

DI: 119074

BIBLIOTHEEK
Bouwdienst Rijkswaterstaat
Postbus 20.000
3502 LA Utrecht



Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Directie Noord-Holland

Beleidsimplementatie bij projectstudies van Rijkswaterstaat

Marc Strootman

Haarlem, januari 1999



Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat,
Directie Noord-Holland

Z5208

DI: 1107A

Abstract von Victor de Weizsäcker
1931

Abstract von Victor de Weizsäcker
1931

Abstract von Victor de Weizsäcker
1931

Abstract von Victor de Weizsäcker
1931

Abstract von Victor de Weizsäcker
1931

BIBLIOTHEEK BOUWDIENST RIJKSWATERSTAAT
NR. 25208 BDU

Inhoudsopgave

Samenvatting *i*

1 Inleiding 1

- 1.1 Aanleiding onderzoek 1
- 1.2 Beleid en beleidsimplementatie 2
 - 1.2.1 Van strategische naar operationele planning 2
 - 1.2.2 Strategische planning: Verkeer- en vervoerbeleid 2
 - 1.2.3 Operationele planning: Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel 4
- 1.3 Onderzoeksopzet 5

2 In theorie ... 7

- 2.1 Inleiding 7
- 2.2 Projecten 7
- 2.3 Trajectstudies 7
- 2.4 Corridorstudies 9
- 2.5 Milieu-effectrapportage 11
- 2.6 Organisatiestructuur Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel 12
 - 2.6.1 Interne projectomgeving 12
 - 2.6.2 Externe projectomgeving 12

3 In de praktijk ... 17

- 3.1 Inleiding 17
- 3.2 Voorgeschiedenis: Van uitvoeringsproject naar studieproject 17
- 3.3 Analyse van het studieverloop 18

4 Bepalende factoren 26

- 4.1 Inleiding 26
- 4.2 Beperking door het Bevoegd Gezag 26
- 4.3 Beperking door de gevolgde procedure 28
- 4.4 De rol van beleid in projectstudies 30
- 4.5 Organisatiestructuur van het project 30
- 4.6 Onbenutte kansen voor beleidsimplementatie 31
- 4.7 De rol van tijd 31
- 4.8 Representativiteit van de casus 32

5 Conclusie en aanbevelingen 33

- 5.1 Inleiding 33
- 5.2 Conclusie 33
- 5.3 Aanbevelingen 35

Literatuur 38

Rijkswaterstaat dir. N-Holland
BIBLIOTHEEK
Bouwdienst Rijkswaterstaat
Postbus 20.000
3502 LA Utrecht

DR. H. J. VAN DER WOUDE
1974

Filkwatertest die N-tolland
Lidlofneek
-ostous 3118
5001 DC Hahem
Tel. 028 - 8301355 \ 2301358

Samenvatting

Inleiding

Al jaren staat de Coentunnel bekend om de dagelijkse filevorming in de spitsperioden. Ongeveer een kwart van het verkeer dat dagelijks de Coentunnel passeert wordt geconfronteerd met files en een slechte verkeersafwikkeling. Deze problematiek zal in de toekomst alleen nog maar erger worden.

In maart 1994 is de Startnotitie verschenen waarin het voornemen tot capaciteitsuitbreiding door Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland aan de minister van Verkeer en Waterstaat is gepresenteerd. Kort daarop is de formele procedure van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel begonnen en in mei 1998 is het resultaat van deze studie, in de vorm van een Trajectnota/MFR, ter visie gelegd. In deze nota wordt aangegeven dat de oplossing voor de problematiek ligt in een capaciteitsuitbreiding van de Coentunnel met acht rijstroken.

Dit studieresultaat is op zijn minst opvallend te noemen, omdat in het vigerende landelijke verkeers- en vervoersbeleid, in 1991 vastgelegd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), onder meer het einde wordt aangekondigd van uitbreidingen van de hoofdinfrastructuur en een groot aantal maatregelen ter beperking van de automobiliteit wordt geïntroduceerd, waaronder stimuleren van OV-gebruik en rekeningrijden, tolheffing en dergelijke. Het SVV-II zet deze instrumenten onder andere in om de bereikbaarheid te verbeteren. Ook de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel is gericht op verbetering van bereikbaarheid, maar de daarin voorgestelde oplossing ligt niet direct in lijn met de in het SVV-II gekozen richting.

Deze constatering is aanleiding voor de vraag hoe landelijk beleid uiteindelijk tot uiting komt in concrete plannen. Dit wordt beleidsimplementatie genoemd.

Doel van dit onderzoek was vast te stellen welke factoren (het verloop van) de beleidsimplementatie bij de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel van Rijkswaterstaat bepaald hebben. Daarnaast is gekeken of het verloop van de beleidsimplementatie bij de TCC kenmerkend dan wel representatief is voor andere studies van Rijkswaterstaat.

Onderzoeksvraag

Welke factoren bepalen de wijze waarop de beleidsimplementatie bij projectstudies van Rijkswaterstaat plaatsvindt?

Onderzoekopbouw

Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven zijn eerst de meer theoretische achtergronden van de trajectstudie aan de orde gesteld. Hierbij gaat het om aspecten als wettelijke procedures en organisatiestructuren. Vervolgens is het verloop van de trajectstudie geanalyseerd, waarbij zowel is ingegaan op de procedurele als de inhoudelijke kant van het studieverloop. Hierdoor is duidelijk geworden op welke momenten, door wie en waarom

bepaalde fundamentele beslissingen zijn genomen welke invloed hebben op de uitkomsten van het onderzoek. Omdat deze beslissingen voornamelijk in het begin van de studie genomen worden, richtte het onderzoek zich met name op het eerste gedeelte van het totale proces, dat wil zeggen vanaf het initiatief tot en met de ontwikkeling van de (verder uit te werken) alternatieven.

Onderzoeksmethoden

1. Deskresearch

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is gekozen voor een uitgebreide deskresearch. Concreet betekent dit dat er een uitgebreide analyse is gemaakt van alle relevante beleidsnota's en -documenten, wettelijke procedures, theoretische achtergronden, gearhiveerde stukken en verslagen ten aanzien van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel.

2. Interviews

Op momenten dat de deskresearch onvoldoende inzicht gaf zijn er interviews afgenomen met deskundigen op het gebied van het desbetreffende onderzoeksaspect.

Conclusie: Bepalende factoren voor de beleidsimplementatie

Bevoegd Gezag

De invloed van bevoegd gezag op de beleidsimplementatie kan behoorlijk groot zijn. In de eerste plaats stelt de minister van Verkeer en Waterstaat een aantal randvoorwaarden waarbinnen Rijkswaterstaat dient te handelen bij het verrichten van de projectstudie. Hoewel bij de TCC gestelde randvoorwaarden geen belemmering vormden voor de beleidsimplementatie, had dat bij een andere invulling van de randvoorwaarden wel het geval kunnen zijn. Daarnaast was het bij de TCC zo dat de minister had aangegeven dat het INVERNO-pakket niet als zodanig in de alternatieven mocht worden meegenomen aangezien het prijsbeleid in dit pakket op bepaalde onderdelen verder ging dan het SVV-II. Hierdoor vormden bepaalde alternatieven geen reële optie voor de minister. Doordat de desbetreffende alternatieven meer bijdroegen aan het bereiken van SVV-doelstellingen dan de resterende, kan gesproken worden van een belemmering van de beleidsimplementatie.

Te volgen procedures

Trajectstudie versus corridorstudie

Bij het verrichten van een corridorstudie is Rijkswaterstaat in principe meer verzekerd van een goede beleidsimplementatie dan bij een trajectstudie, omdat het onderzoeken van beleidsopties en -maatregelen al in beginsel in de corridorstudie verwerkt zit. Op grond hiervan is een corridorstudie dus te prefereren. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 heeft een corridorstudie - ten opzichte van een trajectstudie - een soort toegevoegde waarde.

Dit betekent nu niet direct dat het volgen van de tracéprocedure een belemmering oplevert voor de beleidsimplementatie. Ook het verrichten van een trajectstudie biedt eveneens voldoende mogelijkheden voor een goede beleidsimplementatie. Belangrijk is in ieder geval dat andere mogelijke vervoerswijzen en mogelijkheden binnen het flankerend beleid en het ruimtelijk beleid in de studie meegenomen moeten worden, waardoor oplossingen/alternatieven gevonden hadden kunnen worden die in lijn met het SVV-II liggen.

Het open planproces

Bij het open planproces bestaat het risico dat de actoren uit de projectomgeving te veel invloed hebben op het inhoudelijke planvormingsproces. Door zich op te stellen als een gelijkwaardige partner in het planvormingsproces creëert Rijkswaterstaat een positie waarin een wederzijdse afhankelijkheid bestaat met andere actoren. Afhankelijkheid is onvermijdelijk, omdat Rijkswaterstaat complexe maatschappelijke problemen niet alleen kan oplossen; deze dient echter wel tot een minimum beperkt blijven. Het gevaar bestaat anders dat de sturende en coördinerende rol als overheidsinstelling wordt aangetast. Rijkswaterstaat heeft namelijk de taak het landelijke mobiliteitsbeleid te implementeren en daarvoor draagvlak te creëren. Rijkswaterstaat kan met een open planproces meer in een soort onderhandelingspositie terechtkomen, waarbij beleidsdoelen ter discussie staan en Rijkswaterstaat zelf ook compromissen moet sluiten. Het gevolg is dat landelijk genomen politieke besluiten op regionaal of lokaal niveau worden overgedaan en het resultaat vaak een compromis is tussen het landelijk beleid en regionale of lokale wensen. De beleidsimplementatie wordt dan beïnvloed door andere actoren en de objectiviteit en onafhankelijkheid van Rijkswaterstaat als deskundige 'overheidsadviesdienst' gaan hierdoor deels verloren. Het open planproces kent geen vaste formule voor de inrichting ervan. Afhankelijk van de randvoorwaarden en de complexiteit van het project wordt een meer open dan wel gesloten benadering gekozen. Dat betekent dat de mate van openheid en interactie per studie kunnen verschillen; hierdoor varieert ook het risico op beïnvloeding door actoren.

Rol van beleid bij projectstudies

Binnen de cultuur van Rijkswaterstaat heerst over het algemeen niet het idee dat men gericht bezig is met de implementatie van het SVV-II door middel van de projectstudies. Hoewel het project (operationele plan) uiteindelijk de doorvertaling moet zijn van het SVV-II (strategische plan), wordt deze koppeling vaak niet gemaakt. Bepalend voor de te verrichten activiteiten binnen Rijkswaterstaat is namelijk de status van het project in het MIT (tactische plan). Het SVV-II vormt dan het kader waarbinnen de projectstudie verricht wordt. Daarnaast vormt de uitvoering van het SVV-beleid één van de basisgegevens (input) voor de verkeersmodellen en -prognoses. Er wordt een inschatting gemaakt van de effectiviteit van het SVV-beleid naar de toekomst toe. Beleidsimplementatie is daarmee onderdeel van de zogenaamde autonome ontwikkeling en gebeurt dus eigenlijk buiten de projecten om. Een actieve en gerichte inzet van beleid op projectniveau om de desbetreffende problematiek te verminderen, vindt meestal niet als zodanig plaats.

Organisatiestructuur bij projecten

Binnen een projectteam hebben de projectmedewerkers de taak op grond van kennis en ervaring een bijdrage te leveren vanuit hun achtergrond/afdeling. De projectmanager draagt daarbij zorg voor de afstemming tussen de verschillende sectoren/aspecten. Voor wat betreft de beleidsimplementatie is de inbreng van de afdeling IVV-BS essentieel. Het belang van deze inbreng is des te groter door de eerder genoemde constatering dat binnen Rijkswaterstaat niet direct een koppeling wordt gelegd tussen het SVV-II en de projectstudie. Het landelijke mobiliteitsbeleid heeft dan als het ware een 'vertegenwoordiger' nodig. Uit de archiefstukken is gebleken dat het lange tijd onduidelijk en onzeker is geweest welke inbreng de afdeling Beleid en Strategie (IVV-BS) zou hebben of zou moeten hebben bij het project TCC. Zelfs toen de Startnotitie al was verschenen, was de discussie over deze inbreng nog gaande.

Belangrijk is te vermelden dat IVV-BS zich pas enkele jaren meer bewust bezighoudt met activiteiten op het gebied van beleidsimplementatie (bijvoorbeeld. mobiliteitsbeïnvloeding) in projectstudies. De beeldvorming over de wijze waarop dit in de projectstudies verwerkt moet worden is op dit moment nog in volle gang.

Representativiteit van de casus

Ten aanzien van de representativiteit van de casus voor andere projectstudies kunnen aan de hand van de theoretische verkenning en de analyse de volgende opmerkingen gemaakt worden.

- De voorgeschiedenis van de TCC is natuurlijk uniek en heeft in dit geval duidelijke gevolgen gehad voor de startsituatie van de trajectstudie. Hoewel op dit punt de TCC niet representatief te noemen is, kan wel gesteld worden dat voor andere projectstudies een zekere voorgeschiedenis eveneens bepalend kan zijn voor het verdere verloop van de studie en dus ook de beleidsimplementatie.
- De meningen en inbreng van de verschillende actoren in het kader van het open planproces is uniek; er zijn geen 'vaste' of 'constante' partijen bij een studie, aangezien elk project een andere omgeving kent. Kenmerkend voor een studie met een open planproces is echter wel het feit *dat* partijen inbreng en dus invloed hebben. Aangezien Rijkswaterstaat meestal voor een open benadering kiest bij projectstudies, is de TCC op dit punt wel representatief te noemen. Daarmee is nog niet gezegd dat de invloed van actoren altijd even groot is bij de verschillende projectstudies, omdat het open planproces geen vaste 'inrichting' kent.
- Bij de meeste projectstudies die onder de Tracéwet vallen wordt bij de afweging tussen een trajectstudie en een corridorstudie gekozen voor een trajectstudie.
- De rol van de afdeling IVV-BS was bij meerdere projectstudies problematisch (bijvoorbeeld bij de studies A9, Halfweg en CRAAG). De langdurige onduidelijkheid over de inbreng van deze afdeling in de projecten kan ervoor gezorgd hebben dat de 'beleidsinbreng' in de beginfase van de studie onvoldoende was. Deze inbreng zou voor de in beschouwing te nemen oplossingsrichtingen en de op te stellen alternatieven een belangrijke rol hebben kunnen spelen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Al jaren staat de Coentunnel bekend om de dagelijkse filevorming in de spitsperiodes. Oorzaak hiervan zijn de grote forensenströmen die dagelijks deze tunnel passeren. Deze verkeersstromen zijn in de loop der jaren enorm toegenomen, terwijl de capaciteit van de tunnel sinds de openstelling in 1967 gelijk is gebleven. Het gevolg hiervan is dat de congestiekans bij de Coentunnel inmiddels als zo'n 28% is. Dit betekent dat ongeveer een kwart van het verkeer elke dag met files en een slechte verkeersafwikkeling geconfronteerd wordt. Deze problematiek zal in de toekomst alleen nog maar erger worden. Verwacht wordt dat de congestiekans in 2010 op zal lopen tot ver boven 35%.

In maart 1994 is de Startnotitie verschenen waar... het voornemen tot capaciteitsuitbreiding door Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland aan de minister van Verkeer en Waterstaat is gepresenteerd. Kort daarop is de formele procedure van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel begonnen en in mei 1998 is het resultaat van deze studie, in de vorm van een Trajectnota/MER, ter visie gelegd. In deze nota wordt aangegeven dat de oplossing voor de problematiek ligt in een capaciteitsuitbreiding van de Coentunnel met acht rijstroken. Volgens de studie valt geen of nauwelijks winst te behalen met alternatieven op het gebied van openbaar-vervoersmaatregelen en zijn alternatieven gebaseerd op tolheffing en prijsbeleid niet reëel.

Dit studieresultaat is op zijn minst opvallend te noemen, omdat in het vigerende landelijke verkeers- en vervoersbeleid, in 1991 vastgelegd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), onder meer het einde wordt aangekondigd van uitbreidingen van de hoofdinfrastructuur en een groot aantal maatregelen ter beperking van de automobiliteit wordt geïntroduceerd, waaronder stimuleren van OV-gebruik en rekeningrijden, tolheffing en dergelijke. Het SVV-II zet deze instrumenten onder andere in om de bereikbaarheid te verbeteren. Ook de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel is gericht op verbetering van bereikbaarheid, maar de daarin voorgestelde oplossing ligt niet direct in lijn met de in het SVV-II gekozen richting.

Deze constatering is aanleiding voor de vraag hoe landelijk beleid uiteindelijk tot uiting komt in concrete plannen. Dit wordt beleidsimplementatie genoemd.

Doel van dit onderzoek is vast te stellen welke factoren (het verloop van) de beleidsimplementatie bij de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel van Rijkswaterstaat bepaald hebben. Daarnaast wordt gekeken of het verloop van de beleidsimplementatie bij de TCC kenmerkend dan wel representatief is voor andere studies van Rijkswaterstaat.

1.2 Beleid en beleidsimplementatie

1.2.1 Van strategische naar operationele planning

Het Nederlandse planningstelsel onderscheidt planning op drie niveaus: het strategische, het tactische en het operationele niveau. Hieronder wordt elk van de niveaus behandeld met betrekking tot de beleidslijn van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

(Uit: Teisman, G.R. en T. Verheij, *Besluitvorming over grote infrastructurele projecten*, Bestad BV, 1995.)

Strategische planning

De strategische planning voor het gehele ministerie van Verkeer en Waterstaat is voor een belangrijk deel vastgelegd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). Strategische plannen en structuurschema's zijn bedoeld om te komen tot vaststelling van de hoofdlijnen van beleid. Ze hebben een indicatief, limitatief en richtinggevend karakter en geven het lange termijn-kader voor een sector aan. Behalve een inhoudelijke opdracht (te komen tot een uitdagend en wervend beleid) hebben de opstellers van het SVV-II de opdracht meegekregen om dat via onorthodoxe methoden te doen. Na een grondige verkenning van ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer (de omgeving van het ministerie), regionaal, nationaal en internationaal, is men gekomen tot een probleemschets, -analyse en tot in hiërarchische doelvormen uitgewerkte methoden van aanpak.

Tactische planning

De tactische planning is officieel vormgegeven in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Deze planning is vooral op een interne logica gebaseerd. Het MIT berust op de Wet op het Infrastructuurfonds, wordt jaarlijks bijgesteld en dient enerzijds om de lange-termijn-plannen uit het SVV-II nader te concretiseren maar vooral ook om de voortgang van de uitvoering van de operationele plannen, gekoppeld aan de strategisch SVV-II-planning, te bewaken. Het MIT confronteert de SVV-II-plannen met de operationele plannen. In het MIT is de middelenverdeling over concrete projecten, projectpakketten en beleidsterreinen aangegeven voor een periode van vijf jaar. Een grove geaggregeerde middelenverdeling is weergegeven over een periode van tien jaar.

Operationele planning

De werkprocessen in het kader van operationele planvorming zijn onder te verdelen in nationale projecten, zoals Schiphol, de HSL en de Betuwelijn en lokale projecten van nationaal belang, zoals de Coentunnel, de Beneluxtunnel, vliegveld Zestienhoven en Beek.

Het is een taak van Rijkswaterstaat om het landelijke beleid door te vertalen naar de afzonderlijke projecten, oftewel het uitwerken van een strategisch plan naar één of meerdere operationele plannen. Dit proces wordt aangeduid met de term beleidsimplementatie.

1.2.2 Strategische planning: Verkeer- en vervoerbeleid

Nationaal: Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer

Het nationale mobiliteitsbeleid is verwoord in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). Daarin wordt gekozen voor een duurzame samenleving. Een dergelijke samenleving staat voor ontwikkelingen die voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

In het SVV-II wordt onderscheid gemaakt tussen leefbaarheid, mobiliteit en bereikbaarheid. De aantasting van de leefbaarheid door verkeer en vervoer dient volgens het SVV-II verminderd te worden, de mobiliteit dient geleid en beperkt te worden en de bereikbaarheid moet verbeterd worden. Deze drie globaal geschetste doelstellingen kunnen niet als onafhankelijk beschouwd worden. Belangrijk hierbij is de onderkenning van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat er een mogelijke onverenigbaarheid van leefbaarheid en bereikbaarheid bestaat.

Strategie

Stap 1: Aanpak aan de bron

Bronbestrijding staat bovenaan de lijst van noodzakelijke maatregelen. Dit betekent dat voertuigen zo schoon, zuinig, veilig en stil mogelijk moeten zijn. Bovendien dat ze ook milieuvriendelijk en veilig mogelijk worden gebruikt. Om het ruimtebeslag door infrastructuur te beperken worden grenzen gesteld aan de uitbreiding van de verkeersinfrastructuur. Om de leefbaarheid in de steden te kunnen garanderen en om aantasting van natuurgebieden te voorkomen zullen er nieuwe grenzen komen aan de toegankelijkheid voor het autoverkeer.

Stap 2: Terugdringen van de mobiliteit

Vervolgens moet er voor gezorgd worden dat zowel in het personenvervoer als in het goederenvervoer de groei van het aantal kilometers vermindert. Zo moet de tendens van de steeds groter wordende woon-werkafstand worden omgebogen. Naast gedragsbeïnvloeding en lokatiebeleid voor wonen, werken en recreëren moet ook de prijs van mobiliteit als zodanig - en dus niet alleen die van autoverkeer - verhoogd worden. Een deel van de groei van het goederenvervoer moet op de rails en naar de waterwegen. Efficiëncymaatregelen in het goederenvervoer over de weg zullen tot relatief minder voertuigkilometers leiden. Ook worden initiatieven tot flexibilisering van werktijden gesteund.

Stap 3: Verbeteren van alternatieven voor de auto

Willen we dat minder mensen automatisch (alleen) in de auto stappen (stap2), dan moeten we ook zorgen voor goede alternatieven. Daartoe staat bij het personenvervoer een aanzienlijke verbetering voor de fiets, het collectief vervoer en het samenrijden voorop. Bij het goederenvervoer gaat het om een versterking van rail, binnenvaart en gecombineerd vervoer. Stap 2, mensen overhalen c.q. dwingen om vaker de auto te laten staan, kan niet zonder het bieden van een goed alternatief. Omgekeerd kan ook niet: het bieden van goede alternatieven haalt onvoldoende mensen uit de auto.

Stap 4: Bieden van selectieve bereikbaarheid over de weg

Geen confectie maar maatwerk is het parool. Per corridor, dus van geval tot geval en niet generiek voor het hele land, zal de gewenste uitbreiding van de weginfrastructuur, in samenhang met de uitbreiding van railinfrastructuur, worden bezien. Bij de beoordeling van investeringen in de infrastructuur zal de strategische betekenis daarvan voor Nederland als distributieland van groot belang zijn. De bereikbaarheid van onze mainports behoudt een centrale plaats in het beleid. In congestiegebieden worden speciale voorzieningen getroffen om vrachtauto's, carpoolers en bussen "om de files heen" te leiden. Het overige verkeer kan indien mogelijk tegen betaling ook van die voorzieningen gebruik maken.

Stap 5: Versterking van het fundament

Het verkeers- en vervoersbeleid kent enkele zwakke pijlers. Die moeten verstevigd worden. Het gaat hierbij om communicatie, bestuurlijke samenwerking, financiering, handhaving, onderzoek.

Regionaal: Integrale Verkeers- en vervoervisie voor de Noordvleugel

De Noordvleugelvisie is de **Integrale Verkeers- en Vervoervisie** voor de Noordvleugel (INVERNO) van de Randstad. De visie is een vertaling van het SVV-II en is als zodanig het 'vleugelplan' zoals overeengekomen in een complex van afspraken tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat, de provincies, de vier grote steden rond de instelling van stadsgewestelijke vervoerregio's. INVERNO geeft op het schaalniveau van de Noordvleugel op hoofdlijnen een kwalitatieve en kwantitatieve invulling aan het landelijk mobiliteitsbeleid. Hiermee beschikken de verschillende vervoerregio's over een referentie- en afstemmingskader voor zaken die de regionale verkeers- en vervoerplannen (RVVP's) overschrijden. Er is daarmee een gemeenschappelijk kader op hoofdlijnen ontstaan, waarin onder andere ruimtelijk relevante uitspraken zijn vastgelegd. Dit kader heeft na vaststelling door Provinciale Staten de streekplan-status gekregen.

INVERNO is opgesteld met de doelstelling dat een evenredige bijdrage geleverd moet worden aan de doelstellingen in het SVV-II. Voor wat betreft de mobiliteit betekent dit dat in 2010 de groei van het aantal (personen)autokilometers tot 20% beperkt moet blijven. Alleen op deze manier denkt de Noordvleugel een evenredige bijdrage te kunnen leveren aan de SVV-streefwaarde van 35%.

1.2.3 Operationele planning: Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel
Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland is in 1994 gestart met een studie naar de mogelijkheden om de fileproblemen rond de Coentunnel op te lossen. De resultaten van deze studie zijn vastgelegd in de Trajectnota Capaciteitsuitbreiding Coentunnel waarin tevens een milieu-effectrapport in is geïntegreerd. Deze nota is in mei 1998 uitgebracht.

Opbouw van de studie

De Trajectnota beschrijft de problemen in het studiegebied en de verwachte autonome ontwikkeling tot 2010. Vervolgens worden vier oplossingsrichtingen onderscheiden om de gesignaleerde bereikbaarheidsproblemen op te lossen:

1. de autonome ontwikkeling afwachten: niets meer doen dan het uitvoeren van de maatregelen zoals opgenomen in het SVV-II en de daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma's voor zover daar een beslissing over genomen is (nulalternatief);
2. de inzet van extra openbaar vervoer en aanvullende flankerende maatregelen, eventueel in combinatie met andere oplossingsrichtingen (nulplusalternatief);
3. het uitbreiden van de wegcapaciteit voor het economisch belangrijk verkeer en het efficiënt personenvervoer (doelgroepenalternatief);
4. het uitbreiden van de wegcapaciteit voor alle verkeer (uitbreidingsalternatief).

Deze vier oplossingsrichtingen hebben tot vier alternatieven geleid. In een later stadium is er nog één alternatief ontwikkeld, het zogenaamd Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA). Dit alternatief wordt opgesteld aan de hand van de uitwerking van de eerste vier alternatieven. Het MMA moet het milieu het beste beschermen waarbij tegelijkertijd de congestieproblemen zoveel mogelijk worden opgelost.

De onderzochte oplossingen verschillen in de mate waarin zij de verkeersproblemen oplossen en waarin zij overlast geven voor omwonenden en natuur en milieu. Daarom zijn in de trajectstudie de effecten van de alternatieven beoordeeld en vergeleken op de volgende aspecten: verkeer en vervoer, infrastructuur, woon- en leefmilieu, natuur en landschap, economie, ruimtelijke ordening.

Studieresultaten

Uit de trajectstudie is gebleken dat het nulalternatief en het nulplusalternatief niet probleemoplossend zijn, dat wil zeggen dat de congestiekans niet of onvoldoende wordt verkleind. Tevens wordt in de studie geconcludeerd dat het niet mogelijk is om bij de Coentunnel doelgroepstroken te realiseren omdat bepaalde noodzakelijke wegaansluitingen fysiek niet mogelijk zijn.

Het uitbreidingsalternatief gaat uit van een capaciteitsuitbreiding van de Coentunnel (nu 2*2 rijstroken) tot 2*5 of 2*6 rijstroken, die toegankelijk zijn voor alle verkeer. Alleen bij een uitbreiding tot 2*6 rijstroken zou de congestiekans onder de SVV-norm van 5% blijven. Het Meest Milieuvriendelijk Alternatief gaat uit van een uitbreiding tot 9 rijstroken, waarvan 5 in de spitsrichting.

1.3 Onderzoeksopzet

Wanneer we het strategische plan (SVV-II) en het operationele plan (Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel) naast elkaar leggen, zien we dat de boodschap van het SVV-II en de aangegeven ontwikkelingsrichting voor de toekomst niet concreet is terug te vinden in het operationele plan. Oplossingen voor het bereikbaarheidsprobleem liggen daar namelijk niet in maatregelen ter beperking van de automobiliteit, maar vooral in het volgen van de groei van het autoverkeer door het creëren van extra capaciteit voor alle verkeer. Op één of andere manier verloopt de beleidsimplementatie dus via een andere weg dan verwacht mag worden.

Onderzoeksvraag

Welke factoren bepalen de wijze waarop de beleidsimplementatie bij projectstudies van Rijkswaterstaat plaatsvindt?

Onderzoeksopbouw

Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven worden eerst de meer theoretische achtergronden van de trajectstudie aan de orde gesteld. Hierbij gaat het om aspecten als wettelijke procedures en organisatiestructuren. Vervolgens wordt het verloop van de trajectstudie geanalyseerd, waarbij zowel wordt ingegaan op de procedurele als de inhoudelijke kant van het studieverloop. Hierdoor wordt duidelijk op welke momenten, door wie en waarom bepaalde fundamentele beslissingen zijn genomen welke invloed hebben op de uitkomsten van het onderzoek. Omdat deze beslissingen voornamelijk in het begin van de studie genomen worden, richt het onderzoek zich met name op het eerste gedeelte van het totale proces, dat wil zeggen vanaf het initiatief tot en met de ontwikkeling van de (verder uit te werken) alternatieven.

Uit de theoretische verkenning en de analyse van het studieverloop zal blijken welke factoren van invloed zijn geweest op de beleidsimplementatie bij de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel.

In de conclusie wordt tenslotte een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en worden tevens enkele aanbevelingen gedaan.

Onderzoeksmethoden

1. Deskresearch

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is gekozen voor een uitgebreide deskresearch. Concreet betekent dit dat er een uitgebreide analyse is gemaakt van alle relevante beleidsnota's en -documenten, wettelijke procedures, theoretische achtergronden, gearchiveerde stukken en verslagen ten aanzien van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel.

2. Interviews

Op momenten dat de deskresearch onvoldoende inzicht gaf zijn er interviews afgenomen met deskundigen op het gebied van het desbetreffende onderzoeksaspect.

2 In theorie ...

2.1 Inleiding

Voordat een analyse van het verloop van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel kan worden gemaakt, dient deze eerst in een theoretisch kader geplaatst te worden. De resultaten van de analyse moeten immers ergens aan getoetst worden. Ook kunnen in de gevolgde procedures en/of organisatie bij het project enkele bepalende factoren voor de beleidsimplementatie ingesloten liggen. Het belang van een gedegen theoretische verkenning neemt daarmee toe. Waar dit van toepassing is wordt in dit hoofdstuk een koppeling gelegd met de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel.

2.2 Projecten

Rijkswaterstaat heeft verschillende taken. Eén daarvan is het mogelijk maken, beheersen en geleiden van mobiliteit. Rijkswaterstaat is daarbij verantwoordelijk voor de operationele planvorming. Deze operationele planvorming uit zich in studie- en uitvoeringsprojecten.

De projecten die Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland uitvoert, kunnen sterk verschillen in complexiteit, in het aantal betrokken disciplines en in omvang. In het algemeen is een project echter een verzameling van te onderscheiden activiteiten. Een project:

- is gericht op één of meer tastbare resultaten;
- is gewenst door één of meerdere personen (gebruikers of opdrachtgevers);
- is vooraf beperkt in doorlooptijd, met andere woorden het project is eindig;
- is vooraf beperkt in mensen en middelen.

2.3 Trajectstudies

Trajectstudies behoren tot de in paragraaf 2.2 genoemde projecten. Het gaat hier om hoofdinfrastructuurprojecten die onder de Tracéwet vallen.

Doel en reikwijdte van de Tracéwet

De Tracéwet is in 1994 in werking getreden en geeft de procedures aan die gevolgd moeten worden bij de besluitvorming over aanleg of wijziging van rijks- of hoofdinfrastructuur. Het gaat om auto(snel)wegen, spoorwegen, en vaarwegen die hun basis vinden in het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV). De Tracéwet heeft geen betrekking op provinciale en gemeentelijke infrastructuur en evenmin op ondergrondse en bovengrondse buisleidingen. In de toekomst wordt bekeken of de reikwijdte van de wet zal worden uitgebreid. De Tracéwet is een procedurewet. Zij biedt geen antwoord op de vraag of rijksinfrastructurele projecten moeten worden gerealiseerd. De wet geeft aan hoe de besluitvorming over dergelijke voornemens dient plaats te vinden. (Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Hoofddirectie, Afdeling bestuurlijke zaken, *De Tracéwet: Toelichting voor provincies, gemeenten, waterschappen en andere belanghebbenden*, 1993.)

De algemene procedure van de Tracéwet

De algemene, gewone procedure bestaat uit een aantal fasen. De wet bepaalt per fase in hoeverre en op welke wijze aan overleg, inspraak en rechtsbescherming inhoud dient te worden gegeven. In verband met de procedurele analyse van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel in hoofdstuk 3 is de procedure van de Tracéwet hieronder weergegeven.

(Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Tracé/m.e.r.-centrum, *Handleiding tracé/m.e.r.-procedure*, uit: Tracé/m.e.r.-reeks, februari 1998.)

Verkenningfase (formeel geen onderdeel van de Tracéwet)

De verkenning richt zich eerst op de probleemanalyse op basis van bestaande informatie, geeft de relatie met het beleid aan en inventariseert het draagvlak bij betrokkenen voor aanpak van het probleem. Vervolgens wordt een aantal oplossingsrichtingen in beeld gebracht en verkend.

Deze fase is een informele fase die niet wordt genoemd in de Tracéwet. De verkenningfase resulteert in besluitvorming (door de ministers van V&W en VROM) over het al dan niet starten van een tracé/m.e.r.-procedure en opname in de planstudiefase van het MIT.

Startnotiefase

In deze fase wordt de startnotitie opgesteld (in het kader van de m.e.r.) waarin de aanpak en formele start van de tracé/m.e.r.-procedure. Aan de hand van de startnotitie vindt inspraak en advisering plaats over de gewenste inhoud van de op te stellen trajectnota/MER. Het bevoegd gezag stelt, mede op basis van de inspraak op de startnotitie en het advies van de Commissie voor de m.e.r., de richtlijnen op voor de aanpak en inhoud van het MER.

Trajectnota/MER-fase

In de derde fase wordt door de initiatiefnemer een trajectnota/MER voorbereid en opgesteld. In de trajectnota/MER wordt de probleemanalyse nader onderbouwd en worden de in de startnotitie benoemde alternatieven en varianten verder ontwikkeld. Voor de milieu-aspecten worden de bestaande toestand en de autonome ontwikkeling beschreven en worden voorstellen gedaan voor inpassing en aanpassing van de alternatieven en varianten in de omgeving. Op het eind worden de resulterende milieu-effecten, ruimtelijke effecten, economische effecten en kosten van een aantal alternatieven en varianten bepaald, beschreven en onderling vergeleken. De concept-Trajectnota wordt eerst besproken met het bevoegd gezag en de overheden en belangenorganisaties in de regio, voordat de Trajectnota gepubliceerd wordt en formele inspraak en advisering plaatsvindt.

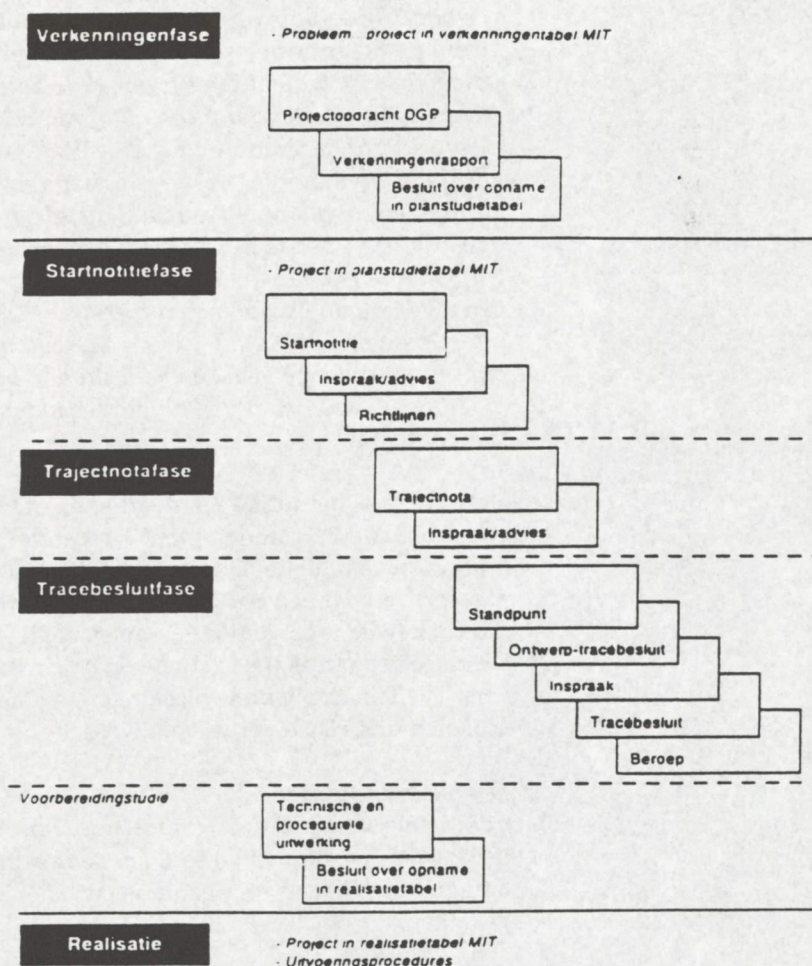
Tracébesluitfase

Vervolgens kiest de minister van V&W in overeenstemming met de minister van VROM één tracé; dit wordt vastgelegd in een standpunt. Dit standpunt wordt vervolgens door de regionale directie van Rijkswaterstaat uitgewerkt in een ontwerp-tracébesluit. Het ontwerp-tracébesluit onderbouwt en legt het benodigde ruimtebeslag tot op een meter nauwkeuriger vast op plantekeningen 1:2.5000. In afstemming met het wegontwerpproces wordt een akoestisch onderzoek, een landschapsplan en een compensatie-ontwerp opgesteld. Belanghebbenden kunnen over het ontwerp-tracébesluit hun zienswijzen naar voren brengen en provincies, regio's en gemeenten wordt gevraagd of zij planologische medewerking willen verlenen. Het tracébesluit wordt uiterlijk vijf maanden na publicatie van het ontwerp-tracébesluit vastgesteld. Tegen het tracébesluit is beroep mogelijk bij de Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak).

Vervolgfase (voorbereidings- en realisatiefase)

In de fase na het tracébesluit wordt het tracé in de zogenoemde voorbereidingsfase uitvoeringsgereed gemaakt en planologisch ingepast. Het moment van realisatie is mede afhankelijk van het besluit van de Minister van V&W het project in de realisatietabel van het MIT te plaatsen.

In het hiernavolgende schema staan deze hoofdfasen weergegeven.



Figuur 1: Hoofdfasen Tracéwet/m.e.r.-procedure (Rijkswaterstaat, 1998)

2.4 Corridorstudies

Trajectstudies worden in principe verricht voor één enkelvoudige oplossing van een verkeers- en vervoersprobleem. Soms bestaat echter de behoefte om oplossingen voor een verkeers- en vervoersprobleem integraal voor alle modaliteiten en inclusief milieu-aspecten te onderzoeken. In de jaren tachtig en daarna is hiertoe de corridorstudie-benadering ontwikkeld en uitgewerkt. In een corridorstudie worden verkeers- en vervoersknelpunten zodanig breed bestudeerd, dat ook alternatieve tracés en vervoerswijzen aan de orde komen, alsmede mogelijkheden in het flankerend beleid, parkeerbeleid en ruimtelijk beleid.

Uitvoering van studieprojecten volgens het SVV-II

SVV-II, p. 133: "De in het SVV-II aangegeven infraprojecten zijn indicatief van aard. Dat betekent dat beslissingen over de aanleg en verbetering van belangrijke infrastructuur pas worden genomen na uitvoering van projectstudies. Deze projectstudies worden breed opgezet, zowel wat betreft de probleemstelling, de in beschouwing te nemen alternatieven als het studiegebied. In deze geheten corridorbenadering komt tot uiting dat voor de oplossing voor een verkeers- en vervoerknelpunt zo breed mogelijk alle mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat ieder afzonderlijk net op zich continuïteit en samenhang vertoont. Ter oplossing van het vervoerprobleem worden eerst alle geleidingsmaatregelen op hun merites beoordeeld en worden verder alle beschikbare vervoeralternatieven in de beschouwing betrokken. Als gekozen wordt voor uitbreiding van de wegcapaciteit dan wordt vervolgens uitgewerkt of deze uitbreiding gerealiseerd wordt in de vorm van een nieuw wegtracé of verbreding van de bestaande weg. Tevens wordt op basis van een kosten-/effect-analyse het aantal rijstroken - al dan niet specifiek voor doelgroepen - bepaald. Zo ook zullen we verder per corridor bekijken welke vorm van openbaar vervoer, gelet op de kosten, het meest bijdraagt aan het halen van de doelen. Het gaat hierbij concreet om de afweging tussen uitbreiding of verbetering van de NS-railinfrastructuur en het stadsgewestelijk rail- en in sommige gevallen wellicht ook busvervoer. Waar het steeds om draait is dat voor ieder vervoerprobleem maatwerk geleverd wordt in plaats van confectie."

Deze passage uit het SVV-II duidt er op dat in principe voor alle projecten een corridorstudie-benadering moet worden toegepast. In 1993 hebben Rijkswaterstaat en het Directoraat-Generaal voor het Vervoer echter afgesproken dat een corridorstudie alleen wordt uitgevoerd als er sprake is van mogelijk twee tegelijkertijd te nemen aanlegbesluiten in een corridor. Hieruit blijkt dat de trajectstudie en de corridorstudie als twee duidelijk verschillende activiteiten worden gezien. Beide studies zullen hier op een aantal aspecten met elkaar vergeleken worden.

Te volgen procedure

Voor beide studies dient de tracé/m.e.r.-procedure gevolgd te worden. Voor het formele verloop van de studie, de te doorlopen fasen en de op te stellen nota heeft de keuze voor een trajectstudie dan wel een corridorstudie dus geen gevolgen.

Breedte en integraliteit

Een trajectstudie is meestal gericht op één modaliteit en de oplossing is vaak enkelvoudig. Corridorstudie altijd breed en integraal opgezet. Verschillende vervoerswijzen komen aan de orde, alsmede mogelijkheden in het flankerend beleid, parkeerbeleid en ruimtelijk beleid. Daarmee zou gesteld kunnen worden dat een corridorstudie voldoende mogelijkheden biedt om het SVV-II bij een projectstudie te kunnen operationaliseren.

Overigens hoeft de keuze voor een trajectstudie niet te betekenen dat daar geen elementen van de corridorstudie in verwerkt kunnen worden; de scheiding tussen een trajectstudie en een corridorstudie hoeft niet zo scherp te zijn. Het verwerken van elementen uit de corridorbenadering in een trajectstudie heeft positieve gevolgen voor de mogelijkheden tot beleidsimplementatie, terwijl de procedure hetzelfde blijft. Voor een corridorstudie wordt immers ook de tracéprocedure gevolgd.

Aantal betrokken actoren en draagvlakvorming

Omdat bij een corridorstudie altijd gekeken wordt naar meerdere modaliteiten en het studiegebied relatief groot is, zijn er veel actoren bij de projectstudie betrokken. Bij een relatief groot aantal actoren kan het vormen van draagvlak voor de mogelijk te nemen maatregelen in verhouding moeilijker zijn dan bij een trajectstudie.

2.5 Milieu-effectrapportage

De Europese Richtlijn van 1985 (85/337/EEG) betreffende milieu-effectbeoordeling bepaalt dat onder andere voor de aanleg (daartoe mede begrepen reconstructie, uitbreiding of wijziging anderszins) van wegen van het hoofdwegennet een milieu-effectrapportage (m.e.r.) dient plaats te vinden. Het doel van de m.e.r. is het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. In Nederland is de Europese Richtlijn opgenomen in de Wet algemene bepaling milieuhygiëne (sinds 1 maart 1993 vervangen door de Wet Milieubeheer, Staatsbladen 31 en 59 uit 1993) en in het Besluit Milieu-effectrapportage (Staatsblad 278 uit 1987), dat op 1 september 1987 in werking is getreden. In dit Besluit m.e.r. is met betrekking tot de aanleg van een rijksweg, die een hoofdverbinding zal vormen, bepaald dat de verplichting tot het maken van een milieu-effectrapport (MER) alleen geldt in gevallen waarin sprake is van:

- a. de aanleg van een geheel nieuw baanlichaam, los van het bestaande profiel of;
- b. de ombouw van een weg tot autosnelweg.

(Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Tracé/m.e.r.-centrum, *Handleiding tracé/m.e.r.-procedure*, 1998.)

Een MER is een openbaar document waarin zo objectief mogelijk is beschreven:

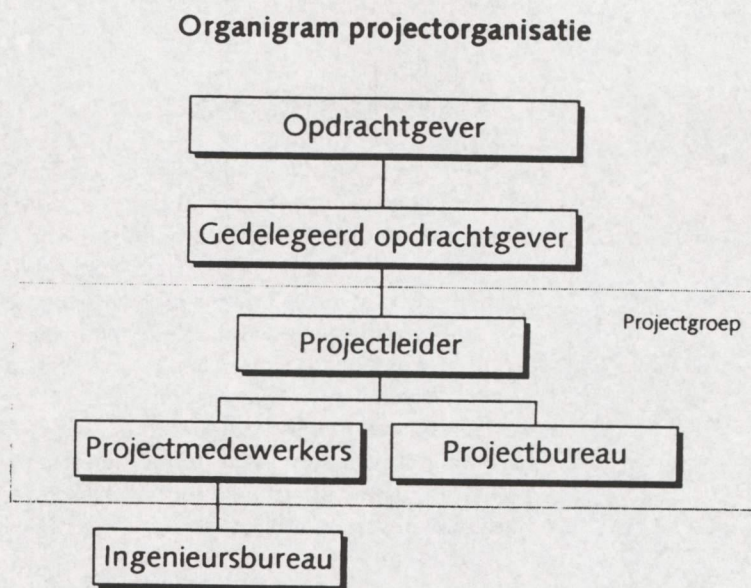
- welke milieu-effecten van de voorgenomen ingreep te verwachten zijn;
- wat de milieu-effecten zijn van mogelijke alternatieven voor de voorgenomen ingreep. In elk geval dient het zogenaamde nul-alternatief dan wel een referentie-alternatief in een MER te worden behandeld. Op deze wijze kunnen de milieu-effecten worden vergeleken met de bestaande situatie en autonome ontwikkeling zonder nieuwe ingrepen/activiteiten;
- het meest milieuvriendelijk alternatief wordt aangeduid.

M.e.r. staat nooit op zichzelf. Het is een hulpmiddel bij besluitvorming. De m.e.r.-procedure zelf is daarom geen besluitvormingsprocedure; zij is gekoppeld aan een overheidsbesluit en de procedure die daarvoor moet worden doorlopen. Op grond van de Tracéwet zijn de procedures voor een tracébesluit en een m.e.r. gekoppeld. Dit betekent dat de MER wordt geïntegreerd in de trajectnota.

2.6 Organisatiestructuur Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel

2.6.1 Interne projectomgeving

Projectorganisatie



Figuur 2: Projectorganisatie Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel (Projectplan voor de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel, 2 maart 1994)

Samenstelling projectgroep (Uit: Projectplan TCC, 2 maart 1994)

Afdeling IVV-PUP:	projectleider projectmedewerker
Afdeling IVV-BS:	beleidsmedewerker Verkeers- en Vervoerstudies (IVV-BSV) beleidsmedewerker verkeersplanologie (IVV-BSO)
Afdeling RSO:	beleidsmedewerker milieu en landschap beleidsmedewerker ruimtelijke ordening

Hierbij moet worden opgemerkt dat lange tijd onduidelijk is geweest welke inbreng de afdeling Beleid en Strategie (IVV-BS) zou (moeten) hebben. Zelfs nadat de Startnotitie al was verschenen was de discussie over de inbreng van IVV-BS nog gaande.

2.6.2 Externe projectomgeving

(Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, *Management van open planprocessen*, 1997.)

Planprocessen bij de overheid hebben in toenemende mate een complex karakter. Dit komt in de eerste plaats doordat de maatschappelijke vraagstukken waarop de planning zich richt ingewikkelder worden. Maar ook de sturingsvraagstukken zijn gecompliceerd. Planning vindt plaats in een turbulente omgeving.

Ook Rijkswaterstaat wordt met deze toenemende complexiteit van planprocessen geconfronteerd. Rijkswaterstaat verricht vele, uiteenlopende activiteiten: de aanleg van wegen en tunnel, het verwijderen van baggerspecie en vervuild slib, het voorzien in zandwinningslokaties, etcetera. Het kenmerkende van deze activiteiten is dat de medewerking is vereist van andere

overheden, belangenorganisaties en financiers. Tegelijkertijd dient er zorg te zijn voor een voldoende maatschappelijk draagvlak voor deze activiteiten. In het verleden werd door de oplossingsgerichte wijze van werken en de interne gerichtheid van de organisatie minder aandacht besteed aan samenwerking met de omgeving. Medewerking van andere partijen werd bovendien vaak pas gevraagd wanneer de plannen als vergaand waren ontwikkeld. In participatie van andere partijen bij de voorbereiding van de plannen was beperkt voorzien. Hierdoor ontstond vaak bestuurlijke en maatschappelijke weerstand, terwijl juist medewerking van andere partijen is vereist. Als gevolg daarvan konden bepaalde projecten niet of slechts met ernstige vertraging ten uitvoer worden gebracht.

De bewustwording van de eigen rol in een turbulente omgeving heeft bij Rijkswaterstaat geleid tot de keuze voor een meer open inrichting van planprocessen. Verwacht wordt dat de open benadering leidt tot een verhoging van de kwaliteit van het planproces en tevens een versnelling van de besluitvorming tot gevolg heeft.

Het open planproces

Bij een open planproces wordt uitgegaan van de gedachte dat de overheid niet in staat is om complexe maatschappelijke problemen in haar eentje op te lossen. De ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is en dat de overheid bij de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een groot aantal andere publieke en private partijen. Het beeld van een overheid die aan de top van een piramide staat en van daaruit alle andere partijen in het maatschappelijk veld bestuurt, maakt gaandeweg plaats voor het beeld van een overheid die deel uitmaakt van een netwerk van min of meer gelijkwaardige partners (Nelissen, 1992). Het proces van besturing is daarmee ook aan te duiden als netwerksturing.

Een open planproces wordt door Rijkswaterstaat (1996)¹ gedefinieerd als de procesmatige en inhoudelijke aanpak van besluitvormingsprocessen, waarbij belangen van de omgeving op een open en zorgvuldige wijze aan de belangen van Rijkswaterstaat worden gekoppeld. Een open planproces veronderstelt dus een zekere externe gerichtheid, het openstaan voor signalen uit de omgeving, waarbij al zoekende en lerende getracht wordt in voortdurende interactie met die omgeving tot een zo breed mogelijk gedragen oplossing te komen. Een open planproces gaat uit van tweezijdige communicatie, waarbij de betrokken actoren elkaar over en weer van informatie voorzien en het niet zo is dat de niet-overheidsactoren enkel toeleverend zijn aan de voor de beleidsvoering verantwoordelijke overheid. Daarbij is de volgende overlegstructuur opgesteld:

- ambtelijk overleg;
- bestuurlijk overleg;
- overleg met belangengroepen.

Centrale begrippen bij zo'n open planproces zijn 'afhankelijkheid', 'complexiteit' en 'consensusvorming': afhankelijkheid, omdat geen enkele actor in staat is zelf een oplossing te bewerkstelligen; complexiteit, omdat geen sprake is van een rechtlijnig beleidsproces, maar van een zoekproces met tal van onzekerheden; consensusvorming, omdat alleen op basis daarvan tot een oplossing kan worden gekomen.

Hiermee onderscheidt de open benadering zich van wat de 'gesloten werkwijze' genoemd zou kunnen worden, waarbij de voor de besluitvorming verantwoordelijke organisatie intern naar een (dè) oplossing zoekt teneinde

¹ Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, *Spelregels voor het open planproces: uitgangspunten en implementatie*, Haarlem, 1996.

deze vervolgens te implementeren. Eventuele bezwaren dan wel afwijkende ideeën van derden worden daarbij als te overwinnen obstakels gezien en niet zozeer als mogelijke bijdragen aan een breedgedragen oplossing. Er is in dit laatste geval geen sprake van tweezijdige communicatie en een gezamenlijk optreden van in een netwerk betrokken actoren.

Van beide benaderingen kunnen enkele voor- en nadelen worden genoemd. Zo noemt Rijkswaterstaat als mogelijke voordelen van het open planproces onder andere de heldere probleemformulering, een inhoudelijk beter kwalitatief beleid, vertrouwen in Rijkswaterstaat als betrouwbare partner en de versnelling van het besluitvormingsproces. Dat het om mogelijke voordelen gaat blijkt uit de opsomming van de mogelijke risico's. Daar noemt Rijkswaterstaat als mogelijk nadeel dat bij een open planproces de beleidsdiscussie nimmer wordt beëindigd, terwijl bij de mogelijk voordelen van het open planproces nog over een versnelling van het besluitvormingsproces wordt gesproken. Andere potentiële risico's zijn een mogelijk gebrek aan effectiviteit en efficiëntie van de beleidsvorming en de hoge eisen die het open planproces aan de medewerkers stelt (Rijkswaterstaat, 1996). Voor een gesloten planproces zouden de respectievelijke voor- en nadelen gespiegeld kunnen worden.

Door zo nadrukkelijk te spreken over de voor- en nadelen van de open en gesloten benadering ontstaat wellicht de indruk dat het zou gaan om een keuze tussen één van beide benaderingen, terwijl een scherp onderscheid tussen mogelijke voordelen en risico's niet eenvoudig te maken is. In de praktijk is dan ook eerder sprake van een mix, waarbij afhankelijk van de randvoorwaarden en de complexiteit van het voorliggende project, een meer open dan wel een gesloten benadering voor de hand ligt. Rijkswaterstaat geeft in dit verband zelf ook aan dat de toepassing van het open planproces geen vraagpunt is, maar dat het vooral gaat om de mate van toepassing.

Het gaat er bij het vinden van de meest passende aanpak dus om de potentiële voordelen van de open benadering zoveel mogelijk te benutten en de mogelijke nadelen gelijktijdig te vermijden. Overigens is elk (open of gesloten) planproces afhankelijk van de inzet en kwaliteiten van de betrokken actoren.

Open planproces bij de TCC

uit: projectplan 2 maart 1994

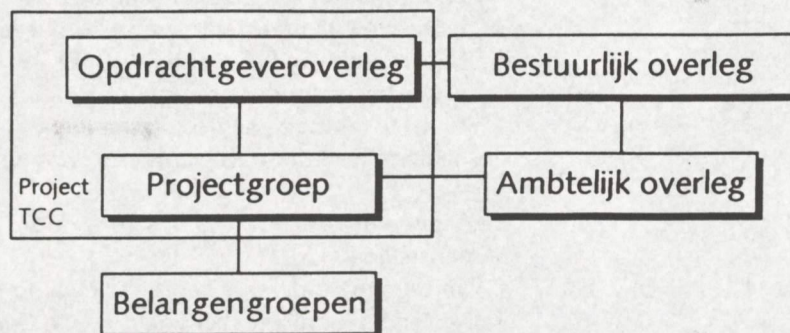
Draagvlak onder bestuurlijke en maatschappelijke partijen is essentieel voor zowel het projectresultaat als voor de wijze waarop dit resultaat tot stand komt. De ontwikkeling van draagvlak stelt eisen aan de wijze waarop de medewerkers van het project TCC hun activiteiten en (tussen)resultaten afstemmen op de relevante omgevingspartijen. Deze eisen zijn als volgt samengevat.

De ontwikkeling van zoveel mogelijk draagvlak vereist een interactief en open aanpak van het project.

Interactief houdt in een voortdurende en wederzijdse afstemming tussen de medewerkers van het project en vertegenwoordigers van belangrijke partijen. Voorkomen moet worden dat het project verrast wordt door nieuwe ontwikkelingen c.q. standpunten. Gelijktijdig moet ook voorkomen worden dat belangrijke partijen voor voldongen feiten worden geplaatst.

Open betekent dat de projectmedewerkers duidelijk aangeven wanneer zij wat gaan doen en waarom. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn welke input-gegevens, welk rekenmodel en welke output-gegevens door de projectmedewerkers worden gehanteerd. Open betekent echter niet dat 'alles ter discussie staat'.

Formele overlegstructuur TCC



Figuur 3: Formele overlegstructuur gedurende de gehele Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel (Projectplan voor de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel, 2 maart 1994)

Bestuurlijk overleg

Samenstelling:

- gedeputeerde provincie Noord-Holland;
- bestuurlijk vertegenwoordiger gemeente Amsterdam;
- bestuurlijk vertegenwoordiger stadsdeel Amsterdam-Noord;
- bestuurlijk vertegenwoordiger stadsdeel Bos en Lommer;
- bestuurlijk vertegenwoordiger gemeente Oostzaan;
- bestuurlijk vertegenwoordiger van het waterschap de Waterlanden;
- bestuurlijk vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap Rijnland;
- bestuurlijk vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorder-Kwartier;
- bestuurlijk vertegenwoordiger van de ROA
- vertegenwoordiger Nederlandse Spoorwegen;
- leden van het Opdrachtgeveroverleg tevens voorzitter van het bestuurlijk overleg.

Taken:

- inbrengen van relevante bestuurlijke beleidsinformatie voor het project TCC;
- bevorderen van het bestuurlijk draagvlak van de tussenresultaten en het projectresultaat door terugkoppeling met de achterban;
- toetsen van de tussenresultaten en het projectresultaat op bestuurlijke haalbaarheid door als klankbord voor het project TCC te fungeren.

Ambtelijk overleg

Samenstelling:

ambtelijke vertegenwoordigers van:

- provincie Noord-Holland;
- gemeente Amsterdam;
- stadsdeel Amsterdam-Noord;
- stadsdeel Bos en Lommer;
- gemeente Oostzaan;
- waterschap de Waterlanden (ad-hoc);
- hoogheemraadschap Rijnland (ad-hoc);
- hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorder-Kwartier (ad-hoc);
- ROA.

en de volgende functionarissen:

- voorzitter;
- vertegenwoordiger NS;
- projectleider;

-
- relevante projectmedewerkers;
 - medewerker van het projectbureau.

Taken:

- voorbereiden van de bijeenkomsten van het bestuurlijk overleg;
- inbrengen van relevante ambtelijke beleidsinformatie voor het project TCC;
- bevorderen van het ambtelijk draagvlak van de tussenresultaten en het projectresultaat door terugkoppeling met de bestuurders;
- toetsen van de tussenresultaten en het projectresultaat op ambtelijke haalbaarheid door als klankbord voor het project TCC te fungeren.

Belangengroepen

Samenstelling:

- vertegenwoordiger milieufederatie Noord-Holland;
- vertegenwoordiger stichting Tweede Coen Niet Doen;
- vertegenwoordiger stichting Natuur en Milieu;
- vertegenwoordiger Kernplatform Verkeer en Vervoer/Kamer van Koophandel Amsterdam;
- vertegenwoordiger Samenwerkingsverband havens Noordzeekanaalgebied;
- vertegenwoordiger NV Luchthaven Schiphol;
- vertegenwoordiger NZH;

en de volgende functionarissen:

- voorzitter;
- projectleider;
- relevante projectmedewerkers;
- medewerker van het projectbureau.

Taken:

- inbrengen van relevante informatie voor het project TCC;
- bevorderen van het maatschappelijk draagvlak van de tussenresultaten en het projectresultaat door terugkoppeling met de achterban;
- toetsen van de tussenresultaten en het projectresultaat op maatschappelijke haalbaarheid door als klankbord voor het project TCC te fungeren

3 In de praktijk ...

3.1 Inleiding

In subparagraaf 1.2.3 is de inhoud en opzet van de Trajectnota Capaciteitsuitbreiding Coentunnel reeds aan de orde geweest. In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd hoe deze trajectnota tot stand is gekomen. Hierbij heeft Rijkswaterstaat de tracé/m.e.r.-procedure gevolgd. Per 'gebeurtenis' wordt eerst het procedurele aspect behandeld, dat wil zeggen hoe deze in het totale studietraject geplaatst moet worden. Vervolgens komt het inhoudelijke aspect aan de orde; hier wordt ingegaan op de inhoud en de gevolgen van de 'gebeurtenis'. Gezien het onderwerp van dit onderzoek mag het duidelijk zijn dat het vooral gaat om die momenten waarop de implementatie van beleid en/of beleidsmaatregelen op het gebied van verkeer en vervoer een rol kon dan wel moest spelen.

Met het oog op de onderzoeksvraag stopt de analyse op het moment dat de inhoud van de alternatieven (in hoofdlijnen) is vastgesteld; dit is wanneer de Startnotitie en de Richtlijnen m.e.r. definitief vastliggen. De mogelijke uitkomsten van het tracébesluit zijn dan bekend en in principe zijn andere alternatieven niet meer mogelijk. De wijze waarop de beleidsimplementatie heeft plaatsgevonden is op dat moment bekend.

3.2 Voorgeschiedenis: Van uitvoeringsproject naar studieproject

Aan de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel zijn essentiële ontwikkelingen voorafgegaan, die in het kader van de analyse zeker in beschouwing genomen moeten worden. In 1985 was namelijk al overeenstemming bereikt tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de provincie en de gemeenten Amsterdam, Oostzaan en Zaanstad over de uitbreiding van de capaciteit door middel van aanleg van een tweede Coentunnel. In 1989 is in het Bereikbaarheidsplan Randstad de tweede Coentunnel als te realiseren project vastgelegd. Vervolgens is in datzelfde jaar een bestemmingsplanprocedure gestart die de capaciteitsuitbreiding van de Coentunnel mogelijk moest maken. Echter, naar aanleiding van bezwaren tegen de goedkeuring door GS van het bestemmingsplan, heeft de Kroon bij Koninklijk Besluit van 15-01-1993 besloten het bestemmingsplan Coentunnel niet goed te keuren.

De tweede Coentunnel is dus al een uitvoeringsproject geweest. In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1991-1995 stond de tweede Coentunnel opgenomen als een in 1992 in uitvoering te nemen project. Een belangrijke oorzaak voor het feit dat de uitvoering van de tweede Coentunnel volgens de bestemmingsplanprocedure uiteindelijk niet doorging, was een zekere mate van onzorgvuldigheid in de procesgang.

In het MIT 1994-1998 staat de tweede Coentunnel wederom vermeld. Als gevolg van de inmiddels in werking getreden Tracéwet en de daaruit volgende tracé/m.e.r.-procedure is de tweede Coentunnel ditmaal ondergebracht in de categorie 'Studieprojecten'.

3.3 Analyse van het studieverloop

november 1993 -

Risico-analyse 'Capaciteitsuitbreiding Coentunnel'

Procedureel

Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland heeft een analyse laten verrichten naar de kansen en bedreigingen van een aantal denkbare planologische en besluitvormingsprocedures. Op basis van deze analyse zijn aanbevelingen gedaan met betrekking tot de keuze die Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland moest maken omtrent de strategie en de te volgen procedure.

Inhoudelijk

De drie verkende procedures waren:

1. Bestemmingsplan + MER;
2. Tracéwetprocedure: trajectnota + MER, gevolgd door een bestemmingsplan-aanpassing;
3. Corridorstudie (inclusief MER), gevolgd door een bestemmingsplan-aanpassing.

Voor de besluitvormingsprocedure voor de Capaciteitsuitbreiding van de Coentunnel met de meeste kans van slagen, rekening houdend met het noodzakelijke maatschappelijke en bestuurlijke draagvlak, werd de Tracéwetprocedure geadviseerd.

De procedure bestemmingsplan + MER werd afgeraden met als voornaamste argumenten de vele procedurele 'haken en ogen' en het feit dat een bestemmingsplan/MER slechts beperkt blijft tot één tracé-alternatief.

Ook de keuze voor een corridorstudie werd afgeraden, ondanks de voorkeur van de meeste actoren voor deze studie. De argumenten hiervoor waren ten eerste het feit dat een corridorstudie een onduidelijk begrip is, ten tweede dat niet alle vormen van mobiliteit beschouwd hoefden te worden omdat de noodzaak tot uitbreiding van de tunnelcapaciteit al vaststond en in de derde plaats de complexiteit van de corridorstudie door meerdere initiatiefnemers, bevoegde gezagen en meervoudige besluitvorming.

december 1993 -

Strategische werkconferentie

Procedureel

De strategische werkconferentie behoort niet tot de wettelijke procedure van de Tracéwet, maar is wel een logische stap vanuit de verplichting vanuit de Tracéwet tot het bereiken van consensus onder de betrokken bestuurders over de inhoud van de trajectnota. De doelstelling van de strategische werkconferentie was namelijk niet alleen duidelijk te krijgen wat de feiten en mogelijke oplossingsrichtingen in het project Capaciteitsuitbreiding Coentunnel zouden zijn, maar ook welk standpunt partijen daar over innamen. Door in een vroeg stadium, dus al bij de voorbereiding van de Startnotitie, overleg te plegen, is de kans op voldoende draagvlak groter.

Inhoudelijk

Voor Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland was er een aantal uitgangspunten waarbinnen de studie verricht diende te worden. De voor deze analyse relevante uitgangspunten waren:

- Er dient volgens het standpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat een studie volgens de op korte termijn geldende procedures te worden uitgevoerd.
- Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland fungeert in deze studie als initiatiefnemer namens de minister. De initiatiefnemer is daarbij verplicht zich te richten naar het beleid van de regering, i.c. het SVV-II, maar ook de VINEX en het NMP+.
- Naast stadsgewestelijk openbaar vervoer kunnen in principe diverse nieuwe hoofdwegen en NS-lijnen worden meegenomen. Daarbij dient echter wel

rekening gehouden te worden met de realiteit dat de minister alleen maar kan besluiten tot iets dat in het SVV is opgenomen. Het door de regering geaccepteerde SVV is limitatief voor wat betreft de hoofdwegen en NS-lijnen.

Bij de inventarisatie van de mogelijke oplossingsrichtingen kwamen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Capaciteitsuitbreiding van de Coentunnel;
- Herverdeling van het autoverkeer over de oeverkruisingen;
- Het opnemen van openbaar vervoerplannen en -maatregelen in de studie;
- Overige oplossingsrichtingen: doelgroepvoorzieningen, wisselstroken, transferium, filebestrijding door verkeersbeheersingssystemen en dergelijke.

De meningen en opvattingen onder de belanghebbenden ten aanzien van deze oplossingsrichtingen liepen sterk uiteen.

januari 1994 -

Advies Strategie-ontwikkeling Capaciteitsuitbreiding Coentunnel

Procedureel

Na de inventarisatie van oplossingsrichtingen en standpunten daarover bij de strategische werkconferentie, heeft Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland zich laten adviseren ten aanzien van de strategie voor het opstellen van de Startnotitie.

Inhoudelijk

Geadviseerd werd de volgende oplossingsrichtingen/alternatieven uit te werken:

1. Capaciteitsuitbreiding Coentunnel;
2. Herverdelingsvariant;
3. OV-alternatief;
4. Doelgroepenvariant.

Opnieuw werd een corridorstudie afgeraden, ditmaal vanuit politiek-strategische overwegingen; de minister van Verkeer en Waterstaat zou daarmee haar ingezette lijn, namelijk een besluit nemen over het wel of niet uitbreiden van de Coentunnel reeds in dit voortraject afzakken.

maart 1994 -

Startnotitie

Procedureel

De activiteiten tot op dit punt waren ter voorbereiding van de Startnotitie. In de Startnotitie is het voornemen door de initiatiefnemer (de Directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat) aan het bevoegd gezag (de minister van Verkeer en Waterstaat) gepresenteerd. Vervolgens is het voornemen door het bevoegd gezag publiekelijk bekend gemaakt en is de Startnotitie één maand ter visie gelegd. Tegelijkertijd is de Startnotitie aan de wettelijke adviseurs, te weten de regionale inspectie van de Volksgezondheid en de Milieuhygiëne, de directie Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie in de provincie en aan de Commissie voor de milieu-effectrapportage (Cie-m.e.r.) gezonden.

Inhoudelijk

In de Startnotitie wordt onder meer ingegaan op:

- het probleem dat moet worden opgelost (de probleemstelling);
- de oplossingen die in de studie zullen worden onderzocht, waaronder de zogenaamde voorgenomen activiteit;
- de methode volgens welke de alternatieven en varianten zullen worden vergeleken en beoordeeld;
- de besluitvormingsprocedure.

De trajectstudie moet oplossingen aandragen voor de bereikbaarheidsproblemen in het plangebied. De oplossingen die in de studie zullen worden onderzocht zijn:

1. Nul- of referentiealternatief
Het nul- of referentiealternatief geeft de ontwikkeling aan tussen nu en 2010 als verder geen bijzondere maatregelen meer worden getroffen. Dit is op basis van het beleid volgens het SVV-II. Het alternatief gaat uit van de bestaande infrastructuur, die alleen wordt aangevuld met nieuwe infrastructuur waartoe is besloten en die naar verwachting uiterlijk in 2010 gereed is.
2. OV-alternatief
In het OV-alternatief zijn de gevolgen onderzocht van een verdergaand push- en pullbeleid en een aanzienlijke verbetering van het openbaar vervoer (het zogenaamde regionale mobiliteitspakket). Concreet betekent dat onder meer hogere parkeertarieven en hogere autokosten, een strakker parkeerbeleid, een uitbreiding van de OV-infrastructuur, een verbetering van de dienstregelingen en aanvullende maatregelen om het openbaar vervoer aantrekkelijker te maken ten opzichte van de auto. Het verkeer per fiets wordt extra gestimuleerd.
In het OV-alternatief wordt uitgegaan van de weginfrastructuur van het nul-alternatief. Het OV-alternatief veronderstelt dat voor het openbaar vervoer ook alle huidige globale plannen (zoals genoemd in de MIT-verkenningen) zijn gerealiseerd.
3. Herverdelingsalternatief
De achterliggende gedachte van het herverdelingsalternatief is dat de capaciteit van de Coentunnel niet hoeft te worden uitgebreid als er genoeg ander sturende en faciliterende maatregelen worden getroffen. In dit alternatief wordt het wegennet niet verder ontwikkeld dan in het nul-alternatief. De veronderstelling die aan het herverdelingsalternatief te grondslag ligt, is dat meer mensen gebruik gaan maken van het openbaar vervoer (substitutie) en dat het resterende verkeer zich verdeelt over de andere routes. Om de herverdeling te bevorderen, horen bij dit alternatief onder meer heffingen bij de Coentunnel (fl. 7,50).
4. Uitbreidingsalternatief A
Het uitbreidingsalternatief A omvat uitbreidingen van zowel het openbaar vervoer als de wegcapaciteit. De belangrijkste maatregelen zijn het verbreden van de A10 en de A8 inclusief de bouw van een of meer nieuwe tunnels. De uitbreiding van het openbaar vervoer vindt plaats op dezelfde manier als in het OV-alternatief. Basis voor dit alternatief is het regionaal mobiliteitspakket.
5. Uitbreidingsalternatief B
Basis voor het uitbreidingsalternatief B is het zogeheten SVV-beleidspakket. Als gevolg van dit pakket, dat minder ver gaat al het regionaal mobiliteitspakket, kan bij dit uitbreidingsalternatief meer verkeer worden verwacht. De maatregelen voor het openbaar vervoer komen overeen met die voor het nul-alternatief.
6. Meest milieuvriendelijke alternatief
Het meest milieuvriendelijke alternatief kan pas worden uitgewerkt als de voornaamste effecten van de alternatieven en varianten bekend zijn, dus nadat de alternatieven en varianten verkend zijn (alternatieven- en variantenverkenning, december 1996). Van tevoren wordt al wel nagegaan hoe het MMA beschouwd/benaderd moet worden (oktober 1996).

Het advies van januari 1994 is hiermee in grote lijnen aangehouden, aangevuld met twee duidelijk andere (wettelijk verplichte) alternatieven. In de eerste plaats is een nul- of referentiealternatief opgesteld waar de andere alternatieven aan getoetst dan wel mee vergeleken kunnen worden. Daarnaast is op grond van de Wet Milieubeheer en het Besluit Milieu-effectrapportage een zogenaamd meest milieuvriendelijk alternatief opgesteld. Het meest milieuvriendelijk alternatief moet vooral inzicht geven in de wijze waarop de negatieve gevolgen

voor het milieu kunnen worden beperkt of zelfs voorkomen. Het alternatief geeft een oplossing voor de bereikbaarheidsproblemen terwijl het milieu het beste beschermd wordt.

De oplossingsrichting 'capaciteitsuitbreiding' uit het advies heeft geresulteerd in twee alternatieven, elk met andere uitgangspunten. De oplossingsrichting 'herverdelingsvariant' vormt een zelfstandig alternatief en 'doelgroepenvariant' blijft daadwerkelijk een variant binnen een alternatief.

november 1994 -

Richtlijnen m.e.r.

Procedureel

Nadat de Startnotitie is uitgebracht zijn informatieavonden belegd, waar verdere uitleg gegeven is over het voornemen en de inhoud van de Startnotitie. Voorts is een ieder in de gelegenheid gesteld om schriftelijke opmerkingen in te dienen bij het bevoegd gezag. Op basis van de Startnotitie en de ingekomen reacties heeft de Cie-m.e.r. het bevoegd gezag over de Richtlijnen voor de inhoud van het op te stellen milieu-effectrapport (MER) geadviseerd. Op basis van de Startnotitie hebben ook de eerder genoemde regionale inspectie van de Volksgezondheid en de Milieuhygiëne, de directie Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie in de provincie, advies gegeven. Mede op basis van de ingekomen adviezen heeft het bevoegd gezag de Richtlijnen vastgesteld in november 1994.

Inhoudelijk

Het MER zal moeten ingaan op zowel het te gebruiken pakket verkeers- en vervoersmaatregelen als op de mogelijkheden voor infrastructurele maatregelen. Bij dat laatste hoort de nadruk te liggen op die maatregelen die door de initiatiefnemer kunnen worden genomen of door hem kunnen worden gestimuleerd.

Bij het ontwikkelen van alternatieven kan worden uitgegaan van een zogenaamde 'zeefwerking'. In eerste instantie zal moeten worden nagegaan welke maatregelen en ingrepen een oplossing zouden kunnen bieden, zonder daarbij in het bijzonder te letten op de vraag of de initiatiefnemer deze maatregelen of ingrepen zelfstandig kan realiseren. Het MER moet helder aangeven in welke mate deze 'oplossingsrichtingen' bij kunnen dragen aan de leefbaarheids- en bereikbaarheidsdoelstellingen voor dit project en moet een globale indicatie van de milieugevolgen van de oplossingsrichtingen bevatten. De tweede stap is dat uit deze oplossingsrichtingen die maatregelen en ingrepen worden geselecteerd, die de initiatiefnemer kan uitvoeren of stimuleren. Deze dienen tot een groter detailniveau te worden uitgewerkt en in het MER te worden als alternatieven.

december 1994 -

Brainstormdag TCC

Procedureel

In oktober 1994 is een brainstormdag georganiseerd. Doel van deze brainstorm was het duidelijk krijgen van het beleidspakket welke vereist wordt door de Richtlijnen m.e.r.. Het beleidspakket is een maatregelen- (en ingrepen-)pakket, opgesteld om landelijke streefbeelden/doelstellingen te realiseren. Het beleidspakket is geen streefbeeld op zich. Hetzelfde geldt voor het regionaal beleidspakket. Beide pakketten voldoen aan de definitie voor alternatieven die kunnen bijdragen aan de oplossing van de problematiek. Om het beleidspakket op te kunnen stellen zijn eerst alle mogelijke maatregelen opgesomd, vervolgens is (in december 1994) daaruit een selectie gemaakt.

Inhoudelijk

Bij de selectie zijn de maatregelen 'gezeefd' en toegedeeld aan pakketten.

Prijsbeleid:

tol/spitsvignet, extra variabele autokosten, tol ter passering van de Coentunnel, belastingvoordeel voor carpoolers, tweede auto zwaarder belasten, pay-lanes, accijns.

Openbaar vervoer:

extra OV, goedkoper OV, meer voorlichting over OV, belonen met OV naar het werk, subsidie OV, tunnelbuis voor tram/bus, tariefintegratie.

Ruimtelijk Ordening:

nieuwe woonkernen bij spoorlijn met eventueel nieuw station en auto-ontsluiting beperkt houden, werk elders (noordzijde Coentunnel), lokatiebeleid, wonen dichtbij het werk aantrekkelijk maken, wonen elders in algemene zin, beperking uitbreiding Westpoort.

Infrastructuur/capaciteit:

meer capaciteit wegensysteem elders, uitbreiding Coentunnel met een bus voor OV en een bus ten behoeve van wisselstroken, verdubbeling Coentunnel, toeritdosering.

Parkeermaatregelen:

parkeerplaatsen rond Amsterdam, Zaanstad en van daaruit bussen naar bedrijven parkeertarieven, parkeerverbod/-beperking in werkgebieden, parkeerverbod/-beperking bij winkelcentra.

Bedrijven:

bedrijfsvervoer, spreiding werktijden, minder lease-auto's, telewerken stimuleren, variabele werktijden invoeren/spreiding werktijden.

Doelgroepen:

carpoolen, wisselstroken, doelgroepenstrook, doelgroepenstrook op rijkswegen naar Coentunnel, bevorderen en belonen carpoolen, doelgroepen (bus, tram, vrachtverkeer, zakelijk verkeer, woon-werkverkeer).

Beleidsmaatregelen:

snelheidsbeperking.

Vervoersmanagement:

route-informatie omleidingsroutes, éénrichtingsverkeer op Ringweg.

Overig:

fietsvoorzieningen, fietsverhuur bij diverse lokaties rond Amsterdam waar auto's kunnen parkeren, stimuleren fietsgebruik, fietsbuis in Coentunnel, 'langzaam' verkeer bevorderen en desnoods belonen, transferia.

Bij deze brainstorm zijn als het ware oplossingen gezocht vanuit een 'blanco' situatie; 'alle' mogelijke oplossingsrichtingen voor een verkeers- en vervoersprobleem op een rij gezet.

oktober 1996 -

Workshop Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA)

Procedureel

De workshop was erop gericht de inzichten die er inmiddels bestonden over het project en de ervaring en inzichten van de aanwezigen zodanig met elkaar te confronteren dat een scherper beeld van het MMA zou ontstaan voor het oplossen van de problematiek.

Inhoudelijk

Uitgangspunten

De milieuproblemen die spelen bij het project zijn terug te leiden naar twee belangrijke uitgangspunten voor de invulling van het MMA. Deze punten zijn middelen om de beoogde doelstellingen te bereiken:

1. terugdringing van het aantal autokilometers;
2. aanleg van nieuwe infrastructuur beperken.

Overigens dient bij het opstellen van het MMA uiteraard ook uitgegaan te worden van de reikwijdte van de beslissingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Oplossingsrichtingen

In de MMA-workshop zijn enkele oplossings- en denkrichtingen naar voren gekomen om deze (lokale) doelstellingen te halen en/of te benaderen die verder als handvatten dienen bij de ontwikkeling van het MMA. Deze richtingen zijn:

1. op lokaal niveau de ruimtelijk ordening aanpassen;
2. andere verhouding creëren tussen woon- en werklokaties ten opzichte van het Noordzeekanaal;
3. zeer stringente mobiliteitspakketten doorvoeren en mogelijkheden voor openbaar vervoer tot het maximale uitbreiden, eventueel met een aanvullend prijsbeleid;
4. veel mitigerende maatregelen en compenserende maatregelen treffen.

Naast deze uitgangspunten is tevens een dertigtal aanvullende (inrichtings)maatregelen denkbaar, vastgelegd in de zogenoemde groslijst MMA; hieronder vallen maatregelen als bevorderen van het goederenvervoer per spoor, verlagen van de maximum snelheid en de inzet van ruimtelijk beleid om verkeersstromen onnodig te maken.

Bekeken is of een combinatie van deze vier oplossingsrichtingen de milieudoelstelling benaderde en tevens de verkeersproblematiek in voldoende mate op zou lossen. Deze combinatie diende vervolgens als basis voor het MMA. Voor het MMA kwamen in eerste instantie twee vertrekpunten naar voren:

1. Geen uitbreiding van de capaciteit van de Coentunnel (OV- en herverdelingsalternatief);
2. Wel uitbreiding van de capaciteit van de Coentunnel (uitbreidingsalternatief A).

De belangrijkste tegenstrijdigheid tussen de benaderingswijzen is het feit dat geen uitbreiding onvoldoende bijdraagt aan de verbetering van de bereikbaarheid, maar de leefbaarheid van het gebied niet verder aantast, terwijl wel uitbreiden de bereikbaarheid in voldoende mate kan verbeteren maar de leefbaarheid aantast. Beide uitgangspunten hebben dus zowel voor- als nadelen. Het ligt voor de hand de voordelen van beide punten samen te smelten tot een basis voor het MMA.

Basis voor MMA

(Beleids)maatregelen die het aantal voertuigkilometers in het studiegebied deden afnemen en die de basis voor het MMA konden vormen, waren:

1. Het regionale mobiliteitsbeleid als aanvulling op het SVV-beleid. Dit scheelt circa 9% aan voertuigkilometers in het studiegebied.
2. Capaciteit van de tunnel niet uitbreiden tot 2*5. Dit leidt tot ongeveer 10% minder voertuigkilometers in het studiegebied.
3. Aanvullend prijsbeleid op het Coentunneltraject, van het Coenplein tot aan de aansluiting Hemweg op de A10 (tolheffing van fl. 7,50 per dag). Dit betekent circa 5% minder verkeer in het studiegebied en zelfs 40% minder verkeer door de tunnel.
4. Mogelijkheid creëren voor eventuele toepassing van doelgroepvoorzieningen. Op deze manier wordt, in ieder geval voor doelgroepverkeer, een congestievrije doorgang van de Coentunnel verzekerd.

Het uiteindelijke voorstel voor de basis van het MMA was een combinatie van het herverdelingsalternatief, met een tol van fl. #,# per dag en het

uitbreidingsalternatief A met 2*4 rijstroken. Hierbij diende de mogelijkheid te bestaan om (in de toekomst) doelgroepvoorzieningen te realiseren.

december 1996 -

Alternatieven- en variantenverkenning

Procedureel

Het doel van de Alternatieven- en variantenverkenning was, de alternatieven en belangrijkste varianten te beschrijven en vast te stellen wat hun effecten zouden zijn voor zowel de bereikbaarheid als de leefbaarheid. In de verkenning werd een voorstel gedaan voor een selectie van de varianten die het meest kansrijk werden geacht. Reden voor de selectie was dat het ondoenlijk is om alle varianten tot in detail uit te werken. Bovendien zou een groot aantal te kiezen alternatieven niet bijdragen tot een overzichtelijke Trajectnota/MER. Ook was het niet zinvol om varianten te ontwikkelen die weinig bijdragen aan de oplossing van het probleem.

Deze verkenning was een discussiestuk waarin nog geen beslissingen werden genomen. De keuzes zouden samen met de betrokken partijen worden gemaakt.

Inhoudelijk

Verkende alternatieven en varianten

Alternatieven

Voor de verkenning zijn de alternatieven uit de Startnotitie en de Richtlijnen aangehouden:

1. Nulalternatief;
2. OV-alternatief;
3. Herverdelingsalternatief;
4. Uitbreidingsalternatief A (met doelgroepvarianten);
5. Uitbreidingsalternatief B (met doelgroepvarianten);
6. Meest milieuvriendelijk alternatief.

Varianten

Naast het begrip 'alternatieven' komen in de verkenning ook varianten ter sprake. Varianten zijn keuzemogelijkheden binnen een alternatief, zoals de OV-plusvariant van het OV-alternatief.

In de uitbreidingsalternatieven A en B zijn de volgende varianten uitgewerkt:

- alle verkeer zonder beperkingen;
- het toepassen van wisselstroken;
- het scheiden van verkeersstromen (ontvlechting);
- voorzieningen voor doelgroepen (doelgroepstroken);
- combinaties van de bovengenoemde varianten.

Kansrijke alternatieven en varianten

Alternatieven

Het nul- of referentiealternatief, het OV-alternatief en het herverdelingsalternatief worden in de Trajectnota/MER verder meegenomen en dus bestudeerd. Een selectie is daarvoor niet nodig.

Varianten

Voor de uitbreidingsalternatieven A en B moeten uit circa 50 varianten de meest kansrijke worden geselecteerd. De voornaamste selectiegrond is hierbij de mate waarin de varianten bijdragen aan het oplossen van het fileprobleem, ook op lange termijn.

Uiteindelijk geselecteerd zijn:

Uitbreidingsalternatief A:

- variant met vijf rijstroken zonder doelgroepstroken;
- variant met vijf rijstroken en één toeleidende doelgroepstrook;
- variant met vijf rijstroken en twee toeleidende doelgroepstroken.

Uitbreidingsalternatief B:

- variant met vijf rijstroken en één toeleidende doelgroepstrook;
- variant met zes rijstroken zonder doelgroepstroken.

december 1997 -

Trajectnota/MER

Procedureel

De initiatiefnemer heeft in de fase na het opstellen van de Startnotitie en de richtlijnen voor de m.e.r. de trajectnota en het MER opgesteld. (De alternatieven- en variantenverkenning was 'voorwerk' voor de trajectnota.) De trajectnota geeft verder met name inzicht in het probleem en de mate waarin de voorgenomen activiteit en de overige alternatieven en varianten bijdragen aan de oplossing van dat probleem en de gevolgen voor verkeer en vervoer, de economie, de ruimtelijke ordening en het milieu. Met de aldus zichtbaar gemaakte informatie dient de trajectnota/MER als hulpmiddel bij de besluitvorming.

Inhoudelijk

Voor de inhoud van de trajectnota is inhoudelijk vastgehouden aan de alternatieven en varianten uit de alternatieven- en variantenverkenning. Hierbij moet worden opgemerkt dat het herverdelingsalternatief en het uitbreidingsalternatief A vanwege het feit dat deze op het INVERNO-pakket gebaseerd waren door het bevoegd gezag niet als reële optie werden beschouwd.

4 Bepalende factoren

4.1 Inleiding

Na de theoretische verkenning en de analyse van het verloop van de trajectstudie, kan nu een inventarisatie gemaakt worden van de factoren die van invloed zijn geweest op de beleidsimplementatie bij de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel. Na deze inventarisatie behandelt paragraaf 4.6 momenten waarop er kansen waren voor een betere beleidsimplementatie. In paragraaf 4.7 wordt ingegaan op de rol van tijd bij projectstudies. Tenslotte behandelt paragraaf 4.8 de mate waarin de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel representatief genoemd kan worden voor andere projectstudies van Rijkswaterstaat.

4.2 Beperking door het Bevoegd Gezag

De invloed van het Bevoegd Gezag op het verloop van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel is relatief groot geweest. Dit komt op twee punten duidelijk naar voren. In de eerste plaats stelde de minister van Verkeer en Waterstaat een aantal uitgangspunten waar Rijkswaterstaat zich aan moest houden en in de tweede plaats nam de minister ten aanzien van het regionale mobiliteitsbeleid een standpunt in dat aanzienlijke gevolgen had voor de mogelijke alternatieven in de studie.

Uitgangspunten

Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland diende zich bij de activiteiten in het kader van de studie aan de volgende uitgangspunten te houden:

1. Er dient volgens het standpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat een studie volgens de tracé/m.e.r.-procedure uitgevoerd te worden.
2. Rijkswaterstaat fungeert in deze studie als initiatiefnemer namens de minister. De initiatiefnemer is daarbij verplicht zich te richten naar het beleid van de regering zoals dat is vastgelegd in het SVV-II, de VINEX en het NMP+.
3. Naast stadsgewestelijk openbaar vervoer kunnen in principe diverse nieuwe hoofdwegen en NS-lijnen worden meegenomen. Daarbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de realiteit dat de minister alleen maar kan besluiten tot iets dat in het SVV-II is opgenomen. Het door het parlement geaccepteerde SVV-II is limitatief voor wat betreft hoofdwegen en NS-lijnen.

(Uit: Archief Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, *Verslag Strategische werkconferentie TCC*, december 1993.)

Hierbij kan het volgende worden opgemerkt:

- ad 1) Dit uitgangspunt betreft de procedurele aspecten van de projectstudie. Het volgen van een tracé/m.e.r.-procedure hoeft niet te betekenen dat daarmee de keuze voor een trajectstudie al vastligt; ook voor een corridorstudie moet deze procedure gevolgd worden.
- ad 2) Dit uitgangspunt betreft de meer inhoudelijke aspecten van de projectstudie en legt de basis voor een goede beleidsimplementatie.

Hoewel dit uitgangspunt niet aangeeft wat 'richten naar' inhoudt, blijft het een gegeven dat Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de implementatie van het landelijke beleid naar operationele plannen.

- ad 3) Dit uitgangspunt geeft impliciet aan dat er mogelijkheden zijn voor het uitvoeren van een corridorstudie. Hierbij wordt wel gesteld dat er niet méér wegen en sporen kunnen worden aangelegd dan in het SVV-II staan vermeld.

Geconcludeerd kan worden dat voor de implementatie van het landelijk verkeers- en vervoerbeleid de gestelde uitgangspunten geen negatieve gevolgen heeft. Sterker nog, deze uitgangspunten vormen juist een goede basis voor de beleidsimplementatie

Regionaal mobiliteitsbeleid

Ten aanzien van het regionaal mobiliteitsbeleid, vastgelegd in INVERNO, zegt de minister van Verkeer en Waterstaat het volgende:

*"Het verheugt mij dat INVERNO het resultaat is van intensieve samenwerking tussen de provincie, de drie vervoerregio's, de openbaar vervoerbedrijven en de directie Noord-Holland van de Rijkswaterstaat. INVERNO kan dan ook rekenen op een breed regionaal draagvlak, hetgeen de adequate uitvoering van voorgenomen maatregelen en daarmee de realisering van de geformuleerde doelstellingen aanzienlijk dichterbij brengt."*²

Daarnaast spreekt de minister haar waardering uit voor de gekozen integrale aanpak in INVERNO en onderkent zij het belang van de inzet van het instrument prijsbeleid voor het realiseren van de doelstellingen.

De minister heeft desondanks aangegeven (nog) niet mee te kunnen gaan met het in INVERNO beschreven prijsbeleid, aangezien dit op onderdelen aanzienlijk verder gaat dan het vigerende beleid (SVV-II). Hierbij kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

- INVERNO is opgesteld om een evenredige bijdrage te leveren aan het bereiken van de SVV-doelstellingen; de daarvoor noodzakelijke maatregelen hebben een breed regionaal draagvlak.
- INVERNO bevat een integraal beleidsmaatregelenpakket waar prijsmaatregelen een belangrijk onderdeel van uitmaken; het niet mogen/kunnen uitvoeren van deze maatregelen tast de integraliteit en effectiviteit van INVERNO aan.

Wat betekent deze beslissing van de minister voor beleidsimplementatie bij de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel?

De vraag die in eerste instantie gesteld moet worden is of het hier gaat om de implementatie van het SVV-II. INVERNO is opgesteld om een evenredige bijdrage te leveren aan het bereiken van de doelstellingen in het SVV-II. In die zin zou gesproken kunnen worden van implementatie van het SVV-II op regionale schaal; het niet mogen/kunnen toepassen van het INVERNO-pakket kan dan gezien worden als een belemmering voor de beleidsimplementatie bij de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel.

Daarnaast betekent het 'vervallen' van INVERNO dat een aantal alternatieven geen reële optie meer vormen, aangezien deze gebaseerd zijn op dit beleidspakket (herverdelingsalternatief, uitbreidingsalternatief A). Daarbij moet worden opgemerkt dat deze alternatieven wat betreft inhoud, effectiviteit en

² Uit: Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 11 februari 1994.

gevolgen voor bereik- en leefbaarheid meer in lijn liggen met de doelstellingen uit het SVV-II dan de alternatieven die het SVV-pakket als basis hebben.

4.3 Beperking door de gevolgde procedure

Rijkswaterstaat heeft gekozen voor het uitvoeren van een trajectstudie. Daarbij wordt een open benadering gehanteerd (open planproces). Beide keuzes hebben gevolgen gehad voor de wijze waarop de beleidsimplementatie heeft plaatsgevonden.

Trajectstudie + MER

Rijkswaterstaat heeft zich bij de keuze voor een bepaalde planologische besluitvormingsprocedure twee maal laten adviseren. Beide keren werd van de drie opties (bestemmingsplan + MER, tracé/m.e.r.-procedure of corridor/m.e.r.-studie) de tracé/m.e.r.-procedure geadviseerd. Met name bij de afweging tussen de tracé/m.e.r.-procedure en de corridor/m.e.r.-studie is de motivatie voor deze keuze zwak.

De argumenten om niet te kiezen voor een corridorstudie waren:

- *Er bestond onduidelijkheid over het begrip corridor.*
Met een duidelijke begripsafbakening was dit bezwaar eenvoudig weg te nemen.
- *De noodzaak van een capaciteitsuitbreiding stond al vast waardoor niet alle vormen van mobiliteit in beschouwing genomen hoefden te worden.*
De studie moest juist uitwijzen of capaciteitsuitbreiding noodzakelijk was. Overigens hoeft de noodzaak tot capaciteitsuitbreiding niet te betekenen dat dan niet alsnog naar andere vormen van mobiliteit gekeken hoeft te worden voor oplossing van de problematiek.
- *De complexiteit van een corridorstudie door meerdere initiatiefnemers, bevoegde gezagen en meervoudige besluitvorming.*
Als inhoudelijk gezien een corridorstudie betere alternatieven oplevert dan een trajectstudie, dan zou complexiteit niet direkt een reden moeten zijn om niet te kiezen voor een corridorstudie. Overigens is de kans op een breed draagvlak veel groter als meerdere partijen bij de studie betrokken worden; dit argument zou dus eerder pleiten voor een corridorstudie.
- *Met de keuze voor een corridorstudie zou de minister de door haar ingezette lijn, namelijk een besluit nemen over het wel of niet uitbreiden van de Coentunnel, reeds in het voortraject afzwakken.*
Een corridorstudie is weliswaar niet direkt gericht op de beslissing over het wel of niet uitbreiden van de Coentunnel; deze legt zich meer toe op de oplossing van een verkeers- en vervoerprobleem in het algemeen. Eventueel te nemen infrastructurele maatregelen zijn echter net zo goed onderwerp van de studie; ook hierover dient de minister een besluit te nemen. Van het 'afzwakken' van de besluitvorming kan dan ook eigenlijk niet gesproken worden.

Op inhoudelijke aspecten beschouwd is een corridorstudie te prefereren. Deze is immers breed en integraal opgezet en kan leiden tot meer duurzame oplossingen omdat de studie onder meer de mogelijkheden onderzoekt tot het verminderen van de automobilititeit en substitutie naar andere vervoerswijzen, wat in overeenstemming is met het SVV-II. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 heeft een corridorstudie - ten opzichte van een trajectstudie - dus een soort toegevoegde waarde.

Een corridorstudie is - juist vanwege de breedte en integraliteit - in vergelijking met een trajectstudie een complexe opgave, zeker ook vanwege het grote aantal betrokken partijen. Wanneer je echter met een corridorstudie tot meer duurzame oplossingen komt (zoals het SVV-II ook voorstelt) en deze bovendien

gepaard gaan met lagere kosten door minder aanleg van weginfrastructuur, zou complexiteit niet het argument mogen zijn om niet te kiezen voor een corridorstudie.

Daarnaast werd de corridorstudie door de meeste actoren gewenst, omdat de toenmalige situatie vroeg om een integrale benadering, waarin doelgroepen-gebruik, andere OV-infrastructuur en aanvullend flankerend beleid aan de orde moesten komen (Risico-analyse, p. 13).

Bovenstaande betekent nu niet direct dat voor een corridorstudie gekozen had moeten worden. Zoals in hoofdstuk 2 reeds naar voren kwam hoeft de scheiding tussen een trajectstudie en een corridorstudie niet zo scherp te zijn. Het verrichten van een trajectstudie biedt eveneens voldoende mogelijkheden voor een goede beleidsimplementatie. Belangrijk is in ieder geval dat andere mogelijke vervoerswijzen en mogelijkheden binnen het flankerend beleid en het ruimtelijk beleid in de studie meegenomen hadden kunnen worden, waardoor oplossingen/alternatieven gevonden hadden kunnen worden die meer in lijn met het SVV-II zouden liggen. Het draagvlak hiervoor was in ieder geval in hoge mate aanwezig.

Open planproces

Bij het open planproces bestaat het gevaar dat de actoren uit de projectomgeving te veel invloed hebben op het inhoudelijke planvormingsproces. Het is moeilijk om achteraf na te gaan of en in welke mate actoren invloed hebben gehad op het inhoudelijke planvormingsproces bij de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel. Belangrijker is dan ook de meer algemene constatering dat het open planproces mogelijkheden biedt voor actoren om de planvorming te beïnvloeden. Deze mogelijkheden komen voort uit het feit dat Rijkswaterstaat zich binnen het open planproces opstelt als een gelijkwaardige partner ten opzichte van andere actoren uit de projectomgeving.

Gelijkwaardigheid van Rijkswaterstaat

Door zich op te stellen als een gelijkwaardige partner in het planvormingsproces creëert Rijkswaterstaat een positie waarin een wederzijdse afhankelijkheid bestaat met andere actoren. Natuurlijk is Rijkswaterstaat niet in staat om complexe maatschappelijke problemen zelfstandig op te lossen, dus logischerwijs is er altijd een zekere mate van afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid moet echter wel tot een minimum beperkt blijven. Het gevaar bestaat anders dat de sturende en coördinerende rol als overheidsinstelling wordt aangetast. Rijkswaterstaat heeft namelijk de taak het landelijke mobiliteitsbeleid te implementeren en daarvoor draagvlak te creëren. Rijkswaterstaat komt met een open planproces meer in een soort onderhandelingspositie terecht, waarbij beleidsdoelen ter discussie staan en Rijkswaterstaat zelf ook compromissen moet sluiten. Het gevolg is dat landelijk genomen politieke besluiten op regionaal of lokaal niveau worden overgedaan en het resultaat vaak een compromis is tussen het landelijk beleid en regionale of lokale wensen. De beleidsimplementatie wordt dan beïnvloed door andere actoren en de objectiviteit en onafhankelijkheid van Rijkswaterstaat als deskundige 'overheidsadviesdienst' gaan hierbij dan deels verloren.

Geen vaste formule

Het open planproces kent geen vaste formule voor de inrichting ervan. Afhankelijk van de randvoorwaarden en de complexiteit van het project wordt een meer open dan wel gesloten benadering gekozen. Dat betekent dat de mate van openheid en interactie per studie kunnen verschillen; hierdoor variëren ook de zojuist geschetste mogelijkheden voor beïnvloeding door actoren.

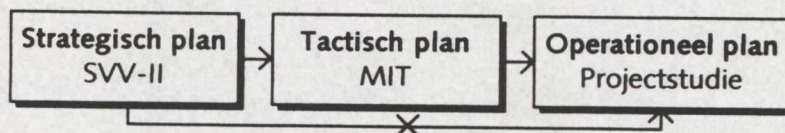
4.4 De rol van beleid in projectstudies

Zoals in paragraaf 1.2 aan de orde is gekomen, dient het landelijk verkeers- en vervoersbeleid doorvertaald te worden naar de planvorming op projectniveau. De beleidsimplementatie verloopt daarmee - theoretisch - zoals weergegeven in onderstaand schema.



Figuur 4: Beleidsimplementatie in theorie

Uit de tijdens het onderzoek gevoerde gesprekken blijkt echter dat in de praktijk binnen het project zelf vaak alleen de koppeling met het MIT wordt gelegd en niet meer met het SVV-II. Bepalend voor de te verrichten activiteiten binnen Rijkswaterstaat is namelijk de status van het project in het MIT; dit geeft de prioritering binnen het nationale beleid aan. Afhankelijk van die status (verkennings-, studie- of uitvoeringsproject) worden de activiteiten daar op afgestemd. Hoewel het als logisch wordt beschouwd dat het MIT voortkomt uit het SVV-II en dat het uit te voeren project voortkomt uit het MIT, wordt het project niet direct als voortvloeisel uit het SVV-II gezien. De beleidsimplementatielijnen worden daarmee niet vanuit het SVV-II doorgetrokken naar het project zelf.



Figuur 5: Beleidsimplementatie in de praktijk

Welke rol speelt beleid dan wel binnen de projectstudies?

Uitvoering van het SVV-beleid vormt één van de basisgegevens (input) voor de verkeersmodellen en -prognoses. Er wordt een inschatting gemaakt van de effectiviteit van het SVV-beleid naar de toekomst toe. Beleidsimplementatie vormt daarmee onderdeel van de zogenaamde autonome ontwikkeling en gebeurt dus eigenlijk buiten de projecten om. Een actieve en gerichte inzet van beleid op projectniveau om de problematiek te verminderen, vindt niet als zodanig plaats.

4.5 Organisatiestructuur van het project

Uit de archiefstukken is gebleken dat het lange tijd onduidelijk en onzeker is geweest welke inbreng de afdeling Beleid en Strategie (IVV-BS) zou hebben of zou moeten hebben bij het project TCC. Zelfs toen de Startnotitie al was verschenen, was de discussie over deze inbreng nog gaande.

De uiteindelijke inbreng van IVV-BS was tweeledig; enerzijds werden gegevens geleverd voor de verkeersprognoses (gebaseerd op vigerend beleid en de ontwikkeling daarvan naar de toekomst toe) en anderzijds de inbreng van het brede verkeers- en vervoersbeleid (OV, goederen, vervoersmanagement, mobiliteitsgeleidende maatregelen, parkeerbeleid, e.d.). Met name over dit

laatste bestond enige mate van onduidelijkheid en maatregelen op dit vlak zijn in de trajectstudie niet als oplossingsrichting of alternatief meegenomen. Belangrijk is te vermelden dat IVV-BS zich pas enkele jaren meer bewust bezighoudt met activiteiten op het gebied van beleidsimplementatie (bijvoorbeeld. mobiliteitsbeïnvloeding) in projectstudies. De beeldvorming over de wijze waarop dit in de projectstudies verwerkt moet worden is op dit moment nog in volle gang.

4.6 Onbenutte kansen voor beleidsimplementatie

In het proces zijn er twee momenten geweest waarop duidelijk geprobeerd is in hele andere richtingen oplossingen te zoeken voor de bereikbaarheidsproblemen. Deze andere oplossingsrichtingen liggen grotendeels in lijn met het SVV-II en toepassing ervan zou dan ook hebben kunnen bijdragen aan een goede beleidsimplementatie.

In de eerste plaats gaat het hier om de brainstormdag TCC, waarbij geprobeerd is een beleidspakket op te stellen gericht op het realiseren van de doelstellingen in het SVV-II. De daarbij opgestelde maatregelen zijn niet of nauwelijks meegenomen bij het opstellen van de Trajectnota.

In de tweede plaats betreft het de workshop MMA, waarbij is geprobeerd de automobilititeit terug te dringen en de aanleg van nieuwe infrastructuur te beperken. Daarbij is ook de zogenaamde groslijst MMA aan de orde geweest met dertigtal (inrichtings)maatregelen die de implementatie van het SVV-II hadden kunnen bevorderen; hieronder vallen maatregelen als bevorderen van het goederenvervoer per spoor en de inzet van ruimtelijk beleid om bepaalde verkeersstromen overbodig te maken. Deze maatregelen zijn niet of nauwelijks terug te vinden in het uiteindelijke MMA.

Hoewel de aanzetten tot een betere beleidsimplementatie er dus wel waren, zijn ze onvoldoende benut. Wat daarvoor de oorzaken waren is niet na te gaan, maar het zou kunnen zijn dat van veel van de voorgestelde maatregelen verondersteld werd dat ze buiten de beslissingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat lagen.

4.7 De rol van tijd

Hoewel tijd op zich geen bepalende factor is voor de beleidsimplementatie zelf, kunnen zich met het verloop van tijd wel bepaalde ontwikkelingen voordoen die op hun beurt weer wel van invloed zijn op de beleidsimplementatie. Als gevolg van de lange tracé/m.e.r.-procedure ligt tussen initiatief en uitvoering al snel een jaar of tien. In tien jaar kan er veel veranderen: de te onderzoeken problematiek, de projectomgeving, maar ook het beleid zelf. Het mag duidelijk zijn dat dergelijke veranderingen grote gevolgen kunnen hebben voor de beleidsimplementatie.

Daarnaast kunnen ook nieuwe inzichten ontstaan. Een voorbeeld hiervan is het open planproces; dit inzicht is nog relatief nieuw en momenteel wordt bij veruit de meeste projecten deze benadering toegepast. Van eerdere projecten, waarbij nog de meer gesloten benadering werd toegepast, kan dan nu achteraf niet gezegd worden dat daarbij voor een meer open benadering gekozen had moeten worden, simpelweg omdat op dat moment het inzicht in een dergelijke werkwijze nog niet bestond.

4.8 Representativiteit van de casus

Ten aanzien van de representativiteit van de casus voor andere projectstudies kunnen - na de theoretische verkenning in hoofdstuk 2 en de analyse in hoofdstuk 3 - de volgende opmerkingen gemaakt worden.

- De voorgeschiedenis van de TCC is natuurlijk uniek en heeft in dit geval duidelijke gevolgen gehad voor de startsituatie van de trajectstudie. Hoewel op dit punt de TCC niet representatief te noemen is, kan wel gesteld worden dat voor andere projectstudies een zekere voorgeschiedenis eveneens bepalend kan zijn voor het verdere verloop van de studie en dus ook de beleidsimplementatie.
- De meningen en inbreng van de verschillende actoren in het kader van het open planproces is uniek; er zijn geen 'vaste' of 'constante' partijen bij een studie, aangezien elk project een andere omgeving kent. Kenmerkend voor een studie met een open planproces is echter wel het feit *dat* partijen inbreng en dus invloed hebben. Aangezien Rijkswaterstaat meestal voor een open benadering kiest bij projectstudies, is de TCC op dit punt wel representatief te noemen. Daarmee is nog niet gezegd dat de invloed van actoren altijd even groot is bij de verschillende projectstudies, omdat het open planproces geen vaste 'inrichting' kent.
- Bij de meeste projectstudies die onder de Tracéwet vallen wordt bij de afweging tussen een trajectstudie en een corridorstudie gekozen voor een trajectstudie.
- De rol van de afdeling IVV-BS was bij meerdere projectstudies problematisch (bijvoorbeeld bij de studies A9, Halfweg en CRAAG). De langdurige onduidelijkheid over de inbreng van deze afdeling in de projecten kan ervoor gezorgd hebben dat de 'beleidsinbreng' in de beginfase van de studie onvoldoende was. Deze inbreng zou voor de in beschouwing te nemen oplossingsrichtingen en de op te stellen alternatieven een belangrijke rol hebben kunnen spelen.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit rapport is allereerst de theoretische achtergrond ten aanzien van de trajectstudie verkend. Daarbij is zo mogelijk ook een koppeling gemaakt met de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel (TCC). Vervolgens is een analyse van de TCC gemaakt waarbij zowel is ingegaan op de procedurele als op de inhoudelijke kant van het studieverloop. Aan de hand van de analyse kon bepaald worden welke bewegingsvrijheid Rijkswaterstaat had binnen de trajectstudie voor beleidsimplementatie. Ook overige factoren die van invloed zijn geweest op de beleidsimplementatie bij de TCC zijn daarbij aan bod gekomen. In dit hoofdstuk wordt nu een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en worden enkele aanbevelingen gedaan.

5.2 Conclusie

De conclusie van het onderzoek dient een antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Deze luidde als volgt: Welke factoren bepalen de wijze waarop de beleidsimplementatie bij projectstudies van Rijkswaterstaat plaatsvindt?

Tijdens het onderzoek zijn de volgende factoren naar voren gekomen:

Bevoegd Gezag

De invloed van bevoegd gezag op de beleidsimplementatie kan behoorlijk groot zijn. In de eerste plaats stelt de minister van Verkeer en Waterstaat een aantal randvoorwaarden waarbinnen Rijkswaterstaat dient te handelen bij het verrichten van de projectstudie. Hoewel bij de TCC gestelde randvoorwaarden geen belemmering vormden voor de beleidsimplementatie, had dat bij een andere invulling van de randvoorwaarden wel het geval kunnen zijn. Daarnaast was het bij de TCC zo dat de minister had aangegeven dat het INVERNO-pakket niet als zodanig in de alternatieven mocht worden meegenomen aangezien het prijsbeleid in dit pakket op bepaalde onderdelen verder ging dan het SVV-II. Hierdoor vormden bepaalde alternatieven geen reële optie voor de minister. Doordat de desbetreffende alternatieven meer bijdroegen aan het bereiken van SVV-doelstellingen dan de resterende, kan gesproken worden van een belemmering van de beleidsimplementatie.

Te volgen procedures

Trajectstudie versus corridorstudie

Bij het verrichten van een corridorstudie is Rijkswaterstaat in principe meer verzekerd van een goede beleidsimplementatie dan bij een trajectstudie, omdat het onderzoeken van beleidsopties en -maatregelen al in beginsel in de corridorstudie verwerkt zit. Op grond hiervan is een corridorstudie dus te prefereren. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 heeft een corridorstudie - ten opzichte van een trajectstudie - een soort toegevoegde waarde.

Dit betekent nu niet direkt dat het volgen van de tracéprocedure een belemmering oplevert voor de beleidsimplementatie. Ook het verrichten van een trajectstudie biedt eveneens voldoende mogelijkheden voor een goede beleidsimplementatie. Belangrijk is in ieder geval dat andere mogelijke vervoerswijzen en mogelijkheden binnen het flankerend beleid en het ruimtelijk beleid in de studie meegenomen moeten worden, waardoor oplossingen/alternatieven gevonden hadden kunnen worden die in lijn met het SVV-II liggen.

Het open planproces

Bij het open planproces bestaat het risico dat de actoren uit de projectomgeving te veel invloed hebben op het inhoudelijke planvormingsproces. Door zich op te stellen als een gelijkwaardige partner in het planvormingsproces creëert Rijkswaterstaat een positie waarin een wederzijdse afhankelijkheid bestaat met andere actoren. Afhankelijkheid is onvermijdelijk, omdat Rijkswaterstaat complexe maatschappelijke problemen niet alleen kan oplossen; deze dient echter wel tot een minimum beperkt blijven. Het gevaar bestaat anders dat de sturende en coördinerende rol als overheidsinstelling wordt aangetast. Rijkswaterstaat heeft namelijk de taak het landelijke mobiliteitsbeleid te implementeren en daarvoor draagvlak te creëren. Rijkswaterstaat kan met een open planproces meer in een soort onderhandelingspositie terechtkomen, waarbij beleidsdoelen ter discussie staan en Rijkswaterstaat zelf ook compromissen moet sluiten. Het gevolg is dat landelijk genomen politieke besluiten op regionaal of lokaal niveau worden overgedaan en het resultaat vaak een compromis is tussen het landelijk beleid en regionale of lokale wensen. De beleidsimplementatie wordt dan beïnvloed door andere actoren en de objectiviteit en onafhankelijkheid van Rijkswaterstaat als deskundige 'overheidsadviesdienst' gaan hierdoor deels verloren.

Het open planproces kent geen vaste formule voor de inrichting ervan. Afhankelijk van de randvoorwaarden en de complexiteit van het project wordt een meer open dan wel gesloten benadering gekozen. Dat betekent dat de mate van openheid en interactie per studie kunnen verschillen; hierdoor varieert ook het risico op beïnvloeding door actoren.

Rol van beleid in beginfase trajectstudie

Binnen de cultuur van Rijkswaterstaat heerst over het algemeen niet het idee dat men gericht bezig is met de implementatie van het SVV-II door middel van de projectstudies. Hoewel het project (operationele plan) uiteindelijk de doorvertaling moet zijn van het SVV-II (strategische plan), wordt deze koppeling vaak niet gemaakt. Bepalend voor de te verrichten activiteiten binnen Rijkswaterstaat is namelijk de status van het project in het MIT (tactische plan). Het SVV-II vormt dan het kader waarbinnen de projectstudie verricht wordt. Daarnaast vormt de uitvoering van het SVV-beleid één van de basisgegevens (input) voor de verkeersmodellen en -prognoses. Er wordt een inschatting gemaakt van de effectiviteit van het SVV-beleid naar de toekomst toe. Beleidsimplementatie is daarmee onderdeel van de zogenaamde autonome ontwikkeling en gebeurt dus eigenlijk buiten de projecten om. Een actieve en gerichte inzet van beleid op projectniveau om de desbetreffende problematiek te verminderen, vindt meestal niet als zodanig plaats.

Organisatiestructuur bij projecten

Binnen een projectteam hebben de projectmedewerkers de taak op grond van kennis en ervaring een bijdrage te leveren vanuit hun achtergrond/afdeling. De projectmanager draagt daarbij zorg voor de afstemming tussen de verschillende sectoren/aspecten. Voor wat betreft de beleidsimplementatie is de inbreng van

de afdeling IVV-BS essentieel. Het belang van deze inbreng is des te groter door de eerder genoemde constatering dat binnen Rijkswaterstaat niet direct een koppeling wordt gelegd tussen het SVV-II en de projectstudie. Het landelijke mobiliteitsbeleid heeft dan als het ware een 'vertegenwoordiger' nodig. Uit de archiefstukken is gebleken dat het lange tijd onduidelijk en onzeker is geweest welke inbreng de afdeling Beleid en Strategie (IVV-BS) zou hebben of zou moeten hebben bij het project TCC. Zelfs toen de Startnotitie al was verschenen, was de discussie over deze inbreng nog gaande. Belangrijk is te vermelden dat IVV-BS zich pas enkele jaren meer bewust bezighoudt met activiteiten op het gebied van beleidsimplementatie (bijvoorbeeld. mobiliteitsbeïnvloeding) in projectstudies. De beeldvorming over de wijze waarop dit in de projectstudies verwerkt moet worden is op dit moment nog in volle gang.

5.3 Aanbevelingen

Ten aanzien van de te volgen procedure

Trajectstudie versus corridorstudie

Bij de afweging tussen een trajectstudie en een corridorstudie gaat - vanwege de goede mogelijkheden voor beleidsimplementatie - in principe de voorkeur uit naar de corridorstudie. Het zal ongetwijfeld niet in alle situaties zo zijn dat een corridorstudie de meest voor de hand liggende keuze is. Wanneer dan een trajectstudie wordt uitgevoerd, verdient het de aanbeveling om zoveel mogelijk corridor-elementen in de studie te verwerken. Met name de mogelijkheden met betrekking tot vermindering van de automobilititeit en substitutie naar andere vervoerswijzen dienen in de studie uitgebreid te worden onderzocht.

Open planproces

Bij de toepassing van de open benadering is het van groot belang het gehele proces te 'bewaken' om er zo zorg voor te dragen dat de overige actoren niet teveel invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de planvorming. Intensivering van de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en andere overheden en belangengroepen is een goede ontwikkeling, maar bij de inrichting van de overlegstructuur dienen de risico's die het open planproces met zich meebrengt tot een minimum beperkt te worden. De open benadering moet in de eerste plaats de kennis en creativiteit die bij de andere actoren aanwezig is optimaal benutten en in de tweede plaats voldoende draagvlak creëren voor de te nemen maatregelen. Voorkomen moet worden dat er een oneindige beleidsdiscussie ontstaat, waarin landelijk genomen besluiten op lokaal en/of regionaal niveau opnieuw worden genomen dan wel herzien. Rijkswaterstaat kan deze discussie voorkomen door van tevoren aan te geven welke uitgangspunten er zijn en welke speelruimte mogelijk is. Daarbij kunnen landelijk genomen beslissingen, bijvoorbeeld het landelijk beleid in de vorm van het SVV-II, als basis dienen. Op deze wijze kunnen de voordelen van zowel de open als de gesloten benadering gecombineerd worden en de nadelen van beide benaderingen worden voorkomen. De inrichting van het planproces en de overlegstructuur dient vooraf duidelijk worden vastgelegd, omdat tijdens de studie de eenmaal gekozen benadering moeilijk aangepast kan worden.

Ten aanzien van de rol van beleid

Bij aanvang van een projectstudie moet het SVV-II duidelijk het vertrekpunt zijn. In het SVV-II staan (beleids)doelstellingen die worden nagestreefd ten aanzien van de landelijk gesignaleerde leef- en bereikbaarheidsproblemen, alsmede de maatregelen en instrumenten die ingezet kunnen worden om deze doelstellingen te halen. Op een meer lokaal niveau worden dezelfde problemen

gesignaleerd en het is dan ook niet meer dan logisch dat dezelfde instrumenten en maatregelen worden ingezet. Op deze manier kan ook echt gesproken worden van een vertaling van het landelijk beleid naar operationele plannen. Niet alle maatregelen kunnen op dit lokale niveau worden toegepast; verhoging van de brandstofaccijns bijvoorbeeld zal op nationaal en bij voorkeur op internationaal niveau moeten plaatsvinden. Door beleid duidelijk deze rol te geven in de projectstudies zijn er volop mogelijkheden om te zorgen voor een goede beleidsimplementatie.

Ten aanzien van de inbreng IVV-BS

Omdat binnen de cultuur van Rijkswaterstaat de hierboven beschreven omslag ten aanzien van de rol van beleid niet van de ene dag op de andere gerealiseerd zal zijn, is de inbreng van de afdeling IVV-BS van groot belang. Naast de input op het gebied van verkeersprognoses en -modellen, dient IVV-BS de rol van 'vertegenwoordiger van het SVV-II' te vervullen en zo zorg te dragen voor een goede beleidsimplementatie. Gegeven de binnen de afdeling aanwezige kennis en inzichten in de mogelijkheden op dit gebied is dit zeer goed mogelijk. Gezien het feit dat de beginfase van een studieproject behoorlijk bepalend is voor het verdere verloop van de studie, is een dergelijke verantwoordelijkheid voor IVV-BS noodzakelijk vanaf de start van het project.

Literatuur

Breunese, J.N., L.J. Roborgh, *Ministeries van algemeen bestuur*, tweede druk, Spruyt, Van Mantgem & De Does BV, Leiden, 1992.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Tracé/m.e.r.-centrum, *Handleiding tracé/m.e.r.-procedure*, 1998.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, Hoofdafdeling Integraal Verkeer en Vervoer, Hoofdgroep Beleid en Strategie, *Visie Mobiliteitsbeïnvloeding*, 1996.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, Hoofdafdeling Integraal Verkeer en Vervoer, Hoofdgroep Planvorming en Uitvoering, *Archief Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel, 1993-1998*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, *Management van open planprocessen*, 1997.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, *Spelregels voor het open planproces: uitgangspunten en implementatie*, Haarlem, 1996.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, *Trajectnota Capaciteitsuitbreiding Coentunnel*, 1997.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Hoofddirectie, Afdeling bestuurlijke zaken, *De Tracéwet: Toelichting voor provincies, gemeenten, waterschappen en andere belanghebbenden*, 1993.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1991-1995*, SDU Drukkerij, 's-Gravenhage, 1990.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1994-1998*, SDU Drukkerij, 's-Gravenhage, 1993.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing*, SDU Uitgeverij 's-Gravenhage, 1990.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Richtlijnen Milieu-effectrapportage ten behoeve van de Trajectstudie Capaciteitsuitbreiding Coentunnel*, 's-Gravenhage, 1994.

Projectteam Inverno, DHV Milieu en Infrastructuur BV, *Integrale Verkeers- en Vervoervisie Noordvleugel (INVERNO)*, DHV Facilities BV, 1993.