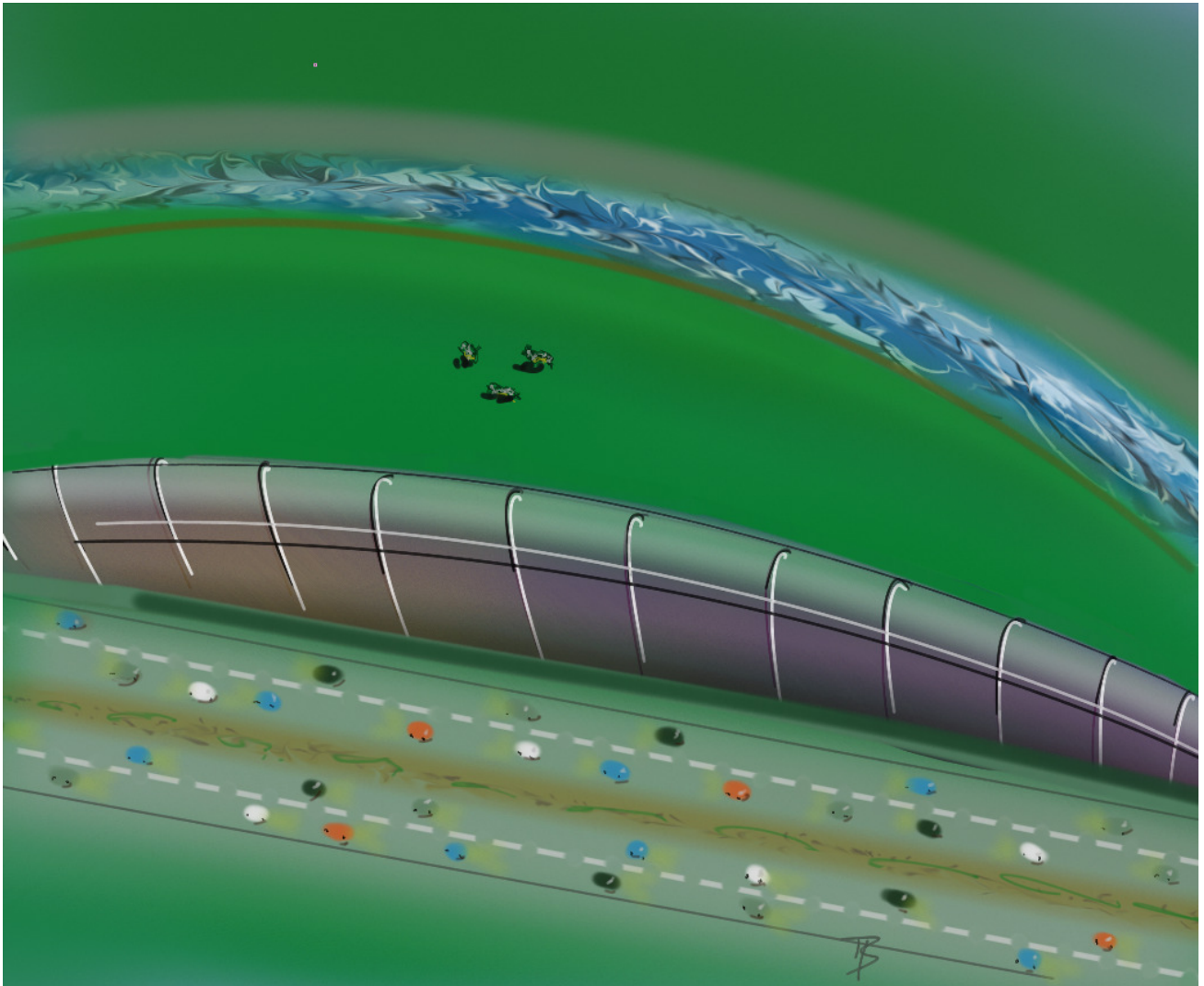


Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport

Op weg naar een nieuw spelregelkader?



Den Haag/Groningen, 30 - 11 - 2007

H.J. Weimer
Afstudeerscriptie
Technische Planologie

Voorwoord

Dit onderzoek is geschreven in het kader van het afstuderen voor de opleiding technische planologie/environmental and infrastructure planning aan de rijksuniversiteit Groningen.

Als eerste wil ik Rijkswaterstaat bedanken voor het bieden van een stagemogelijkheid bij staf DG netwerken hoofdwegen in Den Haag, met name Robert van Winden, Frank Wormgoor, Piet Brouwer, Goriska van Kooten, Ton Lohman, Monique Aussems, Rutger Rebel, Lucille Barbosa, Hetty Klavers en voor de gezelligheid op de werkplek en verkregen informatie Annelie Kohl.

Eveneens wil ik graag bedanken de personen waarmee een interview is gehouden, namelijk Christa Kempenaar, Helene Moors, Carsten Krooshof, Frans Trooster, Mike Camp, Koert Ruiken, Carol van Raalten, Martin Leuvenink, Kees Hansma, David van Zelm van Eldik, Yvonne van Remmen, Dick van Klaveren, Jan Annema, Cees Zijlmans, Joop Roland, Peter Korbee en Wil Bianchi.

De creatieve bijdrage op de voorpagina is gemaakt door Bram Hendriks, masterstudent industrieel ontwerpen aan de technische universiteit Delft, waarvoor dank.

Een extra dankwoord gaat uit naar de begeleiders van het schrijven van dit onderzoek. Vanuit de rijksuniversiteit Groningen zijn dat Jos Arts en Paul Ike, vanuit Rijkswaterstaat Robert van Winden en Jos Arts. Ook wil ik nog bedanken de personen in mijn directe omgeving die geholpen hebben om het stuk toegankelijker te maken voor de lezer.

Den Haag/Groningen, 30 november 2007

Hugo Weimer

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Inhoudsopgave.....	3
Lijst met figuren en tabellen.....	4
Samenvatting	6
1 Introductie.....	8
2 Onderzoeksofzet	10
2.1 Opbouw	10
2.2 Afbakening.....	13
3 MIT/MIRT in de huidige situatie	15
3.1 MIT/MIRT programma.....	15
3.2 MIT spelregelkader	16
3.3 MIT verkenning nieuwe stijl.....	19
4 Vigerend beleid.....	21
4.1 Nota Mobiliteit	21
4.2 Nota Ruimte.....	22
4.3 Afstemming tussen de Nota's.....	23
5 Van een MIT naar MIRT	25
6 Theoretisch perspectief: Een balans tussen projectbeheersing en communicatief gebiedsgericht werken.....	27
6.1 Projectbeheersing: Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie, Organisatie	27
6.2 Van technisch-rationeel naar communicatief en gebiedsgericht	30
6.2.1 Proces/actor.....	30
6.2.2 Inhoud.....	32
6.2.3 Procedures/regelgeving.....	34
6.3 Theoretisch perspectief.....	35
7 Invalshoek A: SNIP spelregelkader.....	37
7.1 Spelregelkader waterbeheren en waterkeren.....	37
7.2 Reflectie SNIP spelregelkader	37
7.2.1 Samenwerking tussen actoren	37
7.2.2 Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied.....	37
7.2.3 Afstemming van procedures/regelgeving.....	38
7.2.4 Beheersing van budget en doorlooptijd	38
8 Invalshoek B: Nationale VROM instrumenten	40
8.1 Nationale ruimtelijke investeringen.....	40
8.2 ROM	40
8.3 Nota Ruimte budget	42
8.4 WRO ontwikkelingen.....	43
8.4.1 Rijksprojectenprocedure.....	43
8.4.2 Nieuwe Wro.....	44
8.5 Reflectie.....	44
8.5.1 Samenwerking tussen actoren	44
8.5.2 Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied.....	45
8.5.3 Afstemming van procedures/regelgeving.....	45
8.5.4 Beheersing van budget en doorlooptijd	45
9 Invalshoek C: Evaluatierapporten over nationale infrastructuur	47
9.1 Commissies en raden.....	47
9.2 WRR.....	47
9.2.1 Probleem.....	47
9.2.2 Oplossing.....	48
9.3 Raad voor verkeer en waterstaat: Ambities Bundelen; Advies over de Inpassing van Infrastructuur.....	48

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

9.3.1	Probleem.....	48
9.3.2	Oplossing	49
9.4	Commissie Duijvestein (of TCI; Tijdelijke Commissie Infrastructuur)	50
9.4.1	Probleem.....	50
9.4.2	Oplossing	50
9.5	Commissie Luteijn.....	51
9.5.1	Probleem.....	51
9.5.2	Oplossing	51
9.6	Reflectie.....	51
9.6.1	Samenwerking van actoren	51
9.6.2	Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied	52
9.6.3	Afstemming van procedures/regelgeving.....	52
9.6.4	Beheersing van budget en doorlooptijd	53
10	Invalshoek D: Casestudies.....	55
10.1	Verantwoording van gekozen cases.....	55
10.2	Casestudie PMZ	56
10.2.1	Introductie	56
10.2.2	Conclusies MIRT spelregelkader	56
10.3	Casestudie Zuidas	57
10.3.1	Introductie	57
10.3.2	Conclusies MIRT spelregelkader	58
10.4	Casestudie W4.....	59
10.4.1	Introductie	59
10.4.2	Conclusies MIRT spelregelkader	59
10.5	Reflectie.....	60
10.5.1	Samenwerken tussen actoren	60
10.5.2	Samenhang ruimtelijke functies in een gebied.....	61
10.5.3	Afstemming van procedures/regelgeving.....	61
10.5.4	Beheersing van budget en doorlooptijd	61
11	Conclusie.....	63
12	Aandachtspunten voor het MIRT spelregelkader; de betekenis voor Rijkswaterstaat	70
12.1	Toelichting	70
12.2	Algemeen.....	70
12.3	Strategische voorfase	71
12.4	De verkenning.....	71
12.5	Planstudie	73
	Bronnenlijst	75
	Bijlage	81

Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1	Relatie van besproken ontwikkelingen.....	6
Figuur 2	Onderzoeksoepzet	13
Figuur 3	Gebiedsontwikkeling centrale as (http://www.decentraleas.nl).....	14
Figuur 4	MIT spelregels met gecombineerde Tracé/m.e.r procedure (Raad V&W).....	16
Figuur 5	Verkorte procedure (V&W 2005 ^D).....	18
Figuur 6	Projectmanagement in perspectief (Twynstra en Gudde)	27
Figuur 7	Faseren, beslissen en beheersen (Twynstra en Gudde).....	28
Figuur 8	Integraal projectmanagement; rollen managers (V&W ^B 2007)	28
Figuur 9	Toename proces met actoren.....	29
Figuur 10	Relatie van besproken ontwikkelingen.....	35
Figuur 11	Samenhang door middel van corridors (VROM budget Nota Ruimte presentatie 2007).....	42
Figuur 12	PMZ (www.pnz-rws.nl).....	56

Figuur 13 Zuidas (http://www.amsterdam.nl)	57
Figuur 14 W4 (http://www.rijkswege4.nl).....	59
Figuur 15 Relatie van besproken ontwikkelingen.....	64
Figuur 16 Verschuiving verkenning en planstudie.....	69
Figuur 17 Een mogelijk ontwerp voor ontwikkeling van een geheel gebied.....	73
Tabel 1 Theoretisch perspectief	36
Tabel 2 SNIP	39
Tabel 3 VROM.....	46
Tabel 4 Rapporten.....	54
Tabel 5 Casestudies.....	62
Tabel 6 Relatie tussen focuspunten.....	68

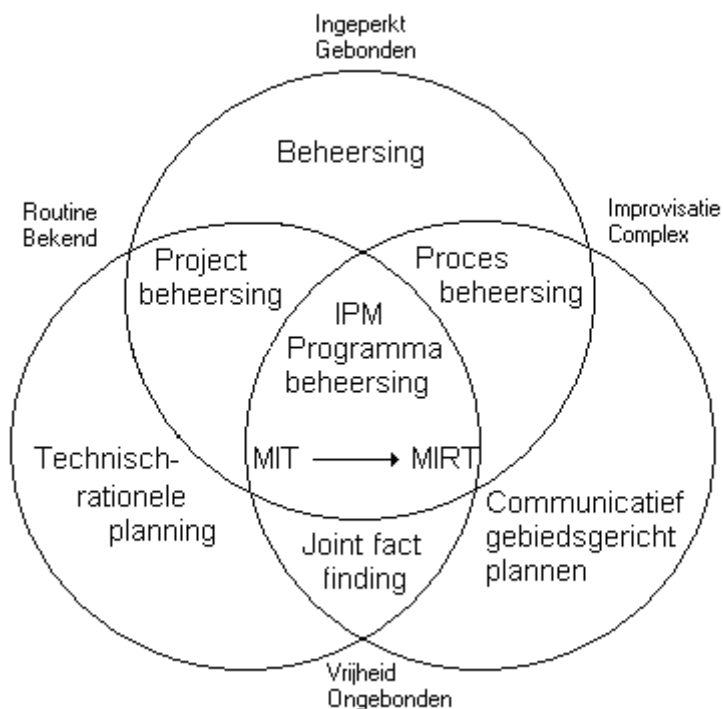
Samenvatting

Het Meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT) was het instrument van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) om financiering, planning en status van de nationale hoofdwegen inzichtelijk te maken. Het MIT bestond uit een programma en een spelregelkader. De planning, financiering en status van projecten was in een boek neergelegd dat jaarlijks op prinsjesdag verscheen, het MIT programma. Het spelregelkader was en is het handvat voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om een infrastructuur project, welke in het programma was opgenomen, te managen. Het programma is inmiddels een MIRT programma geworden maar de spelregels moeten deze stap nog ondergaan.

De regering wilde dat het MIT veranderde in een MIRT door ontevredenheid met de huidige situatie (o.a. veel dwarsliggende actoren bij de planning van wegen). Door de R van ruimte toe te voegen aan het MIT willen de regering bereiken dat andere ruimtelijke projecten meer in samenhang met infrastructuur worden gerealiseerd.

Met de begroting van 2008 is het MIRT programmaboek gepresenteerd, als reactie op het voorgaande. Ruimtelijke projecten zijn in het nieuwe MIRT toegevoegd aan het programmaboek. Het spelregelkader zal nog onder de loep worden genomen. Op welke wijze kan een MIRT spelregelkader vorm krijgen? Hiervoor zullen aandachtspunten worden gezocht in dit onderzoek.

De literatuur geeft aan op welke wijze er meer met de omgeving en andere actoren kan worden samengewerkt. Er zal van projectmanagement naar procesmanagement moeten worden gegaan, of van technisch-rationele planning naar communicatief gebiedsgerichte planning (zie figuur 1). Echter bepaalde elementen van projectmanagement zullen altijd aanwezig blijven, zelfs wanneer een meer communicatief gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd. Een gebiedsproject zal immers ook gebonden zijn aan een bepaalde tijdsduur en budget.



Figuur 1 Relatie van besproken ontwikkelingen

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Wat zijn focuspunten om een meer gebiedsgerichte benadering te bereiken in balans met de beheersing van het budget en de doorlooptijd? Gefocust wordt voor gebiedsgericht werken op het samenwerken van actoren, de samenhang van ruimtelijke functies in een gebied en de afstemming van procedures. Voor beheersing zal naar het budget en de doorlooptijd worden gekeken.

Om tot aandachtspunten te komen is er met de zojuist genoemde focus gekeken naar vier invalshoeken. Het SNIP (Spelregelkader natte infrastructuur projecten) spelregelkader en instrumenten van het Ministerie van VROM voor ruimtelijke investeringen kunnen vanuit een andere hoek een voorbeeld zijn voor infrastructuurplanning. Hiernaast zijn er interviews gehouden met projectbetrokkenen van Rijkswaterstaat en zijn rapporten met betrekking tot infrastructuur geanalyseerd. Wat komen hier voor een conclusies uit die bij het tot stand komen van een MIRT spelregelkader van belang kunnen zijn?

Als laatste zijn al de conclusies uit de invalshoeken teruggekoppeld naar het spelregelkader. Concreet zijn de volgende aandachtspunten tot stand gekomen:

Wanneer de nationale overheid als één partij verantwoordelijk is voor ontwikkelingen in het gebied, bestaat er één duidelijk aanspreekpunt. Op deze manier kunnen regionale partijen duidelijker onderhandelen met de nationale overheid. Deze regionale partijen zullen vanaf het begin betrokken moeten zijn om voor alle partijen een acceptabele oplossing te bedenken. Deze regionale partijen kunnen bijvoorbeeld zitting krijgen in een projectorganisatie, zodat iedereen elkaar leert kennen en direct onderhandelen mogelijk is. Ook kan het tekenen van een convenant de committent van de verschillende partijen versterken. Er zal ook daadwerkelijk gecontroleerd moeten worden of alle relevante partijen betrokken zijn en er voldoende naar functies in het hele gebied gekeken is.

Ook zal de Kamer aan het begin van een project meer invloed moeten hebben, zodat ze niet in late fase nog gaan discussiëren over nut en noodzaak. Het is ook mogelijk dat met name een regionale visie door de kamer getoetst wordt. Een regionale visie zou de kloof tussen de Nota's en de projecten kunnen opvullen en voor een groter gebied de kansen en problemen in beeld kunnen brengen.

De verkenning is duidelijk naar voren gekomen als de plaats waar het gebiedsgericht werken vorm kan krijgen. Aan het begin van het project zal hier de vrijheid voor moeten zijn om gebiedsoplossingen te bedenken. De nadruk ligt op het proces met actoren.

De overgang van verkenning naar planstudie zal belangrijk kunnen worden. In deze overgang zal er gecontroleerd moeten worden of nut en noodzak voldoende is onderzocht en of alle betrokken partijen in het gebied zijn meegenomen. Wanneer dit alles duidelijk is in de verkenning, zijn er in de planstudie minder onnodige discussies te verwachten. Het planstudiebesluit zal het ontwikkelingsbesluit kunnen gaan heten. Deze term geeft meer aan dat na dit besluit het project doorgang krijgt. Dit geeft voor de betrokken partijen helderheid en ze zullen betrokken blijven in het proces, aangezien ze het vertrouwen in doorgang van het project hebben. Bovendien wordt op deze manier het belang van de verkenning versterkt, aangezien na de overgang naar planstudie de doorgang van het project eigenlijk al vastligt.

In de planstudie zullen verschillende subonderdelen afzonderlijk behandeld moeten worden. Op een gegeven moment is het niet meer mogelijk alles in samenhang te bekijken. Infrastructuur kan de Tracéprocedure doorlopen en andere ruimtelijke ontwikkelingen kunnen de coördinatieprocedure met projectbesluit uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening doorlopen. Deze subonderdelen kunnen parallel uitgevoerd worden, maar wel met afstemming door een coördinerend Ministerie. De planstudie krijgt zo meer de eigenschappen van een programma afstemming.

1 Introductie

In het huidige regeerakkoord heeft de regering geopperd om het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (zie kader) aan te passen. "Ruimtelijke projecten, zoals de ontwikkeling van de Nationale Landschappen, de mainport Schiphol, de Noord- en Zuidvleugel en de verdere ontwikkeling van Almere, Zuid-Oost Brabant en Noord Limburg worden in samenhang gezien met infrastructuur en (openbaar) vervoer. In plaats van het MIT komt er een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)" (Coalitieakkoord 2007, p. 21). Dit heeft inmiddels plaatsgevonden.

MIT

Het Meerjarenprogramma was het instrument van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) om financiering, planning en status van de nationale hoofdwegen inzichtelijk te maken. Het MIT bestond uit een programma en een spelregelkader. De planning, financiering en status van projecten was in een boek neergelegd dat jaarlijks op prinsjesdag verscheen, het MIT programma. Het spelregelkader was en is het handvat voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om een project, welke in het programma was opgenomen, te managen (MIT spelregels zijn nu nog geldig, het programma is ondertussen een MIRT programma geworden waaraan andere ruimtelijke projecten zijn toegevoegd).

Door toevoeging van het woord ruimte, waardoor het MIRT ontstaat, wil de regering de integratie tussen de grote transportprojecten en de ruimtelijke ordening waarborgen. De twee beleidsgebieden infrastructuur/transport planning en ruimtelijke ordening hebben invloed op elkaar en zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. "That urban land use and transport are closely inter-linked is common wisdom among planners and the public. That the spatial separation of human activities creates the need for travel and goods transport is the underlying principle of transport analysis and forecasting" (TRANSLAND 2a 1999, p.VI).

De grootste uitvoerder van projecten uit het MIT en sinds kort MIRT programma, namelijk Rijkswaterstaat, krijgt regelmatig de kritiek een project te technisch en projectmatig te benaderen (zie hoofdstuk 6). Dat wil zeggen zonder overige actoren en het omliggende gebied van infrastructuur voldoende te betrekken in het planningsproces. Veel projecten ondervinden mede hierdoor dan ook grote weerstand van de bevolking. Voorbeeld hiervan is de A4. "De verbreding van de A4 is al enige decennia in discussie. Bijna nergens zijn de discussies en de emoties zo hoog opgelopen als in de regio Leiden. Begin 1998 stonden alle partijen lijnrecht tegenover elkaar" (W4 2004, p.3). Door meer in samenhang met de fysieke en menselijke omgeving een gebied met op elkaar afgestemde functies te realiseren, in vervolg aangeduid met de term gebiedsgericht werken of gebiedsontwikkeling, lijkt het mogelijk een aantal problemen op te lossen en nieuwe kansen te benutten. Overigens spelen problemen van afstemming tussen infrastructuur/transport en ruimtelijke ordening ook in andere landen. "The lack of formal and material co-ordination between land-use and transport planning is still a key problem in many member states" (TRANSLAND 2b 1999, p. 22).

Is het voor projectleiders in Nederland wel mogelijk gebiedsgericht te werken onder de huidige regelgeving en eisen van de opdrachtgever? In een V&W congres over omgevingsmanagement (V&W^A 2007) kwam deze opvallende vraag naar voren. De projectleider wordt immers in de praktijk afgerekend op een beperkte taakomschrijving, budget en tijd. Binnen deze strikte voorwaarden zal de wegbreiding gerealiseerd moeten worden. Projectleiders en andere betrokkenen ondervinden daardoor diverse problemen bij het toe passen van gebiedsgericht werken. In de praktijk blijkt gebiedsgericht werken lang niet overal toegepast te zijn. De vraag die hier aan vooraf gaat is of gebiedsgericht werken

wel degelijk een verrijking van de planningspraktijk is? Wanneer deze vraag positief is beantwoord, is het interessant te ontdekken wat er nodig is om daadwerkelijk succesvol gebiedsgericht werken te kunnen realiseren.

Infrastructuurplanning is een langdurig proces in een snel veranderende samenleving. De negatieve effecten worden uitgebreid in de media gebracht, terwijl de positieve effecten vaak ondergesneeuwd raken. Ook komen de omliggende bewoners vaak in opstand tegen een nieuw te plannen weg of wegbreiding. Volgens Glasbergen (2005) "It should therefore not come as any surprise that plans to develop dry infrastructure (road and rail connections) and wet infrastructure (seaports and waterways) are often fiercely contested and evoke major social and political objections. This resistance usually results from the fact that the development costs, such as collateral damage to nature, the landscape, and residential environments, are not paid by those who reap the direct benefits (that is, profits)." (p. 1).

Ten slotte is het van belang de grote invloed van infrastructuur en transport niet te ontkennen. Voor een duurzame toekomst kunnen en mogen infrastructuur en transport niet over het hoofd worden gezien. Walter (2007) concludeert: "Many researchers consider transportation as a critical factor for urban sustainability. It causes negative local effects such as noise and pollution (cf. Kemp and Rotmans 2002) and uses 30% of the primary energy in the EU (Commission of the European Union 2001, p. 124). Its infrastructure demands much of the scarce urban space (cf. Henson and Essex 2003). Thus, urban transport can also be seen as a potential driver of sustainable development (Banister 2000)." (p. 195). Hoewel dit statement vooral gericht is op stedelijk transport en infrastructuur, geeft het wel degelijk de gevaren van transport aan. Verbeteringen in transport en infrastructuur kunnen een aantal van de zojuist genoemde negatieve effecten verminderen, en de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting versterken door middel van slimme oplossingen. Infrastructuurplanning en transport blijven een belangrijk issue in de komende jaren.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Opbouw

De in de introductie vermeldde scheiding tussen het MIT/MIRT programma en spelregelkader zal door de verschillende Ministeries gebruikt worden om in verschillende fases de verandering van MIT naar MIRT vorm te geven. De stappen zijn:

- Invoegen van ruimtelijke projecten per gebied in het MIT programma boek (voltooid)
- Aanpassen van het spelregelkader
- Mogelijkheden van samenvoegen van budgetten verkennen

De eerste stap is met de begroting van 2007 gerealiseerd. De volgende stap betreft het veranderen van het spelregelkader om het betrekken van de ruimtelijke investeringen meer te garanderen. Voor deze stap probeert dit onderzoek aandachtspunten te vinden. Het doel van het onderzoek is dan ook:

Het inzichtelijk maken van aandachtspunten om van een MIT naar een MIRT spelregelkader te komen en het beoordelen van de betekenis van deze aandachtspunten voor Rijkswaterstaat.

Het bekijken van de betekenis voor Rijkswaterstaat geeft een beeld wat de uitvoeringsorganisatie (zie paragraaf 3.2) specifiek voor veranderingen gaat ondervinden, wanneer een verandering van het huidige MIT spelregelkader plaatsvindt. Volgend op het onderzoeksdoel zijn de vragen dan ook (deze zullen vervolgens worden toegelicht):

Wat zijn aandachtspunten voor een verschuiving van een MIT naar een MIRT spelregelkader en wat betekent deze verschuiving voor Rijkswaterstaat?

Deelvragen:

1. Op welke wijze is het huidige MIT/MIRT programma en MIT spelregelkader georganiseerd en aan welk vigerend beleid worden de MIT/MIRT projecten getoetst?
2. Door welke ontwikkelingen is de verschuiving van een MIT naar een MIRT gevoed?
3. Op welke wijze kan er volgens de planningliteratuur invulling worden gegeven aan het afstemmen van gebiedsinvesteringen en infrastructuur investeringen?
4. Op welke wijze worden nationale investeringen in de omgeving georganiseerd bij water projecten en in de ruimtelijke ordening?
5. Wat zijn sterke en zwakke punten, mogelijkheden en beperkingen van het MIT spelregelkader volgens evaluatierapporten over nationale infrastructuurplanning en volgens betrokkenen direct uit de praktijk?

De structuur van het verhaal zal nu toegelicht worden aan de hand van de deelvragen. Er zal gezocht worden naar aandachtspunten voor het MIRT spelregelkader om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het handzaam eerst te kijken naar wat het huidige programma, neergelegd in een jaarlijks boek, nu eigenlijk inhoudt. Vervolgens zal het huidige MIT spelregelkader behandeld worden. Deze spelregels staan centraal in het verdere onderzoek.

Het is handzaam een scheiding te maken tussen het officiële MIT/MIRT programma, neergelegd in een jaarlijks boek, en het MIT spelregelkader, aangezien het programma een overzicht geeft van de status en financiën van de projecten en het spelregelkader helpt bij

het uitwerken van een project (zie kader). Het spelregelkader is hoofdzakelijk een intern instrument van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) om de projecten uit het programma tot stand te laten komen. Alleen het programma veranderen zal waarschijnlijk niet voldoende zijn, aangezien het spelregelkader echt het handvat is voor de uitvoering van concrete projecten.

Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Het nut van het kijken naar het spelregelkader specifiek bij de verandering van MIT naar MIRT wordt door van 't Velde in de staatscourant (2007, nr. 140) nog eens aangegeven: "De claim van de Minister van Verkeer en Waterstaat is dat er eerst een lijst wordt samengesteld van investeringsprojecten van het Rijk, een samenvoeging van het MIT en ruimtelijkeordeningsplannen, uitgedrukt in een besluitenlijstje per regio. Dat wordt gevolgd door bestuurlijk overleg met de decentrale partners over de invulling van het MIRT. Daarna pas spreekt hij met bijvoorbeeld de Tweede Kamer over de spelregels van het MIRT. Wat er nu dreigt te gebeuren, is de samenvoeging van bestaand materiaal zonder dat er afwegingen over samenhang worden gemaakt. De Minister ontwijkt zo het debat met de Tweede Kamer over de spelregels en denkt de politiek op afstand te kunnen zetten. Maar juist in die spelregels over hoe om te gaan met samenhang tussen verschillende investeringen ligt voor het kabinet de kans om de besluitvorming sneller, beter en goedkoper te maken. Door het ontwijken van een debat neemt de kans op slimme spelregels helaas eerder af dan toe. Het doel moet zijn in de besluitvorming echt rekening te houden met samenhang tussen verschillende investeringen in hetzelfde gebied. Dat bereik je door de voorbereiding van projecten en vervolgens de selectie, vormgeving en timing ervan op elkaar af te stemmen en daarover slimme spelregels af te spreken, ook met decentrale overheden. Dat is niet gemakkelijk, maar wel broodnodig om een forse stap vooruit mogelijk te maken in de kwaliteit van de besluitvorming over publieke investeringen." (p. 2).

Vervolgens zal het beleid, waar projecten in het MIT/MIRT aan moeten worden getoetst, beschouwd worden. Wanneer het huidige MIT spelregelkader en het beleid aan de orde zijn geweest, is het overzicht van de huidige situatie gegeven.

Voordat theoretische perspectieven zullen worden besproken, zal onderzocht worden waarom die verschuiving van MIT naar MIRT is nagestreefd? Door welke ontwikkelingen is deze beoogde verschuiving gevoed?

Na het verduidelijken van deze verandering, is het handzaam uit de theorie een bril (onderzoeksperspectief) te ontwikkelen, waarmee het mogelijk is in het vervolg van het onderzoek te focussen. Wat betekent volgens de literatuur het plannen in samenhang met de omgeving/omliggende ruimte? Deze literatuur is niet specifiek geënt op huidige infrastructuurplanning volgens het MIT programma en spelregelkader, het kan echter wel een meer algemene notie over gebiedsgericht werken geven. Uit deze theorie zal er een onderzoeksperspectief komen, waarmee er gekeken zal worden naar invalshoeken in de opvolgende hoofdstukken. Dit perspectief geeft structuur om tot conclusies te komen uit de invalshoeken. De gevonden inzichten zullen voor elke invalshoek aan het eind van het hoofdstuk, in een paragraaf genaamd reflectie, behandeld worden volgens het onderzoeksperspectief van het theoretisch kader.

Om uiteindelijk tot aandachtspunten te komen voor een nieuw nog te vormen MIRT spelregelkader zal er, zoals vermeld, naar verschillende invalshoeken worden gekeken om conclusies te verkrijgen. De invalshoeken zijn: Het SNIP spelregelkader, nationale VROM (Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu) instrumenten, evaluatierapporten nationale infrastructuur en casestudies. Deze invalshoeken hebben alle een verschillende achtergrond. SNIP en VROM geven een perspectief vanuit andere

beleidsgebieden. De rapporten beoordelen de gang van zaken rond infrastructuurplanning en casestudies geven de ervaringen van betrokkenen direct uit de praktijk weer.

Het gebruik van verschillende soorten gegevens of gegevensbronnen voor verschillende data verzamelmethode in kwalitatief onderzoek wordt volgens Baarda et al. (2001) ook wel de triangulatie aanpak of multi-methode aanpak genoemd. Het idee is door deze verschillende invalshoeken de mate van subjectiviteit in te perken en uitgebreide kennis te vergaren, met name wanneer de voorkennis beperkt is. In dit onderzoek zullen verschillende methodes worden gebruikt, namelijk literatuuronderzoek en interviews. Hierbij horen verschillende databronnen, namelijk interviews met belangrijke figuren, groepsdiscussie, projectpublicaties, infrastructuurplanning literatuur en sociale planningsliteratuur.

Waarom worden de zojuist behandelde invalshoeken nou gekozen? Het SNIP (Spelregelkader Natte Infrastructuur Projecten) is een relevant bron voor het vinden van ideeën en opmerkingen, aangezien het een eigen spelregelkader van V&W is alleen voor "natte" projecten (waterkeren en waterbeheren). Op welke wijze verloopt het planningsproces voor SNIP projecten? Wordt er in het geval van SNIP projecten al meer samengewerkt met de omgeving?

Het bestuderen van instrumenten van het Ministerie van de ruimtelijke ordening is voor de hand liggend. Dit Ministerie is namelijk naast V&W de grootste speler voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit Ministerie zal ook voornamelijk aan tafel zitten, wanneer er over nieuwe spelregels zal worden gesproken. Gebiedsgericht werken betekent dat er meer in samenhang met de ruimtelijke ordening gewerkt zal moeten worden. Welke leerpunten zijn er bij VROM te vinden en welke samenwerkingsmogelijkheden liggen er?

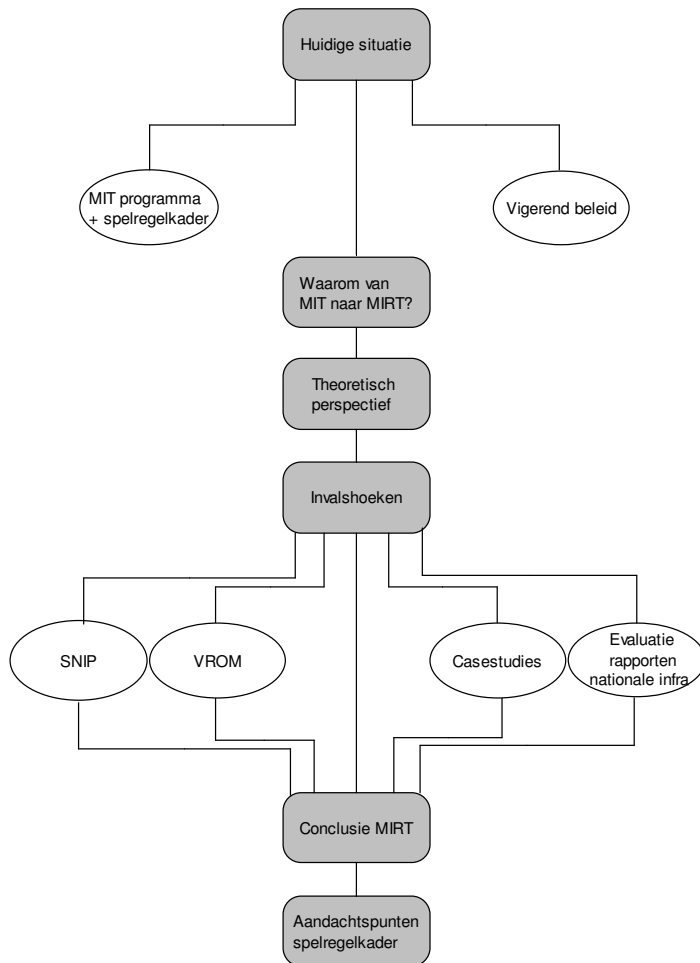
In voorgaande jaren zijn er over nationale infrastructuur verschillende evaluatierapporten geschreven, die specifiek rapporteren over infrastructuurplanning. Op welke punten focussen deze evaluatierapporten? Deze rapporten zullen de derde invalshoek van dit onderzoek vormen en geven een interessant overzicht van ideeën van wetenschappers en politici.

Gegevens uit de praktijk kunnen door middel van het uitvoeren van casestudies gewonnen worden. Welke verbeteringen stellen mensen van Rijkswaterstaat voor, aan de hand van verschillende projecten? Deze personen gebruiken namelijk het spelregelkader als leidraad om een project te ontwikkelen.

De conclusies uit de verschillende invalshoeken worden uiteindelijk teruggekoppeld naar het spelregelkader om daarmee concrete aandachtspunten te formuleren.

De opbouw van het onderzoek is nu geschetst. Een aantal aspecten zal niet worden geïnventariseerd in dit onderzoek. De verantwoording hiervan zal in de volgende paragraaf "afbakening" plaatsvinden.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?



Figuur 2 Onderzoeksopzet

2.2 Afbakening

Het onderzoek is voornamelijk gericht op de afstemming tussen infrastructuur en andere ruimtelijke investeringen in de verkenning en planstudiefase van het MIT spelregelkader, aangezien hierin de plannen daadwerkelijk tot stand komen. De uitvoering wordt vanzelfsprekend ook gepland, echter dit is dan voornamelijk om het gemaakte plan in de planstudie in de praktijk te brengen.

Tijdens het lezen van dit onderzoek zal het opvallen dat naast ruimtelijke ontwikkelingen van het Ministerie van V&W met name ontwikkelingen van het Ministerie van VROM zijn bestudeerd, terwijl er meerdere Ministeries invloed hebben op ruimtelijke ontwikkelingen. Dit zijn naast het Ministerie van VROM voornamelijk het Ministerie van Economische Zaken en Landbouw Natuur en Voedselveiligheid, Financiën, Onderwijs Cultuur en Welzijn. Er is nadrukkelijk gekozen om vooral naar VROM te kijken, omdat:

- VROM de belangrijkste speler is in de ruimtelijke ontwikkelingen en met dit Ministerie in eerste instantie voornamelijk ook samengewerkt gaat worden bij het ontwikkelen van het MIRT programma en spelregelkader, al zitten de andere departementen hierbij ook aan tafel (met name het Ministerie van Landbouw, Natuur, en Voedselveiligheid).
- Er zijn per Ministerie vele regelingen (subsidieregelingen, beleidsregelingen), waardoor het onderzoek te veelomvattend zou worden. Wanneer al deze regelingen en instrumenten van de Ministeries worden beschreven, zal het onderzoek met name

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

een informatieve uiteenzetting van ontwikkelingen worden. De analyse zal op deze manier naar de achtergrond geraken.

Een volgend onderdeel van infrastructuurplanning is de relatie met de private marktpartijen, welke niet zal worden meegenomen. Hoewel dit onderdeel wel interessant is voor het ontwikkelen van projecten, zijn over publiek private samenwerking uitgebreide onderzoeken uitgevoerd, zie bijvoorbeeld Van der Ham & Koppenjan (2002), VROM (2005), CPB (2007) en Wolting (2006). Hierdoor is het niet haalbaar dit onderdeel volledig bij dit onderzoek te betrekken.

Verder is er niet naar voorbeelden en aandachtspunten uit het buitenland gekeken. Een aantal vergelijkingen zijn op dit punt al gedaan (TRANSLAND 4 2000). Dit onderzoek is vooral gericht op het kijken naar de huidige nationale departementen en instrumenten en onderlinge verhoudingen. Wel zal er van internationale literatuur gebruik gemaakt worden.



Figuur 3 Gebiedsontwikkeling centrale as (<http://www.decentraleas.nl>)

Provinciale wegen vallen buiten het bereik van dit onderzoek. Bij planning van provinciale wegen zijn pogingen zichtbaar om een meer integrale aanpak met de omgeving te realiseren. Aangezien het MIT/MIRT centraal staat, wat primair een nationaal instrument is, zal er met name naar nationale projecten gekeken worden. Lessen uit nationale en provinciale projecten zullen waarschijnlijk tot op zekere hoogte overeenkomsten kennen. Dat er niet alleen bij nationale infrastructuur over gebiedsontwikkeling gedacht wordt, bewijst bijvoorbeeld het project de centrale as van Friesland (Projectbureau de centrale as, 2007). Hier is er gekeken naar de mogelijkheden van gebiedsontwikkelingen (zie figuur 3). Door onder andere interactieve bijeenkomsten werden burgers uitgebreid betrokken in het proces.

3 MIT/MIRT in de huidige situatie

3.1 MIT/MIRT programma

Na de onderzoeksopzet zal er nu toelichting worden gegeven op het MIT programma en spelregelkader zoals dat tot eind 2007 bestond. Het MIT programma is wel net al het MIRT programma geworden, alleen het spelregelkader is ontstaan gezamenlijk met het MIT programma. Daarom zal het MIT programma behandeld worden. Veel informatie uit deze paragraaf geldt ook voor het MIRT, aangezien er niet heel veel aan het programma is veranderd. Aan het MIRT programma zijn met name ook ruimtelijke projecten per regio toegevoegd.

“Het meerjarenprogramma infrastructuur en transport is een inhoudelijk samenhangend programma voor infrastructuurprojecten, die zijn gerelateerd aan mobiliteitsbeleid (zoals de hoofdwegen, de hoofdvaarwegen, de spoorwegen en de grote regionale/lokale projecten) en waterbeleid (water keren en water beheren)” (MIT/SNIP projectboek 2007, p. 11). Over de samenhang valt te twifelen (zie 6.1). Het zijn eerder afzonderlijke projecten (multi-project) die wel aan hetzelfde beleid worden getoetst. Het programma geeft een overzicht van de financiële uitgaven van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de verschillende projecten. Of volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2007): “De functie die het MIT voornamelijk vervult, is die van het verkleinen van de financiële onzekerheid in de V&W begroting.” (p. 31). Het beheersen van de financiën staat centraal. Het MIT is gebaseerd op de uitgaven van het infrastructuurfonds (zie onderstaand kader). Ook is het MIT de invulling van het mobiliteitsbeleid, voornamelijk de Nota Mobiliteit en in iets mindere mate de Nota Ruimte. Deze twee zijn echter onderling ook al op elkaar afgestemd. Voor verdere uitleg over het beleid en de onderlinge afstemming van de Nota's zie hoofdstuk 4.

Geldstromen

Ongeveer het gehele budget van het 12^e hoofdstuk van de Rijksbegroting, namelijk de begroting van V&W, stroomt door naar het infrastructuurfonds. Bijna alle gelden uit het infrastructuurfonds stromen door naar MIT projecten. Naast de Rijksbegroting is er ook nog het FES (Fonds Economische Structuurversterking) waaruit budget beschikbaar komt. Dit nationale fonds, voornamelijk bestaande uit aardgasbaten, wordt jaarlijks verdeeld aan verschillende departementen. V&W is hiervan de grootste ontvanger.

Elk jaar wordt er een projectboek (samen met SNIP projecten, zie hoofdstuk 7) uitgegeven, met het overzicht van de huidige status van de verschillende projecten en de planning van de projecten. En “naast een beschrijving van een probleem, (mogelijke) oplossingen, de uitgaven en de planning van projecten, wordt in het projectboek inzicht geboden in de historie van projecten” (MIT/SNIP projectboek 2007, p. 11).

In eerste instantie was het MIT gericht op de periode tot 2010. Echter in de huidige situatie geldt er een verlenging van 2011 tot 2014 (V&W^C 2004). Voor de periode hierna, namelijk 2015 tot 2020, wordt er gesproken van een doorkijk. In de doorkijkperiode worden er algemene kostenramingen gemaakt, aangezien de precieze ontwikkelingen nog niet bekend zijn.

In de volgende paragraaf zal het spelregelkader en een grote verandering van het MIT spelregelkader worden toegelicht.

3.2 MIT spelregelkader

In het verdere verloop van het onderzoek zal het spelregelkader centraal staan, dat gebruikt wordt door V&W om een project uit het MIT/MIRT programma vorm te geven. Het doel van het MIT spelregelkader is het "Proces te schetsen dat een MIT project doorloopt zodat de interne procesgang van V&W voor iedereen navolgbaar is" (V&W^F 2004, p.6). Hierbij komen de voordelen van het bieden van structuur en transparantie (V&W^D 2007, p.12). In verschillende fases staat ook aangegeven wat de maximale looptijd van de fase is, om de looptijd te kunnen beheersen.

Toepassing spelregels

Onder een financiële grens (225 miljoen voor grote regionale ontvangende partijen of 112,5 voor kleinere partijen) behoren projecten niet tot het MIT programma maar tot het regionale programma.

Projecten met een groot nationaal belang zullen onder de huidige wettelijke regelgeving

In het MIT spelregelkader worden drie fases onderscheiden, namelijk de verkenningsfase, de planstudiefase en de realisatiefase.

Processchema MIT en Tracéwet: huidige situatie op hoofdlijnen

MIT-systematiek	Verkenningen- fase (nut- en noodzaakfase):	Planstudiefase	Realisatie:
	<ul style="list-style-type: none"> • Intakebesluit • Verkenningen-notitie • Planstudie-opdracht 		<ul style="list-style-type: none"> • Beschikking • Oplevering
Tracéwet		<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen Startnotitie MER • Inspraak plus advies • Vaststellen Richtlijnen m.e.r. • Voorbereiden Trajectnota • Inspraak plus advies • Ontwerp-Tracebesluit • Inspraak plus advies • Tracebesluit • Beroep bij Raad van State (evt.) 	

Figuur 4 MIT spelregels met gecombineerde Tracé/m.e.r procedure (Raad V&W)

Wanneer een vervoersprobleem op de hoofdinfrastructuur als relevant wordt beschouwd, zal het tot de verkenningenfase toegelaten worden: het intake besluit. De verkenning is een eerste onderzoek naar het probleem en eventuele oplossingen. Welke actoren spelen er een rol in het proces? Tevens is het een eerste schatting van het benodigde budget dat voor het oplossen van het probleem nodig is (voor verdere toelichting van de verkenning zie 3.3).

Wanneer er op basis van de verkenning door de Minister besloten is het probleem verder uit te werken, het planstudiebesluit, komt een probleem in de planstudie fase. Hierin worden de verschillende alternatieven en bijbehorende gevolgen uitgewerkt. Bij de projecten (grootste gedeelte) die vallen onder de Tracéwet zal V&W initiatiefnemer zijn en zal de Tracéprocedure in de planstudie moeten worden doorlopen. "De Tracéwet bevat regels voor

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. De Tracéwet heeft ten doel te voorzien in een doelmatige procedure voor de totstandkoming en tijdige tenuitvoerlegging van besluiten met betrekking tot de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur” (V&W 2005^D, p.6).

De Tracéwet geeft Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om vrijstelling van het bestemmingsplan te krijgen. Hierin heeft infrastructuur altijd een bijzondere machtspositie gehad in wet en regelgeving. Bij ruimtelijke projecten was het lastiger een nationaal project te laten “overrulen”, echter door de projectenprocedure met projectbesluit en in de toekomst de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kunnen nationale ruimtelijke projecten in de huidige situatie ook eenvoudiger ontwikkeld worden (zie 8.4). Naast de Tracéwet stelt met name ook de Wet milieubeheer eisen aan de planning van de infrastructuur projecten. In de praktijk wordt er dan ook een gecombineerde procedure doorlopen (zie kader).

Tracé/m.e.r. procedure

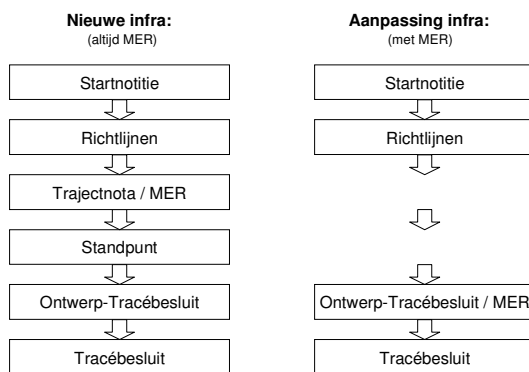
In de startnotitie (bekendmaking van start studie) vindt na een probleemdefinitie het definiëren van de scope plaats (hoe en waarop gaan de alternatieven beoordeeld worden).

De verschillende alternatieven worden vervolgens uitgewerkt. Hierna wordt door de commissie m.e.r een set van richtlijnen opgesteld waaraan alternatieven met betrekking tot milieu getoetst moeten worden.

In de trajectnota/MER worden daadwerkelijk de alternatieven ontworpen en effecten, maatregelen en kosten worden in kaart gebracht.

De commissie m.e.r. zal de alternatieven toetsen op de eerder gestelde richtlijnen. Op basis van al de voorgaande gegevens zal het bevoegd gezag (beleidskern DGP of DGTL van V&W en uiteindelijk de Minister) in het zogenoemde "standpunt" het voorkeursalternatief kiezen. In het ontwerp Tracébesluit zal dit alternatief dan verder in detail worden uitgewerkt.

Tijdens het Tracébesluit wordt het ontworpen tracé definitief vastgesteld, en hiermee "...committeert de Minister van Verkeer en Waterstaat zich tot een bestuurlijke inspanning om de gekozen oplossing te zijner tijd te realiseren (V&W 2004^F, p. 15).



Figuur 5 Verkorte procedure (V&W 2005^D)

Voor het aanleggen van bijvoorbeeld alleen een extra rijstrook bestaat de verkorte procedure zonder trajectnota/mer fase (figuur 5). De verkorte procedure gaat direct over op het opstellen van een MER in het ontwerp Tracébesluit, aangezien aanpassingen vaak minder drastische gevolgen omvatten.

Zoals in figuur 4 zichtbaar is geldt de Tracéwet tijdens de planstudiefase, overigens vallen niet alle projecten onder de Tracéwet. In deze gevallen volgt een min of meer zelfde procedure genaamd projectprocedure.

Wanneer er voldoende budget beschikbaar is, zal door middel van het uitvoeringsbesluit een project in de realisatiefase komen. Na definitieve voltooiing van het project vindt de oplevering plaats. Het plan/probleem zal vanaf dit moment niet meer aanwezig zijn in het MIT/MIRT.

Het gebruik van een spelregelkader is te verwachten wanneer een grote organisatie niet steeds opnieuw het wiel wil uitvinden. "Het is goed verklaarbaar dat deze sector werkt zoals hij werkt, met handboeken vol met procedures, normen en richtlijnen. Daar zijn goede redenen voor, het zou immers een tijdrovende en kostbare zaak zijn als ieder jaar een

nieuwe werkwijze of een andere manier van het aanleggen van een weg zou worden geïntroduceerd” (V&W 2007^E, p. 50). Overigens is het vooral ook handzaam voor overige partijen, wanneer de procedures volgens een bepaald vast traject lopen. Voor overige partijen is het eenvoudiger het vaststaande traject te volgen, aangezien de stappen bekend zijn. Bovendien is het interessant wanneer projecten vergeleken moeten worden of van elkaar kunnen leren. Doordat overeenkomende stappen zijn gezet is deze vergelijking eenvoudig te maken.

Het spelregelkader is voornamelijk een instrument voor gebruik door Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat ontvangt voor het opstellen van de verschillende rapporten (bijv. trajectnota/MER) opdracht van bevoegd gezag, namelijk de beleidsdirectoraten DGP of DGTL (met als eindverantwoordelijke de Minister van V&W). Voordat het gedane werk ter beoordeling naar het bevoegd gezag gaat, zal Staf DG van Rijkswaterstaat het controleren. Overigens kan ook een andere organisatie als Rijkswaterstaat de opdrachten ontvangen.

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van V&W. Het beleid en de uitvoering zijn opmerkelijk genoeg gescheiden. Echter Rijkswaterstaat levert ook veel input voor beleid en op uitvoeringsgerichte onderwerpen maken ze zelf tevens beleid. Volgens Samenwerken (V&W 2005^C) “RWS is een uitvoeringsorganisatie binnen V&W die primair verantwoordelijk is voor het netwerk- en verkeersmanagement van het hoofdwegennet, van het hoofdvaarwegennet en voor integraal waterbeheer van de hoofdwatersystemen. Daarnaast wordt ook kennis en expertise geleverd welke niet gerelateerd zijn aan één van de drie netwerken.” (p. 8).

3.3 MIT verkenning nieuwe stijl

Een belangrijke toevoeging op het zojuist behandelde spelregelkader betreft MIT verkenning nieuwe stijl. In 2002 is de werkwijze MIT verkenning nieuwe stijl uitgekomen. Voornamelijk omdat “...een verkenning van de knelpunten in bijna alle gevallen resulteerde in de daadwerkelijke aanleg van infrastructuurprojecten: de verkenning, die als een zeef dient te fungeren, werkte in feite slechts als een trechter” (V&W 2002, p.2).

De verkenning moet volgens V&W (2002) helder maar niet te uitgebreid aangeven of het daadwerkelijk nodig is het probleem verder te behandelen en op welke manier een probleem dan verder behandeld zal worden. Belangrijke elementen zijn hierbij (V&W 2002) een probleemanalyse, oplossingsrichtingen, belanghebbenden, de relatie van het probleem tot het gehele omliggende gebied.

De fases (V&W 2002), die in de werkwijzer MVNS worden onderscheiden, zijn:

Tijdens fase 0: intake worden de volgende drie processen onderscheiden:

- Aanmelding verkeers -en vervoersprobleem door de initiatiefnemer
- Besluit over opname in MIT-verkenningentabel, het zogenoemde intakebesluit.
- Opdrachtverlening door bestuurskern aan Rijkswaterstaat

Vervolgens in fase 1: probleemanalyse beginnen de nieuwe aspecten van de verkenning nieuwe stijl. In een cyclus proces worden behandeld:

- De analyse van de relevante partijen
- De gebiedsafbakening
- De probleemomschrijving.

Wanneer een bepaald probleem is gedefinieerd, kunnen verschillende actoren benaderd worden die het te bestuderen gebied gaan bepalen. Wanneer in het overleg tussen actoren naar voren komt dat het gebied eigenlijk anders moet worden beschouwd en meerdere actoren betrokken moeten worden, kan de probleemomschrijving en gebiedsafbakening bijgesteld worden. Door dit cyclische interactieproces leert men het probleem en de situatie

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

daadwerkelijk kennen en wordt er als het ware gekneed tot de juiste probleemomschrijving, gebiedsafbakening, betrokken actoren.

In fase 2: uitvoering wordt er eveneens aan de hand van een cyclisch proces gekeken naar oplossing en maatregelpakketten en het effect op de verschillende partijen. Bovendien gaat het om een mix van maatregelen, die als geheel een oplossing kunnen bieden. Het versterken van het onderliggende wegennet kan bijvoorbeeld bijdragen aan een afname van verkeer op hoofdwegen. Zo kan er ook naar maatregelen in de ruimtelijke ordening gekeken worden. Rijkswaterstaat ontwerpt de infrastructuur, terwijl andere partijen andere oplossingen uitwerken. De oplossingen zijn door het overleg goed op elkaar afgestemd!

In fase 3: Overleg en verankering wordt er in overleg met de verschillende partijen gekeken naar de maatregel pakketten voor een eventuele vervolgstudie. Als laatste zal dan door de Minister van V&W besloten worden over de opname in het MIT planstudietabel.

Het belang van de verkenning zal met MVNS toenemen als het traject waar een heldere integrale inventarisatie van het probleem en oplossingsmogelijkheden zal worden behandeld. Een traject waarin een duidelijke keuze kan worden gemaakt over de doorgang van het project en een oplossingsrichting kan worden geformuleerd. Wanneer doorgang van een project niet noodzakelijk is geacht, kan eventueel een ander traject met maatregelen op kleinere schaal worden gestart. Een project zal niet altijd zomaar doorstromen naar de planstudie. De ideeën worden in de juiste richting uigezet om zonodig verder te analyseren.

Het nieuwe element van verkenning nieuwe stijl ligt voornamelijk in het laatste kernelement, namelijk het beoordelen van het probleem in relatie tot het hele gebied (Zowel de verschillende functies in een gebied, als de verschillende actoren in het gebied). Door overleg met verschillende actoren, heeft MVNS meer de nadruk op het proces. "Een MIT-verkenning nieuwe stijl omvat het doorlopen van een proces en het opstellen van een rapport, waarin een (toekomstig) verkeers- en vervoersprobleem wordt geanalyseerd vanuit de verschillende invalshoeken van de belanghebbenden en waarin mogelijke en kansrijke oplossingsrichtingen voor het specifieke gebied in beeld worden gebracht" (V&W 2002). Opvallend is de nadruk op het hele gebied, genoemd in verkenning nieuwe stijl, overigens wel, dit blijkt namelijk (nog) niet de dagelijkse praktijk te zijn (zie hoofdstuk 10).

In hoofdstuk 5 zal de aanleiding besproken worden waarom de wil er is om van het net behandelde MIT programma en spelregelkader naar een MIRT programma en spelregelkader toe te gaan. Eerst zal nog het beleid in het volgende hoofdstuk behandeld worden. Dit beleid focust zich ook al op een integrale werkwijze waarbij het ontwikkelen van een compleet gebied in relatie met actoren centraal staat. Hier sluit verkenning nieuwe stijl al behoorlijk aan bij het vigerende beleid.

4 Vigerend beleid

4.1 Nota Mobiliteit

Het beleid waaraan de verschillende projecten getoetst zullen worden is primair dat van de Nota Mobiliteit. Het MIT gaf uitvoering aan het NoMo beleid. De Nota geeft al aanwijzingen die meer aansluiten bij een MIRT dan bij een conventioneel MIT project. Daarom kan gezegd worden dat de in de MIT situatie de afstemming tussen beleid en uitvoering niet helemaal juist was. MIT verkenning nieuwe stijl sluit eigenlijk wel meer aan bij de NoMo, echter deze verkenning nieuwe stijl wordt volgens verschillende geïnterviewde personen nog nauwelijks toegepast. Het sluit namelijk aan op het meer procesmatig werken, waarbij alle partijen betrokken kunnen worden in het proces. Bovendien is het nodig een gebied als geheel te verkennen. Dit komt ook in de Nota's voor. Op welke punten geeft de Nota al meer gebiedsgericht werken aan?

De NoMo (2004) geeft aan dat goed samenspel tussen verschillende actoren cruciaal is. Het Rijk wil het verkeers- en vervoersbeleid realiseren in nauwe samenwerking met decentrale overheden, bedrijfsleven en andere organisaties (meer nadruk op proces). Daarbij is het noodzakelijk de samenhang inhoudelijk te vergroten tussen gebruik van ruimte, economie, natuur en verkeer en vervoer op lokaal, regionaal en landelijk niveau (inhoudelijk).

De NoMo staat voor het creëren van meer samenhang tussen ruimte, economie en verkeer en vervoer met infrastructuur als leidend principe. Hier gaat de NoMo in op de relatie tussen infrastructuur en ruimte. Ontwikkelingslocaties moeten zo gekozen worden dat ze aansluiten bij infrastructuur. Door een zorgvuldig ruimtelijk beleid kan onnodige mobiliteit voorkomen worden. "Door in het ruimtelijk beleid uit te gaan van de beschikbare infrastructurale capaciteit en door meer rekening te houden met de gevolgen voor verkeer en vervoer kunnen regio's extra mobiliteit voorkomen." (NoMo 2004, p.18). Het aansluiten van functies in een gebied wordt ook wel de inhoudelijke afstemming genoemd.

Een ander punt uit de Nota geeft aan dat de NoMo al tot op zekere hoogte aansluit bij de MIRT gedachte. Er staat namelijk ook een expliciete vermelding over het geldprobleem dat kan ontstaan als het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenhang met andere ruimtelijke investeringen een gebied ontwikkelt: "De meerkosten van inpassing van de geplande infrastructuur die veroorzaakt worden door nieuwe bestemmingen langs de hoofd infrastructuur nadat het rijk deze infrastructuuruitbreidingen in de PKB of het MIT heeft aangekondigd en die zonder voorafgaand overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontstaan, worden zonder meer volledig door de desbetreffende overheden betaald." (NoMo 2004, p. 138). Tevens wordt er vermeld: "Als maatregelen aan de hoofdinfrastructuur door de ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk blijken te zijn, dan dienen deze op hun (financiële) haalbaarheid te worden getoetst. Noodzakelijk investeringen moeten daarbij in eerste instantie uit de landopbrengsten worden gedekt." (p. 38). Hier wordt nadrukkelijk aangegeven dat het budget van Verkeer en Waterstaat niet bijdraagt aan extra kosten die er door ontwikkeling in de omliggende gebieden van de weg zijn ontstaan. Of dit voor een nieuw te vormen MIRT project een te starre benadering is, zal moeten blijken.

Eén van de uitvoeringsinstrumenten uit de NoMo mag hier niet ontbreken, namelijk de netwerkanalyse. In de netwerkanalyse worden alle vervoerssystemen in een gebied in samenhang bekeken. "De netwerkanalyse zijn bedoeld om met alle wegbeheerders en andere relevante betrokken gezamenlijk een gebiedsgerichte probleemanalyse op te stellen" (V&W 2007^E, p. 46). Het gebiedsgerichte wordt in de netwerkanalyse veelal aangekaart, echter is het voornamelijk gefocust op verkeer en vervoer volgens verschillende geïnterviewden. Dit blijft een vanuit een sector ontstane gebiedsgerichte aanpak. Door de netwerkanalyses komen knelpunten in het zicht, een probleemanalyse.

Vervolgend op de netwerkanalyse kwam de netwerkaanpak. Centraal staat hierbij de vraag welke maatregelen in het gebied genomen kunnen worden die samen de geconstateerde knelpunten van de netwerkanalyses op lossen. Op deze manier wordt niet elk project afzonderlijk gepland, maar is er een heel maatregelenpakket voor een regio..

4.2 Nota Ruimte

De Nota Ruimte omschrijft het beleid om te komen tot een sterke economie, een veilige samenleving, een goed leefmilieu en aantrekkelijk land. Hierin staat dat de samenhang tussen ruimte, verkeer en vervoer en economie in verschillende overheidslagen vergroot moet worden (NoRu 2005). Hier komt weer die inhoudelijke gebiedsafstemming terug.

Een belangrijk item in de Nota betreft de verschuiving van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie. Oftewel, van het stellen van stricte normen naar het erkennen van mogelijkheden en kansen van een gebied in samenspel met allerlei partijen (proces). Gebiedsgericht ontwikkelen moet deze verandering in vullen. "Het Rijk neemt bij aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur gebiedsgericht ontwerpen in samenhang met de omgeving als uitgangspunt en vraagt provincies en gemeentes hetzelfde te doen." (NoRu 2005, p. 90). De Nota Ruimte geeft opvallend genoeg ook al nadrukkelijk aan dat het noodzakelijk is gebiedsgericht te werken bij de inpassing van infrastructuur. De Nota Ruimte ziet hierin de oplossing voor het oplossen van knelpunten: "Integraal gebiedsontwerpen in samenhang met de omgeving is een goede aanpak om knelpunten op het gebied van geluid, lucht en externe veiligheid, barrièrewerking van infrastructuur en het verdwijnen van panorama's te voorkomen. Dit houdt in dat de ruimte in de omgeving van het betreffende infrastructuurtraject wordt ingericht top een manier die zich zowel verdraagt met de infrastructuur al met de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen." (p. 90). Gebiedsontwikkeling wordt in de Nota klaarblijkelijk alle mogelijkheden toegedicht.

Over de financiële gevolgen van gebiedsontwikkeling langs infrastructuur neemt de Nota Ruimte een meer gematigd (nadruk op overleg) standpunt in ten opzichte van de Nota Mobiliteit: "Bij voornemens tot gebiedsontwikkelingen in de zone direct langs de geplande infrastructuuruitbreidingen voeren de betrokken overheden overleg met het Rijk over de ruimtelijke en financiële consequenties van inpassing van de toekomstige infrastructuuruitbreiding." (NoRu 2005, p. 89). Het is waarschijnlijk dat deze financiële kwestie in de praktijk veelvuldig aan de orde komt, aangezien de Nota als belangrijke pijler heeft het bundelen van verstedelijking en infrastructuur, zodat er niet onnodig veel pendelverkeer ontstaat en er niet gigantische infrastructuuruitbreidingen gerealiseerd hoeft te worden. Door bundeling zullen infrastructuur en bebouwing dicht bij elkaar komen en zullen discussies over inpassing en financiële gevolgen aan de orde zijn.

De Nota Ruimte kent net als de Nota Mobiliteit een aantal uitvoeringsinstrumenten. Opvallend hierin is het GOB (Gemeenschappelijk Ontwikkelings Bedrijf). Het GOB wordt opgericht om in projecten, waar verschillende rijksoverheden bij betrokken zijn, als een overzichtelijke overheid te functioneren. Het is een instrument speciaal voor gebiedsontwikkeling. "Met het GOB wil het rijk vanuit haar doelen en belangen slagvaardiger en professioneler gaan optreden in concreet benoemde gebiedsontwikkelingsprojecten" (GOB 2006, p. 1). Eén van de departementen wordt coördinator van een specifiek project, het betreffende departement dat het dichtst bij het vraagstuk staat. "De andere opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor de verankering van de gemaakte afspraken binnen hun eigen regulier begrotingsproces." (p. 7). Door het directe overleg van de verschillende Ministeries vindt er per project een integrale afweging van de verschillende begrotingen plaats. Het GOB is voornamelijk voor vastgoed gerelateerde zaken opgezet, echter de wijze van organisatie kan aanknopingspunten geven voor een MIRT project of andere nationale instrumenten voor ruimtelijke ontwikkelingen. De

overheid functioneert hierbij namelijk als één actor, waardoor regionale partijen eenvoudiger kunnen samenwerken met de overheid.

4.3 Afstemming tussen de Nota's

Doordat de Nota's tot op een zeker hoogte op elkaar afgestemd zijn, is er een bepaalde afstemming tussen ruimte en infrastructuur op beleidsgebied al beoogd. Op welke punten is deze afstemming nu gefocust? Dit kan inzicht bieden voor de vormgeving van een MIRT project en MIRT spelregelkader. De Nota's geven overigens wel voornamelijk op een opvallend hoog abstractie niveau richtlijnen.

De Nota's sluiten vooral aan op het in samenhang ontwikkelen van infrastructuur en ruimte, de gebiedsgerichte aanpak. Tevens wordt de samenhang tussen het onderliggend en het nationaal wegen netwerk in beide Nota's aan de orde gesteld. Deze kunnen niet afzonderlijk worden ontwikkeld, aangezien de vervoersstromingen met elkaar verbonden zitten. Een gebiedsaanpak, opvallend genoeg, voornamelijk gericht op verkeer en vervoer, zonder direct de ruimtelijke omgeving erbij te betrekken.

Een gebiedsgerichte aanpak kan goed in hand gaan met het streven om waar mogelijk voornamelijk op een decentraal niveau plannen te ontwikkelen. Er wordt verondersteld dat vele lokale planningsopgaven het beste op lokaal niveau behandeld kunnen worden. De verschillende partijen uit een specifieke regio hebben specifieke wensen en culturele achtergronden. Deze partijen kunnen zelf een plan ontwikkelen wat specifiek bij die wensen in de regio aansluit. Decentraal wat kan, en centraal wat moet.

Een opvallend op de praktijk georiënteerd beleidspunt is dat er expliciet vermeld is dat uitbreidingsruimte rondom infrastructuur beschikbaar moet blijven. Wanneer dit in stedelijk gebied daadwerkelijk onrealistisch is, zal er met de partijen besproken moeten worden wat de toekomstige kosten van een extra inpassingmaatregelen zullen zijn en door wie ze gedragen worden. Beide Nota's spreken dit uit, overigens wel met een verschillende toon. Kosten lijken dan ook een belangrijke schakel voor het op elkaar aansluiten van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen.

Nog niet genoemd in dit hoofdstuk is het advies van de commissie Luteijn (advies over de aanpak van de Rijksweg A4, zie hoofdstuk 9) om een geheel gebied als geheel met één organisatie te ontwikkelen. Deze commissie is in beide Nota's aangestipt. Dit advies zal in hoofdstuk 12 aan bod komen. De programma-aanpak, die in beide Nota's genoemd is, sluit hier bij aan. Hierbij wordt een gebied door een serie van op elkaar afgestemde projecten ontwikkeld met één Minister als leider voor het betreffende gebied. Dit is vernieuwend, aangezien projecten hierbij niet afzonderlijk worden ontwikkeld maar gezamenlijk een gebied kunnen versterken. Bovendien is er één duidelijk aanspreekpunt van de nationale overheid. Het in de Nota Ruimte genoemde Gemeenschappelijke Ontwikkelingsbedrijf sluit bij dit laatste punt aan.

Duurzaamheid is het na te streven doel dat inhoudelijk richting moet geven aan nieuwe plannen. In het verlengde hiervan ligt de kwaliteit van de leefomgeving die verbeterd zal moeten worden. Dit betreft onder andere ontsnippering van de natuurlijke landschappen, waarin infrastructuur een significante negatieve rol speelt. "Barrières in de ecologische hoofdstructuur worden opgeheven (het zogeheten ontsnipperen) en panorama's van de infrastructuur op het landschap worden behouden" (NoMo 2004, p. 20). Het tweede deel van het citaat gaat in op het behouden van panorama's. Beide Nota's gaan hier op in. De actie, die behoort bij het behouden van die panorama's, is uiteindelijk het opzetten van een routeontwerp bureau geweest.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Routeontwerp is voornamelijk een inhoudelijke vereiste aan plannen en ontwikkeling. "In de kern gaat het om het creëren van samenhang en continuïteit in de wegarchitectuur in relatie tot het versterken van het karakter van de gebieden in de omgeving van de weg" (V&W 2004^A, p3). Hierbij worden 10 principes genoemd:

1. Zorgen voor karakteristieke routeverlichting
2. maatwerk voor belijning, bebording, geleiderails en portalen conform het streefbeeld van het ROA
3. karakteristieke vormgeving van de kruisingen met andere hoofdroutes, hoofdwaterlopen en waterlinies
4. inrichting van verzorgingsplaatsen en vormgeving van geluidsschermen, viaducten en onderdoorgangen op een wijze die reageert op het karakter van het omringende landschap, te onderscheiden in stad, bos, wel en mozaïekgebieden.
5. versterken van het contrast tussen gebieden door aanscherping van de overgangen
6. creëren van samenhang tussen gebieden door het wegnemen van barrières.
7. kiezen voor een karakteristiek front langs de snelweg in stad, bos, weide of mozaïekgebieden
8. benadrukken van de typische eigenschappen en cultuurhistorische waarden van gebieden
9. open houden van panorama's
10. behoud van natuurschoon in nationale landschappen in de ecologisch hoofdstructuur.

In voorgaande opsomming komt het open houden van panorama's terug. Routeontwerp stelt voornamelijk eisen aan infrastructuur en omliggende gebied. Hoewel dit niet compleet gebiedsontwikkeling is, kan het volgens Van Zelm-van Eldik (2007) wel de schakel zijn tussen infrastructuur en het omliggende gebied. Doordat routeontwerp bovendien samen opgezet is door V&W en VROM kan het de Ministeries helpen naar elkaar te groeien doordat het een specifiek overlegpunt voor infrastructuur en omliggende gebied geeft. Of volgens RPB (2006) over ruimtegebruik langs de snelwegen "...tot welke gebieden zouden de ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden beperkt en aan welke randvoorwaarden moeten de ontwikkelingen daar voldoen?" (p. 6). Dat het raadzaam is na te denken over de te ontwikkelen gebieden geeft het RPB (2006) aan: "De snelweg heeft zich de afgelopen decennia niet alleen als verbindingroute ontwikkeld, maar overduidelijk ook als vestigingsplaats." (p. 22).

De afstemming tussen de NoMo en NoRU is vooral besproken, omdat bij een MIRT afstemming tussen infrastructuur en ruimte beoogd wordt. Het is dan interessant om te kijken wat de Nota's als leidraad voor het MIRT over die samenhang te vertellen hebben. De Nota's lopen duidelijk al min of meer vooruit op de uitvoering van een MIRT programma en spelregelkader. Waarom is die verschuiving naar een MIRT programma eigenlijk nagestreefd? Dit zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

5 Van een MIT naar MIRT

Het in het regeerakkoord geopperde idee het MIT te vervangen door een MIRT, is niet zonder aanleiding op de politieke agenda komen te staan. Het toevoegen van ruimte bij het plannen van infrastructuur (het integraal bekijken van een gebied), is een van de belangrijkste pijlers van onder andere infrastructuur- en sociale planningliteratuur de laatste jaren. Het is belangrijk te vermelden dat deze ontwikkeling niet pas recent is opgekomen, MIT verkenning nieuwe stijl geeft bijvoorbeeld al een voorbeeld van meer ruimtelijk kijken. De ideeën gaan echter nog veel verder terug. "Interactieve processen zijn een voorwaarde voor het bereiken van integrale oplossingen" (Raad V&W 1998, p. 20).

De verschuiving is hoogstwaarschijnlijk gevoed door de ontevredenheid van de Regering, Tweede Kamer en bevolking over de planning van infrastructuur de laatste jaren. Veel vertragingen treden op doordat betrokken partijen dwars gaan liggen (Raad V&W 1998). Deze constatering leidt tot de vraag of het meer gezamenlijk met de omgeving plannen van een project niet die problemen weg kan nemen, en of de huidige procedure volgens de MIT spelregels met Tracéprocedure wel geschikt is om meer met de omgeving te plannen.

In de huidige situatie wordt infrastructuur top-down ontwikkeld (Niekerk & Voogd, 1999). Rijkswaterstaat is het centrale orgaan wat voornamelijk op een technische wijze (Glasbergen & Driessen 2004) bezig is een plan in Den Haag te ontwikkelen. De nationale overheid is de grote baas die zijn zin oplegt aan lagere overheden, volgens Teisman (1992). Volgens Van der Heijden (1996) en Niekerk & Voogd past een top down approach niet bij de werkelijk van een dynamische samenleving. Er zijn veel onzekerheden. Lager sociale groepen hebben ook mogelijkheden om voor hun ideeën op te komen en te strijden. Op een gegeven moment worden andere actoren wel betrokken, maar "evaluations show that participation starts too late in the process, that information for participants lacks precision and clarity, and that opportunities for discussion are too limited. (Niekerk & Voogd) Glasbergen en Driessen sluiten hierbij aan. Pas als er een compleet plan is ontwikkeld wordt het voorgelegd aan andere actoren.

De samenleving is veel mondiger geworden. Betrokkenen laten niet zomaar een plan ontwikkelen zonder betrokken te worden. De postmoderne mensen geloven niet in de objectieve expert die een geheel plan het beste zelf kan ontwikkelen. Mensen gaan gezamenlijk actie voeren tegen plannen en worden mede hierdoor machtig: "transportation planners find competing interest groups in an organizationally defined and differentially empowered setting" (Wilson 2001, p. 6).

De literatuur wordt besproken in het volgende hoofdstuk, met name wat de voordelen zijn van het in samenhang met de omgeving/ruimte plannen. Deze ideeën uit de literatuur geven ook aan wat de achtergrond is van een verandering van MIT naar MIRT. Het is onnodig de kansen te laten liggen van het ontwikkelen van een gebied als geheel, bijv. volgens Arts & Lamoen (2005) worden de positieve aspecten wel eens vergeten: However, less attention is usually given in Route Plan/EIS to impacts that are related to (positive) opportunities regarding the economic and spatial development potential of the region with respect to functions as housing, working, and recreation." (p. 5).

Verder is de scheiding tussen de Ministeries VROM en V&W niet bevorderlijk voor een uitstekende samenwerking volgens geïnterviewden, al groeien de Ministeries wel degelijk al naar elkaar toe. De strenge lucht en geluidsnormen maken het moeilijk om aanleg langs wegen en wegeaanleg langs bebouwing te plaatsen. Er is vraag naar gebiedsgerichte oplossingen om deze problemen te overwinnen.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Een volgende inhoudelijke constatering is direct uit de praktijk te onttrekken. Bij een veelheid van VINEX locaties is er ontoereikend gekeken naar de gevolgen voor infrastructuur, volgens geïnterviewden. Deze wijken bieden veel mensen woonruimte, waardoor er meer verkeer op omliggende wegen ontstaat en congestie dagelijks aan de orde is. Bovendien is de uitbreiding van deze wegen dikwijls moeilijker geworden, aangezien de bebouwingen dichtbij infrastructuur hebben plaatsgevonden. Geluid- en luchtregelgeving wordt tevens alsmaar strenger, wat een extra moeilijkheidsgraad aan deze situaties toevoegt.

Een volgende belangrijke constatering is het gegeven dat het MIT eigenlijk een programma van projecten was (zie hoofdstuk 6), die niet onderling verbonden of op elkaar afgestemd waren. In feite was het meer een multi-project boek. Een programma suggereert immers dat er wel degelijk bepaalde links tussen de verschillende projecten zit. Elk project wordt afzonderlijk ontworpen, oftewel het projectmatig werken. Het idee is dat op elkaar afgestemde projecten als geheel een hogere meerwaarde kunnen bereiken, doordat rekening is gehouden met de interactie tussen de projecten.

Een van de laatste ontwikkelingen in de richting van het MIRT was MIT nieuwe stijl. In de loop der jaren is het idee ontstaan de opzet van het MIT programma in het jaarlijkse MIT boek aan te passen. Hieraan vooraf ging voornamelijk het manifest van Roerei tot omelet (MIT manifest 2005). Het manifest wil de netwerkanalyse centraal zetten, zodat de Tweede kamer niet over individuele details van projecten hoeft te debatteren maar meer de visie van een regio en de gevolgen hiervan voor projecten beoordeelt. De samenhang ontbrak volgens het manifest (2005) in het MIT: "Het MIT heeft dan ook veel weg van een roerei: veel losse stukjes, best lekker, maar de samenhang ontbreekt." (p. 1) De aanpassing omvat het ontwikkelen van een MIT nieuwe stijl waarin onder andere de inhoudelijke samenhang tussen de projecten in een gebied vergroot moet worden. Volgens direct betrokken was MIT nieuwe stijl net bezig zich te ontwikkelen toen er een verwijzing naar een MIRT in het regeerakkoord is geplaatst.

Wanneer de verschuiving van een MIT naar een MIRT programma plaatsvindt, komt direct de vraag op of het huidige MIT spelregelkader een op een overgenomen kan worden. Hiervoor zullen aandachtspunten uit dit onderzoek komen.

Wat het MIT programma, het MIT spelregelkader, het beleid, en de oorzaken van de verschuiving inhoudt, is nu duidelijk geworden. Een logisch vervolg is het kijken naar wat de verschuiving inhoudt volgens de literatuur. Dit zal in het opvolgende hoofdstuk aan de orde komen.

6 Theoretisch perspectief: Een balans tussen projectbeheersing en communicatief gebiedsgericht werken

6.1 Projectbeheersing: Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie, Organisatie

In voorgaande hoofdstukken is al duidelijk geworden dat de planning van infrastructuur volgens het MIT vaak een technische en projectmatig aanpak betrof (zie bijvoorbeeld V&W 1996, V&W 2007^{B+E}, Van der. Heijden 1996). Wat is nu die projectmatige aanpak?



Figuur 6 Projectmanagement in perspectief (Twynstra en Gudde)

Projectmanagement kan geplaatst worden tussen de meer routinematige manier van werken en een vrije improvisatie (V&W 1996), tussen procedure en proces in. De nadruk bij projectmatig werken ligt echter waarschijnlijk wel meer routine en daarnaast wordt er vaak gebruik gemaakt van een bepaalde procedure. Volgens Mees (2006) zijn belangrijke elementen van projectmanagement het voorspellen van het verloop van het project en het controleren op die voorspelling in de realisatie. Het probleem, de oplossing, het doel, de structuur en de rolverdeling zijn vanaf de start helder. Een kleine groep actoren is hiermee bezig.

Een gevaar (Mees 2006) dat bij projectmanagement kan optreden is dat het door experts geformuleerde probleem niet door iedereen wordt gedragen. Ook zijn de ideeën over de uitkomst moeilijk te voorspellen en kunnen actoren andere inzichten hebben dan het oorspronkelijke idee van de experts.

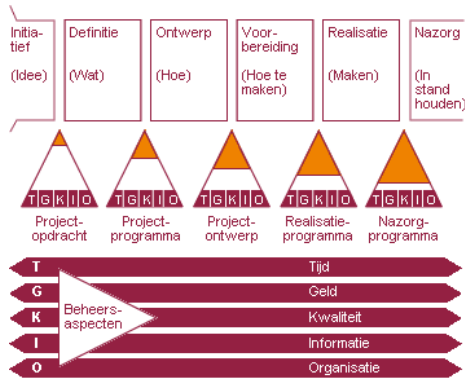
Projectmanagement ligt volgens V&W (1996) voor de hand als:

- Het gewenste resultaat weliswaar niet volstrekt nieuw is, maar wel veel nieuwe elementen omvat.
- Men eenmalig een maximale prestatie moet leveren
- Mensen uit verschillende disciplines of vakgebieden dat resultaat samen moeten bereiken
- Men over beperkte middelen beschikt om dat resultaat te bereiken

Met behulp van PMW kun je een aantal mogelijke problemen voorkomen, nl. opdrachten:

- Lopen uit in de tijd
- Worden te duur
- Zijn onduidelijk
- Veranderen ongecontroleerd
- Mensen willen niet meedoen
- Het is onduidelijk wie de echte opdrachtgever is
- Het is onduidelijk hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?



Figuur 7 Faseren, beslissen en beheersen (Twynstra en Gudde)

De problemen kunnen worden voorkomen door zorgvuldig te faseren, beslissen en beheersen. Deze eigenschappen komen terug in allerlei spelregelkaders, bijvoorbeeld ook het MIT spelregelkader. De verdeling van de fases en beslismomenten zouden idealiter aan moeten sluiten bij het natuurlijke proces van planning. De in de figuur genoemde beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie zullen uitgebreid overdacht moeten worden om de hierboven genoemde problemen te voorkomen.

Dat bij MIT projecten helaas lang niet altijd problemen voorkomen werden is een bekend verhaal. (WRR 1996) Volgens vele geïnterviewden is er een te projectmatige werkwijze. Projectmatig werken heeft een te nauwe focus op het project. Volgens Woltjer en Voogd (1999) "Despite the obvious advantages of an integrated view of communicative planning, we see that especially in Dutch infrastructure planning the focus is on individual projects, which does not always promote coherent planning outcomes." (p. 842).

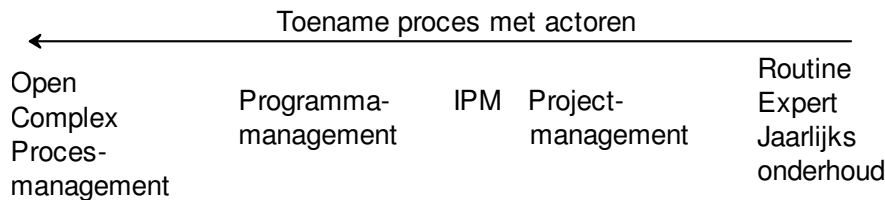
Als vervolg op projectmanagement is binnen Rijkswaterstaat integraal projectmanagement opgekomen. (V&W 2007^B) Naast projectbeheersing is het integrale projectmanagement een belangrijke pijler hierin. "IPM is gericht op beheersing van de risico's die voortkomen vanuit het systeem, de projectorganisatie, de opdrachtgever, de omgeving en de markt." (p.31).

Een omgevingsmanager houdt zich bezig met de omgeving, de technisch manager houdt zich bezig met de opdrachtgever en de contractmanager houdt zich bezig met de marktpartijen.



Figuur 8 Integraal projectmanagement; rollen managers (V&W^B 2007)

IPM (2007) houdt duidelijk al rekening met de omgeving door een omgevingsmanager aan te stellen. Wel is de benadering nog behoorlijk gericht op het controleren van de omgeving. “De omgevingsmanager is verantwoordelijk voor het ‘bewerken’ van de omgeving om het project binnen de publieksrechtelijke en privaatrechtelijke randvoorwaarden gerealiseerd te krijgen.” (p. 38). Misschien zal er toch een iets meer open benadering nagestreefd moeten worden. Op welke wijze is het mogelijk de aanpak van infrastructuurplanning te verschuiven van de huidige projectmatige werkwijze naar meer gebiedsgerichte werkwijze, zoals het MIRT toch eigenlijk nastreeft!



Figuur 9 Toename proces met actoren

De benadering die meer ingaat op het overleg met de verschillende actoren is procesmanagement. Of volgens de Bruin et al. (2002) “in een proces van overleg en onderhandeling met andere partijen tot een besluit komen.” (p. 26). Procesmanagement is volgens Mees (2006) sterk gericht op overige actoren, in samenspel met verschillende actoren zal een probleem aangepakt worden. Actoren zullen door betrokken te worden bereid zijn mee te werken en denken en doen kennis op waardoor de tegenstand zou moeten verdwijnen. De actoren moeten wel op tijd betrokken worden, niet te beperkt worden in het proces en er moet niet eindeloos doorgedaan worden met een vaag compromis als resultaat. Procesmanagement staat in figuur 9 helemaal aan de linkerkant. Met open wordt bedoeld dat verschillende actoren mogen delen in het proces. Complex zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen. Projectmanagement staat in de figuur veel meer naar de rechterkant, aangezien het beheersen door een expert hierin een belangrijke rol heeft. IPM schuift al iets meer richting de proces kant.

In figuur 9 is ook nog programma afstemming te vinden. Door verschillende van elkaar afhankelijke projecten samen op elkaar af te stemmen zal er al meer in overleg moeten worden getreden. Overigens is het nog steeds mogelijk op verschillende projecten in een programma behoorlijk technisch te benaderen. Procesmanagement is daarom nog een stap verder in de actor gerichtheid.

De verschuiving naar procesmanagement is in de sociale planningliteratuur terug te vinden. Een verschuiving van meer technisch-rationeel naar communicatieve gebiedsgerichte planning. In plaats van de alleswetende expert die een project technisch ontwikkeld naar een meer op proces gerichte benadering waarin het proces met actoren het meest belangrijk is. Aan de hand van deze meer op proces gefocuste benadering zal er naar ideeën gezocht worden hoe meer gebiedsgericht werken ingevuld kan worden. Overigens is het gebruik van de term communicatief niet gebruikelijk voor infrastructuurplanning: “Communicative rationality has not been reviewed in transportation journals” (Wilson 2001, p. 2). Vanuit de transporthoek zijn er wel gerelateerde ontwikkelingen die vaak onder een andere naam bekend staan, zoals bijvoorbeeld procesmanagement. Overigens linkt bijvoorbeeld Woltjer (2000) communicatieve theorieën wel direct aan transport/infrastructuur planning.

6.2 Van technisch-rationeel naar communicatief en gebiedsgericht

Deze paragraaf zal gestructureerd worden volgens een klassieke indeling van planning in vier verschillende pijlers namelijk actor/proces, inhoud en procedure. In de verschillende paragrafen zal een verdere toelichting van elke specifieke pijler plaatsvinden, veelal aan de hand van recente ontwikkelingen die een meer gebiedsgerichte focus nastreven. De communicatief en gebiedsgerichte benadering is niet alleen een verandering in een meer actor/procesgerichte aanpak. Ook inhoudelijke en procedureel betekent een meer communicatief gebiedsgerichte benadering verandering.

Het onderscheid tussen de eerste drie pijlers wordt door de Roo & Schwartz (2001) toegelicht: De inhoud heeft betrekking op de fysieke maatregelen, de inrichtingsopgave. De vraag hier is of een opgave in delen wordt bekeken of als geheel. In het geval van de pijler actor staat het betrekken van actoren en de wijze van handelen centraal. In hoeverre staat de expert boven de samenleving, of werkt hij samen met de samenleving. De pijler proces heeft betrekking op de organisatie van een planproces. Een hiërarchisch model staat hierbij tegenover een meer interactief model. Dit sluit aan bij de wijze waarop actoren worden benaderd. Daarom worden deze twee pijlers in het vervolg ook gezamenlijk besproken. Procedures komen in dit rijtje niet terug. Opvallend genoeg wordt er over procedures in de sociale planningsliteratuur (niet infrastructuurplanning literatuur) minder geschreven dan over de overige pijlers.

6.2.1 Proces/actor

De ideeën die meer de nadruk leggen op het proces met actoren komen voort uit de verschuiving van toelatingsplanologie, rationele planning en top-down planning naar de meer open planningsvormen van communicatieve collaboratieve planning/rationaliteit (Healey 2006, De Roo & Voogd 2004). Volgens TRANSLAND 4 (2000) "... extreme top-down articulation leads to a deadlock which can only be overcome when a shift towards a more coordinated and participatory planning approach is decided." (p. 47) Of Willson (2001) "Communicative rationality focuses on interactive processes rather than the deliberative process of a single actor, emphasizing the design of planning processes, participation and learning, and a reconciliation of different ways of understanding planning opportunities. It reorients planning from a form of scientific, instrumental rationality to a form of reason based on consensual discussion." (p. 2)

Communicatieve planning is voornamelijk gericht op welke actoren op een bepaalde manier betrokken moeten worden bij een planningsproces, hier is een groot deel van de sociale planningsliteratuur van de laatste jaren op gericht. Het doel is te komen tot gezamenlijk gedragen oplossingen. Het woord draagvlak wordt hiervoor vaak gebruikt, de mensen in de omgeving moeten zich kunnen vinden in de gekozen oplossing.

In dit onderzoek zal als overkoepelende term communicatieve gebiedsgerichte planning gebruikt worden. Consensus planning, collaboratieve planning en communicatieve rationaliteit zijn sterk gerelateerde benaderingen met een eigen specifieke focus.

Er is gekozen, na een algemeen communicatieve planning beschouwing, consensus planning verder toe te lichten. Met name omdat deze al meer in verband is gebracht met infrastructuur planning. Voor een uitleg over collaboratieve planning zie Healey (2006).

Volgens communicatieve theorieën is de planner meer een begeleider en bemiddelaar tussen actoren, dan de persoon die op zichzelf een plan ontwikkelt. Healey (2006) komt tot een opsomming van eigenschappen van communicatieve planning:

- expert kennis is hetzelfde als praktische kennis, alle kennis is namelijk sociaal geconstrueerd,

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

- de communicatie van kennen neemt verscheidene vormen aan,
- individuen leren in een sociale context tijdens interactie,
- Machtsrelaties klinken overal in door, ook in de gebruikelijke assumpties en praktijken,
- publieke organisaties moeten afwegen tussen alle belangen, gezamenlijke overleggen en onderhandelen om tot overeenstemming te komen,
- planning is “embedded” in zijn context.

De planner moet volgens deze benadering rekening houden met de beperkingen van zijn eigen kennis, de mogelijkheden overzien van het betrekken van actoren en rekening houden met de context waarin een planningsvraagstuk zich voordoet. Communicatieve planning heeft duidelijke voordelen. Deze zullen aan de hand van consensusplanning behandeld worden.

Woltjer (2000) beschrijft consensus planning als een meer concrete planningmethode die beter in de praktijk toepasbaar is dan de lang bediscussieerde meer algemene noties van communicatieve planning. Centraal staat het ontwikkelen van een plan waar zoveel mogelijk draagvlak voor is. De vraag die hij stelt is of planners meer consensus planning georiënteerd moeten zijn. Het proces is hierbij van sterk belang, niet per se de inhoud. Woltjer onderscheidt drie vormen van consensusplanning. Dit zijn planning gericht op een gezamenlijk leerproces en samenwerking, consensusplanning als een proces van onderhandelen en overhalen en tot slot planning als een proces van beïnvloeden en wilsvorming.

Hij geeft een rijtje van positieve en negatieve aspecten van consensus planning, positief voor het proces zijn voornamelijk:

Representatie van alle belangen, besparen van geld en tijd in latere fases, versterkt overheidsvertrouwen, nauwkeurige informatie over actoren die nadelige effecten ondervinden, vertrouwen van burgers in de legitimiteit van politici en ambtenaren, past bij heldere open democratische besluitvorming, meer invloed en controle voor planners over planning proces, vergroten van publieke verantwoordelijkheden, constructie van coalities en samenwerkingsverbanden om conflicten te voorkomen.

Positief voor het product:

Verbetering van de kwaliteit van informatie benodigd voor planning, gebruik van informatie uit verscheidene bronnen en ervaring, tevens subjectieve percepties i.p.v. alleen technische verklaringen, informatie over de verlangens van de samenleving, planning proces is geschikt voor uitzonderlijke omstandigheden, sterke fundering voor planning beslissingen, goed overzicht en kennis van planning impacts, planning beslissingen genomen in de juiste situatie.

Negatieve aspecten die hij noemt voor het proces zijn:

Planning door voornamelijk actieve participanten, planning met tegenstanders, voornamelijk de wil van betrokkenen ipv het publieke doel, duur, langdurig, oncontroleerbaar, complex door veel en gevarieerde participanten.

Negatieve aspecten voor het planning product:

Vooral de nadruk op oplossing op de korte termijn en dicht bij huis, gefragmenteerd denken, minder attentie over cohesie van het strategisch beleid, minder professionele kennis, veel compromissen leidt tot saaie oplossingen.

Hier wordt duidelijk dat communicatieve gebiedsgerichte planning ook ingaat op bepaalde inhoudelijke punten, het planningproduct. Echter de nadruk van communicatieve planning ligt vooral op de procesbenadering.

Cambell (1986 geciteerd uit Woltjer & Voogd) verwoordt een van de belangrijkste redenen waarom die negatieve effecten dan vooral bestaan. “The difficulty with collaborative processes is that many individuals gain by being selfish.” (p. 844) In het krachtenspel tussen

overheden en andere partijen heeft elke speler een bepaald eigen belang en doel wat te bereiken. In sommige gevallen zal de toegevoegde waarde dan ook niet direct heel groot zijn: "Learning and change can be the most far-reaching effects of consensus building." (Innes & Booher 1999, p. 415) Er zullen altijd tegenstellingen blijven tussen de verschillende actoren. Het is raadzaam te voorkomen dat mensen voornamelijk voor hun eigen belang strijden maar in plaats daarvan juist gezamenlijk een eigen doel proberen te bereiken.

Ondanks de zojuist opgesomde negatieve punten, is het toch na te streven elementen van een communicatieve benadering terug te laten komen. De voordelen zijn substantieel. Mensen worden niet in een zeer late fase pas opgeschrikt door een ontwikkeling, waardoor er minder weerstand ontstaat. Daarnaast worden belanghebbenden serieus genomen. "Communicative rationality can help transportation planning move beyond its objectivist roots to a broader epistemological base. It can support innovative approaches to transportation problems and help planners move forward from seemingly intractable conflicts." (Willson 2001) "In short, communicative practices focus on creating meaning and mutual understanding to enrich the basis for deciding and acting." (Wilson 2001, p. 25) De voordelen zullen niet bij elke planningsopgave aanwezig zijn. De mate van complexiteit heeft hier een belangrijke factor in.

Complexiteit is volgens Teisman (1992) een situatie waarin verschillende actoren en organisaties beslissingen nemen die van invloed zijn op het besluitvormingsproces. Er spelen verschillende belangen, terwijl er verschillende opinies bestaan over het algemene belang. Bovendien staan alle beslissingen niet in een logische relatie tot elkaar. Volgens de Roo (2004) zijn complexe vraagstukken de vraagstukken die "...een ideaaltypische omschrijven ontberen, en die als gevolg minder eenduidig met een uitgeschreven aanpak kunnen worden bediend." (p. 27).

De Roo (2001) en Woltjer (2000) komen tot min of meer dezelfde conclusies over complexiteit. Hoe complexer een vraagstuk, des te meer ligt het voor de hand om een interactieve benadering te gebruiken. In het geval van relatief eenvoudige infrastructuurprojecten, waar een weg door een nauwelijks bewoond gebied loopt zonder grote milieu effecten, kan een communicatieve benadering minder meerwaarde opleveren. Dit is een belangrijke boodschap voor dit onderzoek. Het meer betrekken van de omgeving heeft wel degelijk voordelen, maar niet in elke situatie heeft communicatieve planning grote meerwaarde. Bij elke situatie zal een individuele inschatting gemaakt moeten worden welke methodes er gevolgd gaan worden.

6.2.2 Inhoud

Naast deze actor/procesgerichte kant van het betrekken van de omgeving, zijn er ook inhoudelijke voordelen van het betrekken van de omgeving die passen bij de communicatieve gebiedgerichte benadering. Nogmaals, de communicatieve gebiedsgerichte benadruk heeft wel de focus op het proces.

Door infrastructuur in een tunnel aan te leggen kunnen er meer in de buurt van die infrastructuur bebouwingen worden aangelegd, vanwege de ingeperkte vervuiling en geluidsoverlast. De opbrengsten van de verkoop van de extra bebouwingen langs de infrastructuur kunnen voor de duurdere tunnel gebruikt worden. Uiteindelijk kan er op deze wijze voor het gehele project een meerwaarde worden gecreëerd. Deze meerwaarde ligt dan voornamelijk in de vermindering van vervuiling en een toename van de bebouwingmogelijkheden. Dit voorbeeld laat zien dat de inhoudelijk pijler met name focust op het creëren van meerwaarde door de fysieke omgeving in samenhang te plannen. En niet meer technisch-rationeel puur en alleen de weg in het landschap "plakken". Verweving en samensmelting van omgeving en infrastructuur is nodig.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Inhoudelijke eisen aan een plan zijn bijvoorbeeld dat de verschillende objecten op elkaar aansluiten zodat een duurzame ontwikkeling wordt gewaarborgd. Duurzaamheid en samenhang zijn eigenlijk de speerpunten voor inhoudelijke eisen aan een plan. "By linking infrastructure planning to developments in housing, working, recreation and functions as nature or water management, a more sustainable form of physical planning can be achieved. (Arts & Lamoen 2005 , p. 1) Of TRANSLAND 2a (2000) 'While transport policies are by far more direct and efficient in achieving sustainable urban transport it needs to be acknowledged that on the long run the success of most transport policies is dependent on the existence of a supporting urban form.'" (p. 1) Een probleemdefinitie van een MIRT project zal dan bijvoorbeeld ook het gehele gebied moeten beschouwen en niet alleen het vervoersprobleem. Als een MIRT als doel heeft een meer duurzame omgeving te creëren, zal er naar totale gebiedsoplossingen gekeken moeten worden. Het MNP (milieu en natuur planbureau) beschrijft in een duurzaamheidsverkenning op welke wijze duurzaamheid vergroot kan worden.

Het MNP (2007) ziet de oplossing vooral in bundeling en intensivering (tegen bestaand bebouwd gebied aan bouwen en in bestaand gebied bouwen): "Bundeling en intensivering van verstedelijking levert aanzienlijke bereikbaarheidswinst op. Bij gematigde ontwikkeling van mobiliteit en congestie is deze winst groter dan de winst die bereikt wordt door de voorgestelde investeringen in het weggennet zoals die voorgesteld worden in de NoMo." (p. 13) De achterliggende gedachte is dat bebouwing tegen steden aan minder verkeerskilometers oplevert als bebouwing verder buiten steden. Veel werkgelegenheid is immers aanwezig in de steden. Het belang voor Rijkswaterstaat is dan ook aanzienlijk, door ruimtelijke ordening kunnen files verminderd worden. Overigens sluit het MNP hiermee grotendeels aan bij de Nota Ruimte.

Omgevingsplanning is een stroming die past binnen de communicatieve gebiedsgerichte benadering. Echter de inhoudelijke kant komt hierin ook sterk naar voren. Omgevingsplanning is het zorgen voor een op elkaar afgestemde omgeving. Infrastructuur, natuur, water en bebouwing moeten zo georganiseerd worden dat ze op elkaar aansluiten en waar mogelijk elkaar versterken. In (VROM, 2001) wordt het begrip omgevingsplanning gebruikt als een wijze van planning die er op is gericht de sectorale beleidsvelden die wij traditioneel in Nederland kennen en gebruiken te doorbreken, om sectoroverschrijdende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving. Het sectorale beleidsvelden overschrijden is voor een MIRT project tevens essentieel om meer integraal een omgeving te kunnen plannen, anders blijft er gedacht worden vanuit infrastructuurplanning.

De Roo & Schwartz (2001) geven een aantal mogelijkheden om omgevingsbeleid in de praktijk vorm te geven. Opvallend is vooral het uitvoeren van een samenhangtoets. Door dit concrete moment in een planningsproces te beschouwen, wordt er daadwerkelijk meer verplicht zorgvuldig te kijken naar de mogelijkheden van de omgeving.

Gebiedsontwikkeling is de term die bij het Ministerie van VROM voornamelijk gebruikt wordt om aan te geven dat alles in een gebied in samenhang ontwikkeld wordt, ook inhoudelijk. Een commissie gebiedsontwikkeling heeft in opdracht van de Minister van VROM (Cie gebiedsontwikkeling 2005, p. 3) een aantal eigenschappen van gebiedsontwikkeling opgesteld waarvan de volgende voornamelijk op inhoud ingaat:

- "Een samenhangende ondernemende aanpak voor sociaaleconomische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, de transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgeperkt gebied.

De commissie gebiedsontwikkeling komt tot een aantal succesfactoren voor gebiedsontwikkeling, interessant is voornamelijk het opstellen van een visie. Een visie (meer

gedetailleerd als de landelijke Nota's) waar projecten aan getoetst kunnen worden ontbreekt in de huidige MIT/MIRT situatie. Door een visie in te voeren kan de afstemming tussen de verschillende projecten vergroot worden'

6.2.3 Procedures/regelgeving

Naast actor, proces en inhoud zijn procedures een belangrijke pijler in het oplossen van een planningsvraagstuk. De planning van infrastructuur steunt in de huidige situatie sterk op procedures, namelijk de Tracéprocedure en MIT spelregels. Het MIT spelregelkader is voornamelijk intern van waarde, maar is geen wettelijk instrument. De Tracéprocedure in de planstudie is als enige wettelijk sterk verankerd. Deze procedure komt voort uit de wetgeving van de Tracéwet. Het gevoel heerst dat procedures een behoorlijk ouderwetse manier zijn van een overheid om zelf een project snel en beheersbaar te kunnen ontwikkelen. Interessant is de vraag wat de waarde is van procedures voor (complexe) MIRT projecten.

De conventionele planningsprocedure is door de Roo & Voogd (2004), Parkin & Sharma (1999), Kaiser (1995), Wilson (2001) Van der Heijden (1996) onder andere genoemd.

- Probleemanalyse
- Doelstellingen
- Alternatieve plannen
- Planevaluatie
- Voorkeursplan
- Inspraak/overleg
- Definitief plan
- Evaluatie, terugkoppeling, controle.

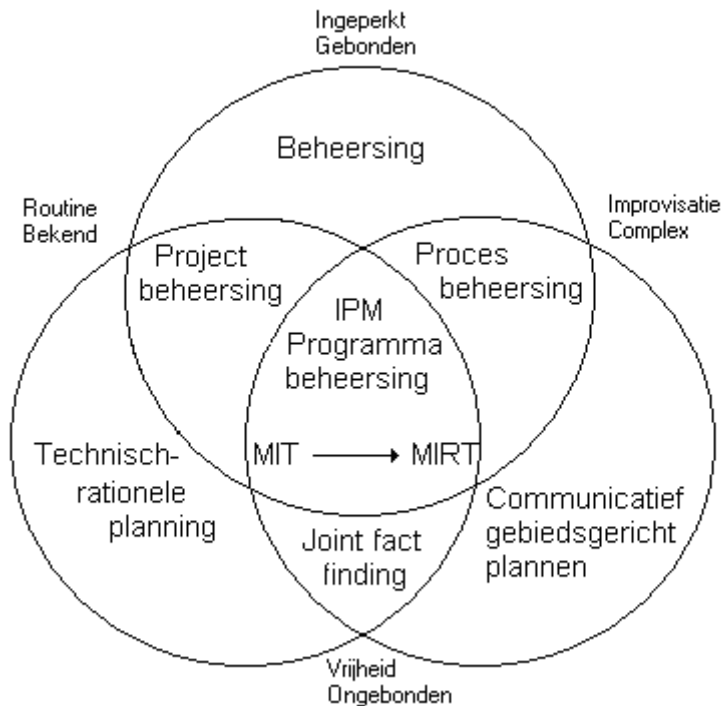
Deze planningsstappen passen heel goed binnen de klassieke theorieën van rationele planning. Hoewel dit niet direct als procedure bestempeld wordt, is deze traditionele lineaire planning bijvoorbeeld bijna gelijk aan de Tracéprocedure. Oftewel, wanneer er looptijden aan deze stappen zouden worden toegevoegd, is het in feite een procedure. Een procedure omvat heldere stappen die gevolgd kunnen worden door planners.

Procedures zijn in Nederland voor infrastructuur planning veelvuldig gebruikt. De Tracéprocedure is hier een van de beste voorbeelden van. Er wordt ook niet van afgestapt. Er kunnen duidelijke momenten van inspraak worden aangegeven en van beroep. Door deze momenten hebben actoren de mogelijkheden om in obstructie te komen tegen het project. Het plannen van de stappen is eenvoudiger en bepaalde stappen worden op heldere momenten afgesloten. Een procedure is in feite een bepaald vast traject om te komen tot een oplossing, dikwijls gekoppeld aan tijdslijnen.

Of de huidige op procedures gerichte manier van organiseren geschikt is voor een MIRT spelregelkader zal in het onderzoek naar voren moeten komen. De communicatieve gebiedsgerichte benadering heeft meer nadruk op het proces. Maar helemaal zonder procedure werken lijkt niet mogelijk. Andere Ministeries gebruiken ook procedures. Misschien liggen er wel mogelijkheden voor afstemming om zo meer een gebiedsgericht project ineens te ontwikkelen. De communicatieve gebiedsgerichte literatuur geeft niet heel veel aanwijzingen over het omgaan met procedures.

Om uiteindelijk tot de aandachtspunten te komen zal er gekeken worden naar vier invalshoeken, met de bril van het theoretische perspectief, gedurende de rest van het onderzoek. De daadwerkelijke aandachtspunten zullen moeten komen uit de opvolgende hoofdstukken, nadat eerst het theoretisch perspectief is toegelicht. De instrumenten van VROM, het SNIP spelregelkader, casestudies en evaluatierapporten nationale infrastructuur.

6.3 Theoretisch perspectief



Figuur 10 Relatie van besproken ontwikkelingen

Volgend op de literatuur kan er gesteld worden dat meer gebiedsgericht werken wordt nagestreefd in reactie op de sterke nadruk op technisch-rationeel denken. Of meer van projectbeheersing naar procesbeheersing (zie figuur). IPM en programmabeheersing staan tevens gepositioneerd in het schema.

Joint fact finding is nog niet behandeld als stroming. Bij Joint fact finding gaat het om (Projectbureau PMZ 2007) gezamenlijk te inventariseren wat het probleem is en op welke wijze dit verder onderzocht gaat worden. Het doel is om tot draagvlak te komen en de kennis van actoren te gebruiken. Er wordt nog niet concreet gedacht aan een project, er is nog veel vrijheid en ongebonden overleg tussen experts en overige actoren. "JFF is a procedure for involving those affected by policy decisions in a continual process of generating and analyzing the information needed to shape scientific inquiry and to make sense of what it produces. It allows for the consideration of local and cultural knowledge as well as expert knowledge" (Karl et al. 2007). Er kan bijvoorbeeld gezocht worden naar streefbeeld, mogelijkheden, knelpunten, oplossingen.

De gebiedsgerichtheid is met name behandeld aan de hand van de planningspijlers actor/proces, inhoud, procedures. Vanuit elk van deze pijlers zal er een specifieke focus gekozen worden die weergeeft hoe meer omgevinggerichtheid binnen deze pijler kan worden nagestreefd. In opvolgende hoofdstukken zal op deze punten naar conclusies voor een MIRT spelregelkader worden gezocht.

Voor de pijler actor/proces wordt er met name gekeken naar de samenwerking tussen de verschillende partijen. Namelijk de Rijk-Rijk relaties en de Rijk-regio relaties. Maar ook de relatie Rijksoverheid met private actoren zal aan bod komen. Er wordt nadrukkelijk niet ingegaan op het vinden van aandachtspunten voor het organiseren van een inspraakavond. Dit betreft meer de direct fysieke communicatie tussen mensen.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

De focus van de inhoudelijke pijler zal voornamelijk gericht zijn op het bereiken van samenhang tussen verschillende functies. Hierbij wordt gekeken op welke wijze functies op elkaar aansluiten in een gebied.

Om procedures verder te specificeren wordt er voornamelijk gekeken naar afstemming tussen procedures en regelgeving. In het geval van regelgeving gaat het bijv. over de relatie met wetgeving voor ruimtelijke ordening. Het gaat zowel om afstemming van procedures op de planningspraktijk als afstemming tussen verschillende procedures.

De literatuur met betrekking tot gebiedsgericht werken gaat minder in op wat een proces/gebiedsbenadering/procesmanagement betekent voor de in de projectbeheersing zo belangrijke aspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie, informatie. Een gebiedsgerichte benadering zonder budget en tijd in ogenschouw te nemen, is natuurlijk niet mogelijk in de praktijk. Daarom zal nadrukkelijk ook naar de betekenis van het gebiedsgericht werken voor beheersaspecten gekeken worden.

Voor alle beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie is het mogelijk te kijken naar de betekenis van gebiedsgericht werken voor deze aspecten. Er is gekozen om geld/budget en tijd/doorlooptijd specifiek te behandelen. Uit verschillende gesprekken met betrokken kwam naar voren dat de verdeling van budget cruciaal is wanneer meerdere partijen over geld beschikken. Bovendien "de functie die het MIT voornamelijk vervult, is die van het verkleinen van de financiële onzekerheid in de V&W begroting" Dan is het ook handig als de projecten die de MIT/MIRT spelregels gebruiken binnen de geraamde kosten blijven. Het probleem van de doorlooptijd speelt al jaren (bijv. WRR 1994), projecten lopen vaak te veel uit. Vandaar het tweede gekozen beheersaspect. Bovendien zijn deze twee beheersaspecten sterk verbonden, of volgens V&W (2004^G) "De projecten die lang duren kosten ook meer geld. Met name vertragingen blijken tot meerkosten te kunnen leiden." (p. 5). Uit al het voorafgaande komt dan ook de volgende focus.

Tabel 1 Theoretisch perspectief

Doel	Focuspunt(en)	Invalshoek			
Communicatief gebiedsgericht werken	Samenwerking tussen actoren	SNIP	VROM	Rapporten	Casestudie
	Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied				
	Afstemming van procedures/regelgeving				
Projectbeheersing	Beheersing van doorlooptijd en budget				

Een bepaalde focus meegeven aan een onderzoek laat per definitie bepaalde focussen achterwege. In het geval van gebiedsgericht werken gaat het juist om alles met elkaar in verband te brengen. Er zal dan ook een bepaalde overlap zitten in de conclusies voor de verschillende focuspunten.

Dit te hebben vermeld, zal er nu daadwerkelijk met de analyses van de invalshoeken begonnen worden. De verschillende focuspunten zullen direct terugkomen in de reflectie van elke invalshoek.

7 Invalshoek A: SNIP spelregelkader

7.1 Spelregelkader waterbeheren en waterkeren

Het hoofdstuk van het SNIP (spelregelkader natte infrastructuur projecten) zou in het hoofdstuk van het MIT betrokken kunnen worden, omdat MIT en SNIP projecten gezamenlijk in het jaarlijkse programma boek gecombineerd worden. Er is echter gekozen voor een afzonderlijke behandeling, aangezien het SNIP in bepaalde aspecten misschien een voorbeeld kan zijn voor de planning van wegen met het toekomstige MIRT spelregelkader.

De SNIP spelregels zijn evenals het MIT spelregelkader gericht op het voornamelijk intern structureren van een project van Verkeer en Waterstaat. Het SNIP heeft betrekking op waterkeren en waterbeheren. De vaarwegen vallen onder het MIT spelregelkader. Zijn er bij de natte infrastructuur al ontwikkelingen voor gebiedsgericht werken?

Naast het MIT ontstond er voor natte infrastructuurprojecten tevens de behoefte naar een helder kader om mee te werken, dit is SNIP. In tegenstelling tot het MIT is er echter geen aparte wettelijke procedure. Afhankelijk van het type project wordt de SNIP procedure gekoppeld aan een bepaalde procedure, namelijk de wet milieubeheer, wet ruimtelijke ordening, wet op de waterkering, ontgrondingenwet. Bij elke van de procedure is het wel noodzakelijk een MER op te stellen.

7.2 Reflectie SNIP spelregelkader

7.2.1 Samenwerking tussen actoren

Er bestaat niet een sectorale wettelijke procedure, zoals de Tracéwet, die vanuit een sector sterk zijn wil oplegt. "In de sector met traditionele lijninfrastructuur leidt de aanleg van wegen tot een monofunctioneel ruimtegebruik, namelijk verkeer en vervoer. Bij SNIP projecten is dominantie van een enkel aspect of doel minder nadrukkelijk aanwezig en zal de ruimteclaim van water zich meer moeten plooiën naar wensen van andere belangen" (Beuckens 2005, p. 44). Minder dominantie van Verkeer en Waterstaat is dan misschien voor een MIRT project ook wel een eerste stap richting meer gebiedsgericht werken.

Met het betrekken van de actoren in een open planproces heeft het MIT (spelregelkader) echter al meer ervaring dan het SNIP volgens Alterra (2003), en is dit dan ook nog minder ontwikkeld.

Wel wordt er gezegd: "De afstemming tussen het SNIP en andere, vooral ruimtelijke wetgeving is in ontwikkeling en per definitie opener omdat in de ruimtelijke wetgeving niet alleen de Minister, maar ook gedeputeerden van provincies en wethouders van gemeenten een beslissende stem hebben." (p. 29). Doordat regionale bestuurders een grotere stem hebben, zullen ze ook meer de mogelijkheid voelen om daadwerkelijk het proces en project te beïnvloeden. Een sterkere rol voor regionale bestuurders zou bij een MIRT spelregelkader ook van belang kunnen zijn om de afstemming te vergroten, zelfs al hebben ze geen beslissende stem.

7.2.2 Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied

Misschien is de vergelijking tussen het SNIP en het MIT ook niet helemaal direct te maken, aangezien bij SNIP projecten de verschillende functies eenvoudiger bij elkaar aansluiten en meer automatisch een gebied wordt bekeken. Water en natuur zijn dikwijls goed te koppelen en kunnen elkaar versterken. Op deze manier ontstaat er spoedig een ontwikkeling met op elkaar afgestemde functies. Doordat er meer mogelijkheden zijn om gezamenlijk voordelen uit een project te halen, zal dit positieve effecten hebben op de rolverdeling tussen de verschillende publieke partijen. "Bij nat is de ruimteclaim minder eenduidig. Het gaat namelijk

niet altijd om een exclusieve waterclaim, omdat de ruimte die nodig is veelal niet permanent is bestemd voor water, zodat allerlei vormen van meervoudig ruimtegebruik mogelijk zijn en vele partijen zodoende hun doelen belangen proberen mee te koppelen. (Alterra 2003, p. 29) In een gebiedsproject lijkt het raadzaam de positieve kansen en mogelijkheden sterk benadrukt worden om meer betrokkenheid te garanderen, al zal dit minder gemakkelijk gaan voor een MIRT proces aangezien niet alle functies eenvoudig op elkaar aansluiten, zoals bij een SNIP proces.

7.2.3 Afstemming van procedures/regelgeving

Een duidelijk leerpunt voor een MIRT spelregelkader is het ontstaan van verschillende planstudies na een verkenning. Naar aanleiding van een dergelijke uitgebreide gebiedsverkenning wordt het project in stukjes benaderd. "Doordat er dan wel een gezamenlijk verkenning is uitgevoerd, ligt het voor de hand dat de relaties tussen de verschillende projecten beter gelegd kunnen worden. "De SNIP spelregels kunnen zowel op projectniveau als op een hoger niveau (programma, multiproject) worden toegepast." (V&W, datum onbekend, p. 7). Een verkenning kan meerdere planstudies opleveren.

Een meer strategische fase is echter nu wel degelijk voor een MIT verkenning ook georganiseerd, namelijk de netwerkanalyse. Hoewel voornamelijk op verkeer gericht geeft deze fase wel richting aan waar projectverkenningen in een gebied gestart moeten worden.

Alterra (2003) komt tot de conclusie: "MIT en SNIP zijn geen dwangbuizen voor besluitvormingstrajecten. Voor zover de politiek het toelaat, geven MIT en SNIP duidelijkheid en zekerheid, die interactieve projecten normaliter moeten ontberen." (p. 33). Interactie (samenwerken en denken met verschillende actoren) is wel mogelijk met de huidige regelgeving. En een procedure geeft juist die duidelijkheid die ook in een interactief aanpak zo gewenst is. Dit zou dan betekenen dat een meer integraal MIRT spelregelkader niet veel vrijer en opener hoeft te worden. Er hoeft niet noodzakelijkerwijs structuur uit verwijderd te worden om die gewilde samenwerking met de omgeving te laten plaatsvinden.

Het belangrijkste punt is dat het SNIP voornamelijk onder conventionele ruimtelijke wetgeving valt die ook voor ruimtelijke ordening geldt, hierdoor is de aansluiting bij o.a. de ruimtelijke ordening vanzelfsprekender.

7.2.4 Beheersing van budget en doorlooptijd

V&W (2004^G) geeft een aantal aanwijzingen met betrekking tot het beheersen van tijd en budget die ook voor een MIRT van belang kunnen zijn:

- In de verkenning levert bestuurlijke complexiteit en de samenwerking met derden zoals gemeenten een langere looptijd op
- In de planstudie zijn ook belangrijke kostenbepalende factoren het bestuurlijk overleg met de regio.
- Een scope wijziging, doordat een andere partij later dan de eerste scopevaststelling betrokken wordt, kan vertraging opleveren
- Wanneer in een gebied al voldoende draagvlak is, is het niet nodig hier nog uitgebreid energie in te steken. En het is niet nuttig veel tijd te steken in partijen die bij voorbaat al voor de bezwaar en beroep procedures gaan
- In een aantal gevallen is het mogelijk verschillende plannen parallel op te stellen, zodat een tijdwinst geboekt kan worden
- Wanneer besluitvorming lang op zich laat wachten, verliezen betrokken het geloof in het proces. Dit is niet bevorderlijk voor de samenwerking

Wanneer meerdere partijen betrokken zijn, zullen de wensen op elkaar afgestemd moeten worden. Dit kost nou eenmaal tijd. Hoe dan ook dit zal zo vroeg mogelijk moeten gebeuren,

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

anders zullen er achteraf nog wijzigingen moeten plaatsvinden aan bijv. de scope. Idealiter zou die partij al zo vroeg betrokken moeten zijn zodat deze wijziging al een input in eerste instantie was. Om de mensen betrokken te houden is het nodig de besluitvorming niet onnodig te vertragen, zodat mensen het geloof in het project niet verliezen. Tenslotte zal vooral bij een MIRT, waar veel actoren meewerken aan een gebiedsontwikkeling, het besef moeten doordringen dat sommige actoren altijd beroepsprocedures in gaan. Het is niet aan te raden onnodige energie aan deze actoren te verspillen.

Tabel 2 SNIP

Doel	Focuspunt(en)	SNIP
Communicatief gebiedsgericht werken	Samenwerking tussen actoren	Ook gedeputeerden van provincies en wethouders van gemeenten hebben een beslissende stem, waardoor de afstemming wordt bevorderd
	Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied	Gaat om functies die eenvoudiger bij elkaar aansluiten, positieve ontwikkelingen kunnen voor meerdere partijen eenvoudig gevonden worden Verkenning voor een gebied als geheel kan afstemming bevorderen
	Afstemming van Procedures/regelgeving	Aansluiting met ruimtelijke ordening wetgeving vereenvoudigt de samenwerking Procedure geeft juist structuur aan de interactieve benadering.
Projectbeheersing	Beheersing van budget en doorlooptijd	Verkenning met veel partijen is nou eenmaal ingewikkelder Scopewijziging Ook mensen die toch wel naar de rechter stappen, niet te veel energie in steken Parallel opstellen van plannen Trage besluitvorming → ongeloofwaardig

8 Invalshoek B: Nationale VROM instrumenten

8.1 Nationale ruimtelijke investeringen

Naast het MIT van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn er tevens andere Ministeries die invloed hebben op ruimtelijke ontwikkelingen. Allereerst is het Ministerie van VROM is voor ruimtelijke ontwikkelingen een belangrijke speler, met name door haar activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. VROM is minder gericht op infrastructuur. VROM gebruikt de term Gebiedsontwikkeling om het ontwikkelen van een omgeving als geheel te benadrukken. Voor een uitgebreidere beschrijving van gebiedsontwikkeling wordt verwezen naar het theoretisch hoofdstuk waar gebiedsontwikkeling als stroming behandeld wordt.

VROM heeft al een aantal instrumenten ingezet die een gebiedsgerichte component in zich dragen. Wat kan een MIRT project nou leren van deze instrumenten en hoe kan er beter samengewerkt worden?

Gekozen is om de regelingen Nota Ruimte budget, als specifiek nationale financiering voor gebiedsontwikkelingsprojecten, te analyseren. Hierbij behoort tevens een bepaalde procedure.

De nieuwe WRO vervolgens is misschien wel de het belangrijkste instrument van de ruimtelijke ordening die relevant is voor een MIRT spelregelkader. Hier wordt nu ook een projectbesluit en een Rijkscoördinatieregeling in opgenomen, dit is vergelijkbaar met de mogelijkheden van de Tracéprocedure. Begonnen wordt er met het ROM (Ruimtelijke Ordening en Milieu) gebieden beleid, om uit het ver verleden (10-15 jaar) al een voorbeeld te laten zien van een nationaal financieel instrument voor het integreren van verschillende functies.

8.2 ROM

De ROM gebieden waren een van de vroege voorbeelden van beleid gericht op gebiedsgericht werken. Maatwerk is hierbij een belangrijke term. Elk gebied is specifiek en heeft zijn eigen gebiedsgerichte aanpak nodig in dat specifieke gebied. "In overeenstemming tussen de deelnemende partijen is een balans gevonden tussen beperkende maatregelen als consequentie van het milieubeleid, de ontwikkelingsmogelijkheden van belastingen activiteiten en gebiedsspecifieke aanvullende en compenserende maatregelen" (Novioconsult 1997, p. 8).

- Initiatiefase
Startconvenant
- Planvormingsfase
Plan van aanpak
- Planuitwerkingsfase
- Planuitvoeringsfase

Het opvallende is de fasering van de ROM projecten welke duidelijke overeenkomsten vertoont met de MIT en SNIP spelregelkaders. Een eerste verkenning/initiatiefase gaat in op de probleemdefiniëring en het selecteren van deelnemers. De plannen worden in de planvormingsfase en planuitwerking opgesteld, net zoals een planstudie bij de andere spelregelkaders. Vervolgens vindt de uitvoering plaats.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

In de ROM gebieden stellen partijen een convenant op en vervolgens een visie, waardoor de betrokken partijen meer op een lijn komen te staan. Het Rijk bedeeft ruime financiën aan de ROM gebieden. Hier is dan ook echt specifiek geld voor een gebiedsgerichte aanpak, terwijl er bij een MIT project met name geld voor het aanleggen van een weg is. Voldoende financiering voor een gebiedsproject als geheel is een gunstige voorwaarde aan een gebiedsontwikkelingsproject. De financiële belemmering is dan niet aanwezig.

”Gezien het participatieve karakter ligt het zwaartepunt van de ROM-aanpak reeds in de eerste fase van het besluitvormingsproces” (De Roo 2001, p. 215). Actoren worden gekozen, die gezamenlijk een probleemdefinitie opstellen en het een startconvenant tekenen, een nadruk op het proces. Het belang van deze eerste fase is volgens de Roo (2001) vooral de vroegtijdige betrokkenheid en vinding van relevante actoren.” De ROM aanpak is een sterk op de uitvoering gerichte strategie, waarbij het belangrijk wordt geacht dat de oplossing van de ruimtelijke en milieuproblematiek wordt geplaatst binnen een breder ontwikkelingsperspectief voor de regio als geheel” (De Roo 2001, p. 215). Hier komt de eerste fase naar voren als mogelijkheid voor interactief en gebiedsgerichte aanpak. Bovendien wordt er ook genoemd dat een project binnen een grotere regionale visie moet passen. Het tekenen van een startconvenant zou ook voor een MIRT project behulpzaam kunnen zijn om de betrokkenheid te bevorderen.

”Het uitgangspunt is dat in beginsel geen enkele situatie gelijk is, en voor elke situatie opnieuw zal moeten worden bekeken op welke wijze de problemen gedefinieerd kunnen worden, het besluitvormingstraject gestalte zal worden gegeven, en de mogelijke oplossingen en maatregelen kunnen worden geïmplementeerd” (De Roo 2001, p. 221). Hieruit blijkt ook dat er niet één format is voor gebiedsgericht ontwikkelen, er zal immers een bepaalde openheid moeten zijn om voor bijvoorbeeld projectleiders gebiedsgericht werken specifiek in te richten. Ook zal er lang niet altijd overeenkomst zijn over de te doorlopen route. Bij ROM-Rijnmond (ROM-Rijnmond jaartal onbekend) is er speciaal een gemeenschappelijk platform opgesteld dat als bemiddelaar kan optreden. Dit platform heeft, voor zover mogelijk, geen eigen belang. En naarmate het project voortgaat leert een bemiddelaar de belangen in de regio kennen en leert een vastgelopen proces op te lossen.

”Het ontbreken van expliciete regels zal voor een deel een verklaring kunnen zijn van de populariteit die het ROM-gebiedenbeleid ten deel is gevallen. Het uitgangspunt voor vraagstukken waarvoor ROM-gebiedenbeleid van toepassing is, is dat het gaat om vraagstukken die immers bij voorbaat als complex en uniek worden gezien, met als gevolg dat aan explicitering van vooral sturende en uniforme regels vooraf maar beperkt behoefte is” (De Roo 2001, p. 221).

Novioconsult (1997) spreekt in een evaluatie een aantal belangrijke punten uit:

- Er was zonder initiatief en facilitering door VROM geen vergelijkbaar gebiedsproces ontwikkeld waardoor doorbraken (wanneer het proces was vastgelopen) waarschijnlijk achterwege waren gebleven.
- De beperkte doorlooptijd van de financieringsafspraken (door de manier van begroten zijn er vaak maar toezeggingen tot 4 jaar te maken, bovendien moeten vaak uitgebreide procedures worden doorlopen) en de beperkte toepassing van een adequaat beheersinstrumentarium zijn bedreigingen voor de ROM aanpak. Een bepaalde beheersing kan niet over het hoofd worden gezien. Dit sluit aan bij het theoretisch kader van dit onderzoek.
- De toegevoegde waarde lag voor het proces voornamelijk in: “De grote procesmatige meerwaarde van ROM aanpak is dat impasses (vastlopen van het proces) zijn doorbroken en consensus is bereikt over de gewenste ontwikkeling. Als meerwaarde noemen de respondenten dan ook dat door de ROM aanpak keuzen zijn gemaakt en

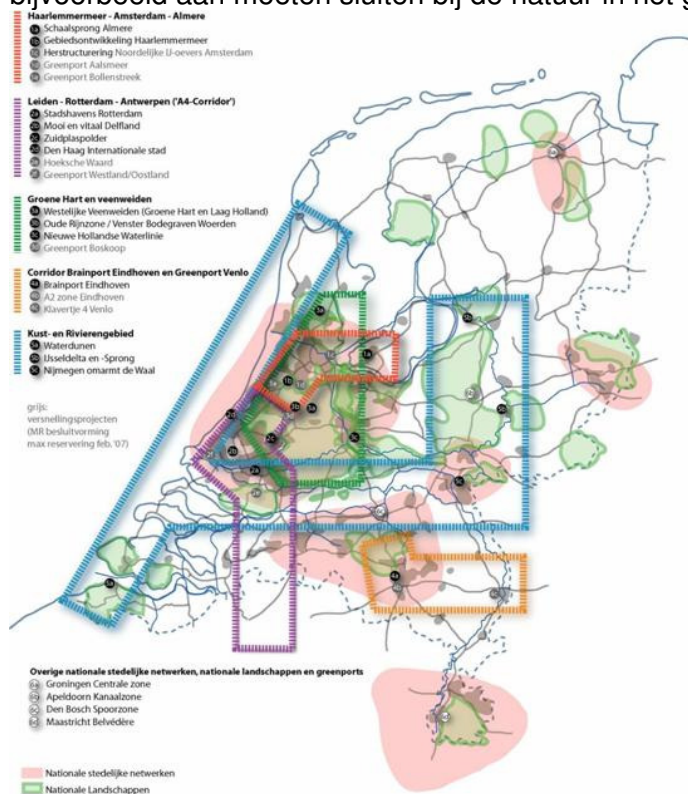
de meest urgente problemen worden aangepakt die anders niet zouden zijn aangepakt.

8.3 Nota Ruimte budget

Het Nota Ruimte budget is een eenmalig budget gekoppeld aan de Nota Ruimte voor projecten van nationaal belang. Het Nota Ruimte budget is een bedrag van één miljard vanuit de FES gelden te besteden aan ruimtelijke projecten. 250 miljoen daarvan moest snel ingezet worden. Om te beslissen waar deze gelden exact te spenderen, is er een procedure ontwikkeld. In samenwerking met de Ministeries van LNV, EZ, Financiën V&W en VROM is er een procedure ontwikkeld met daarin de volgende stappen: verkenningfase, uitwerkingsfase, besluitvormingsfase, uitvoeringsfase.

De taken in de verkenning komen in grote mate overeen met de taken van een MIT verkenning, een eerste check of een project in aanmerking komt voor verdere behandeling. Specifiek voor de ruimtelijke projecten is dat ze FES (Fonds Economische Structuurversterking) waardig moeten zijn. De vraag is dan of het project bijdraagt aan de ruimtelijke hoofdstructuur en of het project zonder rijksinvloed niet ontwikkeld zou worden. Een eerste FES toets vindt plaats in de verkenning. De uitwerkingsfase is min of meer vergelijkbaar met een planstudie. Hierna volgt de besluitvormingsfase die min of meer overeenkomt met een MIT uitvoeringsbesluit. De budgetprocedure van het MIT en Nota Ruimte budget tonen op veel punten overeenkomsten.

Voor het Nota Ruimte budget is niet alleen gedacht aan gebiedsontwikkeling van een specifiek project, echter de samenhang van een aantal projecten is ook aangegeven door de projecten in te delen in corridor met gezamenlijke eigenschappen. De samenhang zit hem dan met name in een bepaalde richting voor de corridor. Projecten in het groene hart zullen bijvoorbeeld aan moeten sluiten bij de natuur in het groene hart.



Figuur 11 Samenhang door middel van corridors (VROM budget Nota Ruimte presentatie 2007)

8.4 WRO ontwikkelingen

8.4.1 Rijksprojectenprocedure

Achtergrond bij het ontwikkelen van een rijksprocedure was het feit dat het voor het Rijk niet eenvoudig was een gebiedsgericht project van nationaal belang te ontwikkelen. In een land met verregaande decentralisatie wordt dit niet perse als een probleem ervaren, echter in Nederland zijn we van mening dat bepaalde projecten met een aanzienlijke invloed alleen door het rijk gecontroleerd kunnen worden. De WRO heeft nadrukkelijk een decentraal karakter. Naast de Tracéprocedure, die gezien kan worden als een vereenvoudiging voor de nationale overheid om projecten sneller te ontwikkelen, ontstond er vanuit de WRO hoek deze procedure om de volgende problemen op te lossen: "Alleen in geval van het ontbreken van de medewerking van de andere overheden, kan het Rijk - in casu de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - gebruik maken van de interventie-instrumenten van de WRO om de medewerking van de gemeente aan de daadwerkelijke realisering van een rijksproject te verzekeren. Artikel 37 van de WRO voorziet daartoe in de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing aan de gemeente met betrekking tot de inhoud van het gemeentelijk bestemmingsplan. Voor de verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan, alsmede van alle voor de realisering van een project benodigde vergunningen, kan het nimby instrument ex artikel 40 e.v. van de WRO worden ingezet. Van de inzet van dat instrument is evenwel pas sprake, indien het betreffende rijksproject met spoed moet worden gerealiseerd en de besluitvorming daaromtrent in een impasse is geraakt. Een en ander betekent dat het Rijk voor de besluitvorming over rijksprojecten die niet onder het bereik van de Tracéwet en de te wijzigen Wet luchtvaart vallen, afhankelijk is van de medewerking van de andere overheden en pas kan ingrijpen, wanneer die medewerking niet of niet tijdig wordt verleend. In het algemeen is er dan al geruime tijd verstreken en hebben alle bestuursorganen zich in hun stellingen ingegraven" (TK 27178 nr. 3 2000, p. 9).

Wanneer een MER rapport verplicht is, zal deze uitgevoerd moeten worden en het ontwerp besluit staat open voor inspraak. Een projectbesluit genomen in de Ministerraad kan door de Tweede kamer worden gecontroleerd. Er zal volgens een voorbereidingsprocedure van het Algemene wet bestuursrecht gewerkt moeten worden. "Het bijzondere karakter van dit besluit betreft dan ook vooral het feit dat het Rijk zelf verantwoordelijk is voor de besluitvorming. Het Rijk dient te zorgen voor een strakke regievoering, alsmede voor een deugdelijke onderbouwing van het Rijksprojectbesluit" (TK 27178 nr. 3 1999-2000, p. 22).

Een opvallende passage geeft aan dat parallel schakelen van procedures mogelijk is: "...in de praktijk zullen dubbele procedures in de zin van eerst de pkb-procedure en vervolgens de Rijksprojectenprocedure ten behoeve hetzelfde project kunnen worden voorkomen door het zoveel mogelijk parallel schakelen van beide procedures." (p. 28). Ook aan de relatie met de Tracéwet is gedacht: "Om die reden is aan het onderhavige wetsvoorstel een wijziging van de Tracéwet, zoals deze komt te luiden na aanvaarding door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (TK 26 343 nr. 173 1999-2000) toegevoegd met als doel de tekst van de bepalingen van die wetwijziging zoveel mogelijk af te stemmen op de bepalingen van de Rijksprojectenprocedure. Hiermee wordt het eenvoudiger om projecten die onder de werking van de Tracéwet vallen (vanaf de fase van de vaststelling van het Tracébesluit) en projecten die onder de rijksprojectenprocedure vallen gecombineerd uit te voeren." (p. 54).

Om de rolverdeling tussen overheden en andere partijen te bewaken, wordt er een concreet voorstel gedaan: "De projectminister kan met de meest betrokken belangorganisaties en andere betrokken overheden een procesconvenant sluiten, met afspraken over het tijdpad, de omgangsvormen en andere procesafspraken. Het kabinet ziet de inzet van procesconvenanten (openlijke en gezamenlijke afspraken over procesmanagement) als een interessante bestuurlijke opties, zeker bij grote complexe projecten." (p. 49).

8.4.2 Nieuwe Wro

De in de laatste paar jaren geldende rijksprojectenprocedure met projectbesluit uit de huidige WRO, zonet besproken, zal tevens terugkomen in de nieuwe Wro in gewijzigde vorm. In de nieuwe Wro heet het rijkscoördinatieplan en projectbesluit. Het projectbesluit is het "besluit, inhoudende dat ten behoeve van de verwezenlijking van een project, dat een of meer bouwwerken, werken geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het daarbij behorende gebruik kan omvatten en dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan, dit bestemmingsplan buiten toepassing blijft" (Wro 1.1f 2006). De nationale overheid kan op deze manier ook eenvoudig een projectbesluit nemen., net zoals altijd met de Tracéwet mogelijk was gebaseerd op artikel 19 van de WRO. Overigens kan een nationale overheid dit alleen doen als er een nationaal belang speelt. Het projectbesluit komt eigenlijk in de plaats voor artikel 19 en daarom zal er in de Tracéwet nu ook een verwijzing naar komen naar vrijstelling via een projectbesluit: "Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als projectbesluit als bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening onderscheidenlijk als een besluit als bedoeld in artikel 3.42 van die wet." (EK 30938 A 2007-2008, p.21)

Naast dit projectspoor heeft de nationale overheid met de nieuwe Wro ook de mogelijkheid om een bestemmingsplan te ontwikkelen, geheten een inpassingsplan. Zo kan er op een vroeg tijdstip ruimte worden gereserveerd voor bijvoorbeeld een weg in combinatie met bedrijven. Een rijkscoördinatieregeling met een inpassingsplan is dan ook mogelijk.

"Een vrijstellingsbesluit is juridisch-inhoudelijk gezien immers niets, het bepaalt uitsluitend dat het andere besluit (het bestemmingsplan) niet geldt. Alleen al om die reden verdient een bestemmingsplan (inpassingsplan), zeker ingeval sprake is van een ontwikkeling met grote ruimtelijke gevolgen, de voorkeur boven een vrijstellingsbesluit" (Gier 2007, p.18). Tenslotte is "Het bestemmingsplan het kwalitatief meest hoogwaardige instrument dat de ruimtelijke ordening te bieden heeft. De eisen wat betreft voorbereiding en, in verband met het rechtszekerheidsvereiste, de (jurisprudentiële) inhoudseisen daaraan gesteld zijn hoog. Zijn grootste waarde ontleent het bestemmingsplan aan het feit dat het de toegestane ruimtelijke gevolgen van een ontwikkeling voor een, in de regel, tamelijk omvangrijk gebied op een samenhangende wijze in beeld brengt." (p. 27). Dit is een compleet andere benadering als het projectspoor, maar misschien liggen hier in de toekomst toch mogelijkheden. Voor de rest van dit onderzoek zal voornamelijk in het projectspoor worden gedacht.

8.5 Reflectie

8.5.1 Samenwerking tussen actoren

Als budgetten nog directer op elkaar aansluiten ontstaat er misschien eerder een gezamenlijk opgezette gebiedsontwikkeling. Dit betekent voor infrastructuur het meer loslaten van V&W en aantrekken van verantwoordelijkheid van VROM. Een partij zal de gebiedsontwikkeling op zich kunnen nemen (Zie Nota Ruimte GOB en programma-aanpak), zodat één partij aanspreekbaar is en alles kan coördineren. VROM zou dan ook opdrachtgever voor Rijkswaterstaat kunnen worden voor het ontwikkelen van het gedeelte van de weg.

Door gezamenlijk met regionale partijen een probleemstelling te formuleren en een convenant voor samenwerking te tekenen, ontstaat er meer binding bij deze partijen. "Joint action must be organized from the very beginning of any planning process and be kept open to a wide array of participants. It is understood that this joint action is indispensable; it is not however sufficient to guarantee the success of the process (Toulouse)" (TRANLSAND 4 2000, p. 43).

Een onafhankelijke organisatie kan dienen als trekker van vastgelopen problemen tussen verschillende partijen.

8.5.2 *Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied*

Een regionale visie, zoals voorgesteld bij de ROM projecten, kan de afstemming tussen afzonderlijke projecten verbeteren. Ook de projecten in een ontwikkelingscorridor zien, zoals het Nota Ruimte budget, sluit aan bij het in samenhang versterken van een gebied.

8.5.3 *Afstemming van procedures/regelgeving*

Een integratie van ruimte en infrastructuur zou kunnen liggen in het combineren van de Wro en Tracéwet. Een instrument uit de nieuwe Wro, de Rijkscoördinatieregeling met het projectbesluit, levert aanknopingspunten op om de wetten te combineren. Idealiter zou er een gebiedsprocedure komen. Nu er echter twee nationale procedures zijn, kan er bij gelijke start ook al een nationaal gebiedsontwikkelingsproject ontwikkeld worden. Het Tracébesluit verplicht gemeenten de bestemmingsplannen aan te passen, iets soortgelijks kan de overheid met de nieuwe Wro d.m.v. het projectbesluit ook realiseren. Vroeger lagen de beperkte mogelijkheden van de nationale overheid voor bestemmingsplanwijzigingen gebiedsontwikkeling in de weg. Het gelijktijdig nemen van een projectbesluit en Tracébesluit zal dan een dekkend besluit voor het gehele gebied kunnen opleveren. Overigens zijn er wel mogelijke tegenslagen: " in de praktijk zal moeten worden bezien in hoeverre de rechter dergelijke provinciale en Rijksprojectplannen toetst. Met name de eis van een goede ruimtelijke onderbouwing van een dergelijk projectbesluit vergt aandacht" (Koeman et al. 2006, p. 19).

8.5.4 *Beheersing van budget en doorlooptijd*

De verschillende budgetten die in het hoofdstuk aan de orde zijn geweest zouden samengevoegd kunnen worden in een gezamenlijk budget. Op deze manier heb je één budget en kan het Rijk als een onderhandelaar aan tafel gaan zitten. Een gevaar is dat er te veel geld naar ondersteuning van bebouwing en gebiedsontwikkeling kan gaan, zonder voldoende geld over te houden voor wegaanleg. Bovendien zal dit algehele budget uiteindelijk ook weer opgesplitst moeten worden om de verschillende onderdelen te financieren.

Wanneer dit soort budgetten niet samengevoegd gaan worden, is er een mogelijkheid van het tegelijk starten van budgetprocedures. Aangezien de procedures en fasering al behoorlijk op elkaar lijken, hoeft er in de MIRT spelregels alleen een verwijzing te komen naar het starten van procedures voor gebiedsontwikkeling bij VROM.

Het afstemmen van procedures kan in een gebiedsgericht project voor een verkorting van de doorlooptijd zorgen. Procedures kunnen parallel lopen in plaats van volgtijdelijk. Ook budgetten zullen ongeveer tegelijk beschikbaar moeten zijn, anders kan het project vertraging op lopen door het ontbreken van budget voor een klein onderdeel.

Uit de ROM projecten is gebleken dat een beperkte doorlooptijd van de financieringsafspraken problematisch kan zijn. Een project kan langer duren, terwijl een toekenning van financiering aan het begin van het project aan zijn einde komt. Andere beheersaspecten zijn tevens belangrijk, zelfs bij de complexe ROM projecten die niet een teveel aan structurerende regels moeten hebben . Er zal immers altijd een bepaalde controle moeten zijn en projecten kunnen niet onnodig lang duren.

Tabel 3 VROM

Doel	Focuspunt(en)	VROM
Gebiedsgericht werken	Samenwerking tussen actoren	Door gezamenlijk met regionale partijen een probleemstelling te formuleren en een convenant voor samenwerking te tekenen, ontstaat er meer binding bij deze partijen. Overheid als één laten spreken Nationale overheid kan belangrijke faciliterende rol hebben Onafhankelijke partij
	Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied	Regionale visie
	Afstemming van Procedures/regelgeving	Rijkscoördinatie­regeling met voornamelijk het projectbesluit en de Tracéprocedure kunnen veel meer samen opgepakt worden (levert ook tijd­winst op)
Projectbeheersing	Beheersing van budget en doorlooptijd	Budgetprocedures doorlopen de zelfde soort stappen en kunnen samen worden gestart De beperkte doorlooptijd van de financieringsafspraken en de beperkte toepassing van een adequaat beheersinstrumentarium moet vermeden worden

9 Invalshoek C: Evaluatierapporten over nationale infrastructuur

9.1 Commissies en raden.

Er hebben zich in de laatste jaren al een behoorlijk aantal commissies en dergelijke gericht op de planning van infrastructuur. Veelal is hier ook de integratie van de ruimte om de infrastructuur aan bod gekomen. Het is dan ook zeker geen nieuw thema. Het is interessant te bekijken wat deze relevante rapporten zoal aangekaart hebben. In volgorde van verschijning worden behandeld rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, van de tijdelijke commissie infrastructuur (commissie Duijvestein) en van de commissie Luteijn. De informatie van het WRR zal hoogstwaarschijnlijk meer verouderd zijn als de informatie van de commissie Luteijn. Elke bespreking is ingericht volgens probleem en de geboden oplossing. De reflectie aan het eind van het hoofdstuk is de reflectie van alle rapporten en geeft de visie vanuit dit onderzoek weer. Doordat alle rapporten in één reflectie worden behandeld, is het eenvoudiger aan te geven waar de rapporten op elkaar aansluiten.

9.2 WRR

9.2.1 Probleem

Het onderzoek van het WRR heeft plaatsgevonden in 1994 en is uiteindelijk de basis geweest voor het ontwikkelen van het MIT spelregelkader. Het is raadzaam nauwkeurig te kijken naar de ideeën van het WRR, namelijk of de ideeën ondertussen niet al zijn verouderd of doorgevoerd.

Wanneer er een vervoersprobleem aan de orde is worden projecten vaak te laat opgepakt,. Tussen de Nota's en projecten bestaat een "gat" in de besluitvorming. De Nota's zijn heel strategisch en de projecten heel concreet.

Als verschillende nationale overheden een bepaald projectdoel hebben, loopt de communicatie tussen die overheden tegenwoordig over het algemeen goed. De externe communicatie komt echter pas veel te laat aan bod.

Deskundigen zijn nooit helemaal objectief en ideeën aan het begin van een proces worden vaak tot het einde aan toe doorgedrukt. Er ontstaat eerder een strijd dan een samenwerking.

De verkokering en gelaagdheid is eveneens een terugkomend probleem. Alleen projecten die binnen het beleid van een bepaalde sector passen worden opgepakt, waardoor de beslissing over doorgang van het project al heel vroeg gemaakt wordt. Een bestuurslaag werkt een project uit zonder al te veel samen te werken met de andere lagen.

Financiering vindt plaats in een te late fase. Bij de aanvang van het proces worden ramingen gemaakt, maar deze zijn dikwijls te laag ingeschat om het project grotere kans op doorgang te geven.

Wetten en procedures zijn totaal niet op elkaar afgestemd. Verschillende procedures moeten worden doorlopen, waardoor het complex wordt. Lagere overheidsorganen moeten medebeslissen over projecten, hebben daardoor veel macht en kunnen het proces aanzienlijk vertragen. Tevens kan op verschillende tijdstippen in verschillende procedures beroep aangetekend worden, waardoor een project groot risico loopt geheel te stagneren. Voor grote projecten bestaat er niet één traject dat doorlopen wordt, De WRO zorgt ervoor dat het bestemmingsplan het enige bindende plan is, waardoor het lastig is om nationaal een project te ontwikkelen (inmiddels opgelost door projectenprocedure). De milieuwetgeving is

versnipperd. De wetgeving is niet voldoende om de maatschappij te beschermen, omdat de milieuwetgeving zich enkel op specifieke punten richt. Door onder andere deze moeilijkheden groeit de nadruk op het doordrukken van een project. De meeste van de voorgaande punten van kritiek zijn na het uitkomen van de WRR grotendeels opgelost door de Tracé/m.e.r. procedure.

Over het algemeen ziet de WRR dat er op nationaal niveau niet tot besluiten gekomen kan worden en dat regionale partijen te weinig betrokken worden, doordat experts van de nationale overheid veel dingen invullen voor de regionale overheden. Dikwijls worden deze regionale overheden slechts geïnformeerd. Van enige inspraak is geen sprake. De WRR komt tot de conclusie dat infrastructuur voornamelijk op een technische wijze wordt aangepakt.

9.2.2 *Oplissing*

De beslissingen over een project kunnen niet meer overwegend geconcentreerd zijn in de laatste fase voor de uitvoering. Het proces dient niet uit te monden in een groot aantal afzonderlijke beslissingen die in een heterogeen kader van wettelijke regels en bestuurlijke ordening moeten worden verantwoord, terwijl tegenstellingen zoveel mogelijk onderweg moeten worden opgelost. Vooral de nadruk op beslissingen in de laatste fase (Tracébesluit en uitvoeringsbesluit) is in de huidige praktijk nog steeds het geval. De stappen en beslissingen die nodig zijn moeten in onderling verband staan en het verloop in de tijd moet beheersbaar zijn.

De WRR komt dan ook tot drie besluiten:

- Een aanvangsbesluit, waarin besloten wordt over te gaan tot studie
- Tussen het aanvangsbesluit en het beginselbesluit dient het projectbesluit genomen te worden (min of meer planstudiebesluit)
- Het beginselbesluit, waarin een afweging van maatschappelijke doelen, een evaluatie van alternatieven en de keuze van het project plaatsvindt. Het beginselbesluit is de basis voor het latere uitvoeringsbesluit en zal daarom bindend moeten zijn volgens de Raad. Doel, omschrijving en randvoorwaarden zijn kernpunten voor een beginselbesluit
- Het uitvoeringsbesluit bevat allerlei details en “overrulet” de wetgeving van lagere overheden. In de eerste fase kunnen de meer strategische vragen aan bod komen, in de opvolgende fase meer concrete keuzes en in de laatste fase gaat het om de technische details. Voor het uitvoeringsbesluit zijn volgens de Raad met name de regionale en lokale partijen aan zet

De Raad beveelt een commissie van onafhankelijke deskundigen aan, in plaats van de commissie m.e.r., die de kwaliteit van de besluitvorming bewaakt.

Door de aanbevelingen van het WRR is in weze het MIT spelregelkader ontstaan. Veel ideeën zijn dan ook al in de huidige spelregels verwerkt.

9.3 Raad voor verkeer en waterstaat: Ambities Bundelen; Advies over de Inpassing van Infrastructuur

9.3.1 *Probleem*

Na aanleiding van vragen vanuit de kamer betreffende aanpassingen die in de laatste stadia van infrastructuurprojecten vaak benodigd zijn, heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat een rapport (Raad V&W 1998) geschreven. De Raad constateert onder andere dat vooral de infrastructuur zelf wordt begroot, en niet de ontwikkeling van het gebied erom heen.

Volgens de Raad is infrastructuurplanning in Nederland vooral gericht op het wegnemen van hinder. Bovendien lopen de inhoudelijke nut en noodzaak discussie en de discussie over details te veel door elkaar heen. Ook beginnen actoren op het laatste moment nog over nut en noodzaak, terwijl de Tweede Kamer al ingaat op detailuitwerking.

“De Raad constateert dat belangen die minder maatschappelijke macht kunnen mobiliseren (vooral natuur, milieu en landschap buiten de beschermde zones) in het besluitvormingsproces onvoldoende lijken te worden beschermd. Deze belangen worden in het defensief gedrongen, doordat infrastructurele projecten vanuit een dominante functie/sector worden voorbereid. Voor zover andere belangen aan de orde zijn, worden ze in een (te) laat stadium van de besluitvorming alleen nog gecompenseerd.” (Raad van V&W 1998, p. 12).

Over het ontbreken van een visie zegt de Raad: “...de afstemming tussen ruimtelijke ordeningsplannen enerzijds en de grote infrastructurele projecten anderzijds en de handhaving van eenmaal uitgezette lijnen tot zorg stemmen. Op dit moment bestaat er geen breed gedragen, integrale en eensluidende visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Er zijn weliswaar Nota's over de ruimtelijke ordening, maar daarin is infrastructuur niet integraal opgenomen.”(p. 13). De Nota Ruimte en Nota Mobiliteit gaan hier inmiddels wel meer op in.

Specifieke knelpunten die de Raad ziet met betrekking tot de MIT systematiek hebben betrekking op de financiering. Projecten worden in het MIT opgenomen op basis van kale inpassingskosten en gebaseerd op ter zake doende wetgeving. Zaken die niet in wetgeving vermeld staan, maar wel relevant zijn bij de (integrale) inpassing van infrastructuur, worden niet doorberekend. Visuele hinder is hier een voorbeeld van. De financiering is bovendien alleen gebaseerd op geld van V&W. Een ander probleem is dat pas na de planstudiefase definitief de knoop wordt doorgehakt, echter veel partijen hebben dan al zeer grote inspanning gepleegd. Wanneer partijen weten dat het project aanzienlijk vertraagd kan worden totdat er daadwerkelijk financiering beschikbaar is en het uitvoeringsbesluit kan worden genomen, zal de commitment om mee te werken afnemen.

Vanzelfsprekend gerelateerd aan het MIT zijn de problemen met de Tracéprocedure. Volgens de Raad is de procedure meer gericht op rechtszekerheid en slagvaardigheid en kunnen besluiten moeilijk worden teruggedraaid. Een terugkoppeling naar een vorige fase is hierdoor problematisch. Door de vaste stappen in de Tracéwet wordt interactiviteit niet gestimuleerd en ontstaat bij de experts van Rijkswaterstaat de neiging om snel en slagvaardig te werken. Er wordt namelijk gedacht dat het op deze manier deskundiger en sneller gaat.

Een ander punt is dat bevoegd gezag altijd nog anders kan beslissen, waardoor een deel van het door ambtenaren van Rijkswaterstaat en overige partijen overeengekomen werk niet meer relevant is.

Het Tracébesluit gaat over 40 tot 60 meter. Wanneer het bestemmingsplan hierbuiten niet wordt aangepast zal een integrale ontwikkeling moeilijk tot stand kunnen komen (kan in de nieuwe Wro eenvoudiger).

9.3.2 Oplossing

De Raad stelt voor een visie op de ruimtelijke ordening voor Nederland te ontwikkelen, waarin integraal staat waar naar toe te gaan met een gebied. Meer interactiviteit en creativiteit staan hierin centraal, niet alleen het beschouwen van negatieve effecten maar tevens het bezien van ontwikkelingskansen in een gebied.

Het beoordelen van nut en noodzaak en het ontwikkelen van het globale tracé moet in de verkenning plaatsvinden. Aan deze verkenning moeten hoge eisen worden gesteld. Een landelijke een regionale visie op de ruimtelijke ontwikkelingen vormen hiervoor het referentiekader.

De overgang van verkenning naar planstudie kan "zwaarder" zijn, de projecten moeten een inhoudelijke en financiële toets doorstaan. Een eerdere selectie kan dan ook commitment versterken.

Omdat de Tracéprocedure toch uitnodigt om als Rijkswaterstaat zelf te gaan ontwikkelen, vanuit het idee dat dit sneller en deskundiger gaat, "is dus een mechanisme nodig dat de aandacht verlegt van de te doorlopen procedure en de te realiseren producten naar de tussenliggende processen" (Raad V&W 1998, p. 33).

9.4 Commissie Duijvestein (of TCI; Tijdelijke Commissie Infrastructuur)

9.4.1 *Probleem*

De commissie Duijvestein is de bekendste commissie die infrastructuurprojecten heeft geanalyseerd, met name de kosten van projectbeheersing. De leden hebben de focus gelegd bij de parlementaire besluitvorming. De doelstelling is daarbij: "...om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. (TCI 2004, p. 7) Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaring bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten. Grote projecten zijn herkenbaar aan hun hoge mate van complexiteit, een sterke invloed op de maatschappij, technisch moeilijk en door deze complexiteiten financieel onzeker.

9.4.2 *Oplossing*

De leden komen tot drie verbeterpunten naar de kamer toe: politieke sturing en controle moet beter op de besluitvorming worden afgestemd, betere informatievoorziening, verwerking van informatie moet beter. Kritiek op deze punten wordt naar voren gebracht waarna enkele eisen worden gesteld aan een nieuw op te stellen toetsingskader.

De belangrijkste eisen die worden opgesteld voor het toetsingskader voor elk van de punten zijn:

1. De kamer moet betrokken worden bij het beslissen welke grote projecten in procedure te nemen.
2. Nut en noodzaak moet door de kamer worden vastgesteld.
3. In een regeerakkoord moet niet vooruit worden gelopen op een besluitvormingsprocedure van een project.
4. De Tweede Kamer geeft contouren aan voor de uitvoering.

Een belangrijk punt met betrekking tot de integratie van ruimte is het advies om niet Verkeer en Waterstaat volgens de Tracéwet de trekker te laten zijn omdat zij daardoor teveel een monopoly positie krijgen. Volgens het rapport (TCI, 2004): "Deze situatie doet geen recht aan de betekenis die infrastructuur heeft voor onder meer de ruimtelijke ontwikkeling, de economische ontwikkeling en de milieukwaliteit. Naar het oordeel van de Commissie is de ruimtelijke ordening beter in staat om dergelijke integrale verbanden te leggen." (p. 57).

Commissie Duijvestein noemt als belangrijkste aanpassing voor de Tweede Kamer een aangepaste procedureregeling (regeling voor controle van de Tweede Kamer) grote projecten, ze noemen geen aanpassingen voor de MIT spelregels. De regeling moet eerder van toepassing zijn wanneer nut en noodzaak worden onderzocht, de regeling moet gekoppeld zijn aan sectorale wettelijke procedures en het toezicht van de kamer op de naleving van de regeling wordt verzwakt. Dit nieuwe voorstel wordt procedure en

informatieregeling grote projecten genoemd. De projectfasen zijn een initiatiefase, uitwerkingsfase, uitvoeringsfase, en realisatiefase. Deze fasen zijn gebaseerd op de Rijkscoördinatieregeling van de nieuwe Wro, alleen moeten grote projecten deze stappen uitgebreider doorlopen. Grote (infrastructuur) projecten zijn op deze wijze sterk gericht op de Wro.

9.5 Commissie Luteijn

9.5.1 Probleem

De commissie Luteijn heeft niet het meest breed ingestoken rapport geschreven in verhouding tot de andere commissies. Zij heeft een bijzondere invalshoek. Ze kijkt concreet naar een regio en de problematiek rond de Rijksweg A4.

9.5.2 Oplossing

De commissie Luteijn ziet mogelijkheden voor de aanpak van de Rijksweg A4 als een gebiedsgerichte aanpak, partijen in het gebied moeten gezamenlijk gaan optreden. Een strategische agenda om maatregelen in samenhang te kunnen nemen met bundeling van middelen en overheden. Ze stellen voor een regionaal bestuur mobiliteit Haaglanden op te richten die het gebied in samenhang kan overzien.

“Door koppeling van de plannen voor de diverse knooppunten langs een corridor, zoals de Rijksweg A4, wordt het doorstroom probleem voor die gehele corridor effectief aangepakt.” (Cie Luteijn 2003, p. 24). Een regionale analyse wordt door de commissie Luteijn ook concreet voorgesteld: “Maak een inhoudelijke analyse van de mobiliteitsproblematiek in iedere regio en creëer op basis van de uitkomsten daarvan oplossingen op maat. Richt de aandacht eerst op concrete uitvoerbare verbeteringen op het gebied van verstromingsmanagement (met name incidentmanagement) en benuttingsmaatregelen (inclusief dynamisch verkeersmanagement en reis- en route informatie). “Alleen als maatregelen in onderlinge samenhang worden genomen, hebben ze uiteindelijk effect voor het hele netwerk. Een strategische agenda is daarvoor noodzakelijk.” (p. 24).

Voor projecten moeten volgens de commissie financiële middelen gekoppeld worden, een veel terugkomend punt: “Bundel de bestaande financiële middelen en creëer de mogelijkheid om regionale fondsen te voeden met bijdragen van de gebruikers” (Cie Luteijn 2003, p. 24).

9.6 Reflectie

9.6.1 Samenwerking van actoren

“De Raad (toegevoegd: van V&W) constateert dat belangen die minder maatschappelijke macht kunnen mobiliseren (vooral natuur, milieu en landschap buiten de beschermde zones) in het besluitvormingsproces onvoldoende lijken te worden beschermd. Deze belangen worden in het defensief gedrongen, doordat infrastructurele projecten vanuit een dominante functie/sector worden voorbereid. Voor zover andere belangen aan de orde zijn, worden ze in een (te) laat stadium van de besluitvorming alleen nog gecompenseerd.” (Raad van V&W 1998, p. 12) Een gebiedsaanpak door meerder Ministeries zal dit kunnen doorbreken.

Commissie Duivesteyn sluit hierbij aan door het idee te opereren een project niet alleen door V&W te laten trekken. De mening van het rapport dat V&W helemaal geen trekker kan zijn voor gebiedsontwikkeling is misschien te extreem. In gebiedsprojecten waarin infrastructuur een grote rol heeft kan V&W tevens een gebiedsontwikkelaar zijn.

Bevoegd gezag heeft volgens de Raad van V&W ook een belangrijke rol in het proces. Wanneer een bepaalde oplossing is gekozen, kan er bij het moment van goedkeuren door bevoegd gezag, een hele andere richting worden gekozen. Partijen blijven dan ontevreden

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

achter, aangezien veel werk al is verricht. Bevoegd gezag zal vaker in het project moeten controleren, of vanaf het begin een kader moeten geven waaraan ze zich committeren. Wanneer er dan binnen dit kader gewerkt is, kan bevoegd gezag in feite niets meer afkeuren.

Naast bevoegd gezag zijn er volgens de commissie Duivesteijn min of meer dezelfde coördinatieproblemen met de Tweede Kamer. Op dit moment heeft de Tweede kamer nauwelijks een rol in het planningsproces van grote infrastructuurprojecten van het MIT spelregelkader. Wanneer ze er op latere termijn over willen discussiëren, is het project al een heel eind gevorderd. Het beoordelen van een eerste oplossingsrichting zou een moment in een spelregelkader kunnen zijn waar de Tweede Kamer haar oordeel kan vellen.

Het idee van de commissie Luteijn om in een gebied een specifieke organisatie op te zetten, waarborgt de gebiedsspecifieke aanpak. Specifieke problemen in een gebied kunnen door alle direct betrokken behandeld worden. Bovendien kan op deze wijze de afstemming in het gebied eenvoudig plaatsvinden. Een nadeel van een specifieke organisatie kan echter zijn dat deze organisatie niet meer naar "buiten" kijkt. Oftewel alles wordt in de projectorganisatie georganiseerd en het contact met overige overheden verwatert. De projectorganisatie komt tussen de overheidslagen in te staan en wordt op deze wijze een eigen bestuurslaag.

Er zal volgens het WRR in de eerste fases een gezamenlijk gedragen doel geformuleerd moeten worden. Door deze actie is het onnodig ideeën door experts opgesteld door te drukken.

9.6.2 Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied

Volgens de Raad van V&W zou een nationale visie kunnen worden opgesteld die tussen de Nota's en de projecten staat. De vraag is of een visie voor Nederland niet overgaat in heel abstracte termen. Misschien is een regionale visie zoals de netwerkanalyse meer geschikt om projecten te sturen. Hierbij kan natuurlijk niet het nationale beleid over het hoofd worden gezien. De WRR sluit hierbij aan, zij vindt de relatie bij Nota's eveneens te vrijblijvend ten opzichte van concrete projecten. Er ontbreekt duidelijk een schakel tussen beleid en Nota's.

Het overzien en organiseren van verschillende projecten in een gebied (commissie Luteijn) is een aanknopingspunt voor een MIRT spelregelkader. De projecten zullen dan aan de visie van die regio getoetst moeten worden in een vroege fase van een project. De verschillende projecten worden dan meer op elkaar afgestemd programma.

9.6.3 Afstemming van procedures/regelgeving

Nut en noodzaak (Raad V&W en Duivesteijn) zal duidelijk in de eerste fase behandeld moeten worden, zodat dit vanaf het begin van het proces helder is. De planstudie zal vrij moeten blijven van deze discussies, misschien kan een check worden opgenomen in de overgang van verkenning naar planstudie. Vantevoren partijen een ontwikkelingsrichting laten vaststellen zorgt ervoor dat in opvolgende fase hierover niet meer gebogen hoeft te worden.

Het moment van verkenning naar planstudie (Raad V&W) zal belangrijker moeten worden in een MIRT spelregelkader. Dit is een zeer sterk punt, doordat die splitsing gemaakt wordt kan er na de open vrije verkenning meer toegespitst worden op een snelle planstudie. In de verkenning is het nodig om in ieder geval nut en noodzaak helder te helpen, zodat hier niet in de planstudie alsnog over gediscussieerd kan worden. Het ontwikkelingsbesluit dekt wat dat betreft beter de lading dan een (plan)studie besluit. Wanneer de Minister zich dan ook officieel committeert om binnen de gekozen richting een nog te bestuderen alternatief te ontwikkelen, wordt het belang van de verkenning daadwerkelijk vergroot. Doordat er na de

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

verkenning al meer bekend is over de gekozen richting, kan de gebiedsontwikkeling concreter worden bestudeerd worden.

De tekorten aan regelgeving en overzicht die het WRR constateert, zijn al grotendeels opgelost met het MIT spelregelkader. De procedure voor het plannen van wegen is in de huidige situatie overzichtelijk, dit is een sterk punt van het MIT spelregelkader. Er ontstond in die tijd duidelijke behoefte aan structurering. De vraag is nu of er door middel van het spelregelkader en de Tracéwet structurele regels projecten niet onnodig worden belemmerd (zie SNIP en casestudies voor antwoord). Zoals de Raad V&W (1998) zegt: "Omdat de Tracéprocedure toch uitnodigt om als Rijkswaterstaat zelf te gaan ontwikkelen vanuit het idee dat dit sneller en deskundiger gaat. Er "is dus een mechanisme nodig dat de aandacht verlegt van de te doorlopen procedure en de te realiseren producten naar de tussenliggende processen." (p. 33). Of misschien voornamelijk wel een omslag in het denken van de projectleiders maar zeker ook het bevoegd gezag als opdrachtgever. Zolang projectleiders stricte opdrachten krijgen, gericht op een bepaalde scope, tijd en budget, is het voor hen ook moeilijk "ruimer" te denken.

9.6.4 *Beheersing van budget en doorlooptijd*

De commissie Luteijn gaat nadrukkelijk in op het bundelen van financiën voor het ontwikkelen van een gebied. Hierdoor kan een gebied in zijn geheel ontwikkeld worden. De Raad van V&W sluit hierbij aan door een inhoudelijke en financiële toets voor te stellen die tevens moeten toetsen op het integraal bekijken van de beschikbare financiering. Hierdoor ontstaat er een extra moment om gebiedsontwikkeling te garanderen. Het WRR stelt dat er aan de start van een project een reële schatting van de kosten gemaakt moet worden, met daarop een speciale toetsing. Een vroege beslissing over de financiering geeft volgens de WRR het signaal af dat een project doorgaat. De binding van actoren kan hiermee toenemen. Dat financiering een van de belangrijkste aspecten is voor het garanderen van gebiedsontwikkeling, wordt langzaam duidelijk.

Volgens de Raad van V&W (1998) neemt de kans op acceptatie van een project door samenwerking toe, zelfs wanneer de eigen wensen niet helemaal zijn ingewilligd! De kans op vertraging door dwarsligging van actoren neemt hiermee af.

Volgens de commissie Duivesteijn, die vooral de rol van de Tweede Kamer analyseert, is het nodig de Tweede kamer meer in het begin betrokken te laten zijn bij een fundamentele afweging van grote projecten, een sterk punt. Hierdoor zal deze zich niet alsnog in een latere fase negatief uitspreken over een project en vertraging veroorzaken.

Problemen die kunnen ontstaan voor de budgetten en de doorlooptijd zijn onder andere:

- De WRR (1994) benadrukt dat er problemen kunnen ontstaan met betrekking tot de exacte verdeling van de kosten in een gebiedsgericht project. Deze onenigheid kan voor vertraging zorgen.
- "De Raad verwacht dat projecten van hoge kwaliteit doorgaans wel duurder zullen zijn, zeker wanneer in die projecten meerdere functies worden gebundeld." (p. 42).

Tabel 4 Rapporten

Doel	Focuspunt(en)	Rapporten
Communicatief gebiedsgericht werken	Samenwerking tussen actoren	Minder dominantie van infrastructuurplanning (Raad) Macht bevoegd gezag Meer coördinatie met Tweede kamer (Duijvestein) Gebiedsspecifiek organisatie (Lutein) Gezamenlijk doelformulering (WRR)
	Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied	Visie waaraan projecten worden getoetst (meerdere rapporten)
	Afstemming van Procedures/regelgeving	Nut en noodzaak in eerste fase Overgang verkenning planstudie belangrijker (Raad V&W)
Projectbeheersing	Beheersing van budget en doorlooptijd	Bundelen van financiering (meerdere rapporten) Toets integrale financiering (Raad V&W) Minder dwarsliggende actoren door samenwerking en tijdige besluitvorming Meer invloed van de Kamer aan het begin voorkomt vertraging Verdeling van kosten kan problematisch zijn Meer functies bundelen kan meer kostbaar worden

De verschillende commissies doen op een behoorlijk hoog abstractieniveau uitspraken over de verbeteringen die mogelijk zijn rondom infrastructuur. Sommige komen tot concrete punten. Veel van de aanbevelingen zijn echter in de praktijk niet terug te vinden. Hoe kan dit in de praktijk verankerd worden?

10 Invalshoek D: Casestudies

10.1 Verantwoording van gekozen cases

Volgens Yin (1989) kan er voor het verkrijgen van de uitkomsten van een bepaald beleid (bijvoorbeeld MIT) of instrument het beste een enquête gekozen worden. Dit geeft dan antwoord op een "wat" vraag. Echter we willen ook weten "hoe" vorm kan worden gegeven aan meer gebiedsgericht werken. Wanneer er een "hoe" vraag gesteld wordt, zijn casestudies volgens Yin een goede manier om deze te beantwoorden.

Meerdere casestudies zijn er opgenomen, voornamelijk omdat de verschillende projecten een eigen insteek kunnen hebben en afzonderlijke conclusies kunnen opleveren. Het is dan ook zaak uiteenlopende casestudies te kiezen.

Het opnemen van casestudies in dit onderzoek geeft direct ervaringen uit de praktijk weer. Er zijn personen geïnterviewd die een noemenswaardige rol in het betreffende project hebben, vanuit een regionale dienst van Rijkswaterstaat. Hierdoor komen voornamelijk de ideeën van aan Rijkswaterstaat gerelateerde personen naar voren. Het is belangrijk te beseffen dat dit wel degelijk een bepaalde "kleur" aan de conclusies geeft. Er is toch gekozen deze personen te interviewen, aangezien ambtenaren van Rijkswaterstaat het meest te doen hebben met het spelregelkader. Naast de interviews is er gebruik gemaakt van projectgerelateerde literatuur.

Er is gebruik gemaakt van open-ended nature interviews, "in which an investigator can ask key respondents for the facts of matter as well as for the respondents' opinions about events" (Yin 1989, p. 89). Naast feiten over de huidige werkwijze is de vraag ook met name op welke wijze er meer gebiedsgericht gewerkt kan worden (voor een MIRT spelregelkader). Volgens Yin zijn interviews essentieel, omdat "...most casestudies are about human affairs. These human affairs should be reported and interpreted through the eyes of specific interviewees and well-informed respondents can provide important insights into a situation." (p. 90). Natuurlijk zijn er ook gevaren zoals het verkeerd verwoorden of begrijpen van de situatie.

Het zullen geen diepte casestudies zijn, waar tot in detail de cases uitgewerkt zullen worden en alle belangen worden weergegeven. Prioriteit heeft het ontdekken van conclusies vanuit Rijkswaterstaat voor een MIRT.

Per case is een korte introductie en een overzicht van de locatie gegeven. In een volgende paragraaf komen aan de hand van het projectverloop conclusies naar voren voor het MIRT spelregelkader. Aan het eind van dit hoofdstuk vindt een reflectie van deze conclusies plaats. Naast projectgerelateerde conclusies zijn door de projectleiders tevens conclusies ingebracht die een algemene notie hebben en ook gebaseerd zijn op eerdere ervaringen met het MIT spelregelkader.

Er is voor de casestudie PMZ gekozen, aangezien dit een aparte status heeft. Het is niet in het MIT opgenomen. Juist doordat ze hier bezig zijn zonder daadwerkelijk MIT spelregels te volgen, is het interessant om dit project te bekijken. Misschien levert de "vrijheid" wel een voorspoedig proces op? De bedoeling is dat de financiering vanuit het bedrijfsleven opgezet wordt. De corridor wordt bovendien als geheel bekeken, wat uit het oogpunt van integratie interessante punten voor het MIRT spelregelkader kan opleveren.

Het W4 project is gekozen omdat het specifiek een gebiedsontwikkelingsproject rond infrastructuur is waarbij verschillende partijen sterk samenwerken en samen verantwoordelijk zijn.

De Zuidas is voor toch wel een vitrine van gebiedsontwikkeling geweest, aangezien het een van de eerste grote projecten is waar daadwerkelijk combinaties gezocht worden.

10.2 Casestudie PMZ



Figuur 12 PMZ (www.pnz-rws.nl)

10.2.1 Introductie

Project PMZ Project Mainportcorridor Zuid heeft als doel: "Het verbeteren van de bereikbaarheid en verbonden leefbaarheid in de corridor tussen de mainports Rotterdam en Antwerpen" (Projectbureau PMZ, 2007). Een grote rol wordt er toegedicht voor private partijen. De weginfrastructuur, waar dit project op focust, is de A4 zuid. De precieze projecten die het PMZ omvat zijn in de nu voorziene basisvariant:

- A4 zuid door de Hoekse Waard
- A4 Steenbergen Zoomland
- A4 Zoomland Belgische grens
- A 29 vanaf aansluiting A 15 Klaaswaal
- Klaaswaal Dinteloord
- Dinteloord om Steenbergen

Het project is niet in het MIT opgenomen. De financiering zal dan ook van (voornamelijk private) betrokken (private) partijen moeten komen. Na een verkenning en een trechterfase komt dan ook een marktverkenning, om te kijken wat de mogelijkheden zijn voor exploitatie.

10.2.2 Conclusies MIRT spelregelkader

In het project is ten eerste nagevraagd en geïventariseerd welke mogelijkheden de verschillende partijen zien voor ruimtelijke ontwikkelingen, zowel de publieke als de private partijen. Alleen de inventarisatie is al een eerste stap richting een gezamenlijke rolverdeling. Wanneer deze eerste stap genomen wordt, is in ieder geval het denken in alleen infrastructuur doorbroken. De overheden is wel gevraagd wat de relatie is met bereikbaarheid.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Vanuit andere projecten komen de geïnterviewden tot de conclusie dat gebiedsontwikkeling al in het MIT spelregelkader staat en met de huidige spelregels voldoende is uit te voeren. De procedure is geen beperking om gebiedsgericht te werken.

In de verkenning zal strategischer en meer in denkrichtingen moeten worden gedacht. Dit wordt eigenlijk al in praktijk gebracht, daarentegen staat vervolgens in de planstudie vaak weer alleen de weg centraal. Volgens geïnterviewden worden de overige ontwikkelingen in ruimtelijke ordening, die in de verkenning wel in de denkrichtingen aan bod zijn gekomen, buiten het MIT uitgewerkt volgens de huidige regelgeving. Idealiter zouden al die subprojecten bekeken moeten worden in de planstudie van het MIRT. Om niet over al deze subprojecten de controle te verliezen, is het uiteindelijk noodzakelijk de projecten afzonderlijk te bekijken. Dan wel met een overzichtsgroep erboven, die de relaties tussen de verschillende ontwikkelingen en gebieden waarborgt (programma-aanpak). De planstudiefase wordt zo meer een samenhangend programma van kleinere projecten, waar echter niet de samenhang over het hoofd wordt gezien.

Het externe proces met actoren hoeft volgens geïnterviewden niet per se een vertraging op te leveren. Hier is de stroperigheid van de besluitvorming debet aan.

10.3 Casestudie Zuidas



Figuur 13 Zuidas (<http://www.amsterdam.nl>)

10.3.1 Introductie

Het Zuidas project was oorspronkelijk een nieuw sleutelproject van het stationsgebied aan het HSL netwerk. Door de grote uitbreidingen moet tevens de weginfrastructuur in de Zuidas aangepast worden. Het project streeft moderne bedrijf- en woonlocaties voor Amsterdam na met voorzieningen, kwalitatief openbaar en een internationale uitstraling.

10.3.2 Conclusies MIRT spelregelkader

Een eerste punt dat in het verloop van het proces naar voren is gekomen betreft de uiteenlopende doelstellingen van verschillende partijen. Een private onderneming heeft het doel om de business case rond te krijgen. VROM vindt het voornamelijk interessant om het gehele gebied erbij te betrekken, dit past binnen doelstellingen met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Het Ministerie van Financiën ziet het vooral als pilotproject om publieke private samenwerking tot stand te laten komen. Over de doelstelling moet idealiter aan het begin overeenstemming bestaan in de verkenningfase. Het vroegtijdig samen verantwoordelijk voelen voor het project.

Het MIT programma met de MIT spelregels wordt over het algemeen ook teveel gezien als een product van nationale kracht, waardoor andere partijen zich ondergeschikt voelen. Dit soort gevoelens werken belemmerend voor een samenwerking. Om die samenwerking tot stand te brengen, is het noodzakelijk direct een gezamenlijk gevoel en doelstelling te creëren. Dit vergt een aanpak waarin naast gezamenlijke doelstellingen ook tegenstellingen zichtbaar en bespreekbaar gemaakt worden. Het is niet verstandig direct met de inhoudelijke planvereisten aan de slag gaan.

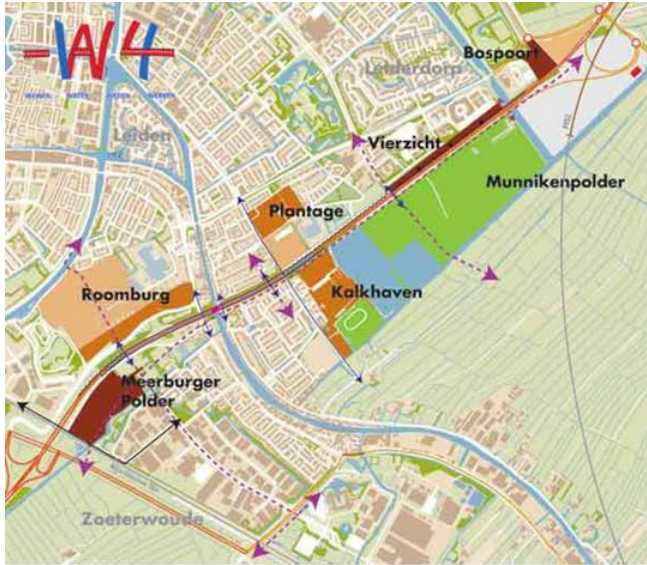
De MIT spelregels en Tracéprocedure zijn een “must” om te doorlopen en worden op deze manier meer doel op zich. Het wordt belangrijk om een tussenrapport af te leveren, terwijl de kwaliteit van het proces vooraan zal moeten staan. De functies van een spelregelkader zoals vernomen in hoofdstuk 7 verdwijnen hierdoor. Er moet voorkomen worden dat een spelregelkader een noodzakelijk kwaad is.

In een project als de Zuidas, waar gebieden en infrastructuur beiden worden ontwikkeld, is het volgens de wet verplicht een m.e.r. uit te voeren voor de bebouwing en de infrastructuur. De verschillende afhankelijke m.e.r.'s die uitgevoerd zijn kosten veel tijd. Een gehele m.e.r. zou hiervoor een oplossing kunnen bieden.

Een ander expliciet probleem wat naar voren komt in gebiedsontwikkeling is dat voor bijvoorbeeld geluidberekeningen problemen ontstaan wanneer nog niet precies bekend is hoe de bebouwing eruit gaat zien. De timing van plannen van infrastructuur en omliggende of tegenwoordig ook bovenliggende bebouwing is cruciaal.

Concluderend is het, volgens geïnterviewde, misschien raadzaam een MIRT spelregelkader meer faciliterend en kaderscheppend te laten zijn. Dit in plaats van het geven van strakke voorschriften. Een MIRT spelregelkader met Tracéprocedure kan misschien meer ruimte geven voor regionaal specifieke aanpak van gebiedsontwikkeling zonder veel detail stappen vast te leggen.

10.4 Casestudie W4



Figuur 14 W4 (<http://www.rijkswege4.nl>)

10.4.1 Introductie

De aanleg van Rijksweg A4 is een van de langst lopende projecten in Nederland. In het geval van W4 gaat het over een deel van de Rijksweg A4 tussen Leiden en Burgerveen. Aanvankelijk is er een traditionele opzet geweest, waar Rijkswaterstaat de voornaamste partij was in het project. Een gedeelte van het Tracébesluit bij Leiderdorp is ingetrokken en 3 gemeentes, de provincie, VROM en Rijkswaterstaat hebben toegezegd samen te werken aan een integrale ontwikkeling van het gebied. Wonen, water, wegen en werken zijn de pijlers van het zogenoemde W4 project. Tussen Den Haag en Leiden en Burgerveen en Schiphol is de A4 al verbreed, het W4 gebied hier tussenin zorgt nog voor het zandlopermodel (plotselinge versmalling) in de verkeersstromen.

“Basisgedachte, zoals in de quick-scan neergelegd, was dat de betrokken partijen de kosten en opbrengsten c.q. beschikbare middelen met elkaar in evenwicht dienden te brengen waardoor de financiering van de meerkosten mogelijk zou worden” (Stuurgroep W4 2001, p. 4). Een speciale stuurgroep is opgericht om het proces te managen. De kern van de oplossing is het verdiept aanleggen van de A4 over een grote afstand, en op deze wijze de beperkingen van de weg te verminderen en veel dwarsverbindingen over de weg te ontwikkelen. Door de verdiepte aanleg zijn er meer ontwikkelingsmogelijkheden voor ruimtelijke ordening in de nabijheid van de snelweg. De opbrengsten van deze ontwikkelingen kunnen de meerkosten van de verdiepte snelweg cofinancieren.

In een masterplan staan de verschillende projecten in relatie tot elkaar genoemd. De provincie is de coördinerende partij van het gehele plan, de verschillende gemeentes en Rijkswaterstaat ontwikkelen elk een bepaald project volgens het masterplan.

10.4.2 Conclusies MIRT spelregelkader

Als eerste is een belangrijke constatering dat er allerlei politieke lijntjes gaan lopen “langs” het spelregelkader. Het spelregelkader geeft een bruikbare structuur aan, maar in de praktijk is het politieke spel het belangrijkste. Wanneer bepaalde personen in de nationale politiek een bepaalde aanpak voor ogen hebben, is er een grotere kans van slagen. Wanneer bovendien een Minister sterk verbonden is met een project, kan er een gigantische versnelling optreden.. Als het spelregelkader nog opener wordt bestaat de kans dat het een nog politieker proces wordt dat moeilijk te beheersen is, aldus de geïnterviewde.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

De gedachte heerst dat, wanneer een project in de verkenning belandt, de definitieve ontwikkeling al zeker is gesteld. De verkenning zal meer beoordelend moeten zijn over nut en noodzaak, en sommige projecten daadwerkelijk moeten beëindigen.

V&W in Den Haag stelt strikte lijnen opstelt aan de regionale dienst, echter een regionale dienst is niet zo strikt richting regionale overheden. Een spelregelkader moet dan ook weer niet teveel een beperking voor de regionale Rijkswaterstaat organisatie zijn.

Geld speelt een belangrijke rol in het proces. De bovengenoemde oplossing is een goed voorbeeld van gebiedsontwikkeling (over het betalen van de verdiepte ligging door omliggende toegenomen bebouwingmogelijkheden). De gebiedsontwikkeling is pas tot stand gekomen nadat regionale partijen bij wilden dragen aan de betere gebiedsoplossing. In Hans Broekman (2004) wordt als les uit W4 genoemd: "W4 leert dat ontwikkelingsplanologie werkt wanneer er bij betrokken partijen een eenduidig doel is: in dit geval een verantwoorde inpassing van de Rijksweg A4 zonder verdere aantasting van het leefklimaat. Een vergelijking met andere projecten maakt duidelijk dat de verschillende overheidslagen pas geneigd zijn om samen te werken wanneer er sprake is van een groot (maatschappelijk) probleem. De gekozen eindoplossing –het doel- moet een voor alle partijen aantrekkelijk resultaat hebben. Alleen op deze wijze kunnen discussie voor geld en ruimte in samenhang worden gevoerd en gewogen om tot een gezamenlijk eindoplossing te komen." (p. 14).

Een ander belangrijk punt is het gezamenlijk tekenen van een convenant. Hierdoor voelen mensen meer committent bij het project, net zoals bij de ROM-gebieden.

Door het gezamenlijk proces kan de verkenning iets langer gaan duren. Deze verloren tijd kan worden terugverdiend in de planstudie. Er ontstaat bijvoorbeeld minder obstructie van actoren die het niet eens zijn met het voorstel.

Kortom, gebiedsontwikkeling en het MIT spelregelkader kunnen in de huidige situatie al prima samengaan.

10.5 Reflectie

10.5.1 Samenwerken tussen actoren

Het in een vroege fase gezamenlijk doelen stellen en dit eventueel vastleggen in een convenant wordt meerdere malen vermeld. Aan het begin een betekenisvolle overeenkomst tekenen kan helpen de partijen dicht naar elkaar te brengen.

Een reden waarom het in de praktijk lang niet altijd mogelijk is een succesvolle gebiedsontwikkeling te laten plaatsvinden. Niet alle aspecten van gebiedsontwikkeling zijn te controleren en op te starten. Wilsvorming is een belangrijk en lang niet altijd te beïnvloeden factor. Wanneer wilsvorming sterk aanwezig is, is een grote barrière doorbroken.

Het politieke spel is belangrijk in een proces met actoren maar wel onvoorspelbaar. De politiek zal een structurele rol moeten hebben, zodat vriendjespolitiek en toneelspel in latere fases van een project minder stagnerend aanwezig zijn. Meer vrijheid in de procedures kan het politieke spel juist aanwakkeren en is daarom misschien niet gewenst.

Een speciaal op te stellen projectgroep kan het overzicht over een project bewaren en zo de afstemming tussen actoren en inhoudelijk aspecten waarborgen. Hierin zouden dan ook regionale actoren en bezitters zitting kunnen hebben. Het contact kan zo heel direct plaatsvinden en actoren kunnen elkaar leren kennen. Op deze wijze kan er meer inzicht in elkaars standpunten worden verkregen en door de gezamenlijke projectgroep kan ook een gezamenlijk verantwoordelijkheid ontstaan om die standpunten tot elkaar te brengen.

10.5.2 Samenhang ruimtelijke functies in een gebied

De praktijk leert dat in een aantal gevallen de verkenning al meer gebiedsgericht is (nog niet optimaal) en vervolgens in de planstudie alleen een weg wordt ontworpen zonder afstemming met de omgeving. Links tussen de verschillende ontwikkelingen zullen in elke fase van het planningsproces aanwezig moeten zijn, anders gaat de meerwaarde en gedane energie verloren. Wel zal naarmate het einde van een project vordert, de samenhang minder worden. Het is niet mogelijk van het begin tot aan het einde alles compleet in samenhang te bekijken.

Het in het begin van het proces aan partijen vragen welke ontwikkelingskansen ze in een gebied zien, bevordert het inhoudelijk denken over een gebied zonder dat er direct allerlei officiële stappen gezet worden.

Dwarsverbindingen bij infrastructuur aangeven kan de link zijn tussen infrastructuur en het omliggende gebied. Deze dwarsverbindingen kunnen de andere ontwikkelingen structureren. Maar de ontwikkelingen kunnen tevens aangeven waar dwarsverbindingen gewenst zijn. Dit is een typische schakel tussen infrastructuur en omliggend gebied. Door over deze relaties te denken wordt er inhoudelijk sterk in samenhang gedacht. Infrastructuur wordt zo deel van de omgeving in plaats van een barrière.

10.5.3 Afstemming van procedures/regelgeving

Uit de casestudies komt naar voren dat de verkenning de fase is waar de meeste mogelijkheden liggen voor een meer integrale benadering. Dit wordt tevens bevestigd door verschillende schrijvers: "Lessons from past experiences with infrastructure planning suggest that the need for integration can be most effectively dealt with in the transition stage where policy is converted into a project" (Arts & Lamoen 2005, p. 6).

Uit de verkenning zal vooral een gezamenlijke oplossingsrichting moeten voortkomen die in de planstudie verder kan worden uitgewerkt. Het zal niet alleen een abstracte visie moeten zijn, maar de oplossingsrichting zal concreter aan moeten geven waar ongeveer een bepaalde ontwikkeling zal plaatsvinden. De locatie zal, hoewel zeer ruim gedefinieerd, al bekend moeten zijn. In de planstudie kunnen daarbinnen alternatieven worden vormgegeven.

De heldere structuur van het MIT spelregelkader wordt over het algemeen als handzaam verondersteld en niet beperkend voor gebiedsontwikkeling, echter in sommige gevallen is meer openheid gewenst. Dat wil zeggen dat er niet per stap direct afspraken worden vastgelegd, maar dat er "ruimte" is voor de onderhandelingen voor een gebiedsspecifieke opgave. Van de Zuidas is te leren dat het doorlopen van het spelregelkader niet een doel op zich moet worden.

10.5.4 Beheersing van budget en doorlooptijd

De verdeling van de kosten blijft een van de belangrijkste schakels in de projecten. Door verschillende partijen zal in een aantal gevallen een bijdrage geleverd moeten worden om op elkaar afgestemde gebiedsontwikkeling te bereiken. Overigens zal het lang niet in alle gevallen nodig zijn extra kosten te maken. "Door in een vroeg stadium ruimte aan andere overheden te bieden om werkelijk mee te praten over de concrete inrichting van een project, is er een grotere kans om overeenstemming over een oplossing te bereiken, zelfs (of juist) wanneer de financiële ruimte gering is. Een breder (ook financieel) gedragen oplossing door koppeling van belangen en bijbehorende financiële middelen wordt op deze wijze waarschijnlijker." (IBO 1997, p. V)

De doorlooptijd hoeft niet direct langer te zijn wanneer een uitgebreid extern proces met actoren gaat plaatsvinden. Er is hier voldoende mogelijkheid voor in het spelregelkader. De besluitvorming is sterker van invloed op de doorlooptijd, aangezien die vaak niet de termijnen

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

volgt. De verkenningfase kost misschien door de uitgebreide overleggen meer tijd. Het idee heerst dat de planstudie en realisatie deze tijd kunnen terugpakken. Misschien is tijd terugpakken wel erg optimistisch en is er met name een grotere kans dat er geen onnodige tijd wordt verloren en de termijnen met een grotere zekerheid zullen worden gehaald.

Tabel 5 Casestudies

Doel	Focuspunt(en)	Rapporten
Communicatief gebiedsgericht werken	Samenwerking tussen actoren	Gezamenlijke doelen (in verkenning), eventueel een convenant Wilsvorming in de verkenning Politiek invloed is van groot belang Eventueel een speciale projectgroep
	Samenhang van functies in een gebied	Planstudie afstemming uit verkenning behouden Ontwikkelingskansen van het gebied nadrukkelijk bekijken Denkrichting in de verkenning Dwarsverbindingen van infrastructuur kunnen samenhang aangeven
	Afstemming van Procedures/regelgeving	Verkenning de plaats voor gebiedsgericht werken Structuur handzaam, iets meer openheid soms gewenst Spelregels moeten niet doel op zich worden
Projectbeheersing	Beheersing van budget en doorlooptijd	Financiën cruciaal voor slagen van gebiedsgericht werken, meerdere partijen moeten meebetalen Extern proces niet noodzakelijk langere doorlooptijd tot gevolg

11 Conclusie

Nu de verschillende invalshoeken besproken zijn, kan een conclusie gegeven worden die ingaat op de gevonden punten uit het onderzoek. De gevonden punten uit de invalshoeken zullen in deze conclusie terugkomen. Hiervoor zullen de deelvragen als leidraad worden gebruikt. Deze conclusie zal de basis zijn voor de aandachtspunten voor het MIRT spelregelkader in het volgende hoofdstuk.

Daadwerkelijk één Ministerie voor ruimtelijke ordening en mobiliteit is niet realistisch in een kort tijdsbestek. Uit het oogpunt van integratie zou dit een structurele oplossing kunnen zijn. Een Ministerie die één geheel budget voor ontwikkeling heeft, waardoor ruimtelijke ordening en mobiliteit gecombineerd kunnen worden. Voor deze conclusie is beschouwd dat de huidige departementale opsplitsingen gehandhaafd blijven. In de toekomst is de samenvoeging misschien wel een mogelijkheid.

Op welke wijze is het huidige MIT/MIRT programma en MIT spelregelkader georganiseerd en aan welk vigerend beleid worden de MIT/MIRT projecten getoetst?

Het MIT programma was een weinig samenhangend programma van afzonderlijke projecten. Het was de ordening en planning van de financiële uitgaven van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor wegenprojecten. Het beheersen van een onsamenhangend programma wordt ook wel multi-project management genoemd. De term programma is in de huidige situatie hierin nogal verwarrend, aangezien er tussen projecten in een programma vaak wel samenhang zit. Wel hebben alle projecten tot doel de mobiliteit te verbeteren en het beleid van de Nota Mobiliteit vorm te geven. Op dit abstractieniveau is de term programma wel te rechtvaardigen. Met het samenvoegen van ruimtelijke projecten in het MIRT programma is er wel meer samenhang beoogd, echter het alleen samenvoegen van projecten in een boek is nog niet de garantie voor een planningspraktijk gericht op samenhang tussen projecten.

Het spelregelkader is er op gericht om zo efficiënt mogelijk een project te kunnen voltooien. Projectbeheersing is het belangrijkste element. Alleen V&W is direct betrokken bij het MIT programma en spelregelkader, al moet de Minister van VROM officieel ook een handtekening zetten onder het Tracébesluit. Alleen de Tracé/m.e.r. procedure in de planstudie is wettelijk verankerd. De verkenning is aan minder regels gebonden.

Met het ontstaan van MIT verkenning nieuwe stijl is er al een belangrijke stap gezet in het betrekken van verschillende actoren in het proces. Volgens MVNS moeten actoren zelf ook meedenken, helpen het probleem te definiëren en oplossingen bedenken. MVNS past al meer binnen het beleid van de Nota Mobiliteit en Nota Ruimte, al is MVNS nog nauwelijks toegepast. Maar het heeft ook tijd nodig voordat deze ideeën in de hele organisatie doorgevoerd zijn, bovendien zijn er in de afgelopen periode nog niet veel verkenningen geweest.

Het beleid van de Nota Mobiliteit en Nota Ruimte geeft op een behoorlijk hoog abstractieniveau aan welke richting er gekozen moet worden voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland als geheel. De kloof tussen het abstracte beleid en de concrete projecten is dan ook opvallend.

De Nota's geven aanwijzingen die passen bij toekomstige MIRT projecten. Een gebiedsgerichte aanpak staat namelijk in beide Nota's centraal. MIT projecten sloten dan ook niet helemaal aan bij de Nota's (MVNS al wel). De Nota's Ruimte en Mobiliteit sluiten bovendien sterk op elkaar aan, zodat de kloof tussen het mobiliteitsbeleid en het overige ruimtelijke beleid al is verkleind. Het beleid kan als voorbeeld dienen voor een MIRT.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

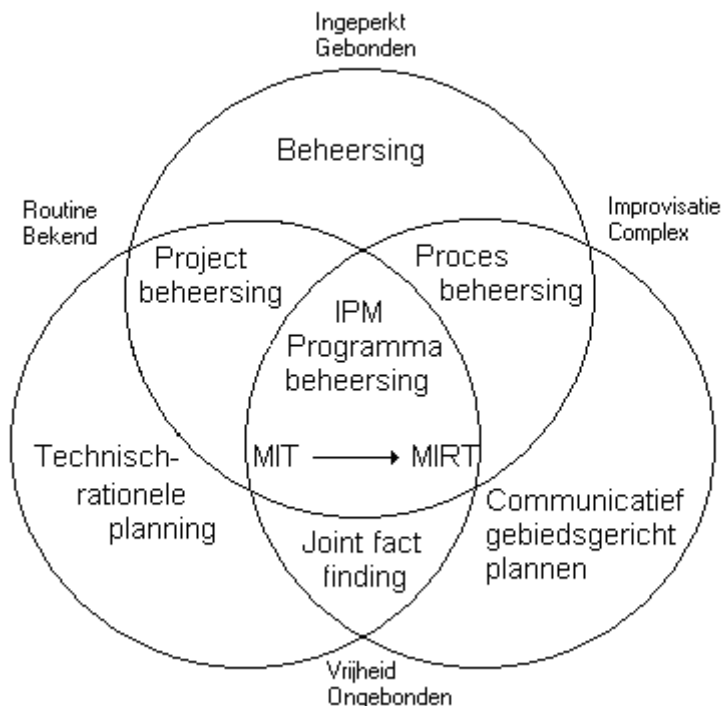
In de Nota's zijn tevens andere interessante ontwikkelingen vermeld, namelijk de programma-aanpak en het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf. Hier gaat de nationale overheid als één partij functioneren. Bij de programma-aanpak wordt voor een regio bijvoorbeeld VROM aangewezen als aanspreekpunt. Dit maakt het voor regionale overheden eenvoudiger te overleggen en afspraken te maken met de nationale overheid. Het is niet zo dat ze een afspraak maken met het ene Ministerie, terwijl een ander Ministerie nog een compleet ander richting kan kiezen.

Door welke ontwikkelingen is de verschuiving van een MIT naar een MIRT gevoed?

Uit onvrede met de situatie, waarin afzonderlijke infrastructuurprojecten voornamelijk top-down en op een technische wijze door experts worden ontwikkeld, zijn ideeën ontstaan om meer met de omgeving samen te werken. Deze omgeving is veel mondiger geworden en eist in feite ook niet minder dan een gedegen samenwerking, anders zullen ze van elke vorm van obstructie gebruik gaan maken. De expert kan al die afwegingen niet alleen maken. Bij de VINEX locaties is er bijvoorbeeld te weinig rekening gehouden met de effecten van bebouwing op infrastructuur en visa versa. De regering heeft de wrijvingen opgepikt en de mogelijkheden gezien om infrastructuur meer in samenhang met andere ruimtelijke projecten te organiseren.

De ideeën zijn echter niet nieuw en aanbevelingen in deze richting zijn al door verschillende rapporten en commissies gedaan. Toch is de werkwijze in de basis nog hetzelfde gebleven. Er heerst toch een bepaalde cultuur dat projecten snel en efficiënt tot stand kunnen komen als het door de overheid zelf wordt uitgevoerd. Er zal een duidelijke stimulans in het spelregelkader moeten zitten om hiervan af te stappen. Dat er onderhand toch wel een lichte verandering in cultuur gaande is blijkt bijvoorbeeld uit Integraal Projectmanagement wat onder de volgende deelvraag aan de orde zal komen.

Op welke wijze kan er volgens de planningliteratuur invulling worden gegeven aan het combineren van ruimte en infrastructuur?



Figuur 15 Relatie van besproken ontwikkelingen

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

In dit onderzoek is eerst projectbeheersing toegelicht, aangezien hier de huidige situatie met name op gebaseerd is. Er hebben de laatste jaren wel ontwikkelingen plaatsgevonden die meer rekening houden met het omliggende gebied. Een voorbeeld hiervan is integraal projectmanagement. Hierin heeft de omgeving ook een belangrijke rol, echter is het nog wel voornamelijk gericht op het beheersen van de omgeving en niet op het samenwerken.

Het meer in overleg treden met de omgeving wordt vanuit de beheersingsliteratuur ook wel procesbeheersing genoemd. In de sociale planningsliteratuur past de verschuiving van projectbeheersing naar procesbeheersing onder de verandering van technisch rationele planning naar communicatief gebiedsgericht plannen (zie figuur 15).

In dit onderzoek is de verschuiving van technisch-rationele planning naar communicatief gebiedsgericht planning uitgelegd aan de hand van de indeling actor/proces, inhoud en procedures. De algemene sociale planningsliteratuur is sterk gebaseerd op actor/proces beschrijvingen terwijl het omgaan met voornamelijk procedures nauwelijks aan bod komt.

De verschuiving van een MIT naar een MIRT is tegen de achtergrond van deze verschuiving in de figuur te plaatsen. Meer met de ruimte/omgeving rekening houden en samenwerken betekent dat er meer volgens de communicatieve gebiedsgerichte theorieën en procesbeheersing gewerkt zal gaan worden. Er zal meer in een gezamenlijke proces gedacht moeten worden over de oplossingen, alleen dan zal er minder weerstand tegen ontwikkelingsvoorstellen zijn. Actoren hebben immers zelf mee kunnen denken. MIRT blijft in de figuur ook nog binnen de cirkel van technische rationele planning en projectbeheersing. Een project zal toch aan bepaalde beheersing onderhevig moeten zijn. Een bepaalde procedure, tijdsduur en budget zijn er immers bijna altijd aan projecten verbonden.

Bovendien zijn er ook relatief eenvoudige projecten die op een conventionele manier aangepakt kunnen worden. Het is niet in alle gevallen noodzakelijk om aan gebiedsgericht werken en procesmanagement te doen. Het is wel nodig te kijken naar wat de gebiedsspecifieke mogelijkheden zijn. Er zijn ook situaties waar het niet nodig is gebiedsgericht te werken. Vaak is het wel nodig gebiedsgericht te werken bij complexe projecten waar verschillende omwonenden en gebiedsfuncties te vinden zijn. Dit is vaak het geval bij infrastructuurplanning.

Zoals al eerder vermeld, zullen volgens de theorie meerdere actoren in het proces betrokken moeten worden die tevens mee kunnen denken over de oplossing. Gezamenlijk kan er naar een oplossing worden gekeken. De expert is niet de alwetende persoon die de meningen van alle actoren kan voorspellen.

De inhoudelijke afstemming tussen verschillende functies kan de duurzaamheid en het gebruik van het gebied bevorderen. Op welke wijze functies in een gebied het best op elkaar kunnen aansluiten is ook iets wat gezamenlijk bepaald kan worden. Wat willen de gebruikers met het gebied? Wanneer een stil recreatiegebied gewenst is, die optimaal te bereiken is, zal de geluidsoverlast ingeperkt moeten worden. Een tunnel zal bereikbaarheid en een stiltegebied kunnen combineren, maar dan moet de regio wel bereid zijn deze duurdere kosten op zich te nemen. Wanneer deze oplossing is gerealiseerd, is het niet nodig om later alsnog geluidschermen te plaatsen als het recreatiegebied door toenemend verkeer en geluidsoverlast nauwelijks te gebruiken is. Kortom, dit is een duurzame oplossing. Het is van belang dat hier van te voren over nagedacht is. Wat zijn sterke punten van deze regio, waar zijn we bereid extra geld in samenhangende duurzame oplossingen te steken? Een visie voor een bepaalde regio kan hier het instrument voor zijn.

Procedures worden over het algemeen niet gezien als de meest optimale manier om een interactief proces te ontwikkelen. Echter voor infrastructuur wordt er nog wel degelijk

vastgehouden aan procedures. Dit is ook wel noodzakelijk, aangezien de structuur en de te nemen stappen voor al de betrokken actoren navolgbaar moeten zijn. Communicatief theorieën focussen meer op het proces, in die zin zal een procedure niet te beperkend moeten zijn om het proces mogelijk te maken.

Op welke wijze worden nationale investeringen in de ruimte georganiseerd bij natte projecten volgens het SNIP spelregelkader en voor ruimtelijke ordening volgens VROM instrumenten?

Bij het SNIP ontstaat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid en kunnen alle partijen kansen benutten doordat directe aansluiting bij wetgeving van de ruimtelijke ordening plaatsvindt en functies eenvoudiger op elkaar aansluiten. In de r.o. wetgeving hebben regionale overheden namelijk dikwijls ook een stem.

Voor natte projecten wordt er al vaker een gebiedsverkenning gedaan, waarna verschillende planstudies ontstaan. Die verschillende planstudies leveren dan als geheel een bijdrage aan het gebied, volgens de in de verkenning gevonden problemen en kansen.

Bij SNIP komt naar voren dat, wanneer meerdere partijen betrokken zijn en de omgeving meer betrokken is, het proces wel ingewikkelder kan worden. Dit kan een barricade zijn om de omgeving meer te betrekken. Het geloof in een betere oplossing zal aanwezig moeten zijn.

De ROM aanpak laat een vroeg voorbeeld zien van gebiedsgericht werken waarbij het proces voor doorbraken heeft gezorgd. De complexe projecten vragen op een besluitvorming speciaal toegespitst op het specifieke probleem (en kansen) van een gebied. De projecten hebben dan ook "ruimte" nodig om specifieke gebiedsoplossingen te bedenken, zodat de doorbraken tot stand kunnen komen.

De nationale investeringen van het Nota Ruimte budget van VROM vormen een zelfde soort procedure en kunnen eenvoudig aansluiten bij infrastructuurprojecten. Zo kan er voor een geheel gebied uit verschillende "potjes" toch een sluitend gebiedsbudget ontstaan vanuit verschillende Ministeries.

De nieuwe Wro Rijkscoördinatie regeling met projectbesluit levert de belangrijkste mogelijkheden voor een samenhang tussen infrastructuur en de ruimte, aangezien deze procedure en de Tracéprocedure bij elkaar aansluiten en er min of meer dezelfde rechten aan kleven. Bij gelijk starten en parallel lopen van de procedures bestaat er een complete mogelijkheid om een gebied als geheel te ontwikkelen.

Wat zijn sterke en zwakke punten, mogelijkheden en beperkingen van het MIT spelregelkader volgens evaluatierapporten nationale infrastructuur en volgens betrokkenen bij verschillende casestudies?

Om te beginnen is het goed te vermelden dat een aantal factoren niet tot nauwelijks in de hand zijn te houden. Wanneer er een bepaald wilsvorming voor een ontwikkeling ontstaat, komt gebiedsgericht werken soms al ineens van de grond. In projecten waar dit niet het geval is, zal er echter wel gestreefd moeten worden naar gebiedsgericht werken. Door bijvoorbeeld een convenant te sluiten kan de betrokkenheid van de actoren sterker worden. Maar er zullen ook actoren zijn die toch wel naar de rechter stappen. Het heeft geen zin hier te veel energie in te steken.

Tussen de Nota's en de projecten is er nog ruimte voor een meer gedetailleerde analyse over de problemen en kansen in de regio's. Deze visie kan het werk in de verkenning vergemakkelijken als hierin al nut en noodzaak deels aan de orde is geweest. De

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

netwerkanalyses geven hiervoor een goed voorbeeld, echter deze zijn met name gefocust op infrastructuur. Een meer gebiedsgerichte analyse kan de samenhang versterken. Een andere mogelijkheid is dat de Nota's een stap concreter worden en dat de verkenning een ruim gebied analyseert, zo wordt de kloof tussen de Nota's en de verkenning tevens kleiner.

De strakke structuur van een MIT spelregelkader hoeft geen belemmering te zijn voor een gebiedsontwikkeling. Het is al gewoon mogelijk een interactief proces te starten met de huidige MIT spelregels volgens sommigen. Anderen hebben liever iets meer ruimte en openheid. Een toename aan spelregels zal in iedere geval niet nodig zijn. De spelregels suggereren wel een traditionele aanpak, hierdoor wordt gebiedsgericht werken minder vaak uitgevoerd dan mogelijk. Ook wordt de voltooiing van de tussenrapporten in het spelregel soms een doel op zich. De vraag is dan hoe kun je gebiedsgericht werken toch bewerkstelligen? Waarschijnlijk zal er in het spelregelkader meer stimulans moeten zitten om gebiedsgericht te werken. Ook zullen projectleiders niet van te voren te sterk ingeperkt moeten worden op scope, tijd, en budget. Al hoeft gebiedsgericht werken niet noodzakelijkerwijs een langduriger proces te zijn.

De verkenning is de plaats om meer gebiedsgericht te werken (vrijheid om te overleggen, ideeën te genereren, minder gedwongen, nut en noodzaak in het begin helder krijgen). De samenhang mag echter niet in de planstudie verloren gaan, wel zal op een gegeven moment een gebied in stukken behandeld moeten worden, als in de verkenning de samenhang is aangegeven. Hier (in de verkenning) zal ook nadrukkelijk nut en noodzaak duidelijk moeten worden, zodat niet in latere fases dit weer aan de orde kan komen. De verkenning kan door de samenwerking iets langduriger zijn, echter in latere fases zijn er minder problemen te verwachten. Wilson (2001) verwoordt het juist: "While perhaps requiring more time in its initial stages, it can move more quickly than conventional planning if it avoids decades-long, litigious controversies." (p. 25).

Een specifieke projectorganisatie voor een gebied zou het platform kunnen zijn om die samenwerking na te streven. Hier hebben dan ook regionale partijen zitting in, zodat er zeer direct afstemming en overleg tussen regionale en nationale partijen kan plaatsvinden. Men leert elkaar kennen en krijgt zo meer sympathie voor elkaar. Een nadeel van een projectorganisatie kan zijn dat het een bestuurslaag op zich wordt die de interactie met de andere partijen verliest. Oftewel men blijft puur en alleen overleggen binnen deze projectorganisatie.

Het budget is een belangrijke schakel om gebiedsgericht werken te laten slagen. Het overleggen over de kosten en verantwoordelijkheden in een gebiedsontwikkeling kan helpen om integraal te denken over de samenhang van de functies, maar de verdeling kan ook voor strijd zorgen.

Het is belangrijk de beslismomenten voorspoedig te laten verlopen, hierdoor blijven de actoren ook betrokken bij het proces. Wanneer een beslissing lang op zich laten wachten zal dit minder het geval zijn. Bevoegd gezag en de een Minister hebben hierin een zeer grote rol. Wanneer een oplossing met actoren in het gebied is besproken, kan bevoegd gezag alsnog anders beslissen. Dit is ook niet bevorderlijk voor de betrokkenheid van actoren. Er gaat in dit kabinet een nieuwe commissie kijken naar de mogelijkheden van versnelling van procedures en besluitvorming, namelijk de commissie Elverding. Er bestaat nog steeds het gevoel dat projecten te veel uitlopen en uitgesteld worden. Het is de vraag of uitgebreide gebiedsoplossingen met uitgebreide processen met actoren direct samengaan met versnelling van de projectduur. Gebiedsoplossingen hebben vooral de potentie om de kwaliteit van het gebied te vergroten. Een versnelling kan een achteruitgang van de kwaliteit betekenen.

Overige conclusies

Misschien moeten we realiseren dat alles in samenhang bekijken ook maar tot op zeker hoogte mogelijk is, wegen en ruimtelijke ontwikkelingen zijn daadwerkelijk verschillende dingen. Een snelweg is geen woonerf wat gebruikt kan worden als speelveld en als weg. Naast de weg en onder en boven de weg kunnen er functies gebouwd worden, het blijven echter gescheiden functies. De relaties liggen meer in mogelijkheden als bij de W4. Een weg wordt verdiept aangelegd, waardoor er dichterbij bebouwing mogelijk is, de grondopbrengsten kunnen gebruikt worden voor het aanleggen van de weg. Met een tunnel zou hetzelfde beoogd kunnen worden. Doordat het duurder wordt, zal een van de partijen meer geld moeten bijleggen.

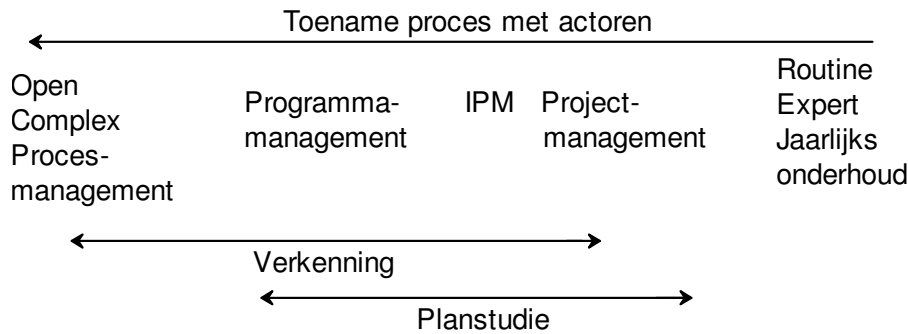
Voorgaande conclusies zijn met name gericht op wat er mogelijk is bij de nationale overheid. Er is echter ook een actieve rol van regionale overheden gewenst. In de huidige situaties willen regio's zelf ook vaak puur een snelle besluitvorming op een conventionele manier. Regio's zijn met name tevreden wanneer een project in de verkenning is geraakt. Dan hebben ze het vertrouwen dat het project budget toegewezen krijgt. Deze stap is vaak prioriteit, terwijl het proces nog moet beginnen.

Tabel 6 Relatie tussen focuspunten

	Samenwerking van actoren	Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied	Afstemming van procedures	Beheersing van budget en doorlooptijd
Samenwerking van actoren				
Samenhang van ruimtelijke functies in een gebied				
Afstemming van procedures				
Beheersing van budget en doorlooptijd				

Een aspect is duidelijk naar voren gekomen in dit onderzoek. De verschillende focuspunten zijn sterk aan elkaar gerelateerd en vertonen overlap. Dit is uitgebeeld in tabel 6. Wanneer actoren samenwerken in een gebied, kunnen ze ook gezamenlijk aangeven welke samenhang van functies na te streven is in een gebied. Wanneer samenhang van functies is nagestreefd, is het nuttig als de procedures voor de ontwikkeling van de verschillende functies op elkaar aansluiten of hetzelfde zijn, zodat subonderdelen gezamenlijk, tegelijkertijd en parallel ontwikkeld kunnen worden. Als actoren het niet eens zijn met de samenwerking of met inhoudelijke aspecten, kunnen ze via procedurele mogelijkheden het project gaan dwarsbomen. Het organiseren van meer overleg, meer functies en meer procedures kan betekenen dat er meer budget nodig is en de doorlooptijd langer is. Ook kunnen er juist besparingen optreden door zorgvuldige afstemming. Een MIRT project zal dus idealiter tot een goede mix van deze focuspunten moeten komen. Budget en doorlooptijd zullen niet van te voren centraal moeten staan, zodat projectleiders en betrokkenen zich niet direct ingeperkt voelen. Echter op een gegeven moment zullen deze beheersaspecten terug moeten komen, aangezien er toch maar een bepaald budget en doorlooptijd voor een gebiedsproject beschikbaar is. De afstemming van procedures zal sterk naar voren moeten komen, zodat

het ook echt volgens de regelgeving en procedures mogelijk is om een gebied als geheel te ontwikkelen en parallel subonderdelen van een gebied uit te voeren. Het belangrijkste element zal toch zijn, net zoals bij MIT verkenning nieuwe stijl, de nadruk op de samenwerking tussen actoren. Uit overleg kan een oplossing ontstaan die voor bijna alle gerelateerde partijen voldoening geeft. In dit proces kan er dan ook gekozen worden voor de inhoud van een gebied en de samenhang tussen de ruimtelijke functies. Hoeveel zijn we bereid te betalen voor een duurdere oplossing die wel een duurzamer en meer samenhangend gebied oplevert?



Figuur 16 Verschuiving verkenning en planstudie

De focus van dit onderzoek was met name op de verkenning en planstudiefase. De verkenning is wel dé plek waar veranderingen moeten plaatsvinden. Het zal veel meer een proces moeten worden, waarin in overleg met actoren verschillende keuzes gemaakt kunnen worden. MIT verkenning nieuwe stijl was zijn tijd ver vooruit.

De verschillende functies/projecten uit de oplossingsrichting van de verkenning zullen parallel een planstudie doorlopen. Het is van belang dat de afspraken over afstemming uit de verkenning in de planstudie aanwezig blijven, een programma afstemming van parallelle projecten (zie figuur 16). De belangrijke wettelijke bescherming van de Tracéprocedure blijft op deze manier bestaan voor infrastructuuronderdelen van het geplande gebied, aangezien dit onderdeel apart deze procedure kan blijven doorlopen. De planstudie kan minder sterk als de verkenning op het proces gericht zijn, anders zal door eindeloos overleg de voortgang waarschijnlijk zeer minimaal zijn.

De eerste stap van het MIRT betreft projecten samenvoegen in het programma. Voor een daadwerkelijke verandering is het echter belangrijk om meer stimulans te geven om daadwerkelijk gebiedsprojecten te laten ontstaan. Anders verandert er weinig aan de huidige situatie van ontwikkelen en komt er bij een individueel project geen gebiedsgericht werken aan bod. Er zal toch iets met de spelregels moeten gebeuren. Een voorbeeld zal in het laatste hoofdstuk worden gegeven. Hier worden aandachtspunten direct aan het spelregelkader gekoppeld.

12 Aandachtspunten voor het MIRT spelregelkader; de betekenis voor Rijkswaterstaat

12.1 Toelichting

De gedachte is niet dat er een geheel nieuw gedetailleerd spelregelkader voor gebiedsontwikkeling komt, zoals eerder vermeld. De huidige spelregels worden dikwijls positief beoordeeld als het gaat over het structureren van het interactieve proces. Een uitgebreid spelregelkader doet geen recht aan de ruimte die er voor gebiedsontwikkeling nodig is om een specifieke oplossing per project te bekijken. Echter, ondanks de verschillende rapporten en aanbevelingen blijft Rijkswaterstaat, geheel begrijpelijk, voornamelijk op de conventionele manier werken (al zijn er wel initiatieven die langzamerhand opkomen zoals integraal projectmanagement). De voordelen zijn hier intern heel groot voor. Het project is goed te overzien en krijgt bruikbare structuur. Willen we echter naar gebiedsgericht werken toe, en de vraag is dan voornamelijk of de politiek dat wil, dan zullen er wel een aantal wijzigingen in het spelregelkader moeten komen die stimuleren om meer gebiedsgericht te werken. Met name voor, tijdens en direct na de verkenning liggen mogelijkheden voor gebiedsgericht werken, in de verkenning is nog de vrijheid om gezamenlijk aan de slag te gaan en moeten knopen doorgehakt worden die in de planstudie niet meer gewenst zijn.

De aandachtspunten zijn gebaseerd op de conclusies uit de invalshoeken. Een aantal aandachtspunten in paragraaf 12.2 zijn niet nieuw, en volgens de opzet van dit onderzoek ook gebaseerd op redeneringen van andere rapporten en geïnterviewden. Echter, in die punten liggen dan volgens dit onderzoek nog steeds mogelijkheden, of omdat ze nog niet in de praktijk gerealiseerd zijn. De verankering van die acties in het spelregelkader is dan nogmaals aan te bevelen. Voor een overzicht van de aandachtspunten, zie figuur 17.

12.2 Algemeen

De overheid als één partij laten spreken (één aanspreekpunt), bevordert de samenwerking tussen regionale partijen en nationale overheid.

In sterke wegen projecten zal V&W de voornaamste trekker zijn, in meer op ruimtelijke ordening gerichte ontwikkelingen zal VROM de trekker zijn. Het GOB en de programma-aanpak geven in deze het goede voorbeeld. VROM kan dan ook opdrachtgever voor Rijkswaterstaat worden wanneer een stuk infrastructuur in het gebied ligt dat VROM aan het coördineren is.

Gedeputeerde en gemeentes moeten een sterkere stem krijgen in de beginfase van een project.

Door in de verkenning vooral een actievere inbreng van de regionale partijen, ontstaat er meer steun en kan er meer vanuit de gedachte van het specifieke gebied ontwikkeld worden. Ondanks dat dit een veel gehoord punt is, is er onder andere vanuit het SNIP te leren dat dit belangrijk is, door o.a. het sluiten van een convenant (zie verderop) kan dit gewaarborgd worden. Een speciale projectgroep voor een gebiedsontwikkeling kan de mogelijkheid bieden om regionale overheden een sterkere stem te geven. Deze nemen dan zitting in deze groep, die een gezamenlijke doelstelling kan opstellen onder leiding van het coördineerde Ministerie. Voor Rijkswaterstaat kan dit betekenen dat in de Tracéprocedure minder weerstand bestaat, aangezien de verschillende actoren al in de verkenning uitgebreider kunnen meedenken en minder de neiging hebben obstructief te handelen.

Meer controle op een besluitvorming gericht op gebiedsgericht werken

Voorwaarden lijstjes voor voornamelijk de verkenning zullen meer gericht moeten zijn op gebiedsontwikkeling. Vragen die dan centraal staan: Is er in de verkenning naar alle relevante partijen met financiering en ontwikkelingskansen gekeken?

De rol van de kamer zal, net als Duijvestein behandelt bij de grote projecten, ook in het geval van "normale" projecten/ontwikkelingen groter moeten worden in de beginfase van een project.

De Tweede Kamer komt vaak in late fases van een project nog met opmerkingen. Dit kan voor aanzienlijke vertraging zorgen. Op welke wijze de kamer extra stem in de beginfase zal moeten krijgen, zal verder onderzocht moeten worden. Het licht voor de hand in de overgang van verkenning naar planstudie de kamer een meer structurele mogelijkheid moet hebben om vragen te stellen over de gekozen richting. Al is dit niet in een heel vroeg stadium, het lijkt het beste moment. Eerste zullen regionale partijen, volgens decentraal wat kan, een gebiedsspecifieke oplossing samen met het Rijk moeten ontwikkelen. Wanneer de Tweede Kamer daadwerkelijk anders wil, is alleen het relatief onofficiële werk uit de verkenning wat overgedaan zal moeten worden. Op dat moment zijn er nog geen detailuitwerkingen gedaan. Rijkswaterstaat zal in de planstudie minder risico hebben voor stagnatie van de procedure.

Ook kan het rijk een regionale gebiedsanalyse toetsten, zodat ze voor de start van projecten al een visie over een bepaalde regio hebben gegeven. Dit zal in de strategische voorfase aan bod komen.

12.3 Strategische voorfase

Een regionale gebiedsanalyse, net als de netwerkanalyse, alleen dan meer gericht op de r.o. en infrastructuur.

Tussen de Nota's (ruimte en mobiliteit) en de projecten bevindt zich een "kloof". Een regionale MIRT gebiedsanalyse kan meer richting geven aan de projecten, en vooral in de verkenning een handvat zijn. De regionale MIRT gebiedsanalyse zal duidelijk invulling moeten geven aan de Nota's ruimtelijke ordening en Nota Mobiliteit, en met de nieuwe Wro zal dit misschien wel een structuurvisie omgeving worden die de twee Nota's samenvoegt. Door de regionale visie kunnen de verschillende projecten gezamenlijk bijdragen aan een regionale doelstelling. Routeontwerp kan in deze visie een ontwerp kader voor een regio schetsen die bij de individuele projecten van belang zijn. Een plek in de regionale gebiedsanalyse voor routeontwerp lijkt een mooie kans om ook meer aan de esthetische kwaliteiten van projecten te denken.

Om de regionale analyse eenvoudiger op gang te krijgen zou het een opvolging kunnen zijn van de huidige netwerkanalyse. Wanneer deze regionale analyse er ligt, zijn er in de verkenning minder (ook voor Rijkswaterstaat) problemen met het uitzoeken van nut en noodzaak van de ontwikkelingen/projecten. Een objectievere beoordeling van de regio, zonder al in een verkenning vanuit een project te denken.

Het ligt voor de hand dat met name de provincie ook een rol krijgt in deze regionale gebiedsanalyse. Zij kunnen de gemeentes samenbrengen en samen met V&W het ontwikkelen van een regionale analyse vormgeven. Ze hebben specifieke kennis over de regio (bijv. cultuur en wensen) en staan dicht bij de actoren in de gemeentes. Provinciale wegen kunnen op deze wijze ook gemakkelijk in de analyse worden meegenomen.

12.4 De verkenning

De verkenning is volgens ongeveer alle rapporten en personen wel de plaats waar er verbeteringen voor integratie van ruimte en infrastructuur plaats kunnen vinden. Idealiter

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

ontstaat er in de verkenning de globale richting van ontwikkeling van een geheel gebied, wat aan een weg te doen, wat aan het water, wat aan de ruimtelijke ordening. Gezamenlijk kan dit gebiedsdekkende plan naar de planstudie. De vraag is of dit voor mensen en organisaties behapbaar is. Er ligt waarschijnlijk meer heil in het nadrukkelijk parallel de planstudie uitvoeren naar aanleiding van de oplossingsrichting in de verkenning, maar niet zonder onderlinge afstemming.

Een eerste aanbeveling is dat er in een MIT verkenning een probleem en kansen analyse door verschillende partijen wordt ondertekend (eventueel convenant).

Bij de partijen moet echt duidelijk zijn dat er een probleem is, dit helpt bij de acceptatie van het project en de versterkt de bereidheid om een oplossing te zoeken. Een officiële vastlegging kan hier extra kracht aan bijzetten. Wanneer partijen hier eveneens een gezamenlijke doelstelling aan koppelen, kan de samenwerking een goede start maken. Eerst bezig gaan met wilsvorming, daarna met de inhoudelijke oplossing.

Vervolgens zal een Ministerie gekozen kunnen worden die het gehele gebiedsgerichte project gaat coördineren.

Op deze manier zal de nationale overheid als één partij het project kunnen vertegenwoordigen, wat de overzichtelijkheid in de complexe gebiedsontwikkeling ten goede kan komen, zoals eerder vermeld. Rijkswaterstaat zal dan meer een algemene uitvoeringsorganisatie van de overheid worden in plaats van puur een V&W gerichte uitvoerder.

Bij een gebiedsontwikkeling kan gekeken worden of het nodig is de Tracéprocedure te doorlopen of een Rijkscoördinatieregeling met projectbesluit volgens de nieuwe Wro of dat beide procedures gestart moeten worden.

Projectbesluiten kunnen door de gemeente, provincie en nationale overheid uitgevoerd worden. VROM als nationaal Ministerie is nauwelijks uitvoerder van een concreet project, VROM is meer facilitator en coördinator. Het ruimtelijke ordening spoor zal misschien wel het meest door de provincie worden uitgevoerd onder begeleiding van VROM. Zij kunnen de gemeentes samenbrengen en hebben specifieke kennis over de regio. Misschien kunnen de provincies zelfs een groot deel van de coördinerende taken van VROM op zich nemen.

In sommige gevallen, om nog eens te benadrukken, is het niet nodig gebiedsontwikkeling uit te voeren rondom infrastructuur of kan het zijn dat een gebiedsontwikkeling plaatsvindt zonder nationale infrastructuur. In deze laatste gevallen is het niet nodig beide procedures te starten.

Het planstudiebesluit wordt het ontwikkelingsbesluit. Dit krijg de status dat de Ministers en eventueel regionale bestuurders zich committeren aan de uitvoering van het project, mits het project binnen de in de verkenning gestelde richting vorm wordt gegeven.

Vertraging in verkenning is een minder groot probleem, want de verkenning is niet zo officieel aan tijd en wetten gebonden als de planstudiefase. Als er in de planstudie nog te veel open is, ontstaat er een grote kans op vertragingen. In de planstudie kan alleen nog aan de orde komen op welke wijze precies alles in te vullen, en niet meer de nut en noodzaak vraag. Op basis van o.a. een financieringstoets nemen de verantwoordelijken een besluit tot ontwikkeling of het project gaat definitief niet door. Voor Rijkswaterstaat en andere actoren is het op deze manier helder dat bevoegd gezag voldoende steun en financiering voor een project biedt, zodat de planstudie eenvoudiger zal kunnen verlopen. Doordat het besluit meer belang heeft, zal de verkenning wel zorgvuldiger gecontroleerd moeten worden. Overigens wordt met ontwikkelingsbesluit ook bedoeld dat er nog studies gedaan moeten worden naar de exacte invulling van de oplossingsrichting uit de verkenning.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Overigens kan een project ook niet eeuwig in de verkenning blijven zitten en vertragen. Dan komt er immers geen oplossing voor een bepaald knelpunt of blijven kansen in een gebied liggen. Ook de verkenning zal een bepaalde planning in zich moeten dragen.

12.5 Planstudie

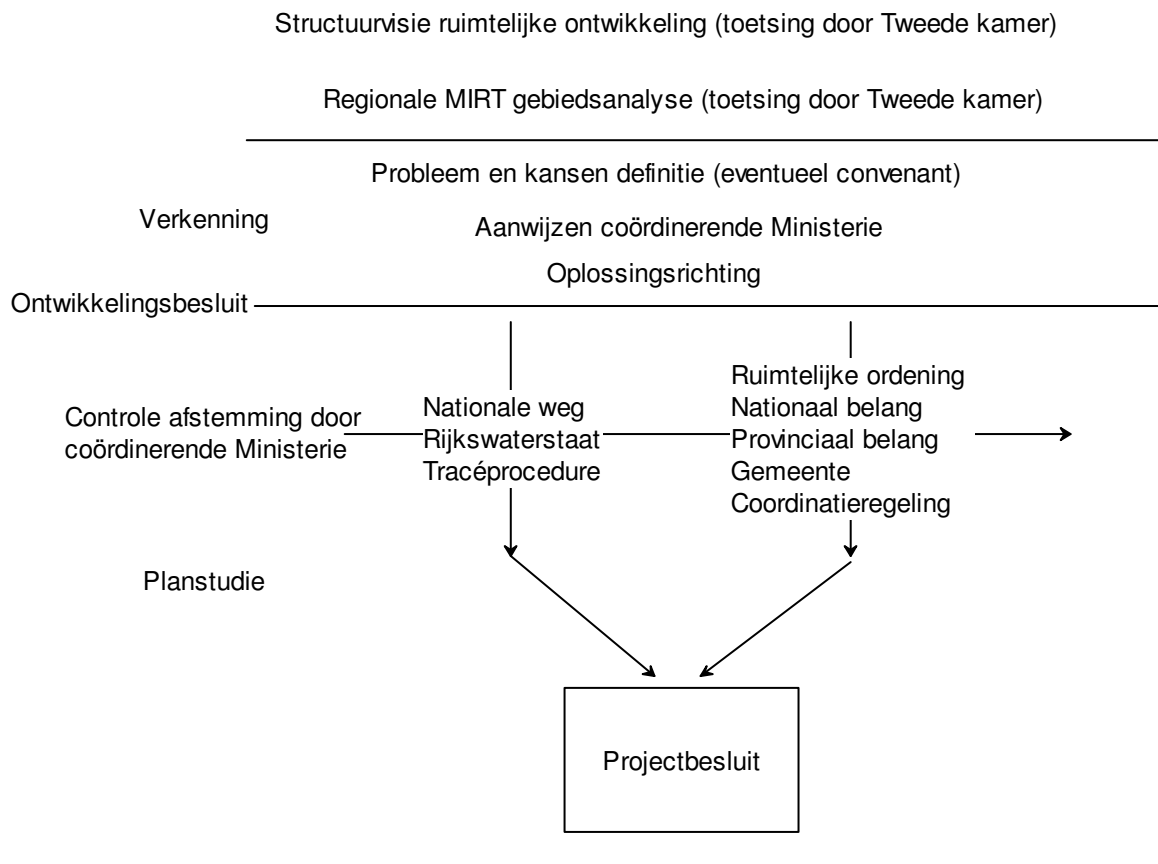
Als er in de verkenning samenhang is bekeken, kan het stuk weg wat nationale infrastructuur is de Tracé procedure doorlopen, en de ruimtelijke ontwikkelingen de Wro Rijkscoördinatieregeling met projectbesluit. (en water eventueel de SNIP procedure).

Wel zullen de onderdelen op elkaar afgestemd moeten blijven volgens de in de verkenning opgestelde richting. Uiteindelijk zal er dan een Tracébesluit en een projectbesluit tegelijkertijd kunnen worden genomen. Nu het Tracébesluit ook geldt als projectbesluit (als vervanging van artikel 19) is het in feite één integraal projectbesluit.

Ondanks het veelbelovende van integratie, op een gegeven moment zullen dingen in stukjes moeten worden geknipt om het voor mensen behapbaar te houden. Het coördinerende Ministerie zal in de planstudie de afstemming volgens de richting in de verkenning moeten bewaken.

Rijkswaterstaat blijft in de planstudie de Tracéprocedure, waar veel kennis over is ontwikkeld, uitvoeren. Echter zal er meer informatie aan het coördinerende Ministerie moeten worden verstrekt over de afstemming met de andere projecten van de gebiedsontwikkeling, zoals afgesproken in de verkenning.

In figuur 17 staan de genoemde ideeën min of meer samengevat.



Figuur 17 Een mogelijk ontwerp voor ontwikkeling van een geheel gebied

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

De genoemde ideeën zijn grootse veranderingen, maar er wordt gedacht dat het zonder grootse verandering alsnog in de oude situatie zal blijven steken. Als de ideeën een shock opleveren is er al een belangrijke stap gezet. De ideeën klinken misschien als toekomstmuziek, maar waarom niet een verdere stap maken?

Bronnenlijst

- Angeren, J.R. (2006), Het projectbesluit als vervanging voor de vertrouwde artikel 19 vrijstelling. In: Koeman, N.S.J., Veen, A. ten, Angeren, J.R. van, *Omgaan met omgevingsrecht*. Groningen, Europa Law Publishing, p. 13-20.
- Arts, E.J.M.M., Lamoen, F. van (2005), Before EIA; defining the scope of infrastructure projects in the Netherland. In: Arts, E.J.M.M., Ike, P., *Infrastructure planning*. Groningen: faculteit der ruimtelijke wetenschappen, p. 73-90.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, Teunissen, J. (2001), *Basisboek Kwalitatief onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhof.
- B&A Groep & Alterra (2003), *Stijlen van sturing in de strijd om de ruimte. Een vergelijking tussen de droge en natte waterstaat*. Den Haag/Wageningen: Alterra research instituut voor de groene ruimte.
- Banister, D. (2000), "Sustainable urban development and transport. A Eurovision for 2020." *Transport Reviews* 20(1), p. 113-130.
- Banister, D. (2002), *Transport Planning*. London: Spon Press.
- Beuckens, J. (2005), *Besluitvorming rondom natte infrastructuur werken.: Een onderzoek naar de wijze waarop de verkenningsfase van natte V&W-projecten zorgvuldig vormgegeven kan worden*. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.
- Blom, T. (2005), *Bouwen rondom rijkswegen. Procesprotocol voor de begeleiding door Rijkswaterstaat van projecten door derden ontwikkeld rondom rijkswegen*. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.
- Boels Zanders Advocaten (2007), "De nieuwe wet ruimtelijke ordening en de grondexploitatiewet." *Presentatieverslag*.
- Broekman, H. (2004), *Ontwikkelingsbedrijf W4 Leiderdorp. Samenwerking in ontwikkeling*. Leiderdorp: Ontwikkelingsbedrijf W4.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, Veld, R. in 't (2002), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Academic Service
- Commissie gebiedsontwikkeling (2005), *Ontwikkel kracht!* Amersfoort: Lysias groep consultancy.
- Commissie mobiliteitsmarkt A4 (Commissie Luteijn) (2002), *Beweging door samenwerking*. Den Haag: Projectsecretariaat commissie mobiliteitsmarkt A4.
- Commission of the European Union (2001), *White paper European transport policy for 2010; time to decide*. Luxemburg: Office for official publications of the European Commission.
- Commission of the European Union Directorate General Transport (1998), *Transport and land-use policies: resistance and hopes for coordination*. Luxemburg: Office for official publications of the European Commission.

CPB (2007), *Public and private roles in road infrastructure; An exploration of market failure, public instruments and government failure*. Den Haag: CPB.

Curtis, C., James, B. (2004), "An institutional Model for Land Use and Transport Integration." *Urban Policy and Research* 22(3), p. 277-97.

Eerste Kamer 30938 A (2007-2008), *Aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening)*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Gier, A.A.J. de (2007), *Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht; Over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijke projecten* Centrum voor Omgevingsrecht en beleid/NILOS, Universiteit Utrecht.

Glasbergen, P., Driessen, P.P.J. (2005), "Interactive planning of infrastructure; the changing role of Dutch project management." *Environment and Planning C: Government and policy* 23(2), p. 263-277.

Ham, J.C. van, Koppenjan, J.F.M. (2002), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Heijden, R.E.C.M. van der (1996), "Planning large infrastructure projects: seeking an new balance between engineering and societal support." *Lecture ORL institute*.

Huxley, M., Yiftachel, O. (2000), "New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning." *Journal of Planning Education and Research* 2000 19(4), p. 333-342.

IBO ronde 1997 (1998), *Met passen en meten wordt de meeste tijd versleten: Interdepartementaal beleidsonderzoek; Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur*. Den Haag: Meerdere Ministeries

Innes, J.E., Booher, D.E. (1999), "Consensus building and complex adaptive systems; a framework for evaluating collaborative planning." *Journal of the American planning association* 64(4), p. 412-425.

Kaiser, E.J., Godschalk, D.R., Stuart Chapin, F. jr.(1995), *Urban land use planning*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.

Karl, K.A., Susskind, L.E., Wallace, K.H. (2007), "A dialogue not a diatribe. Effective integration of science and policy through joint fact finding." *Environment* 49(1), p. 22-34.

Koninkrijk der Nederlanden (2007), *Staatscourant 140*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Kor, R. Wijnen, G (2005) *Project- Programma of procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak*.

Linden, G., Voogd, H. (2004), *Environmental and infrastructure planning*. Groningen: Rijks-universiteit Groningen Geo press.

Mees, J. (2006), *Een ontwerp van het besluitvormingsproces voor de verbetering van de afsluitdijk*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

- Niekerk, F., Voogd, H. (1999), "Impact assessment for infrastructure planning: some Dutch dilemmas." *Environmental Impact Assessment Review* 19(1), p. 31-36.
- NovioConsult (1998), *Eindrapportage evaluatie ROM-aanpak*. Nijmegen: NovioConsult.
- Parkin, J., Sharma, D. (1999), *Infrastructure planning*. London: Thomas Telford Publishing.
- Poll, T (2005), *Weginfrastructuur en integrale gebiedsontwikkeling; Een studie naar de meerwaarde en complicaties van integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur*. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.
- Projectbureau de centrale as (2002), *Succesvolle bijeenkomsten over gebiedsontwikkeling*. <http://www.decentrales.nl/sjablonen/37/infotype/news/newsitem/view.asp?objectID=21040&rid=18882> (bezoekt op 25-8-2007).
- Projectbureau PMZ (2007), *Doel en middel*. <http://www.p mz-rws.nl/webgen.aspx?p=163> en *Joint fact finding*. <http://www.p mz-rws.nl/webgen.aspx?p=99> (bezoekt op 25-8-2007).
- Raad V&W (1998), *Ambities bundelen; advies over de inpassing van infrastructuur*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Roo, G. de, Schwarz, M. (2001), *Omgevingsplanning, een innovatief proces: over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Roo, G. de (2004), *Toekomst van het milieubeleid; Over de regels en het spel van decentralisatie; een bestuurskundige beschouwing*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Roo, G. de, Voogd, H. (2004), *Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho.
- RPB (2004), *Ontwikkelingsplanologie; lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: Nai uitgevers.
- RPB (2006), *Bloeiende bermen; verstedelijking langs de snelweg*. Rotterdam: Nai uitgevers.
- Stafbureau ROM-Rijnmond (datum onbekend), *Platform Bemiddelaar en buitenboordmotor*. Rotterdam: Stafbureau ROM-Rijnmond.
- Stuurgroep W4 (2001), *Ontwerp Masterplan. De verbeterde inpassing van de verbrede A4 door de Leidse regio*. Provincie Zuid-Holland.
- TCI, Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (commissie Duivesteijn) (2002), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; hoofdrapport*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Teisman, G.R. (2001), Infrastructure planning: balancing between fixation and enrichment. In: Arts, E.J.M.M., Ike, P., *Infrastructure planning*. Groningen: faculteit der ruimtelijke wetenschappen, p. 181-190.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Thissen, Frits (jaartal onbekend), *W4, wonen, water, wegen, werken*. Leiderdorp: Walburg druk.

TRANSLAND 2a (1999), *Deliverable 2a land-use transport interaction; state of the art*. Dortmund: Institut für raumplanung. Universität Dortmund.

TRANSLAND 2b (1999), *Deliverable 2b Integration of transport and land use policies: state of the art*. Dortmund: Institut für raumplanung. Universität Dortmund.

TRANSLAND 2d (1999), *Deliverable 2d TRANSLAND structured overview*. Rome: ISIS.

TRANSLAND 4 (2000), *Deliverable 4 final report for publication*. Transport research laboratory.

Tweede Kamer 27178 nr. 3 (1999-2000), *Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer 30800 d nr. 6 (2006-2007), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds economische structuurversterking voor het jaar 2007*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede kamer fracties (2007), *Coalitieakkoord tussen de tweedekamer fracties van cda, pvda en christenunie*. Den Haag.

Verdaas, Slob, Hofstra, Mastwijk (2005), *MIT manifest: van roerei naar omelet*. Den Haag: Tweede Kamer.

Voogd, H. Woltjer, J. (1999), "The communicative ideology in spatial planning; some critical reflections based on the Dutch experience." *Environment and Planning B; Planning and Design* 26(6), p. 835-854.

VROM (2001), *Omgevingsplanning in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2004), *Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2005), *Reiswijzer marktpartijen en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2006), *Werkwijze Rijkssamenwerking Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2007), *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

V&W (1996), *Handleiding besluitvorming hoofdwegen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (1998), *Raamwerk integrale beleidsvorming hoofdinfrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2002), *Werkwijze MIT-verkenningen nieuwe stijl*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

V&W (2004^A), *De koers voor het routeontwerp; perspectieven voor het routeontwerp van snelwegen op basis van de Regenboogroute*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2004^B), *OEI bij MIT-verkenningen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2004^C), *MIT verlenging 2011 2014. MIT doorkijk 2015 2020*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2004^D), *Naar een Rijkswaterstaatvisie op ruimtegebruik rondom snelwegen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2004^E), *Nota Mobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2004^F), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2004^G), *Tijd is geld. Een onderzoek naar doorlooptijden en kosten van natte aanleg projecten van Directie Oost-Nederland*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (jaartal onbekend), *Spelregels voor natte infrastructuur projecten*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2005^A), *Evaluatie SNIP implementatie*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2005^B), *Netwerkanalyse; op weg naar regionale bereikbaarheid*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2005^C), *SamenWerken; transparante sturingsrelatie voor bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2005^D), *Werkwijzer vervlechting Tracé M.E.R en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele werken*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2006), *MIT/SNIP projectenboek 2007*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2007^A), *Congres omgevingsmanagement. Zet de ramen open aan ga naar buiten*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2007^B), *Leerwerk traject projectmanagement*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2007^C), *MIRT projectenboek 2008*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2007^D), *MIT en SNIP spelregelkader, MIT 2020. Leergang financieel management presentatie*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W (2007^E), *Wegbeheer in Nederland, feiten en ontwikkelingen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Walter, A. I., Scholz, R.W. (2006), "Critical success conditions of collaborative methods: a comparative evaluation of transport planning projects." *Transportation* 34(2), p.195-212.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Willson, R. (2001), "Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm." *Transportation* 28(1), p. 1-31.

Wolting, B. (2006), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Woltjer, J. (2000), *Consensus Planning, the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Aldershot: Ashgate Publishing.

Wro (2006), *Voorlopige Wet ruimtelijke ordening*. Den Haag.

Yin, R.K. (1989), *Case study research; design and methods*. London: Sage publications.

Bijlage

Interview: Ministerie van VROM

Martin Leuvenink

Kees Hansma

Datum: 6 Juni 2007

Locatie: Rijnstraat 8 Den Haag

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden?

-Martin Leuvenink

- Werkzaam bij DG Ruimte als coördinator infrastructuur.

In die rol ook aan tafel over MIT projecten bij gesprekken tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer.

-Het coördineren binnen VROM van Tracéprocedures.

-Nu voornamelijk bezig met de uitvoering programma aanpak zuidvleugel Randstad.

-Eerst bij de provincie gewerkt voor 7 jaar.

-Bij VROM bezig gehouden met investeringsontwikkelingen.

-Kees Hansma

- Account manager zuidoost Nederland, schakel tussen rijk en regio voor Limburg.

-Tevens bezig gehouden met Nota Ruimte.

Op welke manier heeft u het MIRT ontwikkelingsproces tot nu aan toe beleefd?

-Er is een kernteam MIT gevormd.

-MIRT 2008 zal voornamelijk verwijzingen geven naar de toevoeging van ruimte.

-MIT in relatie tot andere departementen is een belangrijk issue.

-Er moet een integratieslag gemaakt worden, de eerste stap voor MIRT 2008 is heel praktisch het boek aan passen, lang niet voldoende.

-Op welke wijze om te gaan met regio's? Regio en rijk relaties staan centraal.

Op welke wijze is VROM gebiedsontwikkeling precies opgebouwd?

-Gelden die beschikbaar zijn, in relatie tot V&W.

-Wanneer er een nationaal belang bestaat vanuit een regioproject is VROM voornamelijk betrokkenen bij gebiedsontwikkelingsprojecten.

-BIRK beleidsregeling, Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit, juridisch vastgelegd, sterke committent. Deze regeling zal tevens terugkomen in het MIRT.

-In het kader van de Nota Ruimte bestaat er ook een spelregelkader (procedure) voor het toedelen van het budget van de Nota Ruimte aan complexe integrale gebiedsopgaven. Deze procedure volgt min of meer de stappen die een MIT procedure ook doorloopt.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt?

Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

-Integratie omliggende ruimte en infrastructuur, relatie met VROM en V&W.

-Organisatorisch, RWS – DGP - Den Haag – regionale dienst - provincie – gemeente.

-Overleg actoren.

-Budget.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

- Bij de Zuidvleugel hebben de Ministers V&W en VROM al samen aan tafel gezeten voor de regiogesprekken, dit is een goede stap in de richting naar samenwerking tussen deze departementen.
- LNV en EZ zitten misschien niet direct aan tafel in verband met bestuurlijke drukte tijdens de regiogesprekken.
- VROM werkt vooral via een gebiedsgerichte aanpak (stedelijke netwerken) via directe contacten met de regio en marktpartijen, geen eigen sectorbelang. V&W staat voor een duidelijk sectorbelang (bereikbaarheid) maar is bezig met de slag naar gebiedsgerichte aanpak (netwerkanalyse, van deur tot deur). Hier liggen mogelijkheden om van elkaar te leren.
- Financiële inbreng van departementen is ongelijk, V&W heeft het meeste budget. Inbreng van andere departementen is soms ingewikkeld bijv. vanuit FES (Nota Ruimte budget). Budget is een belangrijke schakel voor het ontwikkelen van het MIRT, maar voorop staat een eenduidige rijksvisie in de ruimtelijke ontwikkeling van regio's en de relatie met Rijksinvesteringen.
- Via het MIRT wordt met de Kamer gecommuniceerd, de Kamer kan anders beslissen.
- Het MIRT zou wel eens van karakter kunnen veranderen en aan belang als ruimtelijk sturingsinstrument gaan winnen. Verwachtingenmanagement speelt een rol; wat is ambitie, hoe integraal moet het worden? .
- Kansen blijven wellicht nog liggen voor ruimtelijke kwaliteit / mooi Nederland, immers lastig operationeel te maken, maar dit zou wel moeten.
- De verkenning is voornamelijk V&W intern, bevoegd gezag komt pas in beeld bij de start van de planstudie. Een MIRT verkenning zou echter nu ook integraler moeten; rol andere departementen?. V&W neigt tevens keuzes uit planstudies over te hevelen naar verkenning onder het mom van procedurevereenvoudiging. Dit ligt gevoelig; onttrekt zich immers aan inspraak, advies en besluitvorming bevoegd gezag (en Tweede Kamer; is dit wel TCI-proof?). Zeker in het geval van de verkorte procedure is de verkenning belangrijk, want dan volgt al heel snel het Tracébesluit. De omgeving is in de verkenning nu ook nauwelijks betrokken.
- In de praktijk blijkt de standpuntbepaling behoorlijk belangrijk, deze zit niet meer in de verkorte procedure. Verkorte procedure misschien niet de juiste oplossing om tijd te winnen.

Wat zijn mogelijkheden voor het MIRT in de samenwerking met VROM gebiedsontwikkeling?

-Moet het een instrument vanuit V&W blijven?

-Budget.

-Spelregelkader.

- Er moet een bredere agenda ontwikkeld worden die minder gefocust is op alleen vanuit VW het aanleggen van infrastructuur. In een brede verkenning liggen mogelijkheden.
- VROM heeft tevens een eigen spelregelkader van het Nota Ruimte budget. Deze zou in samenhang met het MIRT moeten werken.
- Ruim begroten in de verkenning. Dit is lastig maar heel belangrijk, het voorkomt problemen in latere fases.
- In een aantal gevallen is van tevoren eigenlijk al duidelijk dat het publiek zich tegen een beperkt voorstel zal keren. Een voorbeeld is het aanleggen van een weg op het maaiveld, terwijl een periode ervoor de HSL om milieuredenen in een tunnel is gelegd. Dan is er te verwachten dat er veel problemen ontstaan.
- In Nederland is het traditie in ieder geval publiek aan te geven welke kant we op willen en dit niet zoals Frans model meer open te laten aan het bedrijfsleven.
- We moeten de meerkosten van gebiedsontwikkeling gezamenlijk betalen.

Wat vindt u van de splitsing Nota Ruimte en Nota Mobiliteit?

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

-Deze zijn al behoorlijk op elkaar afgestemd (intensieve samenwerking), alleen een eigen saus van de verschillende departementen. Dit is goed te begrijpen, misschien in de toekomst wel mogelijkheden voor één document. Het ontwikkelingen van het MIRT kan misschien als voorbeeld dienen voor verdere samenwerking tussen departementen, ook samenwerking in beleidsdocumenten.

Is er in gebiedsontwikkeling een link met de Ministeries Economische zaken, Landbouw natuur en voedselkwaliteit en Financiën?

-Het Ministerie van Financiën is nauwelijks tot niet betrokken bij de projecten (m.u.v. kenniscentrum PPS). LNV heeft wel een aardig budget en inbreng voor landelijk gebiedsontwikkeling.

Is er overeenkomst tussen routeontwerp en gebiedsontwikkeling?

-Er zijn zeker overeenkomsten. Routeontwerp is meer gericht op de maatregelen direct aan de snelweg, zoals geluidsschermen. Al gaat routeontwerp ook verder in het geven van adviezen over het wijdere omliggende gebied.

Interview: David van Zelm van Eldik Routeontwerp
Datum: Dinsdag 5 juni 2007
Locatie: Atelier Rijksbouwmeester
Oranjevuitensingel 90 Den Haag

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden?

- Studie: Landschapsarchitectuur aan Universiteit van Wageningen.
- Vroegere bezigheden: trainee bij het Ministerie van Landbouw Natuur en Visserij.
Hierbij voornamelijk bezig gehouden met groene ruimte, de ruimtelijke ordening richting van landbouw.
- Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bezig gehouden met strategie en coördinatie van de werkzaamheden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Focuspunten waren in deze functie architectuur en ruimtelijke ordening.
- Vervolgens bij Rijkswaterstaat DWW beziggehouden met routeontwerp.
Routeontwerp betreft de infrastructuur in relatie tot zijn omgeving. De directe omgeving van een weg door een stad zal het liefst ook een indrukwekkende stadse uitstraling hebben. Er is met routeontwerp begonnen met de A12, later volgden de A27, A4 en A2.
Routeontwerp is gebaseerd op de gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde van een gebied. Oftewel de vorm langs infrastructuur in samenhang met de regio-specifieke eigenschappen stroomlijnen door te kijken naar kwaliteiten en belangen van regio's. Dit is door o.a. het gebied zelf te bezoeken bereikt. Gebiedsontwikkeling bij routeontwerp kent geen formele verkenning en bevindt zich niet in het MIT. Voordeel hiervan is dat het vrij benaderd kan worden, nadeel is dat het ook niet verplicht is. Aan MIT zit wel geld gebonden, aan routeontwerp niet. Steunpunt routeontwerp heeft voornamelijk een ondersteunde functie naar projectleiders. Er is veel samenwerking met Rijksadviseur voor de infrastructuur Jan Brouwer.
- Twee onderzoeksrapporten naar dit onderwerp:
1° Bloeiende bermen: Nederland slijbt dicht rond de snelwegen met bedrijventerreinen.
Advies: één beeld voor een regio is een mooi streefbeeld, kiezen waar niet te bouwen, behouden van panorama's langs de wegen.
2° Snelwegpanorama's in Nederland: Wat zijn panorama's en waar liggen ze?
- VROM trekt vervolgens de Structuurvisie panorama's, bekijken wat er in de Wro opgenomen kan worden. Rond prinsjesdag wordt deze naar de Tweede Kamer gestuurd. Voorbeeld van een beeld: natuur en recreatie in het groene hart, hier zijn voornamelijk veel recreatie investeringen ontstaan.
- Tevens persoonlijk betrokken bij MIT naar MIRT veranderingen bij DGP.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt bij bijvoorbeeld het werken aan routeontwerp? Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

- Integratie omliggende ruimte en infrastructuur, relatie met VROM en V&W.**
- Organisatorisch, RWS- DGP – regionale dienst - provincie – gemeente.**
- Overleg actoren.**
- Relatie tot beleid, Nota Ruimte, Nota Mobiliteit.**
- Budget.**

- Over het algemeen belopen gebiedsgerichte plannen een andere werkwijze als doorgaans bij een MIT project voorkomt, meer partijen betrokken, meer overleg, minder Rijkswaterstaat alleen.
- MIT is te veel een oplossingen boek, geen opgave om kansen te benutten.
- MIT heeft financiën eraan gekoppeld wat natuurlijk uiteindelijk een belangrijke vereiste is, routeontwerp heeft geen geld.
- MIT is te veel gefocust op het aanleggen van infrastructuur zonder het gebied echt in ogenschouw te nemen.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Voorbeeld: Utrecht BRAVO, investering 700 milj., tegelijkertijd ook gedacht over een bedrijventerrein. Bij de gesprekken over het bedrijventerrein was Rijkswaterstaat echter niet aanwezig.

- Veelal wordt door regio's het belangrijkste geacht dat het geld voor een project binnen is, hierna minder inzet voor een project.
- Betrekken van andere maatschappelijke relevante kwesties.
- MIT nieuwe stijl met netwerkanalyse is al een stap in de goede richting.
- De lagenbenadering wordt bij het MIT eigenlijk omgekeerd.
- MIT teveel gericht op asfalt verbeteren.
- RWS valt vaak terug op primaire taak van weg aanleggen, voornamelijk wanneer er moeilijkheden zijn in het proces.

Heeft u ideeën over veranderingen die in het MIRT opgenomen kunnen worden?

-Integratie van ruimte en infrastructuur.

-Budget.

-Spelregelkader.

-We moeten gezamenlijk aangeven op welke plaatsen we ontwikkelingen willen laten plaatsvinden, anders komen er langs nieuwe infrastructuur projecten (die aantrekkelijk locaties bieden voor bedrijven) voornamelijk bedrijventerreinen.

-MIRT mogelijkheden liggen vooral in het geven van een richtbeeld, toekomstbeeld. Komt voort uit veranderingen die Rijksoverheid zal ondergaan. Minder centraal. Wel kaders stellen voor bepaalde thema's en die strak handhaven, net zoals in Gouden Eeuw. Amsterdam had strenge kaders voor bebouwing en in de bewegingsruimte binnen de kaders/visie zijn uiteindelijk wel gevarieerde huizen ontstaan, maar wel in een mooie samenhang rondom de grachten.

-In de verkenning moet er niet alleen bereikbaarheid worden meegenomen in het beslissingsproces, ook mogelijkheden voor woningbouwlocaties. Niet alles reactief: Er wordt een nieuwe wijk gebouwd → er ontstaat meer verkeer → er ontstaat een vervoersprobleem → nieuwe weg aanleggen.

-Op sommige plekken zou een aansluiting dan ook echt niet mogelijk moeten zijn, aangezien het effect vaak is dat er nieuwe bedrijventerreinen rechtstreeks bij die aansluiting ontstaan.

-Netwerkanalyse is een eerste stap in de goede richting, nog wel voornamelijk bekeken vanaf het netwerk, maar ook gekeken naar het onderliggende gebied.

-Het Rijk zal veel meer ambities aangeven in gesprek met andere overheden, kaders stellen. De Rijksoverheid faciliteert.

-Relatie publiek-privaat-particulier en publiek-publiek zijn aan verandering onderhevig, er moet een gezamenlijke heldere verantwoordelijkheid komen.

-Aan het MIRT binden van kwaliteitsmogelijkheden van een gebied, kwaliteitsdoelen behalen.

-Geld van MIT zou ook voor gebiedsontwikkeling gebruikt kunnen worden.

Is er overeenkomst tussen routeontwerp en gebiedsontwikkeling?

-Routeontwerp is een grote stap richting gebiedsontwikkeling. Veel acties met betrekking tot routeontwerp hebben betrekking op het gebied dichtbij de infrastructuur, bijvoorbeeld de uitstraling van de geluidsschermen. Echter er wordt tevens gekeken naar de inrichting van het omliggende gebied, de functies, de inrichting.

In hoeverre hebben LNV en Economische Zaken nog een rol in de gebiedsontwikkeling?

-Zijn beide betrokken.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Is er een bepaalde structuur in een gebiedsontwikkelingsproces, of bestaat er een geheel open proces?

-Gebiedsontwikkeling is wel gestructureerd, bijvoorbeeld Groot Mijdrecht Noord.
Er zitten wel degelijk stappen in het proces van gebiedsontwikkeling, de verkenning zal wel heel open benaderd moeten worden.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Interview: Robert van Winden SDG Rijkswaterstaat Netwerken Hoofdwegen
Frank Wormgoor SDG Rijkswaterstaat Netwerken Hoofdwegen
Datum: 15 juni 2007
Locatie: Rijkswaterstaat Koningskade 4 Den Haag

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden?

-Functie: Robert van Winden: bezig met hoofdwegen, MIT projecten, schakel tussen DGP (V&W) en de regionale diensten van Rijkswaterstaat. Het controleren van regionale diensten voordat informatie naar DGP gaat. Tevens bezig met projectoverschrijdende informatie, verkeerscijfers. Focus voornamelijk in het westen van het land.
-Functie: Frank Wormgoor: idem, echter meer de focus op het oosten en noorden van het land.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt? Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

-Integratie omliggende ruimte en infrastructuur.
-Relatie met VROM en V&W, bijv. VROM spelregels Nota Ruimte.
-Organisatorisch, RWS - DGP – regionale dienst - provincie – gemeente.
-Beslissingen bevoegd gezag.

-Spelregels van de Nota Ruimte zijn niet bekend. VROM opereert meer decentraal, regioprojecten. Ministers nemen in het MIT proces natuurlijk wel gezamenlijk een besluit, daar zit wel de samenwerking. In gesprekken tussen DGP, regionale dienst, HDJZ en SDG zit VROM wel aan tafel. DGP en VROM zijn samen bevoegd gezag.
-VROM meer gezien als noodzakelijke stap welke hoogstens vertraging op kan leveren.

Moeten ruimtelijke projecten ook echt in een Tracéalternatief worden opgenomen die samen als geheel ruimtelijk project een MIRT procedure doorlopen of kunnen ruimtelijke projecten afzonderlijke procedures doorlopen terwijl het gebiedsoverzicht wel behouden blijft?

-Als er in verkenning samenhang is bekeken, dan kan het stukje weg wat nationale infrastructuur is de MIT procedure doorlopen.
-Koppeling met bijvoorbeeld woonwijk en infrastructuur behoorlijk moeilijk, bij mainport ontwikkeling koppeling veel groter.
-Alternatieven in het MIRT met voor elk wegalternatief ook verschillende ideeën over bebouwingen is lastig. Dan gaat er zoveel tijd naar het maken van uitgebreide verschillende plannen.

Heeft u ideeën over veranderingen die in het MIRT opgenomen kunnen worden?

-Budget.
-Spelregelkader.

-RWS wil graag veel vast hebben staan, stabiel, vanwege de beheersing. Dus als de verkenning eindigt, moet alles helder zijn. Als er in de planstudie nog te veel open is ontstaat er een grote kans op vertragingen. In de planstudie kan alleen nog aan orde komen hoe nu precies alles in te vullen. Niet meer de nut en noodzaak vraag.
-Daarentegen heeft bevoegd gezag natuurlijk graag veel openheid in de planstudie, waardoor er nog wat speelruimte blijft bestaan.
-Niet alles nodeloos ingewikkeld maken. Inpassen in omgeving hoeft niet noodzakelijk in een speciale procedure.
-Programma opstellen van projecten voor een bepaald gebied.
-MER voor een heel gebied wel mogelijkheden, ook R.O. projecten zijn namelijk MER plichtig.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

-Er kan ook strijd ontstaan wie wat wil betalen. Bij ontwikkelingen van woningbouw moeten bijvoorbeeld geluidsschermen betaald worden door gemeenten, wanneer er een weg aangelegd wordt zal Rijkswaterstaat de schermen moeten betalen. Wie er dan als eerste komt hoeft niet te betalen?

-Invulling van de R zal waarschijnlijk voornamelijk in verkenning moeten gebeuren. Wat kost het, hoe, kansen integrale gebiedsontwikkeling. Er zijn lang niet overal mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling, er moet echter goed bekeken worden óf er kansen zijn. Waar kan de identiteit versterkt worden. Breed bekijken van de verkenning. Een pakket maatregelen, gezamenlijke oplossingen bieden. Als er in het pakket dan een stuk Rijksweg bevindt kan dat vervolgens het MIT doorlopen. Andere onderdelen, woonwijken bijvoorbeeld, volgen dan een eigen traject. Overzicht moet worden behouden door bijv. het opstellen van een projectorganisatie. Er moeten dan wel gedeelde verantwoordelijkheden zijn in bijv. een projectbureau.

-Markt betrekken → kwaliteit omhoog.

Is gebiedsontwikkeling mogelijk zonder aanpassing van het huidige gestructureerde MIT spelregelkader?

-Hoeveel gebiedsontwikkeling wordt er al toegepast binnen Rijkswaterstaat?

-MIT stappen misschien hierin niet eens heel belangrijk. Er zijn al projecten van gebiedsontwikkeling met de huidige MIT stappen.

In hoeverre worden de principes van routeontwerp en netwerkaanpak gebruikt?

-In hoeverre vullen deze ideeën al de R van het MIRT in?

-Netwerkaanpak is vooral gefocust op de bereikbaarheid binnen een stedelijk gebied. Een analyse doen van het verkeer en vervoer in een regio, voornamelijk vanuit een openbaar vervoer hoek bekeken. Een gezamenlijke probleemverkenning, waar zitten de knelpunten? Netwerkanalyse kan leiden tot verkenning. In Utrecht combinatie MIT verkenning met netwerkanalyse gedaan. Netwerkanalyse vooral gericht op waar een bepaalde bouwlocatie kan komen als je de bereikbaarheid in ogenschouw neemt. Streekplanniveau. Het komt wel voor dat er belangrijke gebieden aangegeven zijn met belangrijke functies. Verkeerskundig beginnend, in combinatie met een ruimtelijke gedachte. Zeven sprong Co Verdaas ging hieraan vooraf.

-Routeontwerp vooral aan het einde van de planstudie betrokken, bijvoorbeeld uniforme geluidsschermen. Routeontwerp kan aanwijzen waar integrale gebiedsontwikkeling wenselijk zou zijn, dan wordt het meer naar voren in het proces gehaald.

In hoeverre is MIT verkenningen nieuwe stijl al in de richting van een MIRT en hoeveel wordt het al toegepast?

-MIT verkenning tijd ver voorruit, nooit zo toegepast.

Kunt u iets vertellen over de gang van zaken rond het w4 project?

-Gebiedsontwikkeling.

-Kostenverdeling.

-Besluitvorming.

-V&W, lagere overheden, VROM werken samen in het project. Er was een sterk regionaal belang bij de ontwikkeling. Regionaal belang in ontwikkeling vaak wel cruciaal, dan zijn ze bereid mee te werken, denken en betalen. Als alleen RWS iets wil dan wordt het vaak lastiger en ondervindt RWS meer weerstand.

-A4 aanleggen: verdiept, waardoor gebieden eromheen weer ontwikkeld konden worden in verband met schonere lucht en minder geluid. De opbrengsten van de extra bebouwing konden weer gebruikt worden voor de verdiepte aanleg. Het uitgebreide ontwikkelingsplan

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

kwam pas toen Tracéprocedure al in laatste fase zat op een meer conventionele manier. Eigenlijk had deze optie al veel eerder in verkenning aan bod moeten komen.

In hoeverre zouden de Spoedwet projecten ook in het MIRT opgenomen kunnen worden?

-Zitten al wel min of meer in het boek opgenomen.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Interview: Carsten Krooshof DGP

Mike Kamp FMC

Datum: 13 juni 2007

Locatie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Plesmanweg 1 Den Haag

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden?

-Functie: Carsten Krooshof Directie Wegen en Verkeersveiligheid (beleid maken, MIT projecten controle)

Functie: Mike Kamp FMC (controle van financiën V&W, projecten)

Wat zijn de taken van het huidige MIT proces voor DGP en FMC?

-DGP vraagt Rijkswaterstaat een planstudie uit te voeren. DGP is dan de opdrachtgever. In de realisatiefase is de verhouding iets anders, hierin wordt Rijkswaterstaat dan meer aannemer, kan natuurlijk tevens een private partij doen.

-FMC controleert Rijkswaterstaat ook op het gebied van financiën.

-Bij spoor is het pro rail die gecontroleerd wordt.

-De laatste tijd is er een stroming binnen Verkeer en Waterstaat om beleid en uitvoering meer naar elkaar toe te brengen, niet iedereen moet met zijn eigen ding bezig zijn.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt? Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

-Integratie omliggende ruimte en infrastructuur.

-Overleg actoren, bevoegd gezag, politiek.

-Structuur/sturing versus flexibiliteit.

-Budget.

-MIT spelregelkader is eigenlijk heel duidelijk, problemen ontstaan voornamelijk door menselijke fouten in bijvoorbeeld luchtonderzoeken en door het niet houden aan deadlines. Bevoegd gezag, DGP en uiteindelijk ministers hebben duidelijke controleermomenten wanneer er bijvoorbeeld beslissingen als het planstudie besluit moeten worden genomen.

-Macht van kamer en Minister heel groot, als zij iets direct willen zal het in de meeste gevallen ook gebeuren.

-Vaak is het probleem dat de planning en kosten niet realistisch ingeschat zijn. Dit is wel te begrijpen, om een plan er door te krijgen moeten de kosten en planning binnen de perken blijven. Daarom kiezen betrokken vaak voor een lagere inschatting.

-Probleem met opkomen van nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld luchtkwaliteit. Wanneer er al gewerkt wordt aan een project, moet de nieuwe plotseling gekomen informatie toch nog toegevoegd worden en behandeld. Dit levert heel vaak vertragingen op. Een zelfde probleem is er met prijsbeleid. Volgens prijsbeleid zou je eigenlijk geen wegen meer moeten aan leggen, het lost zich wel op door bepaalde hele hoge prijs te vragen waardoor de vervoersvraag omlaag gaat. Op welke wijze hiermee om te gaan?

-Een recent probleem met het MIT is het feit dat vroegtijdige aanbesteding niet goed loopt in combinatie met de Tracéprocedure. Op welke wijze moeten die twee aspecten nou gecombineerd worden zonder onduidelijk verweven te raken.

Op welke wijze zijn de MIT geldstromen georganiseerd?

-FES is een verdeelfonds, voornamelijk uit aardgas winsten. Dollar koers en olieprijs voorspelling bepalen het bedrag. Op basis hiervan wordt het fonds verdeelt aan verschillende ministeries op basis van duurzame projecten (later nog een correctie met de werkelijke koers).

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

V & W is ontvanger van de meeste gelden, zo'n 80 procent. FES is in verhouding tot algemene budget niet heel veel, ongeveer 80 miljard staat tot 7 miljard. Het betreft projecten van nationaal belang. Er moet wel beredeneerd worden waarom een specifiek project van FES gelden gebruik gaat maken, en dit moet achteraf geëvalueerd worden.

-Hoofdstuk 12 is de begroting van V&W, daarvan infrastructuurfonds de belangrijkste, namelijk 95 procent van de gelden. Infrastructuurfonds is geregeld in wet besluit infrastructuur. MIT is eigenlijk de verantwoording voor de uitgaven in het infrastructuurfonds.

Moeten alle ruimtelijke ontwikkelingen in het MIRT komen of voornamelijk degene die een sterke relatie hebben met infrastructuur?

-Dit is afhankelijk van hoe ver je wil gaan met het proces van integratie. Zijn ze bij DGP nu aan het uitzoeken.

Op welke wijze wil men invulling gaan geven aan de verandering MIT naar MIRT?

-Spelregelkader.

-Budget.

-Bij het MIRT is men nu bezig om per gebied in kaart te brengen welke overheden er allemaal financiële middelen hebben met betrekking tot het gebied, zodat het duidelijk wordt bij planontwikkeling waar er naar gekeken moet worden. Eerste stap naar integratie, duidelijk in beeld brengen van al de geldende verschillende fondsen. Onder andere LNV, EZ, VROM, provincie. Alleen in beeld brengen is natuurlijk pas een eerste integratie stap.

De vraag is of helemaal gebiedsgericht werken is wat we willen. Dit is een hele vergaande stap, waarbij zelfs departementen en regelgeving samengevoegd zouden worden.

Eerst wordt er gekeken naar het MIRT algemeen daarna naar het spelregelkader. Echt het onderscheid wordt aangehouden.

Is er in het proces een link met het Ministerie van VROM?

Is er in het proces een link met de Ministeries Economische zaken, Landbouw natuur en voedselkwaliteit en Financiën?

-In verhouding tot de inbreng van VROM.

-VROM raakt het meeste aan het MIT, hier de meeste contacten mee maar LNV en EZ ook aan tafel in MIRT gesprekken.

-Er zijn eigenlijk nauwelijks ruimtelijke projecten waar infrastructuur nauwelijks een aandeel in heeft.

In hoeverre worden de principes van routeontwerp en netwerkanalyse meegenomen in het proces rond het MIRT?

-In hoeverre vullen deze ideeën al de R van het MIRT in?

-Routeontwerp is wel meegenomen in het MIRT, al zal er niet een compleet op routeontwerp gerichte aanpak ontwikkeld worden.

-De netwerkanalyse komt ook terug, ook in het kader van de stedelijke netwerken, overleg over de relatie Rijk-regio. De bereikbaarheid van een geheel gebied in beschouwing nemen, ook in relatie tot de gebouwde omgeving. Hier komt gebiedsontwikkeling al wel behoorlijk sterk naar voren.

-Lifecycle analysis/management is nu ook een belangrijk issue aan het worden, misschien wel meer geld uitgeven tijdens de aanleg en dan veel minder jaarlijks terugkomende beheerskosten overhouden.

-Gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf zal ook meegenomen worden in het MIRT.

Groepsdiscussie

Aanwezigen: Christa Kempenaar → Rijkswaterstaat DWW Tracé/m.e.r centrum.
Helene Moors → DGP.
Jos Arts → Rijkswaterstaat DWW hoofd infra/milieu, 1e begeleider RUG.
Robert van Winden → Rijkswaterstaat SDG netwerken hoofdwegen.
Hugo Weimer → student 'environment and infrastructure planning' RUG,
stagiair SDG netwerken hoofdwegen.

Datum: 3 september 2007
Locatie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Rijkswaterstaat
Koningskade 4
Den Haag

In het verslag zijn de verschillende discussiepunten die aan de orde zijn geweest ondergebracht bij verschillende kopjes. De discussie had meer een open insteek en volgde nadrukkelijk niet deze indeling.

Kiezen voor samenhang

-De vraag is voornamelijk: hoe ver wil de politiek gaan met een MIRT (spelregelkader)? Er zijn verschillende mogelijkheden. De ultieme situatie is volgens velen het samenvoegen van V&W en VROM.
-Het Urgentieprogramma Randstad (UPR) toont aan dat er nog veel stappen te zetten zijn om planningsopgaven meer in samenhang uit te voeren.

Voorbeeldprojecten

-Het project Sijtwende is een succesvol gebiedsontwikkelingsproject waarbij integrale financiering is toegepast.
-Klavertje 4 is tevens een interessant project. Hier is gekozen meerdere marktpartijen een plan te laten ontwikkelen. Uit de inzendingen wordt dan een ontwikkelingsorganisatie gekozen die het gehele gebied mag ontwikkelen.
-IODS staat voor Integrale ontwikkeling tussen Delft en Schiedam. De Rijksweg A4 is hierin de belangrijkste schakel. Er wordt nu geprobeerd de langdurige problematiek van het gebied op te lossen door de functies goed op elkaar af te stemmen.

Doorlooptijden

-De Tracéwet kent veel verschillende stappen en mede hierdoor is infrastructuurplanning een langdurig proces. De Minister laat de mogelijkheden onderzoeken van een één-besluitregeling om de besluitvorming aanzienlijk te versnellen.
-Regio's willen zelf ook snelle voortgang, is er dan wel steun voor een gebiedsontwikkeling waar uitgebreid over gediscussieerd zal moeten worden?

Procedures

-Veel mogelijkheden worden toegedicht aan het parallel schakelen van de Tracéprocedure en de Rijksprojectenprocedure (en later projectbesluit van de nieuw WRO). Door deze twee procedures tegelijk te volgen heeft het Rijk de mogelijkheid een gebied als geheel te ontwikkelen.
-Het spelregelkader is structurerend, deze eigenschap blijkt voor grote projecten heel bruikbaar.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

- Terugkoppeling blijkt wel in de praktijk te gebeuren, maar voornamelijk wanneer een project teruggevloten wordt. De praktijk lijkt een strikte lineaire werkwijze te volgen, maar in feite zitten er al wel elementen van een cyclisch proces in.
- Het SNIP spelregelkader werkt meer met procedures uit de R.O., onder andere de bestemmingsplanprocedure. Hierdoor sluit een project meer aan bij ontwikkelingen in de regio.

Rolverdeling + budgetten

- Extra stappen toevoegen aan een MIT spelregelkader lijkt niet de oplossing, het minder complex maken van het spelregelkader schept meer mogelijkheden. Voor overleg tussen de partijen is deze ruimte gewenst. Hiermee is al wel een start gemaakt door de besluitvorming volgens het MIT spelregelkader terug te dringen naar zes belangrijke stappen.
- Het budget van V&W is zeer groot, terwijl VROM in verhouding een klein budget ter beschikking heeft. Bij samenvoeging van budgetten bestaat er een risico dat er te weinig budget overblijft voor kwaliteit van de wegen.
- Pakketafspraken zijn vaak duurder, hier moet wel geld voor zijn anders komt een gebiedsontwikkeling moeilijk van de grond.
- Doordat er in een gebiedsontwikkeling ook geld van regio's gevraagd wordt, zullen deze ook moeten kunnen meebeslissen.
- Niet alle projecten zijn MIRT projecten. Ook dan is samenwerking met regionale partijen heel belangrijk. Er moeten prikkels aan lage overheden worden gegeven om mee te werken aan een gebiedsontwikkelingsproject. Op welke wijze kun je dat nu realiseren in een spelregelkader?
- Veel convenanten worden er gesloten (in de verkenning), ook met lagere overheden. De kracht en wettelijke basis van een convenant is niet echt aanwezig. De verkenning is wel de plaats om afspraken te maken.
- Het is niet mogelijk met alle partijen honderd procent overeenstemming te krijgen.
- De programma-aanpak geeft voorbeelden van het door één organisatie laten ontwikkelen van een gebied, met één Minister als verantwoordelijke. De projecten staan meer in onderling verband en afstemming binnen het programma is op deze manier eenvoudiger te organiseren.

Verkenning

- Er wordt veelvuldig gezegd dat de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling in de verkenning liggen. In de verkenning is het heel belangrijk om de wilsvorming te organiseren. Misschien liggen er zelfs mogelijkheden in het belonen van betrokkenen.
- Wanneer er te veel in de verkenning wordt georganiseerd, is er minder controle op de rechtvaardiging van een besluit. In de huidige situatie is dit een sterk punt van de planstudie met de Tracéwet.
- Een systeem van check and balances kan aangeven of er voldoende naar gebiedsontwikkeling gekeken is (samenwerken actoren, afstemmen budgetten, afstemmen functies).
- Moet een voorfase als de netwerkanalyses niet structureel worden toegepast? Netwerkanalyse gebeuren eigenlijk wel structureel, vroeger vaak onder een andere naam. De meningen variëren over de stelling of een netwerkanalyse teveel van het netwerk uitgaat en niet voldoende op alle gebiedsaspecten gericht is.
- Er zijn ook eenvoudige projecten waar het eigenlijk geen meerwaarde heeft om gebiedsontwikkeling te laten plaatsvinden. Deze projecten kunnen de huidige MIT procedure doorlopen.

Planstudie

- Een planstudie voor gebiedontwikkeling kan eigenlijk niet meer zonder VROM plaatsvinden.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

-Een commissie m.e.r en gebiedsontwikkeling is misschien geen goed idee, er zijn geen objectieve criteria om gebiedsontwikkeling op te toetsen (check and balances, zoals vermeld, misschien wel mogelijk). Wat is goed op elkaar afgestemde gebiedsontwikkeling?

Betekenis Rijkswaterstaat

-Wanneer een woonwijk meer verkeer op wegen veroorzaakt, zullen de gevolgen hiervan van tevoren inzichtelijk gemaakt moeten worden. De VINEX locaties zijn teveel aangelegd zonder adequate aanpassingen aan de infrastructuur. RWS zal veel gebruik moeten maken van een mobiliteitstoets. De mobiliteitstoets is een moment waarop de relatie R.O. en infrastructuur duidelijk in beeld wordt gebracht. Deze toets kan helpen om verdere ontwikkelingsmogelijkheden in relatie tot elkaar te bedenken.

-Een gevaar: kan RWS wel een opdracht aannemen die door een andere partij is voorbereid? Weten andere partijen wel duidelijk af te bakenen wat er van RWS verwacht wordt?

Projectmanagement

-Bij het integraal projectmanagement model is omgevingsmanagement al een belangrijke pijler. Projectmanagement gaat misschien wel samen met gebiedsontwikkeling, al wordt er veelal gezegd dat dit tegenstrijdig is.

Politiek

-Onvoorspelbaarheid moet misschien ook wel geaccepteerd worden door de politiek, er zijn onzekerheden die niet allemaal gecontroleerd kunnen worden.

-Een wethouder is vaak trekker voor een gebiedsontwikkeling, dan is deze ook verantwoordelijk voor de interactie met de gemeentelijke bevolking.

-De Minister beslist over verschillende aspecten van het planningsproces, maar dit strookt lang niet altijd met de werkwijze in de praktijk. Toch zal hier sterk rekening mee gehouden moeten worden.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Interview: Frans Trooster DGP Wegen

Datum: 2 augustus 2007

Locatie: Verkeer en Waterstaat Plesmanweg 1 Den Haag

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden? Welke MIT projecten bent u zoal betrokken geweest?

- DGP wegen heeft 40/50 wegenprojecten te begeleiden, persoonlijk bezig met o.a. de projecten Mava, A13/A16 ook regioprojecten zoals bij Knooppunt Gouda /Zuidplaspolder en Rijnlandroute. In Den Haag een stedelijk project, namelijk Trekvliet Tracé in het kader van UPR Den Haag internationale stad.
- Vooraf MIT Zuidvleugel- projecten.
- Dubbele rol bevoegd gezag en opdrachtgever, RWS opdrachtnemer.
- Beleidskern versus agentschap. Bezig met het proces rondom de projecten en rollen van DGP en RWS uniformer te maken. Zodat bijvoorbeeld een startnotitie een zelfde format heeft.
- Betrokken bij wijziging Tracéwet.

Hoe komen de besluiten om naar een volgende fase te gaan of om een document goed te keuren tot stand?

- Van DGP wegen gaat een Nota naar de Minister over welke stap te nemen, overigens wel met advies van RWS.
- Voordat projecten in inspraak gaan heeft de Minister er in ieder geval wel naar gekeken.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt? Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

- Integratie omliggende ruimte en infrastructuur.
- RWS DGP.
- Relatie met VROM.
- Invloed politiek.
- Budget.

- Vroeger ontstond er veel vertraging, omdat er voor projecten in planstudie niet n.a.v. de verkenning geld gereserveerd was. Door geldgebrek ontstaat er dan ophoping in de planstudie.
- Nu is het zo dat na het Tracébesluit RWS vooral aan de slag gaat zonder veel inhoudelijke bemoeienis van DGP, als je huis koopt wil je tijdens bouwen ook nog beetje controle houden, bijvoorbeeld als er veel geld over blijft ten opzichte van de eerdere raming.
- Imago is belangrijk. Rotterdam en Schiphol zijn in Nederland van grote economische betekenis, deze moesten in ieder geval goed bereikbaar zijn. Hierdoor werden wegen rondom deze gebieden voortvarend aangepakt.
- Verkenning informeel, ruimte voor discussies.
- MIT spelregelkader informeel.
- Planstudie → Tracé/m.e.r-deel is wettelijk.
- Er wordt voornamelijk gedacht in termen van gevolgen in de traject nota. Wel kansen van economische baten worden meegenomen. Ook in de verkenning door middel van OEI. De kansen van gebiedsontwikkeling worden niet zozeer apart vermeld.

Wat zijn de mogelijkheden voor een nieuw te vormen MIRT?

- Waar verbeteringen?
- Budget.
- Spelregelkader.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

-Trajectnota bij de verkorte procedure niet meer nodig, Aandachtspunt is dat belangrijke beslissingen dan n.a.v..een niet officiële verkenning worden genomen. Overgaan van verkenning naar planstudie zou zwaarder gemaakt kunnen worden, dat echt de Minister besluit welke richting op te gaan. Op zich zouden alle actoren ook in de verkenning betrokken moeten zijn geweest, zodat het toch een transparant keuzeprocess is. Startnotitie kan ook inspraak op worden gedaan, dus de overeengekomen richting van de verkenning wordt hier natuurlijk ook nog eens rechtvaardig gecontroleerd.

-In de verkenning oplossingsrichtingen behandelen en de verkenning afsluiten met bij voorkeur een keuze voor één oplossing. Deze uitwerken in de planstudie die dan voortvarend doorloopt zonder allerlei discussies.

-In de verkenning meer de omgeving erbij betrekken. Spelregelkader eventueel aanpassen om meer begeleiding te geven bij hoe en wanneer te participeren.

-Niet teveel discussie in planstudie fase.

Vertraging in verkenning is een minder groot probleem, want de verkenning is niet zo officieel als de planstudiefase.

-ZSM voorbeeld waar snelle realisatie heeft plaatsgevonden

-OEI helpt ook bij het integraal bekijken in de verkenning, misschien ook een OEI voor de planstudie in de toekomst, zijn ze al mee bezig.

-Persoonlijk niet op voorhand voorstander van een convenant, alleen als het echt noodzakelijk is. Alles vastleggen niet de oplossing, er zal op een goede wijze samengewerkt moeten worden.

-Actuele punten die spelen: DBFM. Voor het Tracébesluit de markt al betrekken, ook beheer en onderhoud uit handen geven. Tweede issue is prijsbeleid. Onzeker wat de gevolgen en risico's nou zijn. Is het in de toekomst niet meer nodig wegen aan te leggen, omdat prijsbeleid voor een grote verkeersafname zorgt?

-VROM en V&W komen in het kader van de bevoegd gezag rol al steeds dichterbij elkaar toe, milieu is vooral een VROM aangelegenheid met strikte regels. V&W heeft hier wel rekening mee te houden bij wegenprojecten, op dit punt is al behoorlijke samenwerking te vinden.

Moeten ruimtelijke projecten ook echt in een Tracébesluit worden opgenomen?

-Niet nodig dat te doen, in trajectnota al wel rekening gehouden met ruimtelijke ontwikkelingen. Tracébesluit gaat over de ligging van de weg.

In hoeverre is MIT verkenningen nieuwe stijl al in de richting van een MIRT en hoeveel wordt het al toegepast?

-Verkenning nieuwe stijl nog niet veel gebruikt, maar ook omdat er weinig verkenningen geweest zijn sinds die tijd. Zal nu bij komende nieuwe verkenningen wel de bedoeling zijn dit als leidraad te gebruiken.

Is routeontwerp al meegenomen in het proces? Zo ja in hoeverre is routeontwerp al gebiedsontwikkeling?

-Routeontwerp gaat vooral over de eenheid van de weg, het hebben van verschillende RWS directies mag niet in het uiterlijk van de weg tot uiting komen.

In hoeverre is een netwerkanalyse al gebiedsontwikkeling?

-Netwerkanalyse nationaal uitvoeren werd in de NOMO aangegeven, regio's wilden het ook nog eens regionaal bekijken. Meer het gebied als geheel bekijken, ook de ruimtelijke ontwikkelingen van de toekomst. Wel met een verkeer insteek, hoofdwegennet en onderliggend wegennet centraal. Vooral het onderliggende wegennet in relatie tot hoofdwegennet is van belang, vroeger is deze relatie nog al eens over het hoofd gezien.

Hoe is de relatie precies tussen BDU projecten en nationale overheid?

-Regionale projecten tot 225 miljoen worden door de regio uitgevoerd (alleen bij de grote steden, anders geldt een grens van 112,5 mln zie BDU).

Er zijn ook regionale projecten die boven dit bedrag uitkomen, dan betalen regio's tot 225 en vragen om aanvullingen van de nationale overheid. Dit is vaak het geval bij stedelijke projecten met dure tunnels en dergelijke. Trekker blijft dan vaak wel de regio, er wordt wel vaak kennis van DGP bijgehaald. DGP controleert ook de relevantie voor het nationale wegennetwerk, of ze wel gaan bijdragen aan dit project.

Worden project getoetst of ze het beleid van de NORU en NOMO volgen?

-NORU toetsing wordt vooral aan VROM overgelaten. NOMO (o.a. streefwaarden) is ongeveer het belangrijkste waar DGP wegen aan toetst als bevoegd gezag. Afstemming tussen NORU en NOMO heeft plaatsgevonden bij het maken van de Nota's.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Interview: Dick van Klaveren Projectbureau A12 Den Haag-Gouda en tijdelijk A4 Leiden-Burgerveen

Locatie: Rijkswaterstaat Den Haag Oude Middenweg 3

Datum: Donderdag 5 juli

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden?

-Hoofd PB A12 Den Haag-Gouda en tijdelijk PB A4 Burgerveen-Leiden.

Welke MIT projecten bent u zoal betrokken geweest?

-Eerst bezig geweest met MIT-verkenningen en het MIT spelregelkader, het ontwikkelen van verkenning nieuwe stijl.

-Ook bij de provincie Utrecht gezeten. In deze functie meer met ruimtelijke ordening te maken gehad.

Hoe is het project A4 rond leiderdorp verlopen?

-Betrekken van actoren.

-Wat nou precies nieuw aan w4?

-Hoe stonden de provincies en gemeenten in het proces?

-Gemeente wilde langere diepere aanleg van A4 en dat is in een W4-overeenkomst vastgelegd. Dan moesten ze ook zelf de meerkosten regelen uit ontwikkelingen rondom de infrastructuur.

-Gezamenlijk projectbureau w4.

-Gemeente en provincie hadden met name de taak van gebiedsontwikkeling.

Hoe is het te voorkomen dat er bij een project zoals w4 eerst een conventionele procedure gevolgd wordt en daarna door ontevredenheid een meer omgevingsgerichte procedure ontstaat?

-Financiële beperking van het V&W budget; daarom was er in eerste instantie geen lange verdiepte aanleg. Omdat de politiek de w4 oplossing toch echt wilde kwam deze uiteindelijk met de oplossing door geld bij te leggen.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt? Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

-Integratie omliggende ruimte en infrastructuur.

-Overleg en betrekken actoren, nationale overheden, regio's?

-RWS onderling.

-Relatie met VROM.

-Bevoegd gezag.

-Budget, doorlooptijd.

-In de praktijk: regionale overheden, provincies, grote gemeenten hebben allemaal wensenlijstjes, degene die handig zijn in Den Haag krijgen veel voor elkaar. Bijvoorbeeld wanneer ze een plan in het MIT willen krijgen gaan ze lobbyen. Dan komt er namelijk geld. Vaak bij een MIT project ontstaat er vertroebeling van het officiële proces, er gaan lijntjes omheen lopen, voornamelijk politiek.

-MIT spelregels wel zeker handig voor de ordening en stroomlijning.

-In de praktijk soms ineens gigantische versnelling en kan een project zeer snel naar de realisatie, omdat de politiek of Minister er mee bezig gaat.

-MIT functioneert als programma, spelregelkader zelf niet echt. Als een project in de verkenning zit dan komt het eigenlijk bijna altijd wel goed.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

-Onderling tussen regionale diensten wel concurrentie om van Minister projecten te mogen uitwerken.

-Voorbeeld in 1999 MIT in beton, herprioritering van projecten. Toen A12 Den Haag Gouda eruit, daarna startte Netelenbos met het bekijken van rekeningrijden wat dan sluipverkeer zou opleveren. Amsterdam en Rotterdam hadden hier echt aanpassingen voor nodig, dan zou Den Haag niets hebben. Toen toch maar A12 erbij betrokken om deze grote stad niet te vergeten, duidelijk het politieke spel.

-In principe kan een project in samenwerking met overige partijen en met ontwikkeling van de omgeving plaatsvinden volgens de huidige MIT spelregels zonder dat het veel langer duurt, als er maar goede afspraken zijn gemaakt over de ontwikkelingen van de andere partijen die min of meer gelijktijdig plaatsvinden.

Wat zijn de mogelijkheden voor een nieuw te vormen MIRT? En meer projectspecifiek, hoe zou het proces rond de w4 benaderd worden als een MIRT kader al geïmplementeerd zou zijn?

-Waar verbeteringen?

-Budget, doorlooptijd.

-Spelregelkader.

-Bang dat het door misschien een opener aanpak in het MIRT, zonder veel structuur, het spel nog politieker wordt.

-Waarde van spelregels is vooral dat er toch een proceslijn gehouden blijft, dat er dan politieke lijnen omheen lopen hoeft niet perse heel erg te zijn en moeten we misschien met zijn allen maar accepteren.

-V&W in Den Haag stelt strikte lijnen op aan de regionale dienst, echter regionale dienst is niet zo strikt richting regionale overheden. Spelregelkader moet dan ook weer niet teveel een beperking voor de regionale eigen Rijkswaterstaat organisatie zijn en worden.

-De verkenningfase vergt meer tijd, maar die betaalt zich uit in de fase van planstudie en realisatie.

Op welke wijze zijn de geldstromen georganiseerd?

-Bij W4 project geld van gebiedsontwikkeling eromheen gebruikt voor duurdere verdiepte weg aanlegging. Door die verdieping ontstonden er namelijk mogelijkheden om gebieden dicht bij de weg toch te ontwikkelen.

Moeten ruimtelijke projecten ook echt in een Tracéproject alternatief worden opgenomen die samen als geheel ruimtelijk project een MIRT procedure doorlopen of kunnen ruimtelijke projecten afzonderlijke procedures doorlopen terwijl het gebiedsoverzicht wel behouden blijft?

-Samen verantwoordelijk met andere partijen voor gebiedsontwikkeling moeilijk, dan zit je met contractuele verplichtingen, belangenverstrengeling. Vooral als private partijen erin zitten, worden die dan door Rijkswaterstaat voorgetrokken, en hoe zit het dan met andere marktpartijen.

Is gebiedsontwikkeling mogelijk zonder aanpassing van het huidige gestructureerde MIT spelregelkader?

-Te weinig vrije speelruimte versus structuur van spelregelkader.

-Hoeveel gebiedsontwikkeling wordt er al toegepast binnen Rijkswaterstaat?

-Gebiedsontwikkeling en het MIT spelregelkader prima naast elkaar mogelijk.

-Bij W4 is een gezamenlijk convenant getekend. Hierdoor ontstaat er committent bij de betrokken partijen.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

In hoeverre is MIT verkenningen nieuwe stijl al in de richting van een MIRT en hoeveel wordt het al toegepast?

-MIT verkenning nieuwe stijl; problemen daar aanpakken waar ze horen, niet echt toegepast, regionale diensten worden er ook niet op afgerekend.

Is routeontwerp al meegenomen in het proces? Zo ja in hoeverre is routeontwerp al gebiedsontwikkeling?

-W4 geen routeontwerp, A12 wel. Het is totaal geen gebiedsontwikkeling. Voornamelijk een vormgevingsvisie bijv. op gebied van schermen, vormgevingseisen.

Is er een netwerkanalyse gedaan? Zo ja in hoeverre is een netwerkanalyse al gebiedsontwikkeling.

-Nee.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

Interview: PMZ Cees Zijlmans en Joop Roland
Datum: 11 juni 2007
Locatie: Rijkswaterstaat Zuid-Holland
Boompjes 200 Rotterdam

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden?

-Functie Cees Zijlmans: Projectdirectie PMZ, interdepartementale afstemming, publieke marktverkenning, relatiemanagement Brabant.
-Joop Roland: Projectdirectie PMZ, verkeerskundige onderzoeken, relatiemanagement Zuid-Holland.

Op welke wijze is het project PMZ tot nu toe opgebouwd?

-In 2005 start van PPS-projecten vanuit een initiatief van meerdere ministeries en advies Taskforce PPS/infra. 12 Pilotprojecten, een van die projecten is project mainportcorridor zuid. Infrastructuur is te lange tijd een lijnopgave geweest.
-Twee doelen: verbeteren bereikbaarheid, verbeteren leefbaarheid.
-Niet direct overgaan tot het aanleggen van asfalt. Bereikbaarheid in private handen leggen of samen met de overheid. De corridor als geheel bekijken, een groot pakket. PPS over de gehele corridor, dus niet één specifiek project alleen uitbesteden. Minister heeft wel gezegd dat het project maatschappelijk nuttig moet zijn volgens een kosten baten analyse. Het project is niet in het MIT opgenomen.
-Leefbaarheid: Vraag wordt gesteld aan publieke partijen wat kansrijke R.O. projecten zijn voor het gebied.
-Focus in eerste instantie op de autowegen, waar relaties bestaan met water en spoor worden deze ook meegenomen.
-Twee sporen in aanpak project, publiek en privaat.
In publiek zitten alle overheden uit het corridorgebied. Sommige gemeentes overleggen in een samenwerkingsverband waardoor het voor PMZ overzichtelijker wordt. Ministeries van EZ, FIN, LNV, VROM en V&W betrokken. Gevraagd aan overheden welke kansen zij voor ontwikkeling zien. Voor de kansrijke ruimtelijke ordeningsinitiatieven moet wel de relatie met bereikbaarheid duidelijk worden aangegeven.
-Privaat worden er andere vragen gesteld dan publiek. Zien jullie er een positieve business case in? Welke uitbreidingen nodig? Welke vorm van PPS? Welke randvoorwaarden vanuit publieke sector? Hoe ziet men het vervolg?
In de private marktverkenning zijn deze voorgelegd aan 7 consortia.
-Planning PMZ:
Publieke verkenning bijna afgelopen. Dit is dan de input voor de private partijen. (al wel begonnen) In een bijeenkomst na deze twee vraagstellingen, een pitsstopconferentie, moet er dan een soort gezamenlijke wil ontstaan. In 2008 zullen dan de resultaten worden voorgelegd aan de tweede kamer. Dit zullen voornamelijk elementen zijn over welke richting in te gaan. Eind 2008 zal dan besloten worden of er een markt uitvraag gedaan zal worden en worden er consortia gevraagd een bod te doen op de ontwikkeling, het beheren en managen (hoe precies vorm te geven nog niet bekend) van de gehele corridor.

Zijn er verschillen met een conventionele MIT projectaanpak?

-Duidelijk verschillen zoals ze in de vorige paragraaf aan bod zijn gekomen.
De corridor als geheel bekijken, aanleggen delen, exploiteren geheel, ontwikkelen van gerelateerde diensten, de markt er heel sterk bij betrekken, meer een proces dan direct naar het einddoel te kijken.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt? Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

- Organisatorisch, Den Haag – regionale dienst - provincie – gemeente.**
- Overleg actoren, bevoegd gezag, politiek.**
- **Budget, doorlooptijd.**
- Structuur/sturing versus gebiedsontwikkeling.**

- In het huidige MIT staat eigenlijk al gebiedsontwikkeling!
- In praktijk nog veel op asfalt gericht, terwijl bijvoorbeeld meebetalen van partijen echt in de mogelijkheden ligt als er een gezamenlijk verantwoordelijkheid ontstaat. In de praktijk ook al zeker voorbeelden van te vinden.
- RWS vaak teveel technuten, er moet wat gebeuren, asfalt aanleggen.
- Beetje raar dat er nog niet meer gebiedsgericht gewerkt wordt.
- DGP opdrachtgever aan RWS en bevoegd gezag, beetje gekunsteld.
- Meeste problemen worden ervaren in de besluitvorming van het MIT proces. Ministers, DGP, tweede kamer. Vertragingen meestal niet in MIT-fases maar in besluitvormings-/beslismomenten
- M.E.R. toets is momentopname en houdt geen rekening met toename in het verkeer waardoor overlast tevens toe kan nemen. Voor PMZ het plan opgevat om net als Schiphol bepaalde waardes vast te stellen (bijvoorbeeld luchtkwaliteit) waarbinnen de private partij de weg moet managen = binnen milieugebruiksruimte. Door middel van het tolregime kan dit bijvoorbeeld geregeld worden.
- De verkenningen en planstudies die ik heb getrokken waren vaak ook al gebiedsgericht en in samenwerking met andere partijen.
- De invloed op doorlooptijden is niet zo heel sterk afhankelijk van het externe proces. Die is veel meer afhankelijk van de besluitvorming en de stroperigheid daarvan en de weifelingen daarbij (eerst nog eens aanvullend onderzoek); dus het gebrek aan doorpakkracht. Dit heeft minister Eurlings ook gesteld in zijn UrgentieProgramma Randstad (UPR), Randstad Urgent.

Wat zijn mogelijkheden voor het MIRT in de samenwerking met VROM gebiedsontwikkeling?

-Spelregelkader.

- Riek Bakker → Gebiedsgerichte benadering niet voor bange mensen. In de praktijk vaak angst dat men zich in het gebiedsgerichte proces al heel snel committeert en “dingen kwijtraakt”.
- Verkenning nieuwe stijl biedt ook veel aanknopingspunten voor gebiedsontwikkeling. Verkenning moet vooral integraal zijn. Is ook al vaak het geval. Meer in het kader van welke richting op te gaan, denkrichtingen, strategischer. Links zien tussen verschillende ontwikkelingsmogelijkheden. Wanneer er nu concreet gefocust wordt in de planstudie fase, wordt er weer nauwer met oogkleppen op alleen naar de weg gekeken. De overige ontwikkelingen in ruimtelijke ordening die in de verkenning wel in de denkrichtingen aan bod zijn gekomen worden buiten het MIT uitgewerkt. Idealiter zouden al die projecten bekeken moeten worden in de planstudie van het MIT --> MIRT. Om het dan echter behapbaar te houden wordt er voorgesteld om de projecten wel afzonderlijk te bekijken, alleen wel met een overzichtsgroep mensen erboven, die de relaties tussen de verschillende ontwikkelingen en gebieden waarborgt. De planstudiefase wordt zo meer een programma van kleinere projecten, waar echter niet de samenhang over het hoofd wordt gezien.
- Als er tol wordt geheven op de A4 gaan er veel mensen de A16 nemen. Daarom het gebied/netwerk als geheel bekijken. Nu ook bezig om de provinciale wegen meer bij de plannen te betrekken. De inwoner van het plangebied heeft veel belang bij deze informatie, tot nu toe onderbelicht.

Is er in gebiedsontwikkeling een link met de Ministeries Economische zaken, Landbouw natuur en voedselkwaliteit, VROM, Financiën?

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

-Ministeries van EZ, LNV, VROM, FIN en V&W. Ze worden tevens gevraagd welke kansen voor ontwikkelingen zij zien.

In hoeverre worden de principes van routeontwerp en netwerkanalyse meegenomen in PMZ?

-Deze worden zeker meegenomen in het proces, routeontwerp is al een stap richting gebiedsontwikkeling. Netwerkanalyse is tevens min of meer terug te vinden, er wordt naar het gehele netwerk gekeken. Ook het onderliggende netwerk. Wegen in relatie tot elkaar.

Interview: Peter Korbee Zuidas
Datum: 5 juni 2007
Locatie: Rijkswaterstaat Noord-Holland
Toekanweg 7 Haarlem

Wat is uw functie en wat zijn uw bezigheden en hoe is het project Zuidas is zijn werk gegaan?

-Functie: Projectmanager planstudie Zuidas, Rijkswaterstaat NH.
Kort overzicht: juni 2001 startnotitie met 3 alternatieven.
1^o fase MER twee alternatieven. 3^o weggeschreven
2^o fase had meer gericht op stedenbouw moeten zijn. Is gestart met TN/MER met Dok- en Dijkalternatief.
In de Tracéprocedure spoor en weg beide meegenomen, later tevens HSL bijgekomen.
Startnotie met gemeente Amsterdam samen opgezet, vanuit Amsterdam is project Zuidas eigenlijk ook begonnen. Een combinatie MER gemaakt voor het m.e.r. plichtige stedenbouw project en m.e.r. plichtige infrastructuur project volgens Tracéwet. Dit is Stand van zaken MER geworden als invulling van de 1e fase.
Door naar Trajectnota, medio 2005 tot medio 2006.
Samenvatting Trajectnota naar kamer in 2006, i.p.v. TN/MER.
In 2004 constateerde Brinkman dat de business case voor het gebied positief was.
De verkorte Tracéprocedure werd eind 2005 van kracht. Begin 2006 besloten om deze te volgen. Dat betekent dat TN en inspraak vervalt.
Nu opnieuw startnotitie alleen voor het Dokmodel alternatief. Trajectnota dan ook stil gelegd, alleen intern gepubliceerd ('consolidatie MER').
Plan voor het Dokmodel is een onderneming het project te laten trekken, bestaande uit zestig procent aandelen private partijen, twintig procent de gemeente Amsterdam en twintig procent het ministerie van Financiën.
Bevoegd gezag, o.a. DGP zal natuurlijk wel controle over houden.
Behoorlijk vernieuwend een onderneming het proces op te laten pakken, Rijkswaterstaat NH meer naar positie van beheerder. Onderneming wordt behoorlijk vrij gelaten om niet te veel belemmerend te werken.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van het MIT spelregelkader die u zoal tegenkomt bij het werken aan de Zuidas? Ofwel waar loopt u in de praktijk tegenaan of wat loopt juist voorspoedig?

- Integratie ruimte en infrastructuur, relatie met VROM en V&W.
- Organisatorisch, Den Haag – regionale dienst - provincie – gemeente.
- Structuur/sturing/spelregelkader veel tussen stappen versus gebiedsontwikkeling.
- Rol RWS.
- Overleg actoren.
- Relatie tot beleid, Nota Ruimte, Nota Mobiliteit.
- Budget.

-Uiteenlopende doelstellingen:
Zuidas 500 miljoen eigenlijk vooral bedoeld voor alleen het ontwikkelen van infrastructuur vanuit Verkeer en Waterstaat.
Een onderneming heeft weer meer het doel om de business case goed te krijgen.
VROM vindt het wel zeer interessant om het hele gebied erbij te betrekken, valt goed in hun doelstellingen.
Financiën ziet het vooral als een kans van PPS.
Zo zijn er verschillende insteken wat problemen op kan leveren.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

- MIT heeft bij regionale partijen het gevoel van nationale kracht en is nogal bepalend, hierdoor wordt de samenwerking niet gestimuleerd.
- MIT is in beton gegoten, er is niet meer aan geld wat er voor uitbesteed is te torsen [?].
- Tracéprocedure niet ideaal voor PPS, want PPS komt vaak na Tracébesluit, hiermee wil je eigenlijk al eerder aan de slag. Het eerder starten met een PPS opzet wordt al wel gedaan in de praktijk, echter wordt het heel onduidelijk aangezien wel aan Tracé tussenstappen moet worden voldaan en tegelijkertijd PPS georganiseerd moet worden. Tracébesluit is te gedetailleerd om nog ruimte te laten voor innovatieve ontwikkelingen.
- Tracéwetprocedure wordt vaak te veel doel op zich in plaats van middel.
- m.e.r.-plichtige bouwwerken/bouwgebieden zouden meer geïntegreerd moeten worden met de Tracéprocedure, anders worden er afzonderlijke m.e.r.onderzoeken uitgevoerd.
- Problemen met gebiedsgerichte aanpak, het geluid moet doorgerekend worden maar de precieze bouwlocaties zijn nog niet bekend.
- Kleine schaal ontwikkelingen van gemeentes ook effect op infrastructuur, bijna geen relatie mee in de MIT procedure.
- Er wordt getoetst aan de Nota's (Nota Mobiliteit en Nota Ruimte) of het project binnen de doelstellingen past, dit is helder georganiseerd.

Heeft u ideeën over veranderingen die in het MIRT ontwikkeld kunnen worden?

-Algemeen.

-Integratie van ruimte en infrastructuur.

-Spelregelkader.

- Gebiedsontwikkende processen hebben de neiging om een langere doortijd te hebben. Heel belangrijk om in een beginnende fase van een MIT/MIRT een heldere doelstelling te creëren die breed gedragen is.
- Wanneer je gezamenlijke doelstelling maakt en met elkaar in discussie gaat, bijna onderhandelen over waar met een project naar toe te gaan, krijg je minder problemen gedurende het project en is niet iedere partij met zijn eigen ding bezig. Dus naast gezamenlijke doelstellingen ook tegenstellingen zichtbaar en bespreekbaar maken. Niet gelijk inhoudelijk aan de slag gaan maar eerst helder hebben en onderhandelen over het te bereiken doel. Procesmanagement is hier een geschikte methode voor, in tegenstelling tot projectmanagement.
- Geld is een belangrijke factor in het gehele proces, zonder geld kom je nergens en dat zit natuurlijk toch in de MIT gelden.
- Misschien moet er wel meer door bijvoorbeeld de provincie een project getrokken worden, zodat nationale druk (lees aansturing) van bovenaf minder voelbaar is.
- MIRT meer faciliterend, kader scheppend dan strakke voorschriften geven.
- Tracéprocedure misschien iets meer ruimte geven voor regionaal specifieke aanpak van gebiedsontwikkeling zonder veel detail stappen vast te leggen.
- Verkorte Tracéprocedure al stap in richting van iets meer ruimte in Tracéprocedure.
- Hoe de tweede kamer reageert vaak heel essentieel.
- SN, MER, Tracébesluit belangrijke momenten.
- Nota Mobiliteit en Nota Ruimte meer geïntegreerd.
- Hoofdwegen - subwegen volgens netwerkbenadering een goed aanknopingspunt voor het MIRT.
- Structuur aangeven voor het nieuwe MIRT of helemaal vrijlaten is een dilemma voor DGP.
- Stedenbouwkundige link ook belangrijk; logistiek, openbaar vervoer, busstation bij spoor, inrichting. Meer op detailniveau.
- Een gevaar is dat hoe meer samenwerkingsverbanden hoe meer afhankelijk, in de praktijk zullen betrokken hier bang voor zijn en vallen daarom soms ook terug op meer eigen/conventionele methodes. Draagvlak versus snelheid: hoe breder/integraler/betrokken, hoe langer het proces duurt. Afweging tussen tijd-geld-kwaliteit. Snelle/goedkope oplossingen gaan ten koste van tijd en andersom.

MIRT; Op weg naar een nieuw spelregelkader?

In hoeverre hebben LNV en Economische Zaken nog een rol in de gebiedsontwikkeling van de Zuidas?

-LNV heeft nauwelijks een rol in stedelijk gebied, Economische Zaken heeft een kleine rol die groter zou kunnen zijn, aangezien het gebied grote economische potenties heeft.