

Bouwen

rondom

Rijkswegen



Procesprotocol voor de begeleiding door Rijkswaterstaat van projecten door derden ontwikkeld rondom rijkswegen

Bouwen

rondom

Rijkswegen

Procesprotocol voor de begeleiding door Rijkswaterstaat van projecten door derden ontwikkeld rondom rijkswegen

Doctoraalscriptie Technische Planologie
Rijksuniversiteit Groningen
Afstudeerrichting Infrastructuurplanning

Groningen, mei 2005

Tijmen Blom

Voorwoord

Na bijna een jaar werk kan dit onderzoek aan u gepresenteerd worden: *Bouwen rondom Rijkswegen; Procesprotocol voor de begeleiding door Rijkswaterstaat van projecten door derden ontwikkeld rondom Rijkswegen*. Na vijf jaar studie betekent dit onderzoek de afronding van mijn opleiding Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vanuit Rijkswaterstaat Noord-Holland is mij gevraagd om een procesprotocol te schrijven. Ik heb deze opdracht aangenomen, omdat het me zeer interessant leek. Bovendien sloot het goed aan bij mijn afstudeerrichting *infrastructuurplanning*.

Dit project heb ik echter niet alleen gerealiseerd. Vele medewerkers van Rijkswaterstaat hebben me hierbij geholpen. Niet alleen door het verstrekken van informatie, maar ook door het creëren van een prettige werkomgeving. Speciale dank gaat uit naar mijn twee begeleiders binnen Rijkswaterstaat: Kees Scherer en Bob Süsser. Zij gaven mij de kans om stage te lopen bij Rijkswaterstaat en hebben ze mij op gang geholpen met dit onderzoek. Daarnaast hebben ze mij geholpen met het vinden van de juiste personen en goede informatie voor het empirische deel van deze scriptie

Daarnaast wil ik mijn dank uitspreken richting Dr. Ir. Paul Ike, mijn begeleider vanuit de RUG. Hij heeft mij uitstekend verder geholpen met de opzet van het onderzoek en eveneens nuttige extra informatie voor deze scriptie. Besprekingen met hem waren altijd zeer nuttig.

Ook wil ik iedereen danken die gedurende mijn studie geholpen heeft bij verschillende rapporten. Zonder de steun van deze mensen had ik niet zover kunnen komen met mijn studie.

Tot slot wens ik iedereen veel plezier bij het lezen van dit rapport!

Groningen, mei 2005

Tijmen Blom

Samenvatting

Rijkswaterstaat kan via de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) invloed uitoefenen op de inrichting van de ruimte rondom een rijksweg. Dit instrument is gecreëerd om te voorkomen dat de functionaliteit van rijkswegen in gevaar komt door projecten van derden. Uit evaluaties bleek echter dat de begeleiding van projecten van derden rondom rijkswegen tekortschoot. Daarom wordt in dit rapport getracht om een procesprotocol te schrijven voor de begeleiding van projecten van derden. De doelstelling luidt:

komen tot een procesprotocol voor Rijkswaterstaat bij de begeleiding van projecten van derden, waarin de te nemen stappen, de betrokken actoren en de gewenste werkwijze uiteengezet worden.

Om tot dit procesprotocol te komen zijn de volgende vragen geformuleerd:

Hoe zou Rijkswaterstaat procesmatig complexe projecten -door derden ontwikkeld rondom rijkswegen- kunnen begeleiden?

Op basis van bovengenoemde hoofdvraag zijn een aantal subvragen opgesteld:

In hoeverre vormen projecten van derden een belemmering voor de functionaliteit van rijkswegen?

Hoe zijn specifieke verantwoordelijkheden rondom rijkswegen rond steden geregeld?

Hoe kan de complexiteit van projecten inzichtelijk gemaakt worden?

Welke afdelingen binnen Rijkswaterstaat zouden betrokken moeten zijn bij de begeleiding van projecten van derden? (procesprotocol)

Welke stappen kunnen onderscheiden worden bij de begeleiding van projecten van derden? (procesprotocol)

Voor een goede begeleiding moet eerst bepaald worden op welk niveau een project-initiatief begeleid wordt. Het begeleidingsniveau wordt bepaald aan de hand van de projectcomplexiteit. Twee aspecten van complexiteit kunnen onderscheiden worden: complexiteit betreffende context en complexiteit betreffende inhoudelijke toetsing. Door bepaling van de complexiteit betreffende context wordt vastgesteld of iemand bij de dienstkring of de directie Noord-Holland trekker van de projectbegeleiding wordt. De complexiteit betreffende inhoudelijke toetsing bepaalt op welk niveau aspecten van een projectinitiatief getoetst worden. De twee complexiteiten worden vastgesteld aan de hand van een complexiteitstabel.

Een ander aspect van het procesprotocol is het nemen van bepaalde stappen. Daarom is een stappenplan gemaakt. Hiermee worden taken en verantwoordelijkheden voor actoren binnen en buiten Rijkswaterstaat duidelijk. In dit stappenplan worden drie fasen onderscheiden: vooroverleg, vergunningverlening en nazorg. Deze fasen zijn onderverdeeld in zeven stappen:

1. Projectinitiatief wordt aangemeld bij een centraal meldpunt
2. Projectleider heeft overleg, zowel intern als extern
3. Indiening vergunningaanvraag
4. Inhoudelijke toetsing
5. Opstellen vergunning
6. Bezwaar en beroep
7. Nazorg

Om het procesprotocol tot een goed instrument te laten zijn, zullen voor implementatie nog een aantal acties ondernomen moeten worden:

- Communiceren van procesprotocol zowel intern als extern Rijkswaterstaat;
- Aanwijzen van contactpersonen bij betrokken diensten en afdelingen;
- Verbeteren van relatie met externe actoren;
- Ontwikkeling van beleidskader (landelijk niveau);
- Op peil houden technische kennis Rijkswaterstaat.

Bovendien moeten voor een hoge kwaliteit van de begeleiding voor zowel Rijkswaterstaat als de initiatiefnemer een aantal aandachtspunten in acht worden genomen:

- Vroegtijdige betrokkenheid Rijkswaterstaat;
- Begeleiding is proces van geven en nemen; niet alle RWS-eisen zullen altijd ingewilligd kunnen worden;
- Interne communicatie Rijkswaterstaat.

Inhoudsopgave

Voorwoord	II
Samenvatting	III
1. Inleiding	7
Introductie	7
Onduidelijkheid en overschrijding	9
Projecten derden	10
Verbeterde werkwijze	11
Keuze aspecten	12
Aanpak	13
2. Minder ruimte voor de weg	15
Introductie	15
Toekomstige ontwikkelingen	15
Bos en Lommer	18
Drenthepark	20
Naar een betere werkwijze	21
3. Verantwoordelijkheden rijkswegen rond steden	23
Introductie	23
Ruimtelijke aspecten	23
Milieuaspecten	24
Resumé	26
4. Complexiteit en besluitvorming	27
Introductie	27
Complexiteit	27
Besluitvorming: het proces	28
Besluitvorming: het resultaat	31
Resumé	33

5. Procesprotocol	34
Introductie	34
Juridisch raamwerk	34
Complexiteit	37
Actoren	40
Stappenplan	42
Werkwijze	47
Resumé	48
6. Resumé en aanbevelingen	49
Introductie	49
Resumé	49
Aanbevelingen	53
Literatuurlijst	56
Bijlagen	58

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Introductie

De ruimte in Nederland wordt steeds schaarser. Ook rond infrastructuur raakt het gebied steeds verder bebouwd. De Bouwdienst van Rijkswaterstaat heeft voor drie soorten infrastructuur bekeken welk percentage van gebied langs infrastructuur bebouwd is en bebouwd zal worden in de toekomst. Er is gekeken naar een gebied van 50 meter rondom infrastructuur. Dit is voor weg-, water- en railinfrastructuur gedaan. Ook is een onderscheid gemaakt tussen landelijk en stedelijk gebied. Het beeld is dat voor alle soorten infrastructuur in zowel stedelijk als in landelijk gebied een sterke stijging van het percentage bebouwd oppervlak zal plaatsvinden. Voor weginfrastructuur in stedelijk gebied zal bijvoorbeeld het bebouwde oppervlak van 26% naar 68% stijgen, zie Tabel 1.1. Ook in landelijk gebied is er een stijging van 2% naar 26%. Voor de andere soorten infrastructuur is eenzelfde beeld te zien, zoals in Tabel 1.1 is geschetst. Dit houdt in dat er ter plaatse steeds minder ruimte voor mogelijke uitbreidingen van rijkswegen beschikbaar zal zijn. Ook betekent het dat er steeds meer voor de weggebruiker afleidende elementen langs en wellicht ook over de weg komen.

Soort infrastructuur	percentage bestaand bebouwd oppervlak binnen 50 meter van infrastructuur		percentage verwacht (huidig + gepland) bebouwd oppervlak op basis van nieuwe kaart van Nederland	
	Landelijk gebied	Stedelijk gebied	Landelijke gebied	Stedelijk gebied
Weg	2,4%	26,3%	26,2%	68,1%
Water	0,7%	29,3%	8,5%	58,1%
Rail	3,5%	60,0%	31,6%	100%

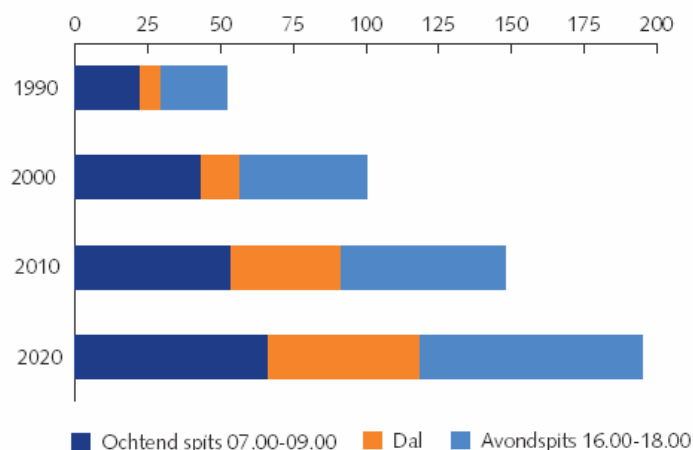
Tabel 1.1: Quick scan van de bebouwing rond hoofdinfrastructuur (Bouwdienst Rijkswaterstaat, 2003: 8)

Uitbreiding van rijkswegen lijkt echter wel onvermijdelijk, aangezien in de toekomst verkeer alleen nog maar zal toenemen. Uit de Nota Mobiliteit blijkt namelijk dat het aantal voertuigkilometers alleen nog maar verder zal groeien. In de regio Amsterdam wordt bijna anderhalf keer zoveel verkeer verwacht in 2020 als in 2000. Ook in andere landsdelen zal een aanmerkelijke groei van de voertuigkilometers plaatsvinden, zie Tabel 1.2 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2004).

Voertuigkilometers	Regio Amsterdam	Noord-Brabant West	Regio Arnhem-Nijmegen
Aandeel weg in 2000			
Hoofdwegennet	70%	74%	72%
Onderliggend wegennet	30%	26%	28%
Groei weg 2000-2020			
Hoofdwegennet	41%	37%	30%
Onderliggend wegennet	44%	35%	35%

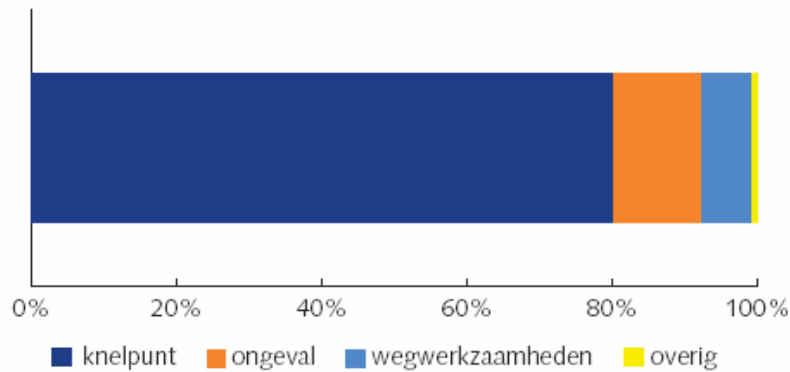
Tabel 1.2: Regionale groei voertuigkilometers (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2004: 32)

Uit Figuur 1.1 komt naar voren dat het aantal voertuigverliesuren in de toekomst zullen toenemen. In 2020 zal naar verwachting een verdubbeling van het aantal voertuigverliesuren optreden ten opzichte van 2000. Deze toename is ongeveer gelijkmatig verdeeld over de ochtend- en avondspits en de daluren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2004).



Figuur 1.1: Ontwikkeling voertuigverliesuren naar dagperiode (index 2000 = 100) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2004: 34)

Als er geen maatregelen getroffen worden, zullen dus nog meer files ontstaan en zal de economische schade toenemen. Bovendien blijken de meeste voertuigverliesuren veroorzaakt te worden door knelpunten, zie Figuur 1.2 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2004). Om de streefwaarden te halen, die het kabinet in de Nota Mobiliteit gesteld heeft, te halen, zijn maatregelen dus noodzakelijk. In de Nota Mobiliteit heeft het kabinet namelijk streefwaarden wat betreft de reistijd op rijkswegen gesteld: de reistijd mag gemiddeld in de spits maximaal anderhalf keer zo lang zijn als bij normale doorstroming; op stedelijke ringwegen is dit een twee keer zo lange reistijd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2004: 36). Om deze streefwaarden te kunnen halen, zullen knelpunten opgelost moeten worden. Uitbreiding van de wegcapaciteit is daarvoor noodzakelijk.



Figuur 1.2: Oorzaken vertraging (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2004: 33)

Uit het voorgaande blijkt dus dat maatregelen noodzakelijk zijn om de doelstellingen, gesteld in de Nota Mobiliteit, te kunnen halen. Het aantal voertuigkilometers en voertuigverliesuren zullen ten opzichte van het jaar 2000 alleen nog maar toenemen. Bovendien zijn knelpunten in de meeste gevallen de oorzaak van de vertraging. Uitbreiding van de wegcapaciteit lijkt dus noodzakelijk. Na een quick-scan door de Bouwdienst van Rijkswaterstaat blijkt echter ook dat in landelijk gebied ruim een kwart van de ruimte langs een rijksweg bebouwd zal worden; voor het stedelijk gebied loopt dit percentage op tot bijna 70% (Bouwdienst Rijkswaterstaat, 2003: 8).

Hier lijkt dus een conflict te ontstaan tussen stedelijk ontwikkeling en ruimte voor mobiliteit. Een afweging zal in die gevallen dus gemaakt moeten worden. Hier zal in de volgende paragraaf dieper op ingegaan worden. Vervolgens zal in paragraaf 1.3 het project, waar dit onderzoek onderdeel van is, toegelicht worden. In paragraaf 1.4 zal de doel- en vraagstelling behandeld worden. In paragraaf 1.5 zullen de specifieke aspecten van projectmanagement, die in deze scriptie aan bod komen, bekeken worden. Tot slot volgt in paragraaf 1.6 de werkwijze, die gevolgd zal worden in deze scriptie.

1.2 Onduidelijkheid en overschrijding

Als beheerder van de rijkswegen is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor een vlotte en veilige doorstroming op deze wegen. De ruimte om deze doorstroming te realiseren blijkt echter steeds minder beschikbaar, zoals geschetst in de vorige paragraaf. Rijkswaterstaat heeft echter een wettelijk instrument om de inrichting van de ruimte rondom rijkswegen te beïnvloeden. Via de *Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)* is een vergunning nodig om binnen een bepaald gebied rondom een rijksweg te mogen bouwen. Voor de verlening van de vergunning moet in een aantal gevallen een lang traject worden afgelegd vanwege de complexiteit van een project. Dit traject blijkt nog niet soepel te verlopen. Dit wordt mede veroorzaakt door een gebrek aan ervaring met het werken met deze wet, aangezien deze pas sinds 1997 in werking getreden is (Ministerie van Justitie, 1996). De volledige wet is in bijlage I opgenomen

Het blijkt dat behandeling van een vergunningaanvraag niet altijd op het juiste niveau plaatsvindt. Rijkswaterstaat is een hiërarchische organisatie. In totaal is Rijkswaterstaat opgebouwd uit vijf lagen met elk hun eigen bevoegdheden, zoals geformuleerd in het RWS-mandaatbesluit (Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 1997). De hoogste laag is

het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de tweede laag is het directoraat-generaal van Rijkswaterstaat en de derde laag is het hoofdkantoor van de waterstaat. De vierde laag zijn de regionale directies en de laagste laag zijn de dienstkringen. Deze bevoegdheden zijn voor de directie Noord-Holland uitgewerkt in de Bevoegdhedenregeling directie Noord-Holland (Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, 2003). In deze Bevoegdhedenregeling staan ook de bevoegdheden met betrekking tot projecten van derden. Projecten van derden zijn projecten waar Rijkswaterstaat niet direct als opdrachtgever of opdrachtnemer bij betrokken is en ook geen belang heeft bij realisatie van een project. Rijkswaterstaat moet soms echter wel zijdelings betrokken worden, omdat een project invloed heeft op het functioneren van de rijksweg. Hierbij kunnen bijvoorbeeld aspecten als grondmechanica en wegbeeld een rol spelen.

In deze bevoegdhedenregeling is het subsidiariteitsbeginsel doorgevoerd; dat wil zeggen dat projecten op een zo laag mogelijk niveau behandeld dienen te worden. Echter bij complexe projecten zal de begeleiding niet altijd op het laagste niveau plaatsvinden (Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, 2003). Dit vloeit voort uit artikel 7 van het RWS-mandaatbesluit, waarin is gesteld dat: "...genoemde functionarissen maken van het aan hen verleende mandaat uitsluitend gebruik voor zover het aangelegenheden betreft die behoren tot hun werkterrein en naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben dat zij behoren te worden afgedaan door een functionaris onder wie zijn rechtstreeks ressorteren" (Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, 2003: 5). Momenteel is het niet duidelijk welke aspecten en componenten van een project de complexiteit bepalen. Het is dus wel noodzakelijk om een systematiek te hebben voor het bepalen van de complexiteit van een projectinitiatief.

Een uitgebreidere probleemanalyse zal in hoofdstuk 2 aan de orde komen. Eerst zal echter het bredere '*Projecten derden*', waarbinnen deze procesprotocol valt, besproken worden.

1.3 Projecten derden

De wet beheer rijkswaterstaatswerken is pas sinds 1 januari 1997 van kracht (Ministerie van Justitie, 1996). Sindsdien moet Rijkswaterstaat vergunningen uitgeven als binnen een bepaald gebied rondom een rijksweg gebouwd wordt. Uit een brief van de dienstkring Amsterdam in het voorjaar van 2003 bleek dat de vergunningverlening bij projecten van derden nog niet soepel verliep. De volgende probleempunten werden geconstateerd (dienstkring Amsterdam, 2003 in Süsser et al., 2003):

1. De verdeling van verantwoordelijkheden en dito verankering tussen Rijkswaterstaat, publieke en private partijen;
2. Het te doorlopen begeleidingsproces;
3. Beschikbaarheid en bruikbaarheid van eenduidige beheertoetsingskader (met onderscheid tussen realisatiefase en gebruiks-/beheerfase en daarnaast civiel(beheers)technisch en electromechanisch);
4. Een op maat gesneden begeleidingsorganisatie (dienstkring Amsterdam, 2003 in Süsser et al, 2003: 30).

Naar aanleiding van deze brief is binnen de directie Noord-Holland het project 'Projecten derden' opgestart. Door dit project zouden de bovenstaande probleempunten opgelost moeten worden. Om dit te bereiken is het probleem in de volgende deelproblemen opgedeeld met elk hun eigen deelproject:

1. vastleggen beheersgrenzen, inclusief vrijwaringzone;
2. toereikend juridisch instrumentarium;
3. afwegings-/toetsingskader;
4. centraal meldpunt/loket instellen;
5. vormgeving intern begeleidingsproces;
6. afstemming met regionale partners;
7. taken/verantwoordelijkheden RWS en derden;
8. begeleiding door Directoraat Generaal Personenvervoer/Hoofdkantoor/Bouwdienst;
9. kosten interne begeleiding vergunningaanvragen
10. verdeling kosten aanvrager/toetsers;
11. projectbegeleiding opgeschaalde projecten;
12. reguliere RWS-projecten (Süsser et al, 2004: 16).

In dit onderzoek zal met name ingegaan worden op bovengenoemd punt 5: de vormgeving van het interne begeleidingsproces. Soms zal echter gerefereerd worden aan andere deelprojecten. Voor specifieke informatie over deze projecten wordt verwezen naar het 'Plan van aanpak definitiefase Projecten derden' (Süsser et al., 2004). Allereerst zal in de volgende paragraaf ingegaan worden op de doel- en vraagstelling van dit onderzoek.

1.4 Verbeterde werkwijze

Om de problemen, zoals die in het vorige hoofdstuk geschetst zijn, het hoofd te kunnen bieden zal een meer systematische aanpak binnen Rijkswaterstaat noodzakelijk zijn. Daarom zal in deze scriptie getracht worden een voorstel te doen voor een betere aanpak. De doelstelling luidt:

komen tot een procesprotocol voor Rijkswaterstaat bij de begeleiding van projecten van derden, waarin de te nemen stappen, de betrokken actoren en de gewenste werkwijze uiteengezet worden.

In een procesprotocol kunnen afspraken tussen verschillende betrokkenen vastgelegd worden (Ministerie van verkeer en waterstaat, 1998). Dit protocol zal zich richten op afspraken met betrekking tot de te nemen stappen, de betrokken actoren en de gewenste werkwijze.

Het accent zal liggen op de proceskant. Het inhoudelijk afwegingskader zal in het kader van het bredere 'Projecten derden' binnen Rijkswaterstaat opgesteld worden. Op dit bredere 'Projecten derden' zal in de volgende paragraaf ingegaan worden. Ook zal in deze scriptie bekeken worden welke aspecten en componenten van een project de

complexiteit bepalen. Derhalve luidt de hoofdvraag, die in deze scriptie beantwoord zal worden:

Hoe zou Rijkswaterstaat procesmatig complexe projecten -door derden ontwikkeld rondom rijkswegen- kunnen begeleiden?

Op basis van bovengenoemde hoofdvraag zijn een aantal subvragen opgesteld:

In hoeverre vormen projecten van derden een belemmering voor de functionaliteit van rijkswegen?

Hoe zijn specifieke verantwoordelijkheden rondom rijkswegen rond steden geregeld?

Hoe kan de complexiteit van projecten inzichtelijk gemaakt worden?

Welke afdelingen binnen Rijkswaterstaat zouden betrokken moeten zijn bij de begeleiding van projecten van derden? (procesprotocol)

Welke stappen kunnen onderscheiden worden bij de begeleiding van projecten van derden? (procesprotocol)

In deze scriptie zal de aandacht op complexe projecten liggen. Complexiteit zal dus inzichtelijk worden gemaakt. Dit zal gebeuren in hoofdstuk vijf. Echter voor een beter begrip van de eerdere hoofdstukken is het noodzakelijk om het begrip complexiteit nu inzichtelijk te maken. De complexiteit is ingedeeld in vijf aspecten: politiek-bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit, organisatorische complexiteit, lokale situatie, technisch-inhoudelijke complexiteit en juridische complexiteit. Deze aspecten zijn verder opgedeeld in deelaspecten. Hierop zal worden ingegaan in hoofdstuk vier en vijf.

1.5 Keuze aspecten

Groote et al. (1995: 19) onderscheiden drie pilaren bij het aanpakken van een project: faseren, beslissen en beheersen. Door dit onderscheid verloopt het doorlopen van een project soepeler. Faseren houdt in dat het project in een aantal fasen wordt ingedeeld. Voor het beslissen zijn een aantal beslismomenten noodzakelijk. Op deze twee pilaren zal later in dit onderzoek worden ingegaan. De beheerspilaar wordt in deze paragraaf verder uitgewerkt.

Bij het beheersen gaat het om vijf aspecten: tijdbeheersing, geldbeheersing, kwaliteitsbeheersing, informatiebeheersing en organisatiebeheersing (Groote et al., 1995: 23).

In deze scriptie zullen drie aspecten een rol spelen: *kwaliteitsbeheersing*, *informatiebeheersing* en *organisatiebeheersing*. De *kwaliteitsbeheersing* gaat over de mate waarin het resultaat voldoet aan de gestelde eisen. Bij *informatiebeheersing* is het

van belang dat wat bedacht of gerealiseerd wordt, zowel inhoudelijk als technisch, ook vastgelegd wordt. De *organisatiebeheersing* richt zich op interne en externe samenwerking in en rondom het project (Groote et al., 1995: 23).

Ook andere beheersaspecten kunnen een rol spelen bij projectmanagement. Bij de begeleiding van projecten spelen deze echter geen rol.

Aangezien Rijkswaterstaat geen leidende partij is en dus geen invloed heeft over de doorlooptijd van een project van derden, speelt tijdbeheersing nauwelijks een rol. Het geldaspect wordt in een ander deelproject besproken en zal dus niet in dit onderzoek aan de orde komen.

1.6 Aanpak

Om tot het gewenste resultaat te komen, is ervoor gekozen om op basis van literatuur en door bestudering van het huidige beleid tot een procesprotocol te komen.

Allereerst zal in hoofdstuk twee een verdere analyse van het probleem plaatsvinden. Bovendien wordt geschetst welke aspecten meegenomen worden in deze procesprotocol. Aangezien deze scriptie onderdeel is van een groter project binnen Rijkswaterstaat, zal in dit hoofdstuk ook kort stilgestaan worden bij andere aspecten die binnen het project onderzocht zullen worden. De informatie uit deze onderzoeken zal samen met het procesprotocol moeten leiden tot een betere afweging tussen ruimte en mobiliteit.

Vervolgens wordt aan de hand van interviews en de informatie uit de hoofdstukken drie en vier getracht tot een oplossing te komen in hoofdstuk vijf, waarin het procesprotocol voor Rijkswaterstaat bij projecten van derden wordt gegeven.

In hoofdstuk drie zal vervolgens worden ingegaan op de verantwoordelijkheden rondom rijkswegen. In dit hoofdstuk zal gekeken worden welke mogelijkheden er zijn binnen de Wet beheer rijkswaterstaatswerken voor Rijkswaterstaat zijn om invloed uit te oefenen. Dit is uiteindelijk van belang om vast te kunnen stellen welke actoren binnen Rijkswaterstaat betrokken moeten zijn. Dit zal gebeuren in hoofdstuk vijf.

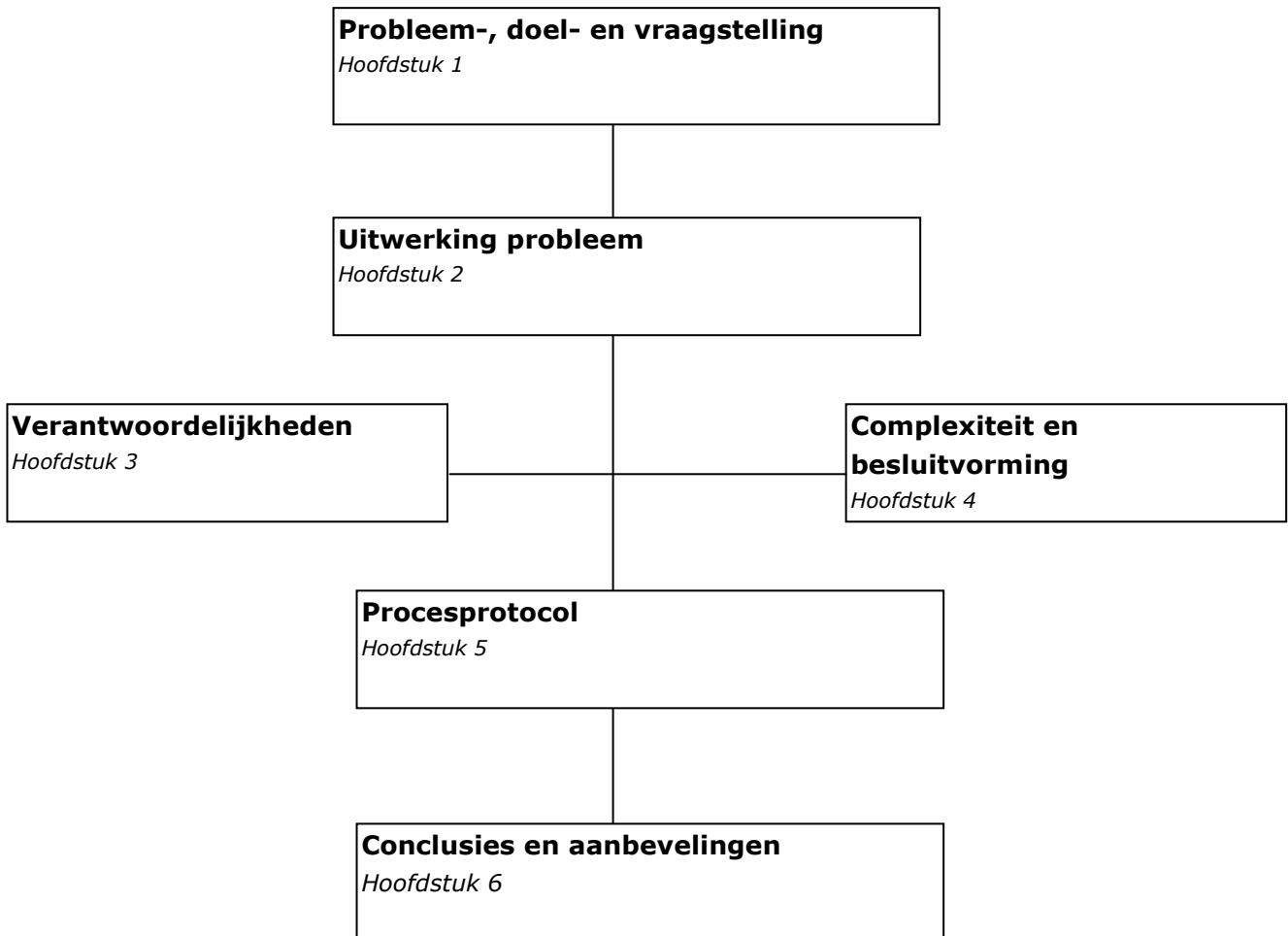
Eerst zal echter in hoofdstuk vier in literatuur het doorlopen van processen bestudeerd worden. Ook zal geprobeerd worden het begrip complexiteit te concretiseren. Dit is van belang om te kunnen vaststellen op welk niveau binnen Rijkswaterstaat een project begeleid moet worden.

De hoofdstukken drie en vier moeten leiden tot een procesprotocol voor Rijkswaterstaat bij projecten van derden. In hoofdstuk vijf zal uiteindelijk de praktische uitwerking plaatsvinden van het procesprotocol. Op basis van de twee voorgaande hoofdstukken zal ingegaan worden op de bepaling van de complexiteit, de actoren en de te onderscheiden stappen. Ook dienen gesprekken met betrokkenen binnen Rijkswaterstaat als input in dit hoofdstuk.

Tot slot volgen in hoofdstuk zes conclusies en aanbevelingen. Hierin zal de hoofdvraag, zoals gesteld in de vorige paragraaf, beantwoord worden. Bovendien zullen

aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de implementatie van het procesprotocol en aspecten die een nadere uitwerking verdienen in het kader van het bredere project, zoals besproken zal worden in hoofdstuk twee.

Hieronder in Figuur 1.3 is de werkwijze schematisch weergegeven.



Figuur 1.3: Schematische weergave werkwijze

Hoofdstuk 2

Minder ruimte voor de weg

2.1 Introductie

In het vorige hoofdstuk is al geschetst dat er steeds minder ruimte voor de weg komt, terwijl de weg steeds meer ruimte nodig heeft. Of dit werkelijk de functionaliteit van rijkswegen beïnvloedt, valt nog te bezien. In dit hoofdstuk komt de volgende vraag aan de orde: *in hoeverre vormen projecten van derden een bedreiging voor de functionaliteit van het rijkswegennet?*

In dit hoofdstuk zal de problematiek worden besproken. Hiermee zou duidelijk moeten worden welke probleempunten in deze scriptie aangepakt moeten worden. Tevens wordt duidelijk welke lessen geleerd kunnen worden uit het verleden. Begonnen zal worden met een inventarisatie van toekomstige projecten van derden in Noord-Holland. Vervolgens zullen twee procesevaluaties van projecten van derden besproken worden. Het zal gaan om de overkluizing Bos en Lommer over de A10 in Amsterdam. De tweede case zal het Drenthepark aan de A10 te Amsterdam worden. Deze twee projecten zijn duidelijke voorbeelden van een project van derden, omdat ze niet door Rijkswaterstaat zelf zijn uitgevoerd. Ook had Rijkswaterstaat geen belang bij de realisering van het project, ondanks dat de overkluizing Bos en Lommer deels gelijktijdig met het groot onderhoud van de A10-west is gerealiseerd.

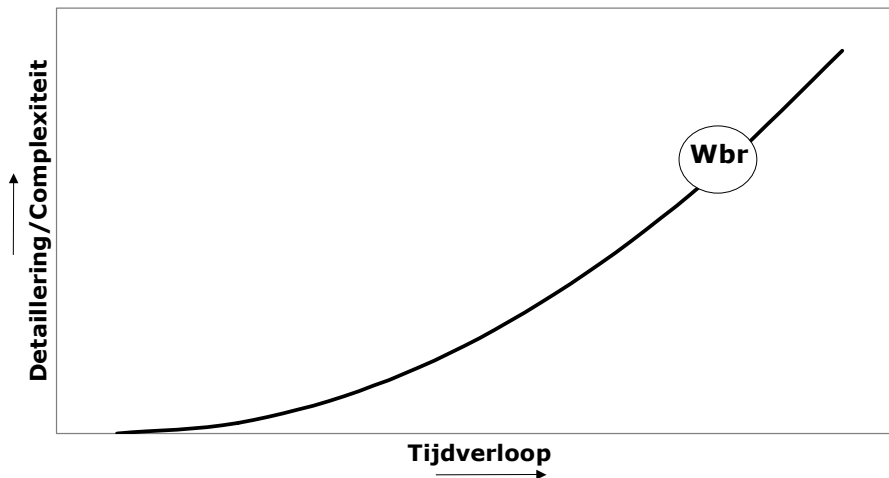
2.2 Toekomstige ontwikkelingen

In deze paragraaf zal getracht worden toekomstige ontwikkelingen rond rijkswegen in Noord-Holland te schetsen. Hiermee ontstaat een inzicht in de verwachte toekomstige last op de schouders van Rijkswaterstaat met betrekking tot projecten van derden. Allereerst zal aandacht geschonken worden aan de huidige en de gewenste betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij projecten van derden. Vervolgens wordt een korte schets gegeven van de huidige lijst van complexe projecten binnen Noord-Holland. Tot slot wordt nog ingegaan op de Nota Ruimte en de implicaties die dit kan hebben voor Rijkswaterstaat Noord-Holland.

Projecten derden

Zoals eerder besproken is deze scriptie onderdeel van het project 'Projecten derden'. Één van de doelstellingen van het project was dat Rijkswaterstaat van een reactieve actor in een pro-actieve actor moest veranderen (Süsser et al., 2004). Uit Figuur 2.1 blijkt dat het Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) vergunningverleningstraject laat in het proces start. Rijkswaterstaat wordt dus erg laat in het proces betrokken. Hierdoor neemt de complexiteit enorm toe. Dit leidt weer tot een enorme groei van inzet en dus kosten voor Rijkswaterstaat. De complexiteit kan gereduceerd worden door eerdere betrokkenheid bij een project. Daarom is binnen Rijkswaterstaat een meer pro-actieve houding gewenst (Süsser et al., 2004).

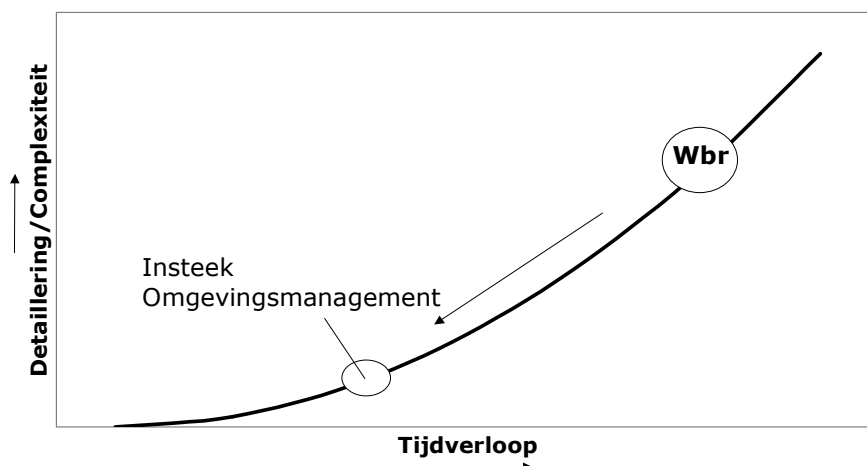
Projectontwikkeling



Figuur 2.1: Huidige betrokkenheid Rijkswaterstaat bij projecten van derden (Süsser et al., 2004: 12)

Door een meer pro-actieve houding van Rijkswaterstaat kunnen voorwaarden van Rijkswaterstaat in een eerder stadium worden meegenomen. Door een eerdere betrokkenheid neemt de complexiteit exponentieel af. Acceptatie van gestelde voorwaarden door een initiatiefnemer is in een eerder stadium waarschijnlijker dan in een laat stadium. Bovendien past dit binnen het omgevingsmanagement, waarbij in samenwerking met de omgeving oplossingen gezocht worden (Süsser et al., 2004). De verschuiving naar de gewenste betrokkenheid is geschetst in Figuur 2.2.

Projectontwikkeling



Figuur 2.2: Gewenste betrokkenheid Rijkswaterstaat bij projecten van derden (Süsser et al., 2004: 13)

In het eerste hoofdstuk is reeds gebleken dat rondom weginfrastructuur met name in stedelijk gebied een enorme toename van bebouwing zal zijn (Bouwdienst

Rijkswaterstaat, 2003). Echter dit hoeft natuurlijk niet te betekenen dat ook binnen Noord-Holland een enorme toename van het aantal projecten van derden zullen worden gerealiseerd. Daarom is vanuit Rijkswaterstaat Noord-Holland een inventarisatie gedaan van de huidige lijst van complexe projecten van derden. Uit deze verkenning blijkt dat er nog vele complexe projecten in de toekomst zullen volgen, die waarschijnlijk aandacht vergen vanuit Rijkswaterstaat Noord-Holland. Het gaat in totaal om 24 complexe projecten, die bekend waren in mei 2004. Deze lijst groeit echter nog steeds (Süsser et al., 2004).

Het gaat hierbij onder andere om projecten rond Schiphol en de Amsterdamse Zuidas. Verder zijn ook veel projecten langs de ringweg A10 rond Amsterdam gepland. Hier is de ruimte om te bouwen zeer beperkt. Aangezien Amsterdam een hoge woningbouwopgave heeft, kunnen hier problemen ontstaan, die de aandacht vanuit directie Noord-Holland nodig hebben. Behalve deze projecten zijn ook op andere plekken langs het rijkswegennet in Noord-Holland projecten gepland. De meeste projecten zijn wellicht dermate complex dat ook deze vanuit directie Noord-Holland begeleid moeten worden (Süsser et al., 2004).

Nota Ruimte

De Nota Ruimte is het belangrijkste beleidsrapport binnen de overheid op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland in de komende jaren. Hieruit kan gedistilleerd worden welke ruimtelijke ontwikkelingen verwacht kunnen worden. Hierin wordt ook aandacht besteed aan verstedelijking en infrastructuur: *als uitwerking van deze doelen voor 'netwerken en steden', kiest het rijk voor bundeling van economie, infrastructuur en verstedelijking als ruimtelijke strategie* (Ministerie van VROM et al., 2004: 42). De bundeling van deze drie aspecten kan leiden tot concentratie van deze drie aspecten. Hierdoor zullen in de toekomst waarschijnlijk meer Wbr-vergunningaanvragen binnenkomen.

Ook het volgende duidt op verdichting en dus concentratie: *verdichtingsmogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied moeten in elk geval in de steden van de verschillende nationale stedelijke netwerken, zo optimaal mogelijk worden benut* (Ministerie van VROM et al., 2004: 72). Het streefgetal dat hierbij genoemd wordt, is 40%. Om deze doelstellingen te realiseren zullen dus hoogstwaarschijnlijk nieuwe projecten langs de infrastructuur aangelegd moeten worden, wat een extra werklast oplevert voor Rijkswaterstaat.

Eerder in deze paragraaf is geconstateerd dat Schiphol voor veel werk voor Rijkswaterstaat zorgt als het om projecten van derden gaat. Momenteel is al 1/6 deel van de projecten op de eerder genoemde lijst van complexe projecten afkomstig van Schiphol (Süsser et al., 2004). Uit de Nota Ruimte blijkt dat Schiphol voorlopig nog op de huidige locatie mag uitbreiden: *het rijk houdt vast aan het uitgangspunt dat Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie verder moet kunnen ontwikkelen. Het beleid is gericht op een blijvende bijdrage van de luchthaven aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad* (Ministerie van VROM et al., 2004: 64). Momenteel heeft Schiphol al plannen om uitbreidingen aan de andere kant van de plaatselijke rijksweg te gaan bouwen. Verbindingen tussen deze twee delen zullen dus over deze rijksweg heen moeten.

Aangezien hiervoor een Wbr-vergunning nodig is, zullen in de toekomst nog een aantal projecten van Schiphol verwacht kunnen worden (Süsser et al., 2004).

Uit deze paragraaf is gebleken dat in de toekomst vele projecten van derden zullen worden gerealiseerd. Ook in het verleden zijn al projecten geweest. Uit het proces rond deze projecten kunnen ook lessen getrokken worden voor de toekomst. Daarom zullen in de komende twee paragrafen twee evaluaties bekeken worden. Allereerst zal in de volgende paragraaf gekeken worden naar de overkluizing Bos en Lommer in Amsterdam. In de paragraaf die daarop volgt, komt Drenthepark, eveneens in Amsterdam, aan de orde.

2.3 Bos en Lommer

De overkluizing Bos en Lommer is een overbouwning van de A10-west: de ringweg rond Amsterdam. Een impressie van de plaatselijke situatie is te zien in Figuur 2.3. Dit project is één van de eerste overkluizingen van een Rijksweg in Nederland. Andere voorbeelden zijn de gebouwen boven de A12 in Den Haag en het wegrestaurant bij Hoofddorp. De overkluizingen over de A12 bij Den Haag liggen echter boven een gedeelte van de weg dat beheerd wordt door de gemeente Den Haag. Bij dit project was de Wet beheer rijkswaterstaatswerken dus niet van toepassing. De realisatie van het wegrestaurant vond rond 1980 plaats. Van echte ervaring met overkluizingen kan dus niet gesproken worden (Groenen et al., 2002). Ook heeft de realisatie van de overkluizing gelijktijdig plaatsgevonden met het groot onderhoud A10-west, waardoor afstemming tussen deze twee projecten noodzakelijk was.



Figuur 2.3: De overkluizing Bos en Lommer

Dit project kan als complex bestempeld worden door het vernieuwende karakter en de combinatie van twee projecten, waardoor tijdsplanning een belangrijk aspect werd. Door het complexe karakter van het project hebben zich tijdens de begeleiding een aantal problemen voorgedaan. Daarom is de procesgang door Rijkswaterstaat geëvalueerd (Groenen et al., 2002). In deze evaluatie zijn de volgende probleempunten geconstateerd:

- Rijkswaterstaat kwam klem te zitten tussen eigen verantwoordelijkheid voor veilig weggebruik en de behoefte van de initiatiefnemer aan een coöperatieve opstelling van Rijkswaterstaat;
- zaken zijn intern nogal ad hoc verlopen met grote afhankelijkheid van het doen en laten van de initiatiefnemers;
- in zekere mate is sprake geweest van technische en procedurele onderschatting door Rijkswaterstaat;
- de initiatiefnemer had voor het noordelijk gebouw geen tekeningen beschikbaar;
- geen adequate planning bij de initiatiefnemer (met name aanpalende zaken);
- bij Rijkswaterstaat ontbrak het aan een goede en periodiek herhaalde risicoanalyse (o.a. opknippen Wbr-vergunningstraject);
- te weinig kennis bij Rijkswaterstaat wat een Wbr-vergunningaanvraag precies behelsde;
- Rijkswaterstaat was meer volgend dan sturend;
- Rijkswaterstaat heeft te weinig ervaring met grote professionele vastgoedontwikkelande partijen met commerciële belangen;
- ontbreken van een simpele toets vooraf om de complexiteit van een project te bepalen;
- goede vertegenwoordiging vanuit Rijkswaterstaat in het Bestuurlijk Overleg;
- Rijkswaterstaat had te weinig inzicht in bouwproces en vergunningverlening (Scherer, 2003).
- De door Rijkswaterstaat gemaakte kosten liepen op tot 700.000 gulden (€317.646);
- Externe veiligheidsnormen zijn overschreden (Groenen et al., 2002).

Het blijkt dus dat vele zaken voor verbetering vatbaar zijn. Een aantal van deze probleempunten kan opgelost worden door eerder in het project betrokken te raken, maar sommige punten zijn niet zo makkelijk oplosbaar, zoals het interne ad hoc verloop en het ontbreken van een complexiteitstoets. Een andere werkwijze lijkt dus gewenst. De volledige tekst van de evaluatie is in bijlage II te vinden. Bij het project Drenthepark is een andere werkwijze toegepast. Ook deze is geëvalueerd. Deze evaluatie zal in de volgende paragraaf besproken worden.

2.4 Drenthepark

Drenthepark is een onderdeel van het grotere project Zuidas. Zuidas is een groot project aan de zuidkant van Amsterdam. Bij dit project zullen wonen, werken en mobiliteit gecombineerd worden met de nadruk op internationale bedrijvigheid. Één van de projecten die zich richt op het aantrekken van internationale bedrijvigheid is Drenthepark. Tegenwoordig is dit project bekend onder de naam Vivaldi (Projectbureau Zuidas van de gemeente Amsterdam, 2004). In Figuur 2.4 staat een impressie van het uiteindelijke resultaat.

Dit project is interessant vanwege het feit dat in eerste instantie alleen een vergunningaanvraag binnenkwam voor het verplaatsen van een berm-slootje. Dit leidde uiteindelijk tot de bouw van vier grote kantoor-torens, die natuurlijk veel meer implicaties hebben voor een veilig en doelmatig gebruik van de weginfrastructuur¹. Dit project leert dus dat de begeleiding van projecten van derden constant aandacht verdient en dat ontwikkelingen nooit van tevoren in te schatten zijn.



Figuur 2.4: Impressie van Vivaldi

Vanwege de complexiteit van dit project is een andere werkwijze gekozen. Een meer projectmatige aanpak is gekozen. Dit hield in dat intern een projectleider aangesteld werd, die naar buiten het aanspreekpunt was voor de vergunningaanvrager. Deze projectleider werd ondersteund door een team van juridische en technische adviseurs (Seppen, 2004).

¹ Bob Süsser per e-mail, 1 december 2004

Vanwege het nieuwe karakter van deze werkwijze is een evaluatie uitgevoerd. De resultaten zijn hieronder weergegeven. Ondanks dat het project nog niet volledig gerealiseerd is, kunnen toch een aantal lessen al geleerd worden:

- Er wordt met één stem door Rijkswaterstaat gesproken;
- de werkwijze leidde tot een verbeterde samenwerking;
- de werkwijze kostte veel meer tijd;
- taken en verantwoordelijkheden waren niet vooraf heel duidelijk;
- meer kwaliteit kan worden geboden door Rijkswaterstaat (Seppen, 2004).

De gevolgde werkwijze leidt dus voorlopig tot betere resultaten. Een groot nadeel is wel dat de werkwijze meer tijd kost; tijd die niet altijd beschikbaar is. Ook zouden taken en verantwoordelijkheden duidelijker moeten zijn om van een echt succesvolle aanpak te kunnen spreken.

2.5 Naar een betere werkwijze

In dit hoofdstuk is zowel naar het verleden als naar de toekomst van projecten van derden rondom rijkswegen gekeken. Op basis hiervan kan de vraag, die aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld, beantwoord worden. De vraag luidde: *in hoeverre vormen projecten van derden een bedreiging voor de functionaliteit van het rijkswegennet?*

Uit een verkenning van Rijkswaterstaat blijkt dat de begeleiding van projecten van derden vanuit het oogpunt van Rijkswaterstaat zelf tekort schiet. Door een te late betrokkenheid, wordt de complexiteit bij sommige projecten dermate groot dat de randvoorwaarden niet of alleen tegen zeer hoge kosten geïmplementeerd kunnen worden.

Uit de Nota Ruimte blijkt dat de komende jaren vele projecten gepland zijn. Door de keuze voor de bundelingstrategie van steden en infrastructuur kan verwacht worden dat nog een groot aantal projecten van derden rondom rijksinfrastructuur gerealiseerd zullen worden. Een aantal van deze projecten zijn al bekend bij Rijkswaterstaat.

Bovendien blijkt uit de evaluatie van de overkluizing Bos en Lommer dat Rijkswaterstaat niet goed omgaat met projecten van derden. Hierdoor zijn zowel de kosten als de externe veiligheidsnormen overschreden. Ook bleek er te weinig ervaring te zijn met het onderhandelen met grote projectontwikkelaars. Weliswaar ging dit bij het project Drenthepark beter, maar de gevolgde werkwijze kostte veel tijd.

Geconcludeerd kan worden dat nog vele projecten zullen volgen. Dit blijkt zowel uit een verkenning door Rijkswaterstaat als uit de Nota Mobiliteit. Aangezien ook de begeleiding van projecten van derden momenteel nog tekort schiet, is een nieuwe werkwijze noodzakelijk om de functionaliteit van rijkswegen niet in gevaar te brengen. Allereerst zal daarom in het volgende hoofdstuk gekeken worden naar verantwoordelijkheden rond rijkswegen. Hierdoor wordt duidelijk welke wettelijke mogelijkheden Rijkswaterstaat heeft bij de begeleiding van projecten van derden.

Hoofdstuk 3

Verantwoordelijkheden rijkswegen rond steden

3.1 Introductie

Rond rijkswegen vinden vele ontwikkelingen plaats en ook de rijksweg zelf heeft nog meer ruimte nodig, blijkt uit het vorige hoofdstuk. Een conflict lijkt dus te ontstaan. Om dit probleem aan te kunnen pakken, zal duidelijk moeten worden wie verantwoordelijk is voor de rijkswegen rond steden. Daarom zal dit in dit hoofdstuk worden uitgewerkt. De vraag die in dit hoofdstuk beantwoord zal worden, luidt: *hoe zijn de verantwoordelijkheden bij rijkswegen rond steden verdeeld?*

Allereerst zal in paragraaf 3.2 ingegaan worden op de ruimtelijke aspecten. Hierin worden de grenzenproblematiek en het begrip uitbreidingsruimte besproken. In paragraaf 3.3 zal vervolgens worden verder gegaan met milieu- en veiligheidsaspecten. Tot slot volgt in paragraaf 3.4 de beantwoording van bovenstaande vraag.

3.2 Ruimtelijke aspecten

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de verantwoordelijkheden bij ruimtelijke ontwikkelingen langs rijkswegen. Allereerst zullen de verschillende grenzen die rond een rijksweg liggen besproken worden. Vervolgens zal het begrip uitbreidingsruimte geïntroduceerd en uitgewerkt worden.

Grenzen geven aan waar bepaalde verantwoordelijkheden voor Rijkswaterstaat ophouden. Rond rijkswegen spelen drie grenzen een rol: *eigendomsgrens*, *onderhoudsgrens* en *beheersgrens*.

De *eigendomsgrens* is een privaatrechtelijke grens, welke aangeeft welke percelen bij Rijkswaterstaat in eigendom zijn. Hier zijn geen directe verantwoordelijkheden aan verbonden. Als er echter een project van een derde op het grondgebied van Rijkswaterstaat gerealiseerd wordt, zal een pachtovereenkomst gesloten moeten worden met de rijksoverheid. De Wet beheer rijkswaterstaatswerken is echter slechts van toepassing tot de *beheersgrens*. Het kan dus voorkomen dat een gebied eigendom is van Rijkswaterstaat, maar dat een Wbr-vergunning toch niet noodzakelijk is voor een derde.

De *onderhoudsgrens* is ook een privaatrechtelijke grens en geeft aan wat door Rijkswaterstaat wordt onderhouden en wat door andere, omliggende perceeleigenaren wordt onderhouden. Via de Wegenwet kan deze vastgelegd worden. Deze grens is nauwelijks van belang bij projecten van derden. In sommige gevallen zullen afspraken gemaakt moeten worden hoe het onderhoud van de weg en het project na realisatie geregeld wordt.

De derde grens is de *beheersgrens*. Deze grens is het meest van belang bij begeleiding van projecten van derden. Het is een publiekrechtelijke grens en geeft aan wat bij Rijkswaterstaat in beheer is. Deze grens is in tekeningen vastgelegd. Het gaat hierbij om de hoofdinfrastructuur en alles wat daarmee verbonden is en noodzakelijk is om die hoofdinfrastructuur in stand te houden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de berm en bermsloot. Geheel duidelijk is het echter nog niet waar deze grens ligt. In het kader van 'Projecten derden' zal binnen de directie Noord-Holland een voorstel worden gedaan om deze grenzen opnieuw vast te stellen. Deze grens is namelijk van belang voor de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze wet is slechts van toepassing tot de beheersgrens. Eenduidige vastlegging van deze grenzen is dus van belang voor een goed functionerende vergunningverlening.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan is opgenomen dat langs het hoofdwegenet en ook langs het hoofdspoorwegenet en het hoofdvaarwegenet zogenaamde *vrijwaringszones* gerealiseerd worden. Ondanks de verwerping van deze twee nota's is het idee van de vrijwaringszones bewaard gebleven. In de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit is de naam echter veranderd in *uitbreidingsruimte*. Deze uitbreidingsruimte is in principe gereserveerd voor toekomstige uitbreidingen van hoofdinfrastructuur, waaronder rijkswegen vallen. Dit zal niet langs alle hoofdinfrastructuur plaatsvinden. Met name in stedelijk gebied zal uitbreidingsruimte vastgesteld moeten worden om uitbreidingen van rijkswegen ook in de toekomst mogelijk te blijven houden. In bijlage IV is de plankaart opgenomen met de huidige vaststelling van de uitbreidingsruimte (Ministerie van VROM et al., 2004).

Bouwen in de uitbreidingsruimte is in principe toegestaan. Als hierdoor echter extra kosten gemaakt moeten worden om wegen te verbreden, zullen deze kosten door de gemeente betaald worden (Ministerie van VROM et al., 2004). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verwijdering van tijdelijke noodgebouwen of kleine bouwwerken, zoals transformatorhuisjes.

3.3 Milieu-aspecten

Met name in stedelijk gebied staat bebouwing in sommige gevallen erg dicht op een rijksweg en ook in de toekomst zal dicht op de weg gebouwd worden. Hierdoor bestaat met name rondom rijkswegen in steden een aanzienlijke kans op milieu-ruimte conflicten. Daarom worden voor verschillende milieuaspecten milieuzones gemaakt. Hierdoor zou normoverschrijding niet moeten voorkomen. Als toch ontwikkelingen gewenst worden geacht, zullen mitigerende maatregelen genomen moeten worden.

Bij de begeleiding van projecten van derden kan dit van belang zijn. Functioneren van rijkswegen kunnen beïnvloed worden door bebouwing dicht op rijkswegen. Een voorbeeld is rijksweg A13 bij Overschie in Rotterdam, waar de maximumsnelheid verlaagd moest worden. Een ander voorbeeld is de eerder genoemde overkluizing A10-west bij Bos en Lommer. Hier vindt overschrijding van de externe veiligheidsnormen plaats. Gevaarlijke transporten zouden dus omgeleid moeten worden, maar in de praktijk gebeurt dit niet.

In het rapport 'Kwaliteit functioneren hoofdwegennet 2003' (Mulder et al., 2003) worden vier milieu-aspecten genoemd: externe veiligheid, geluid, lucht en natuur. Deze aspecten kunnen ook meegewogen worden bij de vergunningverlening bij projecten van derden. Uit de Nota Ruimte blijkt dat het rijk (en dus Rijkswaterstaat) een taak heeft bij de oplossing van milieu-ruimte conflicten: *bij ruimtelijke inpassing van hoofdinfrastructuur richt het rijk zich op opheffing van bestaande knelpunten op het gebied van geluid, lucht en externe veiligheid en voorkoming van nieuwe knelpunten. Waar hoofdinfrastructuur en de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste ecologische verbindingen) elkaar kruisen, ligt er een belangrijke opgave om barrièrewerking van infrastructuur op te heffen. Hoofdinfrastructuur vormt ook in stedelijke gebieden soms een barrière. Het rijk streeft ernaar de infrastructurale barrières in de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste verbindingen) op te heffen en panorama's vanaf de infrastructuur op steden, dorpen en landschap te behouden. Het rijk neemt bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur gebiedsgericht ontwerpen in samenhang met de omgeving als uitgangspunt en vraagt provincies en gemeenten hetzelfde te doen* (Ministerie van VROM et al., 2004: 79). De bestaande knelpunten zijn reeds geïnventariseerd voor het gehele rijkswegennet in het eerder genoemde rapport 'Kwaliteit functioneren hoofdwegennet 2003'. Ook is in dit rapport een definitie van knelpunten voor alle aspecten gegeven (Mulder et al., 2003).

Voor *externe veiligheid* is een situatie een knelpunt als: *in een wegvak het plaatsgebonden risico (PR) groter is dan 10^{-6} per jaar, dus waar een PR-contour van 10^{-6} wordt gevonden op enige afstand van de weg. Binnen deze contour gelden dan beperkingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen. En/of wegvakken waar het groepsrisico (GR) de hoogte van de oriënterende waarden (OW) overschrijdt. In feite zijn dit situaties waar kwetsbare objecten zoals woonbebouwing te dicht langs de transportroute gesitueerd zijn. De OW is 10^{-4} per jaar voor 10 doden, 10^{-6} per jaar voor 100 doden, etc. De OW heeft geen formele status* (Mulder et al., 2003: 35).

Een knelpunt voor *geluid* is gedefinieerd als: *een wegvak van het rijkswegennet met een geluidsbelasting van meer dan 70 dB(A) bij één of meer woningen als gevolg van het verkeer op het wegvak* (Mulder et al., 2003: 45).

Bij *luchtkwaliteit* is een knelpunt: *als mensen binnen een zone langs de rijksweg wonen waar verwacht mag worden dat de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van NO_2 overschreden wordt in 2010* (Mulder et al., 2003: 52).

Versnippering van natuur is een knelpunt wanneer: *een gebied behorend tot de Ecologische Hoofdstructuur of een Robuuste Verbinding doorsneden wordt* (Mulder et al., 2003: 63).

Deze criteria kunnen als input dienen bij de vergunningverlening voor projecten van derden. Aangezien het om wettelijke normen gaat en het ook geformuleerd is in de Nota Mobiliteit is het van belang deze normen niet te overschrijden. Hierdoor wordt vermeden dat extra kosten gemaakt moeten worden of dat mitigerende maatregelen genomen moeten worden.

3.4 Resumé

In dit hoofdstuk zijn verantwoordelijkheden bij rijkswegen rond steden geïnventariseerd. Getracht is een antwoord te vinden op de volgende vraag: hoe zijn de verantwoordelijkheden bij rijkswegen rond steden verdeeld? Deze vraag is in twee delen opgedeeld. Allereerst zijn de ruimtelijke aspecten rond rijkswegen bestudeerd. Hierna is ingegaan op de milieu-aspecten.

Bij ruimtelijke aspecten spelen twee aspecten een rol. Allereerst is de grenzenproblematiek besproken. Drie grenzen zijn onderscheiden: eigendomsgrens, onderhoudsgrens en beheersgrens. Binnen de *beheersgrens* heeft Rijkswaterstaat directe invloed op de inrichting van de ruimte via de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Binnen de *eigendomsgrens* hoeft dit niet in alle gevallen noodzakelijk te zijn. Wel zal een derde, die op eigendom van Rijkswaterstaat wil bouwen, een pachtovereenkomst moeten sluiten. De *onderhoudsgrens* speelt eigenlijk geen rol. Hierbij gaat het slechts om welke partij het onderhoud pleegt.

Ook is het begrip *uitbreidingsruimte* geïntroduceerd. Na het aanwijzen van uitbreidingsruimte langs rijkswegen, mogen ontwikkelingen in deze ruimte in principe niet meer plaatsvinden. Het aanwijzen van uitbreidingsruimte is een verantwoordelijkheid van het rijk. Dit gebeurt in de Nota Mobiliteit en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Bouwen in deze uitbreidingsruimte mag in principe nog wel. Als extra kosten gemaakt moeten worden door projecten van derden om rijkswegen uit te breiden, zullen deze kosten voor rekening komen van de betrokken gemeente.

Vervolgens is ingegaan op de milieu-aspecten die een rol spelen bij rijkswegen. Vanuit het rapport 'Kwaliteit functioneren hoofdwegennet 2003' zijn vier aspecten besproken: externe veiligheid, geluid, lucht en natuur. Bij de ruimtelijke inpassing van rijkswegen neemt het rijk zelf het voortouw. Alle reeds bestaande knelpunten zijn al geïnventariseerd en ook is geformuleerd wanneer een situatie als knelpunt aangemerkt kan worden. Bij begeleiding van projecten van derden kan dit als richtlijn dienen.

Hiermee is dus duidelijk hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. In de volgende twee hoofdstukken zal gekeken worden hoe projecten begeleid zouden moeten worden. Allereerst zal in hoofdstuk vier theoretisch op ingegaan worden aan de hand van wetenschappelijke literatuur. In hoofdstuk vijf zal de praktische uitwerking hiervan plaatsvinden.

Hoofdstuk 4

Complexiteit en besluitvorming

4.1 Introductie

In voorgaande hoofdstukken zijn het probleem en de verantwoordelijkheden rondom rijkswegen geschetst. Hierdoor kan beter richting worden gegeven aan de oplossing. In de komende twee hoofdstukken zal geprobeerd worden tot een beter procesprotocol voor projecten van derden te komen. In hoofdstuk vijf zal naar een praktische oplossing gezocht worden. Eerst zal in dit vierde hoofdstuk literatuur met betrekking tot procesbegeleiding besproken worden. Allereerst zal kort worden stil gestaan bij het begrip complexiteit, aangezien complexiteit van een project invloed heeft op de besluitvorming. Vervolgens wordt ingegaan op het besluitvorming; allereerst op het proces dat tot besluitvorming leidt en daarna gewenste eigenschappen van het resultaat.

4.2 Complexiteit

Complexiteit beïnvloedt het verloop van een project. De Roo (2001) constateert al dat complexiteit van belang is bij planninggericht handelen. Milieu/ruimte-vraagstukken verschillen qua complexiteit, waardoor andere strategieën in verschillende situaties moeten worden toegepast. Daarom zal getracht moeten worden de complexiteit zo gering mogelijk te houden. In deze paragraaf zal getracht worden verschillende aspecten van complexiteit te onderscheiden. Ook zal gekeken worden naar een aantal handvaten om meer grip op complexe situaties te verkrijgen.

Complexe besluitvormingsprocessen hoeven niet per definitie geassocieerd te worden met grote (infrastructurele) projecten. Ook bij kleinschaliger projecten kan de besluitvorming een complex karakter hebben, met diverse actoren, met diverse belangen, met grote onzekerheid en met een groot aantal beleidsrelevante overwegingen en invalshoeken (Nijkamp e.a, 1996: 9). Uit dit citaat komen al vier eigenschappen van complexiteit in besluitvorming tevoorschijn: meerdere actoren, meerdere belangen, grote onzekerheid en meerdere beleidsrelevante overwegingen en invalshoeken.

Ook de Roo (2001: 133) probeert complexiteit te bepalen aan de hand van kenmerken van een vraagstuk: het aantal elementen waaruit een vraagstuk is opgebouwd, hun dimensies (heterogeniteit), hun onderlinge relatie en samenhang, de mate waarin deze elementen en kenmerken op zich en in onderlinge samenhang aan verandering onderhevig zijn (stabiliteit) en de randvoorwaarden die het object van studie omgeven

Al deze aspecten kunnen dus de complexiteit van een project bepalen. Complexiteit is echter niet alleen een objectief begrip; het is ook subjectief, relatief en normatief. Sommige actoren kunnen een project als complex ervaren, terwijl anderen het als een routineklus zien. Bij de bepaling van de complexiteit moet hier dus rekening mee gehouden worden (Jackson en Keys, 1991). Als met name de normatieve aspecten van

complexiteit mee worden gewogen en dus nauwelijks sprake is van objectiviteit, wordt wel gesproken van *interpretive complexity* (Fuenmayor, 1991).

Nadat aspecten van complexiteit zijn onderscheiden, moet getracht worden deze complexiteit te reduceren. Teisman (2001) geeft handreikingen om complexiteit te reduceren:

- het eenzijdig vastleggen van de inhoud;
- het eenzijdig vastleggen van procedures;
- het eenzijdig vastleggen van verantwoordelijkheden.

Nijkamp (1996) en Albert et al. (1994 in de Roo, 2001) merken op dat "beleid dat is gericht op complexe vraagstukken en complexe besluitvorming daarom veel weinig anders is dan het doordacht omgaan met veranderingen in een snel wisselende omgeving." Vanuit deze gedachte wordt in de volgende paragraaf ingegaan op structurering van het besluitvormingsproces.

4.3 Besluitvorming: het proces

Het doel van elk project is te komen tot een besluit. Hier ligt vaak een besluitvormingsproces aan ten grondslag. Dit zou de kwaliteit van de besluitvorming ten goede moeten komen. Er zullen in het besluitvormingsproces dan wel bepaalde basisregels in acht genomen moeten worden. In deze paragraaf zullen deze regels met betrekking tot de proceskant van de besluitvorming besproken worden. In de volgende paragraaf zal vervolgens worden ingegaan op gewenste eigenschappen van het resultaat van een proces.

Om te komen tot een goede besluitvorming, zullen de drie pilaren waarop de projectaanpak rust, in acht genomen moeten worden: faseren, beslissen en beheersen (Grootte et al., 1995). Deze drie pilaren zullen dus altijd in het oog gehouden moeten worden bij het doorlopen van een proces.

De eerste pilaar is het *faseren*. Healey et al. (1995) doet een voorstel om een proces in drie fasen op te delen: *pre-application discussions*, *application stage*, *post-approval negotiation*.

In de *pre-application* fase vindt al overleg plaats tussen de ontwikkelaar en de betrokken planningautoriteit. Hierin kan de projectontwikkelaar bijvoorbeeld alvast de eisen van de planningautoriteit aanhoren of de planningautoriteit kan om een eerste indruk van het plan vragen. Glasson en Booth (1992 in Healey et al., 1995) merken op dat deze fase van groot belang voor de rest van het proces kunnen zijn, aangezien de agenda wordt gezet.

Als deze fase goed is afgerond, kan een aanvraag worden ingediend. Dit gebeurt in de zogenaamde *application* fase. De verschillende betrokken afdelingen binnen de planningautoriteit kunnen de aanvraag bekijken. Hun bevindingen dienen als input voor de uiteindelijke overeenkomst.

Na goedkeuring van de aanvraag, volgt de *post-approval* fase. Hierin vindt een verdere uitwerking van de overeenkomst plaats met bijbehorende wettelijke voorwaarden.

De tweede pilaar is het *beslissen*. Duidelijke momenten zullen aangewezen moeten worden, waarop beslissingen genomen moeten worden. Na elke fase zal in ieder geval een dergelijk beslismoment plaatsvinden. Deze momenten zijn gericht op het kiezen van:

- één concreet pakket van eisen waaraan het projectresultaat moet voldoen;
- één globaal projectresultaat als gewenst of geëist;
- één realiseerbare oplossing;
- één realisatiewijze of -methode;
- één manier van gebruiken en onderhouden (Grootte et al., 1995: 22).

Tot slot volgt de derde pilaar, het *beheersen*. Hierop is reeds ingegaan in hoofdstuk één. Drie beheersaspecten zijn toen uitgelicht, die in deze scriptie aan de orde komen: kwaliteitsbeheersing, informatiebeheersing en organisatiebeheersing (Grootte et al., 1995).

Naast deze drie pilaren is het ook van belang om een methode te kiezen om tot besluiten te komen. Deze methode richt zich op de onderhandelingen tussen actoren. Healey (1997) onderscheidt in totaal drie methoden: *criteria-driven approach*, *entrepreneurial consensus* en *inclusionary argumentation*.

De *criteria-driven approach* behelst dat het publieke belang wordt vertaald in criteria en prestatiedoelen. Vervolgens wordt geprobeerd deze zo efficiënt mogelijk te halen (Healey, 1997).

Bij *entrepreneurial consensus* wordt getracht met de belangrijkste actoren consensus te bereiken met als voornaamste doel het promoten van de regio in met name economische zin (Healey, 1997).

Inclusionary argumentation probeert ook consensus te bereiken, maar bij deze methode wordt getracht de belangen van alle actoren van een gemeenschap mee te nemen bij de besluitvorming. Dit moet echter wel gebeuren op basis van steekhoudende argumenten (Healey, 1997).

Deze verschillende vormen van besluitvormingen onderscheiden zich van elkaar door onder andere de zogenaamde *infrastructure*. Onderscheid wordt gemaakt tussen *hard* en *soft infrastructure*. *Hard infrastructure* heeft betrekking op de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken actoren, terwijl *soft infrastructure* zich meer richt op de dagelijkse praktijk en cultuur (Healey, 1997).

De *criteria-driven approach* richt zich slechts op *hard infrastructure*, terwijl de *entrepreneurial consensus* alleen *soft infrastructure* bevat. *Inclusionary argumentation* probeert tot een mix te komen (Healey, 1997). Deze laatste methode is het meest geschikt bij de begeleiding van projecten van derden. Duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en taken is nodig, maar ook enige flexibiliteit. Daarom zal dieper op deze methode worden ingegaan.

Om *inclusionary argumentation* succesvol toe te kunnen passen zullen een aantal basisregels in acht moeten worden genomen:

- Alle claims van actoren moeten rekening houden met de claims van andere actoren

- Alle beslissingen van overheidsactoren moeten gerechtvaardigd worden in termen van invloeden op andere actoren
- Alle beslissingen moeten gerechtvaardigd worden aan de hand van de overeengekomen strategieën en de bijbehorende argumentatie
- Alle overheidsactoren moeten goede redenen, zoals hierboven beschreven, geven voor elke beslissingen
- Overheidsactoren moeten bij de rechtvaardiging van acties en het goed beargumenteren, rekening houden met:
 - de verschillende denkbeelden van alle actoren
 - de verschillende manieren waarop denkbeelden worden geuit
 - de verschillende vormen van argumentatie
 - de overeengekomen strategieën op andere overheidsniveaus (Healey, 1997: 305)

Om tot een goede besluitvorming te komen, zijn niet alleen de actoren en de procedure van belang, maar ook de aansturing van deze actoren en procedure. Een bepaalde vorm van management is nodig voor het leiden van een projectteam. Teisman et al. (2003) onderscheidt in totaal drie vormen: lijnmanagement, projectmanagement en procesmanagement. Deze drie vormen hebben elk hun eigen vorm en zijn voor verschillende activiteiten geschikt. Kort zullen hier deze verschillen worden uitgelegd. De belangrijkste kenmerken zijn weergegeven in Figuur 4.1.

Lijnmanagement is de meest traditionele vorm van management van de drie. Het doel is om besluiten van de top van een overheidsorgaan door te laten werken op lagere niveaus. De zogenaamde lijnmanagers moesten hier zorg voor dragen. Dit kan ook worden gezien als de traditionele top-down benadering (Teisman et al., 2003)

Projectmanagement richt zich meer op het realiseren van een bepaald, meestal uniek, product of service. Andere kenmerken zijn onder andere het beperkte budget en tijdskader. Ook zijn doelen vooraf helder gedefinieerd (Pinto, 1996 in Teisman et al., 2003).

De derde vorm is het *procesmanagement*. Dit is de nieuwste vorm van de drie in reactie op de netwerkvorming en dynamiek in de samenleving. Belangrijke kenmerken van procesmanagement zijn de fluctuatie van participatie van partijen. Ook kunnen en soms moeten er zelfs meerdere opdrachtgevers en referenten zijn (Teisman et al., 2003).

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

Figuur 4.1: Indicatie van verschillen tussen lijn-, project- en procesmanagement (naar Graham 1989; Teisman, 1998 in Teisman et al., 2003: 47)

In deze paragraaf is ingegaan op de vormgeving van het besluitvormingsproces, maar uiteindelijk zal tot een resultaat gekomen moeten worden. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op kenmerken van het resultaat van het hierboven geschetste besluitvormingsproces.

4.4 Besluitvorming: het resultaat

Het doel van elk besluitvormingsproces is te komen tot een resultaat. Een goed resultaat is in principe het enige dat telt. Een goed verloop van het proces vergroot slechts de kans op een goed resultaat. Het is dus van belang om kenmerken van een goed onderhandelingsresultaat in het oog te houden bij het doorlopen van een proces. In deze paragraaf zullen een aantal van deze kenmerken besproken worden.

Susskind en Cruikshank (1987 in Voogd, 1995: 60) onderscheiden vier eigenschappen van een onderhandelingsresultaat:

- Redelijkheid: dit houdt in dat alle betrokkenen het doorlopen proces als redelijk hebben ervaren;
- Doeltreffendheid: dit gaat om de efficiëntie van het proces;

- Wijsheid: dit gaat om de beschikbaarheid van informatie;
- Evenwichtigheid: dit gaat in welke mate de uitvoering ook overeenkomt met het afgesproken resultaat.

Voogd (1995) zelf heeft ook een aantal eigenschappen van een onderhandelingsresultaat geformuleerd. Hij heeft hierbij 'te vermijden' en 'na te streven' situaties geschetst. De eigenschappen van deze situaties zijn geformuleerd in Figuur 4.2.

Te vermijden	Na te streven
Win-lose of all-lose situaties; ontevredenheid bij enkele of uiteindelijk alle partijen	All-gain situaties; bevredigende resultaten voor alle partijen
Verschillen in percepties leiden tot adversiële strategieën tussen betrokkenen	Betrokkenen snijden percepties op elkaar toe
Op de korte termijn lage kosten en weinig moeite, doch hoge inspanningen op de lange termijn	Op de korte termijn hogere lasten en veel inzet, doch lage kosten en weinig moeite op de lange termijn
Actoren zijn opponenten	Actoren zijn gezamenlijke probleemoplossers
Planuitvoering al vóór de problematiek is 'gerijpt'	Planuitvoering pas nadat de problematiek is 'gerijpt'
Bespreking op basis van vooringenomen stellingen	Besprekingen op basis van belangen
Informatiegebruik om eigen posities te versterken	Gemeenschappelijke speurtocht naar informatie
Polarisatie van partijen en visies	Opsporing van onderliggende belangen
Beperkt persoonlijk overleg tussen rivaliserende partijen	Persoonlijk overleg bevordert door alle partijen
Najagen van winnende argumenten	Zoeken naar haalbare opties
Alles-of-niets-oplossingen	Oplossingen die belangen integreren
Het gezamenlijk domein met oplossingen is zeer gelimiteerd	Het gezamenlijk domein met oplossingen is ruim
Zeggenschap over beslissingen ligt bij één partij of zelfs de rechter	Zeggenschap ligt bij alle betrokken partijen, zij 'bezitten' een gezamenlijk product
Met achterdocht, argwaan en emoties	Met respect en redelijkheidszin
Op lange termijn verbittering en wantrouwen	Op lange termijn vertrouwen en goede onderlinge betrekkingen

Figuur 4.2: overzicht van te vermijden en na te streven eigenschappen van een onderhandeling (Voogd, 1995: 63)

Naast deze eigenschappen is het ook van belang dat alle betrokken actoren overtuigd zijn dat de bereikte consensus een meerwaarde heeft ten opzichte van andere oplossingen, die in de loop van het proces aan de orde zijn gekomen. Als aan deze voorwaarde niet wordt voldaan, zal het resultaat, ook al bezit het bovengenoemde eigenschappen, niet succesvol geïmplementeerd kunnen worden (Voogd, 1995).

4.5 Resumé

In dit hoofdstuk is getracht op basis van wetenschappelijke literatuur een raamwerk te schetsen. Dit raamwerk dient als theoretische basis voor het procesprotocol voor Rijkswaterstaat bij de begeleiding van projecten van derden.

Allereerst is ingegaan op het begrip complexiteit. Aan de hand van Nijkamp (1996) en de Roo (2001) zijn een aantal kenmerken van complexiteit bepaald. Bovendien geeft Teisman (2001) een aantal handreikingen om de complexiteit te reduceren.

Vervolgens is op het besluitvormingsproces ingegaan. Drie pilaren zijn onderscheiden: faseren, beslissen en beheersen. Door toepassing van deze pilaren verloopt het doorlopen van een proces soepeler. Daarom zijn drie fasen onderscheiden: pre-application discussions, application stage, post-approval negotiation (Healey, 1995). Ook zijn beslismomenten onderkend. Het beheersaspect is reeds besproken in hoofdstuk één. Ook is het van belang dat een methode gekozen wordt bij het onderhandelen met andere actoren. Gekozen is voor het volgen van de *inclusionary argumentation*, zoals Healey (1995) dit uiteengezet heeft. Hierbij gaat het om zowel de zogenaamde *hard* als *soft infrastructure*. Ook geeft Healey (1995) een aantal basisregels bij het gebruik van deze methode.

Om leiding te geven aan het projectteam is gekozen voor een andere methode. Hiervoor zijn drie managementstijlen onderscheiden. Afhankelijk van het soort project is een andere stijl gewenst om het optimale resultaat te boeken.

Tot slot is in de laatste paragraaf ingegaan op het resultaat van alle onderhandelingen. Onderhandelingen zijn niet het doel op zich. Het resultaat is zeer belangrijk. Daarom zijn een aantal eigenschappen van een onderhandelingsresultaat op een rij gezet aan de hand van Susskind en Cruikshank (1987) en Voogd (1995).

De in dit hoofdstuk besproken theorie zal, zoals eerder geformuleerd, een praktische uitwerking krijgen in het volgende hoofdstuk. Hierin zal een uitwerking van het proces bij begeleiding van projecten van derden door Rijkswaterstaat gegeven worden.

Hoofdstuk 5

Procesprotocol

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk zal de praktische uitwerking plaatsvinden van het theoretisch kader dat in het vorige hoofdstuk geschetst is. In dit hoofdstuk zullen een aantal subvragen beantwoord worden:

Hoe kan de complexiteit van projecten inzichtelijk gemaakt worden?

Welke actoren zouden binnen Rijkswaterstaat betrokken moeten zijn bij de begeleiding van projecten van derden?

Welke stappen kunnen onderscheiden worden bij de begeleiding van projecten van derden?

Om tot een antwoord op deze vragen te komen, zal allereerst kort op het juridisch raamwerk ingegaan worden. Vervolgens zal in de tweede paragraaf ingegaan worden op de complexiteit van projecten en de bepaling van deze complexiteit. Op basis hiervan kunnen in de derde paragraaf de betrokken actoren behandeld worden. Alleen de actoren binnen Rijkswaterstaat, die een rol kunnen spelen, zullen besproken worden. In de vierde paragraaf zal een stappenplan worden beschreven met alle te nemen stappen in het begeleidingsproces. Vervolgens worden een aantal aandachtspunten bij de praktische toepassing van dit procesprotocol beschreven. Tot slot volgt de conclusie, waarin de subvragen beantwoord zullen worden.

5.2 Juridisch raamwerk

In deze paragraaf zal het raamwerk van het procesprotocol beschreven worden. Dit geeft de wettelijke kaders aan, die van toepassing zijn bij de begeleiding van projecten van derden. Allereerst zal de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) besproken worden. Hierna wordt kort het planvormingsproces beschreven.

Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Rijkswaterstaat heeft als taak om te zorgen voor een vlotte en veilige doorstroming op de rijkswegen. Projecten van derden kunnen hierop invloed hebben. Rijkswaterstaat zal deze invloeden moeten beperken. In veel gevallen kan hiervoor gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de Wbr biedt. De Wbr heeft tot doel het beschermen en instandhouden van waterstaatswerken in het beheer van het Rijk en de verzekering van het veilig en doelmatig gebruik van die werken (Wezenberg et al., 2004: 14). Deze wet biedt de mogelijkheid om via vergunningen, toegangsverboden, bestuursdwang en

dwangsommen de belangen van Rijkswaterstaat te beschermen (Veen, 1999: 16). Bij projecten van derden zal in principe slechts gebruik worden gemaakt van vergunningen.

In de Wbr staat geformuleerd dat het zonder vergunning verboden is om:

- gebruik te maken van een waterstaatswerk anders dan waartoe het bestemd is;
- daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden;
- daarin, daaronder of daarop vaste voorwerpen of stoffen te storten, te plaatsen of neer te leggen of deze te laten staan (Wezenberg et al., 2003: 15).

Wellicht kan het eerste punt tot verwarring leiden. Met '*anders dan waartoe het bestemd is*' wordt bedoeld dat de weg wel gebruik mag worden voor de eigenlijke transportfunctie; voor het rijden met een auto over de weg is dus geen vergunning nodig (Wezenberg et al., 2004).

De Wbr stelt echter ook beperkingen aan het gebruik van de bevoegdheden van Rijkswaterstaat. De toegekende bevoegdheden mogen alleen gebruikt worden:

- ter bescherming van waterstaatswerken;
- ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken;
- mede ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, doch enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen (Veen, 1999: 10).

Het laatste punt is wellicht niet geheel duidelijk. Het houdt in dat Rijkswaterstaat andere belangen mag meewegen, zoals landschaps-, natuur- en milieubelangen, indien deze niet door andere wetgeving worden beschermd (Veen, 1999). In de praktijk blijkt het echter soms onduidelijk wanneer dit het geval is. Hier kan de deelprojectgroep '*juridisch toetsingskader*' wellicht meer inzicht in verschaffen.

Om een ontwikkeling binnen het beheersgebied van een rijksweg te realiseren is dus altijd een vergunning nodig van Rijkswaterstaat. Hierbij kan Rijkswaterstaat rekening houden met eigen toekomstige uitbreidingen van het rijkswegennet, waardoor het vergunningplichtiggebied groter wordt. Deze plannen moet echter wel concreet zijn. Dit is in de Wbr geformuleerd in artikel 1 door de toevoeging '*hetgeen verder naar hun aard daartoe behoort*' (Wezenberg et al., 2004).

Voor de behandeling van een vergunningaanvraag door Rijkswaterstaat is een initiatiefnemer leges verschuldigd. Dit is geformuleerd in het *Besluit leges Wet beheer rijkswaterstaatswerken*. In principe is een bedrag van €200,- verschuldigd. Als de openbare voorbereidingsprocedure wordt gevolgd, wordt dit bedrag verhoogd naar €920,-. Deze procedure wordt toegepast als belangen van andere derden geschaad kunnen worden. Het gaat hier dus niet om de belangen van een initiatiefnemer. Ook het vooraf bepalen tot inhuur van extern advies door Rijkswaterstaat kan een verhoging van de leges teweegbrengen (Ministerie van Justitie, 2001).

Planvorming

In deze paragraaf zal de planvorming behandeld worden. Het is van belang om de verschillende planfasen te onderscheiden, zodat de verschillende acties uit het stappenplan in de juiste fase plaatsvinden. Ook kan dan getracht worden om het juiste moment van de start van het begeleidingsproces vast te stellen.

Bij projecten van derden kunnen twee fasen bij de planontwikkeling onderscheiden worden: de ruimtelijke planfase en de projectplanfase. Eerst vindt de ruimtelijke planfase plaats, gevolgd door de projectplanfase².

Bij de ruimtelijke planfase kunnen twee verschillende sporen onderscheiden worden:

- het standaard Wet op de ruimtelijke ordening (WRO)-spoor;
- het vrijstellingenspoor via Artikel 19 WRO².

Voor beide sporen geldt dat het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 voorschrijft dat een concept structuurvisie, bestemmingsplan of vrijstelling bekeken wordt door Rijkswaterstaat, indien hun belangen in het geding zijn. Dit zogenaamde artikel 10-overleg is op ruimtelijk planniveau het belangrijkste overleg voor Rijkswaterstaat². Hierin zullen echter globale plannen aan de orde komen. De projectplanfase is voor Rijkswaterstaat van een groter belang bij projecten van derden.

Nadat de ruimtelijk planfase is afgerond volgt in een aantal gevallen de projectplanfase. De projectplanfase bestaat meestal uit drie onderdelen: technisch en functioneel programma van eisen, het voorlopig ontwerp en het definitief ontwerp. In alle fasen zal toetsing moeten plaatsvinden. De eerste fase is hierbij het meest van belang. Eerder in het proces zijn aanpassingen makkelijker door te voeren. In de volgende fasen zal met name bekeken moeten worden of aanwijzingen en voorwaarden van Rijkswaterstaat in het ontwerp zijn doorgevoerd².

De ruimtelijke planfase is met name van belang bij projecten buiten de beheersgrenzen. In die gevallen biedt de projectplanfase geen formele instrumenten meer. Dit betekent echter niet dat de projectplanfase dan verwaarloosd mag worden. Ook betekent het niet dat bij een projectinitiatief binnen de beheersgrenzen aan de ruimtelijke planfase minder aandacht besteed hoeft te worden.

Een schematische weergave van het planvormingsproces is weergegeven in bijlage V.

² Gesprek met J.A.F.M. Thijssens op 17 augustus 2004 te Haarlem

5.3 Complexiteit

Voor een goede begeleiding van een projectinitiatief is het van belang dat de juiste mensen zich hiermee bezighouden: mensen met adequate kennis en vaardigheden. Als een projectinitiatief op een te laag niveau wordt behandeld, bestaat het gevaar van keuzes die niet stroken met het beleid of fouten bij toetsing. Als behandeling op een te hoog niveau plaatsvindt, kost dit extra geld; dit is ook onwenselijk. Bovendien is het in sommige gevallen juridisch niet toegestaan om projecten op een laag niveau te behandelen. Om behandeling op het juiste niveau te laten plaatsvinden, zal de complexiteit van een project vastgesteld moeten worden. In deze paragraaf zal getracht worden om aspecten en componenten van complexiteit te onderscheiden, zodat de complexiteit ingeschat kan worden.

Afhankelijk van de complexiteit wordt een projectinitiatief op een bepaald niveau behandeld. Hoe complexer een initiatief, hoe hoger in de organisatie het behandeld moet worden. Dit is geformuleerd in het *Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat* (Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 1997) voor Noord-Holland nader uitgewerkt in de *Bevoegdhedenregeling Directie Noord Holland* (Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, 2003). In het *Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat* staat in artikel 7: "...functionarissen maken van het aan hen verleende recht uitsluitend gebruik voor zover het aangelegenheden betreft die behoren tot hun werkterrein en naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben dat zij behoren te worden afgedaan door een functionaris onder wie zij rechtstreeks ressorteren" (Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, 2003: 17).

Twee zinsneden zijn hier van belang: "behorend tot hun werkterrein" en "naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben". De eerste zinsnede, "behorend tot hun werkterrein", is in de *Bevoegdhedenregeling Directie Noord Holland* als volgt uitgewerkt: "het werkterrein van een functionaris wordt bepaald door functie- en taakbeschrijving en de afspraken zoals beschreven in het managementcontract, de hoofd- en stafafdelingsplannen, afdelingsplannen en projectplannen" (Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, 2003: 5).

De zinsnede "naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben" is in dit verband veel belangrijker en als volgt uitgewerkt: "om toch enig houvast te geven moet worden gedacht aan besluiten die politiek-bestuurlijk en/of maatschappelijk gevoelig liggen, over meer dan één Rijkswaterstaat-directie gaan, financieel omvangrijk zijn en/of waarbij grote risico's spelen, een openeinderegeling kennen, een grote afhankelijkheid van derden ontstaat, de organisatie voor lange termijn binden enzovoort. In geval van twijfel over het begrip 'naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben' dient altijd met de naast hogere lijnfunctionaris te worden afgestemd. Indien daaruit eventuele beperkingen van bevoegdheden voortkomen dienen deze te worden opgenomen in het afdelingsplan/projectplan" (Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, 2003: 5).

Hieruit komen dus een aantal aspecten van complexiteit naar voren: politiek bestuurlijk of maatschappelijk gevoelig, meerdere betrokken rijkswaterstaatsdirecties, financieel

omvangrijk, grote risico's, een opneindegeling, een grote afhankelijk van derden of een lange bindingstermijn voor de organisatie. Twee van de genoemde voorwaarden zullen echter niet van toepassing zijn bij de begeleiding van projectinitiatieven van derden: een open einde regeling zal niet voorkomen. Ook een grote afhankelijk van derden zal niet van toepassing zijn. Weliswaar is er een grote afhankelijkheid van het handelen van derden, maar Rijkswaterstaat heeft geen belang bij de realisatie van projecten van derden.

Ook vanuit de literatuur zijn al een aantal kenmerken van complexiteit vastgesteld in het vorige hoofdstuk. Nijkamp (1996) noemde als kenmerk meerdere actoren, meerdere belangen, grote onzekerheid en meerdere beleidsrelevante overwegingen en invalshoeken. De Roo (2001) onderscheidde het aantal elementen van een vraagstuk, hun dimensies, hun onderlinge relatie en samenhang, hun stabiliteit en de randvoorwaarden die het object van studie omgeven.

Aan de hand van de bevoegdhedenregeling en de uit de literatuur gehaalde kenmerken, is complexiteit in een aantal aspecten opgedeeld. Ook is een brainstorm georganiseerd met medewerkers van Rijkswaterstaat, die praktische ervaring hebben met het begeleiden van projecten van derden. Het resultaat hiervan is weergegeven in Tabel 5.1.

Een opdeling is gemaakt in complexiteit betreffende context en complexiteit betreffende inhoudelijke toetsing. Voor deze tweedeling is gekozen, omdat onderscheid moet worden gemaakt tussen het niveau van toetsen én het niveau van het leiden van een project en het overleg met andere actoren. Andere vaardigheden zijn gewenst voor deze verschillende taken.

Afhankelijk van de complexiteitsscores betreffende context wordt de dienstkring of de directie Noord-Holland trekker van de begeleiding. De complexiteitsscore betreffende inhoudelijk toetsing heeft invloed op de keuze voor het niveau van toetsen: door de dienstkring, door de directie Noord-Holland, door de specialistische diensten of door externe partijen. Ook kan in de loop van het proces nog blijken dat een projectinitiatief minder of meer complex blijkt te zijn. Afhankelijk daarvan kan in overleg besloten worden om een projectinitiatief op of neer te schalen³.

Bij complexiteit betreffende inhoudelijke toetsing kan het om verschillende aspecten gaan. In Tabel 5.1 zijn reeds onderscheiden de technisch-inhoudelijke complexiteit en de juridische complexiteit. De technisch-inhoudelijke complexiteit verdient nog een nadere uitwerking. Deze component bestaat uit een aantal aspecten, die apart beoordeeld moeten worden, omdat andere diensten en afdelingen per aspect een rol spelen.

In het rapport *Kwaliteit functioneren hoofdwegennet 2003* zijn vijf aspecten genoemd die van belang zijn voor de technisch-inhoudelijke toetsing: bereikbaarheid, verkeersveiligheid, externe veiligheid, geluid en lucht (Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 2003: 3). Het aspect verkeersveiligheid zal in deze rapportage bij wegbeeld ondergebracht worden. Ook zijn de aspecten grondmechanica en

³ Gesprek met R.J. Süsser en C.H. Scherer op 31 augustus 2004 te Haarlem

constructieberekeningen als zesde en zevende toetsaspect aan de lijst toegevoegd (Süsser et al., 2003). Onder grondmechanica vallen ook aspecten met betrekking tot grondwateronttrekkingen.

Inventarisatie van de kenmerken	Type projectinitiatief				
	eenvoudig	←————→			complex
	1	2	3	4	5
Met name gericht op complexiteit betreffende context					
Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit	zeer klein				zeer groot
* aantal actoren	zeer weinig				zeer veel
* mate van tegenstrijdige belangen	zeer laag				zeer hoog
* mate van afhankelijkheid van elkaar	zeer gering				zeer groot
* politieke belangen en gevoeligheden	zeer gering				zeer groot
* belaste voorgeschiedenis	geheel afwezig				geheel aanwezig
* maatschappelijk weerstand	zeer gering				zeer groot
Organisatorische complexiteit	zeer klein				zeer groot
* doorlooptijd	zeer kort				zeer lang
* beschikbaarheid expertise	ja				nee
* inzet mensen en middelen	zeer weinig				zeer veel
* financiële omvang	zeer klein				zeer groot
Lokale situatie	zeer eenvoudig				zeer complex
* duur van de overlast op de infrastructuur	zeer kort				zeer lang
* impact op de infrastructuur	lokaal				netwerk
* potentiële ruimtereserveringen	nee				ja
* prioritering vanuit <i>Netwerkvisie</i>	laag (3)				hoog (1)
* locatie van het projectinitiatief	zeer ruraal				zeer urbaan
Met name gericht op bepaling complexiteit betreffende inhoudelijke toetsing					
Technisch-inhoudelijke complexiteit	zeer klein				zeer groot
* relaties met andere projecten	geen				zeer veel
* is er een toetsingskader	ja				nee
* gegevens van deskundige derden	ja				nee
Juridische complexiteit	zeer klein				zeer groot
* binnen de beheersgrenzen	ja				nee
* potentiële precedentenwerking	zeer klein				zeer groot
* bereidheid tot verlenen vergunning	geheel aanwezig				geheel afwezig

Tabel 5.1: Hulpmiddel ten behoeve van bepaling complexiteit

Aan de hand van Tabel 5.2 kan de complexiteit van elk aspect beoordeeld worden. Voor een beslissing over eventuele op- of neerschaling zal echter ook de technisch-inhoudelijke complexiteit uit Tabel 5.1 in gedachte moeten worden gehouden. Die heeft ook invloed op het niveau van toetsing.

De complexiteit van elk aspect staat los van de complexiteit van een ander aspect. Het kan dus voorkomen dat bijvoorbeeld geluidsberekeningen bij de specialistische dienst getoetst moeten worden, terwijl de overige aspecten op een lager niveau getoetst kunnen worden.

Aspecten	Type projectinitiatief				
	eenvoudig	←————→			complex
	1	2	3	4	5
* bereikbaarheid	zeer eenvoudig				zeer complex
* wegbeeld	zeer eenvoudig				zeer complex
* externe veiligheid	zeer eenvoudig				zeer complex
* geluid	zeer eenvoudig				zeer complex
* luchtkwaliteit	zeer eenvoudig				zeer complex
* grondmechanica	zeer eenvoudig				zeer complex
* constructieberekeningen	zeer eenvoudig				zeer complex

Tabel 5.2: Hulpmiddel ten behoeve van bepaling toetsingsniveau

5.4 Actoren

In het vorige hoofdstuk zijn aspecten van complexiteit vastgesteld. Dit is van belang om te zorgen dat de juiste actoren betrokken zijn bij de begeleiding van projecten van derden. Bij de begeleiding van een projectinitiatief van een derde zullen diverse actoren een rol spelen. Deze kunnen zich zowel binnen als buiten Rijkswaterstaat bevinden. Buiten Rijkswaterstaat zal het in de meeste gevallen alleen om de initiatiefnemer gaan. Hier wordt niet verder op ingegaan. Binnen Rijkswaterstaat spelen echter meerdere actoren een rol. Afhankelijk van de complexiteit, zijn verschillende actoren binnen Rijkswaterstaat betrokken bij de projectbegeleiding. Er kunnen drie soorten actoren binnen Rijkswaterstaat worden onderscheiden bij begeleiding van projectinitiatieven van derden: projectleiders, toetsers en juristen. In Tabel 5.3 zijn de mogelijke actoren weergegeven.

Wat betreft projectleiders zijn er twee mogelijkheden: begeleiding door de dienstkring of begeleiding door de directie Noord-Holland. Als de begeleiding door de directie Noord-Holland plaatsvindt, zal een projectleider door de afdeling IVS ter beschikking gesteld moeten worden. Bij projectinitiatieven die juridisch zeer complex liggen, zal een jurist van DBV als projectleider optreden¹⁴.

De taak van deze projectleiders zal zijn om het projectteam (toetsers) te leiden en te ondersteunen. Bovendien zal de projectleider overleg hebben met de initiatiefnemer over aanwijzingen en voorwaarden van Rijkswaterstaat aan een projectinitiatief. Ook zal de projectleider contact onderhouden met het centraal meldpunt, indien noodzakelijk.

Bij de toetsers spelen meer verschillende actoren een rol. Deze actoren houden zich bezig met het toetsen van de verschillende aspecten die bij een projectinitiatief een rol spelen. Op basis van deze toetsing adviseren zij over eventuele aanpassingen. Tevens

leveren ze gegevens aan op basis waarvan een eventuele vergunning kan worden opgesteld. Zij ondersteunen dus de projectleider bij overleg met de initiatiefnemer. In uitzonderlijke gevallen kunnen toetsers ook aanwezig zijn bij het overleg.

Voor deze taken kunnen binnen Rijkswaterstaat de dienstkringen, de directie Noord-Holland en de specialistische diensten geraadpleegd worden. Binnen de dienstkring speelt in principe slechts de afdeling Beheer en Verkeer (BV) een rol. Binnen de directie Noord-Holland kunnen vier afdelingen een rol spelen: Integraal Verkeer en Vervoer (IVV), Directie Bedrijfsvoering (DBV) voor bestuurlijke en juridische zaken, Water (AN) en Realisatie Werken (TZ). Ook kunnen vier specialistische diensten betrokken zijn bij de toetsing: Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), Bouwdienst (BD), Adviesdienst Geo-informatie en ICT (AGI) en Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW)^{4,5}.

Aspecten	Type projectinitiatief		
	eenvoudig	←————→	complex
* complexiteit betreffende context	dienstkring		IVS ⁶ /DBV ⁷
* juridische complexiteit	BJZ	DBV	HDJZ
* bereikbaarheid	BV	IVR ⁸	AVV ⁹ /DGP ¹⁰
* wegbeeld	BV	IVR	AVV/DGP
* externe veiligheid	IVS		AVV/DGG
* geluid	ANM ¹¹		DWW ¹² /VROM ¹³
* luchtkwaliteit	ANM		DWW/TNO ¹⁴ /VROM
* grondmechanica		DWW/BD/AGI ¹⁵	
* constructieberekeningen	dienstkring		BD ¹⁶

Tabel 5.3: Actoren/trekkersrol per aspect bij verschillende complexiteiten

De juristen nemen een aparte positie in. Zij toetsen geen aspecten, maar stellen de vergunning op en houden zich bezig met de juridische kwesties die bij een projectinitiatief spelen. Ook kunnen zij een projectleider van juridisch advies voorzien bij overleg met de initiatiefnemer. Het juridisch teamlid zal dus ook vaker dan de overige teamleden betrokken zijn bij overleg. Afhankelijk van de complexiteit speelt de afdeling Bestuurlijk juridische zaken (BJZ) op dienstkringniveau, Directie bedrijfsvoering (DBV) binnen de directie Noord-Holland of de Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) op het hoogste niveau een rol¹⁷.

⁴ Gesprek met M.G.A. Veenendaal op 17 augustus 2004, telefonisch

⁵ Gesprek met M.G.A. Veenendaal op 3 juni 2004 te Amsterdam

⁶ Afdeling van Integraal Verkeer en Vervoer (IVV) gericht op omgevingsmanagement

⁷ Directie Bedrijfsvoering, bestuurlijk juridische zaken (directie Noord-Holland)

⁸ Afdeling van IVV gericht op netwerkmanagement

⁹ Adviesdienst Verkeer en Vervoer

¹⁰ Directoraat Generaal Personenvervoer

¹¹ Afdeling van Water (AN) gericht op milieu

¹² Dienst weg- en waterbouwkunde

¹³ ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

¹⁴ Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

¹⁵ Adviesdienst Geo-informatie en ICT

¹⁶ Bouwdienst

¹⁷ Gesprek met J.M. Bours op 19 augustus te Haarlem

Als actoren, die zeer complex gevallen zouden moeten behandelen, aangeven dat een initiatief te complex is, kunnen externe partijen ingeschakeld worden voor toetsing. Dit moet gebeuren voor het in behandeling nemen van de vergunningaanvraag om extra gemaakte kosten op een initiatiefnemer te kunnen verhalen. In de praktijk houdt dit in dat bij bepaling van de leges de kosten van advies door een externe partij bekend moeten zijn.

5.5 Stappenplan

In deze paragraaf wordt een stappenplan beschreven voor begeleiding van project-initiatieven van derden door Rijkswaterstaat. Hoewel geen enkel projectinitiatief hetzelfde zal zijn, zullen bepaalde stappen in alle gevallen doorlopen moeten worden. Daarom is ervoor gekozen om een stappenplan te maken. Het stappenplan dient als een hulpmiddel voor actoren binnen Rijkswaterstaat, die zich bezighouden met begeleiding van projectinitiatieven van derden. Het geeft aan wie betrokken zijn bij begeleiding en wat de taken en verantwoordelijkheden van deze betrokkenen zijn.

In hoofdstuk vier is geconcludeerd dat drie pilaren onderscheiden moeten worden bij projectmanagement: faseren, beslissen en beheersen (Grootte et al., 1995). Voor het faseren is de volgende driedeling gekozen: vooroverleg, vergunningverlening en nazorg naar het voorbeeld van Healey et al. (1995). Elke fase is vervolgens weer onderverdeeld in een aantal stappen. In de volgende subparagrafen zal op alle stappen ingegaan worden. Na elke fase vindt een beslismoment plaats.

Vooroverleg

Het vooroverleg is de eerste fase van het begeleidingsproces. Het bestaat in principe uit twee stappen: aanmelding van een project bij het centraal meldpunt én overleg tussen de initiatiefnemer en Rijkswaterstaat.

Allereerst wordt een project aangemeld bij Rijkswaterstaat door een initiatiefnemer. Het projectinitiatief wordt aangemeld bij het centraal meldpunt. Het centraal meldpunt zal als voornaamste functie hebben het documenteren, beoordelen, monitoren, afstemmen en eventueel opschalen van projectinitiatieven. Er is zowel bij de dienstkringen als in de directie Noord-Holland een centraal meldpunt (Süsser et al., 2004). Hoe dit echter precies vorm zal krijgen, is nog onderwerp van nadere studie. In principe vindt op dit moment ook het eerste beslismoment plaats. Beslist moet worden of een project een zodanige invloed heeft op een rijksweg dat Rijkswaterstaat betrokken wil zijn bij een project. Bij projecten binnen de beheersgrenzen van een rijksweg, zal dit altijd het geval zijn, omdat een vergunning noodzakelijk is. Buiten de beheersgrenzen zal Rijkswaterstaat echter soms wel invloed willen uitoefenen en dus betrokken willen zijn. Het startpunt van deze fase en dus van het begeleidingsproces is het stedenbouwkundig programma van eisen. Zodra dit gepresenteerd wordt door een initiatiefnemer moet Rijkswaterstaat starten met het voeren van overleg¹⁸. Het is van belang om vroegtijdig

¹⁸ Gesprek met M.G.A. Veenendaal op 3 juni 2004 te Amsterdam

bij een projectinitiatief betrokken te raken, zodat er meer mogelijkheden zijn om een plan te beïnvloeden en aanpassingen te realiseren (Glasson en Booth, 1992 in Healey et al., 1995).

De eerste stap bestaat in totaal uit vier onderdelen: bepalen complexiteit, aanstellen projectleider, samenstellen projectteam en bij gebrek aan inzet melding aan centraal meldpunt of staf Integraal Verkeer en Vervoer (IVV).

Vanuit het centraal meldpunt kan aan de hand van de in Tabel 5.1 criteria de complexiteit van een projectinitiatief vastgesteld worden. Deze vaststelling gebeurt door de zogenaamde driehoek. Deze driehoek bestaat uit iemand van de dienstkring Amsterdam, iemand van de dienstkring Alkmaar en iemand van de directie Noord-Holland. Op basis van de complexiteit wordt een projectleider en projectteam samengesteld. Als hierbij problemen ontstaan, kan dit aan de staf IVV worden gemeld, eventueel via het centraal meldpunt. Een gebrek aan inzet kan namelijk leiden tot een inadequate begeleiding, waardoor de functionaliteit van het rijkswegennet in gevaar komt¹⁹.

In stap twee zal de projectleider ondersteund door het projectteam, overleg voeren met de initiatiefnemer. Dit overleg is geen daadwerkelijk onderdeel van een eventueel vergunningverleningstraject. Het is echter wel van essentieel belang. Door goed overleg waarin de wensen van beide partijen duidelijk worden, zal het uiteindelijke vergunningverleningstraject soepel doorlopen worden. Dit bespaart tijd en dus geld voor zowel de initiatiefnemer als voor Rijkswaterstaat. Ook kan informatie-uitwisseling plaatsvinden. Dit kan later in het traject zijn vruchten afwerpen. Met behulp van een zogenaamd informatieprofiel, kan alle informatie bekend worden gemaakt aan een initiatiefnemer¹⁹.

Een informatieprofiel bevat een overzicht van alle informatie, die Rijkswaterstaat verwacht van een initiatiefnemer. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan eisen aan verschillende ontwerpen en een projectplanning. Bovendien kan Rijkswaterstaat aangeven welke eisen worden gesteld aan een constructie²⁰.

Ook worden verschillende ontwerpen gedurende deze stap getoetst en verbeterpunten worden gecommuniceerd naar de initiatiefnemer. Uiteindelijk moet dit tot een definitief ontwerp leiden, waarvan de projectleider kan zeggen dat het Wbr-rijp is. Het daadwerkelijke vergunningverleningstraject kan op dat moment beginnen. Dit is een volgend belangrijk beslistmoment. Beslist moet worden of een initiatiefnemer een vergunningaanvraag mag indienen. Als een vergunningaanvraag ingediend wordt, gelden wettelijke termijnen. Een grotere tijdsdruk bestaat dus en er is dus minder tijd voor overleg.

De verschillende toetsingen moeten duidelijk maken of aspecten van het projectinitiatief verbeterd moeten worden. Via het overleg kunnen verbeterpunten vervolgens kenbaar worden gemaakt aan de initiatiefnemer en kan gezocht worden naar een gezamenlijke ontwerp. Niet alle gegevens hoeven echter getoetst te worden. In de *Leidraad Wet beheer rijkswaterstaatswerken* wordt gesteld: "*...in principe kunnen gegevens van*

¹⁹ Gesprek met C.H. Scherer op 19 augustus 2004 te Haarlem

²⁰ Gesprek met R.J. Süsser en C.H. Scherer op 2 augustus 2004 te Haarlem

deskundige derden zoals ingenieursbureaus als vaststaand beschouwd worden en hoeven niet uitvoerig nagerekend te worden" (Wezenberg et al., 2004: 35). Deze deskundige derden moeten echter wel gecertificeerd zijn²¹.

Uiteindelijk wordt beoordeeld of aanwijzingen van Rijkswaterstaat in het voorlopig ontwerp zijn opgenomen. Als dit niet het geval is, vindt opnieuw overleg met de initiatiefnemer plaats. Dit proces duurt tot de projectleider tevreden is. Dit hoeft echter niet in te houden dat alle aanwijzingen van Rijkswaterstaat in het voorlopig ontwerp zijn geïmplementeerd. Het is dus mogelijk dat een aantal verschillende voorlopige ontwerpen beoordeeld moeten worden. Na goedkeuring van het voorlopig ontwerp, kan het definitief ontwerp gemaakt worden. Dit definitief ontwerp dient als input voor de uiteindelijke vergunningverlening in het volgende stadium. Hierop zal worden ingegaan in de volgende sub-paragraaf.

Vergunningverlening

De stappen in de tweede fase moeten uiteindelijk leiden tot de daadwerkelijke vergunningverlening. Niet in alle gevallen zal deze fase doorlopen worden. Na de eerste fase vindt namelijk een scheiding plaats. Als een project buiten de beheersgrenzen ligt, heeft Rijkswaterstaat geen wettelijke instrumenten meer om invloed uit te kunnen oefenen. Een Wbr-vergunning is niet nodig voor een initiatiefnemer. Als het project-initiatief binnen de beheersgrenzen ligt, wordt verdergegaan met de tweede fase. Deze fase bestaat uit drie stappen:

- a. indienen vergunningaanvraag;
- b. inhoudelijke toetsings
- c. opstellen vergunning.

De eerste stap in deze fase is het indienen van de vergunningaanvraag. Nadat de vergunningaanvraag is ingediend met bijbehorende gegevens, zoals aangegeven in het informatieprofiel, bepaalt het juridisch teamlid of andere belangen een rol spelen bij het projectinitiatief. Dit kunnen zowel derde als andere dan waterstaatsbelangen zijn. Indien het gaat om andere dan waterstaatsbelangen zal bovendien uitgezocht moeten worden of andere wetgeving een rol speelt. Als dit het geval is, mogen deze belangen niet meegewogen worden bij een vergunningaanvraag. Hierbij kunnen de resultaten van de deelprojectgroep *juridisch toetsingskader* mogelijk meer inzicht verschaffen²².

Ook bekijkt het juridisch teamlid of de openbare voorbereidingsprocedure toegepast moet worden. Dit is gewenst *"...als het om een belangrijk besluit gaat waarmee een complexe belangenafweging gemoeid is en waarbij belanghebbenden van hun zienswijze willen doen blijken"* (Wezenberg et al., 2004: 28). Deze stappen hangen samen met elkaar en zullen dan ook als zodanig behandeld moeten worden.

Gelijktijdig kunnen de overige projectteamleden de volledigheid van de gegevens controleren en eventueel extra gegevens van de initiatiefnemer eisen. In de meeste gevallen zal dit echter tijdens het vooroverleg in fase één al gebeurd zijn.

Vervolgens bepaalt het juridisch teamlid de leges. De leges is afhankelijk van het al dan niet toepassen van de openbare voorbereidingsprocedure. Ook kunnen de kosten voor

²¹ Gesprek met R.J. Süsser en C.H. Scherer op 31 augustus 2004 te Haarlem

²² Gesprek met J.M. Bours op 19 augustus 2004 te Haarlem

inhuur van externe adviseurs doorberekend worden in de leges, zoals staat vermeld in het *Besluit leges Wet beheer rijkswaterstaatswerken* (Ministerie van Justitie, 2001). Nadat de leges is doorgegeven aan de initiatiefnemer en is betaald, kan verder worden gegaan met de inhoudelijke toetsing in stap vier.

Deze vierde stap zou door goed overleg in de eerste fase slechts een formaliteit moeten zijn. Toetsing zal echter ter controle wel plaats moeten vinden om zeker te zijn dat de functionaliteit van het waterstaatswerk gewaarborgd is. Het kan wellicht vóórkomen dat tijdens overleg met andere actoren waarbij Rijkswaterstaat niet betrokken is, veranderingen worden aangebracht in het plan. Deze veranderingen kunnen in sommige gevallen een reden zijn om niet akkoord te gaan met het definitief ontwerp²³.

Nadat elk teamlid voor hun eigen vakgebied een ontwerp hebben getoetst, worden de resultaten van de toetsing inclusief advisering en toelichting overgedragen aan de projectleider en het juridisch teamlid. Op basis hiervan moet het juridisch teamlid in staat zijn om een vergunning met beperkingen en voorschriften op te stellen. Om zeker te zijn dat alle benodigde gegevens bekend en gecontroleerd zijn, zal dit nagegaan moeten worden door zowel de projectleider als het juridisch teamlid.

Hierna kan in stap vijf de vergunning daadwerkelijk opgesteld worden. Dit is een derde belangrijk beslismoment. Beslist moet worden of een vergunning wordt afgegeven. Als een positief besluit hierover genomen wordt, moet bovendien gekeken worden of beperkingen en voorschriften aan de vergunning worden gekoppeld.

Als een positief besluit genomen wordt door de projectleider, kan het juridisch teamlid de vergunning opstellen met eventuele beperkingen en voorschriften. Hierbij moet de nazorg niet uit het oog worden verloren. Ondanks dat dit pas in de derde fase daadwerkelijk plaatsvindt, moet de nazorg in de vergunning geregeld worden ten aanzien van verantwoordelijkheden van de initiatiefnemer en Rijkswaterstaat. Na ondertekening door het bevoegd gezag²⁴, kan de vergunning met toelichting aan de initiatiefnemer worden gegeven door de projectleider. Bij afgifte van de vergunning geeft de projectleider bovendien het verloop van het vervolgtraject betreffende aanleg, beheer en onderhoud aan.

In sommige gevallen is Rijkswaterstaat verplicht eventueel benadeelde derden te wijzen op *Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999*. Dit moet gebeuren als Rijkswaterstaat als besluitnemer verantwoordelijk is voor schade, zoals geformuleerd in de *Regeling nadeelcompensatie*. Bij projecten van derden zal de meeste planschade echter voor rekening van de initiatiefnemer komen. Soms zal Rijkswaterstaat echter wel verantwoordelijk zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de afsluiting van een weg bij realisatie van een project, waardoor een transportbedrijf minder goed bereikbaar wordt. Of de *Regeling nadeelcompensatie* wordt toegepast, is ter beoordeling van het juridisch teamlid²⁵.

²³ Gesprek met M.G.A. Veenendaal op 3 juni 2004 te Amsterdam

²⁴ Het bevoegd gezag is in principe het dienstkringhoofd. In complexe gevallen kan dit ook het hoofd IVV zijn.

²⁵ Gesprek met J.M. Bours op 19 augustus 2004 te Haarlem

Tot slot is het in sommige gevallen noodzakelijk om de Directie Domeinen van het ministerie van financiën in te schakelen. Dit is het geval als een project gerealiseerd wordt op grondgebied van Rijkswaterstaat. De initiatiefnemer zal zelf met de Directie Domeinen contact moeten opnemen. Rijkswaterstaat moet echter doorgeven aan de Directie Domeinen dat een Wbr-vergunning is afgegeven. De Directie Domeinen regelt vervolgens met de initiatiefnemer een privaatrechtelijke overeenkomst voor het gebruik van de Rijkswaterstaat-grond (Wezenberg et al., 2004).

Stap zes zal niet in alle gevallen doorlopen hoeven te worden. Alleen indien bezwaar wordt aangetekend, zal dit behandeld moeten worden, zoals aangegeven in deze stap. Door goed overleg in de eerste fase zullen bezwaar en beroep hoogst zelden voorkomen. In die gevallen kan gelijk verder worden gegaan met stap zeven.

Een bezwaarschrift kan in eerste instantie door Rijkswaterstaat zelf behandeld worden. Als een actor hier ook weer beroep tegen aantekent, is een gang naar de rechtbank onvermijdelijk ²⁶.

Als bezwaar wordt gemaakt tegen het besluit, zal dit binnen zes weken ingediend moeten worden. Het bezwaar moet bij de directie Noord-Holland worden ingediend. De indiener van het bezwaar moet bewijzen dat Rijkswaterstaat fouten heeft gemaakt bij de vergunningprocedure om het bezwaar gegrond te laten zijn. De beslissing op bezwaar wordt na ondertekening door het bevoegd gezag toegezonden aan de indiener en eventueel de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag is de directeur IVV, als het dienstkringhoofd de vergunning heeft verleend. Als dit is gebeurd door de directeur IVV, is de Hoofdingenieur Directeur het bevoegd gezag²⁴.

Nazorg

De laatste fase die doorlopen moet worden, is de nazorg. De vergunning is dan al geregeld, maar het project moet nog afgesloten worden. Dit stadium bestaat uit één stap, onderverdeeld in drie onderdelen: overdragen van het project aan dienstkring, interne evaluatie, ontbinden projectteam.

De nazorg is een taak van de dienstkringen. Daarom zal het projectinitiatief worden overgedragen aan het centraal meldpunt dat het doorgeeft aan de betreffende dienstkring²⁷. Eventueel kan nog een evaluatie van het proces plaatsvinden met het projectteam, waardoor lessen voor het begeleiden van toekomstige projectinitiatieven getrokken kunnen worden. Dit kan erg leerzaam zijn, zoals is gebleken in hoofdstuk twee. Deze lessen kunnen gebruikt worden bij de begeleiding van projectinitiatieven van derden in de toekomst, waarmee fouten niet opnieuw bij volgende projecten gemaakt zullen worden. Bovendien kunnen vergelijkbare projecten hierdoor misschien op een lager niveau begeleid worden, wat een kostenbesparing oplevert. Na de evaluatie vindt

²⁶ Gesprek met J.M. Bours op 19 augustus te Haarlem

²⁷ Weliswaar is de nazorg een taak van de dienstkringen, maar op het gebied van handhaving kan betrokkenheid van de directie Noord-Holland noodzakelijk zijn. Dit zal in vrijwel alle gevallen slechts om de afdeling DBV gaan. De dienstkring zal contact moeten leggen met de directie Noord-Holland, indien betrokkenheid bij handhaving gewenst is. In dit procesprotocol wordt hier niet verder op ingegaan (Gesprek met M.G.A. Veenendaal op 17 augustus 2004, telefonisch).

het laatste beslismoment plaats. Besloten wordt of het project afgesloten kan worden en het projectteam kan bij een positief besluit ontbonden worden.

5.6 Werkwijze

Om tot een goed resultaat te komen, zal naast de *hard infrastructure*, geschetst in de vorige paragrafen ook de *soft infrastructure* in het oog moeten worden gehouden. Ook de *soft infrastructure* is namelijk van belang om tot goede resultaten voor alle partijen komen (Healey, 1997). De *soft infrastructure* zal in deze subparagraaf aan de orde komen. Onderscheid moet worden gemaakt tussen communicatie binnen het projectteam en overleg tussen het projectteam en andere actoren buiten Rijkswaterstaat. Communicatie is tegenwoordig een essentieel onderdeel van het proces voor publieke organisaties, zoals Rijkswaterstaat. Zeker gezien het feit dat omgevingsmanagement binnen Rijkswaterstaat een steeds grotere rol gaat spelen. Hierbij is het van belang andere actoren als klanten te zien en te behandelen. Om communicatie succesvol te laten verlopen is het niet alleen belangrijk om de boodschap goed over te brengen, maar ook moet een boodschap geloofwaardig zijn. Daarnaast moet consistentie nagestreefd worden. Openheid en eerlijkheid zijn andere aspecten om tot succesvolle communicatie van een boodschap te komen (Jreisat, 1997).

Binnen het projectteam zal een vorm van management gekozen moeten worden door een projectleider om tot optimale resultaten. Afhankelijk van de complexiteit kan gekozen worden voor projectmanagement of procesmanagement. Lijnmanagement is niet geschikt, aangezien het niet om een bekende, repeterende activiteit gaat (Teisman et al., 2003).

Overleg tussen het projectteam en andere actoren buiten Rijkswaterstaat, zal in principe door de projectleider gevoerd worden. Hierbij is het van belang dat rekening wordt gehouden met claims van andere actoren. Bovendien moet rekening houden met verschillende vormen van argumentatie van alle actoren. Tot slot moeten alle beslissingen gerechtvaardigd worden met duidelijke argumentatie (Healey, 1997).

Ook het eindresultaat moet niet uit het oog worden verloren. In het vorige hoofdstuk zijn een aantal kenmerken van een eindresultaat genoemd: redelijkheid, doeltreffendheid, wijsheid en evenwichtigheid (Susskind en Cruikshank, 1987 in Voogd, 1995).

Bij redelijkheid gaat het om de mening van de betrokkenen over het proces. Dit is voor Rijkswaterstaat van minder belang, aangezien Rijkswaterstaat niet leidend in het proces is.

Bij doeltreffendheid gaat het om de efficiëntie van het proces. Zoals eerder gemeld is met name het vooroverleg van groot belang, maar de tijdsduur van deze fase moet wel binnen de perken blijven.

Aan het aspect wijsheid wordt via het informatieprofiel voldaan, waarin alle door Rijkswaterstaat gewenste informatie aan een initiatiefnemer bekend gemaakt wordt.

Evenwichtigheid speelt in dit procesprotocol niet echt een rol, aangezien de uitvoering niet binnen het kader van deze beschrijving valt. Wel kan opgemerkt worden dat het van

belang is dat wensen van Rijkswaterstaat geuit in het vooroverleg door een initiatiefnemer gerealiseerd worden in een volgend ontwerp.

Ook Voogd (1995) heeft nog een aantal eigenschappen van een onderhandelingsresultaat genoemd. Deze eigenschappen zijn te vinden in het vorige hoofdstuk op bladzijde 25.

5.6 Resumé

In dit hoofdstuk is het procesprotocol voor begeleiding van projecten van derden besproken. Dit is gebeurd aan de hand van drie vragen, die aan het begin van dit hoofdstuk zijn gesteld:

Hoe kan de complexiteit van projecten inzichtelijk gemaakt worden?

Welke actoren zouden binnen Rijkswaterstaat betrokken moeten zijn bij de begeleiding van projecten van derden?

Welke stappen kunnen onderscheiden worden bij de begeleiding van projecten van derden?

Om deze vragen te beantwoorden, zijn vier aspecten behandeld: juridisch raamwerk, complexiteit, actoren en een stappenplan.

Aspecten en componenten van complexiteit zijn onderscheiden op basis van literatuur, de bevoegdheidsregeling en een brainstorm. Deze aspecten en componenten zijn in Tabel 5.1 op bladzijde 31 weergegeven.

Op basis van de complexiteit wordt bepaald welke actoren betrokken zijn bij de procesbegeleiding. Hoe groter de complexiteit, hoe hoger binnen Rijkswaterstaat de begeleiding moet plaatsvinden.

Vervolgens doorlopen deze actoren een stappenplan om de kans op een succesvolle begeleiding te vergroten. Dit stappenplan is opgedeeld in drie fasen: vooroverleg, vergunningverlening en nazorg. Ook zijn vier belangrijke beslismomenten onderscheiden: gewenste betrokkenheid van Rijkswaterstaat, starten van de vergunningaanvraag, afgifte vergunning en afsluiting van het project.

Elk fase is weer opgedeeld in een aantal stappen. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een betere werkwijze. Om tot een goed resultaat te komen, zal naast de *hard infrastructure* ook de *soft infrastructure* in het oog gehouden moeten worden.

Hoofdstuk 6

Resumé en aanbevelingen

6.1 Introductie

In de voorgaande hoofdstukken is het procesprotocol geschetst voor de begeleiding van projecten van derden bij Rijkswaterstaat. Hierbij is zowel gekeken naar de theorie als naar de empirie. Ook is een hoofdstuk besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden van rijkswegen in steden. In dit hoofdstuk zullen allereerst de belangrijkste conclusies uit deze hoofdstukken op een rijtje worden gezet. Alle vragen, die in hoofdstuk één zijn gesteld, worden hiermee beantwoord. Op basis hiervan kan vervolgens de hoofdvraag beantwoord worden. De hoofdvraag luidde:

Hoe zou Rijkswaterstaat procesmatig complexe projecten -door derden ontwikkeld rondom rijkswegen- kunnen begeleiden?

In paragraaf 6.3 zullen een aantal aanbevelingen gedaan worden om de begeleiding van projecten van derden soepeler te laten verlopen. Het procesprotocol zal in de praktijk moeten worden gebracht om de praktische waarde hiervan vast te kunnen stellen. Echter voordat dit kan gebeuren zullen een aantal acties ondernomen moeten worden. Bovendien zijn er na implementatie nog een aantal aandachtspunten die in acht moeten worden genomen om het procesprotocol optimaal te laten functioneren. Allereerst zullen in de volgende paragraaf de conclusies behandeld worden.

6.2 Resumé

In hoofdstuk twee is ingegaan op de vraag: *in hoeverre projecten van derden een bedreiging vormen voor de functionaliteit van het rijkswegennet?* Het bleek dat de begeleiding van projecten van derden bij Rijkswaterstaat tekortschiet. De begeleiding start in een te laat stadium, waardoor wensen en eisen van Rijkswaterstaat moeilijker geaccepteerd worden door een initiatiefnemer. Ook uit de evaluaties van de projecten Bos en Lommer en Drenthepark kwamen tekortkomingen naar voren. Zo worden bij het projecten Bos en Lommer de externe veiligheidsnormen. Ook werden de kosten bij dit project overschreden. Het grootste bezwaar bij de gevolgde werkwijze van Drenthepark was de tijd, die hiermee gemoeid was.

Naast deze bedreigingen, is er ook steeds minder ruimte beschikbaar voor uitbreidingen van de Rijksweg, waardoor in de toekomst de functionaliteit in gevaar kan komen. Bovendien wordt nu al gesproken over het instellen van een 80-km-zone op de rijksweg rond Bos en Lommer, vanwege de volksgezondheid. Gesteld kan dus worden dat projecten van derden wel degelijk een gevaar kunnen vormen voor de functionaliteit van een rijksweg.

Ook is een inventarisatie gedaan naar het aantal toekomstige projecten. Binnen de directie Noord-Holland waren in mei 2004 al 24 projecten van derden bekend, waarbij

betrokkenheid van Rijkswaterstaat noodzakelijk was. Dit aantal groeide op dat moment nog steeds. In de Nota Mobiliteit stonden ook aanwijzingen dat het aantal projecten van derden in de toekomst verder zal toenemen, ondermeer door de bundelingsstrategie van infrastructuur en verstedelijking en de uitbreiding van Schiphol op de huidige locatie. Ingrijpen van Rijkswaterstaat om deze problematiek te beheersen is dus onvermijdelijk.

Vervolgens is in hoofdstuk drie de vraag gesteld: *hoe specifieke verantwoordelijkheden rondom rijkswegen rond steden zijn geregeld?* Rijkswaterstaat heeft via de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) invloed op deze projecten van derden binnen een bepaalde afstand van de rijksweg. Deze wet geldt alleen voor het gebied binnen de beheersgrens. Naast deze *beheersgrens* zijn er nog twee andere grenzen rondom een rijksgrens: de *eigendomsgrens* en de *onderhoudsgrens*. Deze zijn echter van minder belang bij de begeleiding van projecten van derden.

Binnen deze *beheersgrens* kan via vergunningverlening invloed worden uitgeoefend op de inrichting van de ruimte. Bij deze vergunningverlening kunnen een aantal aspecten meegenomen worden. Naast een goede doorstroming kunnen ook milieuaspecten, zoals externe veiligheid, geluid, luchtkwaliteit en versnippering, meegenomen worden.

Bovendien kan *uitbreidingsruimte* aangewezen worden. In de vastgelegde uitbreidingsruimte mag niet gebouwd worden, behalve uitbreidingen van een rijksweg door Rijkswaterstaat. Als een derde in de ruimte toch bouwt, zullen kosten voor sloop of verplaatsing van een bouwwerk van een derde bij realisatie van uitbreidingen van rijkswegen door de gemeente betaald moeten worden.

Uit hoofdstuk twee kwam al naar voren dat het proces voor de vergunningverlening in het kader van de Wbr nog niet soepel verloopt. Een oplossing diende daarvoor gezocht te worden. In hoofdstuk vier en vijf is getracht een oplossing aan te dragen op basis van literatuur (met name in hoofdstuk vier) en de empirie (met name in hoofdstuk vijf). Getracht werd een antwoord te vinden op drie vragen:

Hoe kan de complexiteit van projecten inzichtelijk gemaakt worden?

Welke afdelingen binnen Rijkswaterstaat zouden betrokken moeten zijn bij de begeleiding van projecten van derden?

Welke stappen kunnen onderscheiden worden bij de begeleiding van projecten van derden?

Allereerst zijn een aantal kenmerken van complexiteit op een rijtje gezet. De complexiteit is namelijk van belang bij het bepalen van het behandelniveau van een project en dus welke afdelingen betrokken zijn bij de begeleiding van projecten van derden. Hoe complexer een project, hoe hoger het binnen Rijkswaterstaat behandeld moet worden. Deze kenmerken zijn in Tabel 5.1 terug te vinden. Op basis van deze tabel kunnen de betrokken afdelingen en functionarissen binnen Rijkswaterstaat bepaald worden.

Deze betrokken afdelingen en functionarissen zullen uiteindelijk moeten bepalen of een project de goedkeuring krijgt van Rijkswaterstaat. Voor deze besluitvorming moet eerst echter een proces doorlopen worden. Bij het doorlopen van een besluitvormingsproces

worden drie pilaren onderscheiden, die de kwaliteit van de besluitvorming moeten verhogen: faseren, beslissen en beheersen. Voor het faseren is een driedeling gekozen op basis van Healey (1995): vooroverleg, vergunningverlening en nazorg.

Ook zijn in deze studie een aantal beslismomenten vastgesteld. Op die momenten moeten belangrijke beslissingen genomen. Het eerste beslismoment heeft betrekking op de betrokkenheid van Rijkswaterstaat. In sommige gevallen, als een project buiten de beheersgrenzen ligt, zal een project nauwelijks invloed hebben op een rijksweg, waardoor betrokkenheid van Rijkswaterstaat niet gerechtvaardigd is.

Bij het tweede beslismoment wordt beslist of het vergunningverleningstraject gestart kan worden. In dit traject gelden wettelijke termijnen, waardoor minder ruimte is voor overleg. Een te vroege start hiervan komt de besluitvorming niet ten goede.

Het derde beslismoment is de afgifte van een Wbr-vergunning. Besloten moet worden of een vergunning wordt afgegeven. Dit gebeurt op basis van de resultaten van de verschillende toetsingen, die gedurende het proces zijn uitgevoerd.

Het laatste beslismoment gaat over de afronding van het project. Na een evaluatie kan besloten worden om het project wat Rijkswaterstaat betreft, als afgerond beschouwd kan worden. Het projectteam kan dan ontbonden worden.

Bij het beheersaspect is een keuze gemaakt uit vijf aspecten. Van deze vijf aspecten worden er drie besproken, die het meest van toepassing zijn: kwaliteitsbeheersing, informatiebeheersing en organisatiebeheersing.

De volgende stappen zijn onderscheiden in hoofdstuk vijf:

1. Projectinitiatief wordt aangemeld bij het centraal meldpunt

- a. Centraal meldpunt bepaalt complexiteit betreffende context en betreffende toetsing op basis van aangeleverde gegevens
- b. Centraal meldpunt stelt projectleider aan op basis van met name complexiteit betreffende context (stap 1a)
- c. Projectleider stelt op basis van met name complexiteit betreffende inhoudelijke toetsing (stap 1a) projectteam samen.
- d. Indien inzet geweigerd wordt, moet dit gemeld worden aan het centraal meldpunt en/of staf IVV met vermelding van risico's en knelpunten.

2. Projectleider heeft overleg

- a. Projectleider overlegt met initiatiefnemer en eventueel andere actoren
- b. Initiatiefnemer presenteert technisch en functioneel programma van eisen
- c. Projectteamleden toetsen technisch en functioneel programma van eisen
- d. Projectleider communiceert verbeterpunten technisch en functioneel programma van eisen naar initiatiefnemer
- e. Initiatiefnemer presenteert voorlopig ontwerp
- f. Projectteamleden beoordelen voorlopig ontwerp
- g. Projectleider communiceert verbeterpunten voorlopig ontwerp
- h. Herhaling stap 2e, f & g, indien voorlopig ontwerp niet voldoet volgens de projectleider
- i. Initiatiefnemer presenteert definitief ontwerp
- j. Projectleider geeft aan dat projectinitiatief Wbr-rijp is

3. Indienen vergunningaanvraag

- a. Vergunningaanvraag wordt ingediend bij projectleider door initiatiefnemer
- b. Juridisch teamlid bepaalt of andere belangen en wetgeving een rol spelen
- c. Juridisch teamlid bepaalt of de openbare voorbereidingsprocedure gestart wordt
- d. Overige teamleden controleren volledigheid gegevens (tegelijk met stap 3b & c)
- e. Projectleider eist eventueel aanvullende gegevens van de initiatiefnemer
- f. Juridisch teamlid bepaalt hoogte leges en meldt dit aan projectleider
- g. Projectleider meldt hoogte leges aan initiatiefnemer → na betaling kan inhoudelijke toetsing (fase 4) starten

4. Inhoudelijke toetsing

- a. Projectteamleden toetsen gegevens
- b. Projectleden leveren resultaten van toetsing in bij projectleider
- c. Projectleider controleert of alle benodigde gegevens bekend en getoetst zijn
- d. Juridisch teamlid controleert of alle benodigde gegevens bekend en getoetst zijn

5. Opstellen vergunning

- a. Projectleider bepaalt of vergunning met eventuele beperkingen en voorschriften wordt afgegeven
- b. Juridisch teamlid stelt vergunning op met eventuele beperkingen en voorschriften
Let op: nazorg (fase zeven) moet ook in de vergunning zijn geregeld!
- c. Ondertekening door bevoegd gezag (dienstkringhoofd of directeur IVV)
- d. Projectleider deelt besluit op de aanvraag mee aan de initiatiefnemer
- e. Projectleider wijst benadeelde derden op *Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999*, indien noodzakelijk
- f. Indien project op grondgebied van Rijkswaterstaat wordt gerealiseerd, deelt de projectleider aan de initiatiefnemer mee dat hij naar Directie Domeinen van het ministerie van financiën moet gaan voor privaatrechtelijke overeenkomst
- g. Indien project op grondgebied van Rijkswaterstaat wordt gerealiseerd, deelt de projectleider aan Directie Domeinen van het ministerie van financiën mee dat een Wbr-vergunning is afgegeven

6. Bezwaar en beroep

- a. Initiatiefnemer of derde maakt bezwaar tegen beslissing
- b. Behandeling bezwaar
- c. Beslissing op bezwaar
- d. Initiatiefnemer of derde kan beroep aantekenen bij rechtbank
- e. Behandeling beroep bij rechtbank

7. Nazorg

- a. Projectleider draagt project aan centraal meldpunt over voor aanleg, beheer en onderhoud
- b. Projectleider evalueert eventueel project met projectteamleden
- c. Projectleider ontbindt projectteam

Het volgen van dit stappenplan leidt niet automatisch tot een succesvolle begeleiding van projecten van derden. Het is ook van belang om een goede samenwerking binnen en buiten het projectteam te hebben. Binnen het projectteam zal een bepaalde vorm van management gekozen moeten worden om tot optimale resultaten te komen. Afhankelijk

van de complexiteit kan bij een kleinere complexiteit voor projectmanagement gekozen worden. Bij zeer complexe projecten zal procesmanagement meer geschikt zijn. Buiten het projectteam zal naast de *hard infrastructure* die hierboven is geschetst, ook de *soft infrastructure* in het oog moeten worden gehouden, waardoor persoonlijke relaties en overleg de uiteindelijke besluitvorming niet zullen beïnvloeden.

Het proces is van ondergeschikt belang. Het doel is om tot goede besluitvorming te komen en een goed doorlopen proces is een zeer nuttig hulpmiddel daarbij. Vier eigenschappen van een resultaat worden door Susskind en Cruikshank (1987 in Voogd, 1995: 60) gegeven: redelijkheid, doeltreffendheid, wijsheid en evenwichtigheid. Daarnaast heeft Voogd (1995) een aantal te vermijden en na te streven situaties geformuleerd. Deze situaties zijn geformuleerd in Figuur 4.2.

6.3 Aanbevelingen

Om enige waarde te hebben zal het procesprotocol in de praktijk moeten worden gebracht. Echter voordat dit kan gebeuren zullen een aantal acties ondernomen moeten worden. Bovendien zijn er na implementatie nog een aantal aandachtspunten die in acht moeten worden genomen om het procesprotocol optimaal te laten functioneren. Beide punten zullen in deze paragraaf aan de orde komen.

Acties

Om het procesprotocol een goed werkend instrument te laten zijn, zullen een aantal acties ondernomen moeten worden. Door de uitvoering van deze acties zal de begeleiding van projectinitiatieven van derden gemakkelijker worden.

Allereerst zullen de voorstellen gecommuniceerd moeten worden binnen Rijkswaterstaat. Via presentaties zal hierbij een toelichting gegeven kunnen worden. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd binnen de organisatie. Bovendien kunnen hiermee het geschatte aantal uren voor de verschillende afdelingen ingepland worden. Dit zal capaciteitsproblemen bij toetsing voorkomen, waardoor begeleiding van projectinitiatieven adequaat en snel verloopt. Bekendheid binnen de organisatie is ook noodzakelijk om het centraal meldpunt naar behoren te laten werken.

Als het procesprotocol binnen Rijkswaterstaat bekend is, zullen ook mensen beschikbaar gesteld moeten worden. Contactpersonen moeten bij de verschillende diensten en afdelingen aangesteld worden om aanvragen van het centraal meldpunt voor projectleiders of toetsers te kunnen verwerken.

Ook zal deze rapportage buiten Rijkswaterstaat bekend moeten zijn. Via presentaties raken actoren buiten Rijkswaterstaat bekend met het procesprotocol en kunnen hiermee rekening houden. Om alle actoren buiten Rijkswaterstaat bekend te laten zijn met dit procesprotocol zou een adressenbestand gemaakt kunnen worden. Hierin komen alle derden, die een projectinitiatief hebben gemeld bij Rijkswaterstaat. Ook voor andere toepassingen kan dit wellicht van pas komen.

Deze externe communicatie kan eveneens het startschot betekenen voor het proces ter verbetering van de relatie met actoren buiten Rijkswaterstaat. Door verbetering van deze relatie zullen door Rijkswaterstaat gewenste aanpassingen makkelijker geaccepteerd worden door initiatiefnemers. Daartegenover staat natuurlijk dat Rijkswaterstaat ook goed luistert naar de wensen van regionale partners bij projecten van Rijkswaterstaat zelf.

De bovengenoemde acties kunnen op korte termijn uitgevoerd worden. Op langere termijn zou een beleidskader ontwikkeld moeten worden. Bovendien moet gezorgd worden dat de technische kennis van Rijkswaterstaat op peil blijft.

De ontwikkeling van een beleidskader waarin staat wat Rijkswaterstaat wel en niet wil rond infrastructuur, maakt van Rijkswaterstaat een betrouwbaarder partner in de regio. Dit beleidskader zal op landelijk niveau ontwikkeld moeten worden. Door een beleidskader te maken en toe te sturen aan gemeenten, wordt voor alle partijen duidelijk wanneer Rijkswaterstaat ingeschakeld moet worden bij projecten rond infrastructuur. Hierin kan ofwel een meldingsplicht ofwel een onderzoeksplicht worden opgenomen voor een derde met een projectinitiatief. Dit houdt in dat een derde het initiatief ofwel moet melden bij Rijkswaterstaat ofwel de gevolgen van het initiatief voor de functionaliteit van de rijksweg moeten onderzoeken. Het meest logische is het instellen van een meldingsplicht, omdat het een publieke taak van Rijkswaterstaat is om zelf onderzoek te doen bij Wbr-vergunningaanvragen. EU-richtlijnen kunnen wellicht gebruikt worden als input voor de technische voorwaarden van dit kader. Een onderzoek hiernaar kan echter veel tijd kosten. Ook kunnen de resultaten van de deelprojectgroep *technisch toetsingskader* gebruikt worden bij het opstellen van een beleidskader²⁸.

De begeleiding van projecten van derden moet een hoge prioriteit krijgen. Project-initiatieven van derden kunnen namelijk grote negatieve invloed hebben op de functionaliteit van rijkswegen. Daar zullen echter wel middelen beschikbaar voor moeten zijn. Met name bij de toetsing kunnen in de toekomst problemen ontstaan door een gebrek aan technische kennis. Bovendien is er momenteel in die gevallen geen of te weinig geld voor inhuur van extern advies. Hierdoor kan Rijkswaterstaat zijn publieke taak in de toekomst wellicht niet goed uitvoeren²⁸.

Aandachtspunten

In deze paragraaf worden een aantal aandachtspunten bij het gebruik van het procesprotocol besproken. De toepassing van deze punten leidt tot een hogere kwaliteit van begeleiding van een projectinitiatief van een derde.

Het is belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium als Rijkswaterstaat betrokken te raken bij een projectinitiatief. Het kan in principe niet vroeg genoeg zijn. Hoe vroeger Rijkswaterstaat instapt, hoe meer invloed Rijkswaterstaat kan uitoefenen. Ook zal het minder moeite kosten om aspecten van een projectinitiatief te veranderen. Een

²⁸ Gesprek met J.A.F.M. Thijssens op 17 augustus 2004 te Haarlem

initiatiefnemer heeft in een vroeg stadium hoogstwaarschijnlijk nog geen vastomlijnd plan en zal aanpassingen makkelijker accepteren.

Het is ook van belang dat alle projectinitiatieven bekend zijn binnen het centraal meldpunt. Hierdoor kan van daaruit gecoördineerd actie ondernomen worden. Bovendien kunnen van daaruit de juiste mensen binnen de organisatie aangesteld worden voor de begeleiding van een projectinitiatief.

Een derde aandachtspunt is dat de begeleiding van een projectinitiatief een proces van geven en nemen is. Sommige eisen van Rijkswaterstaat zullen niet ingewilligd kunnen worden. Als Rijkswaterstaat een goede partner wil zijn, zal dit niet automatisch een ontzegging van medewerking betekenen. Als het om zeer belangrijke aspecten gaat, kan dit natuurlijk wel noodzakelijk zijn. Healey (1997) merkte al op dat overheidsactoren rekening moeten houden met denkbeelden van andere actoren en de verschillende manieren, waarop deze worden geuit. Projectleiders moeten dus het proces van geven en nemen goed beheersen. Het zullen medewerkers van Rijkswaterstaat moeten zijn die bedreven zijn in het onderhandelen. Deze projectleiders moeten van de staf ook enige vrijheid krijgen om creatieve oplossingen tot stand te laten komen.

Ook zal bij toepassing van dit procesprotocol enige flexibiliteit mogelijk moeten zijn. Het procesprotocol moet geen doel maar een middel zijn. Als een andere aanpak voor een specifiek projectinitiatief een beter resultaat lijkt op te leveren, moet voor deze aanpak gekozen worden. Dit is grotendeels de verantwoordelijkheid van een projectleider. Hierbij kan hij natuurlijk gebruik maken van de aanwezige expertise binnen en buiten het projectteam.

Communicatie binnen het projectteam is van essentieel belang. Alle communicatie verloopt via de projectleider. Intern wordt alle informatie betreffende een projectinitiatief naar hem toegespeeld en extern voert hij ook overleg met actoren buiten Rijkswaterstaat. Het is van belang dat hierbij een juiste aanpak wordt gekozen. Een keuze zal gemaakt moeten worden tussen project- en procesmanagement binnen het projectteam. Bij overleg met externe actoren zal in de meeste gevallen *inclusionary argumentation* tot het beste resultaat leiden. Het is wel van belang om de basisregels, zoals die op pagina 22 staan, in acht worden genomen.

Een laatste aandachtspunt is de link tussen het ruimtelijk planoverleg, het centraal meldpunt en het projectplanoverleg. Dit is van belang voor signalering, coördinatie en informatie-uitwisseling. Voorkomen moet worden dat een projectinitiatief tweemaal gesignaleerd wordt en dat tweemaal medewerkers van Rijkswaterstaat het projectinitiatief gaan begeleiden. Bovendien zal in sommige gevallen een projectinitiatief gecoördineerd gerealiseerd kunnen worden met andere projectinitiatieven die binnen het centraal meldpunt bekend zijn. Tot slot zal informatie verkregen in het ruimtelijk planoverleg doorgespeeld moeten worden aan de projectleider in de projectfase eventueel via het centraal meldpunt. Dit kan onnodige toetsingsmomenten en overleg uitsparen. Dit levert een tijd- en kostenbesparing op.

Literatuurlijst

- Bouwdienst Rijkswaterstaat (2003), *Vrijwaringszones, Concepteindrapportage*, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman, *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht: Lemma BV
- Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (1997), *Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat*, Staatscourant, 1997, nr 81, Den Haag: SDU
- [Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat \(2003\), *Kwaliteit functioneren hoofdwegennet 2003, overzicht knelpunten bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid*, Den Haag: Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat](#)
- Fuenmayor, R. (1991), *Between systems thinking and systems practice*, in: R.L. Flood, M.C. Jackson (red.), *Critical systems thinking*, Chichester, UK: John Wiley & Sons
- Groenen, B. en T. Elzinga (2002), *Eindrapportage evaluatie overbouwning A10-West, Bos en Lommerplein*, Haarlem: Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
- Grootte, G.P., P. Slikker, C.J. Hugenholtz-Sasse e.a (1995), *Projecten leiden, methoden en technieken voor projectmatig werken*, Utrecht: Het Spectrum
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning; Shaping Places in Fragmented Societies*, Basingstoke: Palgrave
- Healey, P., M. Purdue, F. Ennis (1995), *Negotiating Development; Rationales and practice for development obligations and planning gain*, London: E & FN Spon
- Jackson, M.C., P. Keys (1991), *Towards a system of systems methodologies*, in: R.L. Flood, M.C. Jackson (red.), *Critical systems thinking*, Chichester, UK: John Wiley & Sons
- Jreisat, J.E. (1997), *Public organization management; the development of theory and process*, Westport, CT: Praeger Publishers
- Ministerie van Justitie (2001), *Staatsblad 2001 558*, Den Haag: SDU uitgevers, <http://www.overheid.nl/op/index.html>, bezocht op 11 augustus 2004
- Ministerie van Justitie (1996), *Staatsblad 1996 646*, Den Haag: SDU uitgevers, <http://www.overheid.nl/op/index.html>, bezocht op 26 februari 2005
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Organisatie VenW, Organogram Verkeer en Waterstaat*, <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/?lc=nl&page=310>, bezocht op 6 december 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van VROM (2004), *Nota Mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, http://www.vananaarbeter.nl/NotaMobiliteit/content/pdf_compleet.pdf, bezocht op 15 november 2004
- Ministerie van VROM, ministerie van LNV, ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Economische Zaken (2004), *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*, <http://www2.vrom.nl/notaruimte/download/download/NotaRuimteCompleet.pdf>, bezocht op 15 november 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Raamwerk integrale beleidsvorming hoofdinfrastructuur (Raamwerk PI)*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- Mulder, M., H. de Vries (2003), *Kwaliteit functioneren hoofdwegennet 2003, Overzicht knelpunten bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid*, Rijkswaterstaat
- Nijkamp, P., W. Begeer, J. Berting (1996), *Denken over complexe besluitvorming: een panorama*, Den Haag: SDU Uitgevers
- Projectbureau Zuidas van de gemeente Amsterdam (2004), *Projecten, Vivaldi*, <http://www.zuidas.nl/smartsite.dws?id=172>, bezocht op 23 november 2004
- Rijkswaterstaat directie Noord-Holland (2003), *Bevoegdhedenregeling Directie Noord-Holland*, Haarlem: Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
- Scherer, C.H. (2003), *Kernzaken uit: evaluatie overbouwning A10-west, Bos en Lommer (oct. 2002)*, Haarlem: Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
- Seppen, M. (2004), *Evaluatie Drenthepark*, Haarlem: Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
- Süsser, B. en C.H. Scherer (2003), *Rapportage verkenningsfase 'Projecten derden'*, Haarlem: Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
- Süsser, R., C.H. Scherer (2004), *Plan van aanpak definitiefase Projecten derden*, Haarlem: Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
- Teisman, G.R., P.W.G. Bots, J. Edelenbos, E.H. Klijn, W.J. Oosten, M.J.W. van Twist, J. Verbart (2003), *Besluitvorming en Ruimtelijke procesmanagement; Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming, die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Delft: Eburon
- Territorial Governance and Spatial Planning (2004), *Completed Project; Facilitating and Implementing a 'New Realism' in UK Transport Planning*, <http://www.ncl.ac.uk/guru/tgspprojects.htm>, bezocht op 29 november 2004
- Veen, G. van der (1999), *De brede kijk van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken*, Uitgeest
- Voogd, H. (1995), *Methodologie van ruimtelijke planning*, Bussum: Coutinho
- Wezenberg, M.E.G., H.H.A. Teeuwen (2004), *Leidraad Wet beheer rijkswaterstaatswerken*, Den Haag: Hoofdkantoor van de Waterstaat, Stafdienst Bestuurlijk Juridische Zaken, http://dgrws.venwnet.minvenw.nl/Images/2_7705.pdf, bezocht op 15 juni 2004
- Wezenberg, M.E.G., M. Beijck-van Lankeren, J. Bours, H. Brinkman, R. Steffens (2003), *Infrastructureel beheer van rijkswaterstaatswerken*, Den Haag: Hoofdkantoor van de Waterstaat, Stafdienst Bestuurlijk Juridische Zaken, http://dgrws.venwnet.minvenw.nl/Images/2_7701.pdf, bezocht op 15 juni 2004