamheden gestabiliseerd worden. Een programma aanpak heeft ook nadelen waar rekening mee gehouden dient te worden zoals voortijdige consensus en programmering.

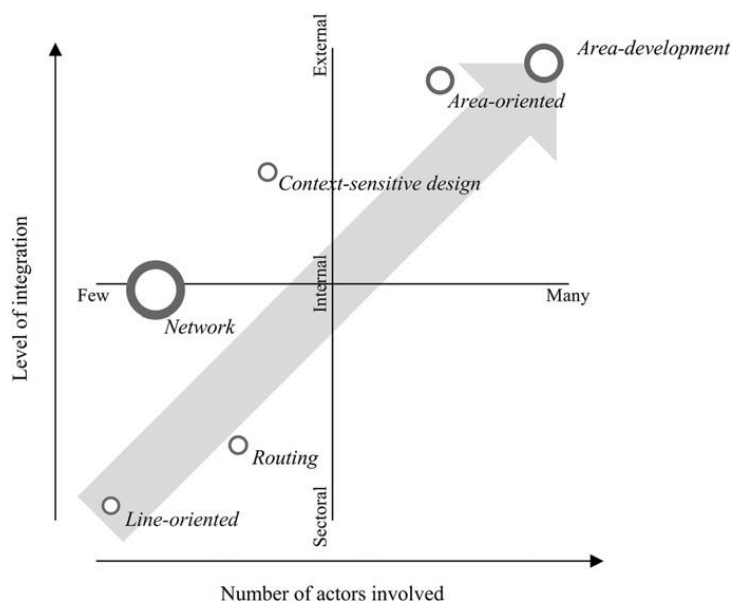
2.6 Gebiedsgerichte aanpak

Naast een focus op het proces om beslissingen te maken, moet er ook rekening gehouden worden met de ruimtelijke schaal waar beslissingen over genomen worden. Ontsnipperingsbeleid heeft te maken met verschillende niveaus in de ruimte. Op landelijk niveau is een netwerk van natuurgebieden die samenhangen en zijn opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur of Natuurnetwerk Nederland. Dit netwerk vormt weer een onderdeel van een groter Europees Natura 2000 netwerk. Ontsnipperingsbeleid heeft ook te maken met infrastructuurnetwerken. Het rijkswegennet en het spoornet vormen beiden een dicht netwerk dwars door verschillende gebieden in Nederland. Deze infrastructuurlijnen moeten op hun weg van A naar B verschillende gebieden doorkruisen, waardoor ze de ruimtelijke functies in zulke gebieden aantasten. Deze functies hebben doorgaans meer een lokaal ruimtelijk karakter, te denken valt aan huisvesting, bedrijven, natuur of recreatie (Heeres, 2017). De netwerken op landelijk niveau tasten dus de andere netwerken en functies op lokaal niveau aan. Deze effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Een snelweg kan voor een betere ontsluiting van een gebied zorgen waar de snelweg doorheen kruist. Daarentegen heeft het gebied last van een verhoogd geluidsoverlast, milieuverontreiniging en barrièrevorming. Dit creëert spanningen en levert de noodzaak op om netwerken op grotere schaal rekening te laten houden met deze lokale context. In een gebiedsgerichte aanpak wordt deze lokale context als uitgangspunt gebruikt om infrastructuur aan te leggen door een bepaald gebied heen.

2.6.1 Verandering van perspectief

De laatste decennia is er steeds meer aandacht gekomen voor een gebiedsgerichte aanpak als het gaat om planning van infrastructuur (Heeres, et al., 2012). Bepaalde typen ruimtegebruik hebben de neiging om in elkaars fysieke ruimte aanwezig te zijn of te doorkruisen, waardoor problemen kunnen ontstaan. Deze problemen kwamen vooral tot uiting tijdens de jaren 70 toen de bevolking steeds meer in opstand kwam tegen de sectorale infrastructuurplanning (Arts, et al., 2016). Toendertijd was er vooral aandacht voor het netwerk zelf. De doorstroming en de efficiëntie van het netwerk was het enige wat telde en de realisatie van het rijkswegennet

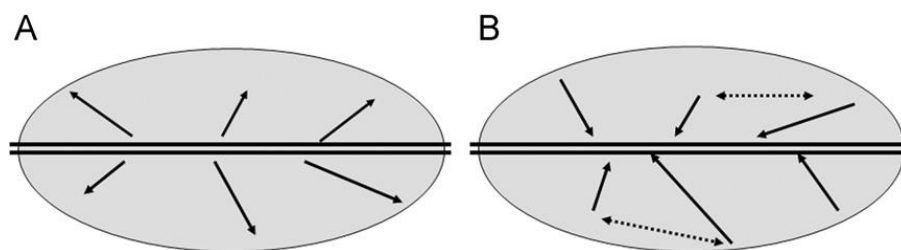
werd centraal geregeld. Toen bij Utrecht het Amelisweerd bos doorsneden zou worden door de realisatie van de nieuwe snelweg A27, kwam er zoveel weerstand tegen het project vanuit de bevolking dat de manier waarop rijksinfrastructuur realisatie plaatsvindt een radicale verandering moest ondergaan (Arts, et al., 2016). Niet alleen het netwerk, maar ook het netwerk wat een gebied doorsnijdt moet meegenomen worden in het proces. Infrastructuur en ruimtelijke ordening zijn onderling afhankelijk. Er moet daarom samengewerkt worden om tot een oplossing te komen die de verwevenheid van infrastructuur en ruimtelijke ordening zo goed mogelijk regelt (Heeres, 2017). De omslag van sectoraal naar gebiedsgerichte benadering is nog steeds bezig. Voorbeelden van deze omslag zijn het samenvoegen van de verschillende ministeries in het Ministerie van IenM, en het ontstaan van een SVIR. Vanaf 2019 zal de nieuwe Omgevingswet hier een bijdrage aan leveren. Ook mede door de Commissie Elverding, die een snellere besluitvorming van infrastructuurprojecten bepleitte, is een meer integrale gebiedsgerichte aanpak van infrastructuurrealisatie tot stand gekomen (Arts, et al., 2016). Zo is expliciet de 'Ruimte' opgenomen in de naamgeving en de planning van het MIRT. In figuur 3 is de verschuiving te zien die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. Van een sectorale lijngerichte planningsbenadering rond 1970 naar een gebiedsgerichte externe aanpak. Door de focus op het omliggende gebied te vergroten zijn er meer actoren betrokken bij het proces, waardoor er minder weerstand is en de context van het gebied gebruikt kan worden om een optimale oplossing te vinden.



Figuur 3: Relatie tussen de verschillende infrastructuur planningsbenaderingen en de mate van integratie, participatie en gebiedsgerichte aanpak (Heeres, et al., 2012).

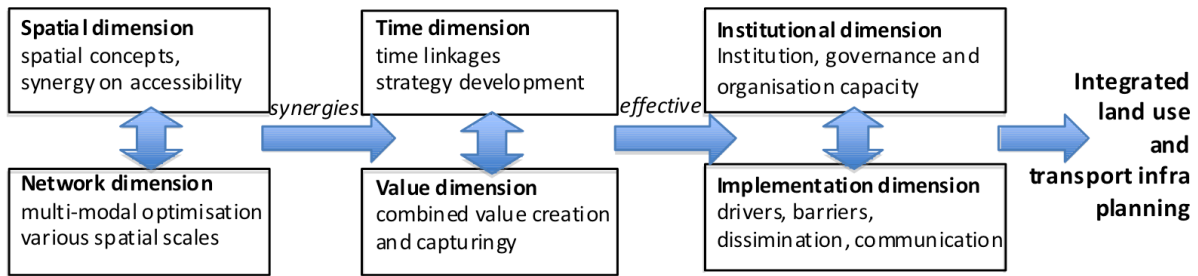
Om tot een gebiedsgerichte benadering te komen, worden in Heeres et al. (2012) twee typen zienswijzen geïllustreerd die laten zien op welke manier er gekeken kan worden naar een infrastructuurproject (Figuur 4). Ten eerste kan de weginfrastructuur gezien worden als het beginpunt. Deze infrastructuur moet worden aangepast en worden ingepast in de omgeving waar het doorheen snijdt. Er is een focus vanaf het netwerk naar buiten toe, naar het gebied (A). De bereikbaarheid en efficiëntie van het netwerk wordt als leidend beginsel gezien. Aan

de andere kant kan een gebied met een eigen context als index worden gepakt (B). Dit gebied faciliteert een infrastructuurnetwerk. Het project kan dan bekeken worden door de ogen van de 'ontvanger', het gebied. Hierdoor worden de belangen van een gebied beter meegenomen in de gebiedsgerichte benadering. Beide keren wordt er gehandeld door het ontstaan van een bereikbaarheidsvraagstuk die een infrastructuuringreep vereist. Er kan echter ook sprake zijn van gebiedsontwikkeling in plaats van gebiedsgerichte planning (Heeres, 2017). Hierbij staat het gebied centraal en worden alle opgaven die het gebied treffen behandeld. Hierbij is bereikbaarheid een van de opgaven en zijn alle opgaven in het gebied -ondanks dat bereikbaarheid als aanleiding zou kunnen worden beschouwd- bepalend voor het succes van de gebiedsontwikkeling.



Figuur 4: Gebiedsgerichte weginfrastructuurplanning heeft twee perspectieven: Naar buiten (A) en naar binnen (B) (Heeres, et al., 2012).

Een gebied faciliteert verschillende soorten onderwerpen die elk van elkaar kunnen verschillen. De gebiedsgerichte benadering wordt gebruikt om deze verschillende onderwerpen die zich fysiek in dezelfde ruimte bevinden te linken en mee te nemen in het oplossen van een vraagstuk. Als verschillende onderwerpen meegenomen worden en bij elkaar komen, kan er synergie en meerwaarde ontstaan. Hierdoor kan het proces meer integraal worden en zodoende kan een vraagstuk beter opgelost worden. Er zijn meerdere onderwerpen of dimensies die de mobiliteit, het landgebruik en de infrastructuurplanning in een gebied beïnvloeden. Arts en al. (2016) hebben zes dimensies onderscheiden: ruimte dimensie, netwerk dimensie, tijdsdimensie, waardedimensie, overheidsdimensie en een implementatiedimensie (zie figuur 5). Als al deze dimensies in het proces worden meegenomen, wordt er rekening gehouden met de specifieke infrastructuur alsmede met het gebied om de infrastructuur heen. Hier kan ontsnippering van natuurgebieden ook gezien worden als een netwerk dimensie die op verschillende schaalniveaus en tijdschalen meegenomen kan worden.



Figuur 5: Dimensies die aan elkaar gelinkt zijn en samen leiden tot een integrale aanpak (Arts, et al., 2016).

2.6.2 Strategische en operationele integratie

Doordat ruimtelijke belangen verwegen zijn en veel partijen consensus moeten bereiken om tot een oplossing te komen, is intensieve samenwerking van belang. Volgens het onderzoek van Heeres (2017) zijn leren en onderhandelen twee kenmerken die van grote waarde zijn bij het maken van plannen en ontwerpen. Om dit voor elkaar te krijgen zijn er twee soorten van integratie gevonden in zijn casestudies: strategische en operationele integratie. Bij strategische integratie wordt de nadruk op leren van verschillende belangen gelegd en specifiek op de verwevenheid van de afzonderlijke belangen. Bij operationele integratie wordt meer het onderhandelen beschreven als een middel om het ontwerp voor een gebied te maken. Strategische integratie kan handig zijn om de belangen transparant te communiceren en adaptief op elkaar af te stemmen om zo consensus te bereiken. Operationele integratie ziet de belangen meer als een statisch gegeven die tegen elkaar afgewogen moeten worden totdat er consensus wordt bereikt. Heeres (2017) beargumenteert dat er een insitutioneel mechanisme nodig is om deze vormen van integratie te faciliteren. Gesproken wordt van bijvoorbeeld samenwerking tussen overheidsorganisaties, het betrekken van publiek en stimulerende afgesproken condities.

2.6.3 Zes stappen naar gebiedsgerichte planning van weginfrastructuur

Heeres (2017) geeft in zijn promotieonderzoek zes stappen aan die centraal staan in het vinden van integrale gebiedsgerichte oplossingen voor weginfrastructuurvraagstukken. Ten eerste moet er bekeken worden in hoeverre er noodzaak is om een vraagstuk integraal aan te pakken (1). Ook de reikwijdte van het vraagstuk moet passend zijn genoeg zijn om een gebiedsgerichte benadering effectief te maken. De ruimtelijke functies moeten namelijk verweven zijn tot in bepaalde mate, anders kan het zijn dat een sectorale aanpak effectiever is. Beoordelingsinstrumenten kunnen worden gebruikt bij elke stap van het proces om te evalueren en het proces iteratief te maken. Ten tweede kan er een coalitie opgericht worden die integrale samenwerkingsprocessen organiseert (2). Zodoende kan er duidelijkheid worden geschapt in de gefragmenteerde partijen en hun individuele belangen. Met afspraken over de samenwerking wordt onzekerheid verminderd en groeit vertrouwen waardoor sneller consensus wordt bereikt. Ten derde moeten er win-win situaties worden geschapt door middel van co-productie (3). Door co-productie kunnen er combinaties van verschillende ruimtelijke functies en weginfrastructuur ontstaan. Hierbij is een balans tussen strategische en operationele integratie nodig. Actoren moeten van elkaar leren en weten wat de belangen van anderen zijn om potentiële synergie te ontdekken, maar ze moeten ook onderhandelen om win-win situaties mogelijk te maken en de uitkomst te optimaliseren. Ten vierde moet een

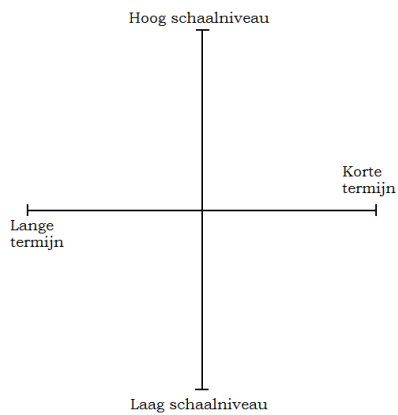
plan of ontwerp beoordeeld worden met toetsinstrumenten (4). Naast specifieke technisch rationale kwantitatieve instrumenten zoals een m.e.r. om te gebruiken ter ondersteuning van een beslissing moet er ook een kwalitatieve aanpak bekeken worden die de schaal van het gebied niet uit het oog verliest. Gevonden effecten worden zo in een context geplaatst waardoor beslissingen beter genomen kunnen worden met in het achterhoofd de gevolgen voor het hele gebied. Ten vijfde moeten voordelen benut worden bij de besluitvorming (5). In de besluitvormingsfase kunnen benutte voordelen leiden tot een aantrekkelijk vooruitzicht op de verbeteringen van de infrastructuur -en de omgeving- die de oplossing biedt. Door de voordelen te benutten wordt de co-productie van plannen en ontwerpen gestimuleerd. Tot slot moet gezorgd worden dat integratie behouden blijft en dat er monitoring blijft plaatsvinden (6). Gebiedsgerichte planning moet ook op strategisch planniveau een solide oplossing voor een vraagstuk bieden. Na de besluitvorming moet er een nieuw niveau van integratie opgezet worden om zo adaptief om te kunnen gaan met toekomstige ontwikkelingen. Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de werking van het MIRT (zie bijlage I:F) bleek dat deze adaptieve aanpak nog te wensen overliet. Sindsdien is binnen het MIRT meer op adaptiviteit en integraliteit ingezet (zie ook bijlage I:G).

2.7 Drie beleidsniveaus

In paragraaf 2.5 worden drie beleidsniveaus gepresenteerd die onderscheid maken tussen de concreetheid en de zichttermijn van infrastructuurplanning (zie figuur 2). Het figuur bestaat uit een operationeel plan, een tactisch plan en een strategisch plan. Dit onderscheid tussen soorten planning wordt in bedrijfsmanagement gebruikt om acties te categoriseren, maar komt ook veelal terug in het planologische vakgebied. Naast De Roo (2013) gebruikt ook Loorbach (2010) deze indeling om planologische beleidsoverwegingen in te delen (zie tabel 1). Hieronder worden de drie beleidsniveaus kort besproken. De drie beleidsniveaus worden ingedeeld in een model aan de hand van twee variabelen: zichttermijn en het schaalniveau (zie figuur 6). Deze indeling is relevant voor dit onderzoek, omdat ontsnippering onder het MJPO en bij MIRT projecten met behulp van deze indeling kunnen worden vergeleken.

Type beleidsniveaus	Focus	Probleemscope	Tijdsschaal	Niveau van activiteit
Strategisch	Cultuur	Abstract/Maatschappelijk systeem	Lange termijn (30 jaar)	Systeem
Tactisch	Structuren	Institutes/Regime	Middellange termijn (5-15 jaar)	Subsysteem
Operationeel	Werkwijzen	Concreet/Projectniveau	Korte termijn (0-5 jaar)	Concreet

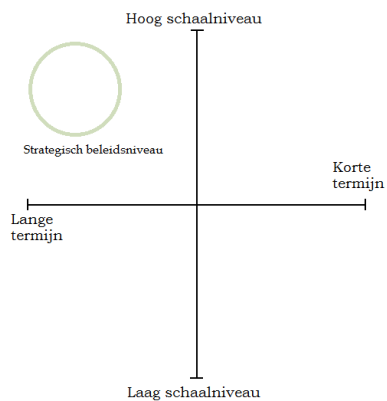
Tabel 1: Beleidsniveaus uiteengezet (Loorbach, 2010, vertaald).



Figuur 6: De variabelen in een model gezet (Eigen bewerking).

Strategisch beleidsniveau

Het strategische beleidsniveau gaat uit van de lange termijn waarin beslissingen genomen worden die een visie creëren. Globale doelstellingen worden op dit niveau vastgelegd zodat er een kader ontstaat die op andere beleidsniveaus kan worden uitgewerkt (De Roo, 2013). Deze kaders worden vastgelegd met een zichttermijn van ongeveer 30 jaar of meer (zie tabel 1). Het strategische beleidsniveau is eenvoudig van aard omdat op dit niveau de doelstellingen nog niet contextafhankelijk zijn en een globale sturing hebben. De doelstellingen worden centraal geformuleerd en uitgedragen naar lagere overheden. In figuur 7 is daarom het strategische beleidsniveau gepositioneerd in het gebied waar een hoog schaalniveau een focus heeft op de lange termijn. Bij het MJPO betreft dit beleidsniveau de start van het programma en het toezicht op de loop van het programma. Deze beide rollen worden door het Rijk uitgevoerd.

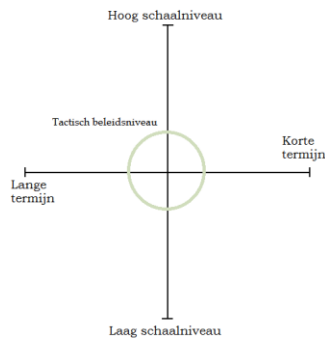


Figuur 7: Strategisch beleidsniveau in het model (Eigen bewerking).

Tactisch beleidsniveau

Het tactische niveau positioneert zichzelf in het centrum van het model met een gemiddeld schaalniveau en een middellange termijn. Op dit niveau wordt het kader die uit het strategische niveau gegeven is verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Hiervoor wordt de formele institutionele organisatiestructuur vastgesteld en een programmering gemaakt. Op dit niveau worden de vastgestelde acties verbonden met actoren zodat de mogelijkheid tot realisatie is gelegd. Zoals op pagina 25 besproken kan de organisatie van een programma gezien worden op tactisch niveau (Busscher, 2014). De organisatiestructuur van het MJPO

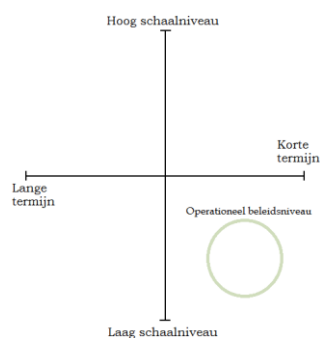
zoals het coördinatiepunt en de programma aanpak is op dit beleidsniveau te vinden. In figuur 8 is de positie van een tactisch beleidsniveau te zien in het model.



Figuur 8: Tactisch beleidsniveau in het model (Eigen bewerking).

Operationeel beleidsniveau

Op het laagste niveau worden de plannen die op het strategisch en tactische niveau zijn geformuleerd, geconverteerd naar een uitvoeringsprogramma (De Roo, 2013, p. 176). In het kader van het MJPO betreft deze laag de afzonderlijke projecten die de knelpunten aanpakken. De organisatiestructuur komt in deze laag tot uiting in de relaties van actoren met de elkaar. Dit beleidsniveau is het meest complex, aangezien er samengewerkt moet worden met veel stakeholders in de individuele projecten om tot een effectieve realisatie te komen. Alhoewel de grotere complexiteit, zijn de doelen meer concreet dan op hogere niveaus. Dit komt omdat de oplossingen voor die doelen ook concreter gemaakt kunnen worden door de duidelijkere context van de individuele projecten. Het operationele beleidsniveau is rechtsonderin het model geplaatst (zie figuur 9). Het beleidsniveau kent namelijk een laag schaalniveau waar *ad hoc* oplossingen worden uitgevoerd. Daarbij kent het niveau een focus op de korte termijn, aangezien het niveau niet verder gaat dan de realisatie van de vastgestelde projectdoelen.



Figuur 9: Operationeel beleidsniveau in het model (Eigen bewerking).

Wisselwerking tussen de beleidsniveaus in het model

De posities van de beleidsniveaus in het model hierboven zijn opgenomen in het conceptueel model (zie figuur 10). In het conceptueel model is een pijl te zien tussen de verschillende beleidsniveaus. Een programma zoals het MJPO is een cumulatie van alle drie beleidsniveaus. Nadat de noodzaak voor een programma helder is geworden, wordt vanuit een hoog schaalniveau een programma met een visie en doel samengesteld, die voor een lange termijn vastgesteld wordt. Daarom start de lijn bij het strategische niveau en volgt dan een diagonale lijn naar beneden.

Globale doelstellingen en visies uit het strategische niveau worden doorgegeven aan een lager schaalniveau, die op een minder lange zichttermijn de vereiste werkzaamheden uitwerkt. Op dit tactische niveau wordt vervolgens de organisatiestructuur bepaald en volgt coördinatie van het programma om de werkzaamheden op het operationele niveau in goede banen te leiden en te monitoren. Er lopen twee kleinere pijlen diagonaal naar een hoger schaalniveau. Deze bestaan uit terugkoppeling en evaluatie, waarbij vanuit de projecten het coördinatiepunt ingelicht wordt over de voortgang van het individuele project. De totale voortgang van het programma wordt vervolgens door het coördinatiepunt op het tactische beleidsniveau teruggekoppeld aan het strategische beleidsniveau waar het Rijk toezicht houdt op alle programma's. De meest linker kleine pijl visualiseert dit proces. Op het laagste beleidsniveau worden de projecten concreet uitgewerkt en worden informele instituties gevormd om de meest effectieve vorm van ontsnippering lokaal toe te passen. Hier is de gebiedsgerichte aanpak van belang.

2.8 Conceptueel model

In deze paragraaf wordt een conceptueel model (figuur 10) gepresenteerd dat is opgesteld aan de hand van de onderzoeksvragen en het theoretisch kader. In het conceptueel model worden de kenmerken van het MJPO ingedeeld in de beleidsniveaus van paragraaf 2.7 en op het spectrum geplaatst. De kenmerken van het MJPO zijn opgesteld aan de hand van beleidsdocumenten en het theoretisch kader en bestaan uit:

Toezicht door het Rijk – Het Rijk is verantwoordelijk voor de initiatie van het programma en het MJPO moet jaarlijks de voortgang van het programma aan het Rijk doorgeven.

Programma aanpak – De programmatische aanpak van het MJPO die zorgt voor meerwaarde ten opzichte van een programmering van afzonderlijke projecten.

Formele instituties – De formele instituties zorgen voor de organisatiestructuur van het MJPO.

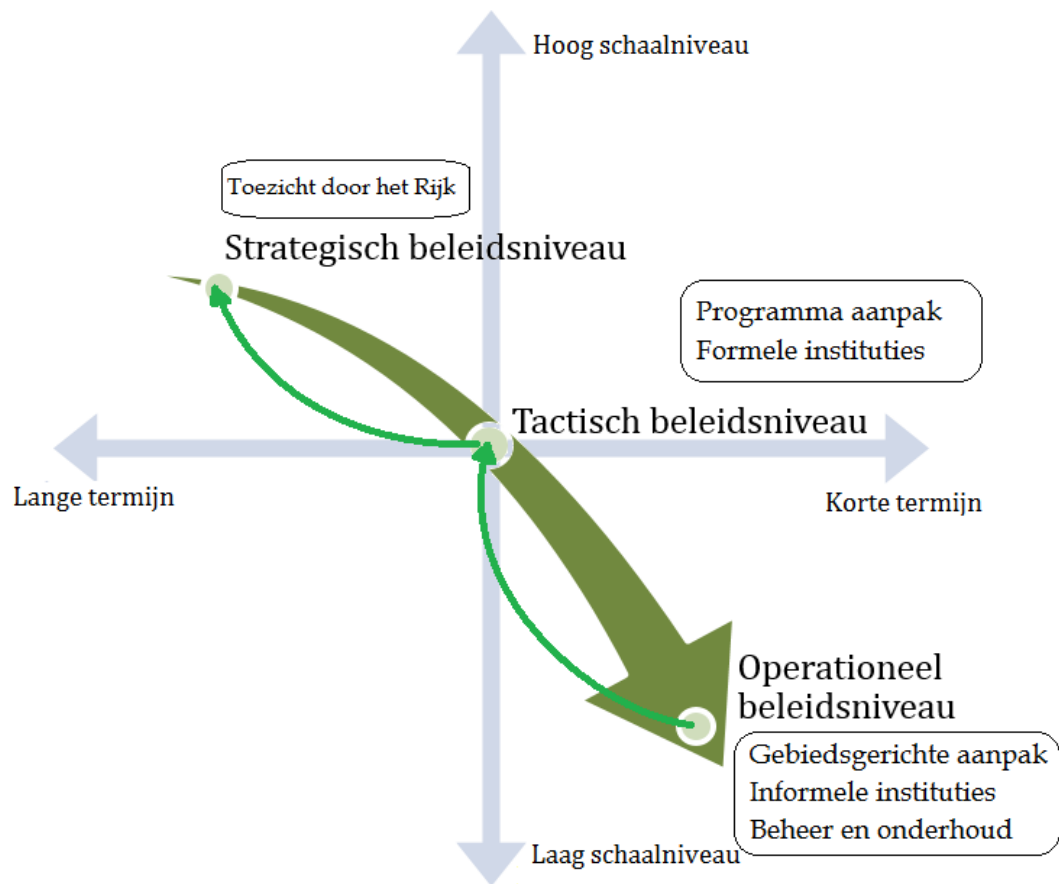
Gebiedsgerichte aanpak – De gebiedsgerichte aanpak van het MJPO kan voor meerwaarde zorgen door faunavoorzieningen op te nemen in andere projecten.

Informele instituties – Het netwerk van actoren wat ontstaat die bij de MJPO projecten betrokken zijn en de kennis hiervan met elkaar uitwisselen.

Beheer en onderhoud – Het beheer en onderhoud van faunavoorzieningen.

De kenmerken zijn opgenomen in het conceptueel model en in het relevante beleidsniveau geplaatst. In de resultatenhoofdstukken worden de keuzes voor de posities van de kenmerken verantwoord en worden de resultaten ingedeeld aan de hand van de beleidsniveaus. De resultaten over het MJPO worden in het spectrum van het model aan de kenmerken van het MJPO gelinkt. De kenmerken worden ook gebruikt om de resultaten over de periode na het MJPO te structureren in hoofdstuk 5.

Het model heeft de onderzoeker geholpen om een overzicht te krijgen en te behouden van de scope van het onderzoek. Daarnaast is het een hulpmiddel geweest om de resultatenhoofdstukken in te delen. Hierdoor is het conceptueel model ook een hulpmiddel voor de lezer om het onderzoek en te tekst beter te kunnen volgen.



Figuur 10: Het conceptueel model.

2.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn diverse theorieën en zienswijzen uit academische literatuur besproken die relevant zijn in dit onderzoek. Eerst is een onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. Door formele instituties wordt door het stellen van kaders een bandbreedte gegeven waarbinnen mogelijkheden zijn en vertrouwen wordt vergroot door grotere zekerheid. De informele instituties hebben invloed op de communicatie en de samenwerking binnen een beleidsgebied, waarbij de verschuiving van een technisch rationele aanpak naar een meer communicatieve aanpak heeft bijgedragen aan een samenwerkings situatie met consensus als om naar toe te werken. Ook de programmatische aanpak die contrasteert met de projectaanpak is in dit hoofdstuk besproken, aangezien het MJPO een voorbeeld is van beleid met een programmatisch kenmerk. Doordat natuurgebieden en verbindingen daartussen grensoverschrijdend zijn en ontsnippering bij bestaande projecten de negatieve effecten van infrastructuurontwikkeling helpt mitigeren, is ook de gebiedsgerichte aanpak van infrastructuurrealisatie besproken.

Gebiedsgerichte infrastructuurontwikkeling kan gericht zijn op het zo effectief mogelijk inpassen van de infrastructuur in de omgeving, maar dergelijke ontwikkeling kan ook het gebied zelf als beginpunt nemen en proberen het gebied te verbeteren, waaronder infrastructuur. Hierbij kan er ook gebiedsontwikkeling plaatsvinden, waarbij naar het gebied als geheel wordt gekeken en infrastructuurontwikkeling een van de thema's is binnen dit proces. In dit onderzoek is gekozen om de kenmerken van het MJPO te onderscheiden aan de hand van drie beleidsniveaus: strategisch, tactisch en operationeel. De niveaus zijn opgenomen in het conceptueel model. In dit model is een spectrum zichtbaar die de wisselwerking tussen de beleidsniveaus weergeeft en een verschuiving laat zien van een hoog strategisch schaalniveau naar een concreter uitvoerend laag schaalniveau. De kenmerken van het MJPO zijn geïdentificeerd en verdeeld over de beleidsniveaus. In hoofdstuk 4 en 5 worden de resultaten uit de dataverzameling verdeeld over de beleidsniveaus van het conceptueel model.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en waarom het onderzoek op een bepaalde manier is uitgevoerd. Eerst wordt beschreven welke methode is gebruikt, waarna er twee interviewronden onderscheiden en toegelicht worden. Naast de methode is het van belang de positie van de interviewer tegenover de geïnterviewden te zien. Ethische waarden moeten ten alle tijden nagestreefd worden, daarom worden ze in dit hoofdstuk expliciet behandeld. Als laatste wordt in paragraaf 3.5 een link gelegd met het conceptueel model zoals beschreven in hoofdstuk 2, en de opbouw van de dataverzameling.

3.1 Methoden van dataverzameling

Wetenschappelijk onderzoek doen vereist een secure aanpak om zo transparant en objectief mogelijk tot de meest relevante resultaten te komen. Geheel objectief onderzoek doen is vrijwel onmogelijk (Clifford, et al., 2010). Altijd is de positie en de achtergrond van de onderzoeker van invloed op de manier waarop onderzoek gebezigd wordt en hoe resultaten geïnterpreteerd worden. In figuur 11 wordt het onderzoeksproces weergegeven. In dit hoofdstuk wordt het verzamelen van data (D) behandeld, een vitaal onderdeel van een onderzoek. Door transparant weer te geven hoe de data verzameld wordt in dit onderzoek en welke keuzes er zijn gemaakt, wordt de objectiviteit van dit onderzoek besproken en wordt het onderzoek gevalideerd en geverifieerd.



Figuur 11: Onderzoeksproces (Kothari, 2004, vertaald).

3.1.1 Kwalitatief en kwantitatief onderzoek

Globaal kan het proces van dataverzameling ingedeeld worden in twee soorten onderzoek. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek (Clifford et al., 2010; O'Leary, 2014). Kwantitatieve dataverzameling richt zich op het verkrijgen van cijfermatige data. Voor deze dataverzameling worden veel afzonderlijke cases opgenomen om trends te kunnen aanschouwen. Door middel van toetsing en bewerking kunnen relatief betrouwbare uitspraken over een populatie of onderwerp worden gemaakt. Dataverzameling vindt overwegend plaats door een opbouw van een database. Een dergelijk bestand kan bijvoorbeeld gevuld worden met gegevens verkregen door enquêtes. In een enquête worden de vragen van tevoren vastgesteld en kunnen tijdens de dataverzameling niet veranderd worden, de enquête wordt door een respondent vaak individueel ingevuld, zonder begeleiding van de onderzoeker. Hierdoor kan er minder ingespeeld worden op antwoorden die de respondent geeft. De dataverzameling is gecategoriseerd en cijfermatig en kan praktisch vergeleken worden met andere cases. Echter is het ingewikkeld in een kwantitatief onderzoek om de gedachten achter een bepaalde keuze of reden te achterhalen.

Menselijk gedrag is subjectief, complex, rommelig, irrationeel en tegenstrijdig (Clifford et al., 2010). Een cijfermatige aanpak die vooral feiten laat zien en algemene trends analyseert is niet voldoende om de achterliggende beweegredenen en beslissingsfactoren van respondenten te achterhalen. Bij kwalitatief onderzoek wordt per respondent de context achter bepaalde ervaringen en standpunten beter zichtbaar (Clifford et al., 2010). Kwalitatief onderzoek is geschikt om achtergronden, motieven en beweegredenen van personen te achterhalen, zodat meer informatie beschikbaar komt over een specifiek onderwerp. Voorbeelden van kwalitatief onderzoek zijn interviews, focusgroepen en participatie door de onderzoeker in het onderzoeksgebied. Kwalitatief onderzoek is echter ook tijdsintensief en minder geschikt om algemene trends te analyseren.

De mixed method benadering wordt gezien als meest complete manier om onderzoek te doen (Johnson & Onwuegbuzie, 2004; Clifford et al., 2010).

“Bij kwalitatief onderzoek wordt per respondent de context achter bepaalde ervaringen en standpunten beter zichtbaar.”

In deze benadering wordt zowel

kwalitatief als kwantitatief onderzoek gecombineerd, waardoor de methodes elkaar valideren en de resultaten betrouwbaarder zijn. De mixed method benadering is echter relatief omvangrijk en tijdsintensief. Door de schaal en beperkte scope van dit onderzoek is daarom gekozen om de mixed methods benadering niet toe te passen. Er is gekozen om kwalitatieve dataverzameling te gebruiken. Door deze onderzoeksmethode te kiezen wordt per respondent de context achter bepaalde ervaringen en standpunten beter zichtbaar (Clifford et al., 2010). Er ontstaat een completer beeld van de gevoelens die een respondent heeft in tegenstelling tot kwantitatieve dataverzameling. Deze gevoelens, ervaringen en beweegredenen van de respondent zijn in dit onderzoek van belang om te bepalen welke delen van het MJPO meegenomen zouden kunnen worden naar het MIRT proces. Ontsnipperbeleid wordt bepaald en uitgevoerd door een selectieve groep personen. Deze groep is niet dermate groot dat een kwantitatief onderzoek vereist is en er kan omvangrijke relevante data verkregen worden door interviews met invloedrijke personen. Doordat vooral de acties en beweegredenen van mensen het onderwerp van dit onderzoek zijn is kwalitatief onderzoek het meest geschikt om de context en praktijk achter beleid(skeuzes) te achterhalen.

3.1.2 Semi-gestructureerde interviews

Een van de meest flexibele kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn face-to-face interviews (Kobayashi, 1994; Clifford, et al., 2010). Een onderzoeker kan zijn vragen uitleggen aan de respondent en kan sturen op een precieze vraag. Als de respondent vaag antwoord geeft dan kan de onderzoeker om een meer heldere uitleg vragen of doorvragen en verborgen beweegredenen bevragen. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Er is op voorhand een interviewgide samengesteld die alle onderwerpen behandelt. Tijdens het interview wordt deze vragenlijst gevolgd. Er wordt echter ruimte gelaten om extra vragen te stellen tijdens het interview. Zo kan er beter doorgevraagd worden en komen interessante onderwerpen beter aan bod. Door het persoonlijke contact tussen de onderzoeker en de respondent wordt er een vertrouwensband geschept. Hierdoor wordt er meer antwoord gegeven op vragen en wordt eerder een eerlijk antwoord gegeven. Alhoewel de onderzoeker en de geïnterviewde persoonlijk in contact zijn, brengt de ongelijkheid tussen de twee nadelen met zich mee. Door gender, ras, etniciteit, leeftijd en andere kenmerken kunnen antwoorden op vragen beïnvloed worden (Kobayashi, 1994). Door de relatief jonge leeftijd van de onderzoeker in dit onderzoek en de relatief oude leeftijd van de respondenten -die jarenlang ervaring op beleidsgebied hebben- bestaat er een kans dat er miscommunicatie tussen de interviewer en de respondent plaatsvindt.

Nog een nadeel van semi-structured diepte-interviews is de relatief kleine groep respondenten die veel invloed heeft op de resultaten. Hierdoor is voorzichtigheid geboden bij het generaliseren van de resultaten van de interviews (Johns & Phillips, 2012). Uit de gegevens die van een interview afkomstig zijn kunnen geen algemene conclusies getrokken worden die voor de gehele doelgroep gelden. Een interview geeft wel een uitgebreid beeld van de gedachten en motivaties die een respondent heeft en meer potentiële respondenten zouden kunnen hebben. Een ander nadeel van het houden van gestructureerde interviews is de rol van de onderzoeker als vragensteller. De interviewer is in staat om onbewust de respondent te beïnvloeden door de manier van vraagstelling en de non-verbale houding in het gesprek (Johnson & Onwuegbuzie, 2004). Vooroordelen van de onderzoeker kunnen in de vraagstelling onbedoeld het antwoord van de respondent beïnvloeden.

3.1.3 Afname van de interviews

Om de interviews af te nemen is er contact gezocht met voor dit onderzoek relevante personen. Dit zijn bijvoorbeeld de coördinatoren van het MJPO. Een oud-coördinator heeft met een aantal personen van RWS het MJPO opgestart in 2004. Hierdoor kunnen zij reflecteren op de huidige staat van het MJPO en keuzes voor genomen beslissingen verantwoorden. Ook zijn personen geïnterviewd die te maken hebben met het MJPO vanuit andere partijen, bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Vanuit het MIRT zijn beleidsmedewerkers van het Ministerie van IenM en lagere overheden geïnterviewd die participeren in MIRT projecten. Zij kunnen informatie geven over de werkwijze binnen het MIRT.

Potentiële respondenten zijn via de mail, telefoon of op bijeenkomsten benaderd met de vraag of zij een interview wilden geven. Voor het interview is een interviewgide opgesteld met alle vragen die in ieder geval behandeld moesten worden in het interview (Zie bijlage II en III). Respondenten mochten zelf de locaties voor de interviews kiezen, zodat ze zich op hun gemak

voelden en de interviews niet te veel inspanning vroegen van de respondenten. De interviews werden opgenomen met een voice recorder of een mobiele telefoon. Vooraf aan het opnemen werd gevraagd of de geïnterviewde instemde met het opnemen van het gesprek. Ook werd er een tijdsindicatie gegeven van de duur van het interview en een korte uitleg van de opzet en bedoeling van het onderzoek. De opnames van de interviews zijn terugbeluisterd en getranscribeerd. Dit kostte veel tijd. De transcripten van de interviews zijn gecodeerd zodat de verschillende transcripten van de interviews met elkaar konden worden vergeleken. In dit onderzoek is er gekozen voor twee interviewrondes. De eerste interviewronde wordt behandeld in paragraaf 3.3. De tweede ronde wordt nader besproken in paragraaf 3.4.

3.2 Onderzoeksethiek

Volgens Clifford et al. (2010) zijn er drie redenen waarom ethiek in onderzoek van belang is. Ten eerste zorgt ethisch handelen ervoor dat niemand schade toe wordt berokkend. Het beschermt de rechten van actoren die met het onderzoek gemoeid zijn. Ten tweede zorgt ethiek ervoor dat het reproducerende proces van onderzoek doen door kan blijven gaan. Als de rechten van actoren niet goed worden behandeld wordt vervolgonderzoek geweigerd. Ten derde moeten instituties zoals universiteiten tegenwoordig zichzelf vrijpleiten van onethisch onderzoek, waardoor er extra aandacht aan ethisch verantwoord onderzoek wordt geschonken. In dit onderzoek is met deze drie punten rekening gehouden. De respondenten zijn te allen tijde in hun waarde gelaten tijdens de interviews door neutraal tegenover meningen, opvattingen en beweringen te staan die door respondenten werden geopperd (O'Leary, 2004). De verkregen persoonlijke gegevens uit de interviews worden alleen voor dit onderzoek gebruikt en niet aan derden verstrekt. De gegevens zijn digitaal versleuteld met behulp van een wachtwoord zodat niemand bij de gegevens kan. Na het afgenomen interview hebben respondenten kunnen aangeven of ze de eindversie van het onderzoek toegemild wilden krijgen. Er is geprobeerd de vraagstelling in de interviews (zie bijlage II en III) zo neutraal mogelijk te houden en niet suggestief te zijn om zo antwoorden te beïnvloeden.

3.3 Eerste interviewronde

De eerste interviewronde is gefocust op personen in het MJPO die een sleutelrol hebben gespeeld in de totstandkoming van het programma en in de uitvoering. Er is gekozen om vijf interviews te houden met personen die hier van belang waren. De interviews zijn afgenomen in samenwerking met Jan-Willem Schaap (zie Schaap, 2017). Door middel van het combineren van de vragen in de interviewgids in het interview kon hij invulling geven aan zijn deels overlappende onderzoek naar samenwerking binnen het MJPO. De interviewgids is zichtbaar in bijlage II.

De interviewgids is samengesteld door eerst vragen te stellen over de geschiedenis van het MJPO. Hierdoor konden de sterke punten van het MJPO nader vastgesteld worden. Daarna werd het MJPO in combinatie met het MIRT behandeld, zodat de link met het MIRT duidelijk werd. Als laatste werden de gewenste vervolgvragen voor na het MJPO bevestigd.

Dankzij de samenwerking met Schaap (2017) konden taken worden verdeeld en hadden beide onderzoeken minder tijd nodig om te transcriberen en contact met respondenten te leggen. Er is geprobeerd om verschillende kanten te belichten van het MJPO. Zo is niet alleen de

uitvoerende en coördinerende organisatie Rijkswaterstaat benaderd, maar ook het overkoepelende Ministerie van IenM en het vroeger betrokken Ministerie van Economische Zaken (EZ). Door deze interviews is duidelijk geworden hoe het MJPO ontstaan is en welke sterke kenmerken het programma heeft. Deze data kan gebruikt worden in combinatie met de tweede interviewronde om te zien welke kenmerken meegenomen moeten worden in het MIRT proces.

<i>Nummer</i>	<i>Functie geïnterviewde</i>	<i>Inzicht</i>	<i>Datum</i>
1	Beleidsmedewerker Bereikbaarheid - Min IenM	MJPO vanuit het Ministerie van IenM	16 maart 2017
2	Coördinator MJPO - RWS	Coördinatie van het MJPO	3 april 2017
3	Oud Coördinator MJPO - RWS	Coördinatie van het MJPO en geschiedenis	6 april 2017
4	Oud MJPO betrokkene vanuit EZ	Geschiedenis MJPO vanuit het Ministerie van EZ	14 april 2017
5	Senior Adviseur Leefomgeving - RWS	Decentrale uitwerking MJPO en positie vanuit RWS	8 mei 2017

Tabel 2: Respondenten 1e interviewronde.

3.4. Tweede interviewronde

De tweede interviewronde is -ten opzichte van de eerste interviewronde- volledig besteed aan dit onderzoek. In deze ronde ligt de focus op het MIRT en de inpassing van ontsnipperende maatregelen. Van belang is de gebiedsgerichte benadering bij het MIRT, zodat er ruimte is om natuur en ontsnippering mee te nemen. Ook de programmatische aanpak helpt daarbij, om knelpunten op te lossen door middel van *werk met werk maken*.

De interviewgide is opgesteld door te termen in het conceptueel model aan te houden (zie figuur 10). Een driedeling is daarop gemaakt met de thema's programma aanpak, gebiedsgerichte benadering en natuurontsnippering. In het laatste thema kwam onder andere het MJPO terug, al hadden de meeste geïnterviewden totaal geen ervaring met het MJPO.

Om helder te krijgen hoe in een project de ontsnippering van natuur zonder het MJPO in zijn werk gaat, zijn twee cases van MIRT projecten nader bekeken. Hieronder is een kort overzicht opgenomen, in het volgende hoofdstuk worden de twee cases uitgebreider behandeld. De cases zijn uitgekozen omdat zij een toegevoegde waarde bieden ten opzichte van generieke interviews. De cases kunnen specifieke voorbeelden en gebeurtenissen geven die algemene effecten en situaties beschrijven, waardoor de uitkomsten uit de interviews extra diepgang kunnen krijgen door uitkomsten uit de cases.

Case 1: MIRT Onderzoek Oost Amsterdam

Dit MIRT Onderzoek is gestart naar aanleiding van een bereikbaarheidsknelpunt die de komende jaren op gaat treden op de A1 globaal in het gebied ten oosten van Amsterdam tussen Hilversum, Amersfoort en Amsterdam. Het project is vormvrij en markeert een studie naar een eventueel MIRT proces. Omdat het project in de voorfase van een eventueel MIRT proces ligt, is het interessant om te zien hoe in het begin rekening gehouden wordt met ontsnippering. Hoe eerder ontsnippering meegenomen wordt in het MIRT proces hoe meer integraal het kan worden opgenomen. Daarbij bestaat de locatie van het MIRT Onderzoek uit bosrijk gebied en zijn er veel doorsnijdingen van natuur aanwezig.

Case 2: A27/A1 aanpassing aansluiting Utrecht-Noord - knooppunt Eemnes - aansluiting Bunschoten-Spakenburg

De case vormt een voorbeeld hoe er omgegaan wordt met ontsnippering in een gebiedsgerichte aanpak, en er kan worden getoetst in hoeverre de uit de eerste interviewronde geanalyseerde sterke punten uit het MJPO kunnen worden opgenomen in een dergelijk project. In tabel 2 wordt weergegeven welke personen geïnterviewd worden in de tweede interviewronde. Ook is het inzicht weergegeven die per interview specifiek aandacht heeft gekregen.

Nummer	Functie geïnterviewde	Inzicht	Datum
1	Programmamanager Fysiek Domein - Regio Gooi & Vechtstreek.	Gebiedsgerichte aanpak, case 1	25 april 2017
2	Programmacoördinator Ruimte en Mobiliteit - Regio Gooi & Vechtstreek.	Gebiedsgerichte aanpak, case 1	25 april 2017

3	Senior Adviseur Verkeer en Vervoer - RWS	Beleid en Nieuwe Programma's, Gebiedscoöperatie, Gebiedsgerichte aanpak	8 juni 2017
4	Senior Eco-Engineer - RWS	Ecologie in het MJPO en binnen MIRT, case 2	1 juni 2017
5	Beleidsmedewerker Bereikbaarheid - Ministerie van IenM	Programmering binnen het MIRT	2 juni 2017
6	Provinciaal adviseur - Staatsbosbeheer Gelderland	Ecologie in het MJPO en binnen MIRT	22 juni 2017
7	Adviseur Natuur & Inpassing - RWS West-Nederland Noord, district Zuid	MJPO en MIRT, verhoudingen ertussen	1 juni 2017

Tabel 3: Respondenten 2e interviewronde.

3.5 Vraagstelling in de interviews

De interviewvragen voor de eerste ronde zijn in eerste instantie opgesteld aan de hand van de verwachte sterke punten van het MJPO die in hoofdstuk 1 behandeld zijn, alsmede het opgestelde theoretisch kader. Dit kader zelf is daarna bewerkt aan de hand van de eerste resultaten van de interviews van de eerste ronde. De interviewvragen voor de tweede ronde zijn opgesteld aan de hand van het herziene theoretisch kader. De interviewguides zijn te vinden in bijlagen II en III.

3.6 Aanwezigheid bij bijeenkomsten

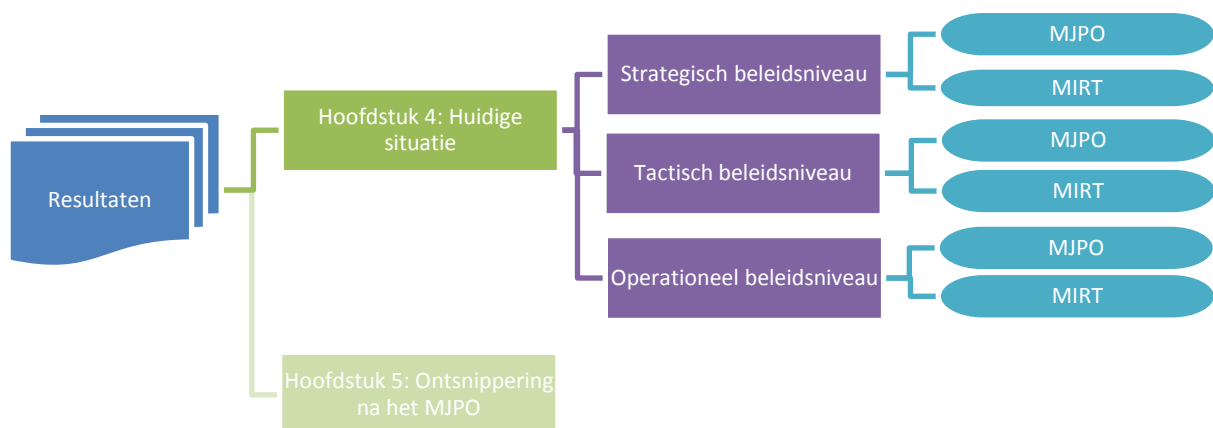
Naast interviews heeft de onderzoeker stagegelopen bij het Ministerie van IenM. Ook zijn er contacten onderhouden met betrokkenen vanuit Rijkswaterstaat. Hierdoor is de onderzoeker aanwezig geweest bij een aantal MJPO bijeenkomsten zoals het BROM-overleg en zijn er observaties geweest in twee afstemmingsoverleggen. Daarbij is een tweetal keer een presentatie gegeven over de voortgang van het onderzoek en de voorlopige conclusies. Ook is een posterpresentatie gegeven op Rijksuniversiteit Groningen als onderdeel van het onderzoek. De poster is te vinden in bijlage IV.

In het kader van het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam is de onderzoeker betrokken geweest bij twee zogenaamde Hackatons, waarin jongeren uitgedaagd werden de bereikbaarheidsproblematiek in het MIRT Onderzoek op een creatieve manier op te pakken. Daarnaast is er in het kader van de Geoweek een bezoek gebracht aan een faunapassage om de uitwerking van het beleid in de praktijk te ervaren. De gedachten en uitkomsten van al deze bijeenkomsten hebben ook invloed gehad op de vraagstelling in de interviews en op de analyse van de interviews.

4. Huidig ontsnipperingsbeleid

Aan de hand van het hiervoor beschreven methodologiehoofdstuk is een dataverzameling uitgevoerd. De resultaten van deze dataverzameling zijn in twee delen gesplitst en worden beschreven in hoofdstuk 4 en 5. Uitgaande van het conceptueel model is in hoofdstuk 4 een focus gelegd op de resultaten die de bestaande situatie van het ontsnippering beschrijven. In deze situatie is het MJPO actief. In hoofdstuk 5 worden de resultaten besproken die laten zien hoe ontsnippering bij het MIRT verloopt nadat het MJPO is afgelopen. In figuur 12 wordt de structuur van het hoofdstuk geïllustreerd.

Beide hoofdstukken worden onderling gestructureerd aan de hand van het conceptueel model en bestaan uit drie beleidsniveaus. Dit zijn een strategisch deel, een tactisch deel, en een operationeel deel. In hoofdstuk 4 wordt op elk beleidsniveau een scheiding gemaakt tussen het MJPO en het MIRT. Deze scheiding is gemaakt omdat het MJPO en het MIRT erg verschillen en ieder aparte elementen hebben die van belang zijn voor de samenvoeging in hoofdstuk 5.



Figuur 12: Structuur van hoofdstuk 4 (Eigen bewerking).

4.1 Huidig strategisch beleidsniveau

In deze paragraaf wordt op het strategische beleidsniveau gekeken welke resultaten uit de dataverzameling relevant zijn voor dit onderzoek. Eerst worden de resultaten uit het MJPO behandeld en daarna wordt gefocust op het strategische niveau van het MIRT.

4.1.1 MJPO op strategisch beleidsniveau

In deze alinea wordt het MJPO besproken waarbij het strategische deel uit het conceptueel model besproken wordt (zie figuur 10). Dit betekent dat de lange termijnplanning in het MJPO aangehouden wordt en dat de focus ligt op kenmerken van het MJPO die onder een hoog schaalniveau vallen. Kenmerk van het MJPO op dit schaalniveau is het toezicht van het Rijk op de werkzaamheden van het programma.

Het MJPO is opgezet in 2004 door het Rijk als een inhaalslag om versnipperde natuurgebieden weer aan elkaar te linken. In de bijlage I:H is de achtergrond van deze beslissing nader omschreven. Door het analyseren van knelpunten en deze gedurende een lange periode te herstellen zou de inhaalslag vormgegeven worden. In bijlage I:I is kort de selectie van de knelpunten weergegeven. Door acties van actiegroepen op een lager schaalniveau is er op een hoog schaalniveau groen licht gegeven voor een programma die op een lang schaalniveau van veertien jaar ontsnippert. Gedurende al deze jaren zou de strategie en het doel van het MJPO hetzelfde blijven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015): “het opheffen van barrières voor flora en fauna in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die veroorzaakt worden door bestaande rijksinfrastructuur (wegen, spoor- en vaarwegen).”

Het programma zelf is daarna doorgeschoven naar het tactische niveau, waarin onder andere de organisatiestructuur tot stand gekomen. Het MJPO blijft echter de verantwoordelijkheid van het Ministerie van IenM, waardoor is vastgelegd dat het MJPO jaarlijks een jaarverslag uitbrengt. Hierin staat onder andere de voortgang van de knelpunten en hoe het budget verdeeld is. Het is een voorbeeld van hoe terugkoppeling naar het hoogste schaalniveau is opgenomen in het programma. Omdat het MJPO is opgenomen in het overkoepelende MIRT, wordt het programma ook jaarlijks opgenomen in het MIRT Overzicht (Zie bijlage I:B). Hierdoor is het MJPO ook opgenomen in strategische visies van het MIRT.

Het lange termijn gedachtegoed van de betrokken actoren bij het MJPO blijkt uit de interviews minder aanwezig te zijn. Door het eindigen van het MJPO in 2019 is ontsnippering in de periode daarna niet een fundamenteel onderwerp in het programma. Het MJPO is primair gericht op het oplossen van de geanalyseerde knelpunten en niet gericht op het verbeteren van de ontsnippering bij nieuwe infrastructuurprojecten. Daarbij komt uit de interviews naar voren dat bij de aanleg van nieuwe infrastructuur ook voldoende rekening wordt gehouden met ecologie (zie case I: A27/A1). Door de eindiging van het MJPO in 2018 en de aanname dat ontsnippering adequaat wordt meegenomen in toekomstige infrastructuurprojecten wordt strategisch beleid niet als een kernpunt van het MJPO beschouwd. Wel wordt vanuit het coördinatiepunt aandacht gevraagd aan de betrokkenen over de vraag welke acties in de toekomst genomen moeten worden om ontsnippering op de agenda te houden. In de tactische paragraaf van hoofdstuk 5 wordt deze kwestie uitgebreider behandeld.

4.1.2 MIRT op strategisch beleidsniveau

In 2007 is het Rijk gestart met het MIRT als een integraal programma waarin individuele programma's en projecten van nationaal belang zijn opgenomen. Door ze op te nemen in het MIRT wordt coördinatie en budget op een strategisch niveau beschikbaar gesteld om de vraagstukken meer integraal op te lossen. Zo kan er op een lager beleidsniveau gewerkt worden aan integrale visies en doelen, waarbij ook verder in te toekomst kan worden gekeken dan alleen bij afzonderlijke vraagstukken. In de bijlage I:A is de totstandkoming van het MIRT besproken. Zoals op de vorige bladzijde besproken worden programma's en projecten zoals het MJPO jaarlijks opgenomen in het MIRT Overzicht (Zie bijlage I:B).

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is door het Ministerie van I en M concreet uiteengezet welke algemene maatregelen getroffen moeten worden om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te maken (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012). Vooral de algemene strategische visie en doelen op rijksniveau worden kenbaar gemaakt, de daadwerkelijke uitvoeringswijze wordt overgelaten aan meer specifieke beleidskaders op lagere schaalniveaus. De SVIR kan worden gezien als de 'kapstok', waar bestaand en nieuw rijksbeleid die ingrijpt in onze leefomgeving aan wordt opgehangen. De meest recente SVIR is uitgebracht in 2012. Het document schetst de ambities van Nederland voor een lange zichttermijn, tegen het jaar 2040.

In 2019 zal de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) worden geïntroduceerd als onderdeel van de Omgevingswet (Rijksoverheid, 2018). Hierin wordt verwoord wat het Rijk op strategisch niveau na wil streven (Rijksoverheid, 2017). De doelen worden in samenwerking met lagere overheden vastgesteld in de Nationale Omgevingsagenda (NOA). Door de focus op de lange termijn en het hoge schaalniveau is de SVIR en de opvolger een voorbeeld van beleid op strategisch niveau.

De ambitie die linkende programma's en projecten bindt in de SVIR is te vinden in de Gebiedsagenda. In deze Rijksdocumenten worden in samenspraak met lagere beleidsniveaus de visies en doelen van het Rijk vertaald naar meer concrete vraagstukken. In bijlage I:C wordt verder uitleg gegeven over gebiedsagenda's. In het kader van het onderzoek kunnen gebiedsagenda's geschikt zijn om in te zetten als aanleiding voor strategische gesprekken en als een 'inhoudelijk kompas' die het overkoepelend geheel weergeeft en de verdeling tussen centrale en regionale rollen helder maakt. Hierdoor zijn gebiedsagenda's volgens het conceptueel model een voorbeeld van een document op het strategische beleidsniveau waarin een kader wordt gevormd die andere schaalniveaus verder oppakken.

4.2 Huidig tactisch beleidsniveau

In deze paragraaf worden de tactische elementen van het MJPO en het MIRT behandeld, zoals beschreven in het conceptueel model. De opbouw blijft hetzelfde als de vorige paragraaf.

4.2.1 MJPO op tactisch beleidsniveau

In deze paragraaf wordt eerst de programmatische aanpak behandeld. Daarna ligt de focus op de eerste praktische uitwerking van deze aanpak: de formele instituties.

Programmatische aanpak van het MJPO

“[Het MJPO] heeft ook de vrijheid van een groot programma, dat het niet alles in 2004 alles gereed moest zijn, maar [...] daar kon je mee schuiven dan kun je wat gaan doen zodra daar ook wat gebeurt. - Oud coördinator MJPO.

Het citaat hierboven van de oud coördinator van het MJPO illustreert de opzet van het MJPO. Destijds is gekozen voor een programma, omdat de gedachte was dat er werk met werk gemaakt kon worden door het oplossen van knelpunten samen te laten vallen met andere werkzaamheden. Hierdoor is het mogelijk om een MJPO knelpunt aan te pakken en op te nemen in een infrastructuurproject, zodat er niet onnodige werkzaamheden. Zo wordt voorkomen dat men eerst in een infrastructuurproject een weg openbreekt om een extra rijbaan te realiseren, om een jaar later de weg opnieuw open te breken om een faunapassage eronder aan te leggen. Door de lange looptijd van het programma kunnen knelpunten zo ‘in de ijskast gezet worden’ om bij een infrastructuurproject het knelpunt op te lossen. Hierdoor kan het echter voorkomen dat het langer duurt voordat een knelpunt opgelost wordt, aangezien het proces van planvorming naar realisatie bij infrastructuurprojecten meerdere jaren in beslag kunnen nemen. *“Voor sommige mensen duurde het veel te lang om te realiseren”,* aldus de oud coördinator van het MJPO. Door het combineren van dergelijke projecten met het oplossen van knelpunten kan er wel geld bespaard worden en daarom geniet deze aanpak de voorkeur. *“Het heeft geholpen dat je de kans krijgt om het te realiseren dat je dat ook binnen het budget kan doen”* – oud coördinator MJPO.

Naast deze reden om een programma te starten was er volgens geïnterviewden samenwerking benodigd tussen verschillende partijen en de status van ‘programma’ zou de effectiviteit ten goede komen. De oud MJPO betrokkene vanuit EZ kan zich voorstellen dat een programmatische werkwijze voordeel heeft door de hoeveelheid betrokken partijen: *“Het is een opgave dat ontsnipperen [...] waar je heel veel partijen bij nodig hebt [...] twee ministeries [...] al die verschillende afdelingen, diensten [...]”*

Echter bestaat het MJPO wel uit elementen die kenmerkend zijn voor een echt programma. Uit de resultaten van de interviews en de documentanalyse is hieronder een opsomming gemaakt van de eigenschappen van het MJPO die ervoor zorgen dat het programma werkelijk een programma is in plaats van een programmering.

(1) Een duidelijk vastgesteld doel

Er is bij het MJPO een gezamenlijk doel vastgesteld die alle partijen verbindt en ervoor zorgt dat partijen hetzelfde uiteindelijke resultaat nastreven. Het idee van ontsnipperen wordt door alle geïnterviewden gesteund en is in veel gevallen al een voortzetting van de activiteiten die voor het MJPO gebezigd werden. Voor RWS was ontsnippering al een tiental jaar een van meerdere onderwerpen waar de organisatie mee bezig was. Zo was volgens de beleidsmedewerker Bereikbaarheid van IenM naast ontsnippering ook aandacht vanuit RWS voor verzuring en verdroging, maar: “[door] het MJPO kon dat op een hoger plan gebracht worden en kon dat ook geld voor vrij komen”. Door het MJPO werd ontsnippering als doel concreter en werd ook de verantwoordelijkheid van de organisaties geschept om vooruitgang te boeken en dit aan de kamer te rapporteren. Ook de oud coördinator van het MJPO bevestigt dat er een duidelijk doel in het programma is. Hij stelt de EHS –tegenwoordig het Natuurnetwerk Nederland genoemd- centraal als factor in het brengen van een samenhang: *Maar de basis was wel de EHS wat wel een samenhang was [...] dat zal niet zozeer Zeeland zijn in vergelijking tot Groningen, maar als het gaat om Overijssel en Gelderland waar iets hier gebeurt wel wat en daar niet, is die samenhang wel degelijk van belang.* In provincies waar veel ontwikkelingen plaatsvinden met het oog op het NNN, is de samenhang belangrijk om samen tot oplossingen te komen voor provincie overschrijdende opdrachten. Een gezamenlijk doel hebben in een programma zoals in het MJPO kan hieraan bijdragen.

(2) Verdeling van resources tussen betrokken partijen.

Door het programma en de organisatiestructuur die in het kader aan het begin van deze paragraaf zijn beschreven komen partijen bij elkaar en streven ze hetzelfde doel na. Hierdoor zijn ze meer geneigd om ervaringen met elkaar te delen en om kennis uit te wisselen. Deze samenwerking wordt meer uitgebreid besproken in de paragraaf over het operationele beleidsniveau van het MJPO. Toch is er afstemming nodig tussen deze elementen om tot een landelijke NNN te komen en faunapassages op elkaar aan te laten sluiten om corridors te creëren.

(3) Planning van het oplossen van knelpunten

Door een programmabenedering zoals het MJPO zijn de tijdstippen waarop de realisatie van een faunamaatregel plaatsvindt flexibel. Zoals beschreven in het begin van deze paragraaf kan er zodoende werk met werk gemaakt worden en kunnen knelpunten opgelost worden door de oplossing op te nemen in een overkoepelend gebiedsgericht project.

(4) Coördinatie

De oud coördinator van het MJPO geeft aan dat het MJPO gezien kan worden als een verzameling op zichzelf staande projecten: *“Het waren 208 en later 215 afzonderlijke knelpunten met x zoveel maatregelen die genomen moesten worden. In die zin zijn het allemaal losse elementen.”* De afzonderlijke knelpunten staan echter in contact met de leiding van het programma. Binnen het MJPO is er sprake van een coördinerend team die alle knelpunten overziet en de

voortgang rapporteert aan het Rijk. Deze coördinerende rol zorgt ervoor dat alle werkzaamheden en acties op alle beleidsniveaus nauwkeurig gevolgd worden. Het team is een aanspreekpunt voor de afzonderlijke knelpunten. Door insiders van de knelpunten wordt informatie en de voortgang aan het team geleverd. Het coördinerende team zorgt daarbij dat nieuwe ontsnipperingsinformatie en andere relevante kennis weer teruggekoppeld wordt naar de afzonderlijke knelpunten. Het team heeft daarbij ook een rol om de verschillende knelpunten met elkaar af te stemmen. Uiteindelijk zorgen alle knelpunten voor één Natuurnetwerk Nederland, waarmee verschillende knelpunten samen voor verbindingen tussen gebieden zorgen.

Naast afzonderlijke knelpunten vormt het coördinerende team ook de basis voor overleg tussen grote partijen die belangrijke schakels zijn in het tot stand komen van faunapassages. De coördinator van het MJPO zegt hierover: “[...] dat is natuurlijk ook een overleg dat mensen van ProRail, van de regio RWS en vanuit I&M bij elkaar zitten om kennis en ervaringen uit te wisselen [...]” Hierbij blijkt uit de interviews dat de status van het MJPO als programma helpt om effectiever te zijn. Door de opzet van een programma is er meer afstemming tussen de betrokken partijen en de knelpunten waardoor er synergie ontstaat. “[...] dat ze elkaar dan even gaan bellen he. Of dat tussen ProRail en RWS dat ProRail bij RWS gaat buurten van hoe hebben jullie dit gedaan ondanks er wel verschil zit in processen.” - coördinator MJPO.

Uit de interviews blijkt dat men tevreden is met een coördinerende rol die vanuit het programma aanwezig is. De gedachte is dat er meerwaarde gecreëerd wordt door deze rol, terwijl de operationele kosten van een coördinatiepunt meevallen. “Zo veel tijd zit er vanuit het coördinatiepunt niet op. Ik bedoel van mij is 0,5 fte [...] dus zoveel is dat allemaal niet.” - Coördinator MJPO.

(5) Eigen budget dat van tevoren is vastgesteld

Doordat het MJPO een eigen budget heeft, zijn er middelen om knelpunten zelf op te lossen in plaats van alleen aandacht te vragen voor een faunapassage bij de realisatie van een infrastructuurproject. De oud coördinator van het MJPO zegt hierover: “Nou je hebt een eigen budget waarmee je ook laten we zeggen iets in de melk te brokken hebt. [...] in natuurbeschermingskringen zijn dit hele flinke bedragen.”

Het MJPO heeft destijds een budget van 410 miljoen Euro gekregen. Een deel van de in 2004 geanalyseerde knelpunten is in 2010 opgeheven omdat het Ministerie van EZ zich terugtrok uit het programma. Hierdoor is het budget wat voor deze zogenaamde Robuuste Verbindingen was gereserveerd vervallen en moeten provincies op eigen initiatief deze knelpunten oppakken. Door het wegvallen van het budget heeft het wegvallen van de Robuuste Verbindingen geen invloed gehad op het geld wat beschikbaar was voor de resterende knelpunten en “[...] zien wij het niet vanuit MJPO eigenlijk als onze verantwoordelijkheid.” - coördinator MJPO.

Formele insituties van het MJPO

Tijdens de start van het programma is destijds vastgelegd op een strategisch beleidsniveau hoe het programma de komende veertien jaar eruit zou komen te zien. Door deze afspraken is een noodzaak ontstaan om formele insituties vast te leggen die ervoor zorgen dat de rollen van de actoren in het MJPO duidelijk zijn en dat noodzakelijke taken vastliggen. Gedurende de jaren zijn er onverwachte ontwikkelingen geweest zoals het wegvallen van de Robuuste Verbindingen. Deze hebben de organisatiestructuur van het MJPO beïnvloed. Hieronder is de organisatiestructuur van het MJPO uiteengezet zoals die in 2009 van kracht was. Grote veranderingen hebben in de tussentijd niet plaatsgevonden omdat tegen 2009 de structuur al voldoende effectief was. *“Ik denk dat het een vrij geoliede machine is.”* – Coördinator MJPO.

De organisatie van het MJPO

Om het MJPO op een landelijke schaal te faciliteren is op een tactisch beleidsniveau een organisatiestructuur opgezet. In deze structuur is een focus gelegd op regelmatig contact tussen betrokken personen om zo coördinatie en afstemming te verkrijgen. Het bestaat uit de volgende structuur:

Ten eerste is er een afstemmingsoverleg die zorgt voor een landelijke afstemming tussen MJPO-betrokkenen (Blekemolen, et al., 2009). Hier kan er teruggekoppeld worden naar de betrokken organisaties en het ministerie en kan de programmering van knelpunten nader bekeken worden. De provincies, Rijkswaterstaat, ProRail en het Ministerie van IenM stellen zaken als te volgen procedures, gemaakte afspraken, de programmering en het jaarverslag vast. Het overleg heeft echter niet de invloed en bedoeling om de partijen te houden aan de vastgestelde programmering (Blekemolen, et al., 2009).

Een tweede onderdeel van de organisatie is het Coördinatiepunt MJPO (Blekemolen, et al., 2009). Dit onderdeel is bedoeld als ondersteuning van een integrale aanpak van de uitvoering van het MJPO. Hier worden gegevens vastgelegd en de voortgang gecoördineerd. Jaarlijks wordt een MJPO-dag georganiseerd door het Coördinatiepunt om de aanpak van knelpunten en nieuwe kennis uit te wisselen.

“Ik denk dat het een vrij geoliede machine is.”

Een derde element van het MJPO is het BROM-overleg: Beleid en Realisatie Ontsnipperende Maatregelen (Blekemolen, et al., 2009). Dit overleg is opgezet om een intern overleg te faciliteren voor de regionale diensten van Rijkswaterstaat. Behandeld wordt hoe de uitvoering van het MJPO plaats zou moeten vinden.

Een vierde onderdeel om het MJPO op landelijke schaal te faciliteren zijn de werkgroepen. Deze zijn in het leven geroepen om de taken van het afstemmingsoverleg te verdelen en de provincies en regionale diensten betrokken te houden bij het MJPO. De vier werkgroepen zorgen respectievelijk voor het jaarverslag en de evaluatie, voor de programmering en de uitvoering, voor opgedane kennis en kwaliteit en voor (landelijke) communicatie naar derden

Op provinciale schaal is een andere organisatiestructuur van kracht in het MJPO (Blekemolen, et al., 2009). Ten eerste is het Provinciaal Platform opgericht. Dit platform biedt ruimte voor een gezamenlijke afstemming van mogelijke oplossingen bij knelpunten en kijkt naar de financiering van alle betrokken instanties. Ten tweede zijn de provincies van belang, zij

voeren de regie over de uitvoering van het programma en zijn verantwoordelijk voor het natuurbeheer, waardoor ze de (plan)ontwikkeling, grondaankoop, inrichting en overdracht van natuurgebieden vormgeven. Ten derde zorgen Rijkswaterstaat en ProRail ervoor dat er concrete maatregelen genomen worden in en rondom de infrastructuur die zij beheren.

Op operationeel projectniveau wordt dezelfde organisatiestructuur gehanteerd als op provinciaal niveau. Per project wisselt het aantal betrokken partijen en complexiteit. Provincies, RWS, ProRail en andere partijen werken samen om een aanpak te krijgen die het meest effectief is. Daarbij kunnen de taken en rollen van bijvoorbeeld RWS of ProRail verschillen per knelpunt (Blekemolen, et al., 2009). Hoe de samenwerking verloopt op dit niveau is te vinden in de operationele paragraaf 4.3.

4.2.2 MIRT op tactisch beleidsniveau

In deze paragraaf wordt eerst de programma aanpak van het MIRT besproken, daarna worden de formele instituties behandeld.

Het MIRT is een programmering

Het MIRT vormt een contrast met het MJPO als gekeken wordt naar de programmatische aanpak. Zoals is besproken in de voorgaande paragraaf vertoont het MJPO kenmerken van een programmatische aanpak. Het MIRT is echter meer een programmering. In het MIRT programma is wel sprake van een gezamenlijk doel, maar door de verscheidenheid aan projecten binnen het MIRT is dit doel erg vaag en niet voldoende om de afzonderlijke projecten allemaal te verbinden in concrete oplossingen. Afstemming is niet standaard tussen alle projecten, deels ook omdat er een grote verscheidenheid aan projecten onder het MIRT vallen en deze onderling sterk kunnen verschillen in onderwerp. Echter, tussen projecten die elkaar in bepaalde gebieden aanraken of overlappen is er volgens een Senior Eco-Engineer van RWS wel voldoende afstemming: *“In ieder geval vindt er veel coordinatie tussen de projecten plaats.”* Knelpunten of barrières zijn minder concreet in beeld gebracht dan bij het MJPO en de tijdsschaal waarin werk uitgevoerd wordt is meer globaal en over een langere periode strategisch geagendeerd. Dit heeft te maken met de grootte van het MIRT ten opzichte van het MJPO. Het MIRT programma heeft een veel groter budget en omvat een veel omvangrijker portefeuille dan het MJPO. Sterker nog, het MJPO is daarbij een van de projecten die in het MIRT opgenomen zijn. Een gevolg van de grote verscheidenheid aan projecten is dat de centrale coördinatie minder effectief betrokken is, en meer een monitoring van de voortgang wordt dan een hulp bij het realiseren. Qua budget biedt het MIRT de mogelijkheid om diverse projecten op verschillende schaalniveaus te financieren. Het MIRT wordt gevoed vanuit het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, die vallen onder de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (MIRT Overzicht, 2017). Doordat het MIRT bestaat uit verschillende afzonderlijke projecten is de begroting voor verschillende projecten ook verschillend en kunnen andere ministeries, overheden of private partijen ook een deel van de financiering bekostigen. Per project wordt apart budget toegewezen, waardoor verschuiving van geld tussen projecten minder voorkomt dan bij een typisch programma het geval is.

Formele instituties

Voor een veelomvattend programma als het MIRT is er een noodzaak om een inkadering te vormen op het tactische niveau, zodat de diverse afzonderlijke projecten zo efficiënt mogelijk uitgevoerd worden. Om de werkzaamheden op het operationele beleidsniveau te faciliteren wordt in het MIRT centraal een handleiding uitgevaardigd die de loop van het Meerjarenprogramma aan alle deelnemers duidelijk maakt. Vanuit het rijk is deze procesplanning opgenomen in de Spelregels van het MIRT. Hierin staat beschreven wat de rollen zijn van alle deelnemende partijen en welke stappen genomen moeten worden om te komen tot een financiële bijdrage van het rijk. De regels gelden voor alle deelnemers van een (mogelijk) MIRT project of programma, in het gehele MIRT proces. Door het coördinerende en kaderscheppende karakter van de Spelregels kunnen deze gepositioneerd worden op het tactische schaalniveau.

De partij die het betreffende MIRT project of programma initieert controleert ook of de Spelregels nageleefd worden (MIRT Overzicht, 2017). In de Spelregels zijn drie fasen onderscheiden. Dit zijn respectievelijk de MIRT verkenning, MIRT planuitwerking en de MIRT realisatie fasen. Deze worden afgesloten met beslismomenten. Dat zijn overleggen die vaststellen welke beslissingen genomen zijn, hoe deze tot stand zijn gekomen en hoe het proces verder moet verlopen. Deze vier momenten bestaan uit respectievelijk de start-, voorkeurs-, project- en opleveringsbeslissing. Er kan pas verder worden gegaan naar de volgende MIRT fase als het voorgaande beslismoment is afgesloten en daarin groen licht is gegeven voor de volgende fase. Alleen de uitkomst van de opleveringsbeslissing is niet bepalend voor de voortgang naar de volgende fase. In bijlage I:E is het verloop van het MIRT proces beschreven.

In 2011 zijn de Spelregels herzien en geactualiseerd. De gebruikte terminologie is eenduidiger geworden en er is meer aandacht voor de implicaties van het Deltaprogramma gecreëerd (MIRT Overzicht, 2017). Ook de Sneller & Beter werkwijze is erin verwerkt, alsmede wijzigingen in de Tracéwet. Mede als gevolg van de aanbevelingen die de Commissie Elverding heeft gedaan (Arts, et al., 2016), zijn in november 2016 zijn wederom vernieuwde Spelregels uitgebracht. Hierin zijn de Nieuwe Werkwijze MIRT (zie bijlage I:G) en andere relevante ontwikkelingen opgenomen.

Een ander formeel institutioneel element van het MIRT die zorgt dat op het tactische beleidsniveau de globale doelstellingen meer concreet worden, is het Bestuurlijk Overleg over het MIRT (BO-MIRT). In deze overleggen worden de ruimtelijke en mobiliteitsonderwerpen zoals beschreven in de gebiedsagenda's strategisch besproken. Tevens wordt gekeken naar lopende projecten. Het doel is om financiële en bestuurlijke afspraken concreet te maken en op elkaar af te stemmen (MIRT Overzicht, 2017). Om dit mogelijk te maken worden zoveel mogelijk stakeholders uitgenodigd om deel uit te maken van het overleg. Niet alleen centrale en decentrale bestuurders worden betrokken maar op andere actoren met ruimtelijke portefeuilles als waterschappen en recreatie wordt ook een beroep gedaan. Het bedrijfsleven wordt ook, waar mogelijk, opgenomen in de BO-MIRT. De resultaten van de overleggen worden aan de Tweede Kamer voorgelegd per brief en besproken tijdens het Notaoverleg MIRT (MIRT Overzicht, 2017). Nadat financiële en bestuurlijke afspraken zijn gemaakt en er

consensus is over een op te lossen vraagstuk, kan begonnen worden met het voorbereiden van een MIRT project. Een dergelijk project wordt dan op het operationele niveau uitgevoerd.

4.3 Huidig operationeel beleidsniveau

In deze paragraaf wordt het operationele beleidsniveau besproken van het MJPO en het MIRT. Het kader die opgezet is op het tactische niveau wordt op dit beleidsniveau concreet in projecten uitgewerkt. In dit onderzoek is de gebiedsgerichte aanpak bij deze projecten van belang. Door de uitvoering van formele instituties die op het tactische beleidsniveau zijn vastgesteld worden informele instituties gevormd die in deze paragraaf zijn besproken. Een praktischelement van het MJPO bestaat uit het regelen van beheer en onderhoud. Uit de interviews blijkt dit nog een hoofdpijndossier te zijn waarvoor nog geen concrete oplossingen zijn opgezet. Beheer en onderhoud is daarom in deze paragraaf toegevoegd.

De twee cases die zijn onderzocht in het kader van dit onderzoek zijn voorbeelden van afzonderlijke MJPO- en MIRT projecten die op het operationele beleidsniveau uitgevoerd worden. Het MIRT project A27/A1 Hilversum is een voorbeeld van een operationeel MIRT project waar een MJPO project onderdeel uitmaakt van de werkzaamheden. Het project is daardoor interessant om te zien wat de toegevoegde waarde van het MJPO is bij een MIRT project. Het project is opgenomen in het MJPO kader van deze paragraaf. Het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam is een voorbeeld van een project waar zonder hulp van het MJPO een verkenning uitvoert voor de oplossing van een bereikbaarheidsprobleem. De manier waarop hier met natuur en impliciet ontsnippering omgegaan wordt vormt inzicht in de werkwijze van MIRT projecten zoals deze in de toekomst zonder MJPO functioneren.

4.3.1 MJPO op operationeel beleidsniveau

In deze paragraaf wordt de operationele kant van het MJPO uiteengezet. Eerst worden de resultaten uit de data-analyse behandeld die de gebiedsgerichte kant van het MJPO illustreren. Daarna wordt besproken hoe de informele instituties binnen het MJPO tot meerwaarde leiden, afgaande op de resultaten uit de dataverzameling. Uit de interviews blijkt namelijk dat de samenwerking in het MJPO leidt tot meerwaarde, wat relevant is voor een evaluatie van het MJPO.

Gebiedsgericht

Op het tactische niveau zijn kaders gesteld die onder andere de (institutionele) structuur van het MJPO hebben vastgelegd. Op het operationele beleidsniveau resten dan de concrete projecten die de knelpunten oplossen.

Deze projecten focussen op specifieke locaties waar faunamaatregelen genomen moeten worden. Per definitie komt een dergelijke locatie ten eerste barrièrevormende infrastructuur voor en focust het project zich ten tweede op een gebied waar het Natuurnetwerk Nederland doorheen loopt. Naast deze twee functies zijn er tal van andere ruimtevragende functies op de locatie aanwezig. Hierbij kan gedacht worden aan ruimte om te wonen, werken en te

recreëren. Het blijft van belang om optimale oplossingen te vinden zodat met een faunamaatregel de overige functies van het landschap niet aangetast worden. Op het operationele beleidsniveau is de tijdschaal gericht op het voltooien van een project. Het schaalniveau is daarbij laag en complex, hetgeen betekent dat er samenspraak is met veel partijen om zo tot de beste oplossing te komen. De werkwijze vanuit het MJPO focust op maatregelen die in samenspraak met betrokkenen en omwonenden vanaf het beginstadium van het planproces worden besproken en aan het eind worden gerealiseerd. Door de grote mate van externe integratie en de grote hoeveelheid betrokken partijen kunnen de projecten van het MJPO volgens het model van Heeres et al. (2012) als gebiedsgericht gezien worden (zie figuur 3).

Onder andere een geïnterviewde Senior Adviseur Leefomgeving van RWS is voor diverse MJPO projecten bij informatieavonden aanwezig geweest om omwonenden en andere betrokkenen te informeren over de reden waarom ontsnipperd wordt en op welke specifieke manier dat het beste kan. Hierdoor wordt de context van een gebied meer helder en is er minder weerstand door benadeelde actoren doordat ze vroeg in het planproces erbij worden betrokken (zie ook Arts, 2010). Door zulke gesprekken kunnen de overwegingen en belangen van de actoren duidelijker worden, waardoor strategische integratie optreedt (zie paragraaf 2.6.2). Als deze belangen eenmaal bekend zijn kan er onderhandeld worden over de beste gebiedsgerichte oplossing. Zoals de Senior Adviseur Leefomgeving van RWS het noemt: “[...] dat betekent dus dat je dus met alle stakeholders en belanghebbenden overlegt en kijkt wat je samen kunt doen als je een rijksweg ergens ontsnippert [...]”.

Het Natuurnetwerk Nederland is een geheel van gebieden en corridors, waardoor knelpunten met elkaar in verbinding staan en hierdoor afstemming vereisen. Een gebiedsgerichte aanpak helpt om hier meer integraal oplossing voor te vinden. “[...] aan het einde van het ecoduct ligt een provinciale weg [...] ja dan heb je hier wel iets gedaan maar die beesten hebben verderop een probleem, dat betekent dus dat je met elkaar gaat afspreken wat je in een gebied gaat doen [...]” - Senior Adviseur Leefomgeving van RWS

Naast op zichzelf staande MJPO projecten wordt ook geprobeerd om dergelijke projecten zoveel mogelijk samen met andere projecten samen te laten vallen. De programmatische aanpak van het MJPO werkt hier ook door, tijdens de planning kan geschoven worden met de realisatie van een project om het zo samen te laten vallen met andere projecten. Zo kan er werk met werk gemaakt worden en kan ontsnippering integraler meegenomen worden binnen een gebiedsgericht project. Een voorbeeld hiervan is het project MIRT Planuitwerking A27/A1 Hilversum die verderop in de paragraaf besproken wordt.

“Kijken wat je samen kunt doen als je een rijksweg ergens ontsnippert.”

Vooralsnog lijkt het erop dat het MJPO uitkomt met het budget en dat er niet extra geld naar het programma hoeft om de laatste knelpunten die op te lossen zijn te realiseren. Uit de interviews komt naar voren dat dit onder andere te danken is aan de gebiedsgerichte aanpak van het MJPO, waarbij gepoogd wordt om zoveel mogelijk knelpunten op te lossen door ze bij een gebiedsgericht overkoepelend project op te nemen. Door de maatregelen deels te laten betalen door een budget wat gereserveerd is voor het gebiedsgerichte project, hoeft er vanuit

het MJPO minder betaald te worden en is er meer ruimte voor het programma om met geld uit te komen. De oud coördinator MJPO zegt hierover: *“Diverse knelpunten die betaald moesten worden vanuit het MJPO bleken ook verplicht te zijn vanuit een reconstructie die bepaalde dat ze het toch wel moesten doen en daardoor kon je van beide potten iets nemen.”* Tegenwoordig moeten projecten namelijk bij wet rekening houden met aantasting van de natuur –waaronder ontsnippering- bij infrastructuurprojecten. Hierdoor komt het voor actoren bij dergelijke projecten ook van pas als er een apart programma met coördinatie, kennis en budget de taak op zich neemt om aan de natuurvoorwaarden te voldoen.

Informele instituties

De operationele uitvoering van het MJPO vindt plaats door een gecoördineerd team die nauwe contacten onderhouden met verschillende betrokken instanties. De informele instituties zoals de organisatiestructuur en de bijeenkomsten tussen deze actoren is besproken in de tactische paragraaf. Uit de interviews is gebleken dat deze instituties een belangrijke factor zijn in de effectiviteit van het MJPO. Aan het eind van deze paragraaf wordt de eerste case van dit onderzoek behandeld.

1. Ten eerste is de coördinatie van belang om samenwerking tussen actoren mogelijk te maken. De oud-coördinator van het MJPO was goed op de hoogte van de organisatie van Rijkswaterstaat en van natuurbeschermingskringen: *“Je kan ook eens iemand aanspreken buiten de reguliere lijnen van officiële overleggen”*. De coördinatie is een verbindende factor en kan lijnen tussen actoren leggen waardoor zij onderling kennis kunnen uitwisselen.
2. Ten tweede kan door deze kennisuitwisseling sociaal kapitaal ontstaan. Actoren komen samen in een netwerk en kunnen hun kennis uitwisselen en bundelen zodat er meerwaarde ontstaat. Het bestaan van een dergelijk netwerk die opereert onder het MJPO wordt door alle geïnterviewden bevestigd.
3. Ten derde kan de vergaarde kennis naar andere beleidsgebieden vloeien. Deze *knowledge spillovers* worden duidelijk uit de interviews. De oud-coördinator van het MJPO vindt niet alleen de opgeloste knelpunten een succesverhaal van het MJPO, maar ook de knowlegde spillover van de kennis: *“[...] ook dat er gewoon een soort vlek omheen gekomen is. Dat gewoon andere overheden hun deel zijn gaan oppakken. Dat is niet omdat het MJPO er is maar het is wel de wisselwerking op dat gebied.”* Volgens hem geldt dit niet alleen voor overheden die met het MJPO gewerkt hebben maar ook andere partijen: *“[...] ik heb ook bij diverse civielen gemerkt dat die ook automatisch die hele wijze van werken gingen opnemen”*. De Senior-Adviseur Leefomgeving van Rijkswaterstaat bevestigt dit en wijst op een verbetering van de samenwerking met waterschappen als gevolg van het netwerk van het MJPO: *“[...] het is ook een soort vliegwieleffect”*. Ook de leidraad Faunavoorzieningen (zie bijlage I:J) die onder het MJPO is uitgebracht heeft geleid tot versterkte aandacht in andere kennisgebieden en in het buitenland voor effectieve faunapassages waardoor spillover optreedt. De oud-coördinator van het MJPO ziet dat de kennis uit de leidraad gebruikt wordt in andere delen van de wereld om te ontsnipperen: *“[...] hij wordt veel gebruikt er komen ook vanuit Amerika gewoon allemaal voorbeelden [...]”*. In Nederland wordt de leidraad door verschillende

instanties gebruikt als een handleiding: *“Als naslagwerk vinden we het nog steeds heel belangrijk [...]”* - Senior Eco-Engineer van Rijkswaterstaat.

Uit de interviews blijkt wel dat de onderlinge kennisuitwisseling binnen het MJPO netwerk in sterke mate afhangt van het soort persoon. De mate van motivatie van een actor en de portefeuille die een persoon bij een organisatie heeft, bepaalt in grote mate de bereidheid van de actor om zich in te zetten voor een bijdrage aan het MJPO. *“[...] de ene provincie is meer betrokken dan de ander. Dat is persoonsafhankelijk [...]”*. - coördinator MJPO. Daarbij is de wijze waarop communicatie binnen de samenwerking plaatsvindt volgens de oud-coördinator van het MJPO van belang in het tot stand komen van effectieve samenwerking: *“Hoe pak je een telefoontje [...] hoe schrijf je je email is dat zo van gij zult of hey zullen we dit, ja das een toon he!”*.

Beheer en onderhoud

Onder het MJPO is door het coördinatiepunt aandacht gegeven aan de beheer en onderhoudstermijn van faunavoorzieningen. De aanleg van een voorziening, waar het MJPO vooral voor bedoeld was, is maar een deel van de doeltreffendheid van een passage. *“Als je gaat kijken naar de totale levensduur dan is de aanlegfase maar peanuts in vergelijking met de beheer en onderhoudsfase.”* - Coördinator MJPO. Beheer en onderhoud is een moeilijk onderwerp, want de instanties die zich inspannen met beheer en onderhoud krijgen niet de erkenning van het realiseren van een bouwwerk. Daarbij vereist het veel praktische kennis over op welke manier het beheer en onderhoud uitgevoerd moet worden.

Nadat een MJPO faunapassage opgeleverd is, wordt het functioneren van de passage getoetst aan de hand van de eisen die door de klant zijn opgesteld (Klant Eisen Specificatie). Gekeken wordt of het beschreven doel is gehaald. Hierbij wordt de opgestelde nulmeting aan het begin van het project vergeleken met de situatie na oplevering. Voordat deze vergelijking zinvol plaats kan vinden moet er een zekere periode overheen gaan om de doelsoorten te laten wennen aan de passage en verandering in populaties meetbaar te maken.

Om te verzekeren dat het eerder gestelde doel behaald blijft worden en de passage succesvol te laten blijven, moet een monitoring plan opgesteld worden. Hierin worden faunaslachtoffers bijgehouden, passages geteld en de toename in levensvatbaarheid van populaties gemeten, om zo de effectiviteit van de faunavoorziening te blijven toetsen. Vanuit het MJPO vindt er na het oplossen van een knelpunt geen monitoring en coördinatie plaats om na te gaan of geplaatste faunapassages door de beheerder adequaat onderhouden worden. In paragraaf 5.3 wordt dieper opgegaan op beheer en onderhoud.

“De aanlegfase is maar peanuts in vergelijking met de beheer en onderhoudsfase.”

Case I: MIRT Planuitwerking A27/A1 Hilversum

Deze paragraaf beschrijft de resultaten uit de dataverzameling die te maken hebben met het MIRT project A27/A1 Hilversum. Deze case is interessant omdat de werking van het MJPO binnen een MIRT project kan worden weergegeven. Om deze reden is het MIRT project ook ingedeeld in het operationele resultatenkader van het MJPO. De case vormt een voorbeeld

hoe er omgegaan wordt met ontsnippering in een gebiedsgerichte aanpak, waarbij er binnen het MIRT project sprake is van een MJPO knelpunt.

Beschrijving MIRT project

Hilversum ligt in een regio waar veel belangrijke infrastructuurlijnen schakels vormen tussen de belangrijkste steden van Nederland. Door verkeersgroei en stedelijke ontwikkeling is er een bereikbaarheidsprobleem ontstaan en de verwachting is dat deze problemen in de toekomst verergeren (Ministerie van IenM, RWS, 2014). In 2009 is daarom in de BO-MIRT afgesproken om de A27 te verbreden tussen de aansluiting Utrecht Noord en knooppunt Eemnes. Naast een nieuwe rijstrook aan beide rijrichtingen moet het ook mogelijk worden om in de toekomst ruimte te hebben voor extra rijstroken en een HOV busbaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Ook de A1 wordt verbreed van 2x2 naar 2x4 rijstroken. In 2014 is het Tracébesluit vastgesteld en in 2016 gegund. Het totale budget bedraagt €349 miljoen. Naast infrastructurele maatregelen is er ook aandacht voor ecologie, recreatie en landschap in het plangebied.

In het gebied ligt het MJPO knelpunt NH16 Groene Schakel (Zie het groene kader). Het knelpunt bestaat uit de A27 die het spoor van Utrecht naar Hilversum kruist, waarbij doelsoorten gehinderd worden die kruisen tussen de Utrechtse heuvelrug en het Gooi. Hierbij worden twee faunapassages aangebracht die een ecologische corridor moeten vormen door Monnikenberg. De Natuurbrug Anna's Hoeve gaat over het spoor, de verlengde ontsluitingsweg en de aan te leggen HOV lijn (Goois Natuurreservaat, 2015). Ook wordt de faunatunnel Monnikenberg gerealiseerd die onder de A27 door gaat. Deze wordt tegelijkertijd met de verbreding uitgevoerd.

NH 16 - Groene Schakel

Locatie: A27, spoor Utrecht - Hilversum, Weg over Anna's Hoeve

Soort gebied: Bos- en heidebiotopen, vennen

Natuurgebieden: Laarder Waschmeer, Anna's Hoeve, bossen De Vuursche

Doelsoorten: Ree, Das, Boommarter, Levendbarende hagedis, Zandhagedis, Heideblauwtje, Heivlinder, Veldkrekkel, Loopkever- en Mierensoorten

Barrière: A27, spoor Utrecht-Hilversum, te realiseren Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV)

Maatregel(en): Ecocorridor (grote faunatunnel), ecodeuct over het spoor Utrecht - Hilversum

Samenwerking met: Rijkswaterstaat, ProRail, provincie Noord-Holland, gemeente Hilversum, Goois Natuurreservaat

Planning: 2016-2018

Bron: (MJPO, 2017)

Uit de tracéwet blijkt er naast de MJPO faunapassages op de volgende manier rekening gehouden met natuur (Ministerie van IenM, RWS, 2014): De boskap in het gebied en het verlies aan NNN ruimte wordt gecompenseerd. De mitigatie van natuur bestaat uit het verlengen van dassentunnels en de MJPO maatregelen. Tevens wordt tijdens de realisatie rekening gehouden met ecologie om de plaatselijke ecologie zo weinig mogelijk te verstoren.

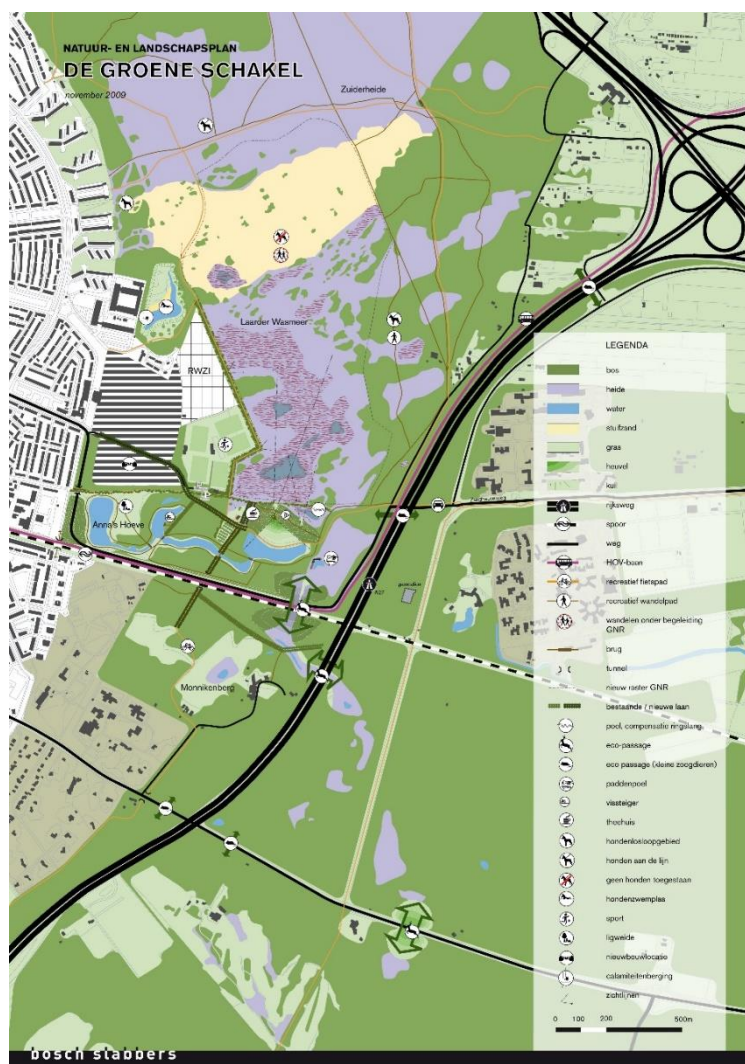
Resultaten uit de dataverzameling

De geïnterviewden die te maken hebben met het MIRT project A27/A1 zijn van mening dat er voldoende rekening gehouden wordt met natuur in het project. In tegenstelling tot de andere case MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam wordt natuur als een volwaardig element meegenomen. Dit komt omdat het project een lager en een meer concreet schaalniveau kent dan het MIRT Onderzoek, waardoor natuurmaatregelen makkelijker te onderzoeken zijn en makkelijker concrete oplossingen gevonden kunnen worden. Daarnaast is er een formele institutionele noodzaak om aan natuur te werken. Zo moeten in het kader van compensatie en mitigatie verscheidene natuurwetten gevolgd worden die vereisen dat er voldoende rekening met natuur gehouden wordt. Hierin is de milieueffectrapportage (m.e.r.) van belang, waarin alle ecologische aspecten die beïnvloed worden door het project geanalyseerd worden en maatregelen in het project meegenomen worden. *“Als we een nieuw stukje weg aanleggen [...], daar zitten dus tunneltjes in daar moet een ecoduct in en die kosten zitten helemaal in de aanleg van dat nieuwe werk, geen MJPO”* - Senior Adviseur Leefomgeving, RWS.

Door de wettelijke basis om natuur integraal op te nemen in het project is er volgens de interviews niet meer aandacht voor natuur omdat het MJPO bij het project betrokken is. Wel

heeft het MJPO geholpen om oplossingen aan te dragen die ook helpen om aan de natuurwetgeving te voldoen. Zo heeft het MJPO de noodzaak laten zien dat er een ecologisch knelpunt opgelost moet worden op die locatie, en daarbij ontsnippering als een van de compenserende en mitigerende oplossingen gepropageerd. *“Waar het samenliep het MER-plichtig project waar ook een MJPO maatregel bij was daar hebben we wel gemerkt dat doordat het MJPO er was, er daar ook meer aandacht voor was.”* - Oud-coördinator MJPO.

Naast het aantonen van de noodzaak heeft het MJPO ook budget beschikbaar gesteld om het knelpunt op te lossen tegelijkertijd met het MIRT project. Hierdoor kunnen de kosten van het



Figuur 13: Weergave van het plan De Groene Schakel (Vriendenvanhetgooi.nl, 2014).

ontsnippen gedeeld worden door het MJPO en door budget voor de infrastructuurmaatregel. Omdat infrastructuurprojecten grote budgetten hebben zijn ontsnipperingsmaatregelen relatief goedkoop en kunnen deze daarom relatief makkelijk in een project meegenomen worden. “[...] als we maatregelen voor natuur willen nemen, ja afgezien als het een heel ecoduct moet zijn, maar meestal gaat dat niet echt ergens over [qua budget, red].” - Senior Eco-Engineer van Rijkswaterstaat.

De oud-coördinator van het MJPO denkt dat het oplossen van MJPO knelpunten in combinatie met andere projecten heeft geholpen om uit te komen met het MJPO budget: *“Diverse knelpunten die betaald moesten worden vanuit het MJPO bleken ook verplicht te zijn vanuit een reconstructie die bepaalde dat ze het toch wel moesten doen en daardoor kon je van beide potten iets nemen.”*

Doordat de budgetten gecombineerd werden en doordat ontsnipperingsmaatregelen relatief goedkoop zijn was het volgens een Senior Eco-Engineer van Rijkswaterstaat in het MIRT project mogelijk om ontsnipperingsmaatregelen te treffen die veel duurder en effectiever zijn dan de maatregelen die waren gerealiseerd als alleen het MJPO budget zelf was gebruikt. *“In het MJPO daar is gewoon voor de minimale variant budget”.*

“Misschien wordt er eerder teveel ontsnipperd dan te weinig.” Een extra reden om de voorkeur te geven aan ontsnippering door middel van een gedeeld budget komt door de aanbesteding van

marktpartijen. Doordat marktpartijen zich inspannen om een aanbesteding gegund te krijgen zijn zij meer bereid om extra maatregelen te treffen die de aanbesteder kan waarderen. Deze maatregelen kunnen ook ontsnipperingsmaatregelen zijn. *“Door de markt uit te dagen om er meer van te maken is het nu gelukt om een veel grotere tunnel aan te leggen”* - Senior Eco-Engineer van Rijkswaterstaat. In het geval van de A27/A1 heeft Rijkswaterstaat wensen uitgesproken waaronder extra ontsnippering voor dassen en boommarters. De gegadigden hebben hierop ecologische analyses uitgevoerd en diverse extra maatregelen gepresenteerd. Na beoordeling is het project gegund aan de aannemer die zeven extra dassentunnels en twee boomarter portalen in het plan had verwerkt. Daarnaast is het ecoduct groter gemaakt zodat de effectiviteit groter is dan de MJPO specificaties. *“Wat de opdrachtnemer daar heeft aangeboden is om die niet 30 meter maar 40m dus 10m breder en niet 4 m hoog maar 5 m hoog waardoor je een grote robuustere verbinding krijgt waar zelfs in de toekomst edelherten gebruik van zouden kunnen maken.”* - Senior Eco-Engineer van Rijkswaterstaat. Als alleen het MJPO dit knelpunt had aangepast waren de ontsnipperingsmaatregelen lang niet zo extensief geweest.

Volgens de Senior Eco-Engineer van Rijkswaterstaat is er momenteel veel aandacht voor ontsnippering en worden soms maatregelen getroffen die niet zo effectief zijn als gedacht. *“Misschien wordt er eerder teveel ontsnipperd dan te weinig.”* Doordat deze maatregelen wel als compenserend en mitigerend worden gezien is er kans dat er niet effectief wordt ontsnipperd maar op papier wel de maatregelen uitgevoerd worden. Hier liggen voor het kennisnetwerk van het MJPO kansen om de meest efficiënte manier van ontsnippen uit te dragen. In het MIRT project A27/A1 is er in het plangebied netto meer natuur bijgekomen dan verloren door extra faunapassages, compensatie en mitigatie van natuur.

4.3.2 MIRT op operationeel beleidsniveau

In deze paragraaf worden de resultaten behandeld die laten zien hoe het MIRT op operationeel niveau werkt. Het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam is als een tweede case toegevoegd om zo ervaringen uit de praktijk mee te nemen in het onderzoek.

Gebiedsgerichte aanpak

Een belangrijk element van het MIRT op het operationele beleidsniveau kan gevonden worden in de gebiedsgerichtheid van het MIRT. De laatste jaren wordt door het Rijk fors ingezet om het MIRT meer gebiedsgericht te maken. Dit heeft geleid tot diverse opwaarderingen van het MIRT. Zo is het Rijk-regio programma Vernieuwing MIRT gestart om met een bredere blik naar infrastructuuropgaven te kijken. De Nieuwe Werkwijze MIRT (zie bijlage I:G) bouwt hierop voort met een focus op integrale oplossingen door synergie te creëren met andere opgaven (Rijksoverheid, 2017). De trend om meer gebiedsgericht te werken zal zich in de toekomst voortzetten. Een voorbeeld van een MIRT project waar geprobeerd is om gebiedsgericht te werk te gaan is het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam.

Informele instituties

Qua budget, aantal projecten en rijkwijdte is het MIRT een veel groter programma dan het MJPO en is ook op meer verschillende beleidsterreinen aanwezig. Hierdoor is de kern mensen die in een kennisnetwerk herhaaldelijk bijeenkomt minder vast dan bij het MJPO. Door de grote verschillen tussen de programma's en de scope van dit onderzoek zijn de informele instituties in afzonderlijke MIRT projecten minder relevant. In de eerste case A27/A1 is een praktijkvoorbeeld zichtbaar van de informele institutionele positie van natuur ten opzichte van de betrokken actoren.

Beheer en onderhoud

Het onderhoud van gerealiseerde infrastructuurwerken is belangrijk om de effectiviteit en veiligheid van de het werk te waarborgen. Bij verschillende partijen die betrokken zijn bij MIRT projecten bestaan richtlijnen en handleidingen om onderhoud te plegen aan ecologische infrastructuur. Rijkswaterstaat heeft bijvoorbeeld de 'Leidraad beheer groenvoorzieningen' (Keizer, et al., 2013, in Wansink, et al., 2013). Voor verschillende soorten faunapassages bestaan logischerwijs verschillende onderhoudshandelingen. De voorzieningen dienen regelmatig geïnspecteerd te worden om technische functionaliteit te waarborgen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de uitvoerder. Uit de interviews blijkt dat faunapassages tegenwoordig adequaat aangelegd worden waardoor er minder onderhoud hoeft te worden gepleegd. *“Bij nieuwe projecten wordt het goed meegenomen omdat het goed aangelegd wordt”* - Senior Eco-Engineer, RWS. Wel blijkt uit een praktijkvoorbeeld dat de aanleg ook tegenwoordig niet optimaal is. In figuur 14 is een afrastering te zien als onderdeel van de faunapassage NH 02 bij knooppunt Muiderberg. In het kader van het MIRT project A1/A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere is hier een nieuwe afrastering geplaatst. Deze afrastering is echter erg vatbaar voor druk van de grond en de verwachting van een expert ter plaatse is dat binnen een aantal jaar het materiaal zal scheuren en zo de kosten van beheer en onderhoud vergroot worden. Dit voorbeeld toont aan dat kennis over te gebruiken materialen nog steeds niet optimaal is en hierdoor beheer en onderhoud erg relevant blijft.



Figuur 14: Afrastering in nieuwe faunapassage (Eigen foto).

Case II: MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam

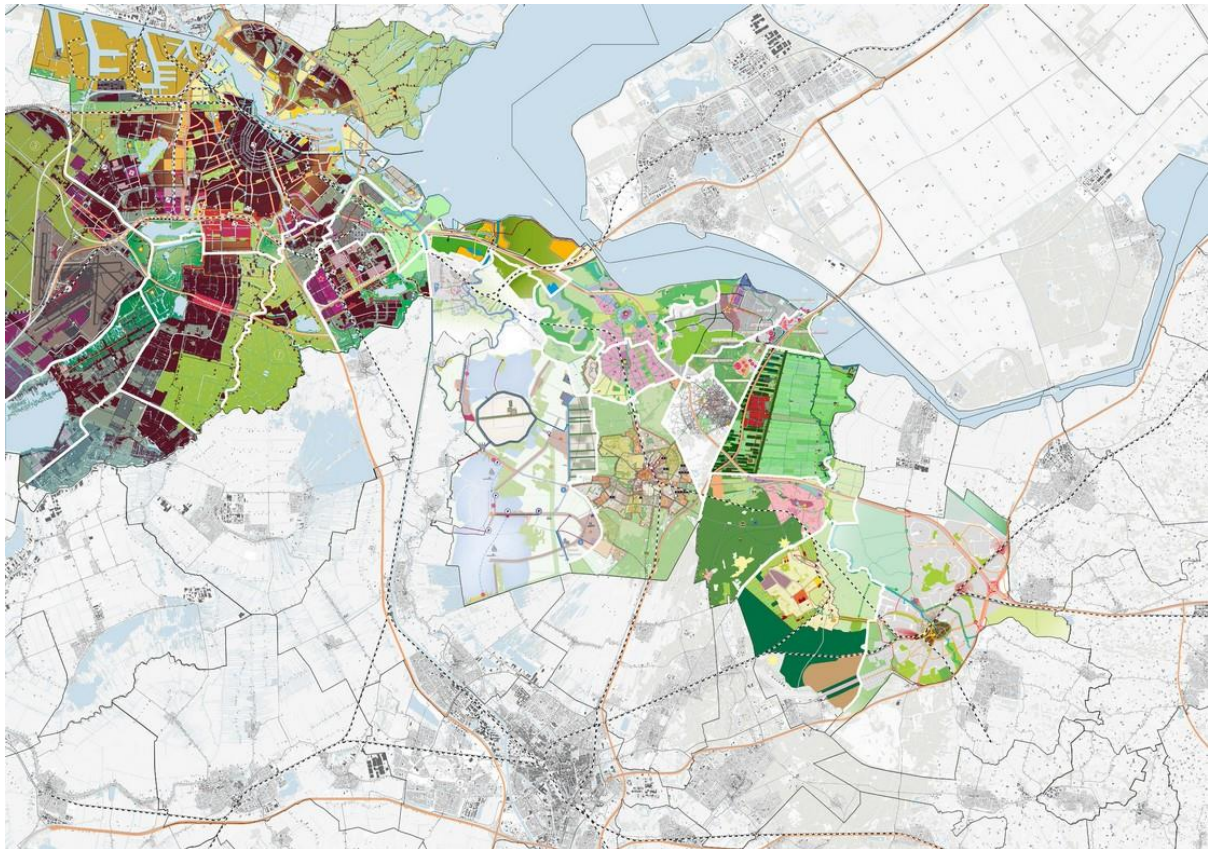
In deze paragraaf wordt de tweede case van dit onderzoek behandeld. Het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam is een vormvrij MIRT Onderzoek waarin gepoogd wordt een eerste stap te zetten richting een eventueel MIRT proces. Het MIRT Onderzoek is interessant voor dit onderzoek omdat de case een voorbeeld is van een MIRT proces in een natuurrijke regio waar het MJPO geen deel van uitmaakt. Zo kan de case dienen als voorbeeld voor een toekomstig MIRT project waar ontsnippering integraal meegenomen wordt. Eerst wordt de case inhoudelijk besproken, waarna de resultaten uit de interviews worden behandeld.

Over het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam

Onder andere uit een Nationale Mobiliteits- en Capaciteitsanalyse (NMCA) die is uitgevoerd in het gebied tussen Amsterdam, Utrecht en Amersfoort, is gebleken dat er de komende jaren een bereikbaarheidsknelpunt ontstaat. Dit knelpunt wordt vooral in het gebied rond de A1 verwacht. Naast de aanwezigheid van provincie Noord-Holland, Flevoland, en Utrecht, werken gemeenten ook samen in samenwerkingsverbanden zoals de Gooi- en Vechtstreek en regio Amersfoort. Het focusgebied van het MIRT Onderzoek bestaat uit bosrijk gebied en door de nabije Randstad en de dichte bebouwing zijn er veel doorsnijdingen van natuur aanwezig. In het gebied is hierdoor sprake van verschillende inmiddels gerealiseerde MJPO maatregelen. Het MIRT Onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de zienswijzen die in het Meer Bereiken MIRT programma zijn bepleit.

MIRT Meer Bereiken

Door de toenemende mobiliteitsvraag in de toekomst bepleit het MIRT programma Meer Bereiken om mobiliteit breder en meer integraal te zien. Er moet een gebiedsgerichte benadering tot stand komen waarbij er maatwerk en gelijkwaardige samenwerking plaatsvindt. De uitwerkingen van het Meer Bereiken programma worden tot uiting gebracht in de brede MIRT Onderzoeken waarvan het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam er een is.



Figuur 15: Het doelgebied van het Mirt Onderzoek Oostkant Amsterdam (Rijksoverheid, 2017).

Als gevolg van de uitvoering van het Meer Bereiken programma wordt in het MIRT Onderzoek de bereikbaarheid aangepakt door niet alleen naar bereikbaarheid an sich te kijken maar ook naar andere factoren in het gebied zoals ruimtelijke en economische opgaven. De verschillende factoren worden vergeleken met elkaar en gewogen. Daarna worden diverse oplossingen uiteengezet die ieder een positieve invloed hebben op de bereikbaarheid. Deze worden maatregelpakketten genoemd en worden aan de bestuurders en andere actoren voorgelegd en becijferd qua haalbaarheid en effectiviteit. Zo is de opwaardering van de A1 een voorbeeld van een maatregelpakket waarbij gefocust wordt op de lijninfrastructuur. Het maatregelpakket waarbij een verschuiving van te bouwen woningen optreedt van Almere naar Amsterdam richt zich veel meer op een vermindering van mobiliteit waardoor er minder forensenverkeer over de A1 hoeft. De bestuurders kiezen uit de vier maatregelpakketten een favoriet, waarna beslist moet worden of in de toekomst dit maatregelpakket gerealiseerd gaat worden. In deze maatregelpakketten is natuur en natuurcompensatie genoemd als een factor om rekening mee te houden. Omdat ontsnippering een van de onderdelen is van natuur in het algemeen is er door het globale karakter van het onderzoek niet expliciet aandacht voor ontsnippering.

Resultaten uit de interviews:

Het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam is als een case gebruikt om nader te onderzoeken op welke manier ontsnippering –en natuur als geheel- ingepast wordt in het onderzoek. Hieronder is daarom een opsomming gemaakt van resultaten uit de data-analyse die illustreren hoe natuur meegenomen wordt in het MIRT Onderzoek.

Gebiedsgerichtheid van het MIRT Onderzoek

Door coördinatie van boven en de vormvrije opzet van het MIRT Onderzoek is het mogelijk om het onderzoek gebiedsgericht en integraal uit te voeren. Een van de speerpunten van het MIRT Onderzoek is geweest om met een frisse blik naar het gebied te kijken in plaats van te beginnen met een focus op een opwaardering van de A1. Door deze scope is het MIRT Onderzoek veel gebiedsgerichter geworden waardoor er in theorie meer ruimte is voor (natuur)organisaties om aan te sluiten en actief mee te denken aan oplossingen. Door de gebiedsgerichte insteek is het makkelijker om ontsnipperingspartijen te laten participeren zodat de maatregelpakketten tot stand komen met consult van dergelijke partijen. Vanuit het MIRT Onderzoek worden de maatregelpakketten getoetst door ze aan bestuurders en belangenorganisaties voor te leggen. Natuur is hier een van de onderdelen van waar het projectteam kanttekeningen over wil verzamelen. De mogelijkheid hiertoe wordt onder andere geboden in bijeenkomsten waar groepen worden gevormd en de implicaties van de maatregelpakketten wordt besproken.

Ondanks de focus op een breed integraal onderzoek komt uit de interviews wel nuance naar voren. Het MIRT Onderzoek is geïnitieerd vanuit een noodzaak voor een bereikbaarheidsoplossing, die met behulp van een gebiedsgerichte aanpak gevonden kan worden. Echter wordt verder in het proces de bereikbaarheid meer en meer als mainfocus gezien, waardoor het gebiedsgerichte vermindert. *“Nu vragen partijen aan ons: hey hoe kan het dat er vooral wordt gefocust op bereikbaarheid?”* - Programmamanager Fysiek Domein - Regio Gooi & Vechtstreek. De programmacoördinator Ruimte en Mobiliteit van de Regio Gooi & Vechtstreek heeft niet het idee dat natuur een volwaardige plek in het MIRT Onderzoek heeft: *“We moeten oppassen dat niet landschap straks in het kader van meekoppelkansen is van we zetten een paar boompjes langs de weg zegmaar.”*

Uit de interviews komt naar voren dat naast de focus op een verbetering van de bereikbaarheid een financiële reden meespeelt die invloed heeft op de gebiedsgerichtheid van het MIRT Onderzoek. Inpassingen die vanuit het MIRT worden genomen worden uit het infrastructuurfonds betaald. Bij extra economische- en landschapsprojecten die niet een directe verbetering voor de bereikbaarheid vormen kan een financiering moeilijker vastgelegd worden. De programmacoördinator Ruimte en Mobiliteit van de Regio Gooi & Vechtstreek is hierdoor bang dat bij de bestuurlijke overleggen de deelnemers hierdoor beïnvloed worden en denken: *“[...] uiteindelijk moet er een infrastructuurmaatregel komen anders krijgen we gewoon geen geld.”* Natuur is moeilijk in economische waarden uit te drukken en de baten van natuur zijn moeilijk te meten, waardoor de kans bestaat dat binnen het MIRT Onderzoek natuur een ondergeschikte rol toebedeeld krijgt. *“[...] Is het straks BO-MIRT is dan is het zo van ja het gaat niet over infra dus dat gaan we in ieder geval niet doen”* - Programmacoördinator Ruimte en Mobiliteit van de Regio Gooi & Vechtstreek.

“Focus maar op bereikbaarheid want dit vliegt alle kanten op.”

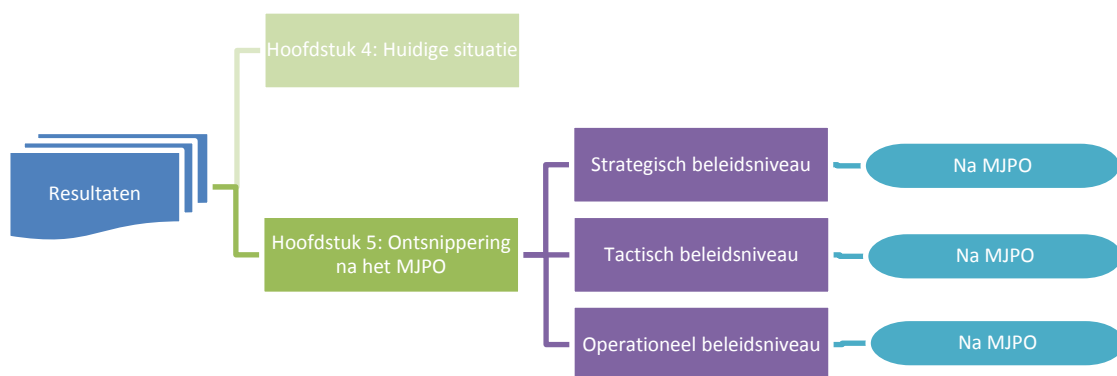
De programmamanager Fysiek Domein van de regio Regio Gooi & Vechtstreek heeft ook de indruk dat (natuur)organisaties afhaken om betrokken te zijn bij het MIRT Onderzoek door de impliciete focus op infrastructuur. Degenen van lagere overheden die met ecologische

opgaven bemoeid zijn die los staan van bereikbaarheid voelen minder noodzaak om betrokken te zijn omdat ze denken een andere portefeuille te hebben. Hogere overheden en regio's zoals de Regio Gooi & Vechtstreek kijken wel meer integraal naar gebieden en hebben het gevoel dat ze natuur en landschap voortdurend moeten blijven bewaken. Als ze dat niet doen heeft het MIRT Onderzoek de neiging om natuur en landschap niet integraal mee te nemen. *"In het begin zijn ze wel echt heel erg uitgegaan van die brede aanpak -zorg voor die integraliteit- maar vanuit het bestuur van de provincie is gezegd: Nou focus maar op bereikbaarheid want dit vliegt alle kanten op."*

Uit de interviews blijkt dat men er positief tegenover staat dat het toekomstige bereikbaarheidsprobleem aangepakt wordt in een MIRT Onderzoek. Door het onderzoek door het Rijk te laten plaatsvinden kan het gebied vanuit een strategisch niveau onderzocht worden. Door invloeden van andere regio's en het nationale karakter van de A1 autosnelweg is coördinatie vanuit het Rijk een voordeel. Kleinere instanties zoals gemeenten hebben meer moeite om een strategisch plan voor de regio vast te leggen. Zoals de programmamanager Fysiek Domein van de Regio Gooi & Vechtstreek opmerkt: *"[...] omdat dat ons ook een beetje de pet te boven gaat omdat het over periodes van twintig dertig jaar gaat dus voor de toekomst van de regio heel belangrijk maar je kunt op de korte termijn heel weinig zien qua concreet resultaat"*. Gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten zoals de Regio Gooi & Vechtstreek zijn meer gericht op lokale initiatieven die een kortere looptijd hebben en waar binnen een relatief korte tijd concrete resultaten te presenteren zijn. Dit is in het strategisch georiënteerde MIRT Onderzoek minder het geval waardoor betrokken partijen zich soms verliezen in de voortgang van het onderzoek. *"Partijen zitten er soms wel mee in hun maag van wanneer is iets duidelijk wanneer gaan we er iets mee doen"*. De programmamanager is ook van mening dat dit ervoor zorgt dat sommige partijen minder actief participeren in het MIRT Onderzoek: *"[...] en dat beïnvloedt ook hoe men betrokken men ook ambtelijk kan zijn"*. Dit kan gevolgen hebben voor partijen die betrokken zijn in het ontsnipperingsproces en gewend zijn op een lager schaalniveau te participeren.

5. Ontsnippering na MJPO

Het voorgaande hoofdstuk was gericht op de huidige stand van zaken omtrent het MIRT en het MJPO. Hoofdstuk 5 focust op de toekomstige situatie waarin er geen MJPO meer bestaat en ontsnipperen opgenomen moet worden door RWS, de provincie of integraal in een MIRT project. De indeling van het hoofdstuk vindt overeenkomstig met hoofdstuk 4 plaats aan de hand van het opgestelde conceptueel model. Eerst wordt ontsnippering onder het MIRT op het strategische beleidsniveau besproken. Hierna komen achtereenvolgens het tactische en het operationele beleidsniveau aan bod.



Figuur 16: Structuur van hoofdstuk 5 (Eigen bewerking).

5.1 Ontsnippering op strategisch niveau

In de strategische beleidsniveau paragraaf van hoofdstuk 4 is vooral een focus gelegd op de strategische beleidsstukken van de overheid, waarin de globale lijnen op het hoogste schaalniveau uitgezet worden waar de MIRT projecten concrete uitwerkingen van zijn. In de toekomst zullen dergelijke stukken blijven bestaan en aangepast worden aan de nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen. De Omgevingswet zal in 2021 zijn intrede doen en in 2019 wordt de NOVI van kracht (Rijksoverheid, 2018), hetgeen laat zien dat de overheid actief nadenkt over nieuwe strategische initiatieven.

Het MJPO loopt af in 2018, waardoor gesprekken over de lange termijn bij ontsnippering niet gaan over strategische plannen voor het MJPO, maar meer over de vraag wat voor acties gedaan moeten worden na 2018. Vooral de huidige MJPO-coördinator is proactief in het zoeken naar mogelijkheden om delen van het MJPO te behouden. Zo wordt het einde van het MJPO behandeld tijdens BROM-overleggen en tijdens MJPO-dagen. De discussies in dit kader kunnen gezien worden als een discussie op strategisch niveau.

Vanuit de interviews blijkt dat de ondervraagden van mening zijn dat er al genoeg gedaan wordt aan ontsnippering bij nieuwe infrastructuurprojecten. *"[...] we moeten dus eigenlijk vanaf pakweg 2010 bij elk nieuw werk zit dat ingebakken [...], daar zitten dus tunneltjes en een ecoduct in en die kosten, die zitten helemaal in de aanleg van dat nieuwe werk geen MJPO"* – Senior Adviseur Leefomgeving, RWS. Dit betekent dat er niet tijdens de looptijd van het MJPO gezocht hoeft te worden naar een manier om ontsnippering bij individuele projecten mee te nemen. Onder andere in de verplichte m.e.r. (zie bijlage I:K) wordt rekening gehouden met ontsnippering.

Toezicht door het Rijk

Ontsnippering na het MJPO is niet een van de doelstellingen van het programma en hoeft niet gerapporteerd te worden aan het Rijk. Hierdoor is er ook geen druk vanuit het MJPO zelf om met een toekomstperspectief aan de slag te gaan. Men is eerder gefocust op het halen van de opgezette doelstellingen zoals het oplossen van de opgestelde maatregelen. Ook is er in het programma een budget beschikbaar voor afzonderlijke knelpunten, maar is er geen specifiek budget toegeschreven aan het zoeken van een opvolger van het MJPO.

De provincies blijven verantwoordelijk voor het natuurbeleid en dienen de voortgang van de natuurstand door te geven aan het Rijk. Zij zullen ontsnipperingsinitiatieven zelf moeten oppakken onder druk van een hoger schaalniveau. De gereedheid van het Natuurnetwerk Nederland in 2027 zorgt daarbij voor een stimulans voor de provincies om actief met ontsnippering bezig te zijn. *"De noodzaak blijft bestaan dat ziet de provincie ook wel, dat je daar iets moet ontsnipperen."* - Adviseur Natuur & Inpassing, RWS. De noodzaak wordt bij de ene provincie meer gevoeld dan bij de ander (zie de operationele paragraaf in hoofdstuk 4). De provincies tonen wel initiatief om de gezette natuurdoelen te behalen door middel van een vastgesteld Natuurpact (IPO, 2013). Deze verzameling afspraken is door afgevaardigden van de provincies vastgesteld tijdens het Interprovinciaal Overleg (IPO) en zorgt voor een gezamenlijke aanpak van het NNN en andere rijksdoelen die te maken hebben met natuur.

5.2 Ontsnippering op tactisch niveau

In deze paragraaf worden de resultaten uit de dataverzameling besproken die in verband kunnen worden gebracht met het tactische schaalniveau (zie figuur 10). Op dit schaalniveau moet er rekening gehouden worden met de implicaties van het stoppen van de programma-aanpak en de formele instituties van het MJPO.

Programma aanpak

Na 2019 zal het MJPO verdwijnen. Hierbij verdwijnen ook de voordelen die het programma biedt voor een effectieve manier van ontsnippering. In paragraaf 4.2 zijn de kenmerken van het MJPO weergegeven die kenmerkend zijn voor een programma. In deze subparagraaf wordt gekeken wat de consequenties zijn van het verdwijnen van deze kenmerken. Zo zal er niet meer een vastgesteld doel centraal staan die specifiek ontsnippering in behandeling neemt. Als een ontsnipperingsmaatregel binnen een MIRT project wordt uitgevoerd dan bestaat de kans dat de opgedane kennis van dat project ook minder gedeeld wordt binnen ontsnipperingskringen. Dit hangt samen met het verlies van het informele netwerk (zie paragraaf en 4.3 en 5.3). Binnen een MIRT project wordt ontsnippering beschouwd als een van de onderdelen van de ecologie, wat op zijn beurt dikwijls weer een van de nevenonderdelen is van een MIRT opgave. Door deze ruime blik en de grootte van het MIRT is er meer ruimte om ecologie en ontsnippering integraal in te passen en op andere opgaven aan te sluiten. In de case I: MIRT Planuitwerking A27/A1 Hilversum is inpassing van ontsnippering te zien, alhoewel het MJPO wel een geldelijke bijdrage aan dit project heeft geleverd.

De planning van knelpunten en het op elkaar aan laten sluiten van ontsnipperingsmaatregelen was een onderdeel van het MJPO maar zal niet in het MIRT voorkomen. De provincies zouden dit onderdeel evenals de coördinatie op moeten pakken. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor het natuurbeleid en voor de voltooiing van het Natuurnetwerk Nederland in 2027. Onder het MJPO werden knelpunten geanalyseerd en op een *to-do-list* gezet. In de toekomst zullen nieuwe knelpunten door andere partijen aangedragen moeten worden. *“Iemand moet het gaan trekken op een bepaald moment”* - Senior Eco-Engineer van RWS. Dit kan door een ecologische toetsing binnen een (MIRT) project. Ook zijn rollen weggelegd voor lokale instanties. Deze hebben vaak meer contextuele kennis en kunnen bij bijvoorbeeld RWS of overheden aan de bel trekken als zij het gevoel hebben dat er een ecologisch knelpunt aan het ontstaan is. Probleem hierbij is wel de capaciteit van RWS om nieuwe projecten op te zetten. Deze staat onder druk door personeelsbezuiniging en uitbesteding (zie paragraaf 5.3).

In het MIRT is geen speciaal budget meer geprogrammeerd voor ontsnippering. Volgens de Senior Eco-Engineer van RWS maakt het niet uit waar het geld vandaan komt. Hij is van mening dat het geld beschikbaar komt zodra er overeenstemming is dat er actie ondernomen moet worden. *“De provincie moet zien dat er een knelpunt is en wij moeten het ermee eens zijn dat er inderdaad een knelpunt is. [...] Het belangrijkste denk ik is dat je gezamenlijk erover eens moet zijn dat er iets opgelost moet worden.* Dat dat geld dan niet uit een ontsnipperingsprogramma zoals het MJPO komt maakt dan niet uit volgens de Senior Eco-Engineer.

Formele instituties

In de tactische paragraaf in hoofdstuk 4 is de organisatiestructuur van het MJPO beschreven. In 2018 zullen deze structuren samen met het MJPO verdwijnen. Uit de interviews komt naar voren dat deze bijeenkomsten belangrijk zijn om de groei van informele instituties te faciliteren. Betrokkenen moeten een doel en reden hebben om geregeld bij elkaar te komen. Alleen door regelmatig contact te hebben kan een informeel netwerk groeien. De toekomst van deze informele instituties wordt besproken in paragraaf 5.3.

Als er gekozen wordt om een organisatiestructuur van het MJPO te behouden om het kennisnetwerk over aanleg en beheer in stand te houden, dan moet er rekening gehouden worden met drie schaalgroottes waar de structuur onder kan vallen.

1. Ten eerste moet op projectniveau kennis beschikbaar zijn hoe het beste ontsnipperd kan worden. Hier kan kennis uit het MJPO netwerk gebruikt worden om een context afhankelijke oplossing te vinden. Een vervolg van een BROM overleg kan helpen om de kennis uit te wisselen tussen verschillende ontsnipperings projecten, waaronder MIRT projecten.
2. Ten tweede moet er overeenstemming plaatsvinden op een provincieoverschrijdend niveau. De provincies zijn verantwoordelijk voor natuurbeheer en aan zet om het Natuurnetwerk Nederland te realiseren. Door af te stemmen tussen de provincies en betrokken instanties als RWS en ProRail kan ontsnipperingskennis breder gebruikt worden en weten instanties elkaar sneller te vinden. De Senior Adviseur Leefomgeving van RWS zegt hierover: *“De provincies hebben daar baat bij. Wij als RWS ook ProRail ook.”* Daarbij ziet hij graag in elk gebied een medewerker met ecologie as portefeuille: *“In elke regio moet er iemand zijn die het nodige kennis heeft van fauna zo moet het wel zijn.”* Daarbij heeft hij het idee dat er de komende jaren net voldoende medewerkers zijn met een ecologische achtergrond. *“Het is uitgedund maar ik verwacht wel de komende jaren er voldoende kennis blijft.”* Naast een BROM overleg op een meer lokaal niveau kan er ook aandacht aan ontsnippering worden gegeven op een hoger niveau zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO). De focus op onderlinge samenhang tussen de provincies kan helpen om de natuurnetwerken beter op elkaar aan te laten sluiten. Het Natuurpact (IPO, 2013) is daarbij een van de maatregelen waar dergelijke zaken vastgelegd kunnen worden.
3. Ten derde moet er landelijk afstemming zijn over ontsnippering, aangezien het Natuurnetwerk Nederland een landelijk netwerk is die ook een provincieoverschrijdende coördinatie vereist. Het NNN is namelijk onderdeel van een groter Europees Natura 2000 netwerk. Een coördinatiepunt vanuit de overheid die de voortgang van de provincies in de gaten houdt zou daarom een meerwaarde kunnen zijn. De internationale context waar aandacht voor was vanuit het MJPO valt in 2018 ook weg. Een landelijk coördinatiepunt kan zorgen voor een link met buitenlandse ontsnipperingskennis en zo kennis uitwisselen. Ook informatievoorziening op social media en op de website mjpo.nl stopt. Hierdoor bestaat de kans dat het publiek minder

affiniteit met ontsnippering krijgt en weerstand tegen ontsnippering toeneemt. De meningen verschillen over de invloed van de informatievoorziening. *“Als je een filmpje erop zet van nachtelijke waarnemingen van een paar wilde zwijnen die erover gaan dan krijg je nog steeds reacties van nou is dat alles, twee wilde zwijnen...”* - Beleidsmedewerker Bereikbaarheid, Ministerie van IenM. Ontsnippering kan echter gecommuniceerd worden via de diverse MIRT projecten of via provincies die ermee bezig zijn, omdat deze partijen ook belang kunnen hebben om een ‘groener’ imago te krijgen.

5.3 Ontsnippering op operationeel niveau

In deze paragraaf worden de resultaten besproken die ingaan op de operationele situatie na 2018 nadat het MJPO afgelopen is. In deze paragraaf wordt gefocust op de gebiedsgerichte aanpak, de informele instituties en op beheer en onderhoud.

Gebiedsgerichte aanpak

Als het MJPO na 2018 niet meer bestaat, worden sommige knelpunten opgepakt door de provincies en door initiatiefnemers. Bij afzonderlijke projecten zoals MIRT infrastructuurprojecten was het MJPO betrokken als een soort aanjager om het knelpunt wat binnen de scope van het project lag ook aan te passen. Hierbij was het eerdergenoemde budget van het MJPO ook van belang. Dit zal in 2018 met het MJPO verdwijnen en dan zal de specifieke ontsnipperingsfocus van het MJPO niet meer toepasbaar zijn op gebiedsgerichte infrastructuurprojecten. Die focus zal wel opgevangen kunnen worden door m.e.r.-plichtige projecten waaraan diepgaand ecologische onderzoek vooraf gaat en waar ontsnippering inmiddels een van de onderwerpen is die geagendeerd staan.

Informele instituties

De informele instituties die zijn gevormd door de formele instutionele structuur op het tactische schaalniveau is een entiteit op zich en valt niet meteen weg nadat de formele structuur in 2019 ophoudt te bestaan. Echter heeft het gevormde netwerk wel een doel nodig om als netwerk te blijven bestaan anders is er een grote kans dat het uit elkaar valt. Nadat het MJPO is afgelopen vinden twee processen plaats waar kennis van ontsnipperen mee gemoeid is.

Ten eerste worden er nieuwe faunavoorzieningen aangelegd, waaronder in MIRT projecten. Hier is kennis van efficiënt ontsnipperen voor nodig en deze kennis staat onder druk door vergrijzing en uitbesteding van opdrachten bij Rijkswaterstaat en andere overheden. *“Wij hebben ook heel weinig kennis en kunnen wat betreft wegontwerp [...] dat is RWS, was en is nog steeds minimaal ingevuld.”* - Senior Adviseur Leefomgeving, RWS. Nieuwe ecologische knelpunten worden niet meer door het MJPO aangekaart en zullen door initiatiefnemers moeten worden aangedragen. Bij een (MIRT) infrastructuurproject kan dan ontsnippering worden meegenomen. Bij deze en vooral bij op zichzelf staande knelpunten moet RWS en overheden genoeg mankracht en ecologische kennis hebben om deze knelpunten ook aan te pakken. *“[...] daar moet je wel capaciteit voor hebben dat je dat allemaal gaat doen.”* - Senior Eco-Engineer, RWS.

Ten tweede moeten de faunavoorzieningen die zijn aangelegd ook worden onderhouden. Ook hier is kennis nodig voor beheer en onderhoud van faunavoorzieningen. De Leidraad Faunavoorzieningen (zie bijlage I:J) is een belangrijk naslagwerk maar een kennisnetwerk is waardevoller omdat door samenwerking en contact nieuwe kennis kan ontstaan. Beheer en onderhoud wordt op pagina 75 verder besproken.

Uit de interviews blijkt dat de ondervraagden vooral inzitten over drie aspecten die na het MJPO plaatsvinden.

1. Ten eerste is men het eens dat het kennisnetwerk rond het MJPO van grote waarde is en dat de kans groot is dat dit netwerk na 2018 verdwijnt als er geen actie wordt ondernomen. Als deze netwerken verdwijnen dan bestaat de kans dat de vergaarde kennis binnen MJPO kringen vermindert omdat men niet meer op professionele basis bijeenkomt en kennis uitwisselt. *“Als jij geen belang hebt om ergens bij samen te werken ga jij je er ook niet voor interesseren”* – Oud coördinator MJPO. Ook op tactisch beleidsgebied heeft de coördinatie van het MJPO geen bestaansrecht meer omdat het programma is afgelopen en de opgeloste knelpunten niet meer gemonitord hoeven te worden. Daarentegen zijn geïnterviewden wel geïnteresseerd om bepaalde elementen in stand te houden. Het BROM-overleg bestond al voordat het bij het MJPO werd ingelijfd, en wordt gezien als een basis om sporadisch het netwerk weer bij elkaar te laten komen. *“Ik merk ook wel dat er behoefte is bij collega’s om dat op die manier toch te blijven doen.”* – Coördinator MJPO.
2. Ten tweede schenkt men aandacht aan de bijdrage vanuit het MJPO aan onderzoek op de lange termijn naar de effectiviteit van faunavoorzieningen. Deze onderzoeken worden niet rechtstreeks vanuit het MJPO aangestuurd maar het MJPO is wel een schakel in het proces om dergelijke onderzoeken te starten. Deze onderzoeken nemen ook meerdere jaren in beslag en zijn duur om uit te laten voeren. In het kader van een evaluatie van het MJPO is het van belang dat er onderzoek gedaan wordt naar de doeltreffendheid van de gerealiseerde maatregelen. Door dergelijke onderzoeken kunnen dure faunapassages als succesvol of onsuccesvol worden beschouwd. Zoals de MJPO-coördinator het verwoordt: *“In hoeverre is de natuur daar nu echt beter van geworden. [...]daar is bij de start van het programma geen afspraken over gemaakt om dat inzichtelijk te maken, om daar het programma op af te rekenen. Zo van zoveel biodiversiteit moet zoveel procent beter worden. [...] Kijk een uitgebreid monitoringsprogramma is er ook niet geweest.”* Bij een aantal onderzoeken waar het MJPO bij is aangehaakt is vastgesteld dat de voorzieningen gebruikt worden, alleen of de biodiversiteit verbeterd wordt is heel moeilijk te concluderen en vereist uitgebreide langdurige onderzoeken. Hier is binnen de relatief korte looptijd van het MJPO geen tijd meer voor en zal door andere instanties moeten worden opgepikt.
3. Ten derde is er speciale aandacht voor beheer en onderhoud van de faunapassages. Uit de interviews blijkt dat dit nog niet effectief geregeld is en dat de MJPO coördinator wil proberen een integrale oplossing te vinden voor adequaat beheer en onderhoud na het MJPO waarin de effectiviteit van faunapassages gewaarborgd blijft.

Beheer en onderhoud

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven zijn er voordat het MJPO afgelopen is al moeilijkheden met het juiste beheer en onderhoud en nadat het MJPO is afgelopen zullen beherende instanties zoals RWS hier nog steeds moeite mee hebben. Na het MJPO wordt de leidraad niet geüpdatet en hierdoor krijgen beheer en onderhoudsinstanties minder kennis over welke ecologische stappen genomen moeten worden. *“Het is wel cruciaal om nog van elkaar te kunnen leren van hoe organiseer je beheer en onderhoud nou goed.”* – Coördinator MJPO.

Ook monitoring van faunapassages zal in de toekomst een opgave blijven. Voorheen was het MJPO niet een opdrachtgever voor monitoringsonderzoeken, maar was het programma wel betrokken bij onderzoeken om kennis te leveren en resultaten te interpreteren. In de toekomst zal het MJPO niet meer een bijdrage leveren aan dergelijke onderzoeken en moeten deze gedragen worden door andere instanties. *“Want daar zit nog steeds een best wel groot kennis gat”* - Coördinator MJPO. Ook in internationale context is het van belang om kennis over beheer en onderhoud te behouden en effectief uit te voeren. Qua budget heeft het MJPO alleen voor de aanleg van projecten geld beschikbaar gesteld.

Bij ontsnipperingsprojecten die meegenomen worden binnen een MIRT project, zoals de case A27/A1, is beheer en onderhoud anders geregeld. Hier wordt middels een DBFM contract de aannemer verplicht om onder andere de faunapassage te onderhouden. Het voordeel hierbij is dat de aannemer de neiging heeft een kunstwerk duurzamer aan te leggen omdat hij opdraait voor de kosten die duur beheer en onderhoud met zich meebrengt. *“[...] bij de aanleg heeft hij er al rekening mee gehouden dat hij het ook moet onderhouden dus dat gaat op zich nog wel redelijk”* – Senior Eco-Engineer, RWS. De partij die het beheer en onderhoud tot zich neemt moet wel beschikbaarheid hebben tot de kennis om tot effectief beheer en onderhoud te komen. Hier liggen ook kansen om binnen het kennisnetwerk wat behouden moet blijven nog een speciale focus op beheer en onderhoud te realiseren.

“Wat ik bijvoorbeeld gezien heb bij de A74 is dat daar een er stond een raster dat bedoeld was voor amfibieën. En dat is een heel fijnmazig raster want amfibieën hebben jonkies die kunnen heel makkelijk door gaas heen en dat was daar neergezet tijdens de aanleg. Maar op een bepaald moment is tijdens beheer en onderhoud is dat vervangen door kunststofplaten. En op zich snap ik dat wel want als je amfibieën tegen wilt houden dan zijn kunststofplaten misschien nog makkelijker in beheer en onderhoud dan gaas, maar op die specifieke plek was het gaas bedoeld om het water er ook doorheen te laten stromen, dat stond namelijk vlak langs het asfalt en dat water dat stroomt af van het asfalt en dat moet naar die bermsloot toe, en als daar gaas tussenstaat kan dat er gewoon doorheen stromen en als er een kunststofplaat staat, dan wordt het tegengehouden en als het tegengehouden wordt, wat gebeurt er dan? Dan wordt het overspoeld na verloop van tijd en dan spoelt al het sediment spoelt dan weg onder de kunststofplaat en dan kunnen de amfibieën die kunnen dan vervolgens gewoon doodleuk van de ene naar de andere kant. En dat zijn details naja waar een deskundige die kan meteen al zeggen als een opdrachtnemer voorstelt om dat gaas toch maar eens te vervangen door kunststofplaten dat hij meteen kan zeggen van nou het moet wel kerend blijven voor amfibieën, en gezien de waterhuishouding verwacht ik dit en dit.” – Senior Eco Engineer, RWS

6. Conclusie, discussie en reflectie

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de resultaten uit de interviews en andere verzamelde data. Deze resultaten zijn besproken en geanalyseerd zodat er informatie beschikbaar is die ons in staat stelt om conclusies te verbinden en de deel- en hoofdvragen te beantwoorden. In dit hoofdstuk staat het beantwoorden van de deelvragen en in het bijzonder de hoofdvraag centraal. Eerst worden de antwoorden op de deelvragen afzonderlijk besproken, waarna de hoofdvraag beantwoord wordt. Hierna worden er in de discussie paragraaf 6.3 aanbevelingen getoond die mogelijke vervolgstappen zijn aan de hand van dit onderzoek. In de reflectieparagraaf 6.4 wordt het onderzoek geëvalueerd en worden onderdelen van het onderzoek tegen het licht gehouden die mogelijk van invloed zijn geweest op de resultaten uit het onderzoek.

6.1 Conclusie deelvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen beantwoord. In de eerste twee deelvragen is de toegevoegde waarde van het MJPO en het aflopen van het programma aan de orde, waarna de laatste twee deelvragen beantwoord worden die meer een focus hebben op het MIRT zelf. De eerste twee deelvragen behandelen ook de huidige situatie, welke in het resultatenhoofdstuk 4 zijn behandeld. De laatste twee deelvragen gaan dieper in op de toekomst, hetgeen een uitwerking is van de resultaten uit hoofdstuk 5. Voor de duidelijkheid zijn de deelvragen hier nogmaals opgesomd.

Deelvragen

1. *Op welke wijze is ontsnippering momenteel geïntegreerd in MIRT infrastructuurprojecten?*
2. *Welke toegevoegde waarde biedt het MJPO programma voor het meekoppelen van ontsnippering bij MIRT infrastructuurprojecten?*
3. *Welke kansen en bedreigingen vormt het aflopen van het MJPO in 2018 voor het meekoppelen van ontsnippering in MIRT infrastructuurprojecten?*
4. *Hoe kan het wegvallen van het MJPO programma in 2018 opgevangen worden in MIRT infrastructuurprojecten?*

1. Op welke wijze is ontsnippering momenteel geïntegreerd in MIRT infrastructuurprojecten?

Ontsnippering wordt tegenwoordig integraal meegenomen in het begin van het planningsproces. De laatste jaren is het belang van compensatie en mitigatie doorgedrongen in infrastructuurplanning. Ook in formele instituties wordt zorg voor het ecologisch aspect gedragen, bijvoorbeeld in de vorm van een m.e.r. die bij elk infrastructuurproject verplicht is. Daarnaast is er druk op de provincies –die verantwoordelijk dragen voor het natuurbeleid– om in 2027 het Natuurnetwerk Nederland gerealiseerd te hebben. Ontsnippering bij (MIRT) infrastructuurprojecten is daarbij een van de opties om dat gereed te krijgen.

Naast een institutioneel argument om rekening te houden met ontsnippering zijn er ook praktische argumenten.

1. Infrastructuurwerken vereisen veelal een omvangrijke financiële investering. Hierdoor zijn de kosten om tegemoet te komen aan ecologische compensatie en mitigatie relatief klein, met als gevolg dat er niet snel financiële belemmeringen in een project zitten om minder aan ontsnippering te doen.
2. Betrokken organisaties -waaronder RWS en ProRail- willen een groen imago voor het publiek hebben. Een focus op ontsnippering is hiervoor geschikt, onder meer omdat de visualisaties van overstekende dieren snel tot de verbeelding spreken.
3. Door de introductie van nieuwe manieren om infrastructuurprojecten te gunnen worden aannemers gestimuleerd om extra maatregelen voor ontsnippering te nemen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de case I: A27/ A1 Hilversum (zie paragraaf 4.3).

Er zijn echter wel aandachtspunten die zorgen voor een verminderde uitwerking van ontsnippering.

1. Beheer en onderhoud is niet effectief genoeg, ook niet vanuit Rijkswaterstaat. Over het algemeen is er aandacht voor een hoogstaand technisch maatregelpakket maar er is onvoldoende monitoring en kennis om het beheer en onderhoud van faunapassages correct te bezigen.
2. De laatste jaren zijn overheidsinstanties veel gaan bezuinigen en is de gemiddelde leeftijd bij ambtenaren hoger. Er is sprake van een netto uitstroom van werknemers. Het gevolg hiervan is dat ecologische functies onder druk staan en relatief snel wegbezuinigd worden. Hierdoor is er minder kennis beschikbaar om beheer en onderhoud efficiënt te regelen en effectieve faunamaatregelen te ontwerpen. Door het gebruiken van DBFM contracten is beheer en onderhoud wel vaker beter geregeld.
3. Als er op een specifieke locatie met een ecologisch knelpunt geen MIRT project gepland staat of het MIRT traject start op die plek pas over een aantal jaar, dan gebeurt er al die tijd niks met ontsnippering en dat is een probleem. Tot 2018 worden dergelijke knelpunten solidair aangepakt onder het MJPO.

2. Welke toegevoegde waarde biedt het MJPO programma voor het meekoppelen van ontsnippering bij MIRT infrastructuurprojecten?

Programmatistische aanpak

Het MJPO is bijzonder als gekeken wordt naar de duur van het programma. Niet vaak heeft een dergelijk beleid een omlooptijd van veertien jaar. In die veertien jaar is het doel van het MJPO niet veranderd: bestaande geanalyseerde knelpunten ontsnipperen. Dit gezamenlijke doel waar betrokkenen naartoe werken, verbetert de effectiviteit van de samenwerking in het programma.

Doordat de noodzaak tot ontsnipperen destijds erkend werd en vastgelegd werd voor meerdere jaren, was er een aantal jaar een relatief grote zekerheid over de vraag of er financiering beschikbaar zou zijn voor ontsnipperingsmaatregelen. Hierdoor konden ontsnipperingsplannen concreter vastgesteld worden en was er meer ruimte om ontsnipperingsmaatregelen in te passen. De looptijd van het programma betekende ook dat de allocatie van geld beter georganiseerd kon worden en dat geld voor een toekomstige maatregel alvast vastgelegd kon worden. Hierdoor konden ontsnipperingsmaatregelen en financiering daarvoor gecombineerd worden met andere gelijktijdig of later ingeplande infrastructuurprojecten, waardoor werk met werk kan worden gemaakt en maatregelen efficiënter ontworpen en gerealiseerd kunnen worden.

Kennisnetwerk

Vanaf het moment dat het MJPO opgezet werd is organisch een uitgebreid netwerk van mensen tot stand gekomen waarin verschillende partijen makkelijk voor elkaar bereikbaar zijn. Ondanks dat de actoren van deze partijen veelal van verschillende denkrichtingen komen en andere perspectieven hebben, werken al deze mensen samen onder één doel: Het bereiken van een oplossing voor een knelpunt. Dit heeft positieve gevolgen voor de effectiviteit waarmee dergelijke knelpunten worden opgelost. Naast periodieke vergaderingen en BROM-dagen heeft het programma ook een MJPO-dag (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Betrokkenen van MJPO vanuit Rijkswaterstaat, ProRail en de provincies zijn te gast op een locatie om stand van zaken en de voortgang van het programma te bespreken. Hierbij zijn excursies naar ontsnipperingsmaatregelen inbegrepen. Het programma kijkt niet alleen landelijk naar ontsnippering, maar onderhoudt ook een internationaal netwerk met landen die ook te maken hebben met ontsnippering. Via Rijkswaterstaat draagt het MJPO bij aan drie Europese onderzoeken die kijken naar de effectiviteit van ontsnipperende maatregelen en een kostenefficiënte aanpak van aanleg en onderhoud van wegen in combinatie met dergelijke maatregelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Vertegenwoordigers van het MJPO reizen ook af naar internationale congressen die ontsnippering en behoud van biodiversiteit als thema hebben. Door deze netwerkbijeenkomsten is er sprake van een verhoging van het *social capital*, en is er sprake van *knowledge spillovers*. Het MJPO zorgt niet alleen voor een verhoging van de kennis van hoe te ontsnipperen, maar het draagt ook bij aan institutionele kennis: door het MJPO weten betrokken partijen wie er verantwoordelijk is voor ontsnipperingsmaatregelen en welke acties waar plaats moeten vinden om resultaat te krijgen. Men heeft kennis over de werking van de institutie.

Daarnaast wordt ook de informatievoorziening door het MJPO verzorgd. Er wordt gebruik gemaakt van een nieuwsbrief, website en twitter om zo het grote publiek op de hoogte te houden van ontwikkelingen en bij te dragen aan een focus op ontsnippering. Rijkswaterstaat en ProRail besteden aandacht aan het MJPO op hun eigen intranet. Hierdoor worden overige beleidsmakers en het publiek geïnformeerd over ontsnippering en is er meer draagvlak om actief te ontsnipperen.

Financiering

Voor het Meerjarenprogramma Ontsnippering was destijds €400 miljoen opzijgezet vanuit de begroting van het toenmalige Ministerie van V&W, Ministerie van LNV en het Ministerie van VROM. Deze pot met geld werd beschikbaar gesteld om voor de geanalyseerde knelpunten maatregelen te treffen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Het bedrag is momenteel volledig toegewezen aan de knelpunten die al opgelost zijn en die op de planning staan. Het beschikbare geld wordt in zijn volledigheid gebruikt om actief te ontsnipperen. Hierdoor krijgt het thema ontsnippering een impuls om zo effectief mogelijke oplossingen te bedenken voor de bestaande knelpunten. Uit de interviews blijkt echter ook dat tegenwoordig ontsnippering in nieuwe projecten zit ingebakken. Uit de interviews blijkt dat ontsnippering relatief weinig financiering vereist ten opzichte van de totale kosten van een infrastructuurproject. De extra kosten om ontsnippering mee te nemen in een project zijn dermate klein dat het relatief weinig moeite kost om deze erbij te betrekken. Daarbij hebben projecten een verplichting om te voldoen aan ecologische randvoorwaarden, waardoor ontsnippering een interessant onderdeel vormt om hieraan te voldoen. Voor kleine projecten zonder MIRT is financiering in meerdere mate van belang. Hier kan een budget zorgen voor aanpak van een knelpunt waar bestaande infrastructuur op aangepast dient te worden.

Coördinatie

Binnen het MJPO vindt coördinatie plaats tussen ProRail, Rijkswaterstaat en het Ministerie van IenM, waarbij vanuit RWS een coördinator is aangewezen. Deze coördinatie is nodig zodat er verantwoording afgelegd kan worden aan de Tweede Kamer over de uitgaven in het kader van het MJPO. Hierdoor blijft er landelijk aandacht voor de noodzaak van ontsnippering en is er betere afstemming met andere prioriteiten van het Rijk. Door de coördinerende rol die het MJPO heeft is er meer afstemming tussen afzonderlijke ontsnipperingsprojecten. Dit betekent niet dat er met geld geschoven wordt van het ene project naar het andere, maar kennis van het ene project is makkelijker beschikbaar bij een ander project. Hierdoor zijn ontsnipperingsmaatregelen effectiever en hoeft minder vaak het wiel opnieuw uitgevonden te worden. De coördinatie is hier van belang om afzonderlijke projecten te voorzien in kennis hoe te ontsnipperen alsmede ook kennis hoe in institutioneel opzicht tot ontsnippering te komen. Door het coördineren van de projecten kan er druk op provincies en andere partijen gezet worden om werk te maken van een ontsnipperingsmaatregel en worden maatregelen in uitvoering gecontroleerd op voortgang en efficiëntie. Het overkoepelende netwerk kan er tussen afzonderlijke maatregelen op toezien dat het Natuurnetwerk Nederland verbeterd wordt en dat ook op Europees niveau binnen het kader van Natura 2000 gebieden verbonden worden.

Trekkende functie/aanjagend

Doordat in 2004 diverse knelpunten geagendeerd zijn en geld tussen deze knelpunten verdeeld wordt vanuit de coördinerende rol van het MJPO, heeft de coördinatie van het programma een trekkende functie die ontsnipperingsmaatregelen initieert. Daarbij faciliteert het programma de oplossing van knelpunten door een netwerk en budget beschikbaar te stellen. Provincies zijn weliswaar verantwoordelijk voor het natuurbeleid, maar zij moeten soms geholpen worden om een knelpunt te identificeren en op een effectieve manier maatregelen te nemen. Ontsnippering is een van veel onderwerpen waar de provincies mee bezig zijn, waardoor sommige onderwerpen zoals bereikbaarheid soms meer prioriteit krijgen.

Twee soorten toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van het MJPO kan in twee onderdelen onderscheiden worden.

- Ten eerste zorgt het MJPO voor de uitvoering van oplossingen voor knelpunten. Het propageert en initieert ontsnippering. Daarbij zorgt het voor de faciliteiten om die ontsnippering op gang te brengen door in een programmatische aanpak coördinatie en budget aan te bieden. Met de opzet van het MJPO zijn deze formele institutionele elementen vastgelegd en met het aflopen van het programma in 2018 vallen deze elementen weg.
- Ten tweede zorgt het MJPO voor een netwerk van actoren die betrokken zijn bij ontsnippering. Zoals in de kennisnetwerk alinea is aangegeven zorgt het netwerk zelf voor de meerwaarde. Bij de start van het MJPO zijn deze informele instituties niet opgesteld maar zijn wel de funderingen gelegd. Als het MJPO afloopt zullen deze informele instituties niet meteen verdwijnen maar het netwerk zal niet up-to-date gehouden worden en de connecties tussen de actoren zullen achteruitgaan.

3. Welke kansen en bedreigingen vormt het aflopen van het MJPO in 2018 voor het meekoppelen van ontsnippering in MIRT infrastructuurprojecten?

Het MJPO verdwijnt niet zomaar. Het hele programma is gedurende de looptijd gericht geweest op het oplossen van de belangrijkste versnipperingsknelpunten in Nederland. Als de lijst met knelpunten -die opgelost moesten worden door middel van het MJPO- is afgevinkt, is er in feite geen bestaansrecht meer voor het MJPO. Toch bieden de punten die in de vorige deelvraag zijn genoemd dermate meerwaarde dat het zonde zou zijn als de toegevoegde waarde die het MJPO had verdwijnt. Het aflopen van het programma biedt kansen om ontsnippering mee te nemen in toekomstige projecten. Het biedt bijvoorbeeld kans om de manier waarop ontsnippering momenteel aangepakt wordt te verbeteren met onderdelen die geïntroduceerd zijn door het MJPO. Te denken valt hier aan het behoud van het kennisnetwerk die de technische en institutionele kennis van ontsnipperen behoudt en doorgeeft aan nieuwe generaties, of een voortzetting van een speciale financiering voor ontsnipperingsprojecten om knelpunten zonder MIRT project aan te pakken. Het eindigen van het MJPO geeft kansen om dergelijke kenmerken van het MJPO op te nemen in provinciaal beleid of Rijkswaterstaat.

Het aflopen van het MJPO zorgt echter ook voor bedreigingen. De toegevoegde waarde zoals

“Natuur heeft de neiging om minder aandacht te krijgen dan sociaal-economische problematiek”

beschreven in de vorige deelvraag kan verdwijnen als deze punten niet voldoende overgenomen worden in andere beleidsterreinen. Zo kan het vastgestelde kennisnetwerk verdwijnen als er geen aanjager of een coördinerende rol is. Om een kennisnetwerk te laten behouden en mensen bij elkaar te laten komen, moet er een gezamenlijk doel blijven die de actoren een reden geeft om kennis en informatie met elkaar uit te blijven wisselen. Door een verlies van coördinatie kan het voorkomen dat er minder afstemming is tussen ontsnipperingsprojecten die genesteld zijn in het Natuurnetwerk Nederland, of ontsnipperingsbeleid tussen Rijk en provincie. Zo kan bij de aanleg van een snelweg een faunapassage aangebracht worden, terwijl bij de naastgelegen provinciale weg geen actie wordt ondernomen zodat de faunapassage niet effectief is. Wanneer het MJPO afloopt in 2018 is er ook geen speciale begroting meer opzijgezet die zich specifiek bezighoudt met ontsnippering. Hierdoor bestaat de kans dat ontsnippering minder aandacht krijgt na 2018 dan nu het geval is. Na 2018 moeten partijen zelf initiatief nemen en natuur heeft de neiging om minder aandacht te krijgen dan sociaal-economische problematiek zoals bereikbaarheid (Zie case 1: MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam).

Nadat het MJPO is geëindigd, worden sommige werkzaamheden die onder het MJPO vielen opgenomen binnen integrale MIRT infrastructuurprojecten. Ondanks de naam, is het MIRT eerder een programmering dan een programma (Busscher, 2014). In het MIRT worden allerlei samenhangende en autonome projecten apart opgenomen. Deze projecten verschillen onderling sterk in visie en doel, waardoor het coördinerende kader van het MIRT eerder bestaat uit resultaatgericht projectmanagement. Het tijdig inpassen van ontsnippering kan voor problemen zorgen als het MJPO na 2018 is afgelopen, want in het resultaatgerichte MIRT

proces is minder ruimte voor adaptiviteit en veerkracht met betrekking tot het meest effectief ontsnipperen.

Tot slot is een probleem van het aflopen van het MJPO dat knelpunten die zonder de aanleg of verbreding van een nieuwe weg in het MIRT ontstaan, niet meegenomen worden en er geen financiering voor deze knelpunten is. De provincies of betrokkenen moeten zelf aan de bel trekken of er sprake is van een knelpunt, waarna RWS of de provincie -conform hun duurzaamheidsdoelstellingen- dit knelpunt zelf zou kunnen oplossen met eigen geld. Ten tijde van het MJPO werd een dergelijk knelpunt vastgesteld en werd er een budget voor vrijgemaakt waardoor het mogelijk werd om daadwerkelijk een maatregelpakket uit te voeren.

4. Hoe kan het wegvallen van het MJPO programma in 2018 opgevangen worden in MIRT infrastructuurprojecten?

Binnen een afzienbare tijd moeten beslissingen gemaakt worden over een eventueel vervolgtraject die bepaalde acties van het MJPO over kunnen nemen. Ook als er helemaal niks gedaan wordt is dat een beslissing die niet per se slecht uit hoeft te lopen voor ontsnippering. Het MJPO is per slot van rekening een hersteltraject waarin knelpunten zijn geanalyseerd en opgelost, en het doel van het programma is daarmee ook bereikt. Daarbij komt uit de interviews naar voren dat bij nieuwe (MIRT) infrastructuurprojecten voldoende aandacht voor ontsnippering is en daardoor de absolute noodzaak voor een nieuw programma niet wordt gevoeld. Desalniettemin heeft het MJPO voor meerwaarde gezorgd en kan deze meerwaarde gebruikt worden om ontsnippering in te toekomst nog effectiever mee te nemen in infrastructuurplanning. In het beantwoorden van deze deelvraag ligt daarom een focus op een vervolg van een of meerdere elementen van het MJPO.

Behoud van formele instituties

Destijds is het MJPO geïnitieerd door het Rijk vanuit een strategisch beleidsniveau. Vanuit dit beleidsniveau is ook het formele kader van het MJPO geïntroduceerd, welke zijn uitwerking heeft gevonden op het tactische beleidsniveau. Door de uitwerking op dit kader is op het operationeel beleidsniveau extra toegevoegde waarde ontstaan in de vorm van een kennisnetwerk. Uit de interviews komt naar voren dat het behoud van juist dit netwerk van belang is voor effectieve ontsnippering in de toekomst. Om op dit beleidsniveau de toegevoegde waarde van het MJPO te behouden moeten bepaalde formele instituties op het tactische niveau behouden blijven.

Naar aanleiding van de interviews en gevoelens in het werkveld zijn vijf scenario's samengesteld die ieder een inzage geven in de uitwerkingen die verschillende beslissingen hebben. De scenario's beschrijven formele instituties en worden hieronder verder uitgewerkt. In tabel 4 zijn de scenario's en hun implicaties overzichtelijk weergegeven.

Scenario A

In dit scenario loopt het MJPO af in 2018 en worden er geen vervolgacties ondernomen. Ontsnippering wordt opgepakt door de provincies omdat zij verantwoordelijk zijn voor het natuurbeheer. Doordat provincies onderling verschillen in interesse voor ecologie is er kans dat ontsnippering minder aandacht krijgt dan ten tijde van het MJPO. Doordat er geen instituties meer bestaan waarin actoren betrokken bij het MJPO bijeenkomen, is er een aanzienlijke kans dat het kennisnetwerk uit elkaar valt. Bij nieuwe infrastructuurprojecten wordt ontsnippering integraal meegenomen in het proces, dit scenario betekent niet dat in de toekomst dit proces zal verdwijnen. Ontsnippering zal integraal meegenomen blijven worden, ook in dit scenario. Er zal echter een kans blijven bestaan dat in de toekomst nieuwe knelpunten ontstaan, door bijvoorbeeld opkomst van nieuwe diersoorten zoals de wolf of door urbanisatie moeten in de toekomst oplossingen voor nieuwe knelpunten komen. Als er geen vervolgacties ondernomen worden bestaat de kans dat in de toekomst weer een nieuw herstelprogramma zoals het MJPO opgezet moet worden.

Scenario B

In dit scenario worden reeds aangestelde ecologen belast met een extra taak: toezien op ontsnippering. Uit de interviews blijkt dat een coördinerende rol niet veel uren eist waardoor de optie ontstaat om de taak neer te leggen bij bestaande werknemers die al veel verstand hebben van ecologie. Ecologen bij bijvoorbeeld RWS worden bij nieuwe projecten aangehaald om voor ecologische verantwoording te zorgen. Met een extra ontsnipperings-portefeuille kunnen zij zorgen voor de kennis die gemoeid is met ontsnipperen en deze kennis up-to-date houden. Echter staat de positie van de ecooloog onder druk door personeelsbezuinigingen bij RWS en hebben ecologen als gevolg daarvan momenteel al een hoge werkdruk. Daarbij zorgt alleen coördinatie niet voor een behoud van het kennisnetwerk. Op deze manier wordt ontsnippering wel bij een overkoepelend beleidsterrein ecologie opgenomen, wat tot betere afstemming kan leiden.

Scenario C

Het derde scenario is anders dan scenario B, omdat hier een specifieke coördinator aangesteld wordt in plaats van een extra taak te geven aan ecologen. Deze coördinator kan contact houden met de provincies over de voortgang van ontsnippering en kan als tussenpersoon fungeren tussen deze provincies. Tevens kan deze persoon een schakel zijn om het kennisnetwerk te onderhouden. Ook de internationale context, beheer en onderhoud en monitoring van faunapassages kunnen onderwerpen zijn die een coördinator kan overzien. Echter heeft een kennisnetwerk een doel nodig om te blijven bestaan en regelmatig georganiseerde bijeenkomsten zijn waarschijnlijk niet afdoende om een efficiënt functionerend netwerk te blijven houden. Coördinatie kan plaatsvinden vanuit het Ministerie van IenM ter controle van de provincies of bij -als voortzetting van het MJPO- RWS. Ook een aandachtspunt is het IPO, waar de samenhang tussen ontsnippering van de verschillende provincies gemonitord kan worden. Als er geluiden uit de omgeving komen (burgerinitiatieven of initiatieven vanuit natuurorganisaties waaruit blijkt dat ergens een ecologisch knelpunt bevindt) dan kan de coördinator actie ondernemen zodat er maatregelen getroffen worden.

Scenario D

In scenario D wordt naast een coördinerende rol voor reeds aangestelde ecologen ook een ontsnipperingsbudget toegevoegd. Zo is er meer een trekkende functie om bij ecologische knelpunten waar niks aan de weg wordt gedaan toch een stimulans te hebben voor overheden om met ontsnippering bezig te gaan. Door coördinatie vindt er ook afstemming plaats tussen dergelijke knelpunten waardoor er betere aandacht voor ontsnippering plaatsvindt. De coördinatie is echter minder dan bij scenario C en E. Hier is namelijk een coördinator aangesteld welke een volledige aandacht bij ontsnippering heeft ten opzichte van reeds aangestelde ecologen die ontsnippering bij hun portefeuille betrekken.

Scenario E

Het laatste scenario is tevens ook de meest uitgebreide. Hier wordt na het aflopen van het MJPO een nieuw programma opgestart die hetzelfde werkt als het MJPO, met coördinatie en een budget. Het programma wordt opgestart door het Rijk, voor de daadwerkelijke tactische uitvoering moet een organisatie gekozen worden. Hierbij valt te denken aan RWS of het IPO. Het MJPO heeft al herstelwerkzaamheden gedaan waardoor het MJPO 2.0 zich meer kan focussen op andere aspecten van ontsnippering. Zo kan het programma inspelen op monitoring van faunapassages, beheer en onderhoud vastleggen en een connectie vormen met internationale vorderingen op het gebied van ontsnippering. Door deze vastgelegde doelen kunnen betrokken actoren connecties houden waardoor er een grote kans is dat het opgebouwde kennisnetwerk blijft bestaan. Uit de interviews blijkt wel dat dit scenario erg uitgebreid is terwijl de hoeveelheid werkzaamheden minder zijn als toen het MJPO werd opgezet. De noodzaak voor een uitgebreid programma wordt betwijfeld. De Robuuste Verbindingen die onder het MJPO zijn weggevalen kunnen hierbij een rol spelen om toch extra ontsnipperingsmaatregelen op te nemen in een overkoepelend programma.

Scenario	Acties na 2018	Verantwoordelijken voor ontsnippering	Verandering aandacht voor ontsnippering
A	Er wordt niks gedaan	Provincies	--
B	Coördinerende rol voor reeds aangestelde ecologen	Het Rijk, provincies	-/+
C	Er wordt een coördinator aangesteld	RWS, IPO	+
D	Coördinerend rol voor ecologen en een ontsnipperingsbudget	RWS	+
E	MJPO 2.0, nieuw ontsnipperingsprogramma met speciale coördinator, geld en een opgestelde looptijd	Het Rijk, uitvoeringsorganisatie zoals RWS of IPO	++

Scenario	Programmatische aanpak	Kennisnetwerk	Financiering	Coördinatie	Trekkende functie
A	Geen	Valt langzaam weg	Geen	Geen	Geen
B	Geen	Moeilijk te behouden	Geen	Weinig	Weinig
C	Geen	Moeilijk te behouden	Geen	Goed	Goed

D	Weinig	Betere kans op behoud	Wel	Weinig	Weinig maar budget helpt
E	Wel	Beste kans op behoud	Wel	Goed	Goed

Tabel 4: Opties voor acties na het aflopen van het MJPO (Bron: Eigen bewerking)

Keuzes

Uit de interviews blijkt dat er na 2018 behoefte is aan activiteiten waarin coördinatie en monitoring van de voortgang van ontsnippering centraal staan. Scenario A wordt niet ondersteund in de interviews omdat men van mening is dat er coördinatie moet blijven om de voortgang van ontsnippering op een hoger schaalniveau te blijven bewaken. Daarbij is er behoefte om het kennisnetwerk wat ontstaan is te behouden. Hiervoor zouden bepaalde huidige formele institutionele vormen behouden kunnen blijven zoals het BROM-overleg. Daarnaast moeten eventuele bijeenkomsten een doel hebben. Dit kan door een uitwerking te maken van nieuwe problemen zoals juist beheer en onderhoud, monitoring, wetenschappelijk onderzoek en de samenhang tussen faunavoorzieningen. Voor deze openstaande vraagstukken kan er gebruik worden gemaakt van de expertise van het netwerk, terwijl het netwerk zelf ook bestaansrecht houdt. Voor een ontsnipperingsbudget zoals in scenario D gebruikt wordt is volgens de geïnterviewden een minder grote behoefte. Faunamaatregelen zijn relatief goedkoop en kunnen binnen een project financieel opgenomen worden. Een nieuw ontsnipperingsprogramma zoals in scenario E is volgens de interviews een te grootschalige aanpak. Voor het MJPO was deze aanpak geschikt omdat het om een grote hersteloperatie ging die meer dan tweehonderd knelpunten moest herstellen (zie bijlage I:H). Dit is niet meer het geval waardoor een eventueel vervolg op het MJPO met minder formele instituties door zou kunnen.

Mocht er daadwerkelijk een van de scenario's gekozen worden waarmee een of meerdere formele institutionele kenmerken van het MJPO behouden blijven, dan rest de vraag bij welke instituties deze kenmerken worden geborgd. In scenario A ligt borging bij individuele provincies voor de hand. Zij zijn verantwoordelijk voor natuurbeheer en hebben een wettelijke plicht om te ontsnipperen. Voor afstemming kunnen zij gebruikmaken van bijvoorbeeld het Natuurpact van het IPO. Het IPO is echter niet een zelfstandig orgaan waar nieuwe instituties in opgenomen kunnen worden. De provincies zijn een logisch uitgangspunt voor borging omdat zij op tactisch en operationeel niveau de regie hebben, alsmede lokale kennis. Voor een meer strategische borging kan incorporatie bij het Rijk effectief zijn. Hier kan ook weer onderscheid gemaakt worden tussen verschillende ministeries waaronder IenM en EZ. Door de connectie vanuit IenM met infrastructuur en de (natuurlijke) omgeving verdient dit ministerie de voorkeur. Tussen instituties kunnen ook combinaties gemaakt worden. Zo kan met een strategische insteek het Ministerie van IenM ervoor zorgen dat de coördinerende rol –zoals bij het MJPO– opgepakt wordt bij de uitvoerende instantie onder het ministerie: RWS. Het voordeel hiervan betreft de al gemaakte afspraken van RWS en de ecologische, organisatorische en ontsnipperingskennis die de institutie weldra bezit.

6.2 Conclusie hoofdvraag

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord. De vraag luidt:

Hoe kan ontsnippering als doel worden meegenomen in een MIRT infrastructuurproject nadat het MJPO programma afgelopen is?

Voordat het MJPO werd opgesteld in 2004 als een hersteloperatie, was men al bezig met ontsnippering in infrastructuurprojecten. Door de jaren heen was er een verschuiving gaande naar technisch georiënteerde planning naar meer gebiedsgerichte communicatieve planning. De omgeving inclusief ecologie werd steeds meer een belangrijke factor om rekening mee te houden. Ook tijdens de looptijd van het MJPO lag de infrastructuurplanning niet stil en werd de roep om meer compensatie en mitigatie groter. Tegenwoordig wordt ecologie en het gepaarde ontsnippering als een standaard factor gezien om integraal mee te nemen in het – gebiedsgerichte- proces. Daarbij is ontsnippering relatief goedkoop. Dit vindt aan de ene kant plaats in formele instituties zoals de m.e.r. en aan de andere kant in opportunistische gelegenheden. Zo zijn er aannemers die een plan indienen met extra ontsnippering als een manier om kans te maken om de gunning van een project te krijgen. Ook een ‘groen’ imago voor betrokken partijen is een beweegreden. Tijdens de looptijd heeft het MJPO geholpen om ontsnippering als een van de opties mee te nemen in het zoeken naar compensatie en mitigatie in infrastructuurprojecten. Een programmatische aanpak voor ontsnippering zoals bij het MJPO ontbreekt echter in (MIRT) infrastructuurprojecten. Elk project wordt individueel ingekaderd, al is de ligging van het project wel een onderdeel van het ecologische onderzoek. Nadat het infrastructuurproject is uitgevoerd blijft het beheer en onderhoud nog punt van discussie.

Na een looptijd van veertien jaar wordt het MJPO beëindigd in 2018. In die tijd heeft het succesvolle programma geleid tot een aantal eigenschappen die van positieve waarde bleken voor de mate en effectiviteit van ontsnippering. Het herstelprogramma is vanaf een strategisch niveau opgestart en op een tactisch niveau is er coördinatie en financiering opgezet. Deze informele instituties hebben gezorgd voor een trekkende functie die ontsnippering op de kaart zette en een kennisnetwerk die voor een effectieve ontsnippering zorgde. Ook naast het MJPO is dit netwerk van belang om kennis te verspreiden en (internationale) ontwikkelingen up-to-date te houden. Doordat de kernactiviteiten van het MJPO gesmeerd verlopen zijn is er ruimte om extra ontsnippering te faciliteren. Zo wordt er een Leidraad faunavoorzieningen opgesteld en is de coördinator van het MJPO bezig om beheer en onderhoud voor faunavoorzieningen te verbeteren.

Ook de vraag wat er na 2018 moet gebeuren is een onderdeel van de bezigheden van betrokken bij het MJPO. Na 2018 zijn de strategische en tactische onderdelen van het MJPO verdwenen maar op het operationele niveau blijft een waardevol kennisnetwerk bestaan. Actoren hebben echter een doel nodig om in contact te blijven en het netwerk te behouden. Alhoewel het eindigen van het MJPO kansen biedt om ontsnippering op een meer integrale manier mee te nemen, is het verloren gaan van het kennisnetwerk, de coördinatie, programmering en financiering een bedreiging voor ontsnippering.

Een eventueel vervolgpzets voor ontsnippering kan een aantal kernactiviteiten hebben. In paragraaf 6.1 zijn een aantal scenario's weergegeven die ieder een mogelijk vervolg op het eindigen van het MJPO laten zien. Uit de interviews blijkt dat er na 2018 behoefte is aan coördinatie en monitoring van faunavoorzieningen. Eventuele coördinatoren kunnen dienen als een aanspreekpunt voor lokale partijen, zodat ontsnipperingsinitiatieven uit de regio door provincies en RWS opgepakt kunnen worden. Coördinatie kan uitgevoerd worden op het tactische beleidsniveau door een reeds aangestelde ecologen, deze hebben al ecologische kennis in huis, zijn al betrokken bij infrastructuurprojecten en kunnen zorgen voor een integrale oplossing voor ontsnippering. Tevens kan een speciale coördinator aangesteld worden die zodoende een meer specifieke focus op ontsnippering heeft. Deze kan aangesteld worden vanuit RWS of vanuit een interprovinciale positie zoals het IPO.

De coördinerende activiteiten op het tactische niveau kunnen gecombineerd worden met een aanpak van nieuwe vraagstukken. Deze kunnen op het operationele beleidsniveau gevonden worden en bestaan uit een betere organisatie van beheer en onderhoud van faunavoorzieningen, monitoring van passages, wetenschappelijk onderzoek naar een verbetering van de biodiversiteit door ontsnippering en monitoring van de samenhang van faunavoorzieningen. Ook kunnen reclame voor ontsnippering en internationale contacten redenen zijn om vervolgvactiteiten te ontplooien. Daarnaast kan de institutie zorg blijven dragen voor een actuele versie van de Leidraad Faunavoorzieningen.

Voor een optimale invulling aan ontsnippering te geven in de toekomst adviseert dit onderzoek om op drie beleidsniveaus te bepalen welke activiteiten moeten worden geborgd. Op het strategische niveau zou een rol weggelegd zijn voor het Ministerie van IenM om als een toezichthouder op te treden en te waken voor een effectieve ontsnippering op lagere beleidsniveaus. Op het tactische beleidsniveau is een rol weggelegd voor RWS om als een coördinator op te treden en met de provincies afstemming te krijgen over ontsnippering. Door de coördinerende functie van de instituties op het tactische beleidsniveau is er ruimte op het operationeel niveau om een waardevol kennisnetwerk te onderhouden. Naast RWS hebben de provincies een rol –als verantwoordelijken voor natuurbeheer- om activiteiten op elkaar af te stemmen en afzonderlijke projecten op het operationeel niveau goed af te ronden.

Door afstemming tussen de activiteiten op de drie beleidsniveaus kan meerwaarde worden gecreëerd en door de sterke punten van het MJPO te benadrukken en te borgen kan de basis gelegd worden van een succesvol vervolg van het MJPO.

6.3 Discussie en reflectie

Dit onderzoek is opgezet om een nadere analyse uit te voeren van het MJPO en de mogelijkheden van het MIRT te verkennen, om een mogelijke integratie van ontsnippering in het MIRT te onderzoeken.

Door specifiek het MIRT te betrekken in de vraagstelling is geprobeerd de scope van het onderzoek praktisch te houden. Door de fundamentele verschillen tussen het MJPO en het MIRT zoals de grootte en focus van de programma's, bleek het gedurende het onderzoek moeilijk om beide programma's naast elkaar te leggen. Deelnemers van het MJPO hadden dikwijls weinig ervaring met het MIRT en vice versa. Getracht is om hier een oplossing voor te vinden door een grotere focus op de toekomst van het MJPO te leggen. Een reden die hier ook bij meespeelde is de uitkomst van het onderzoek dat ontsnippering bij nieuwe infrastructuurprojecten reeds adequaat meegenomen wordt. Hierdoor was er minder noodzaak om te onderzoeken of ontsnippering bij specifiek MIRT infrastructuurprojecten kon worden geborgen.

In dit onderzoek kan het MJPO beschouwd worden als een voorbeeld van een effectief programma met een lange looptijd. De institutionele kaders van het MJPO zouden daarom kunnen dienen als een voorbeeld voor andere toekomstige programma's. Daarbij kunnen ook MIRT gerelateerde projecten lering trekken uit dit onderzoek.

Er zijn echter een aantal beperkingen in dit onderzoek. Ten eerste heeft het onderzoek een kleine hoeveelheid respondenten. Ten tweede heeft het merendeel van de respondenten een RWS-achtergrond en is betrokken bij het MJPO. Hierdoor kunnen antwoorden bevooroordeeld zijn en daar heeft het onderzoek niet voor gecorrigeerd. Ten derde zijn bij dit onderzoek twee projecten als case toegevoegd. Voor grondiger onderzoek wordt geadviseerd om meer cases toe te voegen zodat een duidelijker algemeen beeld ontstaat.

Naar aanleiding van dit onderzoek wordt aanbevolen om meer onderzoek uit te voeren naar Er zijn reeds onderzoeken verricht naar de werking van milieueffectrapportages maar hier is niet specifiek ontsnippering als startpunt genomen. Daarnaast is er nog niet genoeg onderzoek verricht naar de verbetering van de biodiversiteit als gevolg van faunapassages. In de toekomst kunnen duurzame oplossingen gevonden worden in het beleidsgebied voor beheer en onderhoud waardoor faunapassages effectiever kunnen blijven.

Literatuurlijst

- Alexander, E., 2005. Institutional transformation and planning: From institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, 4(3), pp. 209-223.
- Arts, J., 2010. *Streamlining Infrastructure Planning and Impact Assessment in the Netherlands*. s.l., s.n.
- Arts, J. et al., 2016. *BUILDERS AND PLANNERS. A history of land-use and infrastructure planning in the Netherlands*. 7e editie ed. s.l.:Eburon.
- Arts, J., Hanekamp, T., Linssen, R. & Snippe, J., 2016. Benchmarking integrated infrastructure planning across Europe – moving forward to vital infrastructure networks and urban region. *Transport Research Procedia*, 2016(6), pp. 18-21.
- Biersma, R., 1993. Holland houtland; De groei van een randverschijnsel. NRC, 23 December.
- Blekemolen, M., Groenendijk, J. & De Ridder, A., 2009. *Bevindingenrapport evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering*, Den Haag: Twynstra Gudde.
- Blueconomy, 2014. *Adaptief Programmeren*. In *Gebiedsagenda's, MIRT-projecten en visietrajecten*, Utrecht: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Boschma, R., 2005. Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*, 2005(1), pp. 61-74.
- Busscher, T., 2014. *Towards a programme-oriented planning approach: Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Busscher, T., Zuidema, C., Tillema, T. & Arts, J., 2013. Bridging Gaps; Governing Conflicts between Transport and Environmental Policies. *Environmental Planning*.
- Clifford, N., French, S. & Valentine, G., 2010. *Key Methods in Geography*. 2e ed. London: SAGE Publications.
- Conlisk, J., 1996. Why Bounded Rationality?. *Journal of Economic Literature*, Volume 34, pp. 669-700.
- De Roo, G., 2013. *Abstracties van Planning*. Groningen: AESOP.
- De Roo, G., 2015. Onzekerheid als leidend beginsel: planologie in Groningen. *Rooilijn*, 1, pp. 38-55.
- De Roo, G. & Porter, G., 2006. *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Groningen: Taylor & Francis Ltd.
- Edwards, A., 2001. Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur. In: R. Monnikhof, ed. *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma, pp. 117-142.

- Essen, v. H. & Hoen, ' M., 2013. *Uitbreiding snelwegen: nodig of overbodig? Review van het gebruik van economische scenario's bij doorrekening van MIRT-projecten*, Delft: CE Delft.
- Goois Natuurreservaat, 2015. *Natuur- en Landschapsplan Landgoed Monnikenberg*, s.l.: Goois Natuurreservaat.
- Healey, P., 2003. Collaborative planning in perspective.. *Planning Theory*, 2 2, pp. 282-313.
- Heeres, N., 2017. *Towards area-oriented approaches in infrastructure planning: Development of national highway networks in a local spatial context*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Heeres, N., Tillema, T. & Arts, J., 2012. Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport Policy*, 2012(24), pp. 148-158.
- Kobayashi, A., 1994. Coloring the Field: Gender, "Race," and the Politics of Fieldwork. *The Professional Geographer*, Volume 46, p. 73-79.
- Kothari, C., 2004. *Research methodology: Methods and techniques*. New Delhi: New Age International.
- Krasner, S., 1988. Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1).
- Loorbach, D., 2010. Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 23(1), pp. 161-183.
- Ministerie van Economische Zaken, 2017. Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu van 10 maart 2017, nr. DGAN-NB / 17017029, houdende wijziging van het programma aanpak stikstof 2015-2021 (AERIUS, versie 2016). *Staatscourant*, 16 maart.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat Midden Nederland, 2014. *Tracébesluit A27/A1 Aansluiting Utrecht Noord - Knooppunt Eemnes - Aansluiting Bunschoten-Spakenburg*, Utrecht: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat Midden Nederland.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012. *Structuurvisie Infrastructuur Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015. *MJPO jaarverslag*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016. *Gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050*, s.l.: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016. *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017. *MIRT Overzicht 2018*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004. *Programmaboek Meerjarenprogramma Ontsnippering*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

MJPO, 2017. *Groene Schakel NH16*. [Online]
Available at: <http://www.mjpo.nl/waar-in-nederland/noord-holland/274/groene-schakel.html>
[Accessed 14 12 2017].

Niekerk, F., 2000. *Het effect gerapporteerd. De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur*. Groningen: Geo Pers.

Olsen, J., 2009. Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government.. *European Political Science Review*, 1(1), pp. 3-32.

Programma Nationale Parken, 2015. *Gebieden*. [Online]
Available at: <http://www.nationaleparkenwereldklasse.nl/gebieden/>
[Accessed 12 03 2017].

Putnam, R., 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 1995(January), pp. 65-78.

Rijksoverheid, 2016. *IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning*, s.l.: Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau, Strategische Analyse.

Rijksoverheid, 2017. *Bereikbaarheid oostkant Amsterdam*. [Online]
Available at:
http://mirt2016.mirtoverzicht.nl/mirtgebieden/project_en_programmabladen/634.aspx
[Accessed 7 3 2018].

Rijksoverheid, 2017. *MIRT Overzicht 2016*. [Online]
Available at: http://mirt2016.mirtoverzicht.nl/mirt_overzicht_2016/mirt_overzicht_2016/
[Accessed 7 Maart 2017].

Rijksoverheid, 2017. *Over NOVI*. [Online]
Available at: <https://www.werkplaatsnovi.nl/over+novi/default.aspx>
[Accessed 17 10 2017].

Rijksoverheid, 2018. *Projectplan Nationale Omgevingsvisie Fase 3: ontwerp-NOVI*. [Online]
Available at:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/publicaties/2018/02/01/projectplan-nationale-omgevingsvisie-fase-3>

Rijkswaterstaat, 2017. *A27/A1: aanpassing aansluiting Utrecht-Noord - knooppunt Eemnes - aansluiting Bunschoten-Spakenburg*. [Online]

Available at: <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/A27-A1-aanpassing-aansluiting-utrecht-noord-knooppunt-eemnes-aansluiting-bunschoten-spakenburg/index.aspx>

[Accessed 15 2017].

Schaap, J. W., 2017. *Samenwerking bij Ontsnipperende Maatregelen*, Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Sellink, J. et al., 2014. *Gebiedsagenda Noord Holland, Flevoland, Utrecht, 2013*, s.l.: s.n.

Stoker, G., 2006. Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance?. *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.

Trouw, 2013. *Hoeveel procent van de EU is bedekt met bos?*. [Online]

Available at: <https://www.trouw.nl/groen/hoeveel-procent-van-de-eu-is-bedekt-met-bos~af58135d/>

[Accessed 19 maart 2017].

Udo de Haes, H., Tamis, W., De Snoo, G. & Prins, H., 2009. Het gaat weer beter met de natuur in Nederland. *Landschap: tijdschrift voor Landschapsecologie en Milieukunde*, (26) 4, pp. 161-169.

Van der Cammen, H. & De Klerk, L., 2010. *RUIMTELIJKE ORDENING. VAN GRACHTENGORDEL TOT VINEX-WIJK*. 4e druk ed. Houten: Uitgeverij Unieboek.

Vriendenvanhetgooi.nl, 2014. *Vriendenvanhetgooi.nl*. [Online]

Available at:

http://www.vriendenvanhetgooi.nl/media/speerpunten/hilversum/annas_hoeve/20140726_Bijlage-2-Achtergrondinformatie-Groene-Schakel.jpg

[Accessed 30 03 2018].

Wansink, D. et al., 2013. *Leidraad Faunavoorzieningen bij Infrastructuur. ProRail, Utrecht*, s.l.: Rijkswaterstaat, Dienst Water, Verkeer en Leefomgeving. Delft/ ProRail, Utrecht.

Wilborts, M., 2014. *inrichtinglandelijkgebied.nl*. [Online]

Available at: <http://inrichtinglandelijkgebied.nl/wws-presentatie-tijdens-meerjarenprogramma-ontsnippering-mjpo-23-september-2014/>

[Accessed 30 03 2018].

Bijlagen

I. Achtergrondinformatie

A. Totstandkoming van het MIRT

In 2007 is het rijk gestart met een uitvoerend programma om op een integrale manier oplossingen te vinden voor de gebiedsopgaven. Sinds het begin van de jaren 90 was hier al een begin mee gemaakt met het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) maar gezocht werd naar een grotere samenhang in ruimtelijke projecten. Daarom is in het opvolgende meerjarenprogramma het woord ruimte prominent opgenomen. Dit Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gaat over de financiële investeringen van het rijk die nodig zijn om deze infrastructurele opgaven uit te werken en (gedeeltelijk) op te lossen.

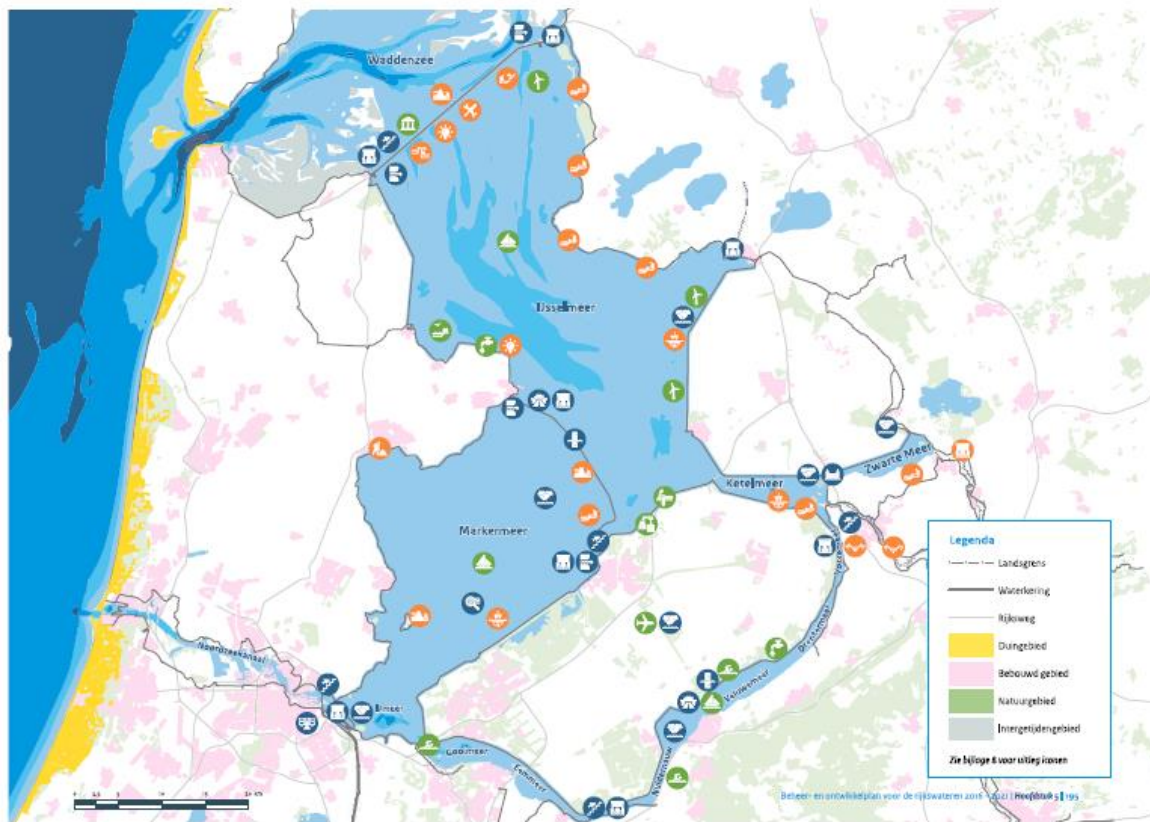
B. Het MIRT Overzicht

Het MIRT Overzicht wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Het bevat alle lopende MIRT projecten en programma's die ingedeeld zijn per gebied. De achtergrond, actuele voortgang en toekomstige plan van zaken van de fysiek ruimtelijke projecten en programma's worden uiteengezet in het Overzicht (Rijksoverheid, 2017). In het Overzicht worden ook bredere opgaven die met water van doen hebben opgenomen en waar de overheid direct bij betrokken is. Dit betreft zowel (gedeeltelijke) financiering als ook subsidie voor projecten en programma's van decentrale overheden. Het Overzicht werd voor 2014 naast digitaal ook als boek uitgegeven. Nu dit alleen digitaal gepubliceerd wordt is de naam MIRT Projectenboek komen te vervallen.

C. Gebiedsagenda

Gebiedsagenda's worden opgesteld om de centrale rijksopgaven meer regiogericht te specificeren en voor regio's concreet te maken. Het zijn overzichten van afspraken die tussen centrale en decentrale overheden gemaakt zijn om de in de SVIR genoemde visies van de centrale overheid te vertalen naar concrete gezamenlijke gebiedsgerichte ambities. Er wordt in aangegeven wie primair verantwoordelijk is en welke overheidsinstanties een belang hebben in de gemaakte afspraken (Sellink, et al., 2014). Het kan voorkomen dat de wil van de centrale overheid resulteert in tegenstrijdige opgaves voor lagere overheden (Nieuwenhuizen, 2016). In de gebiedsagenda's wordt daarom op verschillende schaalniveaus samengewerkt met overheidsinstanties en regionale samenwerkingsverbanden om tot samenhangende opgaves te komen. Deze samenwerkingen hebben in eind 2009 geleid tot acht gebiedsagenda's voor acht verschillende gebieden. Het gaat om Noordwest-Nederland, Utrecht, Zuidvleugel, Zuidwestelijke Delta, Brabant, Limburg, Oost-Nederland en Noord-Nederland (MIRT Overzicht 2017). De Gebiedsagenda's van Noordwest-Nederland en Utrecht zijn inmiddels samengevoegd tot de Gebiedsagenda Noord-Holland | Utrecht | Flevoland. In 2013 en 2014 zijn de gebiedsagenda's geactualiseerd aan de hand van de vernieuwde SVIR om verdere ontwikkelingen mee te nemen en rekening te houden met wijzigingen in beleid (MIRT Overzicht, 2017). Door dit strategisch element is er vanaf het

begin van een MIRT proces een blik naar de toekomst en wordt geprobeerd een oplossing voor een infrastructuurvraagstuk te vinden die in de toekomst ook van waarde is.



Figuur 1: Gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Een gebiedsagenda bestaat gewoonlijk uit twee delen. In het eerste deel wordt beschreven welke visies en ambities de betreffende regio heeft en hoe de ontwikkeling verloopt. Tevens wordt er beschreven welke opgaven er liggen en welke onderdelen meer aandacht nodig hebben. In het tweede deel van de gebiedsagenda wordt beschreven op welke manier de beschreven opgaven moet worden uitgewerkt. Behandeld wordt of er bestaande programma's en projecten zijn die van belang zijn voor invulling van de opgaven, of dat er juist tot nu toe geen concrete uitwerking van een opgave is geweest. De gebiedsagenda's zijn echter geen besluiten om de uitvoering te initiëren, dat wordt op latere momenten in een MIRT programma gedaan (MIRT Overzicht, 2017).

D. Het MIRT Onderzoek

Als een opgave nog niet concreet genoeg is gespecificeerd in een gebiedsagenda of de stakeholders van een gebied nog niet genoeg in kaart zijn gebracht, kan er een MIRT Onderzoek gestart worden door het rijk of de regio. Een MIRT Onderzoek is niet nodig in een MIRT proces van verkenning naar realisatie, maar kan waar gewenst duidelijkheid verschaffen over de weg die ingeslagen moet worden (MIRT Overzicht, 2017). Een voorbeeld van een MIRT Onderzoek is het MIRT Onderzoek Oostkant Amsterdam, die toekomstige bereikbaarheidsproblemen gebiedsgericht op wil lossen tussen Amsterdam en Amersfoort. Deze is als case toegevoegd in dit onderzoek. Als in de uitkomst van een MIRT Onderzoek blijkt dat er een (combinatie van) opgave(n) gereed zijn om middels een MIRT programma aan te pakken, kan er in de BO-MIRT besloten worden om een MIRT verkenning te starten. Een MIRT Onderzoek is vormvrij, het proces wordt niet behandeld in de Spelregels van het MIRT.

E. Het verloop van het MIRT proces

Het MIRT proces bestaat uit een aantal stappen die hier nader worden toegelicht. Elke fase wordt afgesloten met een beslissing. Pas als een beslissing genomen is, kan er verder worden gegaan naar de opeenvolgende fase. Het gehele MIRT proces wordt dus niet in zijn volledigheid doorlopen nadat er gestart is met de eerste fase. Wanneer uit de Gebiedsagenda of uit een MIRT Onderzoek blijkt dat er een oplossing voor een vraagstuk dient te komen, wordt er een *startbeslissing* genomen door de betrokken bestuurders. Hierin wordt het vraagstuk beschreven en wordt het gebied en de stakeholders vastgesteld. Als de beslissing wordt genomen vindt er een **MIRT Verkenning** plaats. Hierin wordt een grondige probleemanalyse uitgevoerd die de opgave breed onderzoekt en inzichtelijke afwegingen maakt. Bij complexe opgaven kan er een structuurvisie opgesteld worden aan de hand van de verkenning. In de *voorkeursbeslissing* die volgt op de verkenning wordt gekeken of er sprake is van een financiële rijksbetrokkenheid. Is die aanwezig en wordt de fase correct afgesloten, dan gaat men verder in de **MIRT Planuitwerking**. Aansluitend op de MIRT Verkenning, wordt in deze fase de beslissing voorbereid die voor daadwerkelijke realisatie van de opgave genomen wordt. De realisatie moet wettelijk en financieel deugdelijk zijn, in deze fase wordt dit vastgelegd. Als het plan uitgewerkt is en duidelijk is wat de kosten zijn en volgens welke regelingen het project verloopt, wordt er een *projectbeslissing* gemaakt. In het geval van een rijksinfrastructuurproject vindt dit plaats in de vorm van een tracébesluit. Is dit positief, dan wordt de **MIRT Realisatiefase** ingeluid. In deze fase wordt de oplossing daadwerkelijk uitgevoerd en vindt er fysieke interventie in de ruimte plaats. Na deze fase vindt de *Opleveringsbeslissing* plaats. Omdat het project al is uitgevoerd



Figuur II: Het MIRT proces (Van Essen & 't Hoen, 2013)

kan hier geen negatieve beslissing worden genomen. Hier vindt de eindafrekening plaats en wordt de verantwoordelijkheid opgesteld. Hierna resteert het beheer en onderhoud van het gerealiseerde project bij de vooraf afgesproken partij. Het MIRT proces is weergegeven in figuur 18.

F. Interdepartementaal Beleidsonderzoek

In maart 2016 is er een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de instrumenten die ingezet worden onder het MIRT. Doel was om het beleid tegen het licht te houden en te kijken of het besluitvormings- en financieringsproces nog aan sloot bij de steeds sneller veranderende omgeving. Het IBO deed uitspraken over de wijze waarop deze flexibiliteit in programmering en financiering kan worden doorgevoerd en op welke wijze hierbij meer doelmatigheid kan worden bereikt (Rijksoverheid, 2016). Er moest meer sprake zijn van adaptief programmeren. Dit betekent dat er rekening met onzekerheden gehouden moest worden en door een programmering altijd aan te kunnen passen er beter antwoord gegeven kon worden op onzekerheden (Blueconomy, 2014).

G. Nieuwe Werkwijze MIRT

Als gevolg van het IBO en het programma Vernieuwing MIRT is het accent verschoven van een focus op projecten naar een focus op opgaven (Rijksoverheid, 2017). Deze verandering van focus is vastgelegd in de Nieuwe Werkwijze MIRT. In deze nieuwe werkwijze staat beschreven dat met een brede blik gekeken moet worden naar een opgave. Er moet waar mogelijk synergie worden gevonden met andere opgaven om zo een integrale oplossing te bedenken. Er moet ook maatwerk geboden worden door slimme oplossingen te zoeken en adaptief te werk te gaan, waarbij samenwerking geschiedt vanuit gelijkwaardigheid. Er moet gezamenlijk bepaald worden welke vraagstukken bestaan, wat het gezamenlijke doel is en welke oplossingen geboden kunnen worden. De Nieuwe Werkwijze MIRT is opgenomen in de MIRT Spelregels 2016 en in het MIRT overzicht 2017.

H. Totstandkoming van het MJPO

In dit kader wordt de geschiedenis van het MJPO beknopt weergegeven. Het is een chronologisch gevolg op de achtergrond die in hoofdstuk 1 geschetst is. In 1990 is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) opgezet om de netwerkpopulaties te herstellen en de biodiversiteit te verbeteren. Het doel was om een samenhangend netwerk te realiseren dat bestaat uit nieuwe en bestaande natuurgebieden en verbindingen daartussen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Door middel van het beleid Robuuste Verbindingen is getracht hiervoor oplossingen voor te vinden. Om dit beleid te laten werken moesten bestaande knelpunten in infrastructuur opgelost worden. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1990 was rekening gehouden met het ontsnipperen en was er een lijst opgesteld met knelpunten waar de weginfrastructuur toendertijd door de EHS heen sneed. Sindsdien is er echter meer kennis beschikbaar gekomen over ontsnippering en bleek er een coördinerend pakket nodig die bestaande barrières voor fauna in de rijksinfrastructuur aanpakte en maatregelen ervoor trof (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Omdat er in het verleden onvoldoende rekening met ontsnippering was gehouden moest er een inhaalslag gemaakt worden. In de woorden van de MJPO Coördinator:

“Toen hebben zij gezegd: we moeten terugkijken in het verleden, we hebben nooit gecompenseerd en gemitigeerd dus laten we dat ook met terugwerkende kracht doen. Nou vanuit dat initiatief is het programma ontstaan. Die drie ministeries hebben geld bij elkaar gelegd, mensen bij elkaar gebracht en dat heeft uiteindelijk geleid tot samenwerking met de provincies tot een programma.”

Een oud MJPO-coördinator benadrukt verder de trekkende rol van de actiegroep Das en Boom in het aandacht vragen voor de kwestie: “[...] die heeft toen aan Nely Smit Kroes de jonge das op de arm gezet en die was weg die was helemaal ervan onder de indruk en die heeft drie miljoen ter beschikking gesteld [...]” Afgaande op de interviews heeft de discussie over dassentunnels geholpen om de kwestie bij bewindslieden te krijgen en met resultaat. In 2004 is het Rijk begonnen met een nieuw ontsnipperingsprogramma genaamd Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). In 2010 verviel de financiering voor de Robuuste Verbindingen en werd gekozen voor een meer decentrale aanpak van ontsnippering. Het creëren van natuurverbindingen werd een taak van de provincies. De EHS zou worden herdoopt in het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Afgesproken is dat het NNN in 2027 gerealiseerd is (MJPO jaarverslag, 2015). Vanaf 2004 is het MJPO continu bezig bestaande natuurknelpunten te ontsnipperen, al zijn 36 knelpunten als gevolg van het schrappen van de Robuuste Verbindingen komen te vervallen.

I. Selectie van de knelpunten

Om het MJPO effectief te laten ontsnipperen moest er een analyse gemaakt worden van de bestaande knelpunten per leefgebied (V&W et al 2004). Om een grondige analyse te maken is het van belang om te weten (1) hoe precies de bestaande en de wenselijke ecologische infrastructuur in elkaar zit, (2) wat de rol is van barrières door mobiliteitsinfrastructuur en (3) en welke ontsnipperende maatregelen nodig zijn voor welke flora- en fauna. Uit de analyse zijn rond de 200 knelpunten naar voren gekomen die centraal zijn komen te staan in het MJPO.

J. Leidraad Faunavoorzieningen

Gedurende de laatste twintig jaar is er steeds meer kennis over doelsoorten en effectieve faunavoorzieningen beschikbaar gekomen. Ook de wijze van ontwerpen en knelpunten aanpakken is veranderd. Het proces van ontsnipperen is de laatste jaren meer creatief, communicatief en in samenwerking met private partijen. Daarom is er in 2013 een nieuwe Leidraad MJPO uitgebracht die de planning, het ontwerp, de aanleg, het onderhoud en het beheer van faunapassages en aanverwante voorzieningen behandelt (Wansink et al., 2013). Momenteel is een extern bedrijf ingeschakeld die een verbeterde versie van de Leidraad schrijft, zodat nieuwe relevante ontwikkelingen meegenomen worden. De leidraad is bedoeld voor alle actoren die met het MJPO te maken hebben, zoals medewerkers van Rijkswaterstaat en ProRail, gemeenten, waterschappen, aannemers en andere private partijen. Ook biedt de Leidraad informatie voor het maken van Basisspecificaties en Ontwerpvoorschriften voor respectievelijk Rijkswaterstaat en ProRail. De Leidraad is een inspiratiebron en kan gebruikt worden om in het proces tot een oplossing te komen. Een knelpunt is opgelost/gereed als de maatregelen voor dat knelpunt zijn uitgevoerd. Een maatregel is gereed als het technisch-civiele deel en/of het technisch-ecologisch deel is opgeleverd of als uit onderzoek blijkt dat de maatregel niet meer nodig is (MJPO jaarverslag, 2015).

K. Milieueffectrapportage

Een milieueffectrapportage (m.e.r.) is een proces waarin de mogelijk nadelige effecten van een infrastructuurmaatregel in beeld worden gebracht. De uitkomsten van het onderzoek worden in een milieueffectrapport (MER) vastgelegd. Effectanalyses richten zich voornamelijk op de effecten die door een maatregel blijken, ze zijn niet geschikt voor een analyse van mogelijke gevolgen voor belanghebbenden (Niekerk, 2000). Mede doordat een m.e.r. tegenwoordig als vanzelfsprekend wordt beschouwd dragen ze bij aan afstemming, coördinatie en samenwerking binnen een project (Niekerk, 2000). Eventuele vertragingen in een project zijn derhalve ook vaak niet toe te schrijven aan een m.e.r. maar eerder te wijten aan het politiek-bestuurlijke proces. Echter is een m.e.r. een momentopname en mogen er niet al te grote verwachtingen aan het uiteindelijke rapport gesteld worden. Een infrastructuurproject is namelijk een doorlopend proces waarin adaptief moet worden omgegaan met ontwikkelingen. Een m.e.r. is maar een momentopname waardoor eventuele ecologische ontwikkelingen soms onder de rader blijven en niet meegenomen worden in de MER.

II. Vragenlijst eerste interviewronde

N.B. De vragen 14 tot en met 21 zijn minder relevant voor dit onderzoek, deze vragen waren bedoeld voor een overlappend onderzoek van Schaap (2017), waarmee de interviews voor de eerste interviewronde zijn afgenomen.

Inleidend

1. Heeft u er bezwaar mee als ik dit interview opneem?
2. Wat is uw functie en hoe bent u/ was u betrokken bij het MJPO?
3. Wat vindt u van het MJPO? Succesvol of niet?

MJPO

4. Hoe is het MJPO tot stand gekomen?
5. Welke partijen zijn er betrokken?
6. Hoe functioneren deze partijen?
7. Wat was uw doel terwijl u bij het MJPO betrokken was? Waar werkte u naar toe?
Waarom deze doelstellingen?

De volgende paar vragen gaan over de programmering van het MJPO en de verhouding die het programma heeft tot het MIRT.

8. Waarom is er destijds gekozen om het aanpakken van de knelpunten vast te leggen in een programma, in plaats van een programmering of op provincieniveau het te laten oplossen?

9. In hoeverre vindt u dat het MJPO daadwerkelijk een programma is in plaats van een losse verzameling projecten onder één noemer?

10. Wat is het voordeel van het MJPO als een apart programma?
Denk aan een eigen budget, of coördinatie tussen afzonderlijke projecten

11. Is er volgens u voldoende aandacht voor ontsnippering in MIRT infrastructuur projecten zonder MJPO?

- In de Gebiedsagenda
- In MIRT onderzoek, maar ook MIRT verkenning, planuitwerking en realisatie
- Kunt u voorbeelden noemen van dergelijke projecten?

10. Wat vindt u van een op zichzelf staand programma om ontsnippering te verminderen zoals het MJPO?

11. Wat denkt u dat het aflopen van het MJPO betekent voor ontsnippering?

- Gelet op de samenwerking (bestaande institutionele vormen, bijvoorbeeld BROM overleggen etc. verdwijnen)
- Gelet op oplossing van bestaande knelpunten
- Gelet op oplossing van nieuwe knelpunten

12. Hoe denkt u dat ontsnippering het beste meegenomen kan worden in toekomstige infrastructuurprojecten?

13. Doen de provincies genoeg om ontsnippering mee te nemen in nieuwe infrastructuurprojecten of uitbreidingen van wegen?

- In specifiek MIRT infrastructuurprojecten?

Samenwerking binnen het MJPO

De volgende vragen gaan specifiek in op de samenwerking binnen het MJPO

14. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen?

- Communicatie, Verschillen in samenwerking, Resultaten, Tot stand komen van het MJPO

Boundary rule:

15. hoe raakte de verschillende partijen betrokken bij het MJPO wie nam het initiatief etc?

Position rule

16. Hadden alle betrokken partijen dezelfde belangen bij het tot stand komen van het MJPO?

Welke verschillen in belangen hadden ze?

Choice rule

17. Welke keuzes hadden partijen binnen hun rol om tot actie in het project over te gaan ?
(werden de provincies gedwongen) of hadden ze vrije keuze

Scope rule

18. Op welke manier is er gestuurd op het tot stand komen van de projectscope? En hoe zou u de projectscope beschrijven?

Aggregation rule

19. hoe werden de besluiten genomen over de programmering van het MJPO (hoe kwam de besluitvorming tot stand (beleid & financiering) ?

Information rule

20. Welke informatie op beleids- en programmaniveau wordt er openlijk gedeeld met andere partijen en hoe gaat dit delen in zijn werk?

Pay of rule

21. Hoe worden de kosten en baten verdeeld tussen de betrokken partijen?

Kan dat beter?

22. Wat heeft de samenwerking tussen partijen om het MJPO tot een succes te maken tot nu toe voor resultaat gehad? Qua

23. wat is terecht gekomen van de specifieke beleidskenmerken van het MJPO zoals: gebiedsgerichte benadering, integrale benadering, samenwerking, regierol provincies?

24. Maakt u wel eens gebruik van de Leidraad van het MJPO? - Op welke manier? Kan het document beter gemaakt worden? Mist er iets in de Leidraad?

Hartelijk dank voor dit interview. Als u wilt kan ik uw e-mail opschrijven zodat wij onze resultaten aan u kunnen mailen.

III. Vragenlijst tweede interviewronde

Inleidend

Heeft u er bezwaar mee als ik dit interview opneem?

Wie bent u en wat is uw functie?

Vanuit welk beleg bent u betrokken bij het MIRT?

- Welke belangen behartigt u?

Context specifiek: (MIRT onderzoek Oostkant Amsterdam, andere MIRT projecten)

Programma aanpak (Programma versus project)

In hoeverre kunt u zeggen of het MIRT een programma is?

Is het MIRT een verzameling projecten of is er sprake van een programma waarin afzonderlijke projecten gecoördineerd worden en samen een doel nastreven?

Allocatie van geld

- Verloopt de samenwerking goed binnen het MIRT (project)?
- Kan er binnen het MIRT met geld geschoven worden van het ene project naar het andere?
- Wat zijn je ervaringen binnen het MIRT project?
-

Tijdsindeling

- In hoeverre volgt het MIRT proces een gefaseerde aanpak? Biedt dat voordelen of nadelen? (*waarom?*)
- Is de doorlooptijd van een MIRT proces voldoende?
- Waar gaat de besluitvorming snel?
- Waar gaat de besluitvorming langzaam en kan het beter? (*waarom?*)

Overkoepelend netwerk

- Is er sprake van een overkoepelend netwerk die vanuit het MIRT de verschillende projecten coördineert?
- Heeft u veel gehad aan dat netwerk? Zou u zo'n netwerk graag willen?
- Welke ontwikkelingen heeft u ervaren op projectniveau die op een hoger programmaniveau beter behandeld (hadden) kunnen worden? Lastige samenwerking, onduidelijke visie, niet genoeg geld beschikbaar, experts beschikbaar, afstemming tussen projecten

Gebiedsgerichte benadering

Welk doel heeft het betreffende MIRT project? Bereikbaarheid vergroten en tegelijkertijd natuur meepakken of een gebied aanpakken met betere bereikbaarheid tot gevolg?

Hoe verloopt de samenwerking in de gebiedsgerichte benadering? Welke rollen worden gespeeld?

- Hebben betrokken partijen dezelfde belangen? Brengt dat moeilijkheden met zich mee?

Hoe verloopt het toewijzen van geld om gebiedsgericht werken mogelijk te maken?

- Is er genoeg geld beschikbaar om gebiedsgericht werken mogelijk te maken?

Vindt u dat er ook nadelen aan een gebiedsgerichte opgave kleven?

- Bijvoorbeeld minder strenge sturing van bovenaf, provincies krijgen iets in de schoenen geschoven wat ze niet willen doen.
- Wat is de rol van provincies in het faciliteren van een gebiedsgerichte aanpak?

Natuurontsnippering

Meenemen van natuur

- Hoe wordt natuur meegenomen in een gebiedsopgave?
Hoe in MIRT onderzoek Oostkant Amsterdam?
- Zijn er voorbeelden van gebiedsgerichte benaderingen die een meerwaarde voor natuur hebben betekend? Waarin natuur integraal meegenomen is en er beter van geworden is.

In welke mate houden jullie rekening met natuurontsnippering in jullie functie?

- Kan dat beter?

Hoe wordt er in MIRT wegenprojecten rekening gehouden met ontsnippering van natuur?

- In de MER of PAS?
- Is dat voldoende om natuurontsnippering tegen te gaan?
- In hoeverre ziet u het MER als een toetsing om natuur af te vinken bij een infrastructuurproject?

Kent u het Meerjarenplan Ontsnippering?

- Zijn er MJPO knelpunten betrokken bij het betreffende MIRT project?
- Is er behoefte aan extra geld vanuit een programma om specifiek ontsnippering aan te pakken bij een MIRT infrastructuurproject? Of het MIRT onderzoek?
- Denkt u dat een programma als het MJPO meerwaarde biedt voor ontsnippering?
Coördinerend geheel, kennisnetwerk, afstemming tussen projecten

Hoe moet volgens u in de toekomst natuurontsnippering meegenomen worden in MIRT projecten?

Hartelijk dank voor dit interview!

