

Proces- en Participatieplan

MIRT Verkenning Almere Gooi Utrecht



Definitief

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
DG Mobiliteit

Grontmij Nederland bv
Infrastructuur & Milieu
De Bilt, 23 maart 2009

Verantwoording

Titel : Proces- en Participatieplan
Subtitel : MIRT Verkenning Almere Gooi Utrecht
Projectnummer : 261377
Referentienummer : I&M-99403999-JH
Revisie : def
Datum : 23 maart 2009

Auteur(s) : J.B. Hartman
E-mail adres : jan.hartman@grontmij.nl

Gecontroleerd door : J.B. Hartman

Paraaf gecontroleerd :

Goedgekeurd door : F. de Haes

Paraaf goedgekeurd :

Contact : De Holle Bilt 22
3732 HM De Bilt
Postbus 203
3730 AE De Bilt
T +31 30 220 74 44
F +31 30 220 02 94
infraenmilieu@grontmij.nl
www.grontmij.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Leeswijzer	5
2	De aanpak volgens commissie Elverding	6
2.1	Algemeen.....	6
2.2	De verkenning sneller en beter	7
2.3	Participatie is een sleutelbegrip	8
2.4	Structuurvisie versus vormvrije verkenning	8
3	Context.....	10
3.1	Ruimtelijk.....	10
3.2	Bestuurlijk.....	10
4	Proces van verkenning en participatie.....	11
4.1	Introductie	11
4.2	Startbeslissing.....	11
4.3	Probleemanalyse	12
4.4	Oplossingen beoordelen en trechters.....	13
4.5	Effecten bepalen en kosten ramen	13
4.6	Voorkeursoplossingen benoemen	14
4.7	Bestuurders aan zet.....	15
5	Actoren en hun rol.....	16
6	Aanbevelingen	17

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat is in de tweede helft van 2008 een preverkenning voor de corridor Almere Gooi Utrecht uitgevoerd. De preverkenning gaat in op de bereikbaarheidsproblematiek in deze regio in de periode tot 2030. De aanleiding ligt besloten in de voorgenomen Schaalsprong van Almere en de ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen in aangrenzende gebiedsdelen van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland. Er wordt een sterke toename in de mobiliteitsontwikkeling verwacht.

De preverkenning geeft een probleemanalyse voor de huidige situatie, 2020 en 2030 en schetst oplossingsrichtingen, zowel voor het openbaar vervoer als voor de auto. De preverkenning geeft ook de scope van de verkenning aan, die moet leiden tot een breed gedragen voorkeursoplossing.

De preverkenning dient als beslisdocument voor de minister van Verkeer en Waterstaat die, in samenspraak met de minister van VROM, mede op basis van de preverkenning een Startbeslissing¹ voor een formele verkenning kan nemen. Overigens zal de RAAM-brief, die in oktober 2009 zal verschijnen, het integrale kader geven voor toekomstige inrichting en ontwikkelruimte die samenhangen met de varianten van Schaalsprong Almere. De verkenning zal de adviezen van de commissie Elverding zoveel mogelijk overnemen en is daarmee het eerste project dat conform die aanpak wordt opgezet.

Om te kunnen anticiperen op de wijze waarop de betrokken partijen in verkenningenfase kunnen participeren zijn de ambtelijke en bestuurlijke optieken op de regionale problematiek en mogelijke oplossingen geïnventariseerd. De preverkenning is daarmee een goede voorbereiding op een brede verkenning in het kader van de Elverding-aanpak; de inschakeling van de betrokken partijen aan het begin van het proces is immers voorwaarde.

Er is nog geen toegepaste systematiek voor de wijze waarop proces en participatie het best kunnen worden ingericht. In een workshop (LEF Future Center Rijkswaterstaat Utrecht) is hierover met vertegenwoordigers van een brede 'range' van betrokken instanties gebrainstormd. De projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het beoogde procesontwerp uiteengezet. Deze informatie en de concrete bouwstenen die de brainstormsessie opleverde zijn, samen met de informatie uit de bestuurlijke consultatieronde, in dit proces- en participatieplan verwerkt.

Dit proces- en participatieplan voor de verkenning AGU is grotendeels parallel aan de preverkenning AGU samengesteld. Het beschrijft de wijze waarop de inhoudelijke stadia van een uit te voeren verkenning AGU procesmatig gekoppeld kunnen worden aan de beoogde participatie van burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden. Het plan biedt de basis voor een toegesneden uitwerking bij de aanstaande voorbereiding van de verkenning AGU.

¹ De preverkenning Almere Gooi Utrecht is het 'initiatief', dat na behandeling in het Bestuurlijk Overleg de basis is voor een Startbeslissing (beslismoment 1). Met deze Startbeslissing ontstaat voorlopige erkenning van het probleem, is het MIRT-waardig en wordt het opgenomen in het MIRT Projectenboek.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de hoofdlijnen van de adviezen van de commissie Elverding weer en behandelt de resultaten van de workshop die gericht was op de doorvertaling daarvan in het werkproces van de verkenning. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de ruimtelijke en bestuurlijke context voor de verkenning Almere Gooi Utrecht.

De vervlechting van het werkproces van de verkenning en de participatiemomenten komt in hoofdstuk 4 uitgebreid aan de orde. Het rapport sluit af met een aantal aanbevelingen en een conceptueel schema van het proces van verkenning en participatie.

2 De aanpak volgens commissie Elverding

2.1 Algemeen

De adviezen van de commissie Elverding bevatten drie hoofdlijnen:

- Bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding
- Verbetering van het besluitvormingsproces
- Verbetering in de wetgeving

Kern van het advies is *snellere en betere* besluitvorming. Dit wordt bereikt door een brede probleemanalyse waarbij gebiedsgericht wordt gewerkt, waarbij veel partijen al in een vroeg stadium betrokken worden en de besluitvorming binnen afgesproken termijn plaatsvindt.

De ruimtelijke visie en de mobiliteitsontwikkelingen hangen nauw samen. Een probleemanalyse is de basis voor een set aan oplossingsrichtingen. Bij deze benadering wordt vanuit een brede verkenning en ruime participatie van betrokkenheid partijen gewerkt naar één voorkeursoplossing. Deze wordt vervolgens in een planstudiefase uitgewerkt en uitvoeringsgereed gemaakt.

Om dit te bereiken is niet alleen een vernieuwd werkproces nodig, maar er is ook een omslag nodig in de ambtelijke en bestuurlijke cultuur. Ambtelijke professionalisering heeft onder meer betrekking op versterking van de zakelijke houding van de betrokken ambtenaren in termen van goed scopebeheer, goede projectbeheersing (planning, risico's, kosten), complete rolbezetting, management van personele capaciteit, etc. Dit wordt gezien als een algemeen ontwikkeltraject. Bovenstaande stelt eisen aan de projectorganisatie die de verkenning Almere Gooi Utrecht begeleidt.

Daarnaast zal de wetgeving op een andere wijze de besluitvorming moeten faciliteren. Tevens geeft het advies aanbevelingen over het omgaan met de huidige complexe rekenmodellen en de houdbaarheid van beleidsuitgangspunten en rekenuitkomsten.

Hoe is hier in de preverkenning AGU reeds op geanticipeerd?

De preverkenning geeft een probleemanalyse en schetst de oplossingsrichtingen, uitgaande van een ontwikkelingsvisie op het gebied. In een consultatieronde is een beeld verkregen van de bestuurlijke optiek op het uitvoeren van deze preverkenning, de bereikbaarheidsproblemen in de regio en de mogelijke en wenselijke oplossingsrichtingen.

De bestuurders zijn het er over eens dat het huidige en het toekomstige bereikbaarheidsprobleem groot en urgentie is. Op bestuurlijk niveau wordt aandacht gevraagd voor het grote aantal lopende studies en planvormingtrajecten in de regio en de onderlinge afhankelijkheden. De preverkenning is de beslisinformatie voor een eventueel Startbesluit. Besluiten in andere planvormingtrajecten bepalen de omstandigheden waaronder de volgende stap gezet moet worden. De timing is daarom eveneens van groot belang.

Verder dringen veel bestuurders aan op 'visionair denken'. De preverkenning onderzoekt de kwaliteit en directheid van de verbindingen in de corridor, zowel voor het openbaar vervoer als de auto. Kosten en exploitatie moeten worden meegewogen, maar bestuurders wijzen erop dat het op termijn gaat het om de verbindingen tussen de vierde en vijfde stad van Nederland. Een dergelijk schaalniveau vereist passende infrastructurele voorzieningen.

Een aantal bestuurders is bereid tot intensivering van 'samenwerking op hoog niveau', om het planvormingtraject Almere Gooi Utrecht bestuurlijk goed te verankeren. Het hebben van een

gezamenlijke doelstelling en het betrachten van een zekere vasthoudendheid in het bereiken van het beoogde eindresultaat, vergroten de kans op een tijdige en succesvolle afronding van de planfasen. Er is veel steun voor een vervolgfase die in het kader van de commissie Elverding wordt geplaatst.

Resumerend:

De preverkenning AGU is gebiedsgericht opgezet. De (varianten van de) Schaalsprong Almere en alle andere ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen in het studiegebied zijn onderdeel van de preverkenning. Op overheidsniveau is een ambtelijke krachtenveldanalyse en een bestuurlijke consultatieronde uitgevoerd. Op bestuurlijk niveau is er een grote betrokkenheid. Bovendien blijken belangen grotendeels gelijkgericht te zijn. Er is grote bereidheid bestuurlijk samen te werken, zodat in de verkenningsfase doelgericht tot een gedragen voorkeursoplossing gekomen kan worden, conform de adviezen van commissie Elverding.

2.2 De verkenning sneller en beter

De commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur geeft de volgende 6 centrale adviezen:

1. Halvering van de gemiddelde doorlooptijd
De doorlooptijd van nieuwe projecten kan worden gehalveerd (van start tot en met aanleg van gemiddeld 14 naar 7 jaar). De winst zit in het vanuit de basis anders organiseren van het besluitvormingsproces, geaccommodeerd door een verandering van de bestuurlijke en ambtelijke cultuur en aanpassing van het juridisch kader.
2. Gebiedsgerichte benadering
Brede benadering van de problematiek en de oplossingen wil zeggen dat een brede gebiedsgerichte aanpak wordt gevolgd, waarbij mét anderen gezocht wordt naar het binnen bereik brengen van doelstellingen. Het kan een sectorale (alleen infrastructuur) of integrale opgave zijn. Een locatiespecifiek, verkeerskundig probleem met een duidelijk oplossing, kan met een relatief eenvoudig werkproces worden benaderd. Een korte, brede scan aan het begin van het traject zal duidelijk maken dat kan worden volstaan met een korte snelle verkenning of dat een integrale benadering nodig is. Betrek daarbij ook de omliggende bewoners/bedrijven, zodat in een vroeg stadium rekening gehouden kan worden met bezwaren of suggesties. Bij integrale gebiedsopgaven wordt vanuit de verschillende gebiedsdoelen naar oplossingen gezocht. De oplossing is breed en behelst meer dan alleen de oplossing voor het infrastructuurprobleem.
3. Evenwichtig: breng de belangen evenwichtig en in een vroeg stadium aan tafel
De belangen en standpunten van de verschillende 'stakeholders' of belanghebbenden dienen zo evenwichtig mogelijk en in een vroeg stadium in beeld te worden gebracht. Bij het breder benaderen van de problematiek wordt duidelijk of er meerdere partijen zijn die belang hebben bij een oplossing. Vanuit een gezamenlijk probleemeigenaarschap ontstaat een grotere wederzijdse afhankelijkheid. Dit betekent integraal denken over opgaven en middelen op rijksniveau (V&W, VROM, LNV, EZ) zodat vervolgens integratie mogelijk is met opgaven en middelen van decentrale overheden.
4. Beschouw een project van start tot aan de feitelijke realisatie
Een project dient van start tot aan feitelijke realisatie als één geheel gemanaged en georganiseerd te zijn. De stappen 'verkenning, uitwerking en realisatie' verdienen een duidelijke procesplanning, waarbij afwegingen, keuzen en effecten op de vervolgfases vanuit één toetalkader worden gezien. Per fase is een kwaliteitstoets nodig op alle producten en informatie aan het einde. De wijze waarop de besluitvorming is georganiseerd, dient expliciet te worden vastgelegd.
5. Betrek de markt zo vroeg mogelijk in het proces
Door de markt al vroeg in het proces te betrekken bij de aan te pakken problematiek en te raadplegen bij het ontwikkelen van ideeën voor oplossingen, kan er meerwaarde ontstaan. Functionele eisen die overheden en bestuur stellen aan oplossingen kunnen adequaat technisch worden doorvertaald in aanpakken, risicomanagement en productvernieuwingen.
6. Uniformering van de aanpak, maar maatwerk waar dat nodig is.
De uniforme aanpak bij gebruikte verkeersmodellen, interpretatie en toepassing van wetgeving en de procesmatige opzet van de planfiguren vergoot de kans op planmatige uitvoering. Omdat projecten altijd locatiegebonden zijn, is echter ook maatwerk nodig.

Deze adviezen zijn gepresenteerd, besproken en aangevuld tijdens een workshop bij het LEF Future Center, over de doorvertaling van 'de adviezen van de commissie Elverding' in het werkproces van de verkenning AGU.

De volgende aandachtspunten en aanbevelingen zijn vanuit de workshop toegevoegd aan de bovengenoemde adviezen van de commissie Elverding:

- Het politieke systeem is kwetsbaar.
- Van ambtelijk naar maatschappelijke verbreding.
- Betrek participanten in een vroeg stadium.
- Communiceer duidelijk waar het om gaat.
- Van zendstand naar ontvangst (oplossingen).
- Gezamenlijk scheppen door middel van dialoog.
- Concreetheid versus belang: timing
- Adresseren van de weerstand
- Draagvlak voor het resultaat is vooraf niet te garanderen; wel voor het proces.

De resultaten van de preverkenning markeren het beginpunt van de verkenning. De verkenning dient bij de opzet in te spelen op de volgende punten:

- Startbeslissing gebaseerd op een door Rijk en Regio gedeelde gebiedsvisie en gebiedsagenda.
- Indicatie van investeringsniveau, kosten en financieringsbronnen.
- Proces- en Participatieplan.
- Processtructuur, inclusief strakke planning en projecteigenaar.
- Heldere probleemdefinitie, duidelijkheid over betrokken partijen en hun rol.

2.3 Participatie is een sleutelbegrip

Betrokkenen kunnen op verschillende manieren participeren in de planvorming. Van evident belang is dat de betrokkenen de juiste informatie op een begrijpelijke manier tot zich kunnen nemen. Scherper inzicht in de veranderingen in de omgeving, de aard en omvang van de problemen is nodig voor de eigen beeld- en meningsvorming.

Dit proces mag dan beginnen met informatieverstrekking en presentatie, al snel zal met de betrokkenen een dialoog moeten ontstaan over de herkenning en erkenning van de problematiek. In de volgende stappen vindt met de betrokkenen een brede inventarisatie van mogelijke oplossingsrichtingen plaats. Betrokkenen worden ook in deze fase intensief geraadpleegd. Het betreft de 'creatieve' fase, waarbij gedacht kan worden aan werkateliers of prijsvragen.

De projectorganisatie dient de manier waarop er met de ingebrachte bezwaren en ideeën wordt omgegaan duidelijk aan te geven. Bovendien dienen na afloop van elk participatiemoment de agenda en timing in de volgende fase duidelijk gemaakt te worden.

Om dit goed te kunnen voorbereiden is het voor de projectorganisatie van groot belang vooraf overzicht te hebben over de partijen, de wijze waarop die betrokken willen worden en de belangen zij vertegenwoordigen. Dit is de basis voor een procesontwerp.

2.4 Structuurvisie versus vormvrije verkenning

Als het gaat om een integrale gebiedsopgave, een complexe omgeving, een intensief activiteitenpatroon en mogelijk ingrijpende oplossingen dan zal een verkenning in de vorm van een structuurvisie moeten worden opgezet. Op basis van de Wet Milieubeheer is dan een PlanMER verplicht. Dat betekent dat een totaal effectenoverzicht, een OEI/(M)KBA, een kostenraming, een onderzoek naar marktbetrokkenheid door middel van een marktscan, een marktconsultatie en indien gewenst een business case worden opgesteld.

Bij een sectorale aanpak zal steeds afgewogen moeten worden wat wel en wat niet nodig is om tot een gefundeerde afweging te komen. Een vormvrije verkenning kent in elk geval geen verplichte onderdelen/stappen die doorlopen moeten worden. Wel zal in deze gevallen op een strategisch niveau effectbepaling plaats moeten vinden, om aannemelijk te kunnen maken dat de effecten van de voorkeursoplossing op leefomgeving en milieu aanvaardbaar en toelaatbaar zullen zijn (milieutoets). In geval van een structuurvisie is een ruime en actieve betrokkenheid van belanghebbenden in de vervolgfases van de verkenning nodig en gewenst. In geval van

een vormvrije verkenning kan blijken dat alleen op een beperkt aantal punten gerichte participatie van betrokkenen of overheden nodig is en/of dat wellicht ook een enkel alternatief onderzoek moet worden.

Hoofdstuk 4 geeft een uitgewerkte vervlechting van het werkproces van de verkenning Almere Gooi Utrecht en de participatie. Er wordt zo veel mogelijk ingespeeld op bovenstaande adviezen en aanbevelingen. De aanpak wordt zo ingevuld dat een praktische werkwijze ontstaat die hier zo veel mogelijk op aansluit. Om de specifieke setting beter te kunnen plaatsen wordt in hoofdstuk 3 eerst kort ingegaan op de ruimtelijke en bestuurlijke context voor de verkenning AGU.

3 Context

3.1 Ruimtelijk

In het studiegebied is een groot aantal ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit en ruimte gaande. In en tussen Amsterdam, Schiphol, Almere, Lelystad, het Gooi, Utrecht en Amersfoort nemen de mobiliteitsproblemen toe. De problemen en oplossingen zijn onderwerp van studie in tal van onderzoeken en planvormingstrajecten.

In de preverkenning Almere Gooi Utrecht wordt ervan uitgegaan dat de studies SAA, OV SAAL en de Pakketstudie succesvol worden afgerond en dat deze infrastructuur voldoende capaciteit zal hebben in 2020 en 2030. Ook realisatie van hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) tussen Hilversum en Huizen in het Gooi is een uitgangspunt. Verder wordt er ook van uitgegaan dat bereikbaarheidsproblematiek rondom Hilversum wordt opgelost door uitvoering van het Integraal Bereikbaarheidsplan Hilversum. Dit geldt ook voor de uitkomsten van het verkennend onderzoek naar de Stedelijke Bereikbaarheid van Almere waarin de lokale bereikbaarheid van Almere wordt onderzocht en het pakket aan bereikbaarheidsmaatregelen dat de provincie Gelderland voorbereidt in het kader van 'Verder via Veluwe'.

Het Startbesluit van de verkenningfase bevat een gebiedsvisie. In de gebiedsvisie ligt de aanleiding voor de verkenning besloten. De (varianten van de) Schaalsprong Almere en alle andere ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen in het studiegebied vormen de het vertrekpunt voor de gebiedsvisie. De RAAM-brief (zie ook 3.2) zal de bestuurlijke keuzes aangeven. Deze keuzes dicteren de gebiedsagenda, die structuurbepalend is voor de verkenning Almere Gooi Utrecht. Bijlage 1 geeft een schematisch overzicht.

3.2 Bestuurlijk

In bestuurlijk opzicht is de bovengenoemde RAAM-brief van groot belang.

De RAAM-brief is het kader voor toekomstige inrichting en ontwikkelruimte, samenhangend met de varianten van Schaalsprong Almere. Projecten als OV-SAAL, Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere, Markermeer-IJmeer, Schiphol-Lelystad en ook AGU zijn hierin opgenomen. De directe relatie met de uit te voeren Verkenning Almere Gooi Utrecht is evident.

Voordat de Verkenning Almere Gooi Utrecht ter hand genomen wordt, wordt een aantal voorbereidende activiteiten ondernomen in het kader van RAAM, die op het niveau van de Schaalsprong Almere aansluiten. Het gaat om:

1. Berekening van mobiliteitsontwikkelingen en netwerkbelastingen voor openbaar vervoer en auto, uitgaande van de varianten voor de Schaalsprong Almere.
2. Raming van de kosten van infrastructurele uitbreidingen, uitgaande van de zeven structuuropties uit de preverkenning
3. Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA).

Deze resultaten van deze acties dienen uiterlijk per mei 2009 te worden aangeleverd en zijn als vaststaande basisinformatie van nut in de Verkenning Almere Gooi Utrecht. De uitkomsten kunnen worden verrijkt en verfijnd in overeenstemming met de uitwerking van de structuuropties tot een beperkte set kansrijke oplossingen.

De RAAM-brief verschijnt in oktober 2009.

4 Proces van verkenning en participatie

4.1 Introductie

In de verkenning Almere Gooi Utrecht wordt de participatie opgezet zoals Elverding dat bedoelt. De verkenning moet leiden tot een gedragen voorkeursbesluit. De besluitvorming moet daarom gedegen worden gefaciliteerd. Burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden worden nauw betrokken bij de planvorming zodat de inbreng verantwoord wordt meegewogen, waardoor bijgedragen wordt aan het draagvlak.

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de verkenning tot stand komt. De paragrafen geven de stappen in het werkproces aan. In dit werkproces zijn drie participatiemomenten opgenomen. Deze zijn in de tekstkaders verder toegelicht. Aangegeven wordt wat het belang van het participatiemoment is, zowel voor de deelnemers als voor het werkproces.

Om het participatieproces zo in te richten dat het aansluit bij het wensen- en verwachtingenpatroon van de betrokkenen, kan het raadzaam zijn dit deel van het organisatieproces vooraf te bespreken met een selectie van vertegenwoordigers uit de beoogde groepen van betrokkenen. De participanten krijgen zo de gelegenheid invloed uit te oefenen op hun eigen participatieproces. Eventueel blijft deze selectie van vertegenwoordigers gedurende de verkenning als groep intensiever en ook tussentijds betrokken bij de voortgang.

Het proces van verkenning en participatie is gevisualiseerd in een conceptueel schema, opgenomen in bijlage 2.

4.2 Startbeslissing

De Startbeslissing bevat afspraken over de bestuurlijke coördinatie en het trekkerschap van de verkenning. Het is van groot belang dat de scope van de gebiedsgerichte verkenning, met inbegrip van de planjaren en de afbakening, overeengekomen wordt. Het vraagstuk, de urgentie en de realisatie van beleidsdoelen, zowel op niveau van rijk als regio, worden aangegeven. De ruimtelijke opgave voor het gebied, waaronder de infrastructurele ontwikkelingen, en de wijze waarop burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden worden betrokken, worden vastgelegd. Mede op basis van de preverkenning wordt een inschatting van de verwachte kosten en de financiering gegeven. Ook de planning van de verkenning, de middelen en de personele capaciteit worden aangegeven.

De projectorganisatie gaat van start en het werkproces wordt ingericht en ingepland. In de planning van het werkproces dient voldoende doorlooptijd opgenomen te zijn voor de drie participatiemomenten. Voorbereiding, organisatie, uitvoering en resultaatverwerking kunnen afhankelijk van omvang 6 tot 12 weken doorlooptijd vragen. Basisinformatie wordt verzameld en onderzoekstrajecten worden voorbereid. De beschikbare informatie en het plan van aanpak worden presentatiegereed gemaakt.

EERSTE PARTICIPATIEMOMENT BIJ START VAN DE VERKENNING

De ontmoetingen met burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden hebben steeds een tweeledig doel:

1. Informatie verstrekken
2. Reacties inwinnen

Informatie verstrekken

Het participatieproces begint met het verstrekken van duidelijke, goed toegankelijke informatie. Participanten moeten weten waar het om gaat. De scope, de gebiedsafbakening, de uitgangssituatie, de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied, de globale resultaten van de preverkenning, de te nemen stappen en de planning van de stappen tijdens de verkenning moeten helder gemaakt worden. Ook het belang van interactief werken met de burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden voor het project en de wijze waarop de projectorganisatie met de ingebrachte bezwaren en suggesties omgaat, moet duidelijk worden gemaakt.

Vervolgens worden de komende participatiemomenten aangekondigd, zodat betrokkenen weten *wanneer* zij opnieuw worden geïnformeerd over de voortgang, te zien krijgen *wat* er met de inbreng is gedaan en de gelegenheid krijgen *opnieuw* te reageren en inbreng te leveren.

Reacties inwinnen

Burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden krijgen ruime gelegenheid bedenkingen en bezwaren in te brengen. Hen moet duidelijk gemaakt worden dat hun belangen gehoord en gerespecteerd worden. De deelnemers kunnen ruimschoots en vrij reageren op de plannen. Bovendien kunnen zij suggesties aandragen met betrekking tot (specifieke) problemen die zij verwachten.

De participatie kan in de vorm van presentaties, conferenties of debatten. Mogelijk dient meer dan 1 sessie georganiseerd te worden, afhankelijk van de werkbare omvang van de deelnemersgroep of doelgroepspecifieke benaderingen.

4.3 Probleemanalyse

De in de preverkenning geschetste problemen worden nader onderzocht. Uitgaande van een huidige situatie en autonome ontwikkelingen worden de gevolgen van de (varianten voor de) gebiedsontwikkelingen voor de mobiliteit van personen en goederen in kaart gebracht. Er ontstaat nader inzicht in toekomstige mobiliteitsontwikkelingen, zowel wat betreft het openbaar vervoer, het autogebruik als het vrachtverkeer. Het gehele netwerk van transportsystemen (spoor, hoofdwegennet, onderliggend wegennet) wordt hierbij betrokken. Gevolgen voor bereikbaarheid, veiligheid, economie, ruimtebeslag, kwaliteit leefomgeving zoals luchtkwaliteit, geluid, natuur en water worden gerapporteerd.

Met een dergelijke, goed onderbouwde analyse van problemen, opgaven en kansen, rekening houdend met normstellingen en beleidsdoelstellingen, worden urgentie en noodzaak aangegeven.

Na gereedkomen van de probleemanalyse is er een moment van terugkoppeling naar de betrokken besturen. Op bestuurlijk niveau dient bekend te zijn met welke resultaten het volgende participatiemoment wordt ingericht.

TWEDE PARTICIPATIEMOMENT BIJ BREDE INVENTARISATIE VAN OPLOSSINGS-RICHTINGEN

Ook de tweede ontmoeting met burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden heeft een tweeledig doel:

1. Informatie verstrekken
2. Reacties inwinnen

Informatie verstrekken

De ontmoeting start met een presentatie van de probleemanalyse. Het verstrekken van adequate, begrijpelijke informatie stelt betrokkenen in de gelegenheid zich een beeld te vormen van toekomstige situaties. Hoe er is omgegaan met inbreng uit het eerste participatiemoment dient duidelijke teruggesproken te worden. Afwegingen zullen ook in technische zin reproduceerbaar moeten zijn. Betrokkenen vormen zich een beeld van de probleemsituaties. Zij worden gevraagd aan te geven in hoeverre zij dit erkennen;

met andere woorden: 'leeft het, kunnen zij zich er in vinden?'. De probleemerkenning is een belangrijke stap en voorwaarde voor het denken over oplossingen.

Reacties inwinnen

Het tweede participatiemoment beoogt eveneens de oplossingsrichtingen breed te inventariseren. De betrokkenen in het gebied worden uitgenodigd ideeën te geven voor het oplossen van de problemen. De voorstellen kunnen zeer uiteenlopend van aard en omvang zijn. De belangen kunnen divers zijn en de suggesties kunnen daardoor betrekking hebben op een veelheid van aangrijpingspunten. Van belang is de voorstellen breed te inventariseren en op te tekenen. Alle inbreng is van waarde. Prioriteren en afstropen zijn nog *niet* aan de orde.

Dit kan in de vorm van interactieve sessies en debatten. Mogelijk dient meer dan 1 sessie georganiseerd te worden, afhankelijk van de werkbare omvang van de deelnemersgroep of doelgroepspecifieke benadering.

Vervolgens wordt opnieuw aangegeven *wanneer* het derde en laatste participatiemoment zal plaatsvinden. Betrokkenen worden dan geïnformeerd over de kansrijke oplossingen, krijgen te zien *wat* er met de inbreng is gedaan en krijgen de gelegenheid *opnieuw* te reageren en inbreng te leveren.

In deze fase vindt ook een eerste marktconsultatie plaats. De mogelijke toekomstige leveranciers van de oplossing dienen de gelegenheid te hebben zich in het beginstadium te verdiepen in de probleemsituaties, om op dat moment of in een later stadium creatieve en vernieuwende oplossingen te kunnen inbrengen.

Ten slotte moet in deze fase ruimte aanwezig zijn om de probleemanalyse op basis van de reacties te verfijnen of aan te scherpen.

4.4 Oplossingen beoordelen en trechteren

De in de scope opgenomen zoekruimte voor oplossingen, in combinatie met de uit het tweede participatiemoment voortgekomen inzichten in oplossingen, schetst de mogelijkheden. Deze brede inventarisatie van oplossingsrichtingen wordt vervolgens in het werkproces op realiteitsgehalte beoordeeld. Er ontstaat een eerste schifting. Een deel van de resterende oplossingsrichtingen, dan wel combinaties daarvan, wordt met behulp van modelberekeningen getoetst op probleemoplossend vermogen. Deze beoordeling en trechtering moeten goed gedocumenteerd zijn, temeer omdat dit in het derde participatiemoment terug komt.

De trechtering leidt tot een set oplossingen die in principe probleemoplossend kunnen zijn (doelmatig).

4.5 Effecten bepalen en kosten ramen

De volgende stap in het werkproces is het bepalen van de effecten van de doelmatige oplossingen. Dit betreft bereikbaarheid, veiligheid, economie, ruimtebeslag, luchtkwaliteit, geluid, natuur en water. Er wordt vanuit gegaan dat de verkenning de vorm van een structuurvisie heeft. Een plan-MER is daarom onderdeel van het onderzoek.

Op het plan MER kan iedereen zienswijzen inbrengen om te toetsen of alle belangen en aspecten zijn geborgd. Een structuurvisie is niet vatbaar voor bezwaar en beroep, maar dient wel ter visie te worden gelegd en aan de Tweede Kamer te worden toegezonden. De inspraak betreft de vraag of een gerechtvaardigde keuze is gemaakt uit de alternatieven. Draagvlak voor de voorkeursbeslissing is in dit stadium zeer gewenst en geeft inzicht in de haalbaarheid van de uiteindelijke tracékeuze en de eventueel daarmee samenhangende ruimtelijke ontwikkelingen. Bij dit hele traject speelt ook het Expertisecentrum Publieksparticipatie (EPP) een rol.

In geval van een vormvrije verkenning zal de herziene Tracéwet waarschijnlijk vereisen dat het ontwerp van de voorkeursbeslissing ter inzage wordt gelegd.

Ook worden de kosten geraamd, met inbegrip van beheer, onderhoud en exploitatie. Inzicht in effecten en kosten is nodig om het rendement te kunnen bepalen, in de vorm van een kosten-batenanalyse.

Op basis van deze informatie is een selectie van kansrijke oplossingen samen te stellen.

De 'top 3' van kansrijke oplossingen wordt voorgelegd aan de betrokken ambtenaren en besturen. Bestuurlijke verankering gaat vooraf aan het volgende participatiemoment.

DERDE PARTICIPATIEMOMENT NA SELECTIE VAN KANSRIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Ook de derde ontmoeting met burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden heeft een tweeledig doel:

1. Informatie verstrekken
2. Reacties inwinnen

Informatie verstrekken

De ontmoeting start met een presentatie van het uitgevoerde werk. Het gaat om de werkwijze, de behandeling van de ingebrachte bezwaren en suggesties, de onderzoeksresultaten en de plan m.e.r. Het resultaat van deze onderzoeksfase is een onderbouwing van de selectie van de 'top 3' van kansrijke, concrete oplossingen. Het selectieproces moet reproduceerbaar moeten zijn. Zij moeten zich een beeld kunnen vormen van de geschiktheid van de kansrijke oplossingen en de invloed daarvan op de omgeving. Betrokkenen geven aan in hoeverre zij zich kunnen vinden in de selectie.

Reacties inwinnen

Het derde participatiemoment beoogt in dialoog te komen tot extra inzicht in zowel weerstand als draagvlak en draagkracht voor de 'top 3' van kansrijke oplossingen. De betrokkenen in het gebied worden uitgenodigd de voor- en nadelen van elk van de drie kansrijke oplossingen aan te geven. Dit kan de in vorm interactieve sessies en debatten. De inbreng kan ook hier zeer uiteenlopend van aard en omvang zijn. Op inpassingsniveau kunnen individuele burgers (buurt- en straatniveau) directe belangen hebben, waar gehoor voor zal moeten zijn. Tracéoplossingen kunnen voor groepen van lokale burgers en bedrijven een zwaarwegend belang hebben.

Overigens kunnen reikwijdte en detailgraad van de kansrijke oplossingen bepalend zijn voor de selectie van de externe gesprekspartners.

Deelnemers worden afsluitend geïnformeerd over de wijze waarop de verkenning wordt afgerond en de planning daarvan. Aangekondigd wordt dat de door de minister vast te stellen voorkeursoplossing publiek bekend gemaakt zal worden.

Parallel wordt een marktconsultatie uitgevoerd zodat oplossingen in concept 'state of the art' zijn.

4.6 Voorkeursoplossingen benoemen

In het werkproces vinden een laatste integrale beoordeling en prioriteitstelling van de kansrijke oplossingen plaats, mede gebaseerd op de resultaten van het derde participatiemoment. Dit resulteert in een verkenningrapport dat voldoet aan de gestelde informatievereisten. Het rapport bevat een ontwerp-voorkeursoplossing. De ontwerp-voorkeursoplossing wordt ter bespreking voorgelegd aan de betrokken ambtenaren, ter voorbereiding op bestuurlijke behandeling.

Het ontwerp-voorkeursbesluit dient te voldoen aan de eisen:

- beredeneerde keuze voor de ontwerp-voorkeursoplossing;
- zicht op financiering;

- programmatische aanpak van maatregelen;
- conceptontwerp bestuursovereenkomst;
- procesontwerp voor planuitwerking en realisatie.

4.7 Bestuurders aan zet

Vervolgens wordt de ontwerp-voorkeursoplossing voorgelegd aan de betrokken besturen.

De resultaten van dit bestuurlijk overleg worden door betrokken regionale partijen ter instemming aan hun achterbannen voorgelegd (alle omliggende besturen: Raad, Provinciale Staten, Stadsregio's, Waterschappen). De betrokken ministers nemen, c.q. de Ministerraad neemt, uiteindelijk een besluit over de voorkeursbeslissing en daarmee de doorstroming naar een volgende MIRT-fase. In lijn met de WRO is de voorkeursbeslissing niet voor beroep vatbaar.

De voorkeursbeslissing zal worden bekrachtigd in een bestuursovereenkomst tussen Rijk en regio. Met name in het geval van een structuurvisie, waarbij meerdere partijen betrokken zijn, is dit noodzakelijk. De bestuursovereenkomst bevat een uitwerking van de bestuurlijk-juridische en financiële afspraken, beschrijving van de uitvoeringsstrategie en de invulling van het opdrachtgeverschap voor de (deel)projecten en te volgen procedures in de planuitwerkingfase. Er moet dan zicht zijn op dekking. Ook zal daarbij worden ingegaan op de betrokkenheid van de Tweede Kamer.

De voorkeursbeslissing wordt, door middel van de afsprakenlijst van het bestuurlijk overleg, aan de Tweede Kamer gemeld. Bij betrokkenheid van decentrale overheden wordt de startbeslissing ook aan Staten en Raden gemeld.

AFSLUITING MET PUBLIEKE BEKENDMAKING VOORKEURSOPLOSSING

De verkenningsfase dient in de richting van de participerende partijen te worden afgesloten met een duidelijk bericht over de voorkeursoplossing en de wijze waarop die tot stand is gekomen, met dank aan allen die daarbij inbreng hebben gehad. Voor zover mogelijk worden eveneens de volgende planfase en de planning (globaal) aangegeven.

5 Actoren en hun rol

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de actoren, de mogelijke participanten en de verwachte 'focus'. In een volgende fase zullen deze groepen concreet moeten worden benoemd.

Bestuurders (Raamwerk)

- Natuurlijke rol: keuzes maken.
- Bestuurlijk consortium en convenant.
- Financieel en beleidskader.
- Tijdsplanning.
- Commitment volksvertegenwoordigers.

Burgers (Probleemstelling)

- Natuurlijke rol: probleemeigenaar.
- Burgerinitiatieven.
- Burgers- en volksvertegenwoordigers.
- Actieve belangenorganisaties.

Bedrijven (Oplossingsvoorstellen)

- Natuurlijke rol: bouwen, realiseren.
- Concurrentiegericht dialogoog.
- Concurrerende oplossingsvoorstellen tegen vergoeding.
- Eventueel via een prijsvraag.

Bureaucraten (Finale belangentoets en voorbereiden keuze en uitvoering)

- Natuurlijke rol: integratie van belangen en oplossingen.
- Ordenen oplossingsvoorstellen.
- Bestuurlijke en juridische inpassing in wettelijke procedures.
- Verbindingsofficier tussen bestuurders, burgers en bedrijven.

In de ambtelijke begeleidingsgroep AGU zijn vertegenwoordigd:

- Rijkswaterstaat Dienst Noord-Holland
- Rijkswaterstaat Dienst Utrecht
- Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied
- Ministerie VenW, DGMo,
- Ministerie VROM
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Flevoland
- Provincie Utrecht
- Provincie Gelderland
- Gewest Gooi en Vechtstreek
- Gemeente Almere
- Gemeente Hilversum
- Gemeente Huizen
- Gemeente Zeewolde
- Gemeente Amersfoort

6 Aanbevelingen

In de optiek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan een verkenning twee principiële verschillende vormen aannemen: een structuurvisie of vormvrije verkenning. Het voorgestelde proces van verkenning en participatie voor Almere Gooi Utrecht sluit het beste aan bij een verkenning als structuurvisie. De scope, het schaalniveau en de sterke ruimtelijke component onderschrijven dit. De keuze voor een verkenning als structuurvisie wijst erop dat ook een PlanMER moet worden uitgevoerd.

Aanbevolen wordt de argumentatie op te bouwen voor een definitieve keuze met betrekking tot vorm van de AGU verkenning.

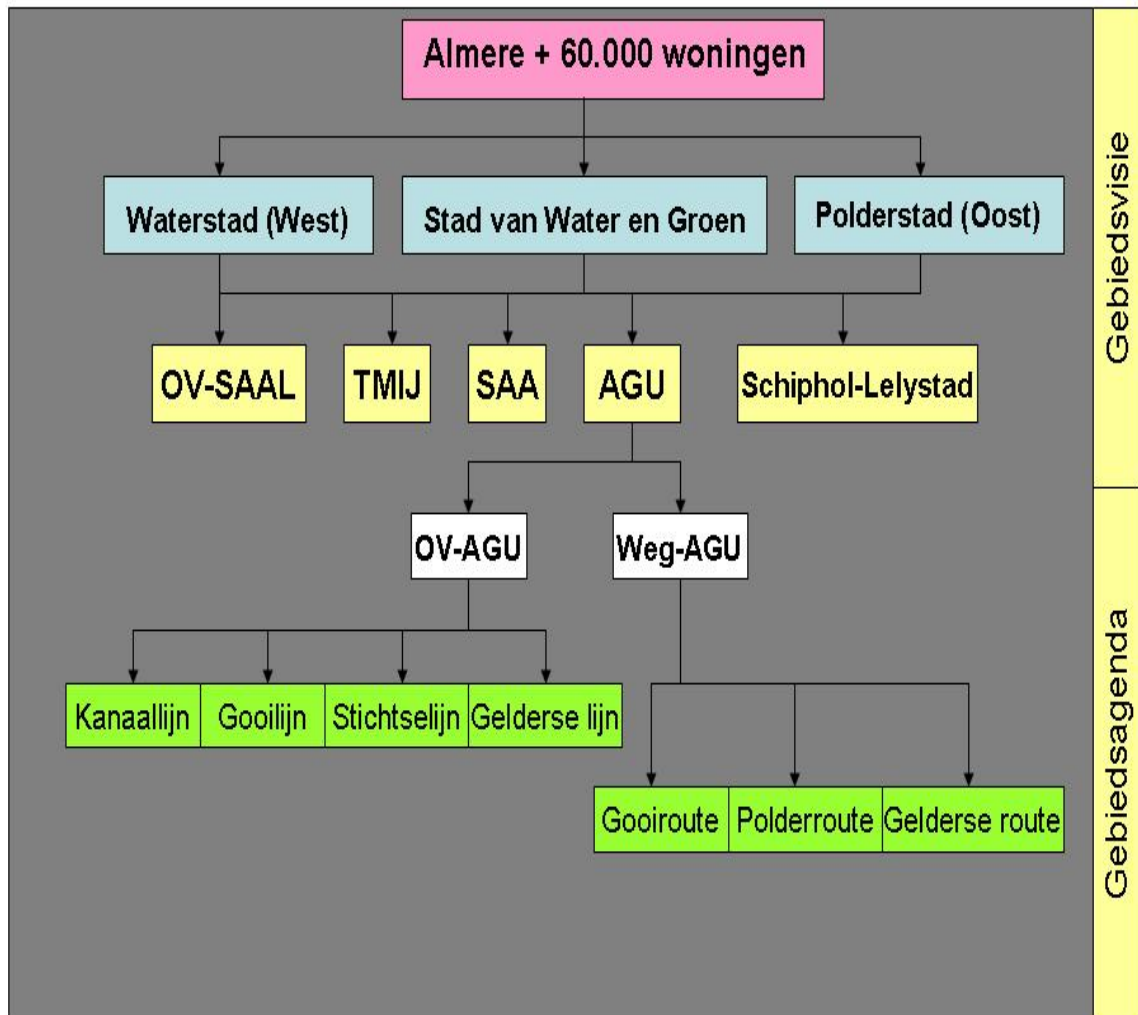
Aanbevolen wordt de relatie tussen de RAAM-exercitie en de verkenning AGU verder door te vertalen in de praktische aanpak. Het Startbesluit voor de verkenning bevat de gebiedsagenda.

Beide bovenstaande aanbevelingen dienen te worden verankerd in wettelijke procedures, rekening houdend met vereiste termijnen etc.

Aanbevolen wordt een projectorganisatie in te richten voor de uitvoering van de verkenning, die voldoende breed is samengesteld om de volgende deskundigheden en taken aan te sturen:

- Techniek
- Contract
- Omgeving

Organisatie, gebiedsvisie en gebiedsagenda



Conceptueel schema van het proces van verkenning en participatie

