

OOK IN DE REGIONALE PRAKTIJK:

# SNELLERE EN BETERE PLANSTUDIES

Op 30 oktober 2008 organiseerde de sectie m.e.r. van de Vereniging van Milieuprofessionals (VVM) een goed bezocht congres over de gevolgen voor de regionale praktijk van het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele werken ('Commissie Elverding'). In deze bijdrage vindt u een kort verslag.

Diederik Bel en Jos Arts

**D**e middag trapte af met een toelichting op de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het advies binnen het Rijk. Het actieplan 'Sneller en Beter', voorbereid door de projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur (VBI), kent twee hoofdogaven. De eerste is het vlottrekken van lopende projecten. Het gaat dan om de besluitvorming van vastgelopen projecten via de herziene Spoedwet en Tracéwet. Maar ook om het doorlichten van alle projecten op mogelijkheden voor versnelling én verbetering. Ten tweede gaat het om structurele veranderingen in planingsinstrumentarium, cultuur en werkwijze. Dat heeft betrekking op fundamentele transitie in denken en handelen, getrechterde besluitvorming, brede en vroegtijdige participatie, een betere voorbereiding, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling.

De plaatsvervangend projectdirecteur van de projectdirectie VBI, Ron Hofman, schetste aan het eind vier dilemma's bij de uitwerking: het spanningsveld tijd versus kwaliteit, projectspecifieke oplossingen versus generieke oplossingen, brede participatie versus (formele) inspraak waarin partijen hun gelijk willen halen en het gebruik van modellen versus het benaderen van de werkelijkheid (zie verderop). In de discussie met de zaal trok de status van het voorkeursbesluit de meeste aandacht: hoe voorkom je bezwaren over de keuze aan het eind van het proces en hoe zorg je dat er voldoende ruimte overblijft voor innovatieve inbreng van marktpartijen? Eén ding is zeker: notoire tegenstanders zul je nooit overtuigen, ongeacht de kwaliteit van het proces.

## Provinciaal perspectief

De tweede spreker – Karel Schaafsma, Hoofd Verkenningen en Planstudies van de provincie Zuid-Holland – reflecteerde op het actieplan en het advies 'Elverding' vanuit het provinciale perspectief. Voor Zuid-Holland geldt dat

de Commissie Koop al in 2005 een aantal zaken met betrekking tot besluitvorming over grote projecten had geagendeerd. De provincie was dus al aan de slag met het markeren van heldere beslismomenten en heldere rapportages. Schaafsma ziet een specifieke rol voor de provincie. Immers, de provincie heeft brede gebiedskennis en kennis van de spelers, heeft een brede scope en kan op meerdere schaaqborden spelen, heeft al ervaring met gebiedsgericht werken en kennis van het proces om stakeholders vroeg te betrekken. De provincie kijkt dan ook vanuit de doorleefde praktijk naar de adviezen. Deze ervaring dreigt echter door het Rijk over het hoofd te worden gezien.

## NOTOIRE TEGENSTANDERS ZUL JE NOOIT OVERTUIGEN, ONGEACHT DE KWALITEIT VAN HET PROCES

Belangrijk daarbij is dat er nog nauwelijks echt nieuwe projecten zijn (elk project heeft zo zijn historie) en dus dat er altijd al meningsvorming heeft

### DE AUTEURS

Diederik Bel (d.bel@witteveenbos.nl), hoofd omgevingskwaliteit bij Witteveen+Bos, was secretaris van de Commissie Elverding en is hoofdredacteur van Toets. Jos Arts (jos.arts@rws.nl), adviseur leefomgeving bij Rijkswaterstaat, heeft feiten, cijfers en analyses aangeleverd voor de Commissie Elverding, en is tevens parttime hoogleraar milieu- en infrastructuurplanning bij de Rijksuniversiteit Groningen.



FOTO: WWW.FLICR.COM/AUDRINGE

“Zinvol rekenen: minder mechanistisch met cijfers en modellen, en meer aandacht voor creativiteit, gezond verstand en transparantie.”

30

plaatsgevonden en standpunten zijn ingenomen. “Je begint nooit bij nul.” Een bestuurlijke proceseigenaar en heldere processtappen zijn voor de provincie cruciaal. Besef daarbij dat weginfra altijd door gemeenten gaat, dus een gemeente is je eerste partner. Besef daarbij tevens dat er altijd sprake zal zijn van een onderhandeling en dat dit voor gemeenten loont. Immers, je komt er altijd (iets) beter uit als potentiële tegenstander. Schaafsma vindt het jammer dat de besluit-MER straks geen trechterende werking meer heeft; die ligt immers bij de plan-MER op een hoog abstractieniveau.

Als uitdagingen ziet hij het bestuurlijk draagvlak dat vaak onderbelicht blijft; vooral lokale bestuurders hebben moeite met beslissen, financiële aspecten (MIRT, Commissie Ruding), participatie, vooral de onduidelijke rol van gemeente(rade)n, processturing en de ambtelijke professe versus marktpartijen. Samengevat roept Schaafsma op meer gebruik te maken van de aanwezige kennis en ervaring op provinciaal niveau.

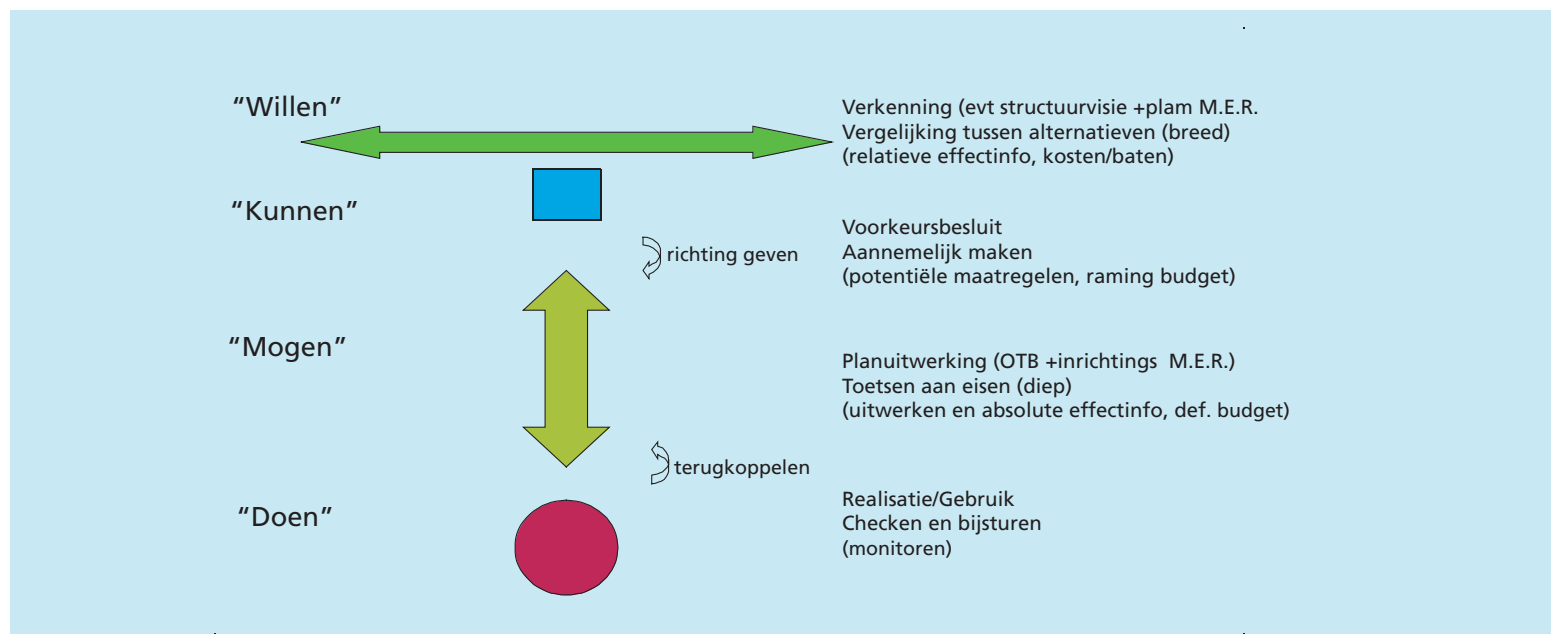
## LAAT NIET JE MODEL OF VUISTREGEL PRATEN, MAAR PRAAT EN DENK ZELF

### Gebiedsgerichte verkenning

Helma van Oosterhout-De Bok, projectleider van de provincie Noord-Brabant, wist de aanwezigen vervolgens te boeien met een verhaal uit de praktijk: de MIRT-Verkenning Zuidoost Vleugel Brabantstad. Deze verkenning kent al veel aspecten van de brede gebiedsgerichte verkenning zoals in het advies van Elverding genoemd. Opvallend is dat partijen eerst elkaars taal moesten leren kennen en het kennisniveau op elkaar moesten afstemmen. Ook waren er grote verschillen in gebiedskennis tussen partijen die overbrugd moesten worden. “Het Rijk vond wat de regio al wist.” De verkenning ging gepaard met een maatschappelijke kosten-batenanalyse, hetgeen een gunstige bijdrage leverde aan de beoordeling van de clusters van projecten, omdat aangetoond kon worden dat er een maatschappelijk positief saldo haalbaar was.

Belangrijke lessen zijn dat er getrapt gewerkt moet worden: van gebiedsvisie naar strategie en uitvoeringsprogramma. Tevens blijkt belangrijk dat er voldoende aandacht is voor het proces, via een goed procesontwerp. Ook is het zinvol voldoende tijd te nemen voor het proces, maar tevens deze tijd van tevoren te bepalen en vast te leggen. Gezien het detailniveau moeten niet de individuele projecten maar clusters van projecten worden beoor-

Figuur 1. Iedere planfase vraagt om andere informatie.





“Provinciale wegen gaan altijd door gemeenten, dus is een gemeente de eerste partner bij projecten rond weginfra.”

deeld op hun effecten. Bij dit voorbeeld van een integrale benadering bleek dat tijd veel minder een rol speelt dan de beoogde gebiedskwaliteit. Ondanks het succesvolle traject bleek het overigens voor bestuurders toch nog lastig te komen tot een voorkeursbesluit, onder meer omdat nog niet alle stakeholders betrokken waren. Wordt vervolgd dus.

## Zinvol rekenen

Als laatste spreker gaf Jan Anne Annema, van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid bij VenW, zijn visie op de mogelijkheden tot eenvoudiger, maar vooral zinvoller rekenen. In de huidige situatie zijn modellen ingewikkeld en vragen deze veel en gedetailleerde invoer. Anderzijds worden modellen opgevat als zekerheden en wordt er gewerkt naar één toekomstbeeld. Dit vergroot de kans op fouten, vergroot het ‘black box’-karakter en leidt tot schijnzekerheden. Hierdoor ontstaat er discussie over de juistheid, invoergegevens, modellen zelf en over de uitkomsten. Hoe deze schijnzekere wereld waarin planstudies zich bevinden te verlaten?

## ZORG VOOR EEN VOLDOENDE HOOG ABSTRACTIENIVEAU EN FOCUS OP RELEVANTE BESLISINFORMATIE

Als eerste geldt dan dat iedere planfase om andere informatie vraagt: onderling vergelijken in de verkenning waarbij onderscheidende informatie van belang is, aannemelijk maken van de haalbaarheid bij het voorkeursbesluit, toetsen aan formele regelgeving in de planuitwerking en ‘checken’ bij oplevering (zie de figuur op deze pagina’s). Bij dit zinvol rekenen hoort dat minder mechanistisch wordt gerekend met cijfers en modellen, en meer aan-

dacht voor creativiteit, gezond verstand en transparantie. Van belang zijn vooral ook het presenteren van uitkomsten in reële (dus grote) bandbreedtes en het hanteren van minimaal twee achtergrondscenario’s (hoog en laag). Als uitsmijter gaf Annema mee: “Laat niet je model of vuistregel praten, maar praat en denk zelf.”

## Discussie

De middag werd onder leiding van dagvoorzitter Marcel Bayer afgesloten met een levendige discussie. Zo werd stilgestaan bij hoe de ambtelijke voorbereiding is te verbeteren. Grosso modo was het advies te zorgen dat er voldoende kennis ten aanzien van de kernactiviteiten aanwezig moet zijn om goed opdrachtgever te kunnen blijven voor advies- en ingenieursbureaus. Iedereen was het er over eens dat in ons drukke landje hoge eisen gesteld worden aan de voorbereiding van besluitvorming; het schaadt immers altijd wel één belang.

Daarnaast is er gesproken over vormvrije verkenningen versus gebruikmaken van de structuurvisie uit de nieuwe Wro en in relatie daarmee nut en noodzaak van plan-MER in de verkenningsfase en de status van de opleveringstoets. Vooral op het gebied van plan-MER werd, bij monde van de directeur van de Commissie voor de m.e.r., een concrete opgave gedefinieerd voor alle betrokkenen: het gaat al sneller, maar het kan nog beter, vooral het vasthouden aan een voldoende hoog abstractieniveau en een focus op relevante beslisinformatie. En dat de opleveringstoets een belangrijk slot op deur vormt werd wel gedeeld, maar er leeft ook wel enige vrees ten aanzien van de naleving ervan. Ook speelt het onderscheid tussen monitoring en toetsen een rol. De opleveringstoets is niet bedoeld als gebruiksvergunning, hoewel het wel voorstelbaar is dat lucht (NSL) en geluid (geluidproductieplafonds) op generieke manier worden gemonitord. Deze discussies geven al met al voldoende voer voor vervolgbijeenkomsten in 2009. ■