

SNELLER & BETER IN DE PRAKTIJK

N35 ZWOLLE-WIJTHMEN

De nieuwe werkwijze bij infrastructurele projecten zoals voorgesteld door de commissie-Elverding, Sneller & Beter, betekent dat er vroeg in het proces meer nadruk komt te liggen op participatie, trechters en de durf om keuzes te maken. Dat moet gebeuren tijdens de verkenning die aan de planstudie voorafgaat. De N35 Zwolle-Wijthmen is een van de eerste projecten waarbij de verkenning op deze manier is aangepakt. Hoe is dat gelopen? En hoe is het bevallen? Een concreet resultaat is dat er inmiddels een planstudie is gestart waarin slechts één tracé bundel centraal staat.

Maartje van Ravesteijn, Gosewien van Eck en Rien Prinsen

De verkenning N35 Zwolle-Wijthmen is een van de eerste die volgens de aanbevelingen van de commissie-Elverding is uitgevoerd. Deze verkenning is de eerste stap op weg naar de oplossing van de problemen die op dit wegvak bestaan ten aanzien van doorstroming, verkeersveiligheid en leefbaarheid.

Grote ambities

De N35 vormt de verbinding tussen de netwerksteden Zwolle en Kampen, en Twente. Het is een rijksweg en dat betekent dat het Rijk (Verkeer & Waterstaat, thans: Infrastructuur & Milieu) verantwoordelijk is voor de aanpak van problemen. De provincie Overijssel heeft echter grote ambities met deze weg en wil de weg opwaarderen tot een volwaardige stroomweg. In dat kader is een Marsroute opgesteld die stap voor stap delen van de N35 opwaardeert, als ware het kralen aan een ketting. Zwolle-Wijthmen is een van die kralen of deelprojecten.

De provincie vervult een grote duw- en trekrol om deze projecten versneld uit te voeren. In dat verband heeft zij dan ook voorgesteld zelf m.e.r.-procedures uit te voeren namens het Rijk. Zwolle-Wijthmen is zodoende uitgevoerd door de provincie Overijssel, waarbij Rijkswaterstaat een adviseursrol had. Projectleider Enis Odaci van de provincie Overijssel zegt hierover: "Sneller & Beter biedt nieuwe kansen voor regionale partijen om zelf de handen uit de mouwen te steken en niet af te blijven wachten totdat het Rijk een project agendeert. Dat doen we door zelf ook fors te investeren (30 miljoen euro op een totaal van 52 miljoen euro) en zelf de coördinatie van de regionale partners zoals gemeenten en regio Twente op ons te nemen. Het zelf uitvoeren van de verkenning is dan een logische volgende stap. Je vindt in het nieuwe regeerakkoord dit principe ook terug: regio's worden gestimuleerd zelf verkenningen en planstudies uit te voeren."

De verkenning

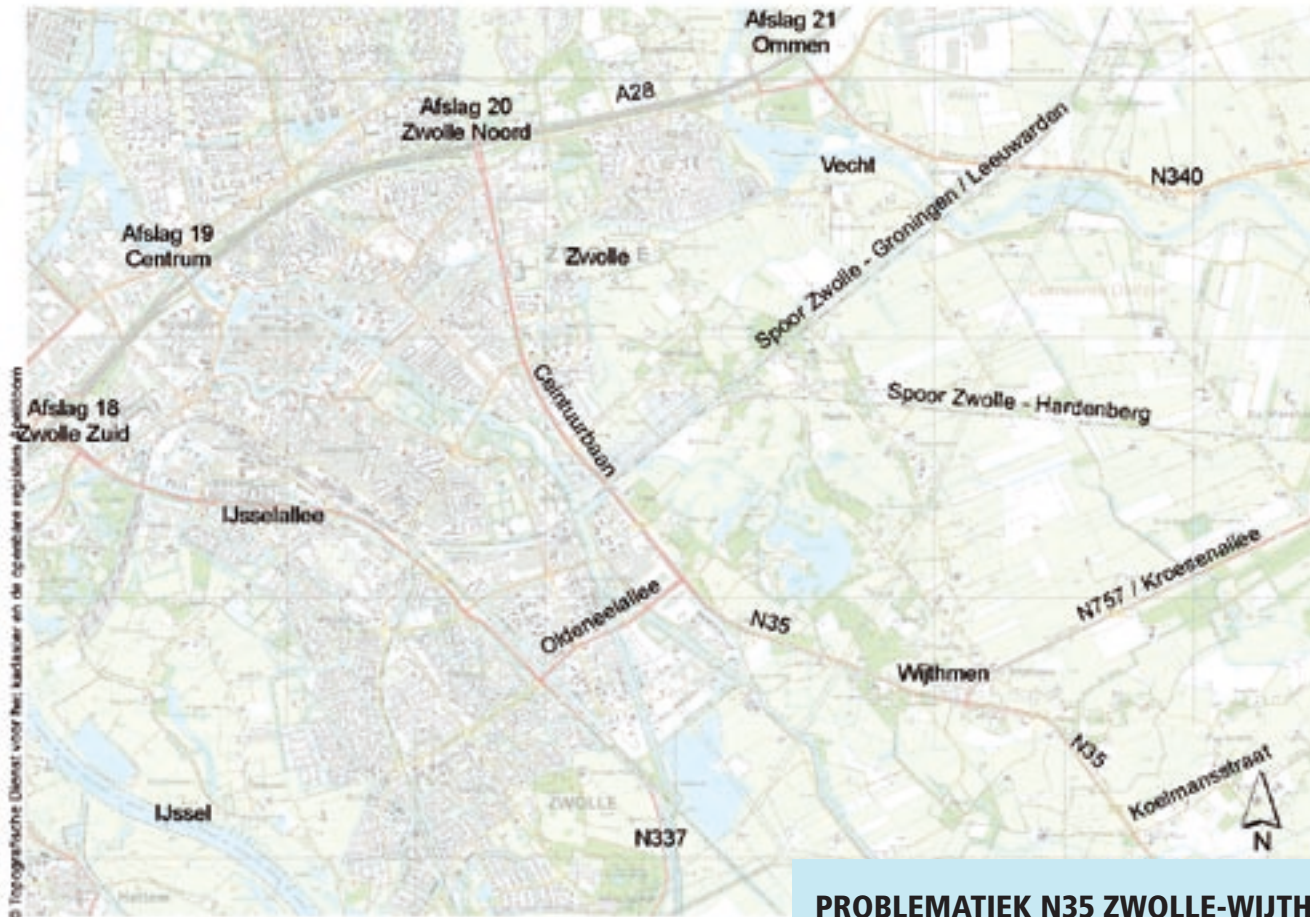
Het doel van de verkenning is het benoemen van een voorkeursbundel uit een aantal tracé bundels. Een bundel geeft een kansrijke wegverbinding op hoofdlijnen weer tussen twee gebieden waarbinnen de precieze detaillering van de weg later volgt. Deze voorkeursbundel vloeide voort uit verschillende milieuonderzoeken maar ook op basis van een kostenraming, een Maatschappelijke Kosten Batenanalyse (MKBA) en een uitgebreide consultatie met bestuurders, belangengroepen en burgers. Met deze input kon de minister vervolgens een gedragen voorkeursbeslissing nemen. Met het nemen van deze voorkeursbeslissing gaat de planstudiefase in (figuur 1).

Trechtering

De verkenningenstudie van de N35 Zwolle-Wijthmen is opgedeeld in vier fasen waarin steeds is toegewerkt naar een beslismoment: (1) probleemanalyse, (2) effectenonderzoek, (3) consultatie van de omgeving en (4) de voorkeursbeslissing. Daarnaast is in deze studie het principe van trechtering toegepast. Dit houdt in dat er breed begonnen is met een probleemanalyse. Door aan het eind van elke fase een beslissing te nemen, kan in de fase daarna het resultaat nauwer worden omschreven en worden de keuzemogelijkheden beperkter.

DE AUTEURS

De auteurs zijn werkzaam bij Tauw. Maartje van Ravesteijn (030-2824902, maartje.vanravesteijn@tauw.nl) is projectmedewerker Ruimte. Gosewien van Eck is senior adviseur Ruimte en Milieu, Rien Prinsen is projectleider Ruimte.

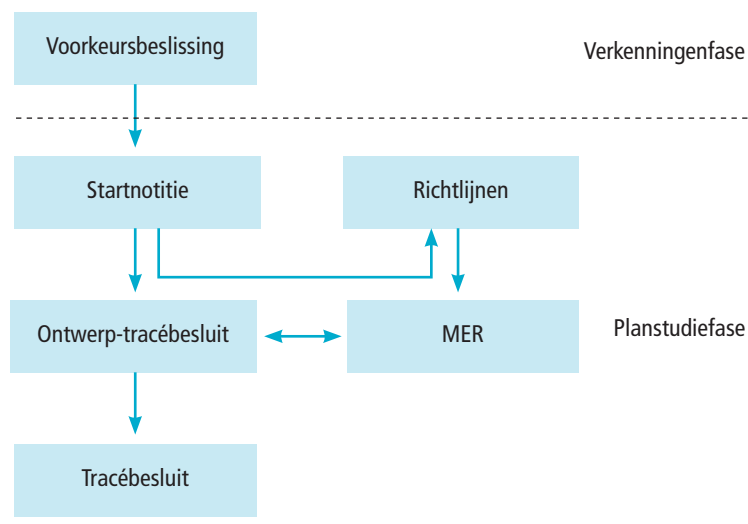


© Topografische Dienst voor het kadaster en de openbare ruimtelijke ordening

Voorfase

Bij de start van de verkenningenstudie is het van belang te kiezen voor een duidelijke rolverdeling tussen de verschillende betrokken partijen. Wie heeft welke verantwoordelijkheid (initiatiefnemer, toetsers, kwaliteitsborger) en op welke wijze worden deze verantwoordelijkheden ingevuld? Verder dient nut en noodzaak in deze fase inhoudelijk onderbouwd te worden vanuit beleid en feiten uit de werkelijke situatie. Wanneer alle betrokken mensen nut en noodzaak aanvoelen, heeft dit een duidelijke meerwaarde om vaart in het project te houden, goede inhoudelijke afspraken te maken en een constructieve houding van de partijen te waarborgen. Dat is belangrijk. Immers, het is niet mogelijk een project helemaal alleen te doen en af te ronden.

Figuur 1. Met het nemen van een voorkeursbeslissing gaat de planstudiefase in.



PROBLEMATIEK N35 ZWOLLE-WIJTHMEN

De N35 is de weg die het oostelijk deel van de stad Zwolle verbindt met de dorpen Wijthmen, Heino en Raalte en verder in oostelijke richting met Nijverdal en Almelo.

De afgelopen jaren is de N35 tussen Zwolle en Wijthmen steeds drukker geworden. Dit zorgt voor problemen op het gebied van bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid. Bovendien zal het aantal motorvoertuigen op dit deel van de N35 verder toenemen als gevolg van autonome groei en een aantal geplande stedelijke ontwikkelingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de uitbreiding van bedrijventerrein Hessenpoort (met onder meer een nieuwe Ikea) en de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Vechtpoort (2.000 woningen).

Daarom hebben de provincie Overijssel, de gemeente Zwolle en het Rijk in 2008 gezamenlijk het initiatief genomen om de problemen op de N35 aan te pakken. Als eerste stap is toen besloten om een verkenningenstudie uit te voeren. Hiermee anticipeerden de initiatiefnemers op de aanstaande wijziging in de Tracéwet die gebaseerd is op het advies Sneller & Beter van de commissie-Elverding.

Fase 1: probleemanalyse

In deze fase zijn de randvoorwaarden gedefinieerd, is de aard van de problemen onderzocht en zijn er drie te onderzoeken tracébundels gekozen: de noordbundel, de middenbundel en de zuidbundel (figuur 2 en 3).

In deze fase wordt de keuze gemaakt hoe met de alternatieven omgegaan wordt. Worden alle alternatieven op alle aspecten onderzocht, of wordt eerst nagegaan of alle alternatieven financieel en/of juridisch haalbaar zijn? Op basis van die haalbaarheidscheck kunnen alternatieven afvallen en hoeven ze verder niet onderzocht te worden. Bij de N35 Zwolle-Wijthmen kwamen we er in fase 2 (effectonderzoeken) achter dat de noordbundel afviel op basis van juridische en financiële criteria. Achteraf was

het handiger geweest eerst de financiële en juridische onderzoeken uit te voeren zodat voor de andere onderzoeken maar twee bundels hoefden te worden onderzocht.

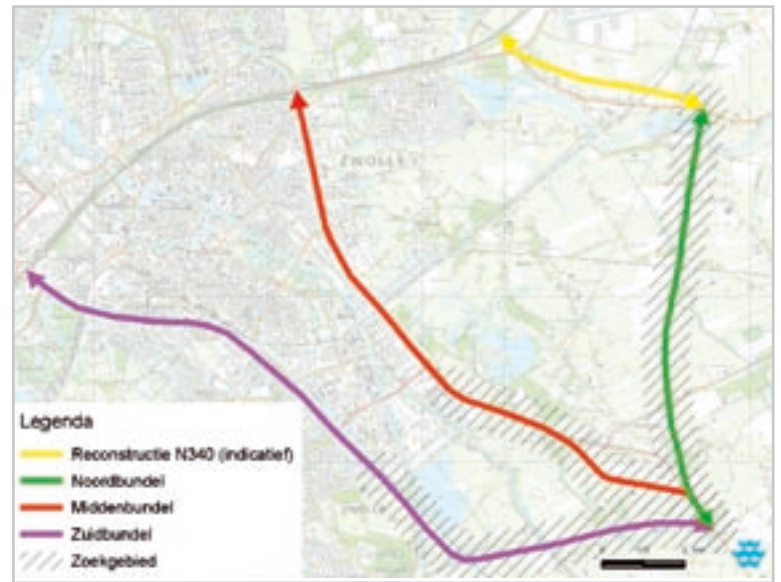
Bij het beslissen welke alternatieven onderzocht gaan worden, is het verder belangrijk te bedenken dat de alternatieven dienen te passen bij het schaalniveau van het besluit. Het onderscheid tussen de termen alternatieven en varianten kan hierbij helpen. Voor de N35 Zwolle-Wijthmen waren aanvankelijk verschillende varianten in de middenbundel uitgewerkt, maar dit was niet het geval voor de noord- of zuidbundel. Het is van belang voor alle alternatieven hetzelfde schaalniveau te kiezen. Daarom is besloten geen van de varianten in de middenbundel mee te nemen maar alleen de alternatieven noord, midden en zuid te onderzoeken. In de planstudiefase kunnen vervolgens verschillende varianten vergeleken worden. In het begin moet dus ook hierin een heldere keuze worden gemaakt.

20 Fase 2: effectonderzoeken

De twee overgebleven kansrijke tracé bundels (midden en zuid) zijn in de tweede fase onderzocht op hun effecten voor de natuur- en leefomgeving. Het gaat om drie onderzoeken: verkeer, woon- en leefmilieu en Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Uit deze onderzoeken is de middenbundel als beste naar voren gekomen.

In deze fase draait het enerzijds om de keuze op welk detailniveau de onderzoeken uitgevoerd gaan worden. Op basis van de opgedane ervaring bij de N35 Zwolle-Wijthmen pleiten wij ervoor om eerst te screenen op aspecten die relevant of onderscheidend zijn wat betreft inhoudelijke, politiek-bestuurlijke of procedurele aspecten. Op basis van deze screening (trechtering) ontstaan twee schaalniveaus: een globaal niveau voor de onderwerpen die niet direct als relevant of onderscheidend worden gezien, en een concreter niveau voor die onderwerpen die wel onderscheidend of relevant zijn. Dat betekent voor sommige onderzoeken een gedetailleerd onderzoek terwijl andere onderzoeken globaler kunnen worden uitgevoerd. Zo is bij de N35 het geluidsonderzoek veel gedetailleerder uitgevoerd dan bijvoorbeeld het onderzoek voor de aspecten bodem en water. Een andere mogelijkheid is om van meet af aan een heldere keuze te maken om alle inhoudelijke aspecten gelijkwaardig te onderzoeken.

Anderzijds is in deze fase de keuze relevant op welke ruimtelijke schaal de onderzoeken worden uitgevoerd: nationaal, regionaal of lokaal. Bij de N35 Zwolle-Wijthmen speelde er bijvoorbeeld een discussie over het verkeersmodel; het NRM (Nieuw Regionaal Model) van Rijkswaterstaat of een regionaal verkeersmodel. Voor de MKBA is het gebruik van het NRM geprotocolleerd. Maar regionale modellen gaven een reëler en passender beeld van de problematiek. Uiteindelijk is de regionale schaal als maatstaf genomen. Dat betekende dat voor de werkwijze in de MKBA een oplossing moest worden gevonden. Dat lukte relatief eenvoudig, mede omdat het in de projectfase goed bespreekbaar was gemaakt.



Figuur 2. Er zijn drie te onderzoeken tracé bundels gekozen: de noord-, midden- en zuidbundel.

Fase 3: consultatie

De resultaten van de onderzoeken zijn in de derde fase voorgelegd aan het maatschappelijk krachtenveld: burgers, economische belangengroepen en vervoerders, milieubelangengroepen en bestuurders van diverse overheden. Deze consultatie heeft uitgewezen dat de middenbundel op voldoende draagvlak kan rekenen.

De volgende beslissingen zijn in deze fase aan de orde:

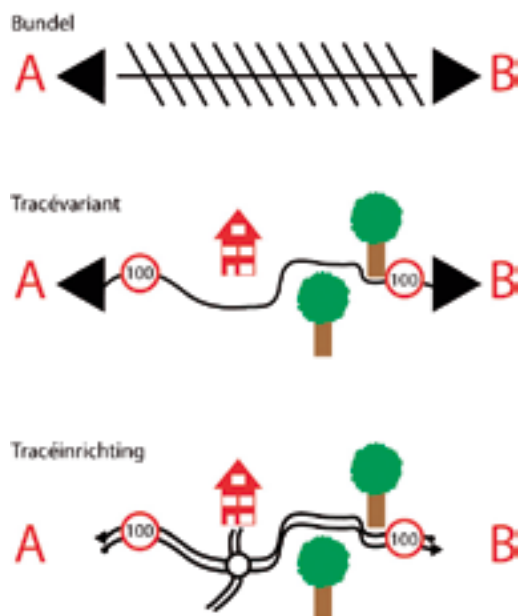
- Is participatie vooral informatief omdat de formele inspraak in de planstudiefase aan de orde is?
- Welke partijen moeten worden betrokken bij de participatie, en op welke wijze worden de verschillende belangen afgewogen?

Om een voorkeursbeslissing te kunnen nemen, moeten alle relevante partijen aan tafel komen en blijven. Daarom is het belangrijk alle partijen nauw bij het project te betrekken. Participatie is op verschillende manieren te organiseren. In de Verkenningenstudie N35 is ervoor gekozen de consultatie aan het eind van het verkenningstraject te plaatsen. Op dat moment is er namelijk ook daadwerkelijk wat te melden. Deze keuze was tevens ingegeven vanuit de planning van het project. Voor de N35 pakte dit goed uit omdat alle onderzoeken dezelfde voorkeursbundel als meest positief benoemden. Indien de uitkomsten minder eenduidig zijn, kan het naar achteren schuiven van de consultatie ook tegen je gaan werken.

Uit de ervaringen met de N35 Zwolle-Wijthmen kwam verder naar voren dat participatie zich moeilijk laat plannen. Daarom is het belangrijk vroegtijdig in het proces de participatie in te plannen, en idealiter met de partijen af te stemmen op welk moment ze betrokken worden. Voor dit aspect geldt wederom: maak bewust de afweging wat wanneer gedaan wordt met participatie en waarom. Een onzekerheid die bij participatie telkens terugkwam, was het feit dat formele inspraak op de verkenningenstudie pas mogelijk is in de fase van de planstudie. Of deze onzekerheid bewaarheid wordt voor Zwolle-Wijthmen zullen we binnenkort ervaren. Conclusie voor de verkenningfase was wel dat deze onzekerheid zeer lastig weg te nemen is, welke afspraken met betrokken partijen er ook gemaakt worden.

Fase 4: voorkeursbeslissing

De vierde en laatste fase is gericht op het nemen van een voorkeursbeslissing. Bestuurders nemen deze beslissing gezamenlijk op basis van de inhoudelijke



Figuur 3.



Figuur 4. De middenbundel is een omlegging van de N35 ten zuiden van Wijthmen.

lijke afweging en de consultatie van de omgeving. In de verkenningen-studie wordt voorgesteld alleen de middenbundel mee te nemen naar de planstudiefase. Dit omdat deze bundel op inhoudelijke gronden het meeste voldoet aan de gestelde doelen voor bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid, betaalbaar is en kan rekenen op draagvlak van de omgeving.

De middenbundel

De middenbundel is een omlegging van de N35 ten zuiden van Wijthmen (figuur 4). Binnen het zoekgebied van de middenbundel zijn nog andere tracéalternatieven mogelijk dan de rode lijn. Ook moeten er keuzes gemaakt worden over de inrichting van het tracé. Dat zal gebeuren in de planstudiefase. De kaders voor de inrichting van de N35 zijn wel

bepaald. De nieuwe N35 wordt uitgevoerd met een 2x2-wegprofiel met een maximumsnelheid van 100 km/u. De rijbanen worden gescheiden door een middenberm. Om de doorstroming en de verkeersveiligheid te verbeteren, worden de aansluiting met de N757 en de Kroesenallee ongelijkvloers uitgevoerd.

En verder

Oud-minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat heeft in april 2010 de voorkeursbeslissing voor de N35 Zwolle-Wijthmen genomen. Deze voorkeursbeslissing is de eerste 'Elverding-beslissing' die uitgebreid en inhoudelijk met de Tweede Kamer is gecommuniceerd. De planstudiefase voor het tracé N35 Zwolle-Wijthmen is op 8 juni 2010 ingegaan met de ondertekening van de bestuursovereenkomst N35 Zwolle-Wijthmen. De planstudiefase zal waarschijnlijk korter duren dan gebruikelijk omdat in deze fase maar één tracé bundel (in plaats van drie) dient te worden onderzocht. Bovendien is er al een uitgebreide consultatieronde met bestuurders, belangengroepen en burgers geweest. De verwachting is dat de werkzaamheden voor de aanleg van de nieuwe weg in 2013 kunnen starten.

In de planstudiefase zal de voorkeurstacé bundel nader gedetailleerd moeten worden, zodat burgers het gevolg voor hun leefomgeving kunnen inschatten en vervoerders meer informatie krijgen over de kwaliteit van de kruispuntafwikkeling. De milieugroepen hebben belang bij een minimale doorsnijding van open gebied waarbij er rekening moet worden gehouden met de beschermde status van enkele objecten en natuurgebieden.

Conclusie

Of de planstudiefase nu inderdaad korter zal zijn dan bij vergelijkbare infrastructurele projecten zal de toekomst moeten uitwijzen. De voorwaarden voor snellere besluitvorming zijn in elk geval aanwezig. In de planstudiefase hoeft immers maar één voorkeursalternatief te worden onderzocht. Wel dient het trechteringsproces in de verkenningenfase goed gestructureerd te zijn, en is betrokkenheid van de juiste partijen bij deze keuzes essentieel om ook daadwerkelijk tijdwinst te boeken. Voor de verkenningenstudie N35 Zwolle-Wijthmen zijn hiermee ervaringen opgedaan. Sommige positief, op andere ervaringen kijken we met een meer gemengd gevoel terug. Maar de belangrijkste conclusie is: werken conform Elverding betekent trechteren en keuzes maken.

SNELLER & BETER

In september 2007 is de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten door toenmalig minister Eurlings (Verkeer en Waterstaat) ingesteld. Deze commissie, onder leiding van Peter Elverding, presenteerde in april 2008 een aantal aanbevelingen over het versnellen van het besluitvormingsproces rondom infrastructurele projecten.

Een belangrijke aanbeveling is om te gaan werken met een brede verkenning-fase, die wordt afgesloten met een bestuurlijk gedragen voorkeursbeslissing waarbij een voorkeurstacé bundel wordt benoemd. Deze voorkeursbeslissing is het resultaat van een proces waarin inhoudelijke onderzoeken, financiële haalbaarheid en maatschappelijke consultatie integraal zijn afgewogen. De verwachting is dat door deze aanpak de planstudiefase sneller en beter kan worden afgerond, met als uiteindelijk resultaat een snellere besluitvorming over het tracébesluit. Vroege politieke besluitvorming op hoofdlijnen creëert rust en stabiliteit in latere fasen: de kaders liggen dan vast.

Op basis van dit advies is een wijziging in de Tracéwet voorgesteld. Dit wetsvoorstel is in december 2009 goedgekeurd door de ministerraad en zal naar verwachting dit jaar in werking treden.