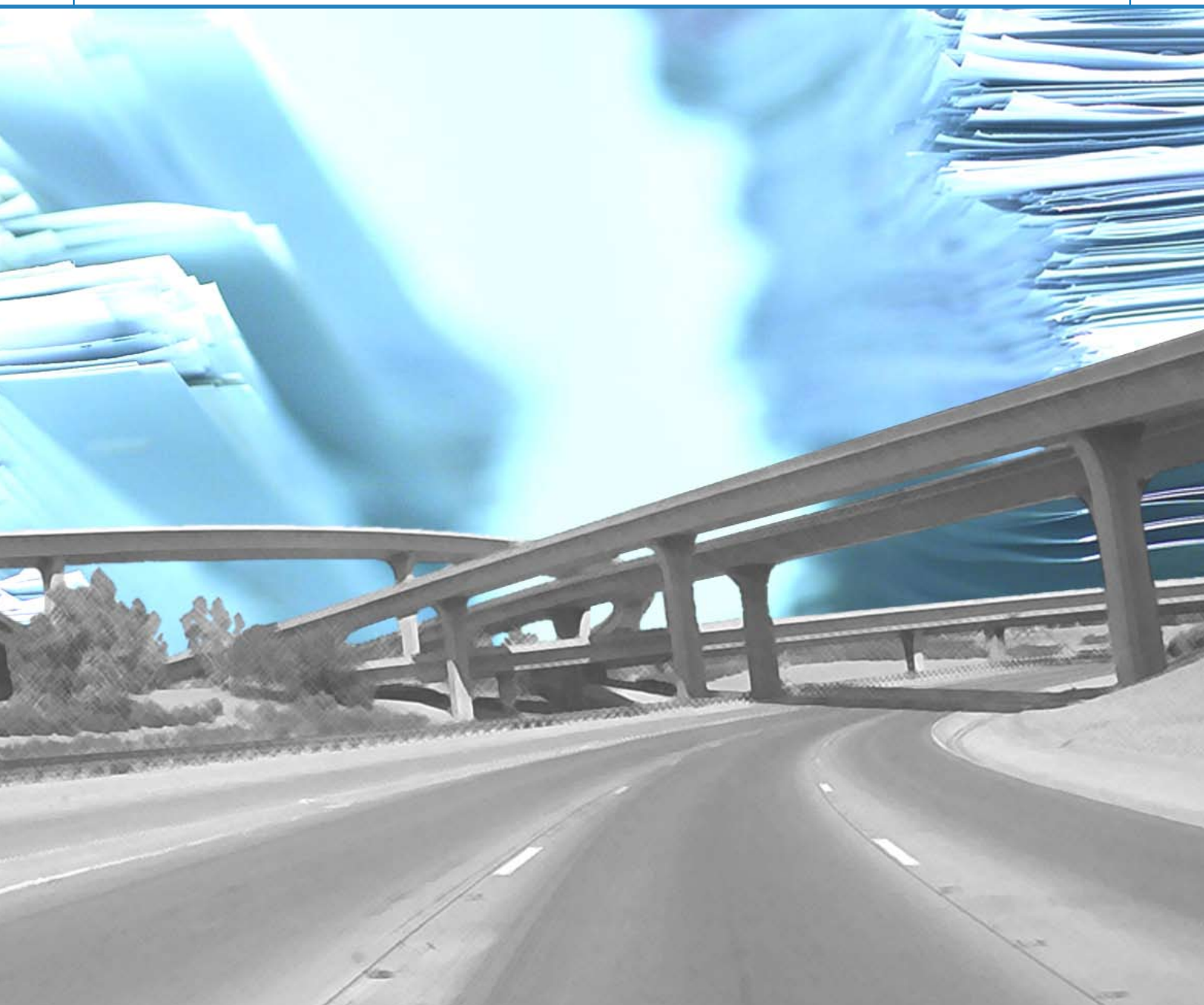


Omstreden informatie

Het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten



Peter van Weelden

s0316954

November 2009

Colofon

Titel:

Omstreden informatie, het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten.

Masterthesis Planologie, specialisatie Mobiliteit & Infrastructuur 2008-2009 (september 2009)

Radboud Universiteit Nijmegen

Peter van Weelden

Studentnummer 0316954

p.vanweelden@royalhaskoning.com

Begeleider Royal Haskoning: Thijs de Bruin

T.debruin@royalhaskoning.com



Begeleider/1^e lezer Radboud Universiteit: Karel Martens

K.Martens@fm.ru.nl

2^e lezer Radboud Universiteit: Rob van der Heijden

R.vanderheijden@fm.ru.nl



Eindconcept: 30 september 2009

Eindpresentatie: 21 oktober 2009

Definitieve versie: 09 november 2009

“...although “the force of reason” may be weak, we cannot do without it.”

Uit: *‘Dialogues of the deaf, defining new agendas for environmental deadlocks’*, M. J. G. van Eeten, 1999: 168.

Samenvatting

Er heerst een grote (maatschappelijke) ontevredenheid over de lange doorlooptijd en kwaliteit van besluitvorming over infrastructuurprojecten. Eén van de bijdragende factoren aan de lange doorlooptijd en lage kwaliteit van de besluitvorming is omstreden informatie. Ofwel informatie met onvoldoende draagvlak. Om de besluitvorming te versnellen en te verbeteren moet (onder meer) het draagvlak voor informatie vergroot worden. Daarop richt zich de vraagstelling van dit onderzoek:

Hoe kan het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten worden verklaard en vergroot zodat de besluitvorming sneller en beter kan verlopen?

Het doel is vervolgens om een praktisch toepasbaar operationeel kader te ontwikkelen, waarin handvatten worden geboden om het draagvlak voor informatie in toekomstige projecten te verklaren en vervolgens te vergroten. De doelstelling van het onderzoek luidt daarom:

Het ontwikkelen van een praktisch toepasbaar operationeel kader ter verklaring en vergroting van het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten, door verschillende benaderingen daarop met elkaar te vergelijken, met als doel de besluitvorming over infrastructuurprojecten te versnellen en te verbeteren.

Ter ontwikkeling van een praktisch toepasbaar operationeel kader is ten eerste een analyse op relevante theorieën uitgevoerd om een aanzet tot één perspectief ter vergroting van het draagvlak voor informatie te vormen. De eerste vraag in deze analyse richt zich op de verklaring van het draagvlak voor informatie.

Het draagvlak voor informatie wordt verklaard met behulp van de netwerktheorie en de literatuur betreffende 'grote' infrastructuurprojecten. Er worden uit de theorie geen normatieve standpunten ontleend, maar de theorie dient ter beschrijving van de complexe context waarin besluitvorming over infrastructuurprojecten plaatsvindt. Daaruit worden twee dimensies van complexiteit afgeleid: enerzijds de complexiteit van het netwerk, anderzijds de technische complexiteit van infrastructuurprojecten. Indicatoren voor de complexiteit van het netwerk zijn het aantal betrokken actoren bij de besluitvorming, maar vooral het aantal verschillende belangen dat zij behartigen en de percepties die zij hebben op de probleemsituatie. Een hoge complexiteit van het netwerk leidt ertoe dat een probleemsituatie "op vele manieren kan worden benaderd en geïnterpreteerd zonder dat er sprake is van een duidelijk criterium om valide van minder valide interpretaties te onderscheiden" (v Buuren en Edelenbos, 2005). Informatie is in dat geval ambigu. Een hoge technische complexiteit leidt ertoe dat er een gebrek aan inzichten over kenmerken en effecten van een infrastructuurproject bestaat, informatie is in dat geval onzeker. Wanneer informatie zowel ambigu als onzeker is, is informatie omstreden.

De tweede vraag in de theoretische analyse richt zich op vergroting van het draagvlak voor informatie. Daartoe wordt de theorie rondom rationele besluitvorming ingezet. Er zijn in dit onderzoek vervolgens vier benaderingen op rationele besluitvorming onderscheiden die zich richten op de koppeling van gesloten dan wel open argumenten aan gesloten dan wel open conclusies (naar: Martens, 2000). Het onderscheid tussen gesloten respectievelijk open argumenten biedt twee perspectieven op de wijze waarop het draagvlak voor informatie verhoogd kan worden, namelijk:

- Ten eerste door de vaststelling van (inhoudelijke) regels waarop informatie tot stand moet komen en beoordeling van informatie op basis van deze vastgestelde regels, of;
- Ten tweede door het creëren van consensus of intersubjectieve overeenstemming over informatie door middel van communicatie (interacties) tussen actoren.

Het eerste perspectief, gebaseerd op gesloten argumenten, is een benadering dat zich richt op het reduceren van, of omgaan met, onzekerheden, ofwel een benadering gericht op het omgaan met de technische complexiteit van infrastructuurprojecten. Draagvlak voor informatie wordt vervolgens ontleend aan interne verantwoording tussen onderzoekers, experts en besluitvormers. Aldus is de kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie toetsbaar en kunnen verschillende informatie- of kennisbronnen worden verheven boven, of ondergeschikt worden gemaakt aan, andere bronnen.

Het perspectief gebaseerd op open argumenten is een benadering dat zich richt op het reduceren van de ambiguïteit van informatie, ofwel een benadering gericht op het omgaan met de complexiteit van het netwerk rondom infrastructuurprojecten. Draagvlak voor informatie wordt daarom ontleend aan externe verantwoording en intersubjectieve betekenisverlening. Ofwel alle keuzen in het onderzoeksproces kunnen en/of moeten aan alle betrokken actoren worden verantwoord.

Uit onder meer de netwerktheorie wordt afgeleid dat een benadering gericht op één perspectief niet leidt tot informatie met voldoende draagvlak. Een koppeling of vervlechting van beide perspectieven is noodzakelijk. De huidige aanzet tot één (gekoppeld) theoretisch perspectief kent echter nog tekortkomingen. Aan deze tekortkomingen wordt tegemoet gekomen door een analyse op drie, actuele en voor de praktijk relevante, operationele benaderingen. Dat vormt de tweede analyse in dit onderzoek.

De eerste operationele benadering die is geanalyseerd is het advies van de commissie Duivesteijn uit 2004. Deze commissie komt tot de conclusie dat informatie van (te) lage kwaliteit en onbetrouwbaar is omdat actoren informatie als middel gebruiken om de besluitvorming te beïnvloeden. De commissie ziet de onbetrouwbaarheid en lage kwaliteit van informatie uit het perspectief van één actor als onzekerheidsfactor betreffende de informatie, omdat er een gebrek aan inzicht in kenmerken en effecten ontstaat. Haar aanbevelingen richten zich op verbeterde controle(mogelijkheden) van informatie.

De tweede operationele benadering die is geanalyseerd is het advies van de commissie Elverding uit 2008. Deze commissie komt tot de conclusie dat informatie 'per definitie' onzeker is. Enerzijds zijn dit procesmatige onzekerheden, waardoor uitgangspunten, scope en kaders van onderzoeken kunnen wijzigen. Anderzijds wijst de commissie op de onzekerheden 'inherent aan toekomstvoorspellingen'. De aanbevelingen van de commissie Elverding richten zich op de reductie van beide onzekerheden.

De derde operationele benadering die is geanalyseerd is de procesbenadering. De procesbenadering is expliciet ontwikkeld als een reactie op de complexe netwerksituaties waarin besluitvorming over infrastructuurprojecten moet plaatsvinden. Het gaat er daarom vanuit dat informatie zowel strategisch ingezet kan worden (ofwel opzettelijk gekleurd wordt) als dat er verschillende percepties op de beschikbare informatie kunnen bestaan. De strategieën van de procesbenadering richten zich vervolgens op het bereiken van intersubjectieve overeenstemming over informatie en intersubjectieve betekenisverlening. Aldus richt deze benadering zich op het reduceren van de ambiguïteit van informatie.

Elke bovenstaande benadering richt zich op één perspectief ter vergroting van het draagvlak voor informatie. Aldus komt geen enkele benadering tegemoet aan de eis dat beide perspectieven uit de theorie gekoppeld moeten worden. Om tot een integraal operationeel kader te komen dienen dus elementen uit alle drie benaderingen toegepast te worden. Daartoe zijn bij elke operationele benadering de drie belangrijkste adviezen geherformuleerd tot bouwstenen, dus onderdeel van één kader, waaraan uit de operationele benaderingen criteria worden ontleend die bijdragen aan het doel van elke bouwsteen. Deze doelen ontstaan deels door een reflectie op het theoretische kader. Reflectie op het theoretische kader zorgt ervoor dat er een evenwichtig kader wordt opgebouwd, zonder dat de bouwstenen en criteria onderling tegenstrijdig zijn. Dat kader bestaat uiteindelijk uit negen bouwstenen en in totaal 32 criteria.

Het operationele kader heeft twee doelen. Ten eerste dient het operationele kader als analysekader ter verklaring van het draagvlak voor informatie, ten tweede is het doel vergroting van het draagvlak voor informatie bij toekomstige projecten.

Ter toetsing op de haalbaarheid van vooral het eerste doel en dus op de bruikbaarheid van het operationele kader als analysekader is een case study uitgevoerd, gericht op het onderzoek rondom de cases A4 Delft-Schiedam en de Maasvlakte 2. De criteria uit het operationele kader worden daarin getoetst op de vraag of ze volledig, onvolledig of deels, of helemaal niet zijn toegepast. Deze toetsing wordt gekoppeld aan het draagvlak voor informatie gedurende de besluitvorming waardoor er aldus knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie kunnen worden geformuleerd. Knelpunten die mogelijk het draagvlak voor informatie kunnen verklaren. Bij de A4 Delft-Schiedam is er sprake van een laag draagvlak voor informatie, rondom de Maasvlakte 2 is er sprake van een toenemend draagvlak voor informatie gedurende drie fasen van besluitvorming. De informatie waarop de toetsing op de criteria wordt gebaseerd is tot stand gekomen door middel van dossieranalyse en interviews met betrokkenen bij het onderzoek naar beide projecten.

Tot slot is er gereflecteerd op de bruikbaarheid en praktische toepasbaarheid van het operationele kader en is er gereflecteerd op het voorliggende onderzoek. Daaruit volgt dat het kader ten eerste leidt tot concrete vragen en knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. In die zin is het bruikbaar, ook ter vergroting van het draagvlak voor informatie bij toekomstige projecten. De directe relatie met het draagvlak voor informatie ontbreekt echter in het voorliggende onderzoek, omdat er geen geschikte manier voor het meten van draagvlak is ontwikkeld en/of toegepast. Verder is de relatie met de doorlooptijd en de kwaliteit van besluitvorming verondersteld, of overgenomen uit de theorie en de operationele benaderingen en niet nader bewezen. Het operationele kader is verder in mindere mate praktisch toepasbaar. Dat heeft vooral te maken met de omvang van het kader (32 criteria) en de verschillen in interpretatie die bij sommige criteria (nog) mogelijk zijn, zo blijkt ook uit de interviews.

Betreffende de wetenschappelijke relevantie wordt er deels tegemoet gekomen aan de tekortkomingen die zijn geconstateerd binnen de huidige stand van de theorie. Er staat nu een concreter en genuanceerder kader dan voorheen. Echter, de beperkte omvang van het onderzoek (twee cases) en onder meer bovenstaande nuanceringen doen af aan de stelligheid waarmee het huidige kader als aanvulling op de theorie kan worden beschouwd. De casestudy heeft in dat kader vooral geleid tot meer vervolgvragen. De grootste waarde van dit onderzoek en het operationele kader is daarom het bieden van een goede kapstok of fundament voor vervolgonderzoek. Het operationele kader en de vervolgvragen bieden daarvoor goede uitgangspunten.

Voorwoord

Goed verhaal, lekker kort: de enige pagina waarin ik voorkom.

Na ruim 50 en bijna 20 jaar onderzoek, discussie en onderhandeling blijkt dat er geen andere, betere of effectievere oplossingen kunnen worden bedacht voor een bereikbaarheidsprobleem tussen Den Haag en Rotterdam respectievelijk een ruimtetekort in de Mainport Rotterdam dan meer asfalt en meer ruimte. En de op één na beste alternatieven zijn variaties op hetzelfde thema.

Zes jaar in een notendop: ik lijk het zoeken naar en het stellen van vragen onbewust bijna tot doel te hebben verheven. Daar wordt ik in ieder geval veelvuldig op attent gemaakt. Dat was lange tijd ook een manco: inkadering van elk onderzoek en elke vraag wordt namelijk een onmogelijke taak wanneer naarmate de tijd vordert, de lijst vragen langer wordt. Ik geloof dat ik in deze scriptie daar nu eindelijk wel eens een keer in geslaagd ben: er zit een rode draad in! Ongeacht de definitieve beoordeling kijk ik daarom tevreden terug. En laat ik een poging bovenstaande stelling te beantwoorden in deze scriptie daarom achterwege.

In ieder geval bedank ik alle mensen bij Royal Haskoning die het geduld hebben opgebracht om alvast veel van mijn vragen te beantwoorden. Ik weet zeker dat enige andere werkomgeving en samenwerking tot een slechtere scriptie had geleid. Ook de broodnodige afleiding en waardevolle ervaring die ik opdeed door mee te draaien in andere projecten hebben daartoe bijgedragen. Ik bedank vooral Thijs de Bruin, René Idema, Jeroen Kamer en Ruud Westerhof. En Karel Martens, omdat de eis van minimaal tachtig pagina's inderdaad geen zware opgave bleek en ik desondanks toch kon rekenen op waardevolle kritiek.

Gelukkig eindigt met deze scriptie mijn werk en samenwerking bij Haskoning niet. Mijn volgende doel is om te bewijzen dat ik ook na september 2009, maar zeker na september 2010, van waarde kan zijn.

Inhoud

1	Inleiding.....	4
1.1	De cruciale rol van informatie en afhankelijkheid van informatie	4
1.2	Informatie als een bron van onrust	5
1.3	Het draagvlak voor informatie en doel van het onderzoek	6
1.4	Aanpak en methoden	7
1.5	Leeswijzer: 3 analyses.....	8
2	Omstreden informatie	10
2.1	Complexiteit verklaart draagvlak	10
2.2	Besluitvorming vindt plaats in complexe netwerken	10
2.3	De technische complexiteit van infrastructuurprojecten	14
2.4	Twee dimensies van complexe problemen.....	16
2.5	Omstreden informatie	18
2.6	Conclusie en vooruitblik	20
3	Het draagvlak voor informatie.....	21
3.1	Sneller en beter door vergroting van het draagvlak voor informatie.....	21
3.2	De (on)mogelijkheden van rationele besluitvorming.....	21
3.3	Vier benaderingen op rationaliteit in besluitvorming	23
3.4	Twee perspectieven op het draagvlak voor informatie.....	28
3.5	Aanzet tot één perspectief op het draagvlak voor informatie.....	34
3.6	Wetenschappelijke relevantie en vooruitblik	35
4	Drie operationele benaderingen	37
4.1	Inleiding en leeswijzer	37
4.2	Commissie Duivesteijn (2004): informatie is onbetrouwbaar	37
4.3	Commissie Elverding (2008): informatie is onzeker	42
4.4	Procesbenadering: informatie is ambigu.....	48
4.5	Van drie eenzijdige benaderingen naar één integrale benadering	53
5	Ontwikkeling van een operationeel kader	55
5.1	Inleiding: doelen van het operationele kader.....	55
5.2	Uitgangspunten voor het operationele kader.....	55
5.3	Operationeel kader.....	56
5.4	Vooruitblik: verantwoording en leeswijzer casestudy.....	62
6	A4 Delft – Schiedam.....	66
6.1	Inleiding: bereikbaarheid en ronden van besluitvorming.....	66

6.2	TN/MER en IODS	68
6.3	Omstreden informatie rondom de A4 DS	72
6.4	Analyse A4 Delft – Schiedam op de criteria	72
6.5	Conclusies: het draagvlak voor informatie rondom de A4 DS	86
7	Project Mainport Rotterdam/Maasvlakte 2	91
7.1	Inleiding: dubbeldoelstelling voor de Mainport	91
7.2	Besluitvorming over de MV2 in drie fasen	92
7.3	Omstreden informatie rondom de MV2	97
7.4	Analyse Maasvlakte 2 op de criteria	98
7.5	Conclusies: het draagvlak voor informatie rondom de MV2	119
8	Conclusies en aanbevelingen	125
8.1	Inleiding	125
8.2	Belangrijkste knelpunten uit de cases	125
8.3	Reflectie op de bruikbaarheid van het operationele kader	127
8.4	Reflectie op het onderzoek	128
8.5	Aanbevelingen	130
	Afkortingen	132
	Bronvermelding	133
	Lijst van bijlagen	143

1 Inleiding

1.1 De cruciale rol van informatie en afhankelijkheid van informatie

Een goed besluit is een rationeel besluit. Of: een goed besluit wordt verondersteld rationeel te zijn. Dat is het uitgangspunt van dit onderzoek. Maar deze stelling is echter niet voor één uitleg vatbaar. Een rationeel besluit, zo zal blijken, kan ook ruimte laten voor creativiteit, visie en het strategische gedrag van actoren. Het is dus allesbehalve een 'enge' afweging van negatieve en positieve kenmerken en effecten van besluitalternatieven. Deze stelling en het belang van gedragen informatie in de besluitvorming worden in deze scriptie verder onderbouwd.

Voor een beter begrip wordt een besluit in brede zin gedefinieerd als een *"commitment to action"* (Howlett & Ramesh, 2003), zijnde het resultaat van *"the search for the right course of action"* (Martens, 2000). Een oordeel over de *"right course of action"* van de vorming van een besluit, houdt in dat een besluit getoetst moet kunnen worden. Dat geldt zeker voor besluiten over de realisatie van infrastructuur, omdat deze besluiten in de huidige marktordening door de overheid genomen (moeten) worden. Aan besluiten van de overheid worden namelijk verschillende eisen gesteld vanwege de - nog altijd - uitzonderlijke machtspositie van de overheid (*"because of the unique resources that are its disposal"*, van de Riet, 2003). Eisen die gesteld worden aan overheidsbesluiten zijn onder meer:

- Effectiviteit, of doelbereiking en probleemoplossing en de realisatie van beleid;
- Efficiëntie, het besluit moet o.a. voldoen aan het vastgestelde tijd- en financiële budget;
- Rechtmatigheid, in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vindt men onder meer: *"De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."* Verder moet de inhoud van besluiten voldoen aan verschillende normen en bepalingen uit andere wetten.

Ofwel, als men spreekt over de toetsing van besluiten, is dit vooral van toepassing op besluiten van de overheid. Om te beoordelen of besluiten aan bijvoorbeeld bovenstaande eisen voldoen, dienen deze aldus gemotiveerd, beargumenteerd en/of verdedigd te worden. Ook dit volgt direct uit de Awb: *"Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering."* Dat verplicht het betrokken bestuursorgaan van de overheid vervolgens tot het vergaren van *"de nodige kennis betreffende de relevante feiten en de af te wegen belangen."* Volgens de onderstaande definitie is informatie daarom cruciaal om overheidsbesluiten inzichtelijk en toetsbaar te maken:

Informatie is kennis over de kenmerken en effecten van (alternatieven van) besluiten, tot stand gekomen door (wetenschappelijk) onderzoek en vastgelegd in (openbare) documenten of verslagen.

Daarnaast heeft informatie ook een intrinsieke betekenis voor de kwaliteit van besluitvorming:

"Information is crucial to good decision-making in large infrastructure projects. No matter whether such decision-making concerns the technical aspects of implementation, the economic

and ecological impacts, or the risks of a project, it is highly information-sensitive. It seems reasonable to assume that no proper decision making can take place without the right information.” (de Bruijn & Leijten, 2007: 49/50)

Relevante voorbeelden van informatie betreffende infrastructuurprojecten zijn de resultaten van verkeersmodellen en verkeersprognoses, kosten-batenanalyses en milieueffectrapportages.

Aldus kan de *“right course of action”* idealiter getoetst worden door de beschikbare informatie over de kenmerken en effecten van alternatieven te vergelijken met de eisen die aan besluiten worden gesteld. Men kan ook stellen dat de overheid van (zeer) veel informatie afhankelijk is om besluiten te vormen, dit staat ook wel bekend als het ‘informatieprobleem’ van de overheid (zie onder meer Dubbink, 2003). Pas bij een gewijzigde marktordening betreffende de voorziening van infrastructuur of bij gewijzigde rechtsbescherming van de burger tegen overheidsbesluiten kan deze rol en het belang van informatie gewijzigd worden. Dat valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

1.2 Informatie als een bron van onrust

Volgens het bovenstaande kan een advies voor goede besluitvorming zijn om juiste en volledige informatie te verzamelen, te verwerken en te gebruiken als onderbouwing voor overheidsbesluiten. Zo eenduidig en gestructureerd als de besluitvorming in dit kort-door-de-bocht advies wordt voorgesteld, is besluitvorming door de overheid over infrastructuurprojecten in de praktijk echter niet. De werkelijkheid van besluitvorming blijkt weerbarstiger: er bestaat juist een grote politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontevredenheid over de kwaliteit en doorlooptijd van de besluitvorming over infrastructurele projecten. Dat vormt tevens de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Exponenten van deze ontevredenheid zijn de onderzoeken naar de duur en kwaliteit van besluitvorming van de commissies Duivesteijn (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004, ingesteld naar aanleiding van forse budgetoverschrijdingen bij de Betuweroute en HSL) en Elverding (Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten 2008, naar aanleiding van de lange duur van besluitvorming). Beide commissies richten zich nadrukkelijk op de totstandkoming en motivatie van besluiten. In beide adviezen bestaat daarin ook expliciet aandacht voor de rol en kwaliteit van informatie in de besluitvorming. Beide commissies concluderen dat in de huidige besluitvorming de beschikbare informatie niet concreet bijdraagt aan de motivatie van besluiten, maar juist de kwaliteit van besluiten verlaagt of de doorlooptijd van besluitvorming (onnodig) verlengt. In plaats van een hulpmiddel in de besluitvorming, is informatie daarom een bron van onrust en twistpunt geworden. Deze stelling wordt ook door andere auteurs gedeeld:

“Effectrapportages blijken een bron te zijn geworden van forse maatschappelijke risico’s. Wanneer onvolkomenheden tijdens het besluitvormingstraject naar voren komen, geeft dit tegenstanders extra munitie om hun hindermacht uit te oefenen.” (Arts en Niekerk, 2008: 12)

Onder meer de (veronderstelde) lage kwaliteit van informatie en de geconstateerde tekortkomingen leiden ertoe dat er veel onrust bestaat rondom de beschikbare informatie in de besluitvorming over infrastructuurprojecten. Dat leidt er tevens toe dat de informatie en de daarop gebaseerde argumenten van de overheid niet geaccepteerd worden door (andere) deelnemers aan de besluitvorming. De geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden of wantrouwen bieden hen dan juist prikkels om

enerzijds informatie van anderen proberen te devalueren en anderzijds zelf onderzoek uit te voeren in een poging de standpunten van andere actoren te weerleggen.

1.3 Het draagvlak voor informatie en doel van het onderzoek

Bovenstaand inzicht leidt tot de stelling dat verslechtering en vertraging van de besluitvorming deels komt door het feit dat informatie niet door (alle) actoren geaccepteerd wordt. In netwerken van wederzijds afhankelijke actoren, waar samenwerking noodzakelijk is om ruimtelijke investeringen te realiseren (zie daarvoor hoofdstuk 2), leidt dit tot vertraging en verslechtering van de besluitvorming. Om informatie te kunnen gebruiken als motivatie voor een besluit, dient het draagvlak voor informatie dus vergroot te worden. Wanneer het draagvlak voor informatie verhoogd kan worden, zal dit de kwaliteit en snelheid van besluitvorming vervolgens positief beïnvloeden. Dit leidt tot de volgende **vraagstelling**:

Hoe kan het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten worden verklaard en vergroot zodat de besluitvorming sneller en beter kan verlopen?

Het doel is vervolgens om een praktisch toepasbaar operationeel kader te ontwikkelen, waarin handvatten worden geboden om het draagvlak voor informatie in toekomstige projecten te verklaren en vervolgens te vergroten waardoor de besluitvorming uiteindelijk sneller en beter kan verlopen. Er moet echter erkend worden dat 'draagvlak' een ambigu begrip is en op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Vergroting van het draagvlak voor informatie kan aldus ook op verschillende manieren worden benaderd. De verschillende benaderingen vormen daarom deels het uitgangspunt voor de **doelstelling** van het onderzoek:

Het ontwikkelen van een praktisch toepasbaar operationeel kader ter verklaring en vergroting van het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten, door verschillende benaderingen daarop met elkaar te vergelijken, met als doel de besluitvorming over infrastructuurprojecten te versnellen en te verbeteren.

Door middel van onderstaande deelvragen kan bovenstaande centrale vraag worden beantwoord en aan de doelstelling worden voldaan:

- A. *Hoe kan het gebrek aan het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming betreffende infrastructuurprojecten volgens huidige wetenschappelijke inzichten worden verklaard en vergroot?*
- B. *Welke operationele benaderingen op het draagvlak voor informatie kunnen worden onderscheiden, hoe benaderen zij het draagvlak voor informatie in de complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten en welke strategieën formuleren zij ter verklaring en vergroting van het draagvlak voor informatie?*
- C. *Welk praktisch toepasbaar kader ter verklaring en vergroting van het draagvlak voor informatie bij infrastructuurprojecten kan worden afgeleid uit het theoretische kader en een vergelijking van de operationele benaderingen?*
- D. *Kan op basis van het ontwikkelde operationele kader het draagvlak voor informatie in concrete cases worden verklaard?*
- E. *Biedt het kader voldoende perspectief voor het verklaren en het vergroten van het draagvlak voor informatie bij toekomstige infrastructuurprojecten?*

- F. Welke knelpunten in, of leerpunten uit, enkele concrete cases kunnen het operationele kader aanvullen, aanscherpen of verbeteren?*

1.4 Aanpak en methoden

De onderzoeksaanpak splitst zich globaal uit in drie verschillende delen:

1. Ontwikkeling van een theoretisch kader betreffende de complexiteit van besluitvorming en het draagvlak voor informatie (deelvraag A);
2. Ontwikkeling van een praktisch toepasbaar operationeel kader, op basis van het theoretische kader en enkele operationele benaderingen op het draagvlak voor informatie (B en C);
3. Toetsing van het operationele kader op verschillende cases, mogelijk aanscherping, verbetering en aanvulling van het ontwikkelde kader (D, E en F).

Ter verduidelijking van de onderzoeksaanpak, worden per deelvraag de gebruikte methode(n) uiteengezet.

- A. Een laag draagvlak voor informatie, zo wordt gesteld, ontstaat vooral in complexe besluitvormingssituaties. Zo ontstaat er een verband tussen de complexiteit van besluitvorming en het draagvlak voor informatie en kan het lage draagvlak voor informatie op basis van dit verband worden verklaard. De begrippen 'draagvlak voor informatie' en 'complexiteit van besluitvorming' worden operationeel gemaakt door middel van een studie op de literatuur rondom (1) de netwerktheorie, (2) de complexiteit van 'grote projecten' en (3) besluitvormingsmodellen. De theorie rondom besluitvorming(modellen) kan verder een theoretisch perspectief openen op vergroting van het draagvlak voor informatie. Een normatief standpunt daarover wordt ontleend aan de literatuur rondom het rationele besluitvormingsmodel (en de beperkingen van dat model) en de netwerktheorie. Het daaruit volgende theoretische kader voor het onderzoek vormt het antwoord op deelvraag (A).
- B. Nadat deelvraag (A) een theoretisch perspectief heeft geopend op het draagvlak voor informatie worden bij deelvraag (B) verschillende operationele benaderingen ter verklaring en vergroting van het draagvlak voor informatie uiteengezet, te weten: het advies van de commissie Elverding (2008), het advies van de commissie Duivesteijn (2004) en de procesbenadering. De laatste benadering is gekozen omdat (ook) deze expliciet is ontwikkeld op basis van de ontwikkelde inzichten rondom de complexiteit van besluitvorming, de netwerktheorie en omstreden informatie. De benaderingen worden uiteengezet op basis van een literatuurstudie en documentanalyse op de adviesrapporten.
- C. Een analyse en vergelijking van de drie benaderingen, op basis van het bij vraag (A) ontwikkelde theoretische kader, moet leiden tot de aanzet van één integraal en praktisch toepasbaar operationeel kader waarin handvatten worden geboden om het draagvlak voor informatie in toekomstige projecten te verklaren en te verhogen. Het operationele kader wordt dus ontwikkeld op basis van een vergelijking tussen de literatuurstudie en documentanalyse bij deelvragen (A) en (B).
- D. De bruikbaarheid of effectiviteit van het operationele kader wordt getoetst door middel van een meervoudige casestudy. Getoetst wordt of het kader de problemen betreffende het draagvlak voor informatie in concrete cases kan verklaren. Dit wordt ten eerste gedaan door middel van het houden van interviews met personen die betrokken zijn of waren bij bepaalde cases.

Daarnaast wordt een dossieranalyse uitgevoerd op bijvoorbeeld effectevaluaties, afsprakenkaders tussen deelnemende actoren, inspraakreacties en vergaderstukken.

- E. Door middel van een reflectie op het onderzoek wordt getoetst of het operationele kader voldoende perspectief biedt voor het verklaren en het vergroten van het draagvlak voor informatie bij toekomstige infrastructuurprojecten. Hier wordt vooral de vraag beantwoord of het operationele kader, naast bruikbaar/effectief, praktisch toepasbaar is.
- F. Op basis van de knelpunten en leerpunten die uit de casestudy worden afgeleid kunnen aanbevelingen voor toekomstige infrastructuurprojecten worden gedaan en/of worden nog openstaande vragen geformuleerd die aanleiding kunnen vormen voor vervolgonderzoek en verbetering van het operationele kader.

Verdere methodische verantwoording betreffende de analyse op de operationele benaderingen en de case study vindt plaats in paragraaf 3.6/4.1 respectievelijk paragraaf 5.4.

In figuur 1.1 is bovenstaande onderzoeksaanpak (A t/m F met verwijzing naar hoofdstuknummers) in een model weergegeven. Dat model verduidelijkt verder de structuur van dit rapport en het dient dus ook als beknopte leeswijzer.

1.5 Leeswijzer: 3 analyses

Er worden in het rapport verschillende theoretische perspectieven en operationele adviezen beschreven die zich richten op het verhogen van het draagvlak voor informatie. Er vinden daarom verschillende analyses (trechteringen) plaats om te komen tot (een aanzet tot) één theoretisch perspectief en één integraal operationeel (en praktisch toetsbaar) kader.

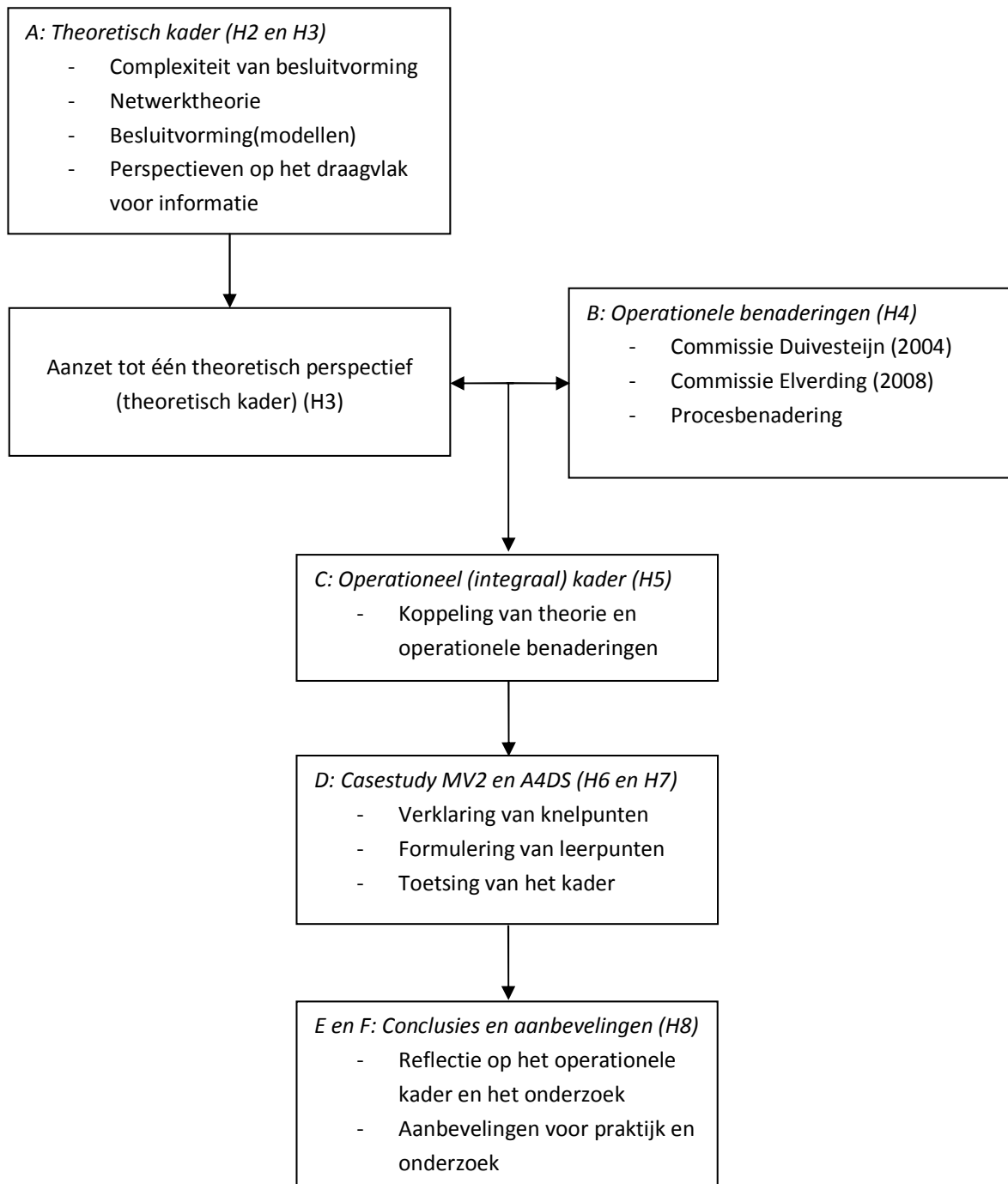
Ten eerste vindt in hoofdstukken twee en drie een beschrijving van het theoretische kader plaats. De verklaring voor omstreden informatie wordt gezocht in hoofdstuk twee. Hoofdstuk drie richt zich vervolgens op verschillende theoretische perspectieven op (vergroting van) het draagvlak voor informatie, die volgens recente wetenschappelijke inzichten onderdeel vormen van één theoretisch perspectief op het draagvlak voor informatie. Een aanzet daartoe wordt beschreven in hoofdstuk drie.

Ten tweede komen in hoofdstuk vier vervolgens drie operationele benaderingen aan bod die zich richten op het draagvlak voor informatie, te weten de adviezen van de commissie Duivesteijn (2004), de commissie Elverding (2008) en de procesbenadering. Deze benaderingen bieden adviezen en handvatten voor toepassing in de praktijk. Deze drie benaderingen worden geanalyseerd op basis van de theoretische uitgangspunten die zijn beschreven in hoofdstuk drie. Deze analyse leidt vervolgens tot één integraal operationeel kader in hoofdstuk vijf.

Ten derde wordt het operationele kader gebruikt om twee cases te analyseren. Dat gebeurt in hoofdstukken zes en zeven. Deze analyse biedt ten eerste inzicht in hoeverre het ontwikkelde kader een bruikbaar en praktisch toepasbaar kader vormt. Ten tweede kunnen leer- en knelpunten worden geformuleerd die de aanleiding vormen voor aanbevelingen voor toekomstige projecten en/of vervolgonderzoek. Dat gebeurt ook door nadere reflectie op het onderzoek. Deze conclusies worden beschreven in hoofdstuk acht.

Onderstaande figuur biedt een overzicht van de structuur van het onderzoek en het rapport.

Figuur 1.1 Onderzoeksmodel & Leeswijzer (verwijzingen naar deelvragen A-F en hoofdstuknummers 2-8)
(MV2 = Maasvlakte 2, A4 DS = A4 Delft – Schiedam)



2 Omstreden informatie

2.1 Complexiteit verklaart draagvlak

Informatie met (te) laag draagvlak is omstreden. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet dat informatie vooral of alleen in complexe besluitvormingsituaties omstreden is. Dat houdt in dat de kenmerken van complexe besluitvormingsituaties bijdragen aan de omstredenheid van informatie. Een verband tussen de complexiteit van besluitvorming en het draagvlak voor informatie kan daarom het lage draagvlak voor informatie verklaren, daartoe dient wel het begrip ‘complexiteit van besluitvorming’ te worden geoperationaliseerd. Wanneer men spreekt over complexe besluitvorming, wordt uiteengezet dat de complexiteit van het maatschappelijke en/of organisatorische netwerk daarin een belangrijke rol speelt, naast de technische of inhoudelijke complexiteit van het probleem of de probleemsituatie. Met behulp van onder meer de netwerktheorie wordt dat hieronder uiteengezet.

2.2 Besluitvorming vindt plaats in complexe netwerken

2.2.1 Netwerktheorie: normatief en beschrijvend

In de jaren '90 heeft de netwerktheorie, ondanks kritiek, zijn plaats verworven als perspectief voor de analyse en verbetering van beleidsprocessen. Veel auteurs hebben voortgebouwd op een invloedrijk proefschrift van Teisman (1992, tweede herziene druk 1995). Erkend wordt dat de hantering van alle uitgangspunten uit alleen deze theorie ‘automatisch’ leidt tot een zekere benadering ter beheersing of ontwerp van het besluitvormingsproces (zijnde de benadering gericht op consensus door procesmanagement). In die zin is de theorie normatief. Daarom beperkt onderstaande beschrijving zich tot de beschrijving van de maatschappelijke en organisatorische context waarin besluitvorming volgens de netwerktheorie plaatsvindt. Deze beschrijving sluit sterk aan op de beschrijving van “*Multi-Actor Policy Settings*” door onder meer van de Riet (2003). Aldus wordt er niet direct een normatief standpunt uit ontleend, maar kan er wel inzicht geboden worden in de complexiteit van besluitvorming. In het onderstaande worden de in dat opzicht belangrijkste kenmerken van de netwerktheorie uiteengezet.

2.2.2 Wederzijdse afhankelijkheden en samenwerking als uitgangspunt

Investerings in infrastructuur kunnen begrepen worden als een onderdeel van ‘ruimtelijke investeringen’ volgens Teisman (1995: 12), welke zich richten op:

“de configuratie van (...) het verbindings- en communicatienetwerk (...) dat burgers, overheid en bedrijven in staat stelt hun afzonderlijke economische, bestuurlijke en recreatieve activiteiten als een samenhangend en geordend geheel te laten verlopen.”

Onder meer bovenstaande karakteristieken van investeringen in infrastructuur leiden ertoe dat de overheid een centrale rol speelt in het aanbieden van infrastructuur. Private partijen willen infrastructuur namelijk niet (volledig) financieren omdat “*ruimtelijke investeringsprojecten tenminste gedeeltelijk ondeelbaar en niet uitsluitbaar zijn*” (Teisman, 1995: 13). Meer redenen voor de huidige marktordening, met een centrale rol voor de overheid, kan men ook afleiden uit de bovenstaande definitie van ruimtelijke investeringen: de overheid kan het aanbod van (adequate) infrastructuur opvatten als onderdeel van haar

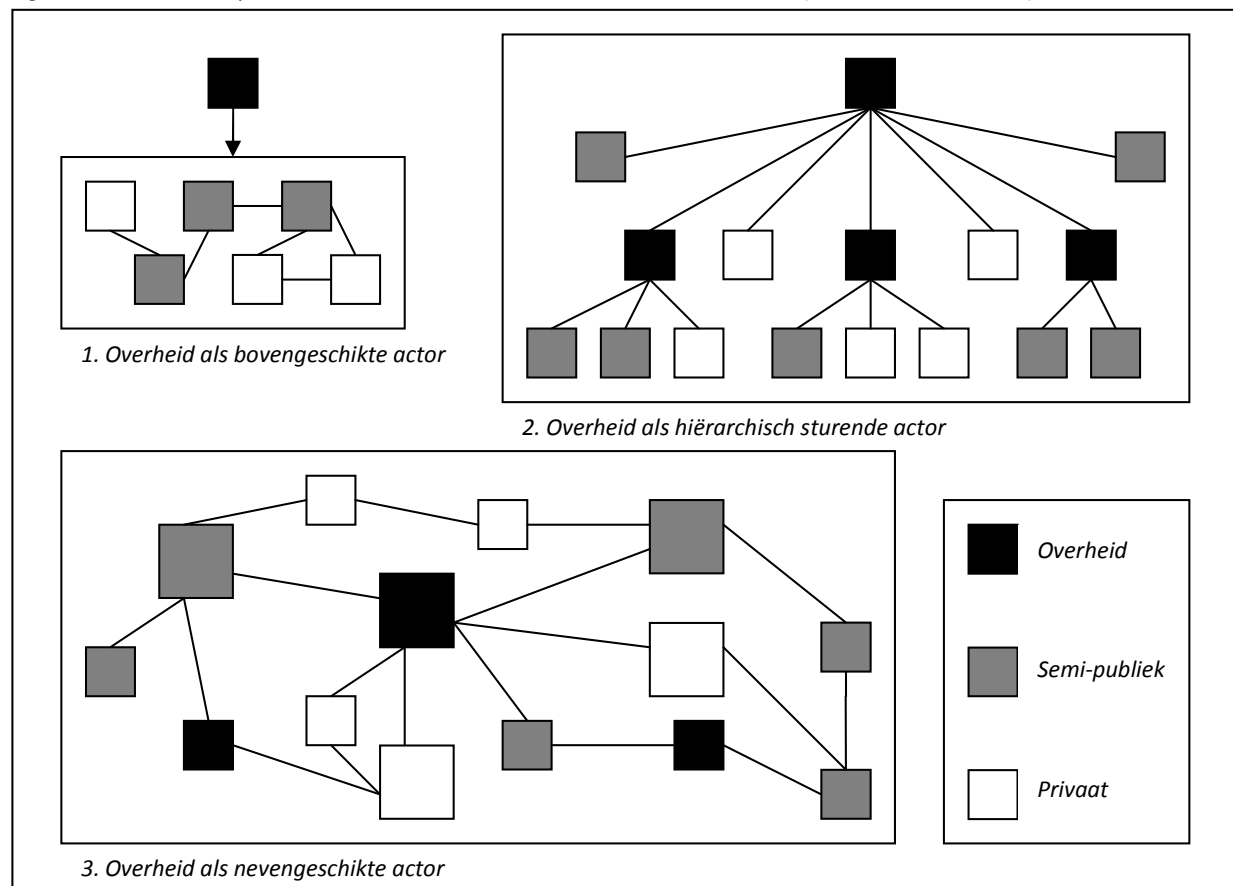
publieke taak in o.a. de ontwikkeling van de economie. Het gevolg van de huidige ordening is dat (private) exploitatie niet mogelijk of moeilijk te realiseren is. Wijzigingen in de huidige marktordening kunnen dit mogelijk maken, bijvoorbeeld door beprijzing, maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

Volgens Teisman is er in de huidige marktordening aldus sprake van infrastructuur als een quasi-collectief goed. Men zou zelfs kunnen stellen dat, zolang er geen congestie optreedt, infrastructuur in de huidige marktordening een (volledig) publiek goed is: wanneer men beschikt over een vervoermiddel kan men namelijk in principe niet van gebruik worden uitgesloten en het gebruik van infrastructuur door één 'consument' schaadt de mogelijkheden voor gebruik door een ander niet.

De ondeelbaarheid en niet-uitsluitbaarheid van infrastructuur, de beperkingen voor exploitatie en daaruit voortvloeiende onwilligheid van private actoren om infrastructuur (volledig) te financieren, betekent dat de overheid als investeerder en producent van infrastructuur (traditioneel) een centrale rol speelt. Binnen de netwerktheorie is echter het inzicht ontstaan dat ruimtelijke investeringen niet kunnen worden begrepen als het gevolg van besluiten die geheel en alleen zijn genomen door één centrale overheid (zie figuur 2.1) (Teisman, 1995: 13):

“Ruimtelijke investeringen moeten niet worden gezien als uitvloeisel van een plan dat door een overheidsorganisatie is opgesteld, maar als het resultaat van complexe besluitvorming, waarbij verschillende partijen met eigen plannen en eigen middelen proberen hun belangen te behartigen.”

Figuur 2.1 De positie van de overheid in verschillende netwerksituaties (uit: de Roo, 2007: 143)



Ruimtelijke investeringen kunnen daarom worden begrepen als (een resultaat van) coproductie. Coproductie tussen overheidslagen, departementen en bestuursorganen en coproductie tussen de overheid, burgers en bedrijven. Coproductie in deze zin betekent niet noodzakelijk dat alle actoren in financiële of productieve zin bijdragen aan de realisering van infrastructuur, maar vooral dat zij gezamenlijk een rol spelen in de besluitvorming die eraan vooraf gaat. Het feit dat de (centrale) overheid echter wel in (steeds) mindere mate beschikt over voldoende middelen om bij de realisering van infrastructuur aan alle eisen en aan zoveel mogelijk wensen te voldoen en om deze in de eerste plaats al in kaart te brengen (het bekende informatieprobleem van de overheid, zie Dubbink, 2003), maakt haar in toenemende mate afhankelijk van andere partijen. Het feit dat burgers en bedrijven wensen kennen die door publieke investeringen in infrastructuur kunnen worden gerealiseerd, maken hen op hun beurt afhankelijk van de overheid. Wederzijdse afhankelijkheid is aldus één van de kernpunten van de netwerktheorie:

“actoren kunnen hun doelen niet bereiken zonder middelen die in bezit zijn van andere actoren” (Klijn en Koppenjan, 1997: 148) en “(actoren) zijn tot elkaar veroordeeld wanneer de één beschikt over middelen die een ander nodig heeft (...) en waarvoor geen substituuat aanwezig is” (Teisman, 1995: 45).

Om tot bevredigende resultaten te komen, dienen actoren in dit netwerk of ‘Multi-Actor’ perspectief (van de Riet, 2003: 22) dus samen te werken:

“If government neglects the other actors in policymaking, it risks a lack of support or even opposition, so that the resources needed become unavailable”.

2.2.3 Belangen, percepties en strategisch gedrag

In het bovenstaande is de noodzaak voor samenwerking in netwerken beschreven. Deze samenwerking komt tot stand door (of: na) interacties tussen actoren. Daar ligt direct een belangrijk deel van de problematiek in complexe besluitvorming: er kunnen zich namelijk scherpe conflicten voordoen tussen actoren omdat *“doelen en belangen in het netwerk vaak zullen divergeren”* (Klijn en Teisman, 1992: 35). Dit heeft onder andere te maken met de percepties die de verschillende actoren hebben op de situatie, ofwel op het probleem en de mogelijke oplossingen. Actoren zullen niet bij aanvang van de samenwerking of gedurende de eerste interacties gelijk overtuigd zijn van de doelen en belangen van andere partijen, maar zullen proberen hun eigen doelen (zoveel mogelijk) te realiseren en hun belangen in stand te houden. Omdat zij daarbij gebruik willen of moeten maken van de middelen van een andere partij, vertonen zij strategisch gedrag (Klijn en Teisman, 1992: 38):

“Bij strategisch handelen, oriënteren actoren hun eigen handelen, en de doel-middel combinaties die ze via dat handelen nastreven, aan het handelen en de daarbij horende doel-middel combinaties van andere actoren.”

De samenwerking die vervolgens tot stand komt is daarom het resultaat van interacties tussen actoren die strategisch handelen. Strategisch gedrag is daarbij het begrip dat in de netwerktheorie gehanteerd wordt om te analyseren hoe actoren zich gedragen in een (beleids)netwerk: *“actoren maken een inschatting van het handelen van andere actoren en proberen op basis van de informatie die ze al spelend*

opdoen hun eigen strategisch handelen bij te stellen” (Klijn en Teisman, 1992: 38). Waar het begrip strategisch gedrag verklaart hoe actoren zich gedragen in een netwerk, is het begrip perceptie (op de situatie of op de werkelijkheid) *“een geschikt concept wanneer wordt onderzocht waarom actoren zich zo gedragen”* (Klijn en Teisman, 1992: 46). Het bezit en de inzet van middelen (o.a. informatie) gedurende de besluitvorming speelt een belangrijke rol in het strategisch handelen van actoren.

Strategisch gedrag wordt wel recht tegenover integer of inhoudelijk gedrag gezet (de Bruijn et al. 2002: 178/179). Maar dit onderscheid is problematisch omdat in het geval van ongestructureerde problemen¹ verschillende partijen *“verschillende legitieme perspectieven hebben op problemen en oplossingen”*. Daaruit volgend strategisch gedrag *“is er niet op gericht om inhoud te corrumperen, maar om een legitiem perspectief in de besluitvorming een rol te laten spelen.”*

2.2.4 Verrijking van de besluitvorming

In het bovenstaande wordt de complexiteit van het netwerk vooral als een probleem gezien: uiteenlopende percepties en belangen leiden tot strategisch gedrag en dat maakt besluitvorming complex. Echter, de betrokkenheid van veel actoren kan ook tot verrijking van de besluitvorming leiden. In een goed besluitvormingsproces komen de namelijk de voordelen van een complexe netwerksituatie naar boven, zoals de generatie van voldoende draagvlak voor een besluit, reductie van inhoudelijke onzekerheid, verrijking van probleemdefinities en oplossingen, de incorporatie van dynamiek en depolitisering van de besluitvorming (de Bruijn et al, 2002: 38-42). Creativiteit en visie(s) en de inbreng van lokale of specifieke kennis van de probleemsituatie van actoren zijn elementen die kunnen worden verstaan onder verrijking. Samenwerking is dus niet alleen noodzakelijk - de overheid is afhankelijk van andere actoren en deze actoren zijn afhankelijk van de overheid - maar leidt in veel gevallen ook tot verbetering van de besluitvorming én verbetering van het ontwerp van het infrastructuurproject. Een voorwaarde voor een geslaagde samenwerking, volgend uit het voorgaande, is dat actoren ruimte wordt geboden om zich strategisch te gedragen en hun belangen te behartigen. Wanneer zij deze ruimte niet krijgen of niet zien, zullen zij geen prikkel kennen om constructief deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Samenwerking blijft dan uit en dit leidt in het perspectief van de netwerktheorie tot frustratie van de besluitvorming.

2.2.5 Conclusie: de complexiteit van het netwerk

De kern van de netwerk- of multi-actor theorie is dat ruimtelijke investeringen tot stand komen op basis van samenwerking en interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren. Het strategisch handelen van actoren, de divergerende percepties en de uiteenlopende belangen maken de besluitvorming complex. Hoe meer actoren deelnemen aan de besluitvorming, hoe grilliger en complexer de besluitvorming doorgaans zal verlopen. Van een gestructureerde en hiërarchische besluitvorming kan volgens de netwerktheorie dan ook geen sprake zijn – deze zal hoogstwaarschijnlijk alleen maar weerstand oproepen omdat actoren niet of slechts beperkt de mogelijkheid krijgen in de besluitvorming te participeren (de Bruijn et al. 2002).

De complexiteit van het netwerk, onderscheiden als één dimensie van de complexiteit van besluitvorming, manifesteert zich op verschillende niveaus. Zo kan onderscheiden worden de

¹ Infrastructuurprojecten zijn ongestructureerde problemen of problemen *“waarvoor geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden is”* (de Bruijn et al. 2002: 22).

maatschappelijke en organisatorische complexiteit (de Bruijn et al. 1996). Dit houdt in dat grote infrastructuurprojecten vaak (of: vooral) handelen over een maatschappelijk vraagstuk, zoals bereikbaarheid en economische groei. Daarnaast kennen grote infrastructuurprojecten altijd bepaalde maatschappelijk gebonden (negatieve) effecten, zoals effecten op de leefbaarheid, op de natuur en het milieu etc. Deze maatschappelijke belangen zorgen ervoor dat een dergelijk project vaak controversieel is: de controverse rondom een project heeft vervolgens een negatief effect op het verkrijgen van het noodzakelijke draagvlak voor het besluit.

Daarnaast kan worden onderscheiden de organisatorische complexiteit: *“een sociaal aanvaard project kan toch ten onder gaan als het in organisatorisch opzicht niet beheersbaar wordt gemaakt of beheersbaar blijft.”* (de Bruijn et al. 1996: 37). De organisatie van besluitvorming wordt, volgend uit het voorgaande, begrepen als de organisatie van interacties en samenwerking tussen de betrokken actoren. Gesteld wordt daarom dat een goede organisatie een voorwaarde is voor het bereiken van sociale of maatschappelijke acceptatie.

Eén dimensie van de complexiteit van besluitvorming is aldus de complexiteit van het netwerk. Indicatoren voor de complexiteit van het netwerk zijn het aantal betrokken actoren bij de besluitvorming, maar vooral het aantal verschillende belangen dat zij behartigen en de percepties die zij hebben op de probleemsituatie en de daaraan verwante doelstelling. Na paragraaf 2.3 wordt toegelicht dat veel divergerende belangen en percepties direct verband houden met het draagvlak voor informatie.

2.3 De technische complexiteit van infrastructuurprojecten

2.3.1 Kenmerken van ‘grote’ projecten

De andere dimensie van de complexiteit van besluitvorming over infrastructuurprojecten houdt direct verband met het “materiële object van planning” (de Roo, 2007) en kan omschreven worden als de inhoudelijke of technische complexiteit van infrastructuurprojecten. Binnen deze dimensie van complexiteit worden o.a. fysiekruimtelijke kenmerken en effecten van dergelijke projecten begrepen.

Het onderscheid met de vorige dimensie van complexiteit is echter niet scherp, de kenmerken (of: indicatoren) van deze dimensie van complexiteit kunnen invloed hebben op de complexiteit van het netwerk en andersom. Onderstaande opsomming van kenmerken van grote (infrastructuur)projecten wordt daarom niet verondersteld volledig te zijn, maar deze verduidelijken wel de technische of inhoudelijke complexiteit van dergelijke projecten (naar: de Bruijn et al 1996: 29-47):

- **Omvang:** de grote schaal van complexe projecten betekent dat er grote financiële, organisatorische en technologische inspanningen worden verwacht;
- **Lange doorlooptijd:** complexe projecten vereisen veel tijd om te ontwerpen en te realiseren, *“vaak meer dan tien jaar”*. Dit heeft effect op de onderstaande onzekerheden in de technische kenmerken van dergelijke projecten;
- **Uniciteit:** het feit dat een groot project eigenlijk altijd uniek is (deze worden niet in serie geproduceerd) houdt in dat er veel unieke en projectspecifieke werkzaamheden verricht moeten worden (ontwerp, berekeningen etc.) en er aldus weinig leereffecten uit andere projecten beschikbaar zijn en dat er geen eenduidige vergelijkingsmaatstaf is voor prestatiemeting;
- **Ondeelbaarheid:** een complex en groot project kan niet halverwege het proces van realisatie worden afgebroken. Dit sluit echter niet uit dat een groot project opdeelbaar is in verschillende deelprojecten;

- Interdependentie van ontwerpen: dit hangt samen met de (on)deelbaarheid van grote projecten in deelprojecten. Grote projecten zijn bijvoorbeeld deelbaar in kleinere projecten betreffende de uitvoering of realisatie, maar betreffende het ontwerp moeten deskundigen samenwerken. Afstemming is noodzakelijk;
- Interferentiekenmerken: kenmerken van complexe projecten kunnen interfereren met andere kenmerken van complexe projecten. Dit hangt sterk samen met de (on)deelbaarheid van dergelijke projecten en de noodzaak tot afstemming tussen deskundigen en deelontwerpen;
- Faaltolerantie: hoge risico's met grote gevolgen leiden tot een (zeer) kleine faaltolerantie. Een lage faaltolerantie verlangt veel technische professionaliteit en creativiteit;
- Technische onzekerheid: inhoudende het feit dat er meerdere mogelijkheden zijn om een doelstelling te realiseren en de afhankelijkheid van innovaties of nieuwe toepassingen van bestaande technieken om het project te realiseren;
- Technische dynamiek: er kunnen zich tijdens het project nieuwe mogelijkheden voordoen die van grote betekenis kunnen zijn voor het project als geheel;
- Risicoproblematiek: dit hangt sterk samen met de kleine faaltolerantie van grote projecten. Risico's kunnen sterk technisch of 'objectief' benaderd worden, bijvoorbeeld "kans x gevolg", maar de verschillende percepties op risico's en aanvaardbaarheid, evenals de verschillende belangen maken duidelijk dat risico's *"niet louter, zelfs niet primair, technisch moeten worden opgevat"* (de Bruijn et al. 1996: 37). Hier openbaart zich dus de relatie met de complexiteit van het netwerk. Faaltolerantie en risicobeheersing houden ook direct verband met de eisen die worden gesteld aan de efficiency van grote infrastructuurprojecten, in termen van financiële budget- en tijdsbeperkingen;
- Maatschappelijke effecten: technisch complexe projecten werken sterk in op de samenleving. Effecten zijn waarneembaar op de aspecten economie (werkgelegenheid), leefbaarheid (externe effecten), natuur en milieu etc. Dit maakt dat dergelijke projecten veel raakvlakken kennen met andere belangen en dat deze effecten in kaart moeten worden gebracht. Hier openbaart zich opnieuw de relatie met de complexiteit van het netwerk: *"sociale en maatschappelijke complexiteit manifesteert zich veelal in de aanwezigheid van een groot aantal actoren met divergerende belangen."* (de Bruijn et al. 1996: 33).

2.3.2 Onzekerheid als gemene deler

Hoewel uit de Bruijn et al. (1996) wordt afgeleid dat er moeilijk een discriminerende factor is te onderscheiden om de (mate van) complexiteit van 'grote projecten' te bepalen, wordt dat in het licht van dit onderzoek wel gedaan. Wanneer men bovenstaande kenmerken beschouwd in relatie tot het draagvlak voor informatie en de definitie van informatie volgens hoofdstuk 1, zijnde kennis over de kenmerken en effecten van (alternatieven van) besluiten, moet erkend worden dat *onzekerheid* een centrale rol speelt in de technische complexiteit van grote projecten. Zowel de omvang, de doorlooptijd, de uniciteit, de (on)deelbaarheid, de technische dynamiek, de (on)bekende maatschappelijke effecten en de risicoproblematiek houden allen verband met de (on)zekerheid waarmee uitspraken betreffende de kenmerken en effecten van dergelijke projecten kunnen worden gedaan. Ofwel: deze kenmerken leiden ertoe dat er een gebrek aan kennis bestaat of ontstaat over de kenmerken en effecten van infrastructuurprojecten (Koppenjan, 2007).

2.4 Twee dimensies van complexe problemen

2.4.1 Dimensies van complexiteit en onderlinge dynamiek

Volgens bovenstaande theoretische beschouwing is de complexiteit van besluitvorming rondom grote infrastructuurprojecten uiteen te zetten in twee dimensies. Namelijk (1) de complexiteit van het netwerk, waarin (het aantal) divergerende belangen en percepties op o.a. de probleemdefinitie(s) en doelstelling(en) van een project belangrijke indicatoren zijn en (2) de technische complexiteit van dergelijke projecten, waarin vooral onzekerheid betreffende de kenmerken en effecten van (alternatieven van) besluiten de belangrijkste of bepalende factor is. Beide dimensies van complexiteit hangen sterk met elkaar samen: zo zal de toetreding van een actor tot het besluitvormingsproces al snel kunnen leiden tot uitbreiding van de scope van het project, of mogelijk treden zelfs nieuwe besluitalternatieven toe. Deze uitbreiding van de scope of de toetreding van een (omvangrijker) nieuw alternatief heeft weer effect op het aantal betrokken actoren dat 'wakker wordt geschud' of toetreedt tot het besluitvormingsproces. Deze onderlinge dynamiek versterkt de grilligheid en de complexiteit van besluitvorming.

2.4.2 Mate van complexiteit en vier typen problemen

Erkend wordt dat er geen objectieve maat voor complexiteit bestaat, wel kan men op basis van bovenstaande dimensies en indicatoren probleemsituaties van elkaar onderscheiden door een zekere mate van complexiteit: een probleemsituatie is dan niet of weinig complex tot complex of zeer complex. Door beide dimensies van de complexiteit van besluitvorming over infrastructuurprojecten uiteen te zetten langs twee assen en twee extremen voor de mate van complexiteit toe te kennen (hoog/laag), ontstaan vier typen problemen, zie onderstaande figuur 2.2.

Figuur 2.2 Vier typen problemen, onderscheiden naar de dimensies van complexiteit (naar: de Bruijn & Leijten, 2007 en Noordegraaf, 2005)

		Complexiteit van het netwerk	
		laag	hoog
Technische complexiteit	laag	1) Getemde problemen	3) Ongetemde, controversiële problemen
	hoog	2) Ongetemde, technische problemen	4) Ongetemde, politieke problemen

Volgens Noordegraaf (2005) verschillen problemen *“in de mate waarin wel of niet duidelijk is hoe dingen kunnen worden aangepakt, hoe expertise kan worden ingeschakeld, e.d., en in de mate waarin ze moreel of politiek geladen zijn – of vragen controversieel zijn of niet, of doelen gedeeld worden.”* De Bruijn en Leijten (2007) stellen feitelijk hetzelfde wanneer zij problemen onderscheiden naar: *“the certainty about knowledge of the actors and the normative standards (goals, values, principles) that the actors use.”* Deze indelingen komen overeen met de dimensies die zijn onderscheiden in bovenstaande uiteenzetting over

de complexiteit van besluitvorming. De kenmerken van de dimensie 'technische complexiteit' houden namelijk verband met de zekerheid waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de kenmerken en effecten van projecten en de kenmerken van de 'complexiteit van het netwerk' zeggen iets over de controverse rondom infrastructuurprojecten, of de mate waarin doelen, normen en waarden gedeeld worden in de verschillende percepties van actoren. In het onderstaande worden de vier typen problemen uit figuur 2.2 toegelicht.

1. Getemde problemen

Getemde problemen zijn problemen *“with a high certainty of the knowledge available, i.e. with facts that can be measured objectively. Furthermore, there is consensus on standards and a normative trade-off of standards is possible”* (de Bruijn & Leijten, 2007: 52). Dit zijn dus weinig complexe problemen, waarin weinig of geen onzekerheden bestaan en zich weinig of geen divergerende percepties op het probleem voordoen. Dit zijn problemen die (bijna) routineus kunnen worden opgelost.

2. Ongetemde, technische of wetenschappelijke problemen

Ongetemde, technische of wetenschappelijke problemen zijn problemen *“with a high consensus on standards (normative trade-offs are possible), but little certainty of the knowledge available”* (2007: 52). Volgens Noordegraaf (2005) verschillen 'inzichten' op vooral de doelbereiking, maar is men het over het doel wel eens. Dit zijn dus gematigd complexe problemen, waar zich weinig of geen divergerende percepties op het probleem voordoen, maar er zich wel veel technische of inhoudelijke onzekerheden voordoen. Dit zijn problemen waar geen bepaalde routine voor bestaat, maar die wel gestructureerd of methodisch kunnen worden opgelost.

3. Ongetemde, controversiële problemen

Ongetemde, controversiële problemen zijn problemen *“with a high certainty of the knowledge available, i.e. with facts that can be measured objectively. However, either there is no consensus on standards or a normative trade-off of standards is impossible”* (de Bruijn & Leijten, 2007: 52). Een probleem is dan in technische zin sterk omlijnd, maar *“betrokkenen verschillen heel erg van mening over wenselijkheid en grenzen”* (Noordegraaf, 2005: 5). De technische complexiteit is dus laag en er bestaan weinig onzekerheden, maar de complexiteit van het netwerk is hoog: er bestaan veel verschillende percepties op en belangen betreffende het probleem.

4. Ongetemde, politieke problemen

Ongetemde, politieke problemen zijn problemen *“with a high uncertainty of the knowledge available and little consensus on standards”* (de Bruijn & Leijten, 2007: 52). Volgens Noordegraaf (2005) zijn situaties dan zowel in technische als ethische zin 'weinig omlijnd'. Zowel de technische complexiteit als de complexiteit van het netwerk is dus hoog: er bestaan m.a.w. veel onzekerheden en veel percepties op en belangen betreffende het probleem.

2.4.3 De complexiteit van infrastructuurprojecten

Het onderzoek richt zich op omstreden informatie in complexe besluitvorming en onderwerp van onderzoek zijn infrastructuurprojecten. Dit uitgangspunt impliceert direct al een zekere mate van hoge complexiteit van het netwerk vanwege het grote aantal betrokken actoren/belanghebbenden door de veelal hoge (ruimtelijke) schaal van de projecten, gecombineerd met de hoge bebouwing- en

bestemmingsdichtheid in Nederland en de effecten die optreden tijdens realisatie en na ingebruikname. Het zijn bovendien juist deze effecten en de bepaling van de effecten voorafgaand aan de besluitvorming die een sterke invloed hebben op de complexiteit van besluitvorming. Onzekerheid en onenigheid bij de effectbepaling kunnen de loop van besluitvorming namelijk sterk frustreren en vertragen. Binnen het kader van figuur 2.2 (vier typen problemen) beschouwen de Bruijn en Leijten (2007) daarom “large infrastructure projects” als “untamed political problems” omdat (ex ante) effectevaluaties per definitie onzeker zijn en normen en waarden in dergelijke effectevaluaties conflicteren: *“there is no ex ante hard scientific information on, for example, the economic and ecological performance of a project. In addition, there is a conflict of values. Different actors will make different trade-offs between the values of, for example, economic benefit, ecological sustainability and safety”* (de Bruijn en Leijten, 2007: 52/53). Er bestaat aldus onzekerheid over de beschikbare kennis en weinig of geen consensus aangaande ‘normative standards’, ofwel de belangen en percepties tussen actoren divergeren.

2.5 Omstreden informatie

2.5.1 Complexiteit verklaart het gebrek aan draagvlak

De bovenstaande dimensies van complexiteit van besluitvorming kunnen verklaren waarom informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten niet geaccepteerd wordt ofwel omstreden is. De koppeling van probleemsituaties aan de omstredenheid van informatie wordt beschreven in onderstaande paragraaf en is tevens weergegeven in figuur 2.3.

2.5.2 Technische complexiteit maakt informatie onzeker

De kenmerken van de technische complexiteit van infrastructuurprojecten maken informatie in de eerste plaats onzeker. Technische dynamiek in relatie tot de doorlooptijd en omvang maken dat er vooraf niet of nauwelijks ‘harde’ uitspraken kunnen worden gedaan over het ontwerp en de uitvoering van dergelijke projecten. Maar vooral uitspraken over de effecten op (maatschappelijke) belangen zijn per definitie onzeker omdat deze altijd toekomstvoorspelling betreffen (de Bruijn & Leijten, 2007: 53):

“Data are expectations or predictions (...) An example would be a calculation of the economic effects of a rail project. They depend on factors like transport volume, economic growth and the development of competing modes (...) data used with regard to these variables is always disputable.”

Naast onzekerheid betreffende de invoer van effectbepalingen, kan er bijvoorbeeld ook onzekerheid bestaan betreffende de (nauwkeurigheid van) gebruikte methoden en modellen en de gekozen systeemgrenzen.

Geconcludeerd wordt dat hoe meer een infrastructuurproject technisch complex is, in termen van omvang, doorlooptijd, uniciteit, technische dynamiek, faaltolerantie, maatschappelijke effecten en risico's, hoe groter de onzekerheden zijn in uitspraken over de kenmerken en effecten van een project: informatie is dan ook onzeker. Met de onzekerheid van informatie wordt geconcludeerd dat er een gebrek aan inzichten over kenmerken en effecten van een infrastructuurproject bestaat (naar Koppenjan, 2007).

2.5.3 Complexiteit van het netwerk maakt informatie ambigu

De kenmerken van de complexiteit van het netwerk maken informatie naast onzeker ook ambigu (naar: Koppenjan, 2007). Wanneer er namelijk veel verschillende percepties en inzichten op en belangen betreffende het probleem en de middelen voor doelbereiking (oplossing van een probleem) bestaan, leidt o.a. het strategische gedrag van actoren er toe dat er voor deze actoren geen reden is om de beschikbare informatie als neutraal te beschouwen of voor waar aan te nemen. Ambigüiteit van informatie onderscheid zich daarom van onzekerheid omdat geconcludeerd wordt dat er niet noodzakelijk een gebrek aan inzichten bestaat, maar dat een situatie *“op vele manieren kan worden benaderd en geïnterpreteerd zonder dat er sprake is van een duidelijk criterium om valide van minder valide interpretaties te onderscheiden”* (v Buuren en Edelenbos, 2005). Informatie vanuit de perceptie of het belang van één actor is dan dus niet verheven boven, of ondergeschikt aan, informatie dat is geleverd vanuit de belangen of percepties van andere actoren.

De koppeling van de dimensies van complexiteit aan de dimensies van omstreden informatie is in onderstaande figuur 2.3 weergegeven.

Figuur 2.3 Vier typen problemen en de omstredenheid van informatie (naar o.a.: de Bruijn & Leijten, 2007, Noordegraaf, 2005, Koppenjan, 2007 en van Buuren & Edelenbos, 2005)

		Complexiteit van het netwerk	
		laag	hoog
Technische complexiteit	laag	1) informatie is niet omstreden	3) Informatie is ambigu
	hoog	2) Informatie is onzeker	4) Informatie is omstreden

2.5.4 Onzekerheden en ambigüiteit maken informatie omstreden

De onzekerheid en ambigüiteit van informatie in complexe situaties leidt ertoe dat er veel onrust rondom informatie bestaat en dat informatie dus omstreden is: actoren laten zich niet overtuigen door informatie (van anderen). De gedachte is namelijk dat informatie teveel onzekerheden bevat, niet aansluit op de belangen, percepties of inzichten van actoren (en daardoor als irrelevant wordt beschouwd) of een rol kan spelen in het strategische gebruik van middelen door andere actoren (en dat daarom onjuiste of onvolledige informatie wordt geboden). Dit strategische gedrag houdt ook in dat de informatie die geboden wordt door een bepaalde actor, zeer kritisch zal worden bekeken door de andere betrokken actoren bij de besluitvorming (de Bruijn en Leijten, 2007: 57):

“The more different views there are about the desirability of any infrastructure project, the more incentives there will be for the parties involved to regard analyses that are being conducted very critically.”

Elk onderzoek naar de kenmerken en effecten van infrastructuurprojecten moet in bovenstaande context worden bekeken: “*rarely is there a simple truth about (infrastructure) projects*” (de Bruijn en Leijten, 2007: 50).

2.6 Conclusie en vooruitblik

De complexiteit van besluitvorming over infrastructuurprojecten is uiteen te zetten in grofweg twee dimensies: enerzijds de technische complexiteit van projecten en anderzijds de complexiteit van het netwerk waarin de besluitvorming plaatsvindt. Door twee extremen te onderscheiden in elke dimensie (hoog en laag) kan de omstredeheid van informatie in complexe besluitvorming worden verklaard:

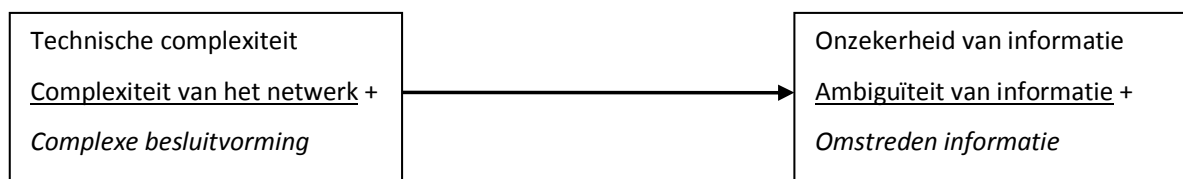
- Een hoge technische complexiteit leidt er dan toe dat informatie onzeker is: ofwel er bestaat een gebrek aan inzichten over de kenmerken en effecten van een project.
- Een hoge complexiteit van het netwerk leidt er toe dat informatie ambigu is: ofwel de vele belangen, percepties en inzichten in netwerken leiden ertoe dat een situatie of probleem op vele manieren benaderd en geïnterpreteerd kan worden.

Wanneer er geen goede benadering is ontwikkeld of wordt toegepast om met beide dimensies van complexiteit om te gaan, leiden de onzekerheden rondom en de ambiguïteit van informatie ertoe dat informatie niet meer (alleen) een ondersteuning vormt in de besluitvorming: informatie is dan omstrede. Beschikbare informatie wordt dan als onvoldoende, onbetrouwbaar of als irrelevant beschouwd door de betrokken actoren. Informatie draagt dan niet (meer) bij aan het bereiken van overeenstemming tussen actoren voor een besluit en de totstandkoming van samenwerking. Aldus vertraagt en verslechtert omstrede informatie de besluitvorming.

Beide dimensies van omstrede informatie (onzekerheid en ambiguïteit) bieden perspectief op het vergroten van het draagvlak voor informatie, doordat zij verklaren waarom informatie omstrede is of omstrede kan zijn. In het volgende hoofdstuk wordt een theoretisch kader beschreven/ontwikkeld dat verdere perspectieven biedt op het vergroten van het draagvlak voor informatie.

Bovenstaande conclusies zijn weergegeven in onderstaand model.

Figuur 2.4 Modelleren van conclusies Hoofdstuk 2: verklaring van het draagvlak voor informatie



3 Het draagvlak voor informatie

3.1 Sneller en beter door vergroting van het draagvlak voor informatie

In hoofdstuk één is als uitgangspunt gedefinieerd dat de overheid besluiten moet beargumenteren, dit geldt in de huidige marktordening dus ook voor besluiten tot de realisatie van infrastructuur. In de breedste definitie van het woord dienen besluiten van de overheid daarom rationeel te zijn, dat wordt in dit hoofdstuk beargumenteerd. De overheid dient bovendien deze argumentatie inzichtelijk te maken, omdat de besluiten getoetst worden op verschillende criteria. Voor het inzichtelijk maken van de argumentatie van besluiten is de overheid daarom afhankelijk van informatie, gedefinieerd als: *kennis over de kenmerken en effecten van (alternatieven van) besluiten, tot stand gekomen door (wetenschappelijk) onderzoek en vastgelegd in (openbare) documenten of verslagen*. In hoofdstuk twee is echter geconstateerd dat informatie in complexe besluitvorming omstreden kan zijn. De omstredenheid van informatie heeft vervolgens direct gevolgen voor het draagvlak voor de motivatie van overheidsbesluiten en vertraagt en verslechtert vervolgens de besluitvorming. De vraag die aldus volgt is hoe de omstredenheid van informatie verminderd kan worden, ofwel hoe het draagvlak voor informatie verhoogd kan worden. Deze vraag wordt beantwoord door een theoretische benadering op (de rationaliteit van) besluitvorming uiteen te zetten en daar perspectieven op het draagvlak voor informatie uit af te leiden.

3.2 De (on)mogelijkheden van rationele besluitvorming

3.2.1 De onmogelijkheid van één model van (rationele) besluitvorming

Een besluit wordt begrepen als een “commitment to action” (Noordegraaf, 2005: 1). De door Howlett & Ramesh gehanteerde definitie van een besluit is *“the choice among policy alternatives that have been generated and their likely effects on the problem estimated”* en *“deciding not to take particular courses of action is as much a part of selection as finally settling on the best course.”* De wijze waarop een dergelijke keuze tussen besluitalternatieven tot stand komt, is onderwerp geweest van veel studies. Deze proberen het verloop en de uitkomst van besluitvorming zowel te verklaren, als dat zij een ‘ideaal’ model voorschrijven. In het kader van deze modellen kan men ook rationele besluitvorming beschrijven.

In de literatuur over modellen van besluitvorming (o.a. Howlett & Ramesh, 2003, Noordegraaf, 2005 en ook de Roo, 2007) wordt een definitie van rationele besluitvorming gehanteerd in de betekenis dat men aantoonbaar het beste besluit heeft genomen of het beste alternatief heeft gekozen. Aan dat besluit gaat dan een gestructureerde procedure vooraf. Howlett & Ramesh (2003: 167) definiëren rationele besluitvorming daarom als volgt:

“The rational model is rational in the sense that it prescribes procedures for decision-making, that in theory, will lead to the choice of the most efficient possible means of achieving policy goals (...) maximal outcomes can be achieved through the ordered gathering of relevant information allowing the ‘best’ alternative to be identified and selected.”

Het beste alternatief is het alternatief *“that most nearly solves the problem or solves it at least cost”*. Noordegraaf (2005: 8) spreekt van rationele besluitvorming als *“een strak verloop en duidelijke structurering van besluitvorming te verwachten en te realiseren is”*. Dit gestructureerde verloop uit zich in een sequentieel proces van probleemdefinitie naar de ontwikkeling van oplossingsalternatieven, naar de evaluatie van deze alternatieven en uiteindelijk een keuze voor een alternatief op basis van deze evaluatie (zie Howlett & Ramesh, 2003: 167). De Roo (2007: 121) refereert hier wel aan als *“een conventioneel (lineair, p122) planvormingsproces”* dat de stappen probleemanalyse – doelstellingen – alternatieve plannen – planevaluatie – voorkeursplan – inspraak/overleg en tenslotte de vaststelling van het definitieve plan kent. Planvorming wordt dan *“primair gezien als een creatieve, scheppende activiteit (...) De deskundige was hierbij dominant aanwezig.”* (De Roo, 2007: 121).

In het overzicht van theorieën over en modellen van besluitvorming dat Howlett & Ramesh bieden valt af te leiden dat deze modellen zich naar verloop van tijd steeds verder weg bewegen van dit gestructureerde en ‘perfect’ rationele model. Ten eerste erkent men dat besluitvorming volgens het rationele model in veel (complexe) situaties niet waargenomen wordt: *“there were cognitive limits to decision makers’ ability to consider an almost infinite number of possible options”* en: *“it would be impossible to assess objectively the costs and benefits of different options as required by the rational model”* (Howlett & Ramesh, 2003: 169). Ten tweede is dit model in veel gevallen ook niet wenselijk. Men streeft daarom (juist) naar *“een expliciete erkenning van onzekerheden en het belang van een flexibele aanpak (...) Een lineaire opzet van het (planning)proces wordt (...) als ongewenst beschouwd”* (De Roo, 2007: 122).

3.2.2 Synthese: koppeling tussen situaties en modellen

Na ‘afwijzing’ van het rationele besluitvormingsmodel werden vervolgens radicaal verschillende, soms ‘irrationele’, modellen ontwikkeld, zoals het incrementele model of het ‘garbage can’ model. De conclusie van bijvoorbeeld Howlett & Ramesh (2003) en Noordegraaf (2005) is echter dat er van één algemeen geldend model geen sprake kan zijn, niet in beschrijvend opzicht en niet in normatief opzicht. Er ontstaat aldus *“the idea that there is a range of possible decision making styles”* (Howlett & Ramesh, 2003: 179). Deze auteurs relateren daarom kenmerken van de complexiteit van een situatie aan een bepaald model of verloop van de besluitvorming. Deze onderscheiden zich (vooral) naar de mate waarin besluitvorming gestructureerd verloopt. Er is dan bijvoorbeeld sprake van een *“systematisch proces”* of *“rational search”* in eenvoudige, niet complexe situaties, tot incrementele of chaotische processen in (zeer) complexe situaties.

3.2.3 “A flight from rationalism” of een andere benadering op rationaliteit

Bovenstaande conclusie mag volgens bijvoorbeeld Koppenjan (2007) en de Bruijn en Leijten (2007) echter niet leiden tot een zogenaamde *“flight from rationalism”*. Een vergaande relativisering van de rationaliteit in besluitvorming zal er namelijk toe leiden dat besluitvorming resulteert in een (politiek) ‘free for all fight’ (de Bruijn en Leijten, 2007). Elke besluitvorming ontbeert dan enige gemotiveerde basis en (politieke) macht zal een doorslaggevende rol kunnen spelen. Hoewel bijvoorbeeld van Eeten (1999) ook de invloed van macht of de verstoring van een machtbalans op de besluitvorming eveneens sterk relativeert. In zijn onderzoek naar *“dialogues of the deaf”* in milieubeleid wordt daarom juist gestreefd vooruitgang door het belang van (blijven) redeneren en argumenteren te benadrukken:

“although (...) deliberation is often rendered powerless (...) The exercise of political power turns out to be equally ineffective in deciding the issue one way or another. As a result, stakeholders are condemned to return to the negotiating table and to keep investing in the development and advocacy of their policy arguments.” (Van Eeten, 1999: 167/168).

Een “flight from rationalism” wordt hoe dan ook uitgesloten. Echter, uit het bovenstaande volgt dat (maximale) rationaliteit niet onder alle omstandigheden haalbaar is. Ten behoeve van het onderzoek is daarom een andere benadering op rationaliteit in besluitvorming nodig. Dat moet een benadering zijn die rationaliteit loskoppelt van de eisen aan de procedure die gevolgd moet worden en aan de inhoudelijke eisen die aan een besluit gesteld worden (zijnde de beste of maximale oplossing). In de volgende paragraaf wordt daarom een definitie van een rationeel besluit gehanteerd die ruimte laat voor welk verloop van besluitvorming dan ook en die geen eisen stelt aan de inhoud van de uiteindelijke oplossing. Er ontstaan dan verschillende benaderingen op rationaliteit.

3.3 Vier benaderingen op rationaliteit in besluitvorming

3.3.1 Definitie van rationaliteit

Zoals in de inleiding is gesteld, voldoet een overheidsbesluit idealiter aan de eisen die eraan zijn gesteld. Een besluit dat voldoet aan deze eisen vormt dan het resultaat van *“the search for the right course of action”* (Martens, 2000: 15). Om aan te tonen dat aan deze eisen wordt voldaan, dient deze zoektocht dus inzichtelijk te worden gemaakt. Wanneer dat het geval is, is het mogelijk om goede besluiten en besluitvorming van minder goede of onjuiste besluiten en besluitvorming te onderscheiden. In de breedste definitie van het begrip dient een besluit daarom rationeel te zijn, inhoudende een:

“beredeneerde, beargumenteerde of verantwoorde beslissing” (Martens, 2000: 24).

De stelling dat besluiten rationeel dienen te zijn (volgens deze brede definitie) vormt het normatieve uitgangspunt van dit onderzoek. Immers, niet beredeneerde, beargumenteerde of verantwoorde besluiten zijn niet te beoordelen op de eisen die worden gesteld aan overheidsbesluiten. Bovenstaande omschrijving *“benadrukt dat de vraag naar de rationaliteit van een beslissing, handeling of bewering, een vraag is naar de argumentatie voor die beslissing, handeling of bewering.”* (Martens, 2000: 16). Verder wordt benadrukt dat deze definitie ten eerste (nog) niets zegt over het verloop van besluitvorming, of de totstandkoming van argumenten, en ten tweede geen eisen stelt aan de inhoud van het uiteindelijk gekozen alternatief of de argumentatie die daaraan ten grondslag ligt. Bovenstaande brede definitie van de rationaliteit van besluiten laat daarom nog verschillende benaderingen op de rationaliteit van besluitvorming open.

3.3.2 Vier benaderingen op rationaliteit

Om de mogelijke benaderingen op rationaliteit inzichtelijk te maken wordt een rationeel besluit, volgend uit de bovenstaande definitie, ten eerste uiteengezet in twee elementen (naar: Martens, 2000), zijnde de argumentatie en de conclusie. Benaderingen op deze twee elementen van rationele besluiten verschillen:

“zowel in de mate waarin argumenten worden geaccepteerd als verantwoording voor een beslissing, als de mate waarin bepaalde argumenten leiden tot bepaalde conclusies. Voor beide

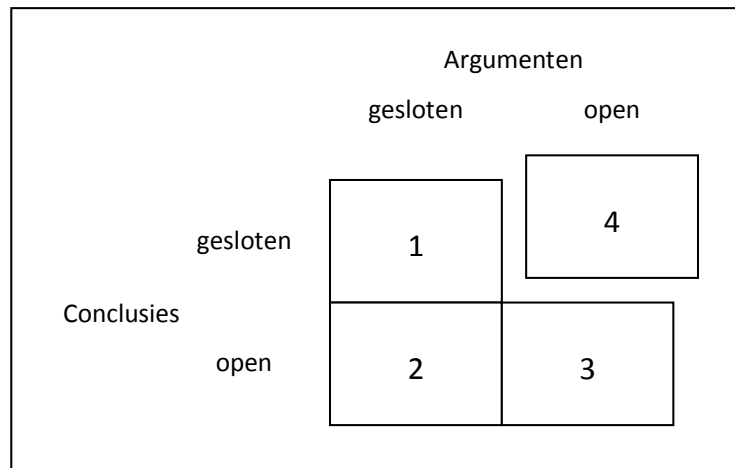
elementen van een argumentatie kunnen aan de hand van het begrip openheid twee extreme posities worden onderscheiden” (Martens, 2000: 16).

Door toevoeging van het criterium ‘openheid’ ontstaan dan vier benaderingen op de rationaliteit van besluiten waarin argumenten en conclusies dan wel gesloten of open kunnen zijn.

Argumenten zijn dan gesloten als er regels gesteld zijn aan de argumentatie van besluiten: alleen argumenten die gebaseerd zijn op deze regels, worden toegelaten tot de besluitvorming. Argumenten zijn vervolgens open als alle argumenten toegang hebben tot de besluitvorming. De conclusie is gesloten als uit de argumentatie slechts één mogelijke conclusie volgt (bijvoorbeeld de maximale oplossing of een voorgenomen oplossing). De conclusie is open als de argumentatie ruimte open laat voor meerdere conclusies.

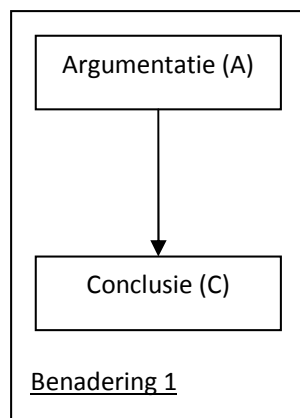
De daaruit volgende vier benaderingen op rationaliteit zijn in onderstaande figuur 3.1 weergegeven (deze is niet één-op-één te projecteren op de figuren uit het vorige hoofdstuk). Merk op de afwijkende positie van de vierde benadering op rationaliteit.

Figuur 3.1 Vier ideaaltypische opvattingen van rationaliteit (overgenomen uit: Martens, 2000) Deze figuur is met nadruk niet één op één te projecteren op de figuren uit hoofdstuk 2.



Uit bovenstaande figuur 3.1 kunnen de onderstaande vier benaderingen worden afgeleid, waarin het argument c.q. de argumenten op een bepaalde manier is c.q. zijn gekoppeld aan de conclusie(s).

1. Een besluit is een gesloten conclusie op basis van een gesloten argument.



Een “objectivistische visie op wetenschap en kennis” leidt tot strikte eisen die gesteld kunnen worden aan de argumentatie van een besluit. Deze argumentatie leidt vervolgens tot een gesloten, of slechts één mogelijke conclusie. Een exponent hiervan is het zogenaamde (positivistische) rationele actor model, zoals beschreven in paragraaf 3.2. In dit model wordt aangenomen dat besluitvorming een zoektocht is naar de beste of maximale oplossing op basis van goede of relevante informatie: “An actor’s choices are considered rational if they can be explained as the choosing of the best means to achieve given objectives” (Majone in: Edelenbos et al 2000: 7). Een

aanname die hieraan ten grondslag ligt is dat er voldoende relevante informatie verzameld kan worden:

“This model assumes that maximal outcomes can be achieved through the ordered gathering of relevant information allowing the ‘best’ alternative to be identified and selected” (Howlett & Ramesh, 2003: 167).

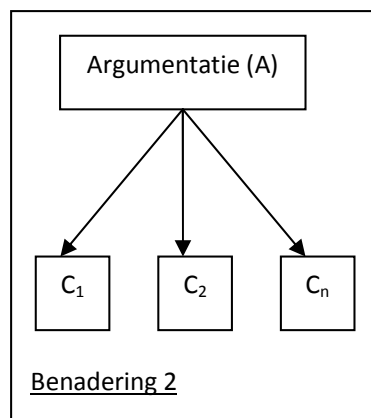
Om besluiten te vormen volgens deze benadering, moet aan verschillende randvoorwaarden worden voldaan (naar: Howlett & Ramesh, 2003: 180 en Martens, 2000: 18):

- Het aantal ‘agents’ of actoren die deelnemen aan de besluitvorming moet gelimiteerd zijn, mogelijk slechts beperkt tot één actor;
- de organisatorische context moet eenvoudig zijn en zijn afgesloten van de invloeden van andere actoren, er zijn expliciete regels gesteld aan de besluitvorming gesteld;
- het probleem moet eenduidig gedefinieerd zijn, betreffende de scope, tijdshorizon, toegepaste normen en waarden, inhoudende “een complete en transitieve preferentie ordening” en de oorzaak – gevolg relaties;
- informatie moet zo perfect (juist en volledig) mogelijk zijn, inhoudende “informatie over de verzameling alternatieve handelingen, de verzameling toestanden en het verband tussen handelingen en toestanden”;
- er is geen urgentie, maar ongelimiteerde tijd om alle mogelijke kenmerken en effecten van besluiten te onderzoeken.

Aan bovenstaande randvoorwaarden wordt vooral voldaan bij ‘gestructureerde problemen’, waar *“het doel gegeven is, de kennisvoorraad bekend is, er politieke consensus is en één actor verantwoordelijk is voor het besluit”* (Bax, 2007: 12).

Omdat deze benadering feitelijk uitgaat van volledige informatie over de kenmerken en effecten van besluitalternatieven en streeft naar de maximale uitkomst, is informatie, dat tot stand is gekomen op basis van vastgestelde regels, doorslaggevend in de besluitvorming. De argumentatie én de conclusie zijn volledig te herleiden tot de beschikbare informatie, ofwel *“feiten geven de doorslag”* (Noordegraaf, 2005). De bruikbaarheid van informatie als ondersteuning van de besluitvorming wordt breed erkend door de betrokken actor(en), informatie is dus niet omstreden. Deze benadering kan daarom ook wel gekenmerkt worden als technocratisch.

2. Een besluit is een keuze tussen open conclusies op basis van gesloten argumenten.



Ook in deze tweede benadering bestaat er nog een “objectivistische visie op wetenschap en kennis” (Martens, 2000: 20). Er zijn expliciet of impliciet regels gesteld aan de argumentatie van besluiten en de wijze van totstandkoming van argumenten of de gebruikte methoden voor informatieverzameling. Echter, uit de argumentatie volgt niet slechts één conclusie: “de argumenten laten ruimte voor meerdere conclusies” (Martens, 2000: 16). Waar in de vorige benadering altijd de maximale of beste oplossing de norm is, wordt in deze benadering erkend dat de bepaling van de maximale of beste oplossing niet mogelijk is. Er wordt namelijk niet aan alle bovenstaande

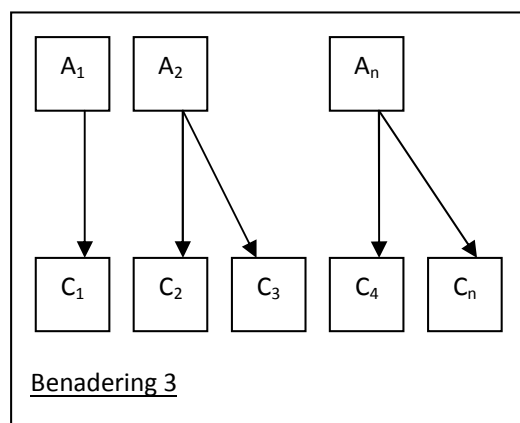
randvoorwaarden voldaan: o.a. volledige kennis van de kenmerken en effecten van besluitalternatieven kan nooit bewezen worden, aldus is de bepaling van de beste of maximale oplossing ook niet mogelijk. Exponent van deze benadering is het ‘bounded rationality’ model (Hyyrlainen & Viinamaki, 2008: 1226):

“In the Bounded Rational Model knowledge is assumed to be only partially usable in decision-making. Some information is missing totally, some information is not quite what it should be, and there could even be a surplus of certain types of information. In any case, the information is not perfect for the purposes it is meant.”

Echter van een volledig ‘free debate’ is in deze benadering ook geen sprake, omdat er nadrukkelijk eisen worden gesteld aan de argumenten die tot de discussie worden toegelaten. Deze argumenten zijn bijvoorbeeld het gevolg van eisen aan *“methoden en technieken die besluitvorming moeten ondersteunen (...) de resultaten van deze methoden worden gebruikt als argumenten voor beslissingen, handelingen of beweringen”* (Martens, 2000: 20). In het geval van infrastructuurprojecten kan worden gerefereerd aan bijvoorbeeld de toepassing van kosten-batenanalyses, verkeersmodellen en milieueffectrapportages en de daarbij voorgeschreven en/of in jurisprudentie geaccepteerde (standaard) rekenmethoden, handleidingen en (afweging)criteria, inclusief de toetsing daarop.

Informatie o.b.v. vastgestelde regels vormt in deze benadering voor een belangrijk deel de motivatie voor een besluit, maar geeft geen uitsluitsel over de conclusie in de vorm van een keuze tussen een alternatief omdat informatie is omgeven door (veel) onzekerheden. Deze informatie kadert de mogelijke conclusies wel sterk in en is daarom richtinggevend: niet alle alternatieve conclusies zijn mogelijk, maar alleen die alternatieven die op basis van de vooraf gestructureerde en volgens bepaalde regels vastgelegde argumentatie gekozen kunnen worden. De finale keuze is dan idealiter het resultaat van een belangenafweging, maar dat debat is dus sterk ingekaderd.

3. Een besluit is een keuze tussen open conclusies op basis van open argumenten.



Deze derde benadering gaat er vanuit dat “objectieve kennis van de werkelijkheid niet mogelijk is” (Martens, 2000: 21). De werkelijkheid is in deze benadering niet meer dan een mentale constructie in de gedachten van mensen en wordt dus altijd subjectief waargenomen. Het vaststellen van regels voor de argumentatie van besluiten is daarom niet mogelijk. Er wordt m.a.w. aan geen enkele voorwaarde uit de eerste benadering op rationaliteit voldaan. In deze benadering hebben daarom alle argumenten en conclusies in principe toegang tot het debat over een besluit. Aldus worden “meerdere

kennisbronnen geaccepteerd als basis voor beslissingen, handelingen en beweringen (...) Welke conclusies kunnen worden verantwoord, is een kwestie van intersubjectieve overeenstemming.” (Martens, 2000: 21).

Deze benadering kan omschreven worden als ‘communicatieve (intersubjectieve) rationaliteit’ in plaats van ‘objectieve rationaliteit’ uit de vorige twee benaderingen. In deze ‘communicatieve’ benadering zijn er geen expliciete regels gesteld aan de argumentatie van besluiten, maar wel aan de wijze van

argumenteren. Een 'juist' besluit is een besluit waar consensus over de argumenten én de conclusie bestaat en als de totstandkoming van een dergelijk besluit aan procesmatige of procedurele regels voldoet:

"A decision is communicatively rational to a degree that it is reached consensually through deliberations involving all stakeholders, where all are equally empowered and fully informed, and where the conditions of ideal speech are met (statements are comprehensible, scientifically true, and offered by those who can legitimately speak and who speak sincerely)" (Innes, 1996 in Martens, 2000: 22).

In deze benadering "is geen enkel argument bij voorbaat verheven boven andere argumenten." (Martens, 2000: 22). Dat leidt ertoe dat één enkele informatiebron vaak geen uitsluitel biedt aangaande een keuze tussen alternatieven. Bax (2007: 12) onderscheidt bijvoorbeeld de rol van wetenschappelijke kennis als bemiddelaar of probleemsigaleerder in complexe probleemsituaties:

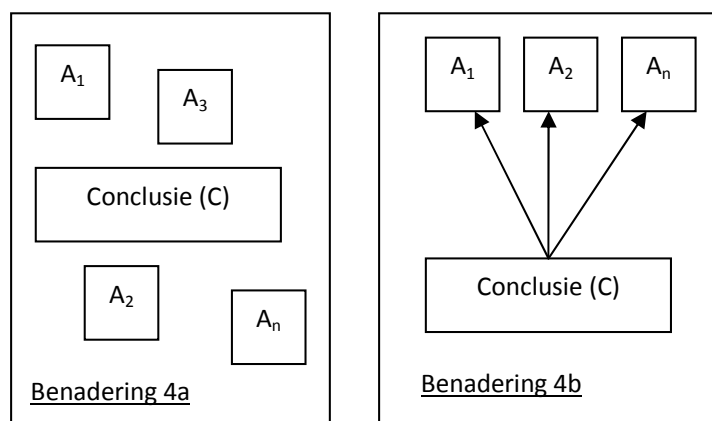
"Bij slecht gestructureerde problemen waarbij een verschil van mening bestaat over de ethische component van het probleem, kan wetenschappelijke kennis pacificeren (...) Indien een probleem ongestructureerd is, er onzekerheid of onenigheid bestaat over de waarden en over de kennis betreffende het probleem, kan wetenschappelijke kennis helpen bij het structureren."

Hyrrlainen & Viinamaki (2008: 1228) wijzen ook op het conceptueel gebruik van informatie:

"Conceptual use refers to providing new generalizations and strategies (...) Use is conceptual if it has only influenced decision-makers' thinking without putting the information to any visibly confirmed use."

Bax (2007: 13) onderscheidt ook de structurerende invloed van informatie op de wijze waarop actoren problemen begrijpen en de invloed van informatie op het beeld van de werkelijkheid dat actoren hebben. Informatie kan dus een middel zijn dat de interacties (communicatie) tussen actoren stuurt en waarmee consensus voor het besluit kan worden bereikt. Aldus kunnen verschillende informatiebronnen de basis vormen voor de argumentatie van besluiten.

4. Een besluit is een gesloten conclusie op basis van open argumenten.



In deze vierde benadering volgt een conclusie binnen een besluit niet op een argumentatie. Omdat er geen sprake is van een beargumenteerde conclusie, is er volgens de gehanteerde definitie dus ook geen sprake van een rationeel besluit. Een conclusie komt tot stand op basis van toevalligheden, of bij elkaar komende 'beleidsstromen' (benadering 4a in bovenstaande figuur), of komt tot stand op basis van een heersend paradigma of macht (benadering 4b in bovenstaande figuur), waar argumenten gezocht en gevonden worden om bevooroordeelde 'oplossingen' te rechtvaardigen. De zoektocht naar een 'juiste' oplossing is dus (Martens, 2000: 23):

“aanmerkelijk ingeperkt (...) In het beste geval is deze zoektocht beperkt tot een aantal alternatieve oplossingen van verschillende actoren, in het slechtste geval vindt geen zoektocht plaats maar bepaalt de macht van de actoren of een toevallig policy window welke oplossing wordt verkozen.”

Informatiebronnen als motivatie voor een besluit doet er dan enerzijds niet toe en is dus irrelevant voor de besluitvorming, of is anderzijds juist een middel om de besluitvorming te beïnvloeden. Informatie heeft dan vooral politieke of symbolische waarde (Hyyrlainen & Viinamaki, 2008). Bax (2007) onderscheidt bijvoorbeeld de rol van (wetenschappelijke) kennis als pleitbezorger. Macht(asymmetrie) speelt in deze benadering een belangrijke rol, omdat actoren met meer (financiële) capaciteit dan anderen om informatie te verzamelen en te verwerken, meer invloed zullen kunnen uitoefenen op de besluitvorming. In deze benadering wordt informatie als machtsmiddel dus vooral strategisch gebruikt: *“evaluations can (...) be used (...) to justify pre-existing interests and actions.”* (Hyyrlainen & Viinamaki, 2008: 1228). Dat kan worden gedaan door selectief informatie te verstrekken, informatie achter te houden of onderzoek te beïnvloeden door middel van het stellen van bepaalde kaders, probleemdefinities en/of doelstellingen.

Omdat er geen sprake is van een rationeel besluit, is deze (vierde) benadering in figuren 3.1 en 3.2 in een afwijkende positie t.o.v. de andere benaderingen geplaatst: argumentatie is namelijk *“nadrukkelijk iets anders dan het overtuigen door middel van retorica of machtsmiddelen”* (Martens, 2000: 16). Vanuit het normatieve uitgangspunt dat besluiten rationeel dienen te zijn (afgezien van de verschillende benaderingen daarop) wordt deze benadering dus verworpen.

3.4 Twee perspectieven op het draagvlak voor informatie

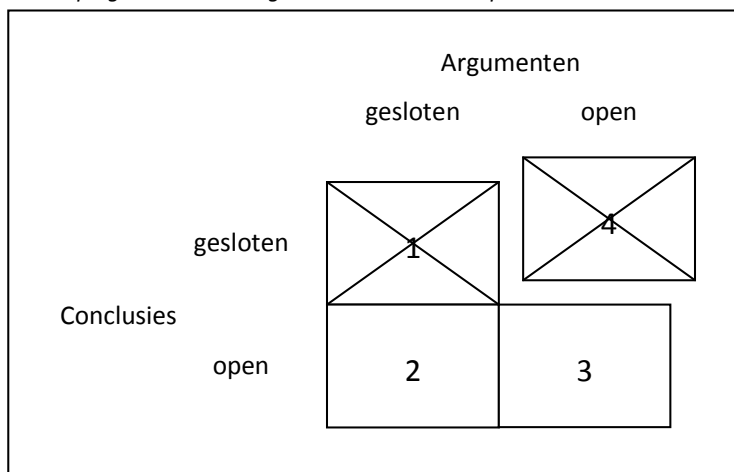
3.4.1 Van vier naar twee benaderingen op rationaliteit

Als normatief standpunt wordt gehanteerd dat de besluitvorming over infrastructuurprojecten rationeel moet zijn, volgens de brede definitie in paragraaf 3.3, nog afgezien van de verschillende benaderingen daarop. Die definitie houdt wel in dat de conclusie (een besluit) moet volgen op een geaccepteerde redenering, motivatie of argumentatie. Dit houdt in dat de vierde benadering op rationele besluitvorming vanuit normatief perspectief wordt uitgesloten. In die benadering is er namelijk geen sprake van rationele besluitvorming zoals in bovenstaande definitie, maar juist van een 'free for all fight' of een 'flight from rationalism'. Als beschrijvende benadering op de besluitvorming bij infrastructuurprojecten wordt het echter niet uitgesloten, zie de beschrijving van het gebruik van informatie als strategisch middel in het netwerkperspectief. Het kan daarom deels een verklaring bieden voor de aanleiding van dit onderzoek, zijnde de slechte kwaliteit dan wel de te lange duur van besluitvorming.

Anderzijds wordt ook de andere extreme benadering op de rationaliteit van besluitvorming uitgesloten, zijnde de benadering waarin er sprake is van een gesloten conclusie op basis van gesloten argumenten. In deze benadering is er geen sprake van een 'flight from rationalism' maar al eerder is geconstateerd dat er in complexe besluitvormingsituaties geen sprake is van volledige informatie en er aan de andere randvoorwaarden van deze benadering op rationaliteit in complexe situaties ook niet wordt voldaan. Deze 'technocratische' benadering laat verder geen ruimte voor 'decision making space' (de Bruijn & Iejten, 2007), ofwel een ruimte voor een belangenafweging of een strijd tussen belangen en percepties. Dat betekent dat samenwerking tussen wederzijds afhankelijke actoren, een noodzakelijke voorwaarde voor de realisatie van ruimtelijke investeringen in netwerken, niet tot stand zal komen. Verder negeert men in deze benadering de mogelijkheid dat er veel verschillende percepties en inzichten m.b.t. de probleemsituatie kunnen bestaan. Dat kan eveneens leiden tot meer weerstand van actoren. In het perspectief van de netwerktheorie of het 'multi-actor' perspectief (o.a. van de Riet, 2003) gaat men daarnaast ook voorbij aan de mogelijke voordelen die complexe besluitvormingssituaties bieden: zoals de generatie van voldoende draagvlak voor een besluit, reductie van inhoudelijke onzekerheid, verrijking van probleemdefinities en oplossingen, de toevoeging van creativiteit en visie, de incorporatie van de dynamiek van besluitvorming en depolitisering van de besluitvorming (o.a. de Bruijn et al, 2002: 38-42).

Door het verwerpen van zowel benadering één als vier op rationaliteit (zie figuur 3.2) wordt dus geconcludeerd dat informatie, tot stand gekomen o.b.v. vastgestelde regels, in complexe besluitvormingssituaties enerzijds niet of nauwelijks tot een absolute of slechts één mogelijke conclusie kan of mag leiden. Anderzijds mag men echter ook niet voorbij gaan aan de resultaten die voortkomen uit onderzoek, of onderzoek en informatie selectief gebruiken om (eigen) belangen te behartigen.

Figuur 3.2 Vier ideaaltypische opvattingen van rationaliteit (naar: Martens, 2000) en de normatieve verwerping van benaderingen één en vier in complexe situaties.



3.4.2 Twee perspectieven op verhoging van het draagvlak voor informatie

Het onderscheid tussen gesloten en open argumenten en de wijze waarop argumenten en informatie al dan niet op basis van expliciet dan wel impliciet vastgestelde regels tot stand komen en beoordeeld kunnen worden, vormen vervolgens de uitgangspunten op basis waarvan het draagvlak voor informatie kan worden verhoogd. Dit onderscheid biedt namelijk perspectief op de wijze waarop het draagvlak voor informatie verhoogd kan worden, namelijk:

- Ten eerste door de vaststelling van (inhoudelijke) regels waarop informatie tot stand moet komen en beoordeling van informatie op basis van deze vastgestelde regels, of;
- Ten tweede door het creëren van consensus of intersubjectieve overeenstemming over informatie door middel van communicatie (interacties) tussen actoren.

In de tweede benadering is er geen sprake van vastgestelde regels op basis waarvan de informatie tot stand moet komen, maar zijn er dus wel regels gesteld aan de communicatie tussen actoren.

Feitelijk zijn het twee fundamenteel verschillende benaderingen op het draagvlak voor informatie, omdat ze uitgaan van verschillende perspectieven op de werkelijkheid. Enerzijds is er sprake van een objectief waarneembare werkelijkheid, maar erkent men dat er onzekerheden bestaan in de informatievoorziening. Er is in ieder geval geen sprake van volledige informatie. Anderzijds is de waarneming van de werkelijkheid per definitie subjectief of een mentale constructie, of impliciet gekleurd door belangen. Men erkent dan dat informatie ambigu is en stelt dat actoren op *“verschillende wijzen aankijken tegen feitelijke aspecten van (een) situatie”* (Edelenbos et al, 2000: 12). Benadrukt wordt echter dat een te vergaande relativering van de objectiviteit waarmee naar de werkelijkheid kan worden gekeken, en een daaruit afgeleide relativering van het belang van informatie in besluitvorming, niet mag leiden tot een ‘flight from rationalism’. Er kunnen dan namelijk geen regels meer worden gesteld aan overheidsbesluiten waarop zij beoordeeld, getoetst en onderling vergeleken kunnen en moeten worden.

Bovenstaande fundamenteel verschillende perspectieven op de rationaliteit van besluitvorming en het draagvlak voor informatie kunnen op basis van recente wetenschappelijke literatuur verder worden uitgewerkt.

3.4.3 Perspectief 1: gesloten argumenten en interne verantwoording

Het eerste perspectief, waar informatie volgens de vorige paragraaf wordt beoordeeld op basis van vastgestelde regels, wordt wel gezien als de ‘technische’ of ‘klassieke’ benadering. Het is gebaseerd op “het geloof dat het probleem nauwkeurig kan worden omschreven binnen één of enkele (technische) disciplines” (van Buuren en Edelenbos, 2005: 7) en het dient vooral “the rational-hierarchical policy process” (van de Riet, 2003: 10) omdat het uitgaat van een objectief waarneembare werkelijkheid. Andere gehanteerde uitgangspunten zijn (van Buuren en Edelenbos, 2005: 7):

- men kan middels gestandaardiseerde methoden en procedures de wenselijkheid van de activiteit aantonen;
- het gebruik van de beschikbare expertises is voldoende voor een efficiënte uitvoering van de oplossing;
- participatie van andere belanghebbenden is overbodig, omdat ze niet over de technische expertise beschikken, die nodig is om het probleem en de voorgestelde oplossingen te kunnen begrijpen.

Problemen die zich met betrekking tot dit perspectief en de gehanteerde uitgangspunten kunnen voordoen ontstaan enerzijds door “fuzzy objectives” en anderzijds door “system complexity and uncertainty about the effects of solutions” (van de Riet, 2003: 12/13):

“Objectives can be fuzzy when policymakers’ ideas about what they wish to achieve are unstructured and multi dimensional (...) System complexity depends on the number of elements in a system and the diversity and interdependency among the elements, as well as the interdependency between the system and its contextual environment. (...) Uncertainty about the effects of a solution relates to uncertainty about the situation and the dynamics in it. The less insight there is into the functioning of the system, the more uncertain the outcomes of a proposed solution will be.”

Onzekerheden in termen van een gebrek aan inzichten over kenmerken en effecten en zelfs doelen en problemen van (besluit)alternatieven zijn aldus problemen die spelen in dit perspectief. Men kan stellen dat in dit perspectief het gebrek aan het draagvlak voor informatie voortkomt uit de technische complexiteit van projecten en het daaruit volgende gebrek aan inzichten in kenmerken en effecten van alternatieven. Vanuit dit perspectief, gericht op de technische complexiteit van besluitvorming, zijn er regels vast te stellen die de bruikbaarheid van informatie waarborgen doordat zij bovenstaande onzekerheden kunnen reduceren. In onderstaande worden enkele voorbeelden in bewerkte vorm beschreven die van de Riet (2003: 15-21) binnen dit perspectief heeft onderscheiden.

1. Wetenschappelijke randvoorwaarden

Informatie op basis van (wetenschappelijk) onderzoek dient aantoonbaar wetenschappelijk geldig en betrouwbaar te zijn. Dat kan ten eerste door gebruik te maken van geldige data, methoden, technieken en modellen. Deze dienen tevens relevant en geverifieerd te zijn. Ten tweede dienen alle ondersteunende informatie en alle uitgangspunten, randvoorwaarden en onderzoeksgrenzen uitgebreid gedocumenteerd te worden, zodat controle mogelijk is.

2. Gestructureerde zoektocht naar besluitalternatieven

Voor het omgaan met “fuzzy objectives” wordt voorgeschreven doelen te structureren en doelen van middelen te onderscheiden. Het tekenen van causale diagrammen of een “goal tree” zijn methoden die hierbij helpen.

Wanneer de doelen helder zijn, kan gestart worden met een systematische en creatieve zoektocht naar relevante alternatieven, met het oog op de onderscheiden doelen. Het inbrengen van variatie en het onderscheiden van deelproblemen zijn technieken die hierbij kunnen helpen.

3. Brede onderzoeksscope/focus

Omgaan met een hoge technische complexiteit en onzekerheden of het reduceren daarvan betekent dat zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met relevante parameters, inzichten en effecten: “the idea is to gain maximum insight into the functioning of the system and the effects of policy options.” Dit houdt in een volledig en integraal onderzoek: “taking all parameters and effects into account”. Daarnaast dient er expliciet te worden omgegaan met onzekerheden, zoals de gevoeligheid van de resultaten voor bepaalde uitgangspunten en de onzekerheden die per definitie verbonden zijn aan het gebruik maken van bepaalde scenario’s of prognoses. “Incorporating flexibility” in alternatieven van besluiten is eveneens een strategie om met onzekerheden om te gaan.

3.4.4 Perspectief 2: open argumenten en externe verantwoording

Het tweede perspectief kent een fundamenteel ander uitgangspunt: het gaat namelijk niet uit van een objectief waarneembare werkelijkheid, maar van een mentaal geconstrueerde werkelijkheid. Dat maakt dat informatie ambigu is, ofwel een situatie en beschikbare informatie kan *“op vele manieren worden benaderd en geïnterpreteerd zonder dat er sprake is van een duidelijk criterium om valide van minder valide interpretaties te onderscheiden”* (van Buuren en Edelenbos, 2005). Dit kent een vergaande complicatie in het licht van het voorgaande perspectief, omdat objectief, neutraal en onafhankelijk onderzoek wordt uitgesloten: ook wetenschappers en onderzoekers werken binnen ‘sociaal geconstrueerde’ kaders en impliciete aannames, uitgangspunten etc. Dat betekent dat er geen regels kunnen worden vastgesteld op basis waarvan de ene informatiebron kan worden verheven boven de andere. Dit perspectief wordt in de tijd vaak geplaatst ná de ontwikkeling van het vorige, of ‘klassieke’, technische perspectief. Zoals eerder gesteld kenmerkt deze tweede benadering zich door een sterk communicatieve of intersubjectieve benadering.

Problemen die zich met betrekking tot dit perspectief en de gehanteerde uitgangspunten kunnen voordoen zijn grotendeels te herleiden tot de beschreven kenmerken van de complexiteit van het netwerk, de voornaamste zijnde divergerende belangen en percepties (waaronder begrepen de impliciete normen en waarden die aan belangen en percepties ten grondslag liggen).

In dit perspectief heeft dus vooral de ambiguïteit van informatie invloed op het draagvlak en de bruikbaarheid van informatie. In dit perspectief kunnen geen regels of criteria worden gesteld aan onderzoek en informatie, maar kunnen ‘slechts’ strategieën of procedures worden afgeleid die de communicatie tussen actoren structureren of bevorderen. Het doel is om overeenstemming over de informatie of intersubjectieve betekenisverlening te bereiken. In onderstaande worden de voorstellen in bewerkte vorm beschreven die van de Riet (2003: 25-32) binnen dit perspectief heeft onderscheiden.

1. Vertrouwd onderzoek

In tegenstelling tot de objectief te beoordelen betrouwbaarheid van onderzoek in het vorige perspectief, gaat het in deze benadering veel meer om het vertrouwen dat actoren stellen in beschikbaar onderzoek of de onderzoekers die het onderzoek hebben uitgevoerd. Daartoe kan actoren een stem worden gegeven in de keuze van onderzoekers en de wijze van onderzoek. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat de belangen van alle actoren in kaart zijn gebracht en dat alle actoren een stem hebben in dit proces. Daarnaast dient informatie voor alle actoren toegankelijk en begrijpelijk te zijn, anders dan alleen openbaar en controleerbaar.

2. Belangen overbruggen

Om belangen te kunnen overbruggen, dient er rekening te worden gehouden met alle belangen van actoren (ook in de formulering van probleemdefinities en doelstellingen) en moet er een scope worden gehanteerd waarvan de grenzen in overeenstemming tussen actoren zijn bepaald. De winsten en verliezen van bepaalde alternatieven voor alle actoren dienen expliciet in kaart te worden gebracht. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is openheid van actoren: openheid over onder meer standpunten, belangen en kennis.

3. Onderzoek gebaseerd op meerdere perspectieven

Omdat er in deze benadering wordt uitgegaan van meerdere perspectieven, dient “frame reflection” (de Bruijn et al 2002) plaats te vinden. Daartoe dienen voor alle actoren relevante kenmerken van een project of alternatieven te worden onderzocht, dienen bijvoorbeeld meerdere onderzoeksmethoden te worden gebruikt, dienen meerdere aannames te worden gehanteerd en meerdere scenario’s te worden uitgewerkt: door van de Riet “multiplism” genoemd. Van de Riet (2003: 32) benadrukt dat er in dit geval geen sprake is van een vergaande relativisering van de objectiviteit van informatie, maar *“multiplism is based on the confidence that analysis is useful because it can help generate a better understanding of reality.”*

3.4.5 Draagvlak door interne en externe verantwoording

Geconcludeerd wordt dat het perspectief gebaseerd op gesloten argumenten een benadering is dat zich richt op het reduceren van, of omgaan met, onzekerheden, ofwel een benadering gericht op het omgaan met de technische complexiteit van infrastructuurprojecten. In dit perspectief kent informatie voldoende draagvlak, of is het bruikbaar in de besluitvorming, op het moment dat het aan regels of methoden voldoet die zijn afgeleid uit bovenstaande criteria of eisen en de onzekerheden voldoende gereduceerd zijn. Draagvlak voor informatie wordt vervolgens ontleend aan interne verantwoording tussen onderzoekers, experts en besluitvormers (Koppenjan, 2007: 166) en daaruit afgeleide acties: o.a. meer informatieverzameling en onderzoek, contra-expertises op kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie of verbetering/herhaling van het onderzoek op basis van de vastgestelde regels, methoden, modellen etc. Het vaststellen van deze regels en uitvoeren van deze acties is mogelijk omdat men uitgaat van een objectief waarneembare werkelijkheid. Aldus is de kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie toetsbaar en kunnen verschillende informatie- of kennisbronnen worden verheven boven, of ondergeschikt worden gemaakt aan, andere bronnen.

Het perspectief gebaseerd op open argumenten is een benadering dat zich richt op het reduceren de ambiguïteit van informatie, ofwel een benadering gericht op het omgaan met de complexiteit van het netwerk rondom infrastructuurprojecten. In dit perspectief kent informatie voldoende draagvlak, of is het bruikbaar in de besluitvorming, op het moment dat actoren overeenstemming hebben bereikt over onder meer de betrouwbaarheid, kwaliteit en bruikbaarheid van het onderzoek en de informatie. Draagvlak voor informatie wordt daarom ontleend aan externe verantwoording (Koppenjan, 2007: 166). Ofwel alle keuzen in het onderzoeksproces kunnen en/of moeten aan alle betrokken actoren worden verantwoord. In dit perspectief leidt meer informatieverzameling en onderzoek en de uitvoering van contra-expertises op de kwaliteit en betrouwbaarheid van onderzoek door één bepaalde actor mogelijk juist tot meer weerstand en strategisch gedrag van actoren en dus tot verslechtering en vertraging van de besluitvorming. Men gaat dan namelijk voorbij aan de verschillende percepties en belangen van actoren en het feit dat actoren zich niet laten overtuigen door informatie dat vanuit het perspectief van één actor is voortgebracht.

3.5 Aanzet tot één perspectief op het draagvlak voor informatie

3.5.1 Noodzaak tot het koppelen van de twee perspectieven

Door Koppenjan (2007), van Buuren & Edelenbos (2005), van de Riet (2003), de Bruijn & Leijten (2007) zijn, onder andere bewoordingen maar binnen dezelfde lijnen, eveneens bovenstaande twee perspectieven ter vergroting van het draagvlak voor informatie onderscheiden.

Geconcludeerd wordt dat beide perspectieven uitgaan van twee verschillende dimensies of ‘oorzaken’ van het lage draagvlak voor informatie: enerzijds onzekerheid en anderzijds ambiguïteit. Er zijn aldus twee verschillende benaderingen ontwikkeld die omgaan met beide dimensies van omstreden informatie, waarvan de bepalende kenmerken in onderstaande figuur 3.3 zijn weergegeven (figuur ontleend uit Koppenjan, 2007).

Figuur 3.3 Twee perspectieven op het draagvlak voor informatie (ontleend uit Koppenjan, 2007: 166).

	1: Gesloten argumenten	2: Open argumenten
Dimensie van complexiteit	<i>Technische complexiteit</i>	<i>Complexiteit van het netwerk</i>
Dimensie van omstreden informatie	<i>Onzekerheden</i>	<i>Ambiguïteit</i>
Benadering op het draagvlak voor informatie	<i>Reductie van onzekerheden op basis van vastgestelde regels, criteria en methoden.</i>	<i>Reductie van ambiguïteit door het organiseren van interacties, het toelaten van alle actoren en belangen, ‘frame reflection’.</i>
Basis van het draagvlak voor informatie	<i>Interne verantwoording en controle op vastgestelde regels en criteria.</i>	<i>Externe verantwoording en intersubjectieve betekenisverlening.</i>

In veel van de genoemde literatuur worden beide perspectieven tegenover elkaar gezet, als zijnde twee benaderingen op het draagvlak voor informatie die los van elkaar zijn te zien. Onder meer van de Riet (2003) en Edelenbos et al (2000) stellen echter dat een vervlechting of koppeling van beide benaderingen noodzakelijk is. Al eerder is deze noodzaak impliciet beschreven door te wijzen op de nadelen van een eenzijdige benadering. Zo leidt een eenzijdige benadering op vergroting van het draagvlak door interne verantwoording en controle op vastgestelde regels vaak tot weerstand van actoren doordat het hen prikkels biedt om informatie van anderen (opnieuw) te devalueren of zelf onderzoek uit (te laten) uitvoeren, omdat het niet aansluit op hun percepties, inzichten of belangen. Bovendien biedt het geen ruimte voor verrijking van de besluitvorming en de voordelen die zijn te halen uit complexe besluitvormingssituaties. Echter, een eenzijdige benadering op vergroting van het draagvlak door te streven naar overeenstemming kan bijvoorbeeld leiden tot “*negotiated nonsense*” (de Bruijn et al 2002), ofwel grijze (en/of niet-werkbare, niet-haaltbare of niet-realistische) compromissen, of langdurige, moeilijk beheersbare en zeer langdurige besluitvormingsprocessen. Een koppeling of vervlechting van beide perspectieven is daarom noodzakelijk.

3.5.2 “Hechten met een dubbele helix”

Edelenbos et al (2000) noemen de koppeling van beide perspectieven “*hechten met een dubbele helix*”. Van de Riet (2003) streeft door deze koppeling naar “*usefull knowledge*”. Van de Riet legt in haar conclusies ten behoeve van de verbinding van beide perspectieven het accent op het ‘multi actor’

perspectief, ofwel de drie elementen beschreven in paragraaf 3.4.4, te weten: vertrouwd onderzoek, het overbruggen van belangen en de inachtneming van meerdere perspectieven. In dat kader stellen ook Edelenbos et al (2000) vooral procesmatige en procedurele uitgangspunten voor om beide perspectieven en beide processen te verbinden, te weten (Edelenbos et al, 2000: 18-23):

- Continue afstemming tussen procesopzet en de planning van de uitvoering van het onderzoek en de verwerking van informatie uit de interactieve werkvormen;
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid van de deelnemers voor zowel het (interactieve) beleidsproces als de daarin behandelde inhoud;
- Gelijkwaardigheid van alle belangen in het proces;
- Mandatering van de procesbegeleiding aan een onafhankelijk procesbegeleidingsteam en het garanderen van deze onafhankelijkheid;
- Vroege bepaling van de vorm van het eindproduct, zodat alternatieven volwaardig kunnen worden vergeleken op basis van gelijkwaardige uitgewerkte gegevens;
- Brede mobilisatie van uiteenlopende percepties en gelijkwaardige mogelijkheden voor de uitvoering van onderzoek ter onderbouwing van standpunten;
- Streven naar expliciete consensus in het proces van beeldvorming²: zowel voor het eindproduct als de daaraan ten grondslag liggende analyse wordt dan expliciet overeenstemming nagestreefd.

3.6 Wetenschappelijke relevantie en vooruitblik

Met bovenstaande aanzet tot de koppeling van beide perspectieven is echter nog geen sluitend resultaat bereikt. Ten eerste erkent bijvoorbeeld van de Riet (2003) dat haar theorie een 'levend document' is en dus uitgebreid, aangevuld, aangescherpt of verbeterd kan worden. De betrekkelijkheid van wetenschappelijke inzichten komt ook duidelijk naar voren in de analyses op besluitvormingsmodellen van de Roo (2007), Martens (2000) en Howlett & Ramesh (2003) waarin een groot aantal typen (in het verleden) ontwikkelde besluitvormingsmodellen passeren.

Ten tweede erkennen Edelenbos et al (2000: 34) ten aanzien van de dubbele helixbenadering dat *"sommige uitgangspunten wellicht ietwat idealistisch overkomen"*, dat er *"hoge eisen aan de inhoudsmanager en zijn of haar medewerkers"* worden gesteld en dat het *"behoud van groepscohesie"* kan leiden tot *"het gevaar dat groepsleden informatie selectief gaan interpreteren of bepaalde alternatieven op voorhand niet serieus nemen"*. Deze kanttekeningen staan daarom een praktisch toepasbaar kader voor toekomstige projecten (nog) in de weg.

Aldus kan hieruit wel de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek worden afgeleid: deze schuilt in de toetsing en/of uitbreiding of aanscherping van het theoretische kader door middel van een vergelijking met enkele operationele benaderingen die verbetering en versnelling van de besluitvorming tot doel hebben en de aandacht (voor een belangrijk deel) vestigen op onderzoek en de informatievoorziening. De benaderingen zijn operationeel omdat ze hun adviezen direct richten op (verbeteringen voor) de praktijk

² Onder het proces van beeldvorming wordt verstaan: *"alle activiteiten die bijdragen aan de beeldvorming van de situatie, zoals: probleemdefiniering, het genereren of wijzigen van oplossingen, het laten uitvoeren van beleidsonderzoek enz."* (Edelenbos et al. 2000: 15).

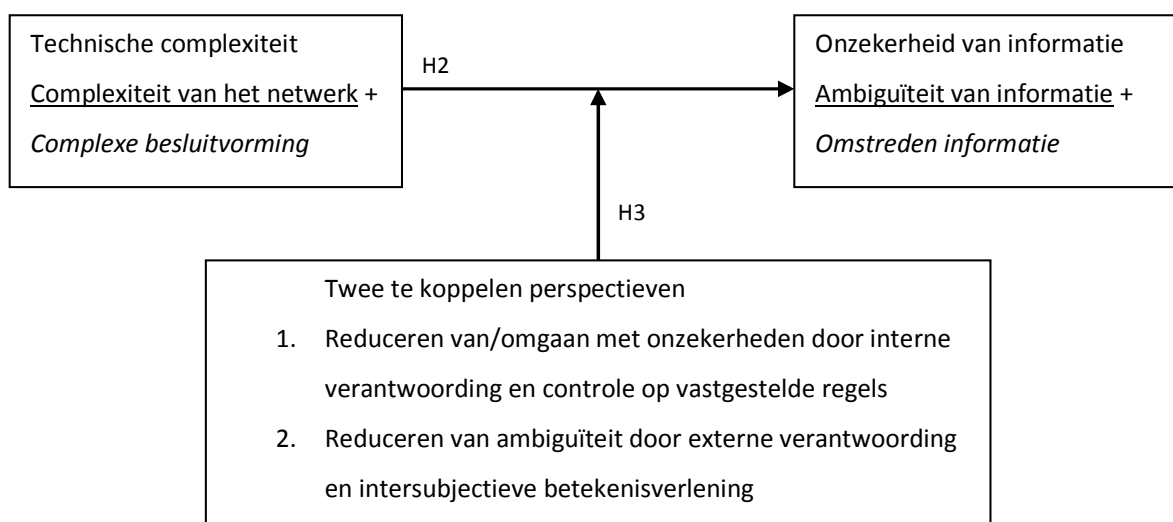
van besluitvorming. Enkele van deze benaderingen vormen onderdeel van beleid en zijn (integraal) overgenomen door het kabinet, worden in de praktijk verder uitgewerkt tot concrete uitvoeringprogramma's of worden al deels toegepast in de praktijk. Ofwel, ze spelen een bepalende rol in de wijze waarop onderzoek naar infrastructuurprojecten in de huidige en toekomstige praktijk wordt opgezet.

De operationele benaderingen die nader geanalyseerd worden zijn daarom geselecteerd op basis van actuele belangstelling voor deze benaderingen, relevantie voor de praktijk van besluitvorming over infrastructuurprojecten en de uiteenlopendheid van hun adviezen. Voor deze selectie zijn echter geen concrete criteria geformuleerd. De benaderingen die geanalyseerd worden betreffen de adviezen van de commissies Elverding (2008) en Duivesteijn (2004) en recente literatuur binnen de procesbenadering, waarin auteurs zich expliciet richten op het omgaan met omstreden informatie in complexe besluitvorming (vooral De Bruijn et al 2002 en De Bruijn & Leijten, 2007). In de analyse op de voorstellen van de procesbenadering wordt vervolgens rekening gehouden met de beperkingen van de procesbenadering die zijn genoemd in onder meer de "dubbele helix" benadering: er wordt in dat kader wel gewezen op het "inhoudelijke gat" in de procesbenadering.

Een analyse van deze benaderingen op basis van het theoretische kader moet in hoofdstuk vier en vijf leiden tot een (aanzet tot) één integraal operationeel kader.

Met behulp van bovenstaande conclusies kan het model aan het einde van hoofdstuk twee uitgebreid worden, zie onderstaande figuur 3.4. Het theoretisch perspectief op vergroting van het draagvlak voor informatie wordt beschouwd als interventie in de relatie tussen de dimensies van complexiteit en de dimensies van omstreden informatie.

Figuur 3.4 Modelling van conclusies Hoofdstuk 2+3: vergroting van het draagvlak voor informatie



4 Drie operationele benaderingen

4.1 Inleiding en leeswijzer

De vorige hoofdstukken hebben geleid tot een aanzet voor één perspectief ter vergroting van het draagvlak voor informatie. Dit ‘vervlochten’ perspectief wordt vergeleken met de probleemanalyses en aanbevelingen van twee (recent) uitgebrachte adviezen die zich voor een belangrijk deel richten op de informatievoorziening en het gebruik van informatie in de besluitvorming. Ook de recente literatuur m.b.t. de procesbenadering, als reactie op het omgaan met besluitvorming in complexe situaties, wordt hiertoe ingezet. De analyse vindt plaats door analyse op de uitgebrachte rapporten en literatuur. Uiteindelijk leidt dit tot de afleiding of formulering van concrete strategieën die kunnen worden toegepast binnen het theoretische perspectief uit hoofdstuk drie.

Er is expliciet niet voor gekozen om in de analyse op de benaderingen gebruik te maken van andere methoden dan literatuurstudie/documentanalyse. Er wordt van uitgegaan dat de beschikbare documenten en literatuur een evenwichtig en onderbouwd beeld geven van de adviezen die worden voorgesteld. Aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld middels interviews, zouden dit beeld kunnen kleuren.

Het eerste rapport dat wordt geanalyseerd is dat van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI), ofwel de commissie Duivesteijn (2004). Deze commissie is aangesteld in opdracht van de Tweede Kamer naar aanleiding van de grote budgetoverschrijdingen van de projecten Betuweroute en de HSL Zuid. Het tweede rapport dat wordt geanalyseerd is dat van de Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, ofwel de commissie Elverding (2008). Deze commissie is aangesteld in opdracht van de minister van V&W naar aanleiding van (de onvrede over) de vertragingen in de besluitvorming bij infrastructurele projecten. Tenslotte wordt recente literatuur over de procesbenadering uiteengezet en geanalyseerd, expliciet betrekking hebbende op omstreden informatie in complexe besluitvorming. Deze benadering is verder interessant omdat het expliciet een benadering is dat zich richt op kenmerken van het tweede perspectief op het draagvlak voor informatie, inhoudende de verschillende percepties en belangen van actoren en het organiseren van interacties. Deze benadering wordt verder ingezet omdat recentere literatuur kan worden gebruikt dan gebruikt door Edelenbos et al (2000) en van de Riet (2003). Wel wordt er rekening gehouden met de kanttekeningen die zij plaatsen bij de procesbenadering en de hiervoor beschreven aanbevelingen die zij onder meer daaruit afleiden.

Aan elke benadering zijn verschillende subparagrafen gewijd: de eerste subparagrafen zetten elke benadering uiteen en beschrijven de belangrijkste punten in de verschillende probleemanalyses en aanbevelingen. De laatste subparagraaf analyseert deze vervolgens met behulp van het theoretische kader en het daarin ontwikkelde perspectief.

4.2 Commissie Duivesteijn (2004): informatie is onbetrouwbaar

4.2.1 Aanleiding en uitgangspunten van de TCI

De aanleiding tot het parlementaire onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (de Duivesteijn, 2004) vond zijn directe oorzaak in de risicoreservering van 985 miljoen euro voor ‘grote spoorprojecten’ in de begroting van 2003 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Algemene Rekenkamer was

gevraagd hiernaar onderzoek te doen en kwam tot de conclusie dat: *“niet is aan te geven in hoeverre zich bij de verdere realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid nog meer (nieuwe) risico’s zullen manifesteren.”* (Duivestijn, 2004: 9). De Tweede Kamer stelde daarop een parlementair onderzoek in naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer. Het doel was lering te trekking uit de besluitvorming van de genoemde projecten en het voorkomen van de forse budgetoverschrijdingen bij grote infrastructuurprojecten in de toekomst.

De commissie Duivestijn begint haar rapport met een beschrijving van enkele onderscheidende factoren van grote infrastructuurprojecten. Haar analyse richt zich daarbij voornamelijk op de (technische) complexiteit en de complexe omgeving van deze projecten, die zich ‘direct doorvertaalt’ in de financiële complexiteit. Een *“goede financiële beheersing”* van infrastructuurprojecten is volgens de commissie essentieel, *“maar de complexe omgeving maakt het vaak moeilijk, zo niet onmogelijk, om binnen het vastgestelde budget te blijven”* (Duivestijn, 2004: 17). De dynamiek van het besluitvormingsproces vertroebelt volgens de commissie het zicht op het budget nog meer, omdat deze processen onder invloed staan van veel *“onvoorspelbare tendensen en gebeurtenissen”* (Duivestijn, 2004: 15).

De commissie Duivestijn bevestigt verder dat de netwerkbenadering volgens Teisman *“het meeste recht doet aan de manier waarop grote infrastructuurprojecten in Nederland tot stand komen”* (Duivestijn, 2004: 19). Het gevolg daarvan is dat het besluitvormingsproces een grillig verloop krijgt, waarin *“het voortdurend verschuiven van doelstellingen en de wisselende verhoudingen”* een groot project onoverzichtelijk en ongrijpbaar maken en *“burgers, marktpartijen en decentrale overheden zich maar zeer ten dele laten aansturen en controleren”*. Toch is het de ambitie van het voorgestelde toetsingskader van de commissie dat de Tweede Kamer (als dominante actor in het besluitvormingsproces) controle moet kunnen hebben en houden op besluiten van de regering en zij daartoe dus overzicht dient te hebben op de complexiteit van besluitvorming.

In de realisatie van bovenstaande ambities speelt de informatievoorziening een belangrijke rol. Enerzijds draait het volgens de commissie daarbij om de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, anderzijds draait het om de verwerking van informatie door de Tweede Kamer.

4.2.2 Probleemanalyse: onjuiste informatie en gebrekkige controle

De commissie Duivestijn schrijft, in navolging van de Algemene Rekenkamer, dat *“het met de informatievoorziening over grote projecten structureel niet goed zit”* (Duivestijn, 2004: 39). Haar analyse op de oorzaken van dit probleem stoelt voor een belangrijk deel op literatuuronderzoek. De commissie (2004: 40) noemt ten eerste, als de Bruijn en Leijten (2007), de omstredenheid van informatie door de inherente onzekerheden:

“onzekerheid is inherent aan grote projecten. (...) Dergelijke informatie is bijna per definitie omstreden. In extreme gevallen leidt dat tot een rapportenoorlog waarbij onderzoekers elkaars onderzoeksconclusies betwisten.”

Een tweede factor is het strategische gebruik van informatie, door de onderzoeker Flyvbjerg (2003, 2004) in het advies van de commissie als belangrijkste oorzaak voor de lage kwaliteit van de informatievoorziening genoemd: *“informatie als instrument om besluitvorming te beïnvloeden”* (Duivestijn, 2004: 41). De commissie gebruikt uitvoerig het onderzoek van Flyvbjerg om dit argument

kracht bij te zetten. Incorrecte informatie is volgens Flyvbjerg de belangrijkste oorzaak van veel kostenoverschrijdingen van infrastructuurprojecten. *“Doelbewust incorrecte informatie verstrekken”* en het bewust achterhouden van informatie, zijn volgens hem de hoofdoorzaak van incorrecte informatie in de besluitvorming. In mindere mate worden technische verklaringen genoemd, ofwel *“tekortkomingen aan de modellen en de data, waarmee de informatie is verzameld en bewerkt”* (Duivesteijn, 2004: 41). Deze verklaringen leiden de commissie (2004: 42) tot de conclusie dat:

“de Tweede Kamer altijd bedacht moet zijn op incorrecte informatie. De Tweede Kamer moet er rekening mee houden dat projectvoorstanders, of het nu private partijen, bestuurders, ambtelijke diensten of zelfs collega-Kamerleden zijn, voor wat betreft de informatie over de baten uitgaan van de optimistische scenario’s en dat zij het parlement, bewust of onbewust, een zogenaamde «camel nose» voorschotelen”

Wanneer bij een besluit geen rekening wordt gehouden met de onzekerheid aangaande de informatievoorziening, maar nog belangrijker met de gekleurde aard van informatie, kunnen de verkeerde afwegingen worden gemaakt, ofwel: *“the wrong projects are being chosen and implemented”* (Duivesteijn, 2004: 24). Bovendien heeft (het gebruik van) incorrecte informatie negatieve gevolgen voor het besluitvormingsproces: betrokken partijen worden bij gebleken onjuistheden (*“die vroeg of laat aan het licht komen”*) onzeker en dit destabiliseert de besluitvorming.

Politiek of strategisch (al dan niet bewust) gedrag is in de ogen van de commissie Duivesteijn dus een belangrijke (tweede) oorzaak voor de slechte kwaliteit van de informatievoorziening en aldus ook een belangrijke factor in de kwaliteit en de duur van de besluitvorming. Haar aanbevelingen richten zich vervolgens op het bieden van *“prikkels voor goede informatie”*. Het aanbieden van kwalitatief slechte informatie wordt nu namelijk niet bestraft: partijen verwachten juist winst te halen door zaken positiever voor te stellen en negatieve informatie achter te houden.

Als derde oorzaak voor de lage kwaliteit van informatie noemt de commissie de *informatie asymmetrie* tussen de regering en de Tweede Kamer (2004: 43):

“De Tweede Kamer, die het gevoerde beleid moet controleren, is voor haar informatie afhankelijk van de regering. Terwijl de regering kan beschikken over veel informatie, beschikt de Tweede Kamer over relatief weinig informatie en eveneens over relatief weinig informatieverwerkingscapaciteit.”

Waar dus de kwaliteit van de geboden informatie te wensen overlaat, geldt dit in de analyse van de commissie ook voor de verwerking van informatie door de Tweede Kamer. De commissie Duivesteijn (2004: 46) concludeert dat het Nederlandse parlement *“een geringe capaciteit (heeft) om onderzoek te doen, informatie te analyseren en te bewerken.”*

Een belangrijke factor hierbij is ook de overdaad aan informatie: er wordt vaak gerefereerd aan de zogenaamde ‘rapportenstapel’ als resultaat van een ‘rapportenoorlog’. Deze is voor een individueel kamerlid nagenoeg onmogelijk te overzien. Een effect van deze gebrekkige verwerkingscapaciteit is de gevoeligheid voor lobbygroepen, naast de informatie aangeboden door de departementen (2004: 48): *“dit is een begrijpelijk mechanisme, maar het maakt politieke debat afhankelijk van gekleurde informatie en duwt het de richting op van de partij met het hardste stemgeluid.”* Een tweede factor die bijdraagt aan

de informatieachterstand van de Tweede Kamer is het beperkte rechtstreekse contact met ambtelijke uitvoerders: *“de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vertaald in een spreekverbod voor ambtenaren, als het gaat om contact met de Tweede Kamer”* (Duivesteijn, 2004: 49). De minimale capaciteit van de Tweede Kamer om de aangeboden informatie te verwerken en te beoordelen draagt vervolgens bij aan de gevoeligheid voor gekleurde informatie en het gebruik daarvan in de besluitvorming en heeft aldus een negatieve invloed op de kwaliteit van de besluitvorming.

4.2.3 Aanbevelingen: verbeterde controle, toetsing en fasering

Op basis van de voorgaande probleemanalyse formuleert de commissie ‘eisen aan het toetsingskader’. Deze eisen krijgen in het advies van de commissie verder vorm door voorstellen voor procedurele, organisatorische en wettelijke wijzigingen. In verkorte vorm worden hieronder de aanbevelingen van de commissie uiteengezet (Duivesteijn, 2004: 44 en 51-52).

- Er moet een adequate kennisinfrastructuur worden opgebouwd als instrument voor de Tweede Kamer, de kamerleden moeten op deze informatie kunnen vertrouwen;
- De Tweede Kamer moet expliciet maken over welke informatie zij wil beschikken en moet hierover met de regering expliciete afspraken maken;
- Alle beleidsinformatie dient in beginsel openbaar toegankelijk te zijn, vertrouwelijkheid mag niet bedoeld zijn om de vuile was binnenboord te houden. De Tweede Kamer moet daarop toe zien;
- De Tweede Kamer moet rechtstreeks contact met uitvoerende ambtenaren kunnen onderhouden;
- Bij belangrijke vraagstukken en op belangrijke momenten wordt vereist dat de Tweede Kamer de kwaliteit van de informatie op systematische wijze onafhankelijk moet kunnen laten toetsen;
- In het kader van de informatie asymmetrie tussen de regering en de Tweede Kamer moet de Tweede Kamer ook zelf kennis kunnen genereren en kunnen verwerken om een ‘informatiemonopolie te voorkomen’ en haar controletaak waar te kunnen maken.

In bovenstaande aanbevelingen zijn twee benaderingen te ontdekken. Ten eerste richten de aanbevelingen zich op een vergroting van de transparantie en toegankelijkheid van de informatievoorziening ter vergroting van de controlemogelijkheden op de informatievoorziening. Een verhoogde openbaarheid en het maken van expliciete afspraken tussen ‘informatievragers’ en aanbieder moeten daaraan bijdragen en de kwaliteit van informatie verhogen.

Ten tweede richten de aanbevelingen zich op het opheffen of verminderen van de bestaande informatie asymmetrie. Dat wordt gedaan door het instellen van een onafhankelijke instantie die de geboden informatie kan toetsen. Ook het vergroten van de eigen capaciteit van de Tweede Kamer om informatie te genereren en te verwerken dient daaraan bij te dragen.

Bovenstaande aanbevelingen monden in het advies van de commissie uit in voorstellen voor procedurele wijzigingen en wetswijzigingen evenals tot het voorstel voor het oprichten van een *“parlementair kennis- en controlecentrum”* (Duivesteijn, 2004: 84). De voorstellen richten zich met andere woorden op het formaliseren van bovenstaande aanbevelingen in procedurele regelingen, zoals in een *“Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten”* (Duivesteijn, 2004: 83, zie bijlage 8).

De commissie stelt verder voor om door middel van een fasering van het besluitvormingsproces, ofwel door een *“expliciete koppeling aan de besluitvormingsmomenten”* (Duivesteijn, 2004: 59), de informatievoorziening te structureren en onzekerheden te reduceren. Zij onderscheidt daarom verschillende fasen, besluitvormingsmomenten en informatiebehoeften (Duivesteijn, 2004: 66 e.v.), deze worden hieronder beknopt beschreven.

De eerste fase is de voorbereidingsfase, welke eindigt met de selectie van ‘kansrijke alternatieven’ en een structuurvisie. In deze fase dienen besluiten door de commissie onderbouwd te worden middels een zogenaamde OEI en KBA op basis van kengetallen en een SMB of plan-MER.

De tweede fase is de uitwerkingsfase, waarin *“de alternatieven worden op gelijke wijze en tegelijkertijd onderzocht en beschreven.”* In deze fase dienen besluiten onder meer te worden onderbouwd op basis van *“gedetailleerd onderzoek naar de effecten (OEI) en de kosten/batenanalyse”*, een (besluit-) MER, een onderzoek naar *“gevolgen voor sociaal-economische en andere daarbij betrokken belangen”* en onderzoek naar gevolgen *“voor het ruimtelijke beleid”*. De Tweede Kamer en het kabinet kiezen na deze fase voor *“het definitief uit te voeren alternatief”*.

Tot slot is er de bestemmingsplan- en uitvoeringsfase waarin onder meer het gekozen alternatief uit de uitwerkingsfase nauwkeurig wordt uitgewerkt, de vergunningen worden verleend en monitoring van de effecten start.

4.2.4 Analyse commissie Duivesteijn: informatie is onbetrouwbaar

De commissie Duivesteijn komt tot de conclusie dat informatie van (te) lage kwaliteit en onbetrouwbaar is omdat actoren informatie als middel gebruiken om de besluitvorming te beïnvloeden. Informatie is daarom (al dan niet bewust) opzettelijk gekleurd ten bate van de behartiging van bepaalde belangen. Een besluitvormer kan daarom niet beschikken over onafhankelijke, neutrale, correcte en volledige informatie, omdat resultaten enerzijds worden gemanipuleerd en omdat anderzijds belangrijke informatie wordt achtergehouden. Dit wordt versterkt door de informatie asymmetrie tussen betrokken partijen in de besluitvorming. Volgens deze analyse van de commissie Duivesteijn bevindt de huidige praktijk zich daarom in de vierde benadering op rationaliteit, zijnde de benadering waarin er feitelijk geen sprake is van (enige vorm van) rationele besluitvorming, maar waar informatie een machtsmiddel vormt (zie paragraaf 3.3.2).

Uitgaande van de netwerktheorie stelt de commissie dat informatie onbetrouwbaar is (al dan niet opzettelijk gekleurd). Feitelijk is dit het resultaat van ‘pervertering’ van het onderzoek of onderzoekers (de Bruijn et al 2002), doordat deze te sterk gekoppeld zijn aan het belang van de opdrachtgevende partij en daardoor verkleuren. De commissie gaat echter voorbij aan de ambiguïteit van informatie ofwel de verschillende percepties op de probleemsituatie die in netwerken (kunnen) bestaan. Aldus ziet zij de onbetrouwbaarheid en lage kwaliteit van informatie niet als resultaat van de ambiguïteit van informatie, maar uit het perspectief van één actor (zijnde de Tweede Kamer), als onzekerheidsfactor betreffende de informatie, omdat er een gebrek aan inzicht in kenmerken en effecten van besluitalternatieven ontstaat.

Haar benadering op de vergroting van het draagvlak richt zich daarom zeer sterk op de tweede benadering op rationaliteit en het eerste perspectief op het draagvlak voor informatie: ofwel de

benadering waarin er expliciet regels zijn vast te stellen die de beoordeling van informatie mogelijk maken en onzekerheden reduceren (zie ook 3.4.3). Vervolgens zijn er namelijk onafhankelijke en neutrale toetsen uit te voeren op de beschikbare informatie.

Aldus formuleert de commissie Duivesteijn aanbevelingen waarin regels zijn gesteld ter verbetering van de controle op de kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie vanuit de perceptie van één actor (in dit geval controle door de Tweede Kamer op de informatie aangeleverd door het kabinet).

De belangrijkste aanbevelingen die de commissie Duivesteijn formuleert, zijn:

1. Formulering van bindende afspraken in een informatieprotocol. Daarin wordt o.a. de communicatie tussen besluitvormer en leverancier van informatie geregeld, wordt de inhoud van de informatie geregeld (informatiebehoefte), wordt de frequentie van het uitbrengen van rapporten geregeld (rapportagecyclus) en wordt het tijdstip van het verschijnen van informatie geregeld. Dit, plus onafhankelijk en/of extern toezicht op de naleving van het protocol, heeft tot doel verhoging van de transparantie van informatie zodat informatie beter controleerbaar is;
2. Onafhankelijke toetsing op de volledigheid, kwaliteit en de wetenschappelijke betrouwbaarheid van informatie na elke fase door onafhankelijke en neutrale rapporteur, commissie, instanties en/of externe bureaus;
3. Verhoging van de informatieproductie- en verwerkingscapaciteit van actoren met weinig capaciteit voor informatieverzameling en -verwerking met als doel de verevening van de informatie asymmetrie in besluitvorming zodat er geen prikkels worden geboden om informatie te manipuleren.

4.3 Commissie Elverding (2008): informatie is onzeker

4.3.1 Aanleiding en uitgangspunten van de commissie

Het onderzoek en het advies van de adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Elverding, 2008) kent nadrukkelijk een andere aanleiding en doelstelling dan het onderzoek van de commissie Duivesteijn (2004). Bovendien heeft deze commissie een andere opdrachtgever, de cie Elverding is namelijk geïnstalleerd door de minister van V&W, mede namens de minister van VROM. De probleemformulering luidt (Elverding, 2008b: 5):

“De bereikbaarheid in Nederland en met name in de Randstad staat onder druk. (...) Het is een kabinetsdoelstelling om de bereikbaarheid van de economische centra op peil te houden op zodanige wijze dat de kwaliteit van de leefomgeving minder wordt belast. Tegelijk merkt een ieder dat het lang duurt voordat een weg of spoorlijn wordt gerealiseerd. Tussen het ontstaan van problemen en het uiteindelijk oplossen van die problemen zitten soms tientallen jaren. Dat duurt te lang.”

Het gewijzigde perspectief leidt ertoe dat de commissie Elverding vooral aandacht heeft voor de snelheid van besluitvorming: tenslotte is het probleem bekend (slechte bereikbaarheid) en blijft de oplossing uit. De kwaliteit van (het resultaat van) besluitvorming stelt zij als randvoorwaarde en niet, zoals de

commissie Duivesteijn, als het centrale probleem. De commissie Elverding is namelijk van mening dat *“lange procedures en besluiteloosheid leiden (...) tot kwaliteitsverlies”* (2008: 4).

De opdracht aan de commissie is tweeledig: ten eerste moet zij de ‘werkelijke oorzaken van vertraging’ identificeren, vervolgens moet zij (2008b: 5):

“onderzoeken waar zich nog mogelijkheden voordoen om tot substantiële versnelling te kunnen overgaan, oplossingen aan te dragen om de geconstateerde vertragingen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen, aanbevelingen te doen voor de inrichting van het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten met inbegrip van zorgvuldige belangenafweging en inspraak.”

Evenals de commissie Duivesteijn hanteert de commissie Elverding bij haar probleemanalyse onder meer het uitgangspunt dat de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten complex is, zowel *“inhoudelijk, juridisch, bestuurlijk, politiek, financieel, intern”*, ofwel *“het is te complex”* (Elverding, 2008b: 5).

4.3.2 Probleemanalyse: onzekere uitgangspunten en berekende schijnwerkelijkheden

De commissie Elverding maakt in haar probleemanalyse onderscheid naar drie onderdelen: de bestuurscultuur, het besluitvormingsproces en de wetgeving. Deze onderdelen zijn echter niet volledig los van elkaar te beschouwen. Zo is de kern van de analyse van de commissie dat de samenleving complexer is geworden en sterk is gejuridificeerd, dit leidt tot de *“behoefte in onze consensuscultuur om het bijna onverenigbare toch te verenigen”* welke in veel gevallen strandt *“op politiek en bestuurlijk onvermogen om besluiten te nemen”* (Elverding, 2008: 4).

De commissie wijst in het kader van de bestuurscultuur op de bestuurlijke drukte en het gebrek aan bestuurlijke consistentie die, in combinatie met een gebrekkige communicatie, leiden tot *“voortdurende scopewijzigingen in projecten”* welke opnieuw leiden tot vertraging en verhoging van de kosten (2008: 8):

“Aan het begin van het proces worden de kosten vaak onderschat. Als de kosten later stijgen, bijvoorbeeld doordat andere oplossingen in beeld komen (bijvoorbeeld verdiepte ligging of tunnel) of omdat inpassingwensen duidelijk worden (bijvoorbeeld overkapping) leidt dit tot discussie over wie de extra kosten voor zijn rekening moet nemen of over herprioritering van projecten binnen de begroting.”

Daarnaast constateert de commissie in het ambtelijke apparaat (2008: 8):

“een sterke hang naar volledigheid en het mijden van risico’s. Dat wordt vaak belangrijker gevonden dan het antwoord op de vraag welke informatie echt nodig is om tot een goed gemotiveerd besluit te komen”

In dat kader wijst de commissie ook op het omgaan met onzekerheden in de informatievoorziening in de besluitvorming. Strakke juridische procedures en normen, de daaruit volgende verabsolutering van onderzoeksresultaten en de ontkenning van deze onzekerheden leiden tot een ‘berekende schijnwerkelijkheid’ die totstandkomen in lange, dure onderzoeken die vervolgens gevoelig zijn voor fouten en/of onvolkomenheden en daarom tot vertraging in de besluitvorming leiden. Om onder meer deze problemen het hoofd te bieden, ambieert de commissie te adviseren over (2008b: 6):

“het aantal te onderzoeken alternatieven in relatie tot de studielasten en de beslisinformatie en de mate van detailniveau ervan die nodig is om tot goede en zorgvuldige besluitvorming over infrastructuurprojecten te komen.”

Opvallend in de probleemanalyse is het verschil met de analyse van de commissie Duivesteijn, welke wijst op het *“doelbewust incorrecte informatie verstrekken”* door zich strategisch gedragende actoren, naast de onzekerheden die spelen in dergelijke besluitvorming. De commissie Elverding gaat in haar probleemanalyse voorbij aan deze (mogelijke) verklaring en beperkt zich tot de ‘inherente onzekerheden’ en grilligheid in de besluitvorming. Dit beeld wordt versterkt in de analyse van de commissie over het besluitvormingsproces bij infrastructuurprojecten.

Hét speerpunt van de commissie is namelijk het huidige gebrek aan een integrale en brede verkenningfase die wordt afgesloten met een gedragen besluit voor één alternatief. Dat houdt volgens de commissie in dat veel onzekerheden in het vervolg van de besluitvorming blijven bestaan. Een gevolg is bijvoorbeeld dat *“fundamentele discussies over nut en noodzaak (...) steeds terugkomen op latere momenten”* (2008: 9). Door het feit dat in de planstudiefase veel alternatieven gedetailleerd moeten worden onderzocht ontstaan er zonder heldere keuzes verder veel scopewijzigingen en vertragingen in de besluitvorming.

4.3.3 Aanbevelingen: gestructureerd en pragmatischer effecten bepalen

De aanbevelingen die de commissie Elverding doet, kennen hetzelfde onderscheid als de onderdelen van de probleemanalyse: bestuurscultuur, besluitvormingsproces en de wetgeving.

De manier waarop de commissie een cultuuromslag denkt te ondersteunen kenmerkt zich door procedurele ingrepen, zoals een gewijzigde en getrechterde fasering van besluitvorming, andere vormen van besluiten en nieuwe (maximale en strakkere) termijnen. Fasering behelst het invoeren van een startbesluit met een globale gebiedsafbakening en een probleemdefinitie, een daarop volgende ‘richtinggevende’ verkenningfase die eindigt in een voorkeursbesluit voor één alternatief en vervolgens een ‘compacte en pragmatische’ planuitwerkingsfase, zie figuur 4.1. Belangrijk in het kader van de bestuurscultuur is verder dat bestuurders vasthouden aan eenmaal gemaakte besluiten en *“bereid zijn hun doorzettingsmacht te gebruiken”* (2008: 11).

Draagvlak voor het besluit in elke fase beoogt de commissie vooral te bereiken in de brede verkenningfase, waarin veel actoren *“eerder en ruimer”* zullen participeren. Als deze fase eenmaal is afgesloten met een ‘politiek gedragen voorkeursbesluit’, kan de *“huidige instabiele planstudiefase vervangen worden door een veel kortere planuitwerkingsfase”* (2008: 13) met minder onderzoek, minder details, minder variabelen en minder partijen (2008: 16). Om tot een voorkeursbesluit te komen, dient de discussie in de verkenningfase over de kern van het op te lossen probleem te gaan (2008: 15): *“nu gaat de discussie tijdens en na de planstudiefase te vaak over de details van allerlei (sub)varianten en inpassingmaatregelen.”* De commissie stelt in dat kader wel dat (2008: 16):

“Draagvlak voor (het voorkeursbesluit) kan alleen worden bereikt als er voldoende duidelijkheid is over de effecten van alle alternatieven op economie, milieu, ruimte en natuur. Die moeten op hoofdlijnen in beeld zijn.”

Voldoende duidelijkheid over de effecten dient te worden verkregen door eenvoudiger te rekenen en globaler of ‘zinvol’ effecten te bepalen (Zinvol Effecten Bepalen, of ZEB, is de titel van een deel van het vervolgprogramma n.a.v. de adviezen van Elverding, zie bijlage 9). Daartoe dient in de verkenningsfase te worden gewerkt met *“globale inschattingen en eenvoudige berekeningen op basis van gevalideerde vuistregels”* op basis waarvan aannemelijk moet worden gemaakt dat aan *“geldende milieueisen”* wordt voldaan (2008: 16). In de planuitwerkingsfase wordt het voorkeursalternatief vervolgens uitgewerkt door middel van *“gecertificeerde berekeningen met minder variabelen, meer kengetallen (standaardwaarden) en meer vuistregels.”* (2008: 17). Daarnaast dienen de onzekerheidsmarges in ex ante effectevaluaties expliciet te worden erkend, door bijvoorbeeld gebruik te maken van bandbreedtes. Voorts worden onzekerheden verder gereduceerd door de invoering van een opleveringstoets *“binnen een jaar na ingebruikname”*. Deze toets controleert *“feitelijk (...) of de milieunormen in de praktijk en niet alleen in de berekende werkelijkheid worden gehaald”* (2008: 20). Daarop aanhakend adviseert de commissie *“nadere bezinning”* op *“de exactheid waarmee sommige milieunormen zijn geformuleerd”* omdat *“sommige normen een nauwkeurigheid van berekenen en meten vragen die met de huidige stand van de techniek niet haalbaar is”* (2008: 17).

De toepassing van bovenstaande adviezen verkleinen volgens de commissie de kans op reken- en invoerfouten en zorgen bovendien voor transparantie: *“eenvoudiger sommen zijn beter uit te leggen aan de burger dan ingewikkelde sommen”* (2008: 17).

Naast draagvlak in een vroege fase en het voorkomen van scopewijzigingen door heldere besluiten wil de commissie herberekeningen en opeenstapelingen van rapporten voorkomen door het introduceren van een minimale houdbaarheidsduur van de (uitgangspunten van de) rapporten.

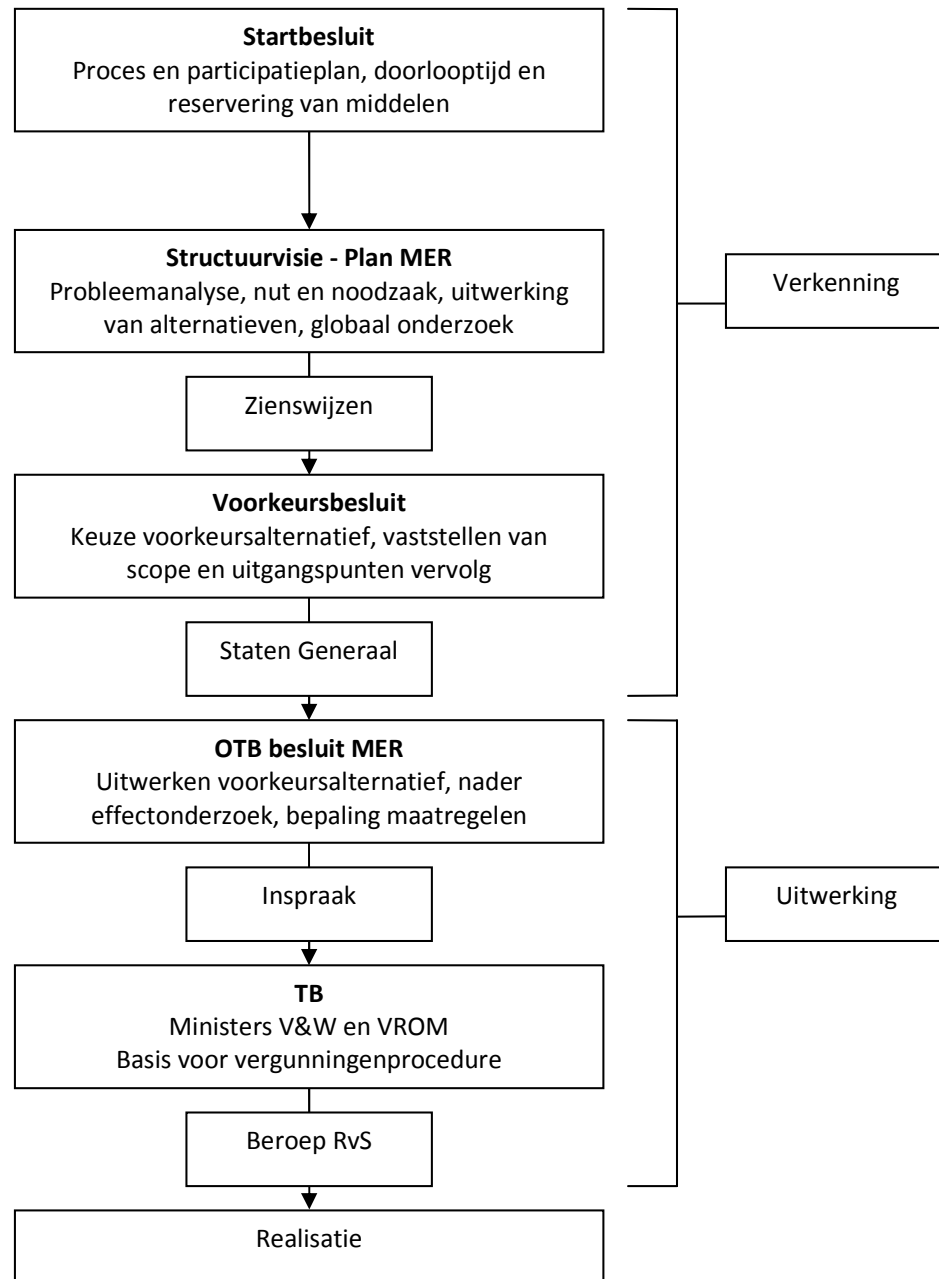
Ten aanzien van toetsing op *“voldoende duidelijkheid over de effecten van alle alternatieven”* refereert de commissie Elverding aan de commissie Duivesteyn en wijst zij op de noodzaak van kennisuitwisseling en kwaliteitsbewaking, onder meer door externe audits. Deze worden sterk gerelateerd aan de vormgeving van het besluitvormingsproces in de genoemde fases: *“voer na elke fase een formele kwaliteitstoets uit waarin wordt vastgesteld of alle benodigde kennis, financiën en besluiten aanwezig zijn om naar een volgende fase te gaan”* (2008: 12). In dat kader beveelt de commissie vervolgens aan dat V&W *“al vanaf de verkenningfase uit moet gaan van kostenramingen die rekening houden met het draagvlak voor de mogelijke technische oplossing en de wijze van inpassing”* (2008: 12). Voor een *“helder budgettair kader”* (Sneller en Beter, 2008) dienen dus al in een vroege fase veel onzekerheden te zijn weggenomen, zowel in termen van draagvlak voor de gekozen oplossing als in technische onzekerheden.

Bovenstaande ambities en voorstellen houden onlosmakelijk verband met de wijzigingen die de commissie voorstelt in de wetgeving (2008: 22): *“onder andere het nieuwe voorkeursbesluit en tracébesluit, de vaste termijnen, het rekenen met vuistregels, de houdbaarheid van onderzoeksgegevens en de opleveringstoets in de Tracéwet moeten worden vastgelegd.”* De voorstellen draaien om het robuuster maken van besluiten, ofwel het verlagen van de gevoeligheid voor onderzoeksfouten en procedurefouten. Dit moet onder andere ook bereikt worden door minder bezwaar- en beroepmogelijkheden, een meer marginale toetsing door de bestuursrechter en de introductie van een ‘bestuurlijke lus’. Daardoor leiden kleine fouten niet tot grote procedurele vertragingen.

Het besluitvormingsproces zoals voorgesteld door de commissie Elverding is in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 4.1

Schematische weergave van het besluitvormingsproces en de informatiebehoefte volgens de commissie Elverding (2008: 21).



4.3.4 Analyse commissie Elverding: informatie is onzeker

Volgens de commissie Elverding vormen effectevaluaties een risicobron in de besluitvorming omdat informatie over de effecten van infrastructuurprojecten per definitie onzeker is. Enerzijds zijn dit procesmatige onzekerheden, waardoor uitgangspunten, scope en kaders van onderzoeken kunnen wijzigen. Ofwel de *“fuzzy objectives”* volgens van de Riet (2003). Dit leidt tot (gedeeltelijke) herhaling van onderzoeken en dus tot vertraging van de besluitvorming. Anderzijds wijst de commissie op de onzekerheden ‘inherent aan toekomstvoorspellingen’. Ofwel het gebrek aan inzicht in kenmerken en effecten van infrastructuurprojecten waardoor er geen absolute uitspraken kunnen worden gedaan over de kenmerken en effecten van besluitalternatieven.

Wanneer met beide onzekerheden op een adequate manier wordt omgegaan hoeft dat in de besluitvorming geen belemmering te vormen. De analyse van de commissie Elverding is echter dat de uitkomsten van effectevaluaties verabsoluteerd worden en er eveneens absolute gevolgtrekkingen aan worden verbonden, bijvoorbeeld in termen van de bepaling van mitigerende of compenserende maatregelen. Dit leidt (in de door de commissie Elverding genoemde consensuscultuur) tot het streven naar volledigheid en het mijden van risico's: volgens de commissie gaat men daarom voorbij aan het werkelijke doel van effectevaluaties of informatie in de besluitvorming. De strikte eisen in de wetgeving en de strenge toetsing daarop, door bijvoorbeeld de Raad van State, zijn daar eveneens debet aan.

Volgens de analyse van de commissie Elverding zijn er dus door de complexe inhoud van projecten geen absolute gevolgtrekkingen mogelijk op basis van ex ante evaluaties, maar worden deze wel gedaan. Daardoor ontstaat een grote kans op fouten en een sterke nadruk op de inhoud, ofwel het dichttimmeren van besluiten en zogenaamd (eindeloos en vreugdeloos) “juridisch figuurzagen” (Friso de Zeeuw op 24 februari 2009 in NOVA in reactie op analyse Elverding). De aanbevelingen van de commissie Elverding worden daarom treffend geïllustreerd door de titel van het programma “Zinvol Effecten Bepalen” (ZEB, 2009), waarin effecten van infrastructuurprojecten ‘niet complexer dan nodig’ (en minder complex dan nu) en doelbewust (met het oog op de fase van de besluitvorming) worden bepaald.

De commissie Elverding streeft in haar aanbevelingen dus naar de tweede benadering op rationaliteit (zie 3.3.2), waar onzekerheden gereduceerd dan wel expliciet erkend worden door middel van het voldoen aan vastgestelde regels, zoals onder meer het gebruik van standaardmethoden en kentallen. Dat komt ook tot uiting in de expliciete koppeling van de informatiebehoefte aan de onderscheiden getrechterde fasering van de besluitvorming: op deze manier worden ook procesmatige onzekerheden (de wijzigingen van onderzoekskaders, scope, uitgangspunten etc.) gereduceerd.

De strategieën van de commissie richten zich dus ook op structurering van het (onderzoek)proces, inhoudende een verbreding aan het begin, gevolgd door een trechtering van het proces waarin wordt gewerkt met dezelfde informatie, of in ieder geval dezelfde aan de informatie ten grondslag liggende uitgangspunten en kaders. Deze structurering is mogelijk omdat de probleemdefinitie bekend wordt verondersteld, te weten de slechte bereikbaarheid of doorstroming op de (rijks)wegen.

Aldus richten de aanbevelingen van de commissie Elverding, als de commissie Duivesteijn, zich sterk op het eerste perspectief op het draagvlak voor informatie (zie 3.4.3).

De belangrijkste adviezen die de commissie Elverding formuleert, zijn:

1. Globaler, eenvoudiger en pragmatischer effecten en maatregelen bepalen (Zinvol Effecten Bepalen ZEB) in alle fasen van de besluitvorming door het gebruik van kengetallen, vuistregels en standaardmethoden in combinatie met de invoering van een opleveringstoets, inhoudende monitoring van effecten ná realisatie voor verdere maatregelbepaling en reservering van middelen voor het treffen van aanvullende maatregelen. Erkenning van de onzekerheden ‘inherent aan toekomstvoorspellingen’ door gebruik te maken van bandbreedtes en ‘vaste’ maatregelpakketten;
2. Een informatiebehoefte die expliciet gekoppeld is aan het doel van de betreffende fase in de besluitvorming met het oog op structurering van de besluitvorming, te weten:
 - De selectie van een voorkeursalternatief in de verkenningfase op basis van “kernegegevens” over effecten op economie, milieu, ruimte en natuur door globale inschattingen en eenvoudige berekeningen. Het doel is tevens aannemelijk te maken dat met het voorkeursalternatief aan de wettelijke normen kan worden voldaan;
 - Toetsing aan de wettelijke normen in de planuitwerkingsfase, waarin nog alleen het voorkeursalternatief wordt uitgewerkt.
3. Verbetering van de communicatie tussen onderzoekers onderling, opdrachtgever en opdrachtnemer en communicatie met en naar de omgeving waardoor gewerkt kan worden met vroeg vastgelegde onderzoekskaders, uitgangspunten etc. waardoor herhaling, (herhaalde) aanpassing of (herhaalde) verbetering van onderzoek en informatie kan worden voorkomen en de kwaliteit van onderzoek toeneemt.

4.4 Procesbenadering: informatie is ambigu

4.4.1 Streven naar (uit)onderhandelde kennis

Procesmanagement (de Bruijn et al, 2002) is expliciet ontwikkeld als een strategie voor het realiseren van samenwerking en besluitvorming in complexe netwerken. Bewustzijn over de kenmerken van netwerken speelt daarin een belangrijke rol, deze kenmerken zijn: onderlinge afhankelijkheden, de pluriformiteit van actoren, divergerende belangen en percepties, de geslotenheid van actoren, het dynamische en onvoorspelbare verloop van processen, wijzigende percepties op problemen, doelen en oplossingen en het ongestructureerde karakter van problemen (de Bruijn et al, 2002). Om in een dergelijke context tot een besluit te komen, vergt dit *“een proces van interactie tussen partijen: zij moeten overleggen en onderhandelen over het bepalen van problemen en oplossingen”* (de Bruijn et al, 2002: 15).

Procesontwerp en procesmanagement houden vervolgens in het maken van, en toezicht houden op, afspraken voor dit proces van interactie, ofwel: *“afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen”* (de Bruijn et al, 2002: 15). In een goed proces komen de voordelen van deze benadering naar boven, zoals de generatie van voldoende draagvlak voor een besluit, reductie van inhoudelijke onzekerheid, verrijking van probleemdefinities en oplossingen, de incorporatie van dynamiek en depolitisering van de besluitvorming (de Bruijn et al, 2002: 38-42).

In de procesbenadering is (na verloop van tijd) het inzicht ontstaan dat de aandacht voor de inhoud van besluiten in dat proces echter niet verloren mag gaan (zie ook Edelenbos et al, 2000: 15). Ook ten aanzien van de inhoud en het verbeteren van de bruikbaarheid van informatie in de besluitvorming door vergroting van het draagvlak voor informatie wordt procesmanagement als benadering voorgesteld.

Idealiter leidt dit proces tot een zekere mate van consensus betreffende de beschikbare informatie bij de besluitvorming. Wanneer er vervolgens voldoende consensus of overeenstemming is bereikt, is er sprake van 'negotiated knowledge':

"The result of a process of interaction is called 'negotiated knowledge': findings about which the participating actors agree" (de Bruijn en Leijten, 2007: 61).

Koppenjan (2007: 167-169), van Buuren en Edelenbos (2005) en de Bruijn en Leijten (2007) werken dit proces betreffende de informatieverzameling verder uit en stellen in lijn met de Bruijn et al. (2002) (over procesmanagement) enkele strategieën op die kunnen leiden tot een vergroting van het draagvlak voor informatie. Deze zijn:

- Parallelschakeling en vervlechting van besluitvorming en onderzoek;
- Faciliterend in plaats van beslechtend onderzoek;
- Boundary work;
- Gezamenlijk opdrachtgeverschap en gezamenlijke feitenvinding.

Parallelschakeling houdt in een zekere vervlechting tussen onderzoeksactiviteiten en besluitvorming: *"vervlechting (van activiteiten) betekent dat experts meer inzicht hebben in het verloop van de besluitvorming (...) vervlechting betekent ook dat de experts meer mogelijkheden hebben om met de kritiek van partijen op hun analyses om te kunnen gaan."* (de Bruijn et al 2002). Vervlechting houdt in dat *"kennisvragen vanuit de praktijk worden aangereikt en de keuzen ten aanzien van de opzet en uitvoering van het onderzoek en de interpretatie van de bevindingen in overleg met beleidsmakers tot stand zullen komen."* (Koppenjan, 169).

Vervlechting leidt volgens de genoemde auteurs ten eerste tot verbetering van de besluitvorming, omdat een zogenaamde temporele misfit wordt voorkomen. Ten tweede leidt het tot verbetering van de kwaliteit van informatie door een kritische stellingname van de belanghebbende partijen t.o.v. het onderzoek. Ofwel, onderzoek levert dan *"een constructieve bijdrage aan het proces van probleemoplossing"* (Koppenjan, 2007: 168). Wanneer beide processen onvoldoende parallel geschakeld worden, dan bestaat er slechts *"een geringe kans op een gezaghebbende en geconsolideerde besluitvorming."* (De Bruijn 2002: 172).

Vervlechting dient echter niet te ver te gaan, er moet een *"losse koppeling tussen onderzoeksbevindingen en vervolgacties"* bestaan: *"Problemen zijn immers ongestructureerd, waardoor verschillende, tegenstrijdige opvattingen van experts over een bepaalde problematiek dus alle juist kunnen zijn."* (De Bruijn 2002: 171). Onderzoek moet daarom *"niet gericht zijn op het beslechten van kennisconflicten. Het ontbreekt daarvoor onderzoek aan gezaghebbendheid. (...) Verstandiger is het onderzoek een faciliterende rol toe te delen. Onderzoek leidt (namelijk) niet per se tot kant-en-klare antwoorden, maar brengt wel onderbelichte aspecten van een probleem onder de aandacht of leidt tot verfijning van eerdere opvattingen."* (Koppenjan, 2007: 168).

Vervlechting mag verder ook niet betekenen dat onderzoekers verkleuren, aldus moet er *"een dusdanige vervlechting van onderzoek en beleidsproces (ontstaan) dat er wel sprake is van intensieve afstemming, maar (dat) de onafhankelijkheid van het onderzoek gewaarborgd is"* (Koppenjan, 2007: 169).

Naast een vervlechting van activiteiten dient er dus een scheiding van rollen van experts en besluitvormers of belanghebbenden plaats te vinden om te voorkomen dat *“de expert de kleur aanneemt van een van de belanghebbende partijen. Hij is dan niet degene die de (tussen)resultaten van een proces kritisch beschouwt of aangeeft welke innovaties mogelijk zijn, maar iemand die besluiten legitimeert door ze van een inhoudelijke argumentatie te voorzien.”* (de Bruijn et al 2002: 171). Het stellen van strikte kaders en probleemformuleringen door de opdrachtgever moet dus ook kritisch worden beschouwd, evenals de aanwijzing van onderzoekers en de gunning van onderzoek aan bepaald onderzoeksbureau.

Gezamenlijk opdrachtgeverschap houdt in dat partijen gezamenlijk informatie moeten verzamelen: *“Partijen zouden ex ante (...) met elkaar kunnen onderhandelen over wat hen redelijke uitgangspunten voor onderzoek lijken, welke onderzoeksvragen beantwoord zouden moeten worden, welke assumpties daarbij gehanteerd dienen te worden en op basis van welke criteria de uitkomsten beoordeeld zullen worden.”* (Koppenjan, 2007: 168). Van Buuren en Edelenbos (2005) spreken ook wel over ‘gezamenlijk feitenvinding’ en ‘polderen over de feiten’.

Een dergelijk proces van onderhandeling vereist procesmanagement en een procesontwerp waarin tenminste t.a.v. het onderstaande afspraken worden gemaakt (van Buuren en Edelenbos, 2005: 11):

- een proces van informatieverzameling;
- de onderwerpen waarover de discussie gaat;
- vragen die moeten worden gesteld en een analysemethode;
- de beperkingen van analysemethoden;
- de wijze waarop de analyse het best kan worden uitgevoerd;
- hoe om te gaan met de uitkomsten;
- vaststellen van een procedure voor het kiezen van een uitvoerder van het onderzoek. Hierbij maakt men ook een keuze uit:
 - Ieder schuift zijn eigen deskundige naar voren;
 - Gemeenschappelijke keuze voor een aantal deskundigen.

Wanneer over bepaalde punten geen overeenstemming wordt bereikt, kan men de volgende strategieën toepassen (van Buuren en Edelenbos, 2005: 10):

- meerdere methoden tegelijk gebruiken en gevoeligheidsanalyses uitvoeren;
- meerdere modellen integreren.

Uit bovenstaande vier pijlers en strategieën, gebaseerd op meer recente literatuur dan de analyse waarop Edelenbos et al (2000) hun analyse op uitvoeren, wordt verder duidelijk dat de *“procesbenadering haar inhoudelijke gat probeert te vullen”* (Edelenbos et al 2000: 15). Er worden meer verfijnde, procesmatige en procedurele, strategieën voorgesteld die overeenkomsten vertonen met bijvoorbeeld van de Riet (2003) en Edelenbos et al (2000). Niet enkel nog het streven naar draagvlak voor of overeenstemming over besluiten wordt als doelstelling gehanteerd.

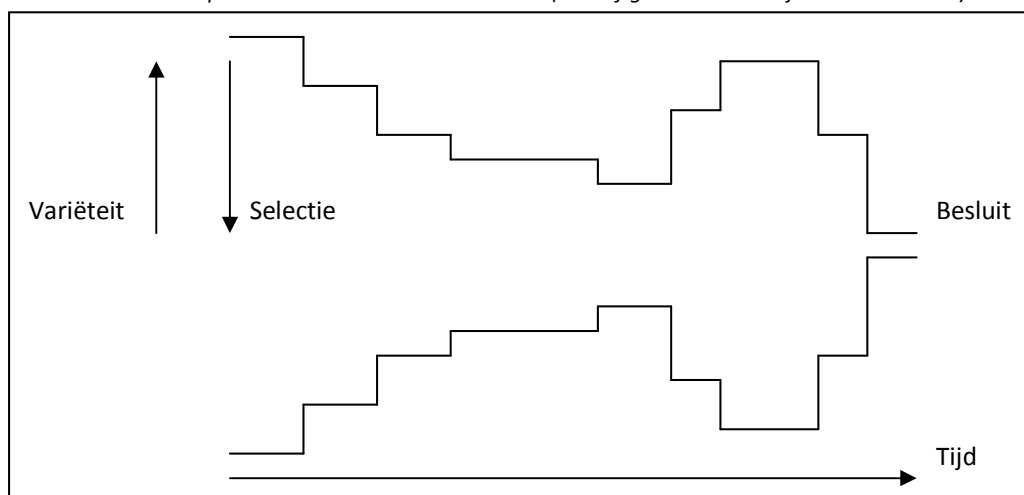
4.4.2 Koppeling tussen leren en handelen

Volgens de literatuur over procesmanagement verloopt een proces idealiter van inhoudelijke variëteit (aan probleemstellingen, oplossingen, alternatieven) naar selectie. Selectie houdt in het maken van keuzes en dit kan alleen wanneer er voldoende draagvlak bestaat. Voldoende draagvlak (binnen een “kritieke massa” van actoren, zie 4.4.3) bestaat op het moment dat partijen niet meer leren: *“een proces is rijp voor selectie als er sprake is van cognitieve en sociale stabilisatie.”* (de Bruijn et al 2002: 185).

“Bij cognitief leren gaat het om de vraag of partijen nog nieuwe feiten, opvattingen, waarden, redeneringen, denkpatronen, enzovoort, produceren (...) Is er sprake van een voortdurend reproduceren (...) door de partijen, dan wordt er cognitief niet meer geleerd.” “Bij sociaal leren gaat het om de vraag of partijen nog nieuwe relaties en interacties aangaan. Deze (...) kunnen immers tot nieuwe inzichten en dus tot nieuwe variëteit leiden.”

Het proces van variëteit naar selectie kan ook schoksgewijs, iteratief en grillig verlopen (figuur 4.2). Met andere woorden, na een moment van selectie (trechtering) is het mogelijk dat er nieuwe variëteit ontstaat. Hiervoor moet ruimte bestaan, maar het is *“uiteraard risicovol voor het proces wanneer dit te vaak gebeurt. Dit is een mede een argument om de fase van het genereren van variëteit niet te snel verlaten”* (de Bruijn, 2002: 185). De procesmanager moet daarom ruimte bieden voor iteraties, maar moet *“de benutting van deze ruimte (wel) zoveel mogelijk voorkomen”* (de Bruijn, 185). Duidelijk is dat een keuze voor selectie niet aan termijnen is gebonden.

Figuur 4.2 “een proces van variëteit naar selectie” (naar: figuur 8.1 de Bruijn et al 2002: 184)



4.4.3 Consensus over informatie en ‘negotiated nonsense’

‘Negotiated knowledge’ is het resultaat van een proces en over dit resultaat kan, in aflopende gradatie: consensus bestaan, kan er sprake zijn van commitment of kan er sprake zijn van tolerantie (de Bruijn et al. 2002). In het geval van consensus zijn betrokken partijen het met elkaar eens, in het geval van commitment committeert een partij zich aan het resultaat, maar doet zij dat niet op inhoudelijke gronden en in het geval van tolerantie zal een partij de uitvoering van een besluit niet blokkeren of hinderen, maar draagt zij ook niet bij aan de (verdere) uitvoering van dit besluit of de besluitvorming.

Aangetekend moet worden dat bovenstaande verbintenissen van actoren aan het resultaat van een proces slechts in succesvolle voorbeelden van processen zullen bestaan; de gedachte dat alle actoren het resultaat van een proces tenminste zullen tolereren, zal niet altijd het geval zijn of zal via dwingende (publiekrechtelijke) weg moeten worden afgedwongen. De Bruijn et al (2002) spreken daarom ook wel over een ‘kritische massa’ van actoren die een besluit accepteren dan wel tolereren. De invloed van machtsposities en het belang dat aan de rollen van deze actoren wordt gehecht worden daarom (impliciet) niet uitgesloten. De Bruijn en Leijten (2007: 62/63) spreken ook wel over gedeeltelijke consensus (of consensus op delen van de informatie).

Ten opzichte van de uitgangspunten in het eerste perspectief op het draagvlak voor informatie (zie 3.4.3) is er in deze benadering dus wél ruimte voor andere kennis dan expertkennis. Zogenaamde 'lekenkennis' of subjectieve kennis in de vorm van *"ervaring, kennis van de omgeving en het specifieke geval"* (van Buuren en Edelenbos, 2005: 6) wordt ook toegelaten tot de besluitvorming. 'Negotiated knowledge' is daarom *"kennis die is ontstaan in een proces waarin de betrokken partijen de eigen informatie en waarden hebben ingebracht"* (de Bruijn et al. 2002: 24). Daarnaast moet het resultaat echter ook aan wetenschappelijke criteria voldoen om 'negotiated nonsense' te voorkomen. 'Negotiated nonsense' is informatie die op voldoende draagvlak kan rekenen maar niet de 'toets van wetenschappelijke kritiek' kan doorstaan (de Bruijn et al, 2002). Daarom bestaat er nog altijd de noodzaak tot toetsing op de kwaliteit en onafhankelijkheid van informatie.

4.4.4 Analyse procesbenadering: informatie is ambigu

De procesbenadering is expliciet ontwikkeld als een reactie op de complexe netwerksituaties waarin besluitvorming over infrastructuurprojecten moet plaatsvinden. Het gaat er daarom vanuit dat informatie zowel strategisch ingezet kan worden (ofwel opzettelijk gekleurd wordt) als dat er verschillende percepties op de beschikbare informatie kunnen bestaan, waardoor de relevantie, kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie door actoren in twijfel kan worden getrokken zonder dat er sprake is van opzettelijke gekleurde informatie. Dit komt door het feit dat actoren vanuit verschillende percepties of 'frames' en vanuit verschillende belangen naar de werkelijkheid kijken.

Volgens de procesbenadering wordt informatie omstreden omdat enerzijds informatie strategisch wordt ingezet, dan wel door strategische overwegingen tot stand komt. Anderzijds omdat er te sterk wordt vastgehouden aan de veronderstelde objectiviteit en neutraliteit van onderzoek waardoor actoren prikkels wordt geboden informatie strategisch te gebruiken (dan wel te devalueren).

De strategieën die binnen de procesbenadering worden geformuleerd richten zich dus niet op controle van de informatie op basis van vastgestelde regels, maar op het bereiken van intersubjectieve overeenstemming. Wel kunnen er regels gesteld worden aan de wijze waarop interacties tussen actoren verlopen om deze overeenstemming te bereiken. De procesbenadering richt zich dus nadrukkelijk op het tweede perspectief ter vergroting van het draagvlak voor informatie (zie 3.4.4), zij stelt vooral strategieën voor die de interacties tussen actoren bevorderen dan wel structureren. Alle argumenten hebben in deze benadering daarom toegang tot de besluitvorming, dit geldt ook voor subjectieve kennis of "lekenkennis".

De belangrijkste adviezen die binnen de procesbenadering worden geformuleerd, zijn:

1. Gezamenlijk (meervoudig) opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid voor onderzoek en informatieverzameling. Alle keuzen m.b.t. uitgangspunten, scope, onderzoeksvragen, methoden en modellen en de toepassing van 'multiplism', beoordelingscriteria voor informatie, de vorm van het eindproduct, vervolgacties en de selectie van onderzoekers of onderzoeksinstanties dienen in overeenstemming tussen actoren te worden gemaakt of bij het maken van de keuzen dient rekening te worden gehouden met de belangen en percepties van betrokken actoren. Voorwaarde daarvoor is de (brede) mobilisatie van (alle) actoren en de gelijkwaardige behandeling van verschillende belangen. Ook als dat niet mogelijk is, dienen deze keuzen zoveel mogelijk expliciet verantwoord te worden.

2. Parallelschakeling en afstemming/vervlechting van onderzoek en besluitvorming. De kennisvragen worden direct afgeleid uit de fase waarin de besluitvorming zich bevindt. Onderzoekers hebben dan meer inzicht in besluitvorming, besluitvormers en betrokken partijen bij de besluitvorming hebben dan meer inzicht in het onderzoek. Dit houdt in vervlechting van onderzoek en besluitvorming, maar tevens aandacht voor de borging van de onafhankelijkheid van onderzoek(ers). Ofwel: kleuring van onderzoek(ers) dient te worden voorkomen.
3. Faciliterend in plaats van beslechtend onderzoek. Informatie biedt geen sluitende antwoorden, maar belicht onderbelichte aspecten of kan eerdere opvattingen van actoren verfijnen en nuanceren. Informatie is dus ten hoogste sturend in de communicatie tussen actoren en wordt conceptueel of bemiddelend gebruikt. Er dient daarom een losse koppeling tussen de onderzoeksbevindingen/informatie en verdere vervolgacties te bestaan. Er wordt expliciet gestreefd naar overeenstemming ofwel “sociale en cognitieve stabilisatie”.

4.5 Van drie eenzijdige benaderingen naar één integrale benadering

De conclusie van hoofdstuk drie was dat een eenzijdige benadering, gericht op één perspectief op vergroting van het draagvlak voor informatie (zie onderstaande figuur 4.3), contraproductief kan werken. Een koppeling of vervlechting van beide perspectieven is dus noodzakelijk om voldoende draagvlak voor informatie te creëren en zo bij te dragen aan rationele besluiten volgens de normatief geaccepteerde benaderingen op rationaliteit. Omdat de aanbevelingen van de hiervoor drie geanalyseerde benaderingen voor het grootste en belangrijkste deel binnen één bepaald perspectief vallen, moet geconcludeerd worden dat zij ieder voor zich géén integrale benadering vormen (zie figuur 4.3). Ofwel, de benaderingen bieden oplossingen op de problemen die zij constateren, maar de nadruk op één oplossingsrichting kan deelnemers in de besluitvorming prikkels bieden informatie te devalueren, zelf tegenstrijdige resultaten te presenteren of leidt tot informatie die onvoldoende relevant dan wel van onvoldoende kwaliteit is.

Figuur 4.3 Twee perspectieven op het draagvlak voor informatie (bewerking van figuur 3.3)

	1: Gesloten argumenten	2: Open argumenten
Dimensie van complexiteit	<i>Technische complexiteit</i>	<i>Complexiteit van het netwerk</i>
Dimensie van omstreden informatie	<i>Onzekerheden</i>	<i>Ambigüiteit</i>
Benadering op de dimensie van omstreden informatie en complexiteit van besluitvorming	<i>Reductie van onzekerheden op basis van vastgestelde regels, criteria en methoden.</i>	<i>Reductie van ambigüiteit door het organiseren van interacties, het toelaten van alle actoren en belangen, ‘frame reflection’.</i>
Basis van het draagvlak voor informatie	<i>Gezag op basis van interne verantwoording en controle op vastgestelde regels en criteria.</i>	<i>Overeenstemming op basis van externe verantwoording en intersubjectieve betekenisverlening.</i>
<i>Operationele benadering</i>	<i>Commissie Duivesteijn (2004) Commissie Elverding (2008)</i>	<i>Procesbenadering</i>

Wil men het draagvlak voor informatie verhogen dan dienen dus (elementen uit de) strategieën en instrumenten uit alledrie benaderingen te worden toegepast. Met andere woorden, er dienen strategieën en instrumenten te worden toegepast die expliciet omgaan met zowel de onzekerheid (Elverding, 2008),

als de (on)betrouwbaarheid en kwaliteit (Duivesteijn, 2004), als de ambiguïteit van informatie (procesbenadering). Met deze uit de theorie en uit de strategische benaderingen afgeleide dimensies van omstreden informatie kan informatie met voldoende draagvlak nader worden gedefinieerd als uitgangspunt voor het vervolg van het onderzoek:

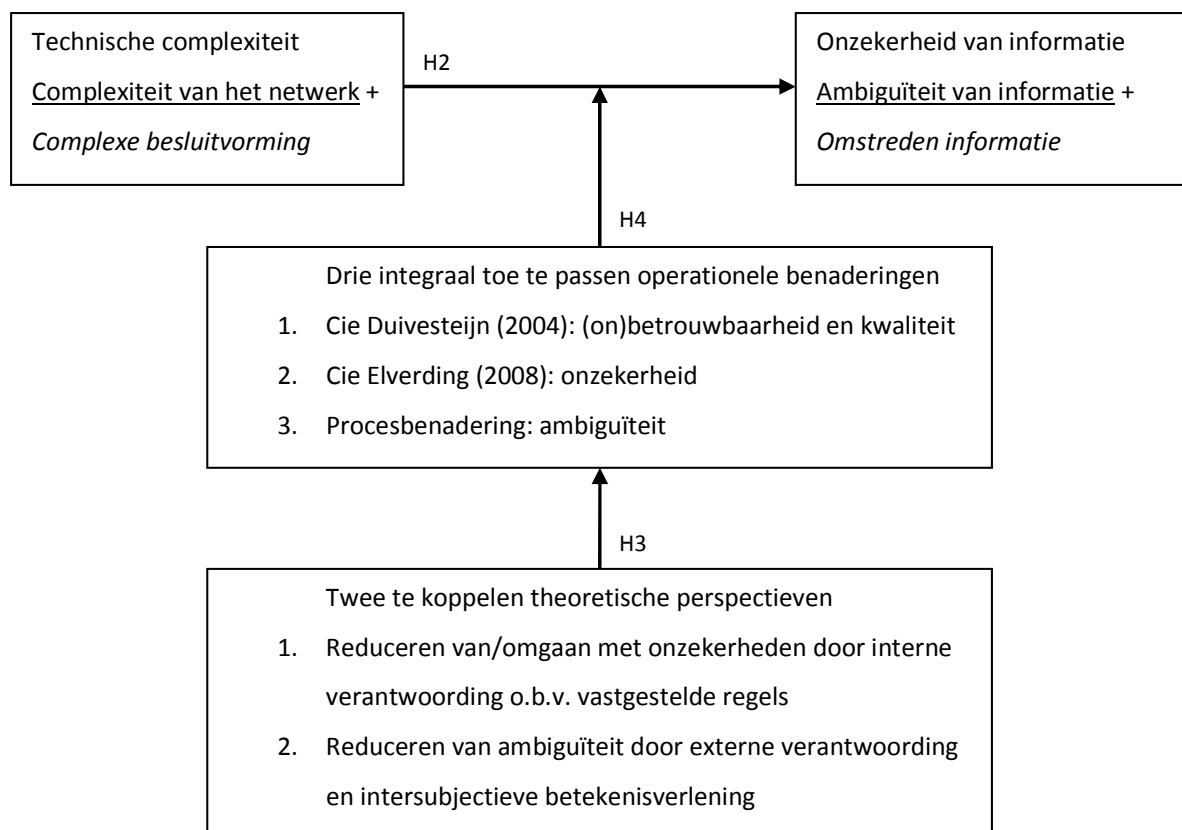
Informatie met voldoende draagvlak is informatie waarbij in het proces van totstandkoming van deze informatie (expliciet) rekening is gehouden met:

- *de waarborging van de betrouwbaarheid en kwaliteit van informatie;*
- *de procesmatige en inhoudelijke onzekerheden betreffende de informatie;*
- *en de verschillende percepties op, belangen en inzichten met betrekking tot, de beschikbare informatie, ofwel de ambiguïteit van informatie.*

Waarbij gebreken aan de betrouwbaarheid en kwaliteit van informatie volgens de commissie Duivesteijn vooral leiden tot een gebrek aan inzichten in kenmerken en effecten van projecten, dus de onzekerheid vergroten. Verder wordt aangetekend dat de dimensies elkaar (kunnen) beïnvloeden. Zo zal de ambiguïteit van informatie er toe leiden dat er óók verschillende percepties op bijvoorbeeld de kwaliteit en betrouwbaarheid van een informatiebron kunnen bestaan. En kan de kwaliteit van informatie vervolgens weer samenhangen met de mate waarin en wijze waarop er met de onzekerheden omgegaan is. Hier wordt dus om nog een reden het belang van een integrale benadering benadrukt.

Met behulp van bovenstaande conclusies kan het model aan het einde van hoofdstuk drie uitgebreid worden, zie onderstaande figuur.

Figuur 4.5 Modelling van conclusies Hoofdstuk 2+3+4: vergroting van het draagvlak voor informatie



5 Ontwikkeling van een operationeel kader

5.1 Inleiding: doelen van het operationele kader

Uit het voorgaande blijkt dat men zich moet richten op verschillende dimensies van het draagvlak voor informatie om dit draagvlak te kunnen vergroten. Geconcludeerd werd dat de beschreven benaderingen en theoretische perspectieven zich afzonderlijk slechts op één dimensie richten. Het draagvlak voor informatie wordt dan slechts deels vergroot of juist verkleind, omdat meer weerstand van deelnemers in de besluitvorming gecreëerd kan worden op het moment dat men strategieën of instrumenten uit slechts één benadering toepast. Een integrale benadering is daarom noodzakelijk. Om deze integrale benadering mogelijk te maken, wordt in dit hoofdstuk een operationeel kader ontwikkeld, op basis van de hiervoor beschreven inzichten uit de theorie en de drie benaderingen uit hoofdstuk vier.

Vervolgens kent het operationele kader twee doelen. Ten eerste dient het operationele kader als analysekader ter verklaring van het draagvlak voor informatie, in dit onderzoek concreet bij de cases Maasvlakte 2 (MV2) en A4 Delft – Schiedam (A4 DS). Het tweede doel van het operationele kader vormt het vergroten van het draagvlak voor informatie bij toekomstige projecten. De casestudy dient als ‘toets’ op de haalbaarheid van het eerste doel. Op de haalbaarheid van beide doelen, de bruikbaarheid en de praktische toepasbaarheid van het operationele kader wordt gereflecteerd in hoofdstuk acht.

5.2 Uitgangspunten voor het operationele kader

5.2.1 Plaatsbepaling: procedures en een doorleefde praktijk

Ter inleiding op het operationele kader wordt geconstateerd dat de adviezen van de commissies Elverding en Duivesteijn voor een belangrijk deel procedurele wijzigingen voorstellen, maar er beide op wijzen dat procedures niet de enige of de belangrijkste oplossingen vormen voor een verbeterde en versnelde besluitvorming. Daarin draait het vooral om een veranderde houding van mensen betrokken bij de besluitvorming, een zogenaamde cultuuromslag of een “doorleefde praktijk” (Elverding, 2008). Men kan zelfs de noodzaak tot het wijzigen of vereenvoudigen van procedures ter discussie stellen als gesteld wordt dat verbetering en versnelling van de besluitvorming door bijvoorbeeld verbeteringen in de MER-procedure binnen het huidige wettelijke “stramien” al mogelijk zijn (Ligtermoet, 2007: 55).

Dit uitgangspunt leidt tot een nadere positionering van (de resultaten van) dit onderzoek: het voorgestelde operationele kader biedt handvatten en aandachtspunten voor een verbeterde praktijk van informatieverzameling, informatieverwerking en besluitvorming die, ongeacht de huidige procedurele kaders, of wijzigingen daarin, toepasbaar zijn.

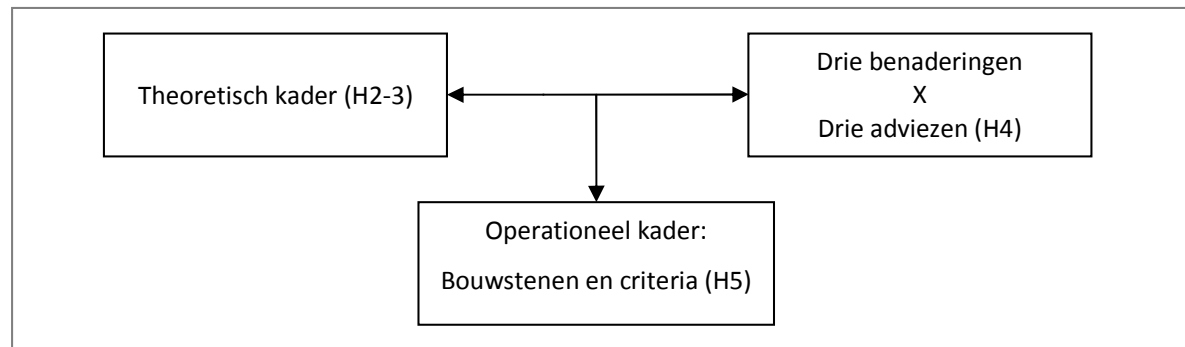
5.2.2 Operationeel kader: bouwstenen en criteria

Om een analysekader te kunnen vormen voor het vervolg van het onderzoek, moeten er in het operationele kader criteria of indicatoren geformuleerd worden waaraan men kan voldoen om het draagvlak voor informatie te vergroten. Criteria waarop vervolgens dus gecontroleerd kan worden.

In hoofdstuk vier zijn bij elke operationele benadering daartoe de drie belangrijkste adviezen samengevat. Die adviezen worden in de volgende paragraaf geherformuleerd tot negen bouwstenen, dus onderdeel van één kader, waaraan uit diezelfde benaderingen criteria worden ontleend die bijdragen aan het doel van elke bouwsteen. Deze doelen ontstaan deels door een reflectie op het theoretische kader, dat bestaat

uit de koppeling van twee perspectieven op het draagvlak voor informatie en zich richt op beide dimensies van omstreden informatie (zie paragraaf 3.5). Reflectie op het theoretische kader zorgt ervoor dat er een evenwichtig kader wordt opgebouwd, zonder dat de bouwstenen en criteria onderling tegenstrijdig zijn.

Figuur 5.1 Aanzet tot één theoretisch perspectief en drie benaderingen x drie adviezen vormen één integraal kader (verwijzingen naar hoofdstuknummers)



5.3 Operationeel kader

Hieronder zijn de verschillende bouwstenen en het doel dat zij dienen toegelicht en de daarbij onderscheiden criteria beschreven. Bij elke bouwsteen wordt expliciet gerefereerd naar de benadering(en) waarin zij hun herkomst vinden. In hoofdstuk zes en zeven worden twee concrete cases geanalyseerd met/getoetst op deze criteria.

1. Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid

De bouwsteen ‘meervoudig opdrachtgeverschap³ en verantwoordelijkheid’ is overgenomen uit de proces- en beleidsanalysebenadering (paragraaf 4.4.4). Door de formulering van onder meer probleem- en doelstellingen, uitgangspunten, randvoorwaarden en scope van het onderzoek en de keuze van (meerdere) onderzoeksmethoden en onderzoekers van onderzoek in een gezamenlijk proces vorm te geven, krijgen actoren met verschillende belangen, percepties en inzichten met betrekking tot de probleemsituatie de mogelijkheid om zich in het onderzoeksproces tot uitdrukking te brengen. Ofwel: er wordt een proces ingericht waarin actoren in overleg afspraken opstellen betreffende het onderzoek. Het doel hiervan is ten eerste de ambiguïteit van informatie te reduceren en de relevantie van informatie voor de besluitvorming te verhogen, doordat onderzoek gebaseerd zal zijn op verschillende percepties en inzichten. Ten tweede is het doel het vertrouwen van actoren in (de resultaten van) het onderzoek te verhogen omdat er geen sprake is van eenzijdig opdrachtgeverschap.

Omdat het niet in alle gevallen realistisch wordt geacht dat alle belangenhebbende actoren geïdentificeerd kunnen worden, vooral in het geval van (zeer) complexe infrastructuurprojecten, wordt de nuancering aangebracht dat in ieder geval de belangrijke en voor de besluitvorming relevante actoren worden betrokken bij het onderzoek. Deze actoren maken vervolgens in gezamenlijk overleg afspraken over tenminste: de onderzoeksvragen, uitgangspunten, inhoudelijke randvoorwaarden, scope, de vorm van het eindproduct, de keuzen betreffende (mogelijk meerdere) methoden en modellen, beoordelingscriteria en tenslotte vervolgacties/gevolgtrekkingen op basis van de beschikbaar gekomen

³ Opdrachtgeverschap betekent hier een stem hebben in de bepaling van vragen, uitgangspunten, methoden, etc.

informatie. Omdat niet in alle situaties alle actoren geïdentificeerd en hierbij betrokken kunnen worden, dienen deze keuzen expliciet beschreven en onderbouwd te worden in de opgeleverde documenten. Het vertrouwen van deelnemende partijen in het onderzoek kan verder worden verhoogd door hen een stem te geven in de gunning van het onderzoek aan de onderzoekende partij, bijvoorbeeld een onderzoeksbureau.

Tabel 5.1 Criteria bij bouwsteen 1: meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid

1.1	Identificeren van (alle) belangen en belanghebbenden
1.2	In overleg afspraken opstellen betreffende uit te voeren onderzoek
1.3	Expliciete beschrijving en onderbouwing van keuzen m.b.t. onderzoek
1.4	Gunning van het onderzoek in overleg of via bepaalde procedure

2. Verevening informatie asymmetrie

De bouwsteen 'verevening van de informatie asymmetrie' is overgenomen uit het advies van de commissie Duivesteijn (paragraaf 4.2.4). Om te voorkomen dat bepaalde actoren prikkels krijgen geboden om incorrecte informatie te leveren dan wel belangrijke informatie achter te houden, moet men streven naar gelijkwaardige mogelijkheden voor informatieverzameling en –verwerking voor alle deelnemende actoren. Dit geldt vooral voor actoren die (veel) belang hebben bij het project, maar weinig financiële, personele en deskundige capaciteit bezitten om informatie te verzamelen en te verwerken. Het voorname doel is het wantrouwen tussen actoren te reduceren. Het doel is tevens om een volwaardige en gelijkwaardige afweging van alle relevante belangen en inzichten te bereiken en dus tegemoet te komen aan de percepties en inzichten van verschillende actoren.

Er kan rekening worden gehouden met actoren met weinig informatieverzameling- en verwerkingscapaciteit door deelname van deze actoren expliciet te organiseren in het proces van informatieverzameling en –verwerking. Ook kan men een onafhankelijke en deskundige instantie of commissie aanstellen, die ter dienste staat van deze actoren, met de bevoegdheid tot het uitvoeren van onderzoek en controle op de beschikbaar gekomen informatie. Daarnaast dient er in ieder geval rekening te worden gehouden met deze actoren door eisen te stellen aan de toegankelijkheid, begrijpbaarheid en leesbaarheid (presentatie) van informatie en mogelijk eisen aan de frequentie van de verschijning van (tussen)resultaten.

Tabel 5.2 Criteria bij bouwsteen 2: verevening informatie asymmetrie

2.1	Identificatie van voor de besluitvorming relevante actoren met weinig informatieverzameling en -verwerkingscapaciteit
2.2	Expliciet rekening houden met actoren met weinig informatieverzameling en -verwerkingscapaciteit tijdens de start, uitvoering en presentatie van onderzoek

3. Formulering van bindende afspraken

De bouwsteen 'formulering van bindende afspraken' is overgenomen uit het advies van de commissie Duivesteijn (paragraaf 4.2.4). Het doel is om te voorkomen dat bepaalde actoren prikkels wordt geboden om incorrecte informatie te leveren dan wel informatie achter te houden en het vertrouwen van alle deelnemende actoren in het onderzoek te verhogen. Daarom worden afspraken, betreffende voorgaande en volgende bouwstenen, vastgelegd in een afsprakenkader dat bindend is voor alle deelnemende actoren. Op de naleving van die afspraken dient vervolgens onafhankelijk toezicht plaats te vinden.

Toezicht kan plaatsvinden door de aanstelling van bijvoorbeeld een onafhankelijke procesbegeleider. Volgens de commissie Duivesteijn (2004: 89) houdt deze begeleider toezicht op de toereikendheid van de projectorganisatie en beoordeelt deze in een jaarlijkse rapportage. De wijze (of procedure) waarin een dergelijke toezichthouder of begeleider wordt aangesteld is, als de gunning van het onderzoek, van belang voor de borging van de onafhankelijkheid.

Tabel 5.3 Criteria bij bouwsteen 3: formulering van bindende afspraken

3.1	Vastleggen van tussen actoren bindende afspraken over het onderzoek
3.2	Onafhankelijk toezicht op de naleving van de afspraken

4. Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming

De bouwsteen 'parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming' is overgenomen uit de proces- en beleidsanalysebenadering (paragraaf 4.4.4). Om te voorkomen dat informatie irrelevant is voor de besluitvorming, dat situatiespecifieke kennis c.q. de beleving van betrokken actoren ten aanzien van verschillende kenmerken en effecten niet wordt afgewogen en te waarborgen dat de vragen die spelen bij de deelnemende actoren in de besluitvorming zoveel en zo goed mogelijk worden beantwoord, dienen onderzoek en besluitvorming zoveel mogelijk parallel te lopen en niet als gescheiden processen te worden ontworpen. Dit heeft tot doel zowel de ambiguïteit als het wantrouwen betreffende de informatie te reduceren. Om dat te bereiken moeten onderzoekers voldoende inzicht hebben of krijgen in het besluitvormingsproces. Andersom moeten besluitvormers en belanghebbende (deelnemende) actoren voldoende inzicht hebben in het onderzoeksproces (informatieverzameling en –verwerkingsproces). Dat kan door de genoemde partijen te betrekken in beide processen door ze bijvoorbeeld gezamenlijk te laten deelnemen in overleg(rondes) en door een frequente verschijning en bespreking van onderzoekresultaten.

Verder dient de toetreding van nieuwe belangen en/of nieuwe inzichten met direct gevolg voor de scope en uitgangspunten (gemaakte afspraken) van het onderzoek onderbouwd al dan niet betrokken te worden in het onderzoek. Deze onderbouwing bestaat uit een beoordeling op de relevantie voor het onderzoek en de besluitvorming en de daarop gebaseerde gevolgtrekking(en) voor het onderzoek en de besluitvorming. Afgeleid uit de adviezen van de commissie Elverding, dient deze beoordeling of toetsing idealiter zo marginaal mogelijk plaats te vinden, bijvoorbeeld door middel van een gevoeligheidsanalyse, om zo het onderzoek en de besluitvorming zo min mogelijk te frustreren. Pas bij bewezen belang of relevantie voor het onderzoek en/of besluitvorming wordt het onderzoek hierop volledig aangepast of herzien. Men spreekt dan ook niet meer van frustratie van het onderzoek of besluitvorming, maar van verrijking.

Tabel 5.4 Criteria bij bouwsteen 4: parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming

4.1	Betrekken van onderzoekers in de besluitvorming
4.2	Betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek
4.3	Expliciet beschrijven van winsten en verliezen voor alle belangen
4.4	Betrekken van nieuw toegetreden relevante belangen en inzichten
4.5	Onderbouwing van (4.4) o.b.v. een passende (marginale) analyse

5. Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek

De bouwsteen 'communicatie tussen opdrachtgever(s) (OG) en opdrachtnemer(s) (ON) van onderzoek' is overgenomen uit het advies van de commissie Elverding (paragraaf 4.3.4). Om onzekerheden betreffende de scope, uitgangspunten, randvoorwaarden van onderzoek te reduceren, en de relevantie van de resultaten van onderzoek voor de besluitvorming te waarborgen, dient er hierover in een vroege fase van de besluitvorming (rechtstreeks) contact plaats te vinden tussen opdrachtgevers⁴ en opdrachtnemers van onderzoek. Daarmee wordt voorkomen dat er gedurende het proces onderzoek moeten worden herhaald en/of aangepast als gevolg van (eenvoudig te voorkomen) wijzigingen in de scope, randvoorwaarden en/of uitgangspunten van onderzoek.

Deze bouwsteen staat los van de vierde bouwsteen in de zin dat men hier een meer technisch-inhoudelijke benadering voor ogen staat en streeft naar zekerheid in die zin dat er niet onnodig wordt afgeweken van uitgangspunten van het onderzoek die zijn vastgesteld door de opdrachtgever van het onderzoek, of dat deze anders worden geïnterpreteerd. Daartoe dient er ook tijdens de uitvoering van het onderzoek frequent contact plaats te vinden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van onderzoek betreffende wijzigingen in uitgangspunten.

Tabel 5.5 Criteria bij bouwsteen 5: communicatie tussen OG en ON van onderzoek

5.1	Gezamenlijk bespreken en vastleggen van o.a. uitgangspunten en scope
5.2	Rechtstreeks contact en terugkoppeling tijdens het onderzoeksproces

6. Structurering van onderzoek

De bouwsteen 'structurering van onderzoek' is overgenomen uit het advies van de commissie Elverding (paragraaf 4.3.4). Als uitgangspunt wordt aangenomen dat onzekerheden betreffende het inzicht in kenmerken en effecten van alternatieven in een vroege fase van onderzoek het grootst zijn en afnemen gedurende het verloop van onderzoek. Na realisatie van het project bestaat vervolgens (vanzelfsprekend) de grootste zekerheid betreffende het inzicht in kenmerken en effecten van een project.

Om expliciet met deze onzekerheden om te gaan, dan wel deze onzekerheden te reduceren en hieraan uitdrukking te geven kan men een gefaseerde structuur in het onderzoek aan brengen, met aan elke fase gekoppelde probleem- en doestellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten en scope van onderzoek. Deze dienen voorafgaand aan elke fase te worden vastgelegd.

Vervolgens dient vooral het doel van elke fase gedurende de uitvoering van het onderzoek "voor ogen te worden gehouden". Ofwel, men dient geen onderzoek uit te voeren naar kenmerken van projecten die niet relevant zijn voor het doel en/of (nog) teveel zijn omgeven door onzekerheden. Monitoring van de kenmerken en effecten van een project en verdere vaststelling van (ontwerp)maatregelen na realisatie spelen daarin ook een belangrijke rol: dit verlicht de (na)druk op ex ante evaluaties en ex ante maatregelbepaling, zie ook de volgende bouwsteen. Hoewel "het doel voor ogen houden" gedurende de uitvoering van onderzoek vanzelfsprekend klinkt, blijkt dit principe volgens de analyse van de commissie Elverding (en dan vooral in de analyse van Zinvol Effecten Bepalen) nog vaak te worden veronachtzaamd. Met als gevolg overvraging van onderzoek door een te grote omvang of te brede scope en te vergaande diepgang van het onderzoek, resulterend in een lange duur van onderzoek en een grote gevoeligheid voor fouten.

⁴ Opdrachtgever betekent hier formeel opdrachtgever (bijvoorbeeld volgens een contract)

Verschillen in effectbepaling tussen verschillende fasen moeten worden voorkomen om eerder gemaakte besluiten niet ter discussie te stellen, daarom dient in vervolgfases gebruik te worden gemaakt van dezelfde werkwijze, methoden, randvoorwaarden, uitgangspunten, criteria etc. Nieuwe berekeningen, met meer gedetailleerde input zijn wel mogelijk: tenslotte nemen de zekerheden toe en worden (financiële) risico's m.b.t. ex post maatregelbepaling of afstemming van maatregelen daarmee gereduceerd. Het voorkomen van verschillen in resultaten tussen fasen betekent niet dat voortschrijdend inzicht wordt uitgesloten of dat er geen nieuwe belangen of inzichten in het onderzoek mogen toetreden.

Tabel 5.6 Criteria bij bouwsteen 6: structureren van onderzoek

6.1	Aanbrengen van fasering in het onderzoek en doelstellingen
6.2	Idem in de formulering van (deel)vragen, uitgangspunten, randvoorwaarden, omvang, diepgang, methoden, scope, etc.
6.3	“Doel voor ogen houden” tijdens de uitvoering van het onderzoek
6.4	Voorkomen van verschillen in resultaten tussen fasen van onderzoek

7. Omgaan met onzekerheden

De bouwsteen ‘omgaan met onzekerheden’ is overgenomen uit het advies van de commissie Elverding (paragraaf 4.3.4). De hierboven genoemde onzekerheden zijn deels inherent aan ex ante evaluaties van infrastructuurprojecten. Ofwel, zelfs na verloop van tijd kunnen niet alle onzekerheden worden weggenomen. Er kunnen dus niet of nauwelijks met zekerheid uitspraken worden gedaan over de kenmerken en effecten van een project voordat deze is gerealiseerd. Om de negatieve effecten (vertraging en verslechtering) van deze onzekerheden op de besluitvorming te voorkomen dient er in het onderzoek naar de kenmerken en effecten van infrastructuurprojecten daarom zoveel mogelijk expliciet met deze onzekerheden te worden omgegaan en/of deze te worden gereduceerd. Ook betreffende de besluitvorming dient er rekening te worden gehouden met de, tijdens de uitvoering van onderzoek geïdentificeerde en op hun relevantie voor de besluitvorming beoordeelde, onzekerheden. Er dient bijvoorbeeld expliciet te worden overwogen of er meer kennis nodig is voordat een besluit wordt genomen.

Onzekerheden kunnen worden verlaagd en verschillen tussen onderzoeken en overvraging van het onderzoek kunnen volgens de commissie Elverding worden voorkomen door gebruik te maken van o.a. gestandaardiseerde methoden, vuistregels en ‘vaste’ maatregelpakketten. Daarnaast kunnen onzekerheden gereduceerd worden door ‘worst case’ scenario's aan te nemen en de bovengrenzen van bandbreedtes te hanteren. Het opstellen van een monitoringprogramma kan verder bijdragen aan het reduceren van onzekerheden doordat het ex post effect- en maatregelbepaling mogelijk maakt. Daarmee wordt de (na)druk op ex ante evaluatie verlaagd en worden bovenstaande maatregelen betreffende de reductie van onzekerheden beter mogelijk gemaakt, het verlaagt tenslotte de eisen die nu aan de exactheid en nauwkeurigheid van onderzoek worden gesteld.

Tabel 5.7 Criteria bij bouwsteen 7: omgaan met onzekerheden

7.1	Expliciete beschrijving van onzekerheden
7.2	Standaardisering van onderzoeksmethoden en methoden voor effect- en maatregelbepaling
7.3	Reduceren van onzekerheden door gebruik te maken van bandbreedtes, worst case scenario's (...)
7.4	Expliciete beoordeling van overgebleven onzekerheden op relevantie voor de besluitvorming
7.5	Opstellen van een monitoringprogramma

8. Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid

De bouwsteen 'controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid' is overgenomen uit het advies van de commissie Duivesteijn (paragraaf 4.2.4). Naast de voorgaande bouwstenen, die voor een groot deel in overleg tussen de belanghebbende actoren kunnen worden uitgevoerd, moet altijd de betrouwbaarheid, kwaliteit en volledigheid van informatie worden gewaarborgd. Met als doel om ten eerste 'negotiated nonsense' te voorkomen, ten tweede om grote verschillen tussen de resultaten van verschillende onderzoeken en effectbepalingen bij verschillende projecten te voorkomen en ten derde om het wantrouwen van actoren t.a.v. de beschikbare informatie en onzekerheden in de beschikbare informatie te reduceren.

Na elke fase van besluitvorming en/of voltooiing van onderzoek dient (formele) onafhankelijke controle op de betrouwbaarheid, kwaliteit en volledigheid van beschikbare informatie plaats te vinden. Daartoe worden ook de bij aanvang van de besluitvorming en tijdens de besluitvorming vastgelegde afspraken in acht genomen. Onafhankelijkheid kan worden gewaarborgd door middel van een procedure voor de aanstelling en samenstelling van een dergelijke commissie/instantie/bureau waarin belanghebbende actoren een stem krijgen. Deze procedure kan (opnieuw) de verantwoordelijkheid zijn van de procesbegeleider of toezichthouder op het proces.

De controle/toetsing op de beschikbare informatie en de uiteindelijke beoordeling wordt expliciet beschreven in een toetsingsadvies. Ook de relevantie van deze beoordeling voor de besluitvorming, zijnde de afweging tussen alternatieven, moet daarin worden beschreven. Idealiter vindt deze toetsing in de eerste plaats ook zo marginaal mogelijk plaats (als de beoordeling op de toetreding van nieuwe belangen of inzichten). Ofwel, kleine fouten of tekortkomingen, zonder veel invloed op de afweging van alternatieven, mogen eveneens slechts leiden tot kleine aanpassingen of verbeteringen.

Naast 'deskundige' toetsing ter voorkoming van 'negotiated nonsense' moet informatie ook voor alle (belanghebbende) actoren voldoende openbaar, toegankelijk en transparant zijn zodat controle door henzelf ook mogelijk is. Hiertoe kunnen afspraken worden gemaakt m.b.t. de openbaarheid, transparantie, frequentie van verschijning en presentatie van de resultaten van onderzoek.

Tabel 5.8 Criteria bij bouwsteen 8: controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid

8.1	Waarborgen van de openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van het onderzoeksproces en resultaten
8.2	Uitvoeren van onafhankelijke controle op onderzoek(resultaten)
8.3	Waarborgen van de onafhankelijkheid van de controleur/toetser
8.4	Beschrijving en onderbouwing van de relevantie voor de besluitvorming van de toetsingsresultaten
8.5	Afspraken maken over de gevolgtrekkingen die worden verbonden aan het toetsingsadvies

9. Gevolgtrekking op basis van de beschikbare informatie

De bouwsteen 'gevolgtrekking op basis van de beschikbare informatie' is overgenomen uit de proces- en beleidsanalysebenadering (paragraaf 4.4.4). De (vooraf geformuleerde) gevolgtrekking op basis van de beschikbare informatie kan, om weerstand te voorkomen, de ruimte laten voor meerdere vormen van besluiten. Informatie hoeft namelijk niet noodzakelijk te leiden tot een keuze tussen alternatieven, maar kan, volgens de procesbenadering, ook "slechts" leiden tot voortschrijdend inzicht. In "dialogues of the deaf" (van Eeten, 1999) wordt beschreven dat, in zogenaamde 'deadlocks', of patstellingen tussen actoren, dus zijnde een besluitvormings situatie, een "marginal improvement" vaak de enig mogelijke vorm

van vooruitgang is (van Eeten, 1999: 165-167). Daarmee is dus gezegd dat men, ook met informatie met voldoende draagvlak, niet altijd hoeft te streven naar een doorbraak in de besluitvorming, ofwel een finale keuze voor een “course of action”. Het forceren van een dergelijke doorbraak, zoals het woord al suggereert, kan zelfs meer weerstand oproepen.

Bij het formuleren van een gevolgtrekking worden de vooraf gemaakte afspraken in acht genomen, de geconstateerde en beoordeelde onzekerheden en het toetsingsadvies op de betrouwbaarheid, volledigheid en kwaliteit van informatie. Daarnaast dient er ruimte te worden gelaten voor verschillende mogelijke vormen van gevolgtrekkingen, onderzoek hoeft en kan niet altijd tot uitsluitel in de vorm van een keuze tussen alternatieven leiden. Onderzoek kan bijvoorbeeld ook leiden tot (slechts) voortschrijdend inzicht en daarom de motivatie vormen voor vervolgonderzoek of herhaling van onderzoek. Ook kan de situatie ontstaan dat er in het geheel geen draagvlak voor informatie bestaat, dat betekent dat onderzoek opnieuw moet worden uitgevoerd volgens bovenstaande bouwstenen.

Tabel 5.9 Criteria bij bouwsteen 9: gevolgtrekking o.b.v. de beschikbare informatie

9.1	In acht nemen vooraf gemaakte afspraken
9.2	Ruimte laten of beschouwen van meerdere mogelijke gevolgtrekkingen
9.3	Start uitvoering monitoring

Een overzicht van alle bouwstenen en criteria wordt geboden aan het einde van dit hoofdstuk, na de volgende paragraaf, in tabel 5.10.

5.4 Vooruitblik: verantwoording en leeswijzer casestudy

5.4.1 Verantwoording keuze casestudy

Als onderzoeksmethode voor het vervolg van het onderzoek is gekozen voor de casestudy. Vanwege de hoeveelheid criteria in bovenstaand kader en de diepgang die toetsing van de criteria vergt, is het namelijk noodzakelijk om bepaalde cases diepgaand te analyseren. Een case study biedt de meeste mogelijkheden om een diepgaand en integraal beeld van een beperkt aantal onderzoekseenheden te krijgen (naar: Verschuren en Doorewaard, 2007). Overwegende de beschikbare tijd voor het onderzoek en de relatieve onervarenheid van de onderzoeker is de keuze voor een casestudy ook een haalbare keuze: er kunnen *“met relatief weinig methodologische kennis en training toch heel zinvolle onderzoeksresultaten worden verkregen”* (Verschuren, 2007: 191). Door het aan een case study inherent lage aantal onderzoekseenheden kan wel de externe geldigheid van de resultaten van het onderzoek onder druk komen te staan, ofwel de mogelijkheid om op basis van de onderzoeksresultaten generaliseerbare conclusies te trekken (Verschuren, 2007). Dat vormt aldus een kanttekening bij de opzet van het onderzoek, het is daarom van belang dat in de selectie van de cases een zorgvuldige keuze wordt gemaakt.

5.4.2 Selectie van de cases: afhankelijke en onafhankelijke variabele

Uit Verschuren en Doorewaard (2007: 185) wordt opgetekend dat *“de selectie van de te onderzoeken cases in de casestudy een cruciale plaats inneemt (...) Grofweg zijn er daarom twee mogelijkheden: u kiest voor óf minimaal óf maximaal van elkaar verschillende cases.”* Daarin kan verder een keuze gemaakt worden tussen minimaal of maximaal verschil in de onafhankelijke of afhankelijke variabele. In dit

onderzoek is het draagvlak van informatie de afhankelijke variabele dat afhangt van de mate waarin de onafhankelijke variabele, ofwel de criteria uit het operationele kader, wordt toegepast. Omdat de onafhankelijke variabele datgene is wat getoetst wordt (en er dus nog geen kennis over bestaat), is er voor gekozen om twee cases te selecteren die verschillen in het draagvlak dat er voor de beschikbare informatie bestaat.

De A4 Delft – Schiedam is in dat kader een case waarin de informatie al jarenlang ronduit omstreden is, ofwel er bestaat geen of weinig draagvlak voor informatie. De Maasvlakte 2 is juist een case die opvalt door de relatieve snelheid waarin de besluitvorming is voltrokken en het draagvlak voor informatie dat lijkt te bestaan, getuige de expliciete consensus in het aan de besluitvorming verwante overleg tussen maatschappelijke actoren en het terugtrekken van bezwaren door de tegenstanders van de Maasvlakte 2. Betreffende de Maasvlakte 2 is er bovendien een ontwikkeling waar te nemen in het draagvlak voor informatie: waar in de vroege fase(n) van besluitvorming het draagvlak afwezig was, is het draagvlak toegenomen gedurende het verloop van de besluitvorming. Over het draagvlak van informatie in de cases wordt verder uitgewijd in paragraaf 6.3 respectievelijk 7.3. Het ‘meten’ van het draagvlak voor informatie wordt beschreven in 5.4.4.

5.4.3 Wijze van informatieverzameling en beschrijving van cases

Om de cases te kunnen reflecteren op de criteria van het operationele kader, dient daarvoor de benodigde informatie voor verzameld te worden. Er is op twee manieren informatie verzameld. Ten eerste door het houden van interviews, met vragen gebaseerd op de criteria uit het operationele kader. Interviews zijn gehouden met personen aan zowel de kant van de formele opdrachtgever- als opdrachtnemerzijde van onderzoek en met personen behorende tot omgevingspartijen. De interviewgids, een lijst van geïnterviewde personen en verslagen van de interviews zijn te vinden in bijlage 12. De interviews zijn allemaal via e-mail of schriftelijk teruggekoppeld naar de geïnterviewde personen. Ten behoeve van de kwaliteit van de verslagen en de interviews zelf zijn alle interviews, uitgezonderd het eerste interview, opgenomen. Op basis van die opnames zijn transcripts geschreven die vervolgens de basis vormden voor de verslagen. De transcripts zijn niet opgenomen in de bijlagen.

Ten tweede is er bij beide cases een dossieranalyse uitgevoerd. Die analyses richten zich op de volgende documenten (zie ook bronvermelding):

- (officiële) onderzoeksrapporten;
- achtergronddocumenten bij onderzoeksrapporten;
- toetsing- en richtlijnenadviezen van de commissie voor de m.e.r. betrekking hebbende op de onderzoeksrapporten;
- overige onderzoek- en toetsingsverslagen die zijn uitgebracht n.a.v. bestudering van onderzoek en besluitvorming;
- beleidsstukken (nota's);
- brieven aan de Tweede Kamer;
- overige kamerstukken (verslagen van overleggen e.d.);
- zienswijzen en adviezen van betrokken partijen;
- nieuwsberichten;
- literatuur en wetenschappelijke artikelen betrekking hebbende op de cases.

Er is geprobeerd zoveel mogelijk informatie boven tafel te halen en gebruik te maken van zoveel mogelijk verschillende bronnen om zo een evenwichtig beeld op te bouwen in de analyse op beide cases. Door van

meerdere bronnen gebruik te maken wordt voorkomen dat de interne geldigheid van de onderzoeksresultaten onder druk komt te staan (Verschuuren en Doorewaard, 2007: 191). Overwegende capaciteit en tijd van de onderzoeker en de omvang van beide cases wordt echter uitgesloten dat in de beschrijving van de case study een geheel volledig beeld is opgebouwd. Daarin speelde tevens de overweging een rol om een beknopte, heldere analyse te schrijven: ofwel, er moesten keuzes gemaakt worden in de informatie die gepresenteerd wordt in hoofdstukken zes en zeven.

5.4.4 Toetsing op de criteria en het draagvlak voor informatie

Op basis van de verzamelde informatie zullen beide cases, de A4 Delft – Schiedam en de Maasvlakte 2, op de criteria uit paragraaf 5.3/tabel 5.10 geanalyseerd worden. Dat gebeurt in hoofdstuk zes en zeven. Er is expliciet gestreefd naar toetsing op de criteria en naar verklaring van het draagvlak voor informatie. Overwegende het doel van het onderzoek zullen de komende hoofdstukken dus geen uitgebreide procesbeschrijving van beide cases geven. In de inleidingen op beide cases wordt dit wel beknopt gedaan. In de toetsing op de criteria wordt de vraag beantwoord of een criterium volledig (V), deels of onvolledig (O) of helemaal niet (X) is toegepast. De toetsing op de criteria vindt plaats in hoofdstuk 6.4 respectievelijk 7.4.

Om het draagvlak voor informatie te kunnen verklaren, moet dit draagvlak wel eerst gemeten worden. Er bestaat echter geen objectieve maat voor het draagvlak voor informatie en het draagvlak kan niet onafhankelijk worden gemeten. Er is in het kader van het onderzoek ook geen brede survey gehouden om het draagvlak voor informatie onder de deelnemende actoren te bepalen.

Op basis van het theoretische kader wordt ten eerste gesteld dat informatie bij beide complexe infrastructuurprojecten ‘per definitie’ omstreden is. Dit wordt echter niet zonder meer aangenomen. Op basis van literatuuronderzoek, dossieranalyse en de interviews wordt bij beide cases het draagvlak voor informatie ‘gemeten’ en onderbouwd in paragraaf 6.3 respectievelijk paragraaf 7.3.

In de concluderende paragraaf bij elke case wordt vervolgens het verband gelegd tussen het ‘gemeten’ draagvlak voor informatie en de toetsing op de criteria. Ofwel, zijn er knel- dan wel leerpunten te duiden betreffende het lage draagvlak voor informatie rondom de A4 Delft - Schiedam en zijn er knel- dan wel leerpunten te duiden betreffende het toenemende draagvlak voor informatie rondom de Maasvlakte 2? Deze vraag wordt beantwoord in paragraaf 6.5 respectievelijk 7.5.

5.4.5 Vooruitblik: te beantwoorden doelen en vragen

Nadat de analyse op de cases heeft plaatsgevonden, zal er in hoofdstuk acht gereflecteerd worden op het onderzoek en de bruikbaarheid van het operationele kader. Er wordt op de eerste plaats de vraag gesteld of het operationele kader aan de doelen die zijn gesteld in paragraaf 5.1 kan beantwoorden. Is dat het geval, dan is het kader bruikbaar. Vervolgens wordt de vraag gesteld of het operationele kader daadwerkelijk praktisch toepasbaar is. Ofwel, kan men het kader zonder (te) veel onderzoek, tijd en kosten toepassen in de praktijk? Op basis van de conclusies die uit de antwoorden op deze vragen getrokken worden en de reflectie op het onderzoek, zullen aanbevelingen worden gedaan en vervolgvragen worden gesteld die beantwoord kunnen worden in nader onderzoek.

Op de volgende pagina zijn in tabel 5.10 alle criteria opgenomen waarop de cases worden getoetst.

Tabel 5.10 *Gecombineerde tabellen 5.1 t/m 5.9: operationeel kader (analysekader) t.b.v. case study.*
Aan criteria kan volledig (V), deels of onvolledig (O) of helemaal niet (X) worden voldaan.

1. Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid	
1.1	Identificeren van (alle) belangen en belanghebbenden
1.2	In overleg afspraken opstellen betreffende uit te voeren onderzoek
1.3	Expliciete beschrijving en onderbouwing van keuzen m.b.t. onderzoek
1.4	Gunning van het onderzoek in overleg of via bepaalde procedure
2. Verevening informatie asymmetrie	
2.1	Identificatie van voor de besluitvorming relevante actoren met weinig informatieverzameling en – verwerkingscapaciteit
2.2	Expliciet rekening houden met actoren met weinig informatieverzameling en -verwerkingscapaciteit tijdens de start, uitvoering en presentatie van onderzoek
3. Formulering van bindende afspraken	
3.1	Vastleggen van afspraken over het onderzoek
3.2	Onafhankelijk toezicht op de naleving van de afspraken
4. Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming	
4.1	Betrekken van onderzoekers in de besluitvorming
4.2	Betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek
4.3	Expliciet beschrijven van winsten en verliezen voor alle belangen
4.4	Betrekken van nieuw toetgetreden relevante belangen en inzichten
4.5	Onderbouwing van (4.4) o.b.v. een passende (marginale) analyse
5. Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) onderling	
5.1	Gezamenlijk bespreken en vastleggen van o.a. uitgangspunten en scope
5.2	Rechtstreeks contact en terugkoppeling tijdens het onderzoeksproces
6. Structurering van onderzoek	
6.1	Aanbrengen van fasering in het onderzoek en doelstellingen
6.2	Idem in de formulering van (deel)vragen, uitgangspunten, diepgang, scope etc.
6.3	“Doel voor ogen houden” tijdens de uitvoering van het onderzoek
6.4	Voorkomen van verschillen in resultaten tussen fasen van onderzoek
7. Omgaan met onzekerheden	
7.1	Expliciete beschrijving van onzekerheden
7.2	Standaardisering van onderzoeksmethoden en methoden voor effect- en maatregelbepaling
7.3	Reduceren van onzekerheden door gebruik te maken van bandbreedtes, worst case scenario's (...)
7.4	Expliciete beoordeling van overgebleven onzekerheden op relevantie voor de besluitvorming
7.5	Opstellen van een monitoringprogramma
8. Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid	
8.1	Waarborgen van de openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van het onderzoeksproces en resultaten
8.2	Uitvoeren van onafhankelijke controle op onderzoek(resultaten)
8.3	Waarborgen van de onafhankelijkheid van de controleur/toetser
8.4	Beschrijving en onderbouwing van de relevantie voor de besluitvorming van de toetsingsresultaten
8.5	Afspraken maken over de gevolgtrekkingen die worden verbonden aan het toetsingsadvies
9. Gevolgtrekking op basis van beschikbare informatie	
9.1	In acht nemen vooraf gemaakte afspraken
9.2	Ruimte laten of beschouwen van meerdere mogelijke gevolgtrekkingen
9.3	Start uitvoering monitoring

6 A4 Delft – Schiedam

6.1 Inleiding: bereikbaarheid en ronden van besluitvorming

6.1.1 Bereikbaarheid tussen Rotterdam en Den Haag

De zware belasting van de autosnelweg A13 tussen Rotterdam en Den Haag vormt de aanleiding voor de gecombineerde Trajectnota/Milieueffectrapport (TN/MER) procedure voor de A4 Delft – Schiedam (A4 DS), ofwel de formele planstudie naar de A4 DS en alternatieven voor de A4. De zware belasting van de A13 leidt volgens de TN/MER uit 2009 namelijk tot dagelijkse files en een slechte bereikbaarheid van beide steden en hun omgeving. De problemen op de A13 hebben echter meer negatieve effecten: ten opzichte van een eerder gemaakte TN/MER uit 1996 is de probleemstelling volgens de Startnotitie (SN) uit 2004 daarom *“aangevuld met knelpunten op het gebied van externe veiligheid en leefbaarheid”* en verkeersveiligheid. Formeel vormt *“verbetering of oplossing van het probleem van een adequate en betrouwbare verkeersafwikkeling op de autosnelwegverbinding tussen Den Haag en Rotterdam”* dus slechts één van de (vijf) doelen uit de TN/MER van 2009.



Figuur 6.1 Congestie op de A13 (bron: SV TN/MER A4 Delft - Schiedam, 2009)

6.1.2 Jarenlange discussies, procedures en onderzoek

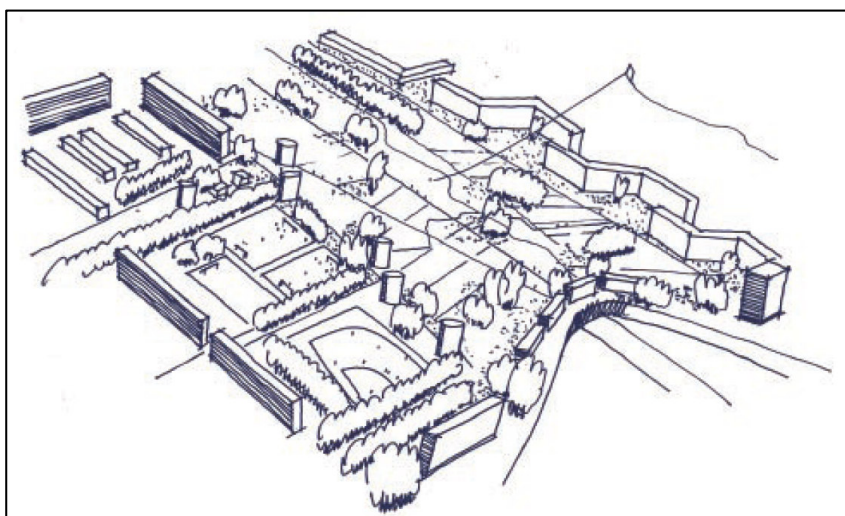
De besluitvorming rondom de A4 Delft – Schiedam kent een zeer lange voorgeschiedenis, deze wordt herleid tot de jaren zestig, volgens sommige bronnen zelfs tot de jaren vijftig. In ieder geval is al in 1965 een Tracénota voorbereid en *“nam de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat een besluit voor Rijksweg 19: een tweede verbinding tussen Den Haag en Rotterdam ten westen van de A13.”* De werkzaamheden voor de aanleg van de weg werden echter in 1976 stopgezet toen in de Tweede Kamer onder meer werd gevraagd *“onderzoek te doen naar alternatieven zoals verbreding van de A13 en verbetering van het openbaar vervoer”* (www.iods.nl). Het stopzetten van de werkzaamheden heeft geleid tot het bekende en beruchte zandlichaam in het landschap tussen Delft en Schiedam. De A4 keerde vervolgens in verschillende beleidnota's terug, zoals in het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV), het SVV II en de Nota Mobiliteit. De A4 wordt in die nota's onder meer genoemd als *“ontbrekende schakel op de (internationale) hoofdverbindingen A4”*.

In 1996 is er (opnieuw) een TN/MER uitgebracht welke leidde tot het standpunt van de toenmalige minister van V&W, *“dat de A4 Delft – Schiedam als een snelweg op maaiveld moest worden aangelegd”*

(TN/MER, 2009: 10). In 1998 kwam het project echter opnieuw tot stilstand toen de Tweede Kamer besloot tot verschuiving van “de middelen (...) naar onder andere de spoortunnel Delft” (iods.nl). Vervolgens heeft de Provincie Zuid-Holland samen met regionale partijen in 2001 “een plan voor de aanleg van de A4 gekoppeld aan gebiedsontwikkeling” gepresenteerd, genaamd ‘Kansen benutten, impasses doorbreken’, ook wel bekend als het plan Norder (naar de gedeputeerde van de provincie). Deze partijen vormden samen de stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (IODS). Op basis van (het draagvlak voor) dit plan is in 2001 in de Tweede Kamer een motie aangenomen om “de TN/MER procedure te hervatten conform IODS.” (www.iods.nl). Deze (huidige) procedure is in 2004 formeel hervat met het uitbrengen van de Startnotitie (SN).

Figuren 6.2 en 6.3

Het alternatief A4 IODS (bron: SV TN/MER A4 DS, 2009) en “ontwikkelingsperspectief voor het stedelijk gebied bovenop de A4” (bron: IODS, 2001)



6.1.3 Besluitvorming in meer of minder gesloten ronden

In dit onderzoek wordt het onderscheid gemaakt tussen fasen en ronden van besluitvorming om het onderscheid aan te geven tussen de (procedurele en inhoudelijke) kaders waarbinnen de besluitvorming verloopt. Veranderen deze, dan is sprake van (openvolgende) fasen in de besluitvorming. Men kan stellen dat betreffende de besluitvorming over de A4 DS in openvolgende perioden echter dezelfde procedure is gestart, zijnde de TN/MER procedure (of vergelijkbare procedure). In het kader van de geschiedenis van de besluitvorming over de A4 DS kunnen daarom verschillende ronden worden onderscheiden.

Esselbrugge (in de Bruijn et al, 2004: 249-269) onderscheidt drie rondes op basis van de criteria verbreding en versmalling van (de inhoud van) het proces en de mate waarin de initiator (V&W) en de uitvoerende dienst (RWS) open dan wel gesloten opereren (communiceren). Deze rondes lopen van 1965 tot 1992, van 1992 tot 2000 en van 2000 tot ‘heden’ (in de analyse van Esselbrugge tot 2004). In die rondes zijn actoren uit drie verschillende ‘invalshoeken’ betrokken, te weten: verkeer, economie en (leef)milieu en landschap. De eerste ronde kenmerkte zich vervolgens door (Esselbrugge, 2004: 254):

“een sterke interne gerichtheid: een gesloten benadering van RWS (Rijkswaterstaat), waar voorstellen binnen de dienst worden voorbereid. Centraal daarbij stonden steeds de verkeersproblemen (...) Landschap en milieu zijn hierbij hooguit randvoorwaarden.”

Deze houding wordt door Esselbrugge (2004: 254) verklaard *“door de manier waarop RWS opereerde (...) Zij richtte zich eenzijdig op de doelen van de besluitvormer (...) de aanwezigheid van andere partijen werd vooral gezien in termen van verstoringen.”* Vanaf 1976/1977 krijgen vooral milieubelangen meer toegang tot de besluitvorming. Deze leiden tot nieuwe inpassingeisen en tot de bereidheid van RWS om *“compromissen te sluiten”*. Echter, de *“compromissen voor landschap en milieu liggen in de sfeer van technische inpassingen (...) er vindt niet of nauwelijks overleg plaats tussen de initiator en de critici.”* (Esselbrugge, 2004: 258-259)

In de tweede ronde van 1992 tot 2000 *“trachtte RWS een meer open benadering te volgen”, “er vindt overleg plaats tussen Rijkswaterstaat en verschillende actiegroepen”* door bijvoorbeeld de instelling van een klankbordgroep die de totstandkoming van de TN/MER uit 1996 begeleidde. Echter, *“volgens de critici (werd er) toegeschreven naar een keuze voor de aanleg van de weg”*. Vervolgens distantieerden zij zich vervolgens van de inhoud van het plan (Esselbrugge, 2004: 259). Bovendien bleek het *“niet eenvoudig een vanouds sterk technisch ingestelde ingenieursorganisatie (RWS) op een nieuw spoor te zetten.”* (Esselbrugge, 2004: 255).

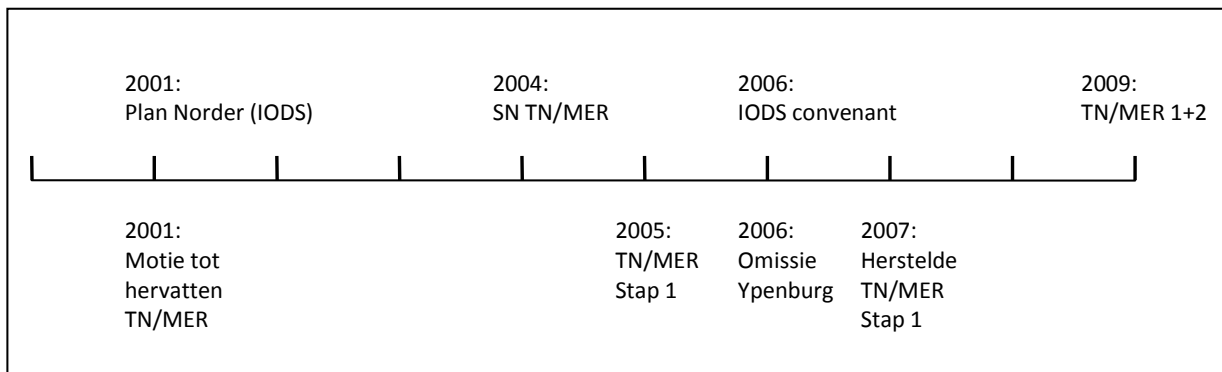
In de derde ronde van 2000 tot 2004 *“werd de minister van V&W min of meer gedwongen verbreding te zoeken”* en neemt *“de provincie Zuid-Holland het trekkerschap over van RWS”*. Onder voorzitterschap van de provincie Zuid-Holland werd *“voor het eerst structureel overleg gevoerd tussen de (oorspronkelijke) initiator, de supporters en de critici, zoals de gemeenten Schiedam en Vlaardingen.”* (Esselbrugge, 2004: 260). Er bestaat vervolgens *“breed draagvlak”* voor het eerder genoemde plan van de stuurgroep IODS. In de totstandkoming van het plan van deze stuurgroep is de problematiek rondom de bereikbaarheid expliciet gekoppeld aan *“een kwaliteitsimpuls voor Midden Delfland en voor het stedelijk gebied.”* (Esselbrugge, 2004: 260). Het verschuiven van het trekkerschap van RWS naar de provincie wordt door Esselbrugge gezien als *“een succesvolle interventie”*. Uit plan Norder (2001) wordt daarover opgetekend dat: *“Rijkswaterstaat primair optrad als leverancier van kennis over wegaanleg, wegbeheer en procesarchitectuur. Een kenmerk (van IODS) was (juist) het interactieve proces en de intensieve betrokkenheid van overheden, belangenorganisaties, bedrijven en burgers.”*

6.2 TN/MER en IODS

6.2.1 Een nieuwe ronde

Het onderzoek dat in het kader van de TN/MER in 2004 is gestart en de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het IODS convenant vormen de kern van de analyse binnen de case A4 Delft-Schiedam. Er wordt dus een nieuwe (of: verlengde) ronde onderscheiden die loopt vanaf 2001, met het uitbrengen van het plan Norder, tot de publicatie van de TN/MER in 2009. Deze ronde vormt de periode waarop de analyse in paragraaf 6.4 plaatsvindt. Enkele belangrijke momenten in die ronde zijn weergegeven in onderstaande figuur. De TN/MER A4 DS en IODS worden hieronder nader uiteengezet.

Figuur 6.5 *IJkpunten in de besluitvorming rondom de A4 DS in de ronde vanaf 2001*



6.2.2 Status TN/MER in de besluitvorming

De TN/MER vormt, naast inspraakreacties en (wettelijke) adviezen, de basis voor de bepaling van het standpunt van de ministers van V&W en VROM. Hoewel de startnotitie (2004: 47) slechts spreekt van milieu-informatie, hangen verschillende aspecten dusdanig met elkaar samen, dat er in de TN/MER ook uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van verschillende alternatieven. Zo worden effecten op bereikbaarheid en economie expliciet in de TN/MER beschouwd en beoordeeld en houden verschillende milieu- en leefbaarheideffecten onlosmakelijk verband met de verkeerskundige werking van alternatieven. Aldus vormt de TN/MER een belangrijk onderdeel van de onderbouwing van het standpunt en besluit van de ministers van V&W en VROM (het bevoegde gezag). Vanwege het belang van de (resultaten van de) TN/MER in de besluitvorming vormt deze ook vaak de kern van discussie(s) en kritiek.

De TN/m.e.r. betreffende de A4 DS vanaf 2004 zou in eerste instantie een “aanvulling en actualisatie van de Trajectnota/MER uit 1996” vormen. Van actualisatie was ook nog sprake in 2005, ten tijde van de eerste oplevering van de TN/MER stap 1 (het onderscheid in stappen is beschreven in 6.2.3). Toen in het verkeersmodel, dat belangrijke resultaten levert die gebruikt worden in het onderzoek, in 2006 echter een fout werd ontdekt (de omissie Ypenburg, zie figuur 6.5) is de studie volledig herzien.

6.2.3 TN/MER: onderzoek in twee stappen

In het “advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Aanleg A4 Delft-Schiedam” van de Commissie voor de m.e.r. (Cmer) uit 2004, adviseert de commissie “de trajectnota/MER in twee stappen uit te voeren” (Cmer, 2004: 1-2):

“In de eerste stap wordt een serie verkeerskundige zinvolle alternatieven op hoofdlijnen op hun vervoers- en verkeerskundige effecten beoordeeld (...) Voorts worden zij getoetst op de externe effecten m.b.t. leefbaarheid, buitengebied, externe veiligheid (...) Het detailniveau moet worden afgestemd op het te nemen besluit. Stap 2 bestaat – na een onderbouwde keuze van stap 1 – uit het beschrijven en beoordelen van de inrichtingsaspecten van het gekozen alternatief.”

De overweging tot deze verdeling in twee stappen bestaat onder andere uit “de politieke en maatschappelijke discussie die als sinds 30 jaar wordt gevoerd over de realisering (waardoor) de trajectnota/MER zich niet zal kunnen beperken tot een inrichtingsvraagstuk” (Cmer, 2004: 3). Deze

aanbeveling is in de richtlijnen voor de TN/MER overgenomen. In de TN/MER stap 1 uit 2005 wordt wel de mogelijkheid open gelaten dat er in stap 2 meer dan één alternatief wordt onderzocht.

Hoewel stap één en stap twee samen één TN/MER vormen en gezamenlijk ter inzage worden gelegd, is er dus een onderscheid gemaakt tussen een fase waarin een meer strategische overweging wordt gemaakt, en een fase waarin gedetailleerdere besluiten betreffende de inrichting worden genomen, op basis van vollediger en meer gedetailleerde informatie dan in stap één. Er wordt ook wel het onderscheid gemaakt tussen een alternatieven-m.e.r. en een inrichtings-m.e.r.

In stap 1 vormden drie alternatieven onderwerp van onderzoek, te weten de A4 DS, de verbrede A13 plus aanleg van de A13/A16 en de A54 inclusief Oranjetunnel, zie onderstaande figuur.

Figuur 6.6 Alternatieven in MER stap 1 (bron: TN/MER A4 DS, december 2005)



6.2.4 IODS: alleen eisen aan de inpassing

De stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende gemeenten, andere overheden en belangengroepen, onder voorzitterschap van de Provincie Zuid-Holland⁵. In het plan van de stuurgroep, ook wel bekend als het plan Norder (2001) is een “kwaliteitsprogramma” ontwikkeld dat een integrale aanpak voor het gebied Midden Delfland voorstaat, dat zich daarom niet alleen beperkt tot “*optimale inpassing van een stuk snelweg.*” Het kwaliteitsprogramma richt zich bijvoorbeeld ook op landbouw, glastuinbouw en ecologie. Het plan van de stuurgroep IODS is expliciet tot stand gekomen in het besef dat:

“besluitvorming over de A4 Delft-Schiedam plaatsvindt in een ander gremium. Deze rapportage doet daarom geen uitspraken over de (on)wenselijkheid van de A4. Zij gaat over het te realiseren kwaliteitsprogramma indien wordt besloten de A4 aan te leggen.”

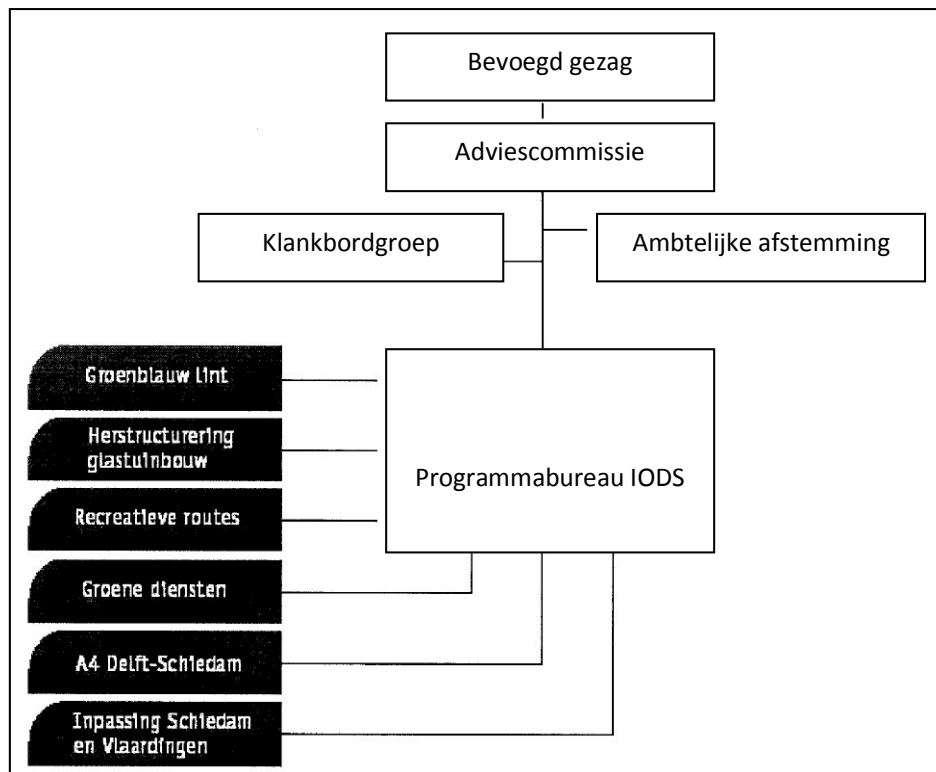
⁵ Volledige lijst van deelnemers aan de stuurgroep IODS (2001) en adviescommissie IODS (2006) in bijlage 7.

Met dit gremium wordt vooral de besluitvorming binnen het ministerie bedoeld. Onder de deelnemers van IODS bestaat dan ook expliciet geen overeenstemming aangaande bijvoorbeeld het nut van de A4 DS. De stuurgroep is in 2003 overgegaan in de adviescommissie IODS en de deelnemende partijen hebben in die hoedanigheid het IODS-convenant in 2006 ondertekend. De partijen hebben daarin afgesproken dat *“het kwaliteitsprogramma zoals opgenomen in de rapportage Kansen benutten, impasses doorbreken”* de basis vormt voor de inpassing van de A4 DS. Ook in het convenant wordt door de gemeenten Schiedam en Vlaardingen benadrukt dat:

“Eerst nadat is gebleken dat de IODS-variant van het A4 alternatief Delft-Schiedam als de beste oplossing wordt gezien door Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van VROM en wordt gekozen om deze oplossing verder uit te werken, zullen beide gemeenten loyaal meewerken aan de verdere uitwerking en inpassing.”

De activiteiten van de adviescommissie IODS hielden echter niet op bij het uitbrengen van plan Norder en de ondertekening van het convenant: *“de adviescommissie IODS geeft het bevoegde gezag advies over het IODS-programma.”* (IODS, 2006: 3). Het bovenstaande voorbehoud houdt wel in dat de deelnemende partijen in IODS (ook tegenstanders van de weg) de ruimte hebben en houden om de minister(s), onafhankelijk van IODS, te adviseren voor andere alternatieven te kiezen en/of bezwaren in te dienen. Ofwel: de adviescommissie IODS adviseert niet over het nut en de noodzaak van de A4 DS.

Figuur 6.7 Organisatiestructuur IODS (bron: IODS convenant 2006): zes deelprojecten in één programma



6.3 Omstreden informatie rondom de A4 DS

Op basis van de voorgaande paragrafen kan men concluderen dat er door Rijkswaterstaat (RWS) en het ministerie in ieder geval tot 2000 een gesloten tot zeer gesloten houding is aangenomen. Zo worden *“verkeerskundige argumenten als maatstaf genomen”* en moeten *“(wetenschappelijke) bewijzen en wiskundige berekeningen de noodzaak van het project en de gekozen specifieke oplossing rechtvaardigen.”* (Esselbrugge, 2004: 262). Verder werd er *“niet of nauwelijks informatie en/of kennis uitgewisseld (...) informatie was fragmentarisch, onvolledig en vaak op het allerlaatst gepresenteerd”* en er gingen *“veelal studies van RWS”* vooraf aan beslissingen gedurende dit proces.

Overwegende deze gesloten houding van RWS en de initiatiefnemer, dan kan dat in het perspectief van de netwerk- of multi-actor benadering tot gevolg hebben dat informatie omstreden is of wordt. Getuige de analyse van Esselbrugge is dat ook zo en volgt rapport op rapport: *“Voor- en tegenstanders proberen met kracht van eigen kennis en informatie hun eigen gelijk te bewijzen”*.

Ook in de jaren ná het plan Norder (2001) en ondertekening van het IODS convenant door de betrokken partijen in 2006 worden de onderzoeksresultaten (van vooral RWS) betwist, getuige verschillende publicaties in de media en de inspraakreacties van tegenstanders (zie onder meer Delftse Post 19 maart 2008 *‘onjuiste, onvolledige informatie over de A4’*, NRC 20 oktober 2007 *‘het ministerie wil te graag een verlengde A4’*, cobouw 31 oktober 2007 *‘beter alternatief voor A4 blijft in de la liggen’*, Cobouw 20 februari 2009, *‘de weg die de files niet oplost’* en inspraakreacties van onder meer de gemeenten Schiedam en Vlaardingen en de Zuid-Hollandse Milieufederatie). In dat kader uiten niet alleen tegenstanders kritiek op de informatie die gebruikt wordt als onderbouwing in de besluitvorming rondom de A4 DS: in verschillende publicaties uiten ook wetenschappers en andere deskundigen kritiek op de informatie en argumenten die als onderbouwing voor de besluitvorming worden gebruikt.

Ook uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews blijkt forse kritiek op, en onvoldoende draagvlak voor, de informatie op basis waarvan de ministers van V&W en VROM voornemens zijn een besluit te vormen. Onvoldoende draagvlak (bij andere partijen) wordt in dat kader ook erkend door personen die er zelf van overtuigd zijn dat de informatie wel bruikbaar is om een besluit op te baseren.

In het vervolg van het hoofdstuk wordt het lage draagvlak voor informatie in de case A4 Delft – Schiedam met behulp van de bouwstenen uit het operationele kader (H5) geanalyseerd. Elke bouwsteen vormt in de volgende paragraaf een subparagraaf, waaronder de analyse op elk bijbehorend criterium wordt beschreven. Als beschreven onder paragraaf 5.4.4 wordt beoordeeld of een criterium volledig (V), deels of onvolledig (O) of helemaal niet (X) wordt toegepast.

6.4 Analyse A4 Delft – Schiedam op de criteria

6.4.1 Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid

Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid voor onderzoek/informatieverzameling vormt de eerste bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vier criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

1.1 Identificeren van (alle) belangen en belanghebbenden	V
--	---

De stuurgroep “Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam” (IODS), onder regie van de provincie Zuid Holland, bestond aanvankelijk alleen uit vertegenwoordigers van gemeenten, de stadsregio, de provincie en het ministerie. Op het niveau van die stuurgroep is in 2001, bij de totstandkoming van het plan Norder (IODS, 2001), wel een zogenaamde klankschaal ingesteld, bestaande uit verschillende belangenpartijen. Enkele van die partijen werden later ook onderdeel van de adviescommissie IODS en hebben in die hoedanigheid mede het IODS-convenant ondertekend. Gedurende de totstandkoming van het plan Norder had de stuurgroep de verantwoordelijkheid over verschillende inhoudelijke productgroepen en zogenaamde werkateliers, waarin *“professionals van overheden, belangenorganisaties en bedrijfsleven waren vertegenwoordigd.”* (IODS, 2001: 14). Wel doet zich hier een spanning voor: in een poging alle belangen te representeren in IODS, kan blijken dat bijvoorbeeld de mening of het belang van een deel van de achterban van bepaalde organisaties niet wordt vertegenwoordigd (zie MFZH, 2006, verslag van een achterbanddiscussie en Verkoelen, 2009).

IODS betekende desondanks een sterke verbreding van het proces, maar erkend wordt dat een dergelijke *“brede maatschappelijke participatie”* (alleen) mogelijk is geweest *“omdat besluitvorming over de A4 Delft-Schiedam in een andere arena plaatsvindt”* en de verantwoordelijkheid vormt van de minister(s) (IODS, 2001: 15). In IODS werden alleen afspraken gemaakt over de inrichting van de A4 DS.

1.2 In overleg afspraken opstellen betreffende uit te voeren onderzoek	X
--	---

Bij de bepaling van beoordelingscriteria, keuzes voor methoden en uitgangspunten is er door Rijkswaterstaat (RWS) expliciet niet voor gekozen deze af te stemmen in de ambtelijke omgeving en/of met belangenorganisaties (Teeuw, 2009 en Davidse, 2009). Afspraken daarover worden ook niet binnen het kader en op het niveau van IODS vastgelegd. Uitgangspunten en onderzoekskaders zijn in de eerste plaats tot stand gekomen door middel van de formele m.e.r.-procedure. Er wordt in het kader van deze werkwijze door geïnterviewden wel gerefereerd aan de zogenaamde ‘systematiek van de m.e.r.’ en de ruimte die daarin wordt beperkt voor de inbreng van omgevingspartijen bij de totstandkoming van onderzoek. Wel wordt verwacht dat door het volgen van deze ‘systematiek’ alle belangen in voldoende mate worden afgewogen (Davidse, 2009).

De terughoudende houding van de projectorganisatie kan ook verklaard worden doordat er wordt gewezen op het ‘rare’ verloop van IODS en de TN/MER ten opzichte van de gangbare praktijk: het is namelijk gebruikelijk pas ná de m.e.r. afspraken over de inrichting (waartoe IODS zich beperkt) te overleggen met, en vast te leggen tussen, omgevingspartijen. Afstemming met de omgeving gebeurt daarom doorgaans intensiever in een latere fase, zijnde de OTB fase (Teeuw, 2009 en Davidse, 2009). Gesteld wordt dat RWS nog steeds de neiging heeft om de m.e.r. op een *“vrij zelfstandige manier”* uit te voeren (Davidse, 2009).

1.3 Expliciete beschrijving en onderbouwing van keuzen m.b.t. onderzoek	O
---	---

Betreffende de onderbouwing van de keuzen die zijn gemaakt in de TN/MER heeft de zelfstandige houding zich deels ook geuit in een gesloten houding: ofwel niet alle keuzen werden expliciet gecommuniceerd en/of beschreven in de uiteindelijke rapporten. De nadruk lag vooral op interne communicatie en verantwoording van het onderzoek. Dat geldt ook voor de keuzes die zijn gemaakt

betreffende het ontwerp voor de A4 DS in IODS verband. Deze zijn niet expliciet toegelicht en/of gedocumenteerd (Teeuw, 2009).

1.4 Gunning van het onderzoek in overleg of via bepaalde procedure	X
--	---

De gunning van het onderzoek, bijvoorbeeld aan Royal Haskoning, is *“volledig een aangelegenheid van RWS”*. Aangaande gevoelige onderwerpen, zoals het onderzoek naar luchtkwaliteit, wordt wel besloten bepaalde instituten met *“een goede naam”*, zoals TNO, het onderzoek uit te laten voeren om zo draagvlak te creëren (Teeuw, 2009).

Eenzijdig (formeel) opdrachtgeverschap leidt rondom de A4 DS niet zozeer tot problemen vanwege wantrouwen van omgevingspartijen tegenover het uitvoerende bureau, maar bijvoorbeeld de gemeente Schiedam weet *“dat het voor de uitkomsten van onderzoek cruciaal is wat je een onderzoeksbureau voorlegt.”* Een concreet voorbeeld betreft het onderzoek naar een variant op de A4, bekend als de ‘A4 met vaart’. Na een quick scan op dit alternatief door RWS en een second opinion in opdracht van de Minister heeft de gemeente Schiedam daarom met andere uitgangspunten zélf onderzoek uitgezet bij Royal Haskoning (Haan en Boersma, 2009). Vooral de opdrachtgever van onderzoek wordt in dit kader dus met argwaan bekeken.

6.4.2 Verevening informatie asymmetrie

Verevening van de informatie asymmetrie vormt de tweede bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn twee criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

2.1 Identificatie van voor de besluitvorming relevante actoren met weinig informatieverzameling en –verwerkingscapaciteit	X
---	---

De informatie asymmetrie is in de besluitvorming rondom de A4 DS duidelijk aanwezig: om een goed besluit te kunnen nemen wordt verondersteld dat het ministerie afhankelijk is van middelen en deskundigheid die de omgevingspartijen niet hebben (de Bruin, 2009). Ook de Milieufederatie Zuid Holland erkent dat er veel onderzoek nodig is om bijvoorbeeld het nut en de noodzaak aan te tonen: dat *“moet gewoon doorgerekend worden”* (Verkoelen, 2009) door RWS en het ministerie.

Er is in dit kader echter niet gestructureerd in kaart gebracht welke actoren weinig informatieverzameling- en verwerkingscapaciteit hebben, om daar vervolgens expliciet rekening mee te houden in de procesopzet voor het onderzoek en/of de presentatie van onderzoeksresultaten.

2.2 Expliciet rekening houden met actoren met weinig capaciteit tijdens de start, uitvoering en presentatie van onderzoek	O
---	---

Er is niet ingespeeld op de informatie asymmetrie door actoren met weinig informatieverzameling- en verwerkingscapaciteit meer mogelijkheden daartoe te geven. Ook betreffende de transparantie van onderzoek, de frequentie van informatievoorziening en het beantwoorden van vragen van omgevingspartijen is gedurende lange tijd weinig rekening gehouden.

Uit kritiek van omgevingspartijen, die zitting hadden in de adviescommissie IODS (zoals de gemeente Schiedam en de Milieufederatie Zuid Holland), blijkt namelijk dat mogelijkheden voor reflectie op de informatie en de beantwoording van vragen beperkt waren. Dit blijkt ook uit een brief betreffende het functioneren van IODS, dat namens de leden van de klankbordgroep IODS is gestuurd naar de voorzitter van de adviescommissie (Awareness, 20 februari 2007). Er wordt in die brief geconcludeerd dat er in het kader van de informatievoorziening *“sprake is van een structureel probleem.”* Deze kritiek op de informatievoorziening wordt bevestigd door betrokkenen binnen de projectorganisatie van RWS: de communicatie naar bijvoorbeeld de klankbordgroep IODS is *“vrij summier”* geweest (Teeuw, 2009). In het laatste advies van de klankbordgroep valt in bovenstaand kader juist weer een positieve ontwikkeling waar te nemen en toont de klankbordgroep juist haar tevredenheid (Awareness, 15 juni 2009). Dit is in lijn met de constatering van de projectorganisatie dat omgevingspartijen in de *“laatste twee jaar”* goed op de hoogte worden gehouden en meer vertrouwen is opgebouwd tussen omgevingspartijen en de projectorganisatie (Davidse, 2009).

Betreffende een andere manier van rekening houden met de informatie asymmetrie, door het meenemen van specifieke kennis van bijvoorbeeld burgers en belangengroepen, wordt gesteld dat er *“zeer terughoudend”* is opgetreden, vooral vanwege de tijdsdruk (Teeuw, 2009). Deze tijdsdruk was onder meer debet aan de politieke druk om vaart te maken (van der Heijden, 2009) en uit zich onder meer in een spoeddebat in de Tweede Kamer (29 oktober 2008).

Tenslotte is er in de presentatie van de officiële onderzoeksresultaten wel relatief veel aandacht geweest voor de aanwezige informatie asymmetrie. Bij de totstandkoming van de hoofdnota en de samenvatting is daar expliciet op gelet, hoewel de aandacht van de projectorganisatie op de eerste plaats lag op het bieden van zo volledig mogelijke informatie (Teeuw, 2009). De commissie voor de m.e.r. is in dat kader ook van mening dat de hoofdnota en de samenvatting voldoende toegankelijk zijn (van der Heijden, 2009 en Cmer, 2009).

6.4.3 Formulering van bindende afspraken

De formulering van bindende afspreken vormt de derde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn twee criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

3.1 Vastleggen van afspraken over het onderzoek	O
---	---

Er zijn betreffende de opzet voor het onderzoek naar de A4 DS twee documenten leidend geweest, enerzijds plan Norder en het IODS convenant, anderzijds de richtlijnen voor de TN/MER.

De afspraken die betreffende de A4 DS zijn vastgelegd in het IODS convenant, handelen vooral (alleen) over inhoudelijke randvoorwaarden betreffende de inpassing van de weg. In het IODS convenant wordt daarover gesteld dat deze randvoorwaarden doorwerking dienen te hebben in de TN/MER. Daarop wordt echter door verschillende partijen kritiek geuit: *“de IODS variant staat niet in de TN/MER”* (o.a. Haan en Boersma, 2009 en zienswijzen van onder meer Milieufederatie Zuid Holland, gemeente Vlaardingen).

Het IODS convenant, hoewel het een uiting of bevestiging van draagvlak lijkt, heeft daarnaast juist geleid tot vergroting van de complexiteit van besluitvorming. Bij verschillende deelnemende partijen, vooral voorstanders van de A4 DS, heerst namelijk de (valse) veronderstelling dat het IODS convenant betekent dat de A4 DS op voldoende draagvlak kan rekenen bij omgevingspartijen (zie Verkoelen, 2009, het verslag van een debat in de Tweede Kamer 29 oktober 2008 en kamerstuk 30 561 nr 8). Dit vermeende draagvlak

wordt door bepaalde partijen gebruikt als onderbouwing voor de A4 DS. Dat gebeurt terwijl het voorbehoud in het IODS convenant en plan Norder (2001) de gemaakte afspraken nadrukkelijk beperken tot alleen inpassing van de A4 DS. Dit leidt daarom tot vergroting van wantrouwen tussen partijen.

Ondertekening van het IODS convenant is voor enkele betrokken partijen (vooral tegenstanders) in dat kader juist een tactische keuze geweest en expliciet géén blijk van steun voor de A4 DS. De gemeente Schiedam erkent in dat kader de onhaalbaarheid van het IODS alternatief. Esselbrugge (2004) constateerde al dat er *“een bijna onhaalbaar en daarmee onbetaalbaar programma van eisen”* op tafel lag. Het IODS convenant biedt de gemeente Schiedam en andere partijen daarom een sterke onderhandelingspositie tegenover het bevoegde gezag wanneer het gaat om de keuze voor een alternatief en verdere uitwerking daarvan (Haan en Boersma, 2009).

Door betrokkenen binnen de projectorganisatie wordt in het kader van het vastleggen van afspraken voor het onderzoek vooral verwezen naar de richtlijnen die door het bevoegde gezag in de formele m.e.r. procedure zijn vastgesteld (Teeuw, 2009 en Davidse, 2009). Deze richtlijnen zijn niet bindend, maar afwijken van de richtlijnen creëert juridische en maatschappelijke risico's (o.a. van der Heijden, 2009). De Cmer adviseert op de richtlijnen en neemt inspraakreacties op de startnotitie daarin mee. In dit kader hangt er dus veel af van de beoordeling door de Cmer, ook betreffende de afweging van de relevantie of het belang van inspraakreacties. De richtlijnen komen in ieder geval niet door overleg (met omgevingspartijen) tot stand.

3.2 Onafhankelijk toezicht op de naleving van de afspraken	O
--	---

Toezicht op naleving van het IODS convenant is vooral een verantwoordelijkheid van de deelnemende partijen zelf. Er is geen sprake van onafhankelijk toezicht. De voorzittende partij (provincie Zuid Holland) is expliciet voorstander van de A4 DS.

Toezicht op naleving van de richtlijnen voor de m.e.r. is vooral een verantwoordelijkheid van zowel de opdrachtgevende partij (RWS) als de opdrachtnemende partij (het uitvoerende onderzoeksbureau). In haar toetsingsadvies bekijkt de Cmer of er geen sprake is van essentiële tekortkomingen, die kunnen ontstaan door het niet naleven van (aspecten uit) de richtlijnen. Over de borging van de onafhankelijkheid van de Cmer wordt meer beschreven onder bouwsteen acht.

Het zijn vooral juridische eisen betreffende de TN/MER procedure die onafhankelijk toezicht waarborgen en die in die procedure ook de relevante inbreng van omgevingspartijen moet borgen. Hierover zijn geen expliciete afspraken gemaakt in overleg met omgevingspartijen.

6.4.4 Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming

Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming vormt de vierde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vijf criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

4.1 Betrekken van onderzoekers in de besluitvorming	X
---	---

Er heeft niet of nauwelijks communicatie plaatsgevonden tussen onderzoekers en omgevingspartijen (de Bruin, 2009). Uitvoerders van onderzoek (Royal Haskoning) mochten alleen communiceren met RWS. Als

omgevingspartijen dus op enige manier in het onderzoek worden betrokken, en onderzoekers in het besluitvormingsproces worden betrokken, gebeurt dat via de projectorganisatie van RWS.

4.2 Betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek	O
---	---

De projectorganisatie is er wel veel aan gelegen om onderzoek transparant uit te voeren en zo begrip te creëren bij omgevingspartijen (Davidse, 2009). Communicatie in dat kader blijkt soms ook effectief: zo worden *“enkele punten van kritiek die jarenlang zijn gehanteerd”* door de stichting Stop Rijksweg 19/A4 in 2001 weerlegd door RWS (zo blijkt uit het jaarverslag 2001 stichting stop RW19/A4). Echter, veel genoteerde kritiek van partijen in de besluitvorming is dat dergelijke communicatie en het overleggen van onderzoekresultaten sporadisch, te laat of helemaal niet gebeurde (zie ook de analyse op bouwsteen twee). Deze gesloten houding leidt tot vergroting van het wantrouwen tussen partijen: *“Omdat het ministerie niet bij machte is om op een handige manier, op een goede, open manier de communicatie te zoeken”*, is er daarom vanuit de omgeving *“continu op gehamerd”* dat de informatie onbetrouwbaar was (de Bruin, 2009). Aldus leidt een gesloten houding tot vergroting van het wantrouwen.

In het kader van de communicatie door de projectorganisatie naar omgevingspartijen zijn er verschillende perioden te onderscheiden waarin de communicatie beter of slechter verliep. Daarover lopen wel de inzichten uiteen. Volgens de gemeente Schiedam (Haan en Boersma, 2009) is er in IODS verband *“in het begin”* redelijk omgegaan met kritiek op het verloop van de communicatie: toen was het proces *“heel open en transparant, en is er ook veel informatie rondgestuurd”*. Nadat er een fout in het verkeersmodel werd ontdekt, is er echter veel minder open gecommuniceerd: *“op kritische vragen werd door RWS niet meer open geantwoord.”* De projectorganisatie stelt juist dat er in de laatste twee jaar meer vertrouwen is opgebouwd doordat omgevingspartijen goed op de hoogte worden gehouden (Davidse, 2009). Dit wordt onder de beschrijving van bouwsteen twee ook bevestigd door de klankbordgroep IODS.

4.3 Expliciet beschrijven van winsten en verliezen voor alle belangen	O
---	---

Onder dit criterium worden twee knelpunten behandeld: ten eerste de onevenwichtige vergelijking van alternatieven door de (vermeende) vooringenomenheid van het ministerie voor de A4 DS, ten tweede de wijze van beoordeling van bepaalde effecten in de TN/MER.

Kritiek op in ieder geval de eerdere rapporten (vooral rapporten in stap 1) betreft de onevenwichtige vergelijking van de verschillende alternatieven door de vooringenomenheid van het ministerie voor de A4 DS (van der Heijden, 2009). Deze ‘vooringenomenheid’ is echter een publiek geheim. De minister van V&W geeft namelijk (herhaaldelijk) aan dat het A4 alternatief zijn *“bestuurlijke voorkeur”* heeft, maar stelt een besluit voor één alternatief vanwege *“juridische risico’s”* uit (kamerstuk 30 561 nr 8). Het bieden van een goede juridische onderbouwing voor het standpunt van de minister wordt door verschillende geïnterviewden bevestigd als doel van het onderzoek (Teeuw, 2009). De gemeente Schiedam stelt dat er in de TN/MER *“wat dat betreft niet meer is gedaan dan juridisch noodzakelijk”* aldus zijn ook *“niet alle belangen gehoord”* (Haan en Boersma, 2009). De projectorganisatie van RWS stelt dat de uitspraak van de minister echter niets aan haar werkwijze en het onderzoek heeft veranderd, *“wij blijven gewoon objectief ons onderzoek doen”* (Teeuw, 2009). De afspraken die in IODS verband betreffende de inrichting van de A4 DS zijn gemaakt, hebben in ieder geval in m.e.r. stap 1 bijgedragen aan de onevenwichtige manier waarop de verschillende alternatieven zijn onderzocht en vergeleken. Dit was namelijk het enige alternatief waarover in die fase afspraken over de uitwerking waren gemaakt (Verkoelen, 2009 en de

Bruin, 2009 en van der Heijden, 2009). Het was volgens sommige geïnterviewden daarom handiger geweest als dergelijke afspraken waren gemaakt ná het uitbrengen van het MER.

Ten aanzien van de wijze van beoordeling op bepaalde effecten in de TN/MER zijn ook kanttekeningen te plaatsen. De Cmer oordeelt in haar toetsingsadvies dat de beoordeling van verschillende kenmerken en effecten (in termen van negatieve of positieve gevolgen) aanpassing behoeft: *“De verbindingen scoren namelijk gelijkwaardiger op het aspect verkeer en vervoer en het alternatief A13+A13/A16 is beter voor natuur en landschap.”* De Cmer doet vervolgens expliciet voorstellen voor aanpassingen aan de effectbeoordeling van de scoringstabellen in de TN/MER. Er ontstaat dan de situatie waarin bepaalde argumenten volgens de scoringstabel niet of veel minder onderscheidend zijn tussen alternatieven. Dit bevestigt het wantrouwen van bijvoorbeeld de gemeente Schiedam dat zich uit in het vermoeden dat, in de *“subjectieve beoordeling”* van effecten, gegevens worden gebagatelliseerd. Tot fundamentele vragen over de wijze van beoordeling in de TN/MER, bijvoorbeeld door middel van expert analyse, en de operationalisatie van verschillende criteria in de TN/MER leidt dit niet. Ook niet in het advies van de Cmer, zij past slechts de beoordeling aan.

4.4 Betrekken van nieuw toegetreden relevante belangen en inzichten	O
4.5 Onderbouwing van (12) o.b.v. een passende (marginale) analyse	O

Er zijn gedurende het onderzoek verschillende nieuwe inzichten toegetreden die invloed hadden op de besluitvorming en/of aanpassingen in het onderzoek of volledig nieuw onderzoek rechtvaardigden. In het kader van dit onderzoek naar omstreden informatie is vooral de vraag relevant hoe deze inzichten in het lopende onderzoek zijn ‘geland’ en hoe daar in de omgeving van het onderzoek op wordt gereageerd. Op basis van enkele voorbeelden wordt deze vraag beantwoord.

Gedurende de besluitvorming rondom de A4 vanaf circa 2001 speelde ten eerste continu de vraag of er bepaalde alternatieven bestaan die onvoldoende zijn of werden onderzocht in de TN/MER. Naar bepaalde alternatieven is ook aanvullend onderzoek uitgevoerd, zowel door RWS als omgevingspartijen (tegenstanders). De resultaten van de aanvullende onderzoeken van RWS zijn omstreden en er worden door omgevingspartijen vraagtekens gezet bij de (ontwerp)uitgangspunten die het ministerie en RWS het onderzoeksbureau hebben meegegeven. Dergelijke uitgangspunten zijn ook niet in overleg tussen partijen kortgesloten.

Een tweede voorbeeld betreft de start van de planstudie A13/A16. Dit project vormt een alternatief in de planstudie naar de A4 DS, maar is na verloop van tijd ook als zelfstandig project opgestart. In het kader van de planstudie naar de A4 DS beschouwt bijvoorbeeld de Cmer in haar toetsingsadvies (2009) *“de aanleg van de A13/A16 (...) als een realistisch scenario voor de autonome ontwikkelingen waarmee in beide alternatieven rekening moet worden gehouden.”* (Cmer, 2009: 10). Om deze reden heeft RWS een cumulatienota opgesteld betreffende de effecten die optreden in het scenario dat zowel de A4 als de A13/A16 worden aangelegd. De belangrijkste conclusies uit die cumulatienota zijn dat de planstudie naar de A4 DS geen aanpassingen hoeft te ondergaan. Andere partijen wijzen in dit kader echter wel op mogelijk belangrijke tekortkomingen wanneer het de vergelijking van alternatieven aangaat.

Een derde voorbeeld betreft de ‘omissie Ypenburg’. De omissie houdt in een fout in de invoer van het verkeersmodel en hield in dat het A13+A13/A16 alternatief te vroeg werd afgeschreven in stap 1 TN/MER. Als reactie op de geconstateerde fout gaf het ministerie opdracht voor herberekeningen aan verschillende adviesbureaus. Het resultaat van al deze (her)berekeningen, volgens het Onderzoeks- en verificatiebureau (OVb) (de Bakker et al, 2007: 50) was dat de omissie *“niet zonder gevolgen was voor de te maken*

afweging tussen alternatieven". Echter, RWS en Royal Haskoning⁶ zijn van mening dat de fout in het verkeersmodel niet tot een andere afweging tussen alternatieven leidt, maar slechts tot nuanceverschillen (de Bruin, 2009 en Teeuw, 2009).

Ten vierde doen zich wijzigingen in de wetgeving en jurisprudentie voor die tot inzichten hebben geleid die bepaalde afspraken uit het IODS convenant ter discussie stellen (Davidse, 2009 en Haan en Boersma, 2009). Naar de mening van de projectorganisatie zijn deze gevolgen voor de afspraken *"actief gecommuniceerd naar de omgeving"* en resulteerde dat in meer acceptatie van de omgeving voor de (aangepaste) ontwerpvarianten (Davidse, 2009). Dergelijke wijzigingen worden in bepaalde mate inderdaad geaccepteerd door omgevingspartijen, maar bijvoorbeeld de gemeente Schiedam wakkert de discussie aan over onbenutte ruimte in de wet- en regelgeving, waardoor beter op het IODS alternatief kan worden aangesloten (Haan en Boersma, 2009).

Ten aanzien van het reageren op nieuwe inzichten in de besluitvorming wordt enerzijds geconstateerd dat er zeer uitvoerig onderzoek is uitgevoerd op volgens onderzoekers en RWS voor de besluitvorming niet relevante aspecten. Anderzijds worden nieuwe inzichten mogelijk teveel veronachtzaamd, zoals blijkt uit de reactie van de Cmer en andere partijen op de relatie met planstudie A13/A16 en het onderzoek naar nieuwe alternatieven. Verder leidde veel aanvullend onderzoek niet tot minder omstreden informatie. Mogelijke oorzaken daarvoor worden herleid tot de eerder beschouwde bouwstenen, omdat de uitgevoerde onderzoeken allen eenzijdig door het ministerie/RWS zijn uitgezet en daar slechts in enkele gevallen of gedurende een korte periode open over is gecommuniceerd (zie bijvoorbeeld ook de Bakker et al, 2007, over de omissie Ypenburg).

6.4.5 Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek

De communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek vormt de vijfde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn twee criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

5.1 Gezamenlijk bespreken en vastleggen van o.a. uitgangspunten en scope	O
5.2 Rechtstreeks contact en terugkoppeling tijdens het proces	O

Het doel van deze bouwsteen is het voorkomen van (interpretatie)fouten betreffende uitgangspunten, kaders etc. tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (uitvoerder) van onderzoek. In dat kader wordt er door de projectorganisatie op gewezen dat er een uitgebreid en continu proces is, waarin uitgangspunten en (gewijzigde) richtlijnen of kaders voldoende zijn getoetst en gecommuniceerd (Teeuw, 2009 en Davidse, 2009). Ook volgens de opdrachtnemer van onderzoek in de TN/MER fase hebben zich geen problemen voorgedaan als gevolg van slechte of weinig communicatie tussen RWS en (in dit geval) Royal Haskoning (de Bruin, 2009).

Echter, in deze analyse moet het onderscheid gemaakt worden tussen verschillende onderzoeken. Zo is de 'omissie Ypenburg' volgens het Onderzoeks- en Verificatiebureau (OVb) *"in de kern (...) een communicatiefout tussen opdrachtgever (RWS) en opdrachtnemer"* (de Bakker et al, 2007: 51). Deze oorzaak lijkt des te waarschijnlijker omdat er gedurende het initiële onderzoek al extra onderzoek naar

⁶ Royal Haskoning heeft naar aanleiding van de omissie Ypenburg gevoeligheidsanalyse(s) uitgevoerd betreffende de milieueffecten. RH heeft geen verkeersberekeningen uitgevoerd.

het knooppunt Ypenburg is uitgevoerd (zie OVB, 2007) en er bij onderzoekers (deskundigen) al vraagtekens werden gezet bij de uitkomsten van het verkeersmodel (de Bruin, 2009). Dit voedt het standpunt van het OVB dat *“deze fouten voorkomen hadden kunnen worden”* (OVB, 2007: 51) en wel door meer of betere communicatie en (wederzijdse) controle. In dat kader wordt er echter op gewezen dat het moeilijk is om uitgangspunten voor onderzoek tussen veel partijen te communiceren en terug te koppelen (Davidse, 2009). Beperkte tijd en middelen dragen daaraan bij. Ofwel, er worden beperkingen gelegd op de vraag in hoeverre uitgangspunten voor onderzoek in een vroege fase kunnen worden vastgelegd.

Uit navraag binnen Royal Haskoning blijkt dat veel communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) gebeurt op basis van een zeker vertrouwen. Daardoor wordt niet op alle vragen van de opdrachtnemer uitgebreid geantwoord of wordt niet alle informatie (invoergegevens achter modellen e.d.) open gecommuniceerd. Aldus worden ook niet alle uitgangspunten en kaders (standaard en gestructureerd) teruggekoppeld en gecontroleerd.

6.4.6 Structurering van onderzoek

Structurering van het onderzoek vormt de zesde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vier criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

6.1 Aanbrengen van fasering in het onderzoek en doelstelling (fasering)	O
---	---

de TN/MER A4 DS is uitgevoerd in twee stappen, op advies van de Cmer. De gedachte achter het aanbrengen van deze fasering is vooral tijdswinst geweest (zie Davidse, 2009 en van der Heijden, 2009), door *“op voorhand”* al enkele alternatieven of één alternatief af te laten vallen. Het doel was om in een zorgvuldige procedure en onderzoek aan te tonen dat verschillende alternatieven onvoldoende oplossend vermogen bezitten, zodat deze niet nader onderzocht hoeven te worden.

De aangebrachte fasering vormt een knelpunt omdat er een stap ontbreekt. Er wordt geconcludeerd dat een *“goed beleidskader”* (Davidse, 2009) of degelijke analyse ontbreekt dat duidelijk maakt waarom de planstudie voor de A4 DS is gestart en waarom bepaalde alternatieven afvallen. Er wordt in de huidige TN/MER alleen gesproken over de vorm waarin een capaciteitsuitbreiding tussen Rotterdam en Den Haag moet worden uitgewerkt (van der Heijden, 2009). Daardoor wordt de discussie over het nut en de noodzaak ook in de planfase niet afgesloten (Davidse, 2009 en van der Heijden, 2009). Ofwel, de huidige formele beleidskaders (waarnaar in de TN/MER uitgebreid verwezen wordt) bieden dus onvoldoende onderbouwing voor het nut en de noodzaak van de planstudie naar de A4 DS. Er zijn en worden in dit kader wel (verschillende) netwerkanalyses uitgevoerd. Echter, daaruit volgt niet een onderbouwing voor de A4 DS, zo wordt er in verschillende analyses uitgegaan van de aanleg van de A4 DS. In de notitie ‘reikwijdte en detailniveau’ van de verkenning Rotterdam Vooruit wordt bijvoorbeeld expliciet gesteld dat het doel niet is om *“een breder kader te stellen aan alle lopende planprocessen en daarmee een heroverweging te forceren”* (2009: 28). Kenmerkend in dit kader is het feit dat er volgens de Cmer *“zorgwekkend weinig aandacht”* is voor de rol die het OV in deze regio zou kunnen spelen (van der Heijden, 2009), maar dat het project A4 DS niet (meer) met deze strategische overweging kan worden belast (zie ook Cmer, 2009: 3).

6.2 Idem in de formulering van (deel)vragen, uitgangspunten, diepgang, scope, etc.	V
--	---

Het MER stap 2 kent dezelfde doelstellingen waarop getoetst wordt als het MER stap 1, maar een uitbreiding van het aantal criteria en detailniveau waarop de alternatieven zijn beoordeeld. Ook zijn er wijzigingen aangebracht in bepaalde uitgangspunten en scope van deelonderzoek. De bepaling van het onderscheid tussen beide stappen is tot stand gekomen in de formele procedure voor de m.e.r., inhoudende het advies voor richtlijnen van de Cmer, de vaststelling van richtlijnen door het bevoegd gezag en tenslotte de vertaling van deze richtlijnen in de TN/MER. Er lijken zich in de bepaling van dit onderscheid geen knelpunten te hebben voorgedaan. De Cmer constateert deze niet en ook de gemeente Schiedam erkent dat er in dit kader *“een verdiepingsslag is bereikt”* (Boersma, 2009).

6.3 “Doel voor ogen houden” tijdens de uitvoering van onderzoek	O
---	---

Volgens het voornemen en de richtlijnen zouden er in het MER stap 1 geen aspecten gedetailleerd worden beschouwd. Echter, vooral het feit dat men werkte met het relatief ver uitgewerkte IODS alternatief, zette de ambitie voor het globale beoordelingsniveau van stap 1 in dat opzicht op spanning. Het hield namelijk in dat een gelijkwaardige vergelijking tussen alternatieven niet of nauwelijks mogelijk was, omdat er over de uitwerking van andere alternatieven (helemaal) geen afspraken op tafel lagen. Toen de ‘omissie Ypenburg’ werd ontdekt is er wel *“actief”* en op *“hoog detailniveau”* gezocht naar bestuurlijke afstemming over de inpassing van het A13+A13/A16 alternatief (Teeuw, 2009 en Davidse, 2009).

Men had mede daarom volgens verschillende geïnterviewden stap 1 kunnen overslaan, hoewel dit had betekend dat over andere alternatieven ook afspraken over de inpassing hadden moeten worden gemaakt (Teeuw, 2009 en Davidse, 2009). Betreffende het uiteindelijke gehanteerde detailniveau in het MER stap 1 zijn verschillende betrokkenen binnen de projectorganisatie en uitvoerders van het onderzoek echter van mening dat het detailniveau waarop de alternatieven zijn onderzocht, globaler had gekund zonder dat het iets aan de afweging in stap 1 zou veranderen (de Bruin, 2009 en Davidse, 2009).

6.4 Voorkomen van verschillen in resultaten tussen fasen van onderzoek	V
--	---

Er hebben zich, volgens betrokkenen binnen de projectorganisatie, geen grote verschillen voorgedaan in de resultaten tussen stap 1 en stap 2 MER die relevant zouden (kunnen) zijn voor de uiteindelijke afweging. Alleen op detailniveau zijn verschillen ontstaan en daarop zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd, welke vervolgens vooral (alleen) intern gecommuniceerd zijn (Teeuw, 2009). De vraag kan worden gesteld in hoeverre ‘het voorkomen van verschillen’ en het *“streven naar consequente uitkomsten en resultaten”* (Kamer, 2009) tot doel verheven wordt. Behoudens de omissie Ypenburg vormt het echter geen knelpunt in de besluitvorming.

6.4.7 Omgaan met onzekerheden

Het omgaan met onzekerheden vormt de zevende bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vijf criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

7.1 Expliciete beschrijving van onzekerheden	O
7.2 Gebruik maken van bandbreedtes, 'worst case' scenario's, etc.	O
7.3 Expliciete beoordeling van overgebleven onzekerheden op de relevantie voor de besluitvorming	O

Ten aanzien van de beschrijving van (overgebleven) onzekerheden kent elk MER een hoofdstuk "leemten in kennis". In het MER stap 2 valt te lezen dat *"leemten in kennis deels ontstaan door het ontbreken van kennis op dit moment, maar voor het grootste deel door onzekerheid over ontwikkelingen in de toekomst."* (RWS, 2009: 181). Het MER beperkt zich betreffende de beschrijving van onzekerheden of het expliciet maken van onzekerheden vooral tot dat hoofdstuk: er worden bijvoorbeeld geen bandbreedtes gebruikt in de onderbouwing bij de beoordeling van alternatieven. Gezien de uitspraak in het MER dat *"de aard en omvang van de leemten in kennis een oordeel over de alternatieven en varianten niet in de weg staan"* lijkt dat ook niet nodig. Echter, deze aard en omvang worden verder niet (expliciet) onderbouwd, bijvoorbeeld door een vergelijking van verschillende scenario's (zie ook Teeuw, 2009 en de Bruin, 2009). Ondanks dat er dus *"vrij stellig"* met onderzoeksresultaten wordt omgegaan, vormt dat geen knelpunt voor het draagvlak voor informatie, *"anders zit je helemaal in de mist te praten"* (Boersma, 2009).

Onzekerheden worden verder wel impliciet erkend en gereduceerd door de veelvuldige toepassing van 'worst case' scenario's in deelonderzoeken, of de hantering van aannamen die *"als 'worst case' kunnen worden beschouwd"* (luchtonderzoek TNO, 2009: 33, zie ook Teeuw, 2009). Een dergelijke "worst case" benadering vloeit soms voort uit (de interpretatie van) wet- en regelgeving, met als doel het bieden van garanties t.a.v. de effectiviteit van voorgestelde ontwerpmaatregelen.

Echter, ook bij het gebruik van 'worst case' scenario's blijven onzekerheden over (Teeuw, 2009), dit staat bovendien open voor een zekere vrijheid in interpretatie. Daarom is het belangrijk dat dergelijke scenario's goed onderbouwd worden. In dat kader kan erop gewezen dat niet in elk deelrapport duidelijk wordt gemaakt waarom een bepaalde benadering de 'worst case' benadering is.

Voor het niet breed toepassen van bandbreedtes en verschillende scenario's, of het uitgebreider onderbouwen van onzekerheden, zijn twee mogelijke factoren aan te wijzen. Enerzijds tijdsdruk, die ervoor zorgt dat niet alle variabelen en onzekerheden expliciet geanalyseerd en beoordeeld kunnen worden. Anderzijds wordt gewezen op het spanningsveld tussen de onzekerheden in de onderzoeken en de *"harde juridische toetsing"* die daarop volgt (de Bruin, 2009). Die toetsing maakt het in de beleving van enkele geïnterviewden lastig om te werken met bandbreedtes. Als eerder gesteld, leiden de genoemde onzekerheden echter niet tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie.

7.4 Standaardisering door standaardmethoden, vuistregels, maatregelpakketten (...)	V
--	---

Veel onderzoeken zijn gebonden aan bij een regeling voorgeschreven methoden. Dat geldt in het bijzonder voor luchtkwaliteit en geluid. De modellen die binnen de vastgestelde kaders worden toegepast betreffen *"goedgekeurde modellen"* die voldoen aan de voorschriften (zie bijvoorbeeld TNO, 2009: 22). Betreffende het onderzoek naar de verkeerskundige effecten wordt opgetekend dat er gedurende het onderzoek ook expliciet gestreefd werd naar verdere uniformering van verkeersmodellen en beleid- en omgevingsscenario's (TN/MER 1, 2007: 144).

De acceptatie van dergelijke standaardmodellen draag niet alleen bij aan het verhogen van de wetenschappelijke betrouwbaarheid en robuustheid van informatie, maar vormt ook voor omgevingspartijen (juist) een argument om de waarde van hun eigen informatie kracht bij te zetten. Zo

heeft de gemeente Schiedam een eigen alternatief, met een groot aandeel voor het OV, op effectiviteit laten doorrekenen door een verkeerskundig adviesbureau: *“niet met vreemde verkeersmodellen ofzo”,* maar met een *“geaccepteerd model”* (Haan en Boersma, 2009).

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat het gebruik van gestandaardiseerde methoden al grotendeels algemene praktijk is, ook omdat een en ander al is voorgeschreven, of omdat het rondom bepaalde onderzoeksaspecten al beleid is om te komen tot een zekere standaardisering of uniformering. Echter, ook standaardmodellen laten per onderzoek nog steeds (onvermijdelijk) ruimte voor interpretatie van (ontwerp)uitgangspunten en kaders door uitvoerders van onderzoek. Er blijft daarom nog steeds ruimte voor fouten dan wel verschillen tussen onderzoek en dat legt een zekere druk op de kwaliteit en deskundigheid van onderzoekers én controleurs, welke volgens de minister van V&W juist onder druk staat: *“de kwaliteit van de organisatie van het ministerie staat onder druk. Rijkswaterstaat meldt een schaarste aan personeel in een aantal wezenlijke disciplines, zoals verkeerskundigen, juristen, lucht- en geluidspecialisten.”* (de Bakker et al over de omissie Ypenburg, 2007: 5). In dat kader wordt in het onderzoeksprogramma ZEB, betreffende de uitwerkingen van de adviezen van de cte Elverding, gesteld dat verdere standaardisering en vereenvoudiging van modellen zelfs hogere eisen zal stellen aan de deskundigheid van onderzoekers en controleurs.

7.5 Opstellen van een monitoringprogramma	O
---	---

De TN/MER stap 2 kent een paragraaf *“aanzet evaluatieprogramma”*. Dit vloeit volgens de TN/MER (2009: 182) voort uit de verplichting uit de Wet Milieubeheer (WM) *“om de effecten, welke zijn beschrijven in de TN/MER, tijdens en na realisatie van het project te evalueren.”* Er zijn volgens de TN/MER echter nog geen expliciete afspraken gemaakt over de uitvoering van het programma: *“Nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden, zal het evaluatieprogramma verder worden uitgewerkt (...) In het definitieve evaluatieprogramma zal per milieueffect moeten worden vastgelegd wie het benodigde onderzoek uitvoert en wie voor de uitvoering verantwoordelijk is”*.

Echter, ondanks deze voornemens bestaat er absoluut nog geen zekerheid dat het programma daadwerkelijk verder wordt uitgewerkt en tot uitvoering wordt gebracht, zo blijkt uit verschillende interviews (zie de Bruin, 2009 en Davidse, 2009 en van der Heijden, 2009). Wanneer de geïnterviewden uit ervaring spreken, blijken voorgestelde monitoringprogramma's bij andere projecten na realisatie namelijk sterk naar de achtergrond verdwijnen. Het ontbreken van concrete afspraken daarover, waardoor partijen elkaar tot verantwoording kunnen roepen, of aansprakelijkheid kunnen eisen, wordt gezien als deel van de oorzaak (van der Heijden, 2009). Hoewel er ook *“vanuit de omgeving”* is aangedrongen op een monitoringprogramma, zijn er in het geval van de A4 DS dus (nog) geen dergelijke afspraken over gemaakt. (Davidse, 2009). In combinatie met heersende scepsis ten aanzien van de uitvoering van monitoring is het allerminst zeker dat de A4 DS (op onderdelen) wordt geëvalueerd.

6.4.8 Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid

Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid vormt de achtste bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vijf criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

8.1 Waarborgen van de openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van het onderzoeksproces en resultaten	O
--	---

Afgezien van de vraag of de informatie die op tafel ligt van voldoende kwaliteit en voldoende volledig is, spreekt in ieder geval de Cmer *“haar waardering uit voor de zeer goede toegankelijkheid en volledigheid van de verstrekte informatie in beide MER rapporten”* (Cmer, 2009). Dat is mede te danken aan de houding van de projectorganisatie om een zo *“gedegen en volledig mogelijk”* onderzoek uit te voeren (Teeuw, 2009), resulterend in eveneens uitgebreide rapporten en verantwoording.

Onder eerdere bouwstenen is al wel kritiek geuit op de externe verantwoording van onderzoek en onderzoeksopzet naar bijvoorbeeld omgevingspartijen gedurende de TN/MER. Dat beperkt de mogelijkheden voor verwerking en controle door deze partijen.

8.2 Uitvoeren van onafhankelijke controle op onderzoek(resultaten)	V
8.3 Waarborgen van de onafhankelijkheid van de controleur/toetser	O

Om de volledigheid en kwaliteit te waarborgen is er ten eerste sprake van uitgebreide interne toetsing door de projectorganisatie door middel van de zogenaamde voortoets. Deze wordt uitgevoerd door verschillende inhoudelijke specialisten, juristen en advocaten (Teeuw, 2009 en Davidse, 2009). Kritiek op deze voortoets is wel dat deze laat in het onderzoeksproces plaats vindt en dat men daardoor nog voor verrassingen kan komen te staan (Davidse, 2009). De voortoets dient vooral ter voorkoming van risico's op vertraging van besluitvorming. Waarborging van de onafhankelijkheid van de controleurs door middel van externe verantwoording heeft niet plaatsgevonden.

Binnen het kader van de TN/MER procedure is de Commissie voor de m.e.r. (Cmer) de voorname instantie die het document op volledigheid en kwaliteit toetst. Volgens haar eigen website (juli 2009) zijn *“de belangrijkste kenmerken van de Commissie onafhankelijkheid en deskundigheid”*, werkgroepleden mogen *“op geen enkele manier belang hebben bij het project waarover zij zich moeten uitspreken.”* De onafhankelijkheid wordt vooral intern gewaarborgd door de werkgroepleden, deze zijn *“experts op hun vakgebied”* en hebben doorgaans *“een meer wetenschappelijke achtergrond”* (van der Heijden, 2009). In de samenstelling van een werkgroep en/of aanstelling van werkgroepleden hebben betrokkenen bij het project geen stem, dit wordt georganiseerd binnen de organisatie van de Cmer. De onafhankelijkheid van de commissie lijkt (echter) niet ter discussie te staan. Ook omgevingspartijen gebruiken uitspraken en adviezen van de commissie bij de onderbouwing van hun argumenten.

8.4 Beschrijving en onderbouwing van de relevantie voor de besluitvorming van de toetsingsresultaten	O
8.5 Afspraken maken over de gevolgtrekkingen die worden verbonden aan het toetsingsadvies	X

Het toetsingsadvies van de Cmer is niet bindend, maar *“over het algemeen”* neemt men de adviezen van de Cmer serieus en wordt er niet of weinig van afgeweken. Afwijken van het advies van de Cmer houdt namelijk in dat er maatschappelijke en/of juridische risico's kunnen ontstaan in latere fasen van de besluitvorming (van der Heijden, 2009). Aldus wordt het advies, met het oog op risicoreductie, overgenomen zonder dat daar expliciete afspraken aan ten grondslag liggen. Beoordeling op de relevantie van het advies voor de besluitvorming is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de Cmer.

Daarover wordt voor publicatie van het advies alleen overlegd met de initiatiefnemer. De initiatiefnemer krijgt dan de mogelijkheid om aanvullingen op het onderzoek te doen om zo een negatief advies te voorkomen.

De formele toetsing door de Cmer, in combinatie met de voortoets en controle door de projectorganisatie worden door verschillende betrokkenen als voldoende borging van de kwaliteit en volledigheid van het onderzoek beschouwd. Vanwege de complexiteit en omvang van het onderzoek wordt door de projectorganisatie en betrokken onderzoekers niet verwacht dat omgevingspartijen aan de kwaliteit en volledigheid van onderzoek (veel) kunnen bijdragen. Echter, ondanks het positieve advies van de Cmer (waarin wel nadrukkelijk nuanceringen zijn aangebracht) over de TN/MER en de uitgebreide voortoets uit verschillende omgevingspartijen nog steeds (forse) kritiek op de volledigheid, kwaliteit en betrouwbaarheid van de TN/MER.

6.4.9 Gevolgtrekking op basis van de beschikbare informatie

De gevolgtrekking op basis van de beschikbare informatie vormt de negende bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn drie criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

9.1 In acht nemen vooraf gemaakte afspraken	O
9.2 Ruimte laten of beschouwen van meerdere mogelijke gevolgtrekkingen	X
9.3 (Start uitvoering monitoring)	-

Betreffende het in acht nemen van gemaakte afspraken is al eerder geconcludeerd dat er tussen deelnemende partijen in IODS geen concrete afspraken zijn gemaakt over het onderzoek in de TN/MER procedure, anders dan *“er duidelijkheid dient te zijn over de relatie tussen het IODS convenant en de tweede fase Trajectnota/MER”* (IODS convenant, 2006: 5). Beschouwt men de naleving van deze afspraken in de TN/MER en de visie(s) daarop dan zijn daarin duidelijk twee benaderingen te onderscheiden. Ervan uitgaande dat er *“harde afspraken zijn gemaakt over de vorm en inpassing van de A4 Delft – Schiedam”* stellen bijvoorbeeld de Milieufederatie Zuid-Holland, de gemeente Vlaarding en de gemeente Schiedam, dat deze niet zijn nagekomen. Andere partijen stellen echter dat er weinig is afgeweken van de afspraken uit het convenant (Davidse, 2009), dat *“het gedachtegoed van IODS”* goed is meegenomen in de TN/MER (van der Heijden, 2009). Slechts wijzigingen in wet- en regelgeving hebben in die visie geleid tot noodzakelijke aanpassingen aan de afspraken in het convenant.

Ongeacht de vraag waar de waarheid ligt, blijkt duidelijk de verhoogde complexiteit van niet of nauwelijks haalbare afspraken in een convenant dat vooral om tactische redenen door partijen is ondertekend (zie ook bouwsteen drie).

Betreffende het open laten van ruimte voor meerdere mogelijke gevolgtrekkingen is de kernvraag met welk (informeel) doel de TN/MER is uitgevoerd. Een besluit waarin geen keuze wordt gemaakt tussen alternatieven, maar voor ‘niets doen’, lijkt in dat kader rondom de A4 DS geen realistische optie. Tenslotte bestaat er tussen de partijen die het IODS convenant hebben ondertekend *“overeenstemming over de noodzaak om de vraagstukken in het gebied tussen Delft en Schiedam aan te pakken”* (IODS, 2006: 3). De ministers van V&W en VROM zullen daarom een standpunt ten aanzien van een alternatief bepalen op basis van de TN/MER en ingebrachte zienswijzen/adviezen. De volgende stap is dan de OTB fase, waarin één alternatief gedetailleerd wordt uitgewerkt. Gezien het feit dat deze fase al is gestart, lijkt het

bevoegde gezag niet van plan nog meer onderzoek uit te voeren voordat een keuze tussen alternatieven wordt gemaakt (zie Davidse, 2009 en Teeuw, 2009).

Dat blijkt verder ook uit andere overwegingen ten aanzien van het doel van de TN/MER. Zoals eerder gesteld, is het voorgenomen standpunt van de minister van V&W t.a.v. de A4 DS een publiek geheim, maar ter voorkoming van juridische risico's is aangedrongen op een zorgvuldig en uitgebreid onderzoek. Het doel is dan dus vooral het bieden van een goede juridische onderbouwing voor het standpunt van de minister (Teeuw, 2009). Raad van State-proof is in dat kader een gevleugeld begrip.

Veel ruimte voor een ander besluit dan een keuze tussen alternatieven is er dus niet, men kan stellen dat deze ruimte juist bewust wordt beperkt. In ieder geval zijn tegenstanders van de aanleg van de A4 DS ervan overtuigd dat er *“overduidelijk”* sprake is van een *“doelredenering”* (zie Haan en Boersma, 2009). Op de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een doelredenering, ofwel of er argumenten gezocht worden voor een voor(in)genomen standpunt (conclusie), wordt hiervan in ieder geval de mogelijkheid niet uitgesloten. In ieder geval wordt geconstateerd dat de (vroege) bepaling van de voorkeur, de *“preoccupatie voor de A4”* (van der Heijden, 2009 en de Bruin, 2009), en de daaruit voortvloeiende onevenwichtige uitvoering van onderzoek bijgedragen hebben aan het wantrouwen en knelpunten in het onderzoek en de besluitvorming.

6.5 Conclusies: het draagvlak voor informatie rondom de A4 DS

Hieronder worden per bouwsteen de belangrijkste conclusies uit de case A4 DS beschreven, op basis van de hiervoor beschreven analyse per criterium. Er wordt een koppeling gelegd tussen het lage draagvlak voor informatie, als beschreven onder paragraaf 6.3 en de toetsing op de criteria van het operationele kader in paragraaf 6.4. Ofwel de vraag wordt beantwoord welke knelpunten er bestaan met betrekking tot het lage draagvlak voor informatie rondom de A4 DS.

1) Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid	X
--	---

Uit de hierboven beschreven analyse op elk criterium blijkt dat het opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid voor het onderzoek volledig een aangelegenheid zijn van RWS. Behoudens inhoudelijke randvoorwaarden voor de inpassing van de A4 DS hebben omgevingspartijen niet of nauwelijks een stem in het onderzoek. Dat heeft voor een deel te maken met de bestaande, ‘algemene’ praktijk van onderzoek en besluitvorming, die doorgaans gesloten is. De totstandkoming van (afspraken/richtlijnen voor) het onderzoek volgt daarom vooral uit formele procedures. Ruimte om daarin inzichten, percepties en belangen van omgevingspartijen te betrekken bestaat wel, maar lijkt voor een groot deel niet te worden benut. Dat, terwijl omgevingspartijen zich er wel terdege bewust van zijn dat onder meer de formulering van uitgangspunten de resultaten van onderzoek kan beïnvloeden. Daarom vormt het niet of nauwelijks toepassen van deze bouwsteen een knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie bij de A4 DS.

2) Verevening informatie asymmetrie	O
-------------------------------------	---

Er is met de aanwezige informatie asymmetrie geen rekening gehouden door de informatieverzameling- en verwerkingscapaciteit van bepaalde actoren te vergroten. Gedurende het onderzoeksproces is er verder afwisselend open dan wel gesloten gecommuniceerd door de opdrachtgever van onderzoek. Dat

houdt in dat enerzijds open wordt gereageerd op vragen vanuit de omgeving, maar dat anderzijds dit in het geheel niet is gebeurd. Dit leidt tot kritiek op de informatievoorziening en juist tot versterking van de informatie asymmetrie. Er is met de informatie asymmetrie wel expliciet rekening gehouden in de presentatie van de uiteindelijke onderzoeksresultaten. Tijdsdruk lijkt een factor van belang in de verklaring voor de terughoudende houding van de projectorganisatie RWS. Door deze terughoudende en gesloten houding is het wantrouwen van omgevingspartijen tegenover RWS vergroot. Daarom vormt onvoldoende toepassing van deze bouwsteen een knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

3) Formulering van bindende afspraken	X
---------------------------------------	---

Bindende afspraken tussen belanghebbende actoren hebben geen betrekking op de planstudie naar de A4 DS. De afspraken hebben alleen betrekking op randvoorwaarden voor de realisatie en inrichting van de A4 DS. Afspraken die vastgelegd zijn over de inpassing worden verder gekenmerkt door vragen over hun (on)haalbaarheid. Ondertekening van de afspraken door omgevingspartijen in een convenant is daarom vooral een tactische keuze, het versterkt hun onderhandelingspositie t.o.v. het bevoegde gezag. Dit tactische spel en misinterpretatie van het convenant door voorstanders van de A4 als een uiting van draagvlak vóór de A4 hebben in ieder geval bijgedragen tot de complexiteit van de besluitvorming.

Afspraken betreffende het onderzoek komen daarom vooral (alleen) tot stand door de formele procedures, inhouden de vaststelling van richtlijnen. Deze richtlijnen (en adviezen daarop) zijn echter niet bindend. Afwijkingen daarop zijn echter maar beperkt mogelijk, met mogelijke juridische en maatschappelijke risico's tot gevolg. De richtlijnen en advisering daarop door de Cmer vormden geen knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

4) Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming	X
---	---

Het blijkt geen algemene praktijk om (door RWS gecontracteerde) onderzoekers te betrekken in overlegondes of communicatie naar omgevingspartijen. Communicatie over het onderzoek, dan wel onderzoeksresultaten, gebeurde daarom altijd via RWS. RWS wordt echter door verschillende partijen gewantrouwd, ze worden eveneens gezien als een partij met een belang, ondanks de veronderstelde objectiviteit van de projectorganisatie zelf. Open communicatie en expliciete onderbouwing bij de keuzes die gemaakt worden in het onderzoek blijken in dat kader wel effectief in het overtuigen van omgevingspartijen, maar dit is slechts in bepaalde gevallen en relatief laat gebeurd.

Het 'objectieve' onderzoeksproces en de 'politieke' besluitvorming worden door de projectorganisatie en onderzoekers als gescheiden processen beschreven. Er wordt in dat kader gewezen op de 'onhandigheid' van het ministerie en de minister in de communicatie door voorbij te gaan aan onderzoeksresultaten of een voorkeur te bepalen op onderzoek dat nog niet afgerond is. Wel wordt erkend dat vooringenomenheid voor de A4 DS en de afspraken over inpassing die zijn gemaakt tussen omgevingspartijen hebben geleid tot onevenwichtig onderzoek. Aldus zijn ook niet alle winsten en verliezen voor alle relevante belangen in kaart gebracht.

Bovenstaande overwegingen vormen ieder een knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

5) Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek	O
---	---

Aangaande de toereikendheid en kwaliteit van de communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek bestaat er tegenstrijdige informatie. Het is in ieder geval duidelijk dat er tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek niet over alles (altijd) open gecommuniceerd wordt, bijvoorbeeld wanneer er twijfels bestaan rondom de uitkomsten van verkeersmodellen. De fout in het verkeersmodel betreffende de planstudie naar de A4 DS wordt ook voor een belangrijk deel verweten aan gebrekkige communicatie. Geïnterviewden die meegewerkt hebben aan het onderzoek naar milieueffecten zien echter geen knelpunten als gevolg van gebrekkige communicatie. Gebrekkige communicatie kan in ieder geval wel leiden tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie, omdat het de gevoeligheid voor fouten vergroot. In het kader van de 'omissie Ypenburg' is dat zeker het geval.

6) Structurering van onderzoek	O
--------------------------------	---

Er is in het kader van de planstudie naar de A4 DS een duidelijke structurering aangebracht in twee stappen. Er bestaat echter zowel binnen als buiten de projectorganisatie het besef dat er een goed beleidskader voor de A4 DS ontbreekt en dat er ook geen brede probleemanalyse op de bereikbaarheid in de zuidvleugel van de Randstad bestaat, die vooraf dient te gaan aan de formulering van oplossingsrichtingen. Er ontbreekt dus een stap. Het ontbreken van een gedegen brede en strategische analyse vormt tevens onderdeel van kritiek van veel omgevingspartijen. Daarnaast is er sprake van onevenwichtig onderzoek in de eerste uitvoering van stap 1 (vóór de omissie Ypenburg), waarin het alternatief A4 DS veel gedetailleerder is onderzocht dan andere alternatieven. Beide overwegingen vormen knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie.

Verder bestaat er vooral betreffende vroege fasen van onderzoek de overtuiging dat er té gedetailleerd en onevenwichtig onderzoek is gedaan naar de verschillende alternatieven. Betreffende detailniveau en omvang van het onderzoek wordt er ook gewezen op de eisen die door wet- en regelgeving worden gesteld, dan wel de jurisprudentie daarover of (gewijzigde) interpretatie daarvan. Deze laatste overweging vormt echter niet of nauwelijks een knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

7) Omgaan met onzekerheden	O
----------------------------	---

Uit de planstudie naar de A4 DS wordt duidelijk dat er al veel aan onzekerheidsreductie wordt gedaan. Echter, niet alle onzekerheden worden expliciet in kaart gebracht dan wel beoordeeld. Er wordt in dat kader door geïnterviewden gewezen op de beperkte ruimte in bestaande wet- en regelgeving om goed met onzekerheden om te gaan. Om expliciet en goed om te gaan met onzekerheden is bovendien vaak (extra) onderzoek nodig, dat kostbaar is en vanwege tijdsdruk in de planstudie naar de A4 DS niet is gedaan. Bovendien lijkt standaardisering en/of vereenvoudiging van onderzoek niet zaligmakend. Deskundigheid en kwaliteit van personeel, zowel bij opdrachtgever(s) als opdrachtnemer(s) van onderzoek, blijken, ook bij vergaande standaardisering en vereenvoudiging belangrijke(re) randvoorwaarden.

Monitoring wordt in de case als een (zeer) belangrijk onderdeel van deze bouwsteen (omgaan met onzekerheden) beschouwd. Bij de A4 DS is er ook een aanzet tot een monitoringprogramma geformuleerd, ook na aandringen van omgevingspartijen. Echter, er bestaat een (zeer) sceptische houding

ten aanzien van de uitvoering van monitoring. Dat is overigens een publiek geheim, gezien het feit dat monitoring na de realisatie van infrastructuurprojecten nagenoeg in alle gevallen niet wordt uitgevoerd. Het ontbreken van heldere afspraken, waardoor men de initiatiefnemer/wegbeheerder ter verantwoording kan roepen, wordt als een belangrijk gemis gezien. Het lijkt daarom niet waarschijnlijk dat het monitoringprogramma volgens de aanzet in de TN/MER wordt uitgevoerd.

Bovenstaande overwegingen betreffende het omgaan met onzekerheden vormen (nog) geen knelpunt in het draagvlak voor informatie rondom de A4 DS. Overwegende de toenemende maatschappelijke aandacht voor monitoring (zie ook de analyse op de case Maasvlakte 2), kan dat later wel het geval zijn.

8) Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid	O
---	---

Op de planstudie naar de A4 DS heeft uitgebreide interne en formele controle plaatsgevonden. De projectorganisatie RWS heeft ook de nadruk in de uitvoering van het onderzoek gelegd op de volledigheid en betrouwbaarheid van informatie. Dit staat vooral in het kader van risicoreductie. Daarom worden toetsingsadviezen van de Cmer ook nagenoeg altijd opgevolgd, hoewel deze adviezen niet bindend zijn t.a.v. de initiatiefnemer. De toegankelijkheid en volledigheid van de onderzoeksresultaten wordt positief gewaardeerd door de Cmer, wat dus inhoudt dat deskundige controle in voldoende mate mogelijk is. Er vindt niet of nauwelijks controle plaats door omgevingspartijen, behoudens in de adviserende rol die zij ná oplevering van de resultaten van het onderzoek hebben en de mogelijkheden daarvoor in de formele inspraakprocedure in de latere (O)TB fase. Verschillende omgevingspartijen uiten kritiek op de volledigheid en kwaliteit van de beschikbare informatie in de TN/MER. Op bepaalde punten worden zij gesteund door de Cmer, waar het de beoordeling van alternatieven en onderlinge vergelijking van alternatieven aangaat. De Cmer constateert echter geen essentiële tekortkomingen in de TN/MER uit 2009.

De Cmer wordt verondersteld onafhankelijk te zijn. Deze onafhankelijk wordt vooral intern gewaarborgd en verantwoord (betrokken partijen hebben bijvoorbeeld geen stem in de samenstelling van een werkgroep). De (on)afhankelijkheid van de Cmer vormt bij omgevingspartijen echter geen knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie rondom de planstudie naar de A4 DS.

9) Gevolgtrekking o.b.v. beschikbare informatie	X
---	---

De planstudie naar de A4 DS dient vooral ter juridische onderbouwing voor het standpunt van de minister. Deze stelling en deze vooringenomenheid voor de A4 DS vormen eigenlijk een publiek geheim, de minister van V&W schroomt namelijk niet zijn voorkeur bekend te maken. Ruimte voor andere keuzes dan een keuze voor een alternatief bestaat er (vooral daarom) dan ook niet.

De afspraken die tussen omgevingspartijen zijn vastgelegd betreffende de inpassing van de A4 DS (IODS) hebben de besluitvorming verder gecompliceerd. Enerzijds omdat zij leiden tot onevenwichtig onderzoek en omdat daar een (bijna) onhaalbaar alternatief uit is ontstaan dat niet volledig kan worden verwerkt in de planstudie, mede door wijzigingen in (de jurisprudentie over) wet- en regelgeving.

Bovenstaande overwegingen vormen knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie.

Op de volgende pagina is in een samenvattende tabel de beoordeling op de criteria weergegeven.

Tabel 6.1 A4 Delft - Schiedam

1. Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid	
1.1 Identificeren van (alle) belangen en belanghebbenden	V
1.2 In overleg afspraken opstellen betreffende uit te voeren onderzoek	X
1.3 Expliciete beschrijving en onderbouwing van keuzen m.b.t. onderzoek	O
1.4 Gunning van het onderzoek in overleg of via bepaalde procedure	X
2. Verevening informatie asymmetrie	
2.1 Identificatie van voor de besluitvorming relevante actoren met weinig informatieverzameling en – verwerkingscapaciteit	X
2.2 Expliciet rekening houden met actoren met weinig capaciteit tijdens de start, uitvoering en presentatie van onderzoek	O
3. Formulering van bindende afspraken	
3.1 Vastleggen van afspraken over het onderzoek	O
3.2 Onafhankelijk toezicht op de naleving van de afspraken	O
4. Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming	
4.1 Betrekken van onderzoekers in de besluitvorming	X
4.2 Betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek	O
4.3 Expliciet beschrijven van winsten en verliezen voor alle belangen	O
4.4 Betrekken van nieuw toegetreden relevante belangen en inzichten	O
4.5 Onderbouwing van (12) o.b.v. een passende (marginale) analyse	O
5. Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) onderling	
5.1 Gezamenlijk bespreken en vastleggen van o.a. uitgangspunten en scope	O
5.2 Rechtstreeks contact en terugkoppeling tijdens het onderzoeksproces	O
6. Structurering van onderzoek	
6.1 Aanbrengen van fasering in het onderzoek en doelstellingen	O
6.2 Idem in de formulering van (deel)vragen, uitgangspunten, diepgang, scope etc.	V
6.3 “Doel voor ogen houden” tijdens de uitvoering van het onderzoek	O
6.4 Voorkomen van verschillen in resultaten tussen fasen van onderzoek	V
7. Omgaan met onzekerheden	
7.1 Expliciete beschrijving van onzekerheden	O
7.2 Standaardisering van onderzoeksmethoden en methoden voor effect- en maatregelbepaling	V
7.3 Reduceren van onzekerheden door gebruik te maken van bandbreedtes, worst case scenario’s (...)	O
7.4 Expliciete beoordeling van overgebleven onzekerheden op relevantie voor de besluitvorming	O
7.5 Opstellen van een monitoringprogramma	O
8. Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid	
8.1 Waarborgen van de openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van het onderzoeksproces en resultaten	O
8.2 Uitvoeren van onafhankelijke controle op onderzoek(resultaten)	V
8.3 Waarborgen van de onafhankelijkheid van de controleur/toetsers	O
8.4 Beschrijving en onderbouwing van de relevantie voor de besluitvorming van de toetsingsresultaten	O
8.5 Afspraken maken over de gevolgtrekkingen die worden verbonden aan het toetsingsadvies	X
9. Gevolgtrekking op basis van beschikbare informatie	
9.1 In acht nemen vooraf gemaakte afspraken	O
9.2 Ruimte laten of beschouwen van meerdere mogelijke gevolgtrekkingen	X
9.3 Start uitvoering monitoring	-

Verklaring: (V) = toegepast, (O) = op (onder)delen toegepast, (X) = niet toegepast, (-) = niet van toepassing of niet bekend.

7 Project Mainport Rotterdam/Maasvlakte 2

7.1 Inleiding: dubbeldoelstelling voor de Mainport

Ideeën over de aanleg van de Maasvlakte 2 (MV2) bestaan al langer, maar de start van de procedures en onderzoeken naar de MV2 en de uiteindelijke start van de landaanwinning in 2008 kan in ieder geval worden herleid tot het ROM Rijnmond convenant uit 1993. In dat convenant zijn afspraken vastgelegd tussen verschillende ministeries, gemeenten en belangenorganisaties. Daarin zijn meer dan veertig projecten geformuleerd die moeten bijdragen aan de hoofddoelstelling van het convenant, inhoudende:

“Het bevorderen van de verdere ontwikkeling van de Mainport in samenhang met de verbetering van de leefbaarheid in het projectgebied.” (ROM Rijnmond, 1997: 6)

Deze doelstelling moet leiden tot *“een verantwoord evenwicht tussen de versterking van de Mainport Rotterdam en de verbetering van de leefomgeving.”* Deze doelstelling staat bekend als de dubbeldoelstelling van het ROM Rijnmond convenant en het latere Project Mainport Rotterdam en vormt onder meer de basis voor de Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam, die is gestart met de startnotitie in 1998.

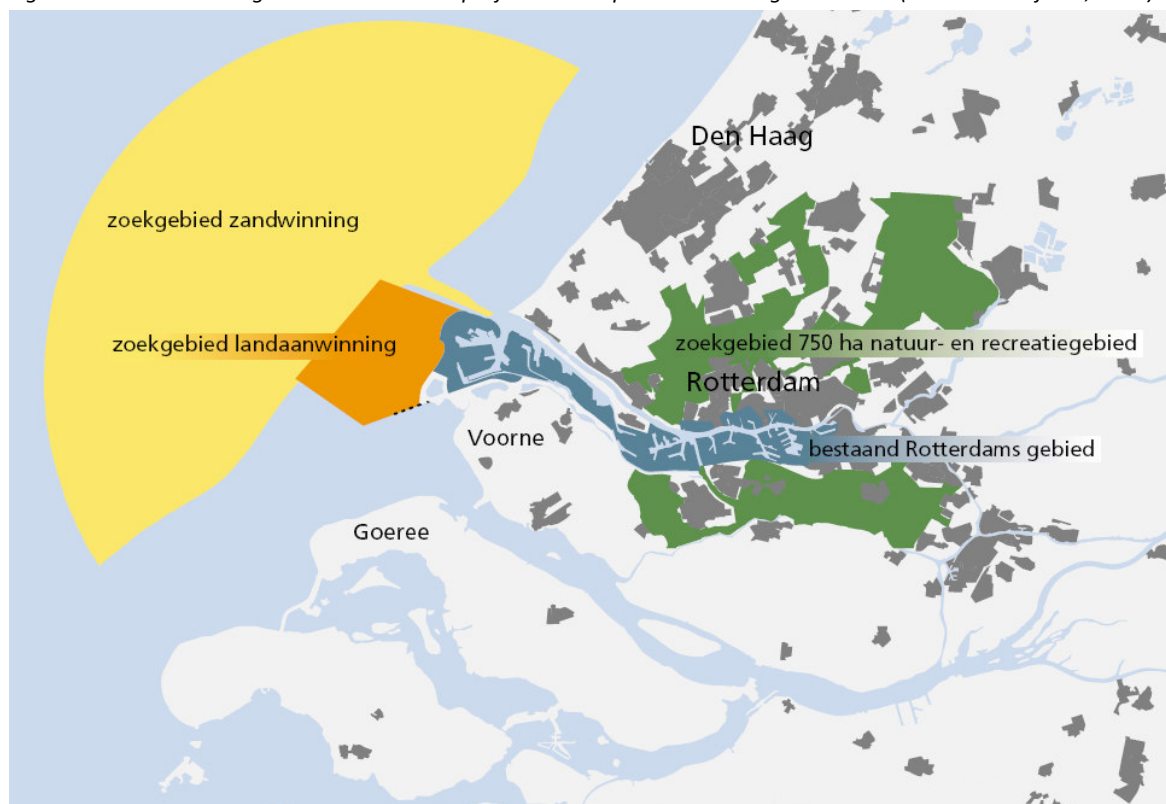
Figuur 7.1 *Impressie van de Maasvlakte 2 (bron: Milieueffectrapport Hoofdrapport Bestemming, 2007)*



De Maasvlakte 2 vormt het initiële idee tot het bereiken van de eerste helft van deze doelstelling, te weten de versterking van de Mainport. Al in 1993 en later in 1995, met het uitbrengen van de Rapportage Voorstudie Maasvlakte II door de toenmalige projectorganisatie Maasvlakte II, werd namelijk erkend dat

er in de Mainport een ruimtetekort zou ontstaan dat het bereiken van dit doel zou frustreren. Er moest dus gezocht worden naar mogelijkheden die dit aanstaande ruimtetekort zouden kunnen oplossen. Die probleemsignalering vormde de start voor de Voorstudie en voor het Project Mainport Rotterdam. De deelprojecten Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) en 750 hectare natuur en recreatie, eveneens weergegeven in onderstaande figuur, vormen in PMR voor een belangrijk deel de vertaling van de tweede helft van de dubbeldoelstelling, te weten de verbetering van de leefbaarheid of leefomgeving.

Figuur 7.2 Zoekgebieden van de deelprojecten Mainportontwikkeling Rotterdam (bron: MER bij PKB, 2001)

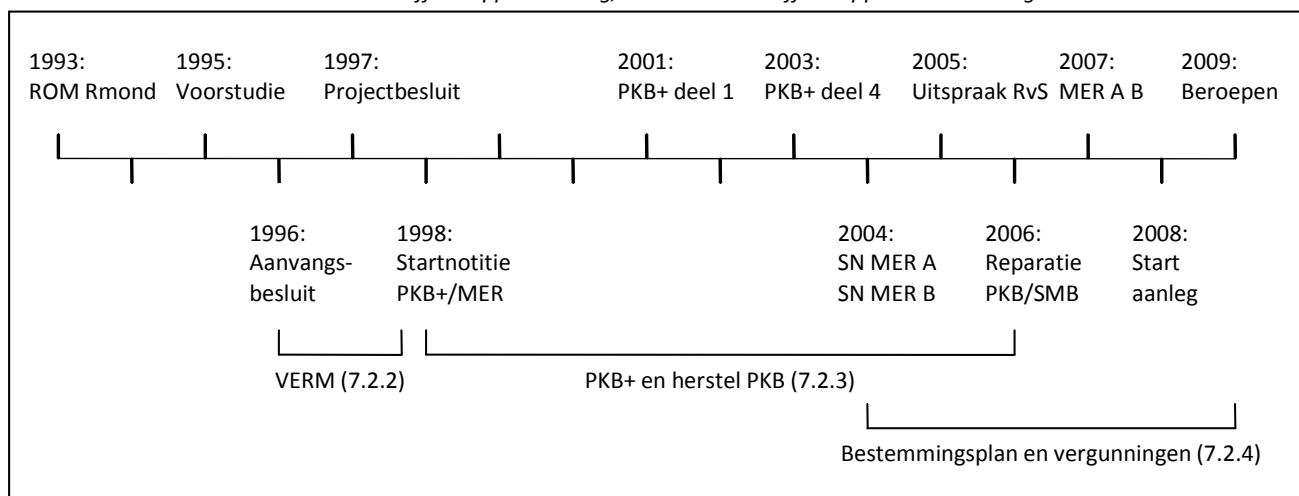


7.2 Besluitvorming over de MV2 in drie fasen

7.2.1 Drie fasen in de besluitvorming: VERM, PKB(+) en Bestemmingsplan

De besluitvorming rondom de MV2 wordt ten behoeve van de analyse uiteengezet in drie fasen. De eerste fase betreft de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM), van 1996 tot 1997/1998. De tweede fase betreft de PKB+ procedure vanaf 1998 tot 2004, inclusief het daarop volgend herstel van de PKB naar aanleiding van de uitspraak door de Raad van State (RvS) in 2005 dat heeft geleid tot vernietiging van de PKB+. Tot slot is in 2004 met de startnotitie voor de m.e.r. ten behoeve van de bestemmingsplan- en vergunningprocedures de laatste fase gestart die in 2009 eindigde. In onderstaande figuur zijn enkele belangrijke momenten in de besluitvormingsprocedure weergegeven die (herhaaldelijk) terugkomen in de analyse van de case MV2. Vervolgens volgt een beknopte procesbeschrijving waarin de kaders uiteengezet worden voor de analyse in paragraaf 7.4.

*Figuur 7.3 IJkpunten en fasen in de besluitvorming rondom de Maasvlakte 2, verwijzing naar paragrafen.
MER A = Milieueffectrapport Aanleg, MER B = Milieueffectrapport Bestemming*

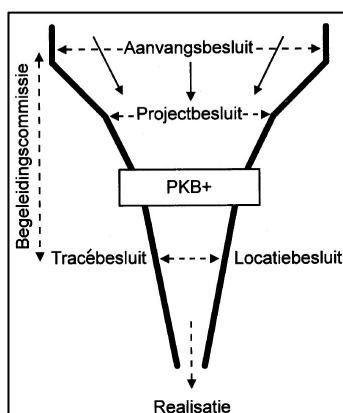


7.2.2 Fase 1: Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM)

Het advies van de WRR

In 1994 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport *“Besluiten over grote projecten”* uit. Dit rapport, samen met het aanvangsbesluit, vormt de basis waarop de besluitvorming rondom de Maasvlakte 2 in de jaren '90 is vormgegeven.

Met als doel verbetering van de kwaliteit en verkorting van de doorlooptijd van besluitvorming stelt de WRR een *“structurering in drie besluiten”* voor binnen het kader van een nieuwe wet *“grote projecten”* (WRR, 1994: 8, 9, 137 – 143). Deze drie besluiten betreffen het aanvangsbesluit, het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit. Het aanvangsbesluit vormt het startpunt voor een *“verkennend onderzoek”* op basis waarvan *“door middel van een projectbesluit wordt besloten één van de onderzochte mogelijkheden daadwerkelijk verder ter hand te nemen”* (WRR, 1994: 8). In het kabinetsstandpunt van 17 april 1996 werd het advies van de raad onderschreven en ‘vertaald’ in onderstaande figuur:



Figuur 7.4 Structurering besluitvorming volgens het kabinetsstandpunt 17 april 1996

Integrale en open discussie over “nut en noodzaak”

Het voorlopige kabinetsstandpunt uit april 1995 over het advies van de WRR vormde deels onderdeel van het advies van de toenmalige Projectorganisatie Maasvlakte II (MVII). In dat rapport werd geconcludeerd dat de noodzaak en urgentie om de MV2 verder te bestuderen *“zeker aanwezig is”*. De projectorganisatie adviseert het kabinet daarom *“zo spoedig mogelijk een aanvangsbeslissing te nemen over het project MV*

II” welke *“het begin markeert van een nut en noodzaakdiscussie die vooraf gaat aan een eventuele PKB+ procedure”*. In april 1996 nam de toenmalige minister van V&W de aanvangsbeslissing, met expliciete verwijzing naar de adviezen van de WRR en de MVII. De op het aanvangsbesluit volgende verkenningfase moest volgens deze aanvangsbeslissing een integrale, open en diepgaande discussie opleveren:

“waarbij iedereen in principe moet kunnen participeren (...) participanten wordt niet alleen gevraagd te reageren, maar worden daadwerkelijk en nadrukkelijk opgeroepen en gestimuleerd tot meedenken en het aandragen van oplossingen.”

Voorkomen moest worden dat *“te weinig gebruik (wordt) gemaakt van de inzichten en ideeën die leven bij de betrokken overheden, de belanggroepen, de burgers en de technisch wetenschappelijke instituten.”* (V&W, 1995: 56). Als motieven voor deze benadering worden in de aanvangsbeslissing (1996) aangedragen: *“het mobiliseren van maatschappelijk draagvlak voor het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen”* én vervolgens het bereiken van versnelling in de vervolgpcedures. Het verslag van deze verkenningfase vormt mede de basis waarop het Kabinet een projectbeslissing wilde opstellen. Daarin wilde het kabinet onder meer het volgende vaststellen (kamerstuk 24 691, nr.1, 1995-1996):

“dat het gesignaleerde ruimtetekort al of niet van zodanige omvang, aard en urgentie is dat een snelle oplossing is gewenst. Het Kabinet maakt tevens een beargumenteerde keuze uit de oplossingsrichtingen die in de verkenningfase zijn aangedragen (...) (en) Het Kabinet doet een uitspraak over de vervolgpcedure.”

Het experiment VERM

De aanvangsbeslissing uit 1996 vormt het begin van ‘het project’ Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM). Deze verkenning startte in april 1996 en duurde ruim een jaar, tot de zomer van 1997. VERM werd en wordt beschouwd als een experiment (zie onder meer de Volkskrant, 23 juli 1997), of als een *“vroeg vorm van besluitvoorbereiding met een experimenteel karakter”* (Cmer, 2007) en heeft in dat opzicht vooral leerpunten opgeleverd voor volgende projecten. Zo constateert ook Thomas van Slobbe in 1997, toen werkzaam bij de stichting Natuur en Milieu, in zijn artikel in Trouw: *“alleen daarom al is die (nut en noodzaak) discussie onze inspanningen meer dan waard geweest.”*

7.2.3 Fase 2: PKB+ en herstel PKB

Projectbeslissing: start PKB procedure

In de op VERM volgende projectbeslissing van 14 juli 1997 stelt het kabinet dat:

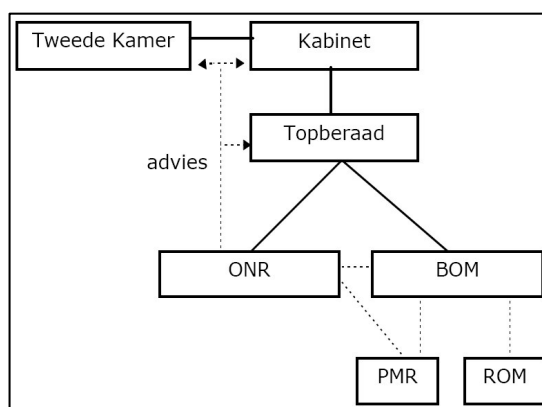
“zowel uit ruimtelijk-economisch oogpunt als voor het verhogen van de kwaliteit van de leefbaarheid (...) nut en noodzaak van het bieden van extra ruimte ten behoeve van de mainport Rotterdam voldoende is aangetoond om de vervolgpcedure in te gaan. Maar wel met de erkenning van het feit dat er nog een aantal vervolgvragen voorliggen.”

Deze vervolgprocedure volgens de projectbeslissing is de gecombineerde PKB+/MER procedure⁷ (Planologische Kernbeslissing Plus/Milieueffectrapport). Naast een Milieueffectrapport zal er ook een MKBA (Maatschappelijke kosten en baten analyse) aan de PKB+ ten grondslag liggen.

Bestuurlijk en maatschappelijk overleg

Naast deze formele procedure “had het ministerie van V&W in 1998 behoefte om besluitvorming over uitbreiding van de Rotterdamse haven (...) verder voor te bereiden met belangenorganisaties” (Edelenbos et al 2006: 166). In 1999/2000 zijn de partijen ‘structureel’ (gestructureerd en frequent) in overleg getreden aan verschillende ‘overlegtafels’, te weten het Overleg Niet Rijkspartijen (ONR), het Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam (BOM) en het Topberaad⁸. Uit het advies van het ONR aan het kabinet van 21 juni 2000 (p 5) is onderstaande figuur betreffende de onderlinge relaties overgenomen:

Figuur 7.5 Overlegstructuur ONR, BOM en Topberaad (bron: ONR advies 21 juni 2000)



Het ONR bestaat uit o.a. maatschappelijke belangenpartijen, de gemeente Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland. Het ONR kreeg later in deze fase en in de volgende fase een vervolg in het Overleg Maatschappelijke Partijen (OMP). Het BOM bestaat uit alle deelnemende overheden (gemeenten, provincies en ministeries) die zijn verbonden aan het Project Mainport Rotterdam (PMR).

Vernietiging PKB+ en herstel PKB

De PKB+ deel 1 werd in 2001 aangeboden aan de Tweede Kamer en de PKB+ fase beoogde te eindigen in 2003, met de publicatie van de definitieve tekst in PKB+ deel 4. Echter, een “unforeseen impasse” (van Gils & Klijn, 2007) deed zich voor in de vorm van de vernietiging van de PKB+ door de Raad van State in 2004. Daarop volgde een zogenaamd hersteltraject, aangeduid als herstel PKB. Ook over dit hersteltraject en aanvullend onderzoek is gecommuniceerd binnen de hierboven beschreven overlegstructuur.

7.2.4 Fase 3: Bestemmingsplan en vergunningen

Verschuiving van het formele initiatief en verantwoordelijkheid voor onderzoek

Met de afsluiting van de PKB fase eind 2006 (na instemming door de Tweede en Eerste Kamer) is het formele initiatief voor het deelproject landaanwinning verschoven naar het Havenbedrijf Rotterdam (HbR), dat volgens het bestuursakkoord uit 2004 de uitvoeringsverantwoordelijkheid heeft betreffende

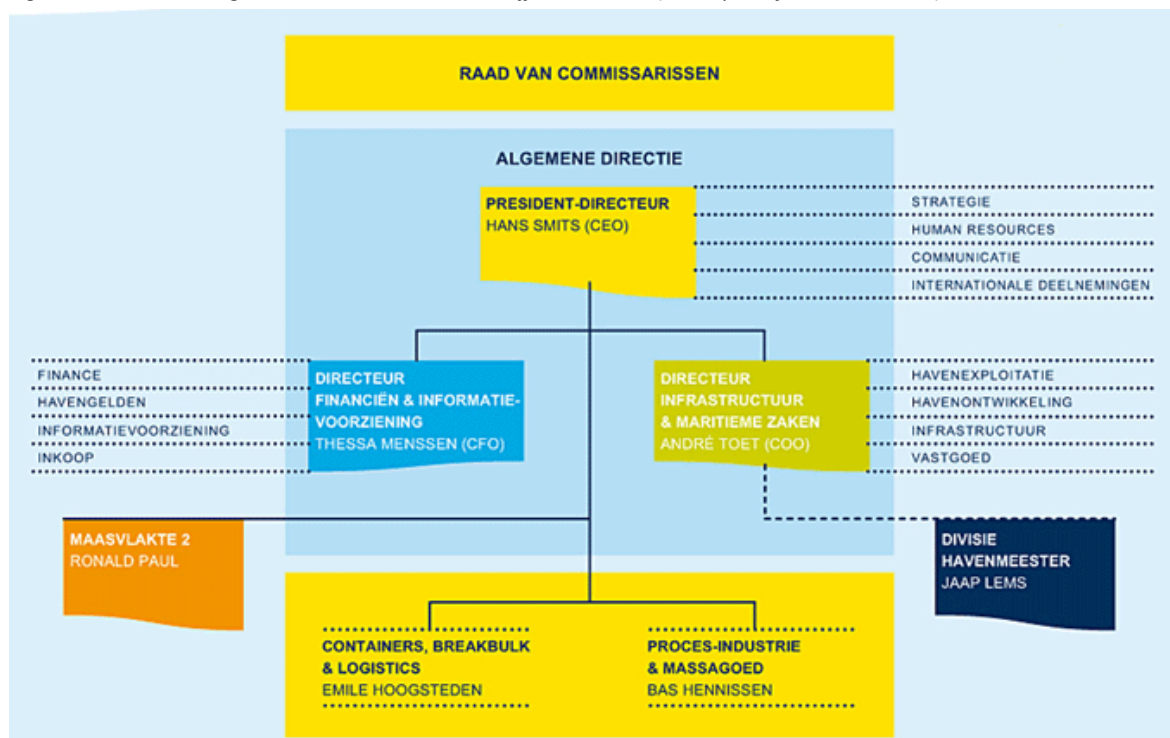
⁷ De PKB+ procedure wordt beschreven in bijlage 2

⁸ Lijst van deelnemende partijen in ONR in bijlage 4

dat deelproject. De projectorganisatie PMR, geleid door het ministerie van V&W, is op dat moment dus niet meer de trekker van het project landaanwinning. Betreffende de uitvoering van de deelprojecten 750 ha natuur- en recreatiegebied en bestaand Rotterdams gebied hebben de provincie Zuid Holland respectievelijk de gemeente Rotterdam de uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Het HbR is na verzelfstandiging in 2004 geen onderdeel meer van een overheid, maar een naamloze vennootschap. De aandelen zijn volledig in handen van de gemeente Rotterdam en de Staat (het is dus geen private onderneming). Ten behoeve van de uitvoering van de aanleg van de MV2 heeft het HbR de projectorganisatie MV2 opgericht, zie onderstaande figuur.

Figuur 7.6 Organisatie van het Havenbedrijf Rotterdam (www.portofrotterdam.com)



Fase gericht op uitvoering

Het traject dat na de PKB fase is ingezet is volledig gericht op de uitvoering van de deelprojecten:

“Met de PKB PMR (2006), het Bestuursakkoord en de Uitwerkingsovereenkomsten als basis bereiden de verschillende PMR-partners de vervolgpcedures voor die de daadwerkelijke uitvoering van de deelprojecten mogelijk moeten maken.” (Voortgangsrapportage PMR 1, 2006: 15)

De vervolgpcedures houden in de bestemmingsplan- en de verschillende vergunningprocedures die nodig zijn om de deelprojecten te realiseren. Dat deze fase volledig gericht is op uitvoering van de deelprojecten houdt niet in dat er geen afwegingen en keuzen gemaakt moeten worden. Deze richten zich betreffende het deelproject landaanwinning bijvoorbeeld op de locaties voor zandwinning, de verdere uitwerking van de fasering van landaanwinning en het ontwerp en de inrichting van de MV2.

Overleg(structuur)

Een groot deel van de maatschappelijke partijen die gedurende de totstandkoming van de PKB+ en het herstel van de PKB betrokken waren in het ONR en het latere OMP zijn in het OMP betrokken gebleven *“in de periode dat belangrijke stappen worden gezet bij de besluiten die volgen op de PKB”* (VG1, 2007: 16). Daarmee blijft volgens de voortgangsrapportage de inbreng van maatschappelijke partijen behouden, *“naast vanzelfsprekend hun formele positie bij de diverse procedures”* (VG1, 2007: 16). Gedurende dit OMP worden de partijen *“over diverse (tussen)producten (...) geïnformeerd en geconsulteerd”* (VG1, 2007: 16). Gedurende deze derde fase van de besluitvorming blijkt dat de communicatie naar omgevingspartijen echter ook diepgaander en op selectiever wijze gebeurde dan via het OMP gebeurde of mogelijk was.

7.3 Omstreden informatie rondom de MV2

Rondom de Maasvlakte 2 hebben zich zeer veel discussies ontsponnen die hebben geleid tot evenzoveel onderzoek: de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat merkte al in 2000 op *“dat sinds 1994 over de ontwikkelingen in deze regio wordt gesproken (en) dat voor 50 mln. aan studierapporten is verschenen”* (kamerstuk 24 691, nr 22, 2000-2001). Dit geeft een indicatie van de overweldigende tijd en moeite die toen al was gestoken in onderzoek naar (effecten van) de Maasvlakte 2. In die overweging is het belangrijk om te weten dat op dat moment het onderzoek voor de PKB in volle gang was en dat het onderzoek ten behoeve van de bestemmingsplanprocedure en de vergunningenprocedures nog gestart moest worden. *“Alles bij elkaar”* vormen de resultaten van (alleen) dat laatste onderzoek *“een pakket van zo’n 6.200 pagina’s”* (projectorganisatie MV2: www.maasvlakte2.com).

Veel informatie rondom de MV2 was en is echter omstreden: *“rond een aantal onderzoeken, in het bijzonder naar te verwachten toekomstige ontwikkelingen, (hebben zich) voortdurende spanningen voorgedaan”* (van der Zijde & Nijsten, 2003: 3). Wel kan geconstateerd worden dat deze spanningen gedurende het verloop van de besluitvorming steeds minder aan de oppervlakte speelden. De meeste discussies vonden plaats in de jaren '90 en (later) rondom de totstandkoming van de PKB. Veel verbazing hoeft dat niet te wekken, omdat in die fasen belangrijke, zo niet de belangrijkste, beslissingen moesten worden genomen die de realisatie van de MV2 mogelijk maken. Gedurende de PKB fase is er in het eerder genoemde ONR in dat kader expliciet consensus uitgesproken betreffende *“het voornemen van het kabinet om de gefaseerde aanleg van maximaal 1.000 ha netto landaanwinning mogelijk te maken”* en dat er ten aanzien van het deelproject landaanwinning *“geen nieuwe PKB's, KBA's of nut- en noodzaakdiscussies (zijn) gewenst.”* (ONR, 2001: 5). De vernietiging van de PKB+ door de RvS heeft volgens verschillende geïnterviewden de consensus over de hoofdlijnen van de PKB+ geen geweld aangedaan (in het ONR).

De Milieueffectrapporten die tot stand zijn gekomen vanaf 2004, ten behoeve van de bestemmingsplanprocedure en de vergunningenprocedures, kenden geen alternatieven (meer) op strategisch niveau, maar zij onderscheiden zich door set(s) van maatregelen (SV MER B, 2007: 11). Strategische discussies werden afgesloten met de vaststelling van de PKB. Ten aanzien van de besluiten die onder meer door MER'en in deze fase worden onderbouwd zijn alle bezwaren ingetrokken. De projectorganisatie MV2 durfde in dat kader het risico te nemen om in 2008 met de realisatie te starten voordat de formele procedures achter de rug waren. Dat betekent echter niet dat er geen tegenstand bestond gedurende deze fase of de PKB fase, of dat informatie bij alle partijen op voldoende draagvlak kon rekenen. Dat maakt wel de vraag relevant hoe er met tegenstanders en critici is omgegaan en hoe het draagvlak (dat na verloop van tijd toch beduidend groter is dan bij de A4 DS) tot stand is gekomen.

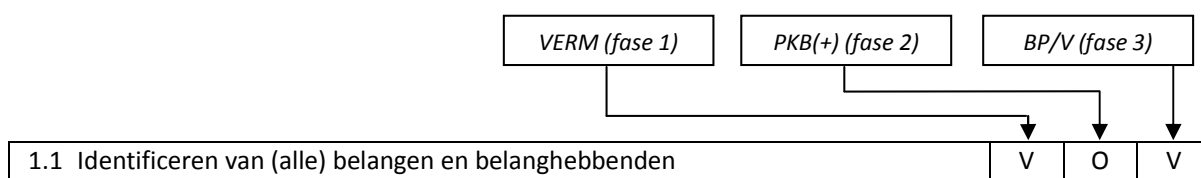
Omdat er sprake is van minder omstreden informatie gedurende het verloop van de besluitvorming en er duidelijk drie fasen van besluitvorming zijn te onderscheiden, zal de analyse op de case Maasvlakte 2 ook deze structuur in drie fasen volgen. Dat maakt vooral een vergelijking *tussen* fasen mogelijk, waardoor er onderscheidende factoren kunnen worden aangewezen ter verklaring van het draagvlak voor informatie. Ten behoeve van deze vergelijking wordt in de beoordeling op elk criterium daarom ook een onderscheid gemaakt naar de betreffende fasen.

Al in paragraaf 5.4 is gewezen op het gebruik van verschillende bronnen in de case study. Daaraan wordt op deze plek toegevoegd dat de analyse op de eerste fase (VERM, medio jaren negentig) vooral is gebeurd op basis van literatuurstudie en dossieranalyse. Ten behoeve van de fasen daarna is uitgebreid gebruik gemaakt van de informatie die de interviews hebben opgeleverd.

7.4 Analyse Maasvlakte 2 op de criteria

7.4.1 Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid

Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid voor onderzoek/informatieverzameling vormt de eerste bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vier criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.



VERM betekende na de voorstudie een sterke verbreding van het proces: *“Compared to the initial round, it could be said that the game expanded enormously in the second (VERM) round”* (van Gils & Klijn, 2007: 154). Er is gedurende VERM veel energie gestoken in het zoeken naar alle (mogelijke) belangen door het houden van telefonische en schriftelijke enquêtes, interviews ‘rondetafelbijeenkomsten’ en expertmeetings. Vervolgens hadden geselecteerde deelnemers zitting in zogenaamde werkateliers en klankbordgroepen (zie ook Edelenbos et al, 2006).

Het aantal actoren dat betrokken wordt in ONR gedurende de PKB(+) fase beperkter is in vergelijking met VERM beperkter: *“The main difference was the strong involvement of individual citizens, but not well organised interest groups in the VERM. These were largely absent (...) (in ONR) where more intermediary actors were involved.”* Er is in het ONR ook selectiever omgegaan met het betrekken van belangen(partijen) in het overleg dan in VERM. Edelenbos et al (2006: 49) spreken in dat kader over de ‘gouden regel’ dat *“alle belanghebbenden vertegenwoordigd moeten zijn, maar dat binnen die randvoorwaarde naar een zo klein mogelijk gezelschap wordt gezocht, teneinde zo goed mogelijk zaken te kunnen doen.”*

Er worden echter nadrukkelijk vraagtekens gezet bij de vraag of alle, dan wel voldoende belangen in kaart zijn gebracht. Zo wordt er in *“verslag van een algemeen overleg”* uit oktober 2000 (kamerstuk 24 961 nr. 22) m.b.t. het Topberaad en het ONR, die tot stand waren gekomen op basis van ‘krachtenveldanalyses’, gesproken van het *“succesvolle groene poldermodel”* dat *“goed functioneert”* en een *“overzichtelijk*

speelveld” biedt. Wesselink (2009) stelt echter dat de analyse op belangen zelfs rond 2005 nog volstrekt onvoldoende was en daar ook geen proces op ingericht was. Ook een lid van de begeleidingscommissie stelt *“dat men zich nog wel kan afvragen of tijdens het project die krachtenveldanalyses voldoende diepgaand zijn uitgevoerd.”* (van der Zijde & Nijsten, 2003: 9). De wijze waarop het streven naar een selectieve en representatieve vertegenwoordiging van alle belangen is uitgevoerd leidt ook Edelenbos et al (2006: 104) tot de conclusie dat enkele belangen niet zijn vertegenwoordigd in ONR. In dit kader leidde de uitspraak van de RvS in 2005 tot uitgebreidere en diepgaandere analyses op de belangen van partijen in het plangebied van de PKB+, welke volgens de RvS in bepaalde gevallen nog onvoldoende waren uitgevoerd.

Gedurende de BP en vergunningenfase heeft de projectorganisatie MV2 van het HbR heeft als uitvoeringsverantwoordelijke voor de landaanwinning onder meer als taak *“communicatie met de omgeving over het gehele project”*. De projectorganisatie MV2 heeft, toen zij met de vernietiging van de PKB+ *“de kous op de kop kreeg”* (Twynstra & Gudde (TG), 2007c: 10) een extern bureau ingehuurd om ‘zorgvuldig en diepgaand’ alle belangen te inventariseren (TG, 2007c: 10). Er zijn in dat kader dertig zogenaamde omgevingsanalyses en 35 stakeholderanalyses uitgevoerd (TG, 2007a: 2).

De analyses worden in theorie op basis van oprechte interesse voor de belangen van omgevingspartijen en de ‘issues’ die spelen uitgevoerd. Echter, *“risicobeheersing staat als belangrijkste reden (voor SOM) met stip bovenaan”* (TG, 2007b: 1). Risicoreductie of risicobeheersing lijkt tevens het leidende motief geweest te zijn om diepgaand en uitgebreid alle belangen te inventariseren vanwege het moment waarop en de expliciet genoemde aanleiding op basis waarvan het HbR het externe bureau heeft benaderd, namelijk (ná) de vernietiging van de PKB+ door de RvS in 2005.

In het bovenstaande uit zich de spanning in het selectief betrekken van partijen en alle belangen of ‘issues’ die spelen in de omgeving, maar geen plek (kunnen) hebben of krijgen in dit overleg. De tevredenheid over de gang van zaken bij de betrokken partijen in het ONR/OMP, dat zich onder meer uit in het ONR advies uit 2001 en in andere documenten (zie o.a. criterium elf in 7.5.4) kan dan ook een knelpunt gaan vormen in de besluitvorming. Het kan namelijk nodig blijken om onderzoek en/of besluitvorming breder te trekken, ook op het moment dat er in bepaald overleg consensus wordt bereikt.

1.2 In overleg afspraken opstellen betreffende uit te voeren onderzoek	X	O	O
1.3 Expliciete beschrijving en onderbouwing van keuzen m.b.t. onderzoek	X	O	O
1.4 Gunning van het onderzoek in overleg of via bepaalde procedure	X	O	O

Hoewel VERM een sterke verbreding van het proces betekende, stond de opzet niet vrij van kritiek omdat het in *“grote mate eenzijdig door de minister van Verkeer en Waterstaat (is) vastgesteld”* (van der Zijde en Nijsten, 2003: 8). Ambtenaren van het ministerie stonden daarnaast (zeer) sceptisch tegenover VERM en hielden zij zich afzijdig van het project, zij namen niet of nauwelijks deel aan de periodieke bijeenkomsten (van Gils & Klijn, 2007). Aldus namen dus niet alle relevante partijen deel in VERM en was in ieder geval de koppeling met de formele besluitvorming en het bevoegde gezag zwak (Edelenbos et al, 2006)

Relevant en belangrijk onderzoek gedurende deze fase werd verder eenzijdig en gesloten door het ministerie van V&W uitgezet (van der Zijde & Nijsten, 2003: 1-4):

“Aanvankelijke zette de projectorganisatie onderzoek (...) op eigen titel uit bij respectabele en meestal internationale onderzoeksorganisaties. Men ging er hierbij impliciet vanuit dat men zo op objectieve onderzoeksresultaten kon rekenen (...) Pas in de eindfase heeft men (...) erkend dat het voor de onderzoeksresultaten veel uitmaakt vanuit welke impliciete en expliciete uitgangspunten dit gebeurt.”

Betreffende dat onderzoek bestond er *“weinig of geen commitment van andere partijen met betrekking tot de probleemstelling, uitgangspunten, keuze van onderzoeksbureaus en dergelijke”* (van der Zijde & Nijsten, 2003: 8). Van Gils & Klijn (2007: 151) concluderen met betrekking tot de deelname van natuur- en milieubelangengroepen daarom dat, *“instead of joint-fact-finding, the environmental groups felt that they could only react to the facts.”* In dat kader werd bijvoorbeeld ook de roep van deze organisaties om contra-expertises door de Cmer betreffende de analyse op *“environmental objectives”* niet of (te) laat gehoord (van Gils & Klijn, 2007: 148).

Gedurende de daaropvolgende PKB(+) fase moet er betreffende het overleggen en afspraken maken over onderzoek en onderzoekers onderscheid gemaakt worden naar de verschillende (deel)onderzoeken die uitgevoerd worden. Dan wordt geconstateerd dat er betreffende bepaalde onderzoeken niet over de inhoud en kaders van onderzoek wordt gecommuniceerd en/of overlegd en bij andere onderzoeken juist expliciet wel (zie ook Naeff, 2009 en van Zetten, 2009). Van der Zijde & Nijsten stellen dat gedurende deze fase *“een deel van het uitgezette onderzoek het karakter van joint fact finding begon te krijgen”*. Dat geldt vooral voor onderzoek dat is uitgevoerd gedurende het herstel van de PKB.

De keuze voor een bepaalde aanpak bij onderzoek gebeurt op basis van afwegingen door de projectorganisatie. Deze afweging wordt *“voor een deel gevoelsmatig gedaan op basis van een analyse op de situatie”* (Naeff, 2009). Overwegingen die in die analyse spelen betreffen onder meer de (maatschappelijke) aandacht voor bepaalde onderwerpen en de waarde die de initiatiefnemer zelf aan bepaalde onderwerpen hecht. Ook de mate waarin onderzoek als (te) technisch of specialistisch wordt beschouwd, bepaalt of en hoe omgevingspartijen bij het onderzoek worden betrokken: *“omgevingspartijen zijn daar (dan) veel meer met de resultaten geconfronteerd en niet met de opzet en uitvoering van het onderzoek zelf.”* (Naeff, 2009). Ook niet alle afwegingen betreffende de onderwerpen die in onderzoek aan bod komen en relevante keuzes die gemaakt worden betreffende uit te voeren onderzoek worden expliciet of zelfs bewust gemaakt (Naeff, 2009).

Omgevingspartijen in het ONR/OMP hebben verder vooral (of: alleen) indirect invloed gehad op het onderzoek doordat zij invloed uitoefenen op eisen aan het ontwerp en ontwerpvarianten (o.a. van Zetten, 2009). Dit uit zich ook in het ONR advies van 21 juni 2000: door te veronderstellen dat *“de uitkomst van de MKBA voor de landaanwinning positief zal uitvallen”* werden onderhandelingen over de uitwerking van PMR mogelijk, o.a. *“op basis van door PMR beschikbaar gesteld materiaal”* (DHV, 2000). Dat gebeurde zonder dat men consensus had bereikt over (de urgentie of omvang van) het ruimtetekort.

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase wordt erkend dat het niet vanzelfsprekend is dat alle (uitgebreid) geïdentificeerde belangen in de *“systematiek van de m.e.r. en de vergunningaanvragen”* zijn of kunnen worden verankerd. Bepaalde belangen en/of effecten worden bijvoorbeeld als onvoldoende *“relevant of meetbaar”* beschouwd (Wesselink, 2009). Het onderzoek in het kader van de m.e.r. is verder *“maar heel beperkt in staat om de subjectieve effecten van mogelijk te nemen maatregelen op de belangen van stakeholders te meten”* (Wesselink, 2009). Onder meer daarom is

daarvoor een ander traject opgezet, buiten de formele procedures en onderzoek om, dat zich kenmerkt door een *“intensieve dialoog”*. In deze dialoog is er vervolgens *“ruim buiten de kaders gegaan”* die zijn vastgelegd in de (formele) m.e.r. procedure. Zo zijn er afspraken vastgelegd betreffende onderwerpen die men niet kwijt kon in de inhoudelijke rapportages, bestemmingsplannen of vergunningen (Wesselink, 2009). Er is daarom een duidelijke scheiding waarneembaar tussen de formele procedures en daaraan ten grondslag liggend onderzoek en de benadering naar de omgeving en de vragen die daar al dan niet door onderzoek zijn beantwoord (Wesselink, 2009).

Als bij het herstel van de PKB is er tevens voor verschillende onderzoeken gekozen voor verschillende manieren waarop omgevingspartijen worden betrokken in het onderzoek. Slechts in bepaalde gevallen is gekozen voor vergaande participatie (Wesselink, 2009). Van een gestructureerde opzet voor onderzoek of afweging voor een bepaalde aanpak is geen sprake. Het feit dat alle bezwaren zijn ingetrokken getuigt volgens geïnterviewden van de effectiviteit van deze selectieve benadering buiten de formele procedures om. Echter, het maakt geen onderdeel uit van de informatie die ten grondslag ligt aan de besluitvorming: afspraken over dat onderzoek zijn niet of nauwelijks tussen deelnemende actoren vastgelegd.

7.4.2 Verevening informatie asymmetrie

Verevening van de informatie asymmetrie vormt de tweede bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn twee criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

2.1 Identificatie van voor de besluitvorming relevante actoren met weinig informatieverzameling en –verwerkingscapaciteit	X	X	O
2.2 Expliciet rekening houden met actoren met weinig capaciteit tijdens de start, uitvoering en presentatie van onderzoek	X	O	V

Na afloop van het project VERM werd geconstateerd dat er *“een enorme ongelijkheid in het niveau van geïnformeerd zijn”* bestond (Edelenbos et al. 2006: 165). Er wordt veelvuldig geconstateerd dat informatie niet of laat (ná de maatschappelijke discussie) beschikbaar kwam en dat verschillende partijen veel meer informatie tot hun beschikking hadden dan anderen. Op het moment dát informatie beschikbaar kwam, werden deelnemers *“overspoeld (...) met grote pakketten informatie die veel jargon en technische bewoordingen bevatten en derhalve moeilijk te doorgronden en te begrijpen zijn”* (Edelenbos et al, 2006: 75). Hoewel er op voorhand dus (veel) organisatorische maatregelen zijn getroffen om de asymmetrie te verevenen (door o.a. de koppeling van werkateliers en expertmeetings) blijkt dit onvoldoende te zijn uitgevoerd, het heeft in ieder geval niet of nauwelijks een positief effect gehad.

Gedurende de PKB procedure zijn actoren met weinig informatieverzameling en/of verwerkingscapaciteit niet expliciet en gestructureerd in kaart gebracht. Wel wordt er door verschillende geïnterviewden een onderscheid gezien tussen de kennis van omgevingspartijen en die van de projectorganisatie, ofwel afgezet tegen de hoeveelheid onderzoek dat is uitgevoerd om de MV2 mogelijk te maken, kunnen omgevingspartijen *“ten hoogste op onderdelen”* iets toevoegen of een ander geluid laten horen (van Zetten, 2009). Er moet in het kader van het benaderen van omgevingspartijen daarom gewaakt worden voor *“overkill”*: de hoeveelheid en de complexiteit van de beschikbare informatie maakt het noodzakelijk de discussies los te halen van de feiten en de cijfers (van Zetten, 2009). Om aan de informatie asymmetrie tegemoet te komen wordt daarom overlegd op een abstractieniveau hoger, op het niveau van *“concepten”*

en ideeën”, ofwel op een niveau dat wordt verondersteld aan te sluiten op de kennis van omgevingspartijen. Bovendien wordt gesteld dat de projectorganisatie PMR met een groot en gedifferentieerd gezelschap te maken heeft dat in zijn geheel bediend moet worden, dat vereist daarom een zeker abstractieniveau (van Zetten, 2009). In tegenstelling tot VERM concluderen Edelenbos et al (2006: 104) dat de ONR partijen *“een min of meer gelijke toegang hadden tot de benodigde informatie”*.

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase is aan de informatie asymmetrie van partijen op verschillende manieren tegemoet gekomen. De projectorganisatie erkent namelijk dat er *“een dusdanige grote hoeveelheid informatie beschikbaar (is) dat het niet eenvoudig is overzicht te houden”* (MV2, 2007: 3). Tegemoetkoming aan de informatie asymmetrie gebeurde op een selectiever en directere wijze dan gedurende de PKB(+) fase. Er worden op deze plek verschillende voorbeelden beschreven.

Ten eerste werden buiten het formele onderzoek om vragen van belanghebbenden beantwoord. Dat gebeurde niet noodzakelijk door middel van (het uitzetten van) onderzoek (Wesselink, 2009). Wanneer wel (aanvullend) onderzoek werd uitgevoerd, werd deze in veel of alle gevallen niet betrokken in het formele onderzoek of besluitvorming. Er is daarin dus sprake van een zeer selectieve benadering van partijen en beantwoording van (hun) vragen. Ten tweede wordt er tegemoet gekomen aan de asymmetrie doordat bepaalde partijen financiële middelen wordt gegeven om zelf onderzoek uit te voeren dan wel onderzoek uit te zetten of door gezamenlijk met de projectorganisatie onderzoek uit te zetten of uit te voeren. Ten derde wordt er door middel van notities direct gecommuniceerd naar bepaalde belanghebbenden, met expliciet als doel *“overzicht te bieden aan die personen die niet in de gelegenheid zijn alle relevante documentatie tot zich te nemen”* (MV2, 2007: 3). Dergelijke notities zijn niet voor iedere partij opgesteld, maar tonen opnieuw de werkwijze van het HbR aan, dat zich kenmerkt door selectieve en gerichte communicatie naar omgevingspartijen.

Bovenstaande benaderingen gedurende de derde fase zijn alleen van toepassing op partijen die een *“aantoonbaar belang”* hebben (Wesselink, 2009). Die selectie is gebaseerd op de belangenanalyses die in het kader van SOM zijn gedaan. Het feit dat alle partijen (uiteindelijk) hun beroepen en bezwaren hebben ingetrokken wordt door verschillende geïnterviewden gezien als bewijs dat deze aanpak heeft gewerkt.

7.4.3 Formulering van bindende afspraken

De formulering van bindende afspraken vormt de derde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn twee criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

3.1 Vastleggen van afspraken over het onderzoek	X	O	O
---	---	---	---

Zowel de dubbeldoelstelling voor de Mainport als VERM vloeien indirect voort uit het ROM Rijmond convenant uit 1993. Dit convenant stelt aldus al enkele (inhoudelijke) kaders vast voor VERM. Bij de totstandkoming en ondertekening van dat convenant zijn echter alleen publieke en enkele private partijen betrokken, andere belangenorganisaties expliciet niet (Steekelenburg (MFZH) in Milieuactief, 2002: 14): *“De natuur- en milieuorganisaties hadden aan het begin van de jaren negentig bedankt voor de eer. Zij hadden grote argwaan jegens het convenant (...) En ze werden pas uitgenodigd toen die dubbele doelstelling en dat programma al waren geformuleerd”*

Verder wordt er kritiek geuit op het gebrek aan duidelijke (inhoudelijke) kaders voor VERM (zie ook Edelenbos et al, 2006). Dit gebrek betrof niet alleen de discussie over het veronderstelde ruimtegebrek en

mogelijke oplossingsrichtingen, maar vooral ook de andere helft van de zogenaamde ‘dubbele doelstelling’ uit het ROM-Rijnmond covenant, te weten verbetering van de leefomgeving in Rotterdam. De conclusie van de Cmer (na afloop van VERM) in dat kader is dat *“de leefomgevingdoelstelling nog niet is gedefinieerd en dat criteria voor deze doelstelling ontbreken.”* (Cmer 844, 2007).

De status die de resultaten uit het project VERM (zouden) hebben, was eveneens onduidelijk en volgens sommigen (te) vrijblijvend (zeker niet bindend). Uiteindelijk hadden de resultaten *“only the status of advice and information”* (van Gils & Klijn, 2007: 147). Er wordt wel het verband gelegd met de beperkte betrokkenheid en sceptische houding van ambtelijke diensten en ministeries in het project VERM. Dat leidde ertoe dat de feitelijke besluitvorming buiten VERM plaatsvond (van Gils & Klijn, 2007: 148).

Gedurende zowel de PKB(+) als de bestemmingsplan- en vergunningenfase zijn omgevingspartijen betreffende de formele onderzoeken niet of nauwelijks betrokken geweest bij het formuleren en vastleggen van uitgangspunten e.d. van onderzoek. Daarin wordt volgens geïnterviewden vooral gewerkt volgens de zogenaamde systematiek van de m.e.r. en daarin vastgelegde procedures en voorschriften. Daaruit voortvloeiende richtlijnen voor onderzoek zijn niet bindend, maar het afwijken daarop brengt maatschappelijke en juridische risico’s met zich mee. In dat kader kennen zowel MER A als MER B een uitgebreide ‘check op de richtlijnen’. Dergelijke formele waarborgen ontbraken volledig in VERM.

In het ONR (dat overigens geen bindende adviezen uitbracht) zijn verder alleen globale eisen gesteld aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van onderzoek. Gedurende het herstel van de PKB is er wel selectief met partijen over deelonderzoek in overleg getreden (Naeff, 2009), maar dit resulteerde niet in (bindende) afspraken.

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase zijn buiten de formele onderzoeken om met enkele partijen expliciet wél bindende afspraken vastgelegd over onderzoek in bijvoorbeeld convenanten (“vijf convenanten op iets van 120 stakeholders”, Wesselink, 2009). Convenanten zijn alleen toegepast *“daar waar het echt spannend is geworden”* (Wesselink, 2009). In bepaalde convenanten zijn afspraken vastgelegd over welke onderwerpen (verder) onderzocht moeten worden, welke randvoorwaarden daarvoor gelden, wie het onderzoek mag uitvoeren en wie als *“onafhankelijke waarnemers”* bij het onderzoek moeten optreden.

Wesselink (2009) stelt dat de convenanten tot doel hebben om recht te doen aan de belangen van bepaalde partijen. Echter, vanwege het late tijdstip in de procedure lijkt risicoreductie opnieuw de leidende overweging bij het sluiten van convenanten. Op pagina één in de “Overeenkomst Duurzame Maasvlakte” tussen het HbR en Milieudefensie worden expliciet de aangetekende beroepen als aanleiding voor de *“constructieve gesprekken”* tussen Milieudefensie en het HbR genoemd. Dit standpunt wordt bevestigd door een enkele geïnterviewde: door ‘stakeholders’ actief te laten deelnemen is geprobeerd bezwaar en beroep in de formele besluitvorming te voorkomen (van Dooren, 2009).

Het benaderen van en onderhandelen met individuele omgevingspartijen in een late fase van de besluitvorming (op het moment dat het formele onderzoek is afgerond en de beroepfase is gestart) wordt door een enkele geïnterviewde alleen als mogelijk gezien door de onderhandelingspositie van het HbR. Waar het Rijk (de ministeries) in de PKB fase tot een brede en zorgvuldige belangenafweging moet komen, kent het HbR namelijk een beperktere verantwoordelijkheid (Naeff, 2009), dat zich betreffende de MV2 vooral richt op de uitvoering van het deelproject landaanwinning. Dan blijkt ook dat partijen die beroep hebben aangetekend tegen de besluiten rondom de MV2 nadrukkelijker worden benaderd en er met hen meer vergaand wordt onderhandeld en afspraken worden vastgelegd dan andere partijen.

3.2 Onafhankelijk toezicht op de naleving van de afspraken	X	O	O
--	---	---	---

Ten behoeve van VERM besloot de toenmalige minister van V&W tot de instelling van *“een onafhankelijke begeleidingscommissie (die) erop moet toezien dat het proces zorgvuldig en constructief verloopt.”* Ondanks dus de afwezigheid van (bindende) afspraken. De leden van deze commissie zijn aangesteld door de Minister, overige partijen hadden daar geen formele stem in. Uit verschillende bronnen kan worden opgemaakt dat het oordeel van deze commissie over het verloop en de inhoud van VERM nadrukkelijk kritische punten en kanttekeningen kende. (zie o.a. Trouw 26-03-1997, Volkskrant 27-03-1997 en 23-07-1997). Uit de projectbeslissing van de Minister uit 1997 blijkt dat er desondanks nauwelijks naar de bevindingen van de commissie wordt verwezen. Deze kenden tevens een onduidelijke status.

Gedurende de PKB(+) fase zijn er wel bepaalde regels vastgelegd over, en is er wel onafhankelijk toezicht geweest op, de informatievoorziening aan de in ONR deelnemende partijen, zonder dat daar expliciet afspraken over zijn gemaakt (er is slechts sprake van een ‘lichtgewicht’ procesontwerp) (Edelenbos et al, 2006). Gesteld wordt dat er bij ONR sprake is van *“echt onafhankelijke begeleiding van het interactieve proces”*. Dat gebeurde in de persoon van CvdK Groningen Hans Alders, uit de eerdere begeleidingscommissie, met DHV dat onafhankelijk het secretariaat voert. De waarde van een onafhankelijke voorzitter, die belangeloos het proces kan begeleiden, wordt in dat kader benadrukt. Dit geldt eveneens voor het overleg tussen partijen in het OMP (van Zetten, 2009). De afspraken en het toezicht richten zich hier dus wel ‘slechts’ op de informatievoorziening, niet op de totstandkoming van informatie.

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase zijn er onder meer in het afsprakenkader *“Visie en Vertrouwen”* (vastgesteld tussen enkele aan het OMP deelnemende partijen) en in bepaalde convenanten afspraken opgenomen betreffende toezichthouding op de gemaakte afspraken. Wel verschillen deze afspraken van karakter, zo wordt enerzijds besloten tot de aanwijzing van een ‘onafhankelijke voorzitter’, zonder inhoudelijke inbreng maar wel met de mogelijkheid om deskundigen uit te nodigen, (bijvoorbeeld in Visie en Vertrouwen), anderzijds wordt er expliciet besloten tot *“onafhankelijke waarnemers”*, die inhoudelijk deskundig zijn (bijvoorbeeld in het convenant Duurzame Maasvlakte).

Het sluiten van de convenanten zelf gebeurde onder begeleiding van het door het HbR ingehuurd adviesbureau/omgevingsmanagement. Deze zal daarom niet door alle partijen als onafhankelijk worden beschouwd (van Zetten, 2009).

Toezicht op de naleving van de richtlijnen die zijn vastgesteld in de formele m.e.r. procedure is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer of het bevoegde gezag zelf. Verder toetst de Cmer in haar toetsingsadvies ook op naleving van de vastgestelde richtlijnen. Dit advies kent geen bindende werking, maar onvoldoende gemotiveerd ervan afwijken van de richtlijnen en/of adviezen, houdt in dat er juridische en maatschappelijke risico’s kunnen ontstaan. Deze worden rondom de MV2 zoveel mogelijk gemedend. Betreffende de (percepties op) de onafhankelijkheid van de Cmer lijken er geen knelpunten te bestaan.

7.4.4 Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming

Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming vormt de vierde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vijf criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

4.1 Betrekken van onderzoekers in de besluitvorming	O	X	O
4.2 Betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek	X	O	O

Gedurende VERM namen onderzoekers vooral deel aan “expert meetings” en in beperkte mate, of “modest”, participeerden onderzoekers in werkateliers en rondetafelbijeenkomsten (van Gils & Klijn, 2007 en Edelenbos et al, 2006).

Betreffende het betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek wordt geconstateerd dat veel informatie ten behoeve van overlegondes te laat beschikbaar kwam of dat aan verschillende (informatie)vragen niet voldaan werd. Vragen die tijdens VERM in de geplande bijeenkomsten van werken klankbordgroepen naar boven kwamen moesten in bovengenoemde expertmeetings en (verwant) onderzoek worden beantwoord (Edelenbos et al, 2006). Echter, de voor VERM belangrijke onderzoeken hadden nauwelijks relatie met bovenstaande bijeenkomsten: *“het verslag van de belangrijke onderzoeken van het CPB en de projectgroep Maasvlakte II kwam pas beschikbaar nadat het maatschappelijke debat al was afgerond.”* (Edelenbos et al. 2006: 165, zie ook van Slobbe in de Volkskrant 26-03-1997). Edelenbos et al (2006: 65) spreken kortom van een *“slechte informatiehuishouding”*. Van parallelschakeling is niet of nauwelijks sprake, er is gedurende VERM daarom sprake van twee gescheiden processen.

Gedurende de PKB(+) fase is er niet of nauwelijks direct contact geweest tussen uitvoerende onderzoekers en omgevingspartijen. Dat volgt niet op basis van een principiële overweging van de projectorganisatie, maar ontstaat uit gewoonte (van Zetten, 2009). Communicatie over (de resultaten van) het onderzoek verloopt dus via (en na een vertaalslag door) rijkspartijen of het havenbedrijf (initiatiefnemers en/of opdrachtgevers van onderzoek).

Betreffende het betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek wordt de communicatie en ontsluiting van onderzoek(resultaten) naar partijen in het ONR door Edelenbos et al (2006: 78) als goed beoordeeld, het ONR kent *“een redelijk grote mate van openbaarheid van informatie”* (2006: 88). Als reden daarvoor wordt te eerste gewezen op de georganiseerde kennisdeling/informatieverschaffing, inhoudende de afspraken die zijn gemaakt over de informatievoorziening. Ten tweede kent het ONR een zogenaamde *“vraaggestuurde informatieverschaffing”*, naast een *“aanbodgedreven”* informatieverschaffing. Ofwel: *“Niet alleen ambtenaren bepalen de informatievraag, maar ook de participanten zelf geven aan welke informatievragen bij hen leven.”* (Edelenbos et al, 2006: 88).

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase werden (concept) resultaten, voordat onderzoek en informatie werd opgeleverd ten behoeve van de formele procedures, in verschillende “gremia” officieus gecommuniceerd en getoetst (Wesselink, 2009). Informatie werd dan onder meer getoetst bij *“een groep van de stakeholders”*. In dat kader werd er steeds frequenter (direct) gecommuniceerd tussen onderzoekers (of verantwoordelijken van onderzoek) en stakeholders: *“afhankelijk van de fase van onderzoek, in de laatste fase dagelijks, daarvoor wekelijks, daarvoor tweewekelijks en daarvoor elk kwartaal”* (Wesselink, 2009). Deze toenemende frequentie en late (intensieve) communicatie kan verklaard worden door het streven naar zekerheden. Er is wat dat betreft een spanning te ontdekken

binnen de projectorganisatie MV2 tussen mensen die pas resultaten willen communiceren *“als wij alles 100% zeker weten”* en mensen die al eerder willen communiceren op het moment dat er nog meer (veel) onzekerheden bestaan (Vellinga, 2009). Onderzoeksresultaten zijn ook niet naar alle partijen gecommuniceerd. Er zijn bijvoorbeeld nadrukkelijke tegenstanders van het project MV2 ten aanzien waarvan de projectorganisatie op bepaald moment ervoor heeft gekozen om niet meer met deze partijen te communiceren (Vellinga, 2009). De projectorganisatie is in dat kader juist *“heel voorzichtig”* op gaan treden om (juridische) risico's te voorkomen.

Verder wordt door betrokkenen binnen de projectorganisatie PMR en MV2 een duidelijke (wenselijke) scheiding gezien tussen *“onafhankelijk onderzoek”* dat leidt tot *“waardenvrije resultaten”* en de *“gekleurde informatie”* van omgevingspartijen (van Zetten, 2009). Van de betrokken deskundigen in het formele onderzoek wordt verwacht dat die objectiever zijn (Vellinga, 2009). Het voorkomen van verkleuring weerhoudt de projectorganisatie(s) eveneens tot intensieve parallelschakeling.

4.3 Expliciet beschrijven van winsten en verliezen voor alle belangen	X	O	V
---	---	---	---

Gedurende VERM is er geen evenwichtige afweging tussen de twee delen uit de dubbeldoelstelling en alternatieven bereikt, getuige de kritiek van onder meer de begeleidingscommissie. Ook de Commissie voor de m.e.r. constateert dat: *“de oplossing van het ruimtetekort in het Rotterdamse havengebied voorop heeft gestaan en het belang van de leefomgeving op het tweede plan”* en dat *“de VERM discussie zich toespitst op de Rijnmondregio en de ontwikkeling van de Maasvlakte 2”* (Cmer, 2007). Onevenwichtig onderzoek sluit uit dat alle (effecten op) alle belangen in kaart zijn gebracht.

Overwegende de uitspraak van de RvS uit 2005 heeft men in de PKB+ niet voldoende de winsten en verliezen voor alle geïdentificeerde belangen in kaart gebracht. In dat kader kan de oorzaak enerzijds gevonden worden in een bestuurlijk-juridische inschattingfout van het ministerie (Naeff, 2009), anderzijds in een onvoldoende belangenafweging dan wel het negeren van bepaalde belangen. De inschattingfout houdt in dat concrete beleidsbeslissingen (cbb) in een PKB+ *“op dezelfde wijze (moeten) worden gemotiveerd als een bestemmingsplan”* en vereisen dat *“het voorafgaande onderzoek uitgebreider moet zijn en gemotiveerder inzicht moet bieden op de mogelijkheden tot realisering van de bestemming”* dan in een (reguliere) PKB (zie Dijkstra, 2004: 20). De RvS concludeerde dat het onderzoek onvoldoende was om een goede belangenafweging te kunnen maken betreffende bepaalde cbb's in de PKB+. Een check bij de deelnemende partijen in het ONR wees vervolgens ook uit dat er op hoofdlijnen *“weinig reden (was) om iets aan die PKB te veranderen”* (Naeff, 2009, zie ook Steekelenburg in RMC, 2005). Ofwel, een gebrek aan zorgvuldigheid lijkt in dit kader het voorname verwijt.

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase waren er aanvullende (selectieve en gerichte) inspanningen van de projectorganisatie nodig om aan de vragen vanuit alle (relevante) belangen recht te doen, ondanks de omvang van het formele onderzoek. De ruimte die de m.e.r. systematiek biedt voor de afweging van alle (relevante) belangen wordt als te krap ervaren (Wesselink, 2009). Dat overwegende, zijn niet alle (effecten op) alle belangen in het formele onderzoek behandeld. Ondanks dat er door de projectorganisatie MV2 wel naar is gestreefd om zoveel mogelijk aspecten, ook aangedragen door omgevingspartijen, te *“adresseren”* in de formele rapporten (Vellinga, 2009). Ook als het gaat om aspecten die niet belangrijk of relevant worden gevonden door de projectorganisatie. Dat wordt gedaan om laat in de procedure niet tegen bezwaren of beroepen betreffende bepaalde aspecten te stuiten die

hadden kunnen worden voorkomen door ze alleen al in de rapporten te beschrijven: *“als je (iets) niet adresseert, dan blijft het je achtervolgen”* (Vellinga, 2009). Opnieuw speelt dus risicoreductie een belangrijke rol. In het kader van het adresseren en/of beoordelen van de effecten op alle of zoveel mogelijk belangen, wordt benadrukt dat het van belang is dat ook omgevingspartijen een open houding hebben (Vellinga, 2009 en van Zetten, 2009).

4.4 Betrekken van nieuw toegetreden relevante belangen en inzichten	X	V	O
4.5 Onderbouwing van (4.4) o.b.v. een passende (marginale) analyse	X	X	O

Volgens de doelstelling van VERM stond deze fase zeer open voor nieuwe inzichten en mogelijke alternatieven. Nieuwe inzichten en/of belangen zijn in de uiteindelijke besluitvorming echter niet of nauwelijks betrokken: *“it can be deduced that the new ideas and discussions that had been brought in by groups in the interactive phase did not have much effect. There was also little reference made to the ideas in the interactive process.”* (van Gils & Klijn, 2007: 148). De projectbeslissing uit 1997 is voor het grootste deel gebaseerd op de inzichten, de visie en het standpunt die al vóór VERM waren geformuleerd door het kabinet en de partijen in ROM Rijnmond. De kanttekeningen bij de urgentie en omvang van het ruimtetekort in de Mainport die onder meer door het CPB gedurende VERM zijn geplaatst, leidde er wel toe dat er niet zonder meer voor landaanwinning (MV2) is gekozen na VERM.

In de PKB(+) fase heeft de uitspraak van de RvS er toe geleid dat er op onderdelen diepgaand en/of uitgebreid aanvullend onderzoek is uitgevoerd. Dat betreft vooral het onderzoek naar de effecten van landaanwinning op stromingen naar de Waddenzee en onderzoek naar de effecten op belangen van agrariërs in het plangebied. Hoewel er aan de hoofdlijnen en afwegingen in de PKB niet of nauwelijks iets werd gewijzigd en het bindende karakter door de verwijdering van de cbb's was verdwenen (dus ook de eisen aan het detailniveau), is er uitgebreid aanvullend onderzoek uitgevoerd op onderdelen van de PKB, in een verder *“klein onderzoek”* (de SMB) in vergelijking met het vorige MER (Naeff, 2009).

De gekozen route en uitwerking van het herstel van de PKB (zonder cbb's) is verder niet het resultaat van het streven naar een (betere) belangenafweging, maar vooral het resultaat van bestuurlijk-juridische overwegingen, zoals tijdsplanning, *“doorzetkracht naar vervolgbesluiten”* en wijzigingen in wet- en regelgeving (kamerstuk 24 691, 40 (3 mei 2006) p5).

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase wordt de scheiding aangegeven tussen het formele onderzoek en de onderhandelingen of de 'dialoog' met omgevingspartijen. *“Alle zaken of problemen”* die uit die dialoog naar voren kwamen zijn voorgedragen voor de formele procedures en zijn, *“als het enigszins kon”*, daarin onderzocht (Wesselink, 2009). In veel gevallen bleek dit echter niet mogelijk en waren 'dialoog' en onderhandeling meer geëigende middelen. Ondanks dat dus niet alle vragen in (formeel) onderzoek zijn beantwoord en niet alle belangen daarin zijn opgenomen, is dat in een parallel traject uitgebreider gedaan. Het feit dat alle beroepen tegen de MV2 zijn ingetrokken, getuigt volgens geïnterviewden van het succes van deze aanpak.

Daarnaast speelt ook tijd een factor in de overweging om nieuwe vragen of inzichten mee te nemen in onderzoek, inhoudende dat het te laat is om een nieuw aspect (nog) in de procedures mee te nemen. Daarnaast speelt ook relevantie betreffende het lopende onderzoek een rol, niet alles dat wordt aangedragen door omgevingspartijen heeft namelijk betrekking op het lopende onderzoek of is

voldoende relevant (Wesselink, 2009). Aldus vormen korte analyses de onderbouwing tot het al dan niet uitvoeren van aanvullend onderzoek. Deze analyses worden echter niet of nauwelijks expliciet gemaakt.

7.4.5 Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek

De communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek vormt de vijfde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn twee criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

5.1 Gezamenlijk bespreken en vastleggen van o.a. uitgangspunten en scope	-	O	O
5.2 Rechtstreeks contact en terugkoppeling tijdens het proces	-	O	O

Gedurende VERM is er door het CPB en andere instanties of personen verschillende malen onderzoek uitgevoerd ten behoeve van de bepaling van het ruimtetekort in de Mainport. In dat kader wordt er vooral gewezen op het wantrouwen dat bestaat tussen de opdrachtgever(s) van onderzoek en het CPB, dat als eerder gezegd (de omvang van) het ruimtetekort nuanceerde. Het wantrouwen tegenover het CPB uit zich in 1998 wanneer het CPB door het HbR *“kil rekenwerk”* en een gebrek aan visie wordt verweten (Volkskrant, 04 november 1998). Er ontbreekt echter voldoende informatie om over de toereikendheid van de communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek in VERM te kunnen oordelen. Wantrouwen blijkt in de vervolgfase wel tot problemen in de communicatie bij te dragen.

In de totstandkoming van de KBA ten behoeve van de PKB+ hebben zich verschillende knelpunten voorgedaan die worden verweten aan gebreken in de communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek. Naar tenminste één knelpunt is nader onderzoek uitgevoerd.

In het kader van de PKB+ is er door het CPB, het NEI en het RIVM een *“kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning”* uitgevoerd (CPB, 2001), in opdracht van de Projectdirectie Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Gedurende dat onderzoek kwam een belangrijk inhoudelijk knelpunt, dat direct gevolgen had voor de resultaten van het onderzoek, pas in een zeer laat stadium van het onderzoek naar voren (KPMG, 2001: 1). De ontstane situatie vormde daarom aanleiding tot *“een onderzoek naar de gang van zaken rondom deze onduidelijkheid”* (KPMG, 2001: 5). In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat *“als de samenwerking en communicatie tussen verschillende organisaties beter zou zijn geweest, de onduidelijkheid op een veel eerder stadium was ontdekt en deze situatie niet tot een probleem zou hebben geleid.”* (KPMG, 2001: 2). Deze conclusie is door de minister overgenomen (kamerstuk 24 691, 25, 26 maart 2001). In dat onderzoek wordt tevens geconcludeerd dat *“reeds geruime tijd aanwezige verschillen van inzicht tussen het CPB en het GHR over de aanwezige ruimte”* (zie ook de analyse op VERM) heeft geleid tot een *“sfeer van onvoldoende vertrouwen waarin een goede en open communicatie onvoldoende aanwezig was”* (KPMG, 2001: 23). Ofwel, onvoldoende vertrouwen wordt als één van de oorzaken voor onvoldoende communicatie beschouwd. Dat geldt dus in ieder geval voor één (belangrijk) onderzoek dat onderdeel vormde van de PKB(+).

Gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase was het HbR als opdrachtgever niet altijd tevreden over de resultaten die werden aangeleverd door de haar ingeschakelde onderzoeksbureaus. Dat viel onder meer te wijten aan gebrekkige communicatie tussen opdrachtgever en onderzoeksbureau en aan ruis in de communicatie binnen de eigen organisatie van het HbR. Het gaat dan bijvoorbeeld om de afstemming van uitgangspunten en kaders (Vellinga, 2009). Daar komt ook wederzijds begrip in de relatie

tussen onderzoekers en opdrachtgever van onderzoek ter sprake. Het is echter moeilijk te duiden wanneer de ruis ontstaat, bijvoorbeeld aan het begin van het onderzoek of gedurende het onderzoek. De complexiteit, duur en omvang van het project maken het wat dat betreft moeilijk om alle uitgangspunten en kaders in een vroege fase vast te leggen (Vellinga, 2009). Dat geldt vooral wanneer zich wetswijzigingen voordoen, wanneer goede communicatie dus nog meer van belang wordt (van Dooren, 2009 en Vellinga, 2009). Ook de hoeveelheid betrokken disciplines, personen en deskundigen waar deze aspecten mee gecommuniceerd moeten worden vertroebelen de communicatie.

In deze fase wordt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de communicatie in de eerste plaats gelegd bij de opdrachtgever van onderzoek (Vellinga, 2009). Dat heeft vooral te maken met de aandacht van de projectorganisatie MV2 voor de kwaliteit en volledigheid van informatie (zie ook van Dooren en Vellinga, 2009).

7.4.6 Structureren van onderzoek

Structureren van het onderzoek vormt de zesde bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vier criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

6.1 Aanbrengen van structuur in het onderzoek en doelstelling (fasering)	X	V	V
--	---	---	---

Er is voorafgaand aan de besluitvorming een duidelijke fasering aangebracht tussen VERM, de PKB(+) procedure en de daarop volgende uitvoeringsfase. VERM zelf vormt dus onderdeel van deze fasering. VERM geldt als verkenning op het probleem van ruimtekort in de Mainport Rotterdam en mogelijke oplossingsrichtingen. Echter, over het doel en de status van VERM bestond onduidelijkheid en dat is ook een belangrijk onderdeel van kritiek. Zoals hiervoor al is gesteld was VERM te vrijblijvend (zie ook Edelenbos et al. 2006 en van Gils & Klijn, 2007). In de projectbeslissing van 14 juli 1997 is het oorspronkelijke advies van de WRR ook vertaald, of afgezwakt, tot het voeren van een discussie over nut en noodzaak van een project *“voorafgaande aan een concrete procedure”*. Daarom moest de *“echte discussie nog beginnen”* (van Beek, toenmalig lid WRR, in de Volkskrant 23 juli 1997). Ofwel, het zwaartepunt van de discussie over het nut en de noodzaak verschoof naar de volgende fase.

De PKB procedure heeft vervolgens tot doel *“om de ruimtelijke ingrepen, die nodig zijn om kabinetsvoorstellen vorm te geven, planologisch mogelijk te maken.”* Een PKB+ is daarom vooral indicatief (richtinggevend), kaderstellend en strategisch van karakter. De Cmer constateert in dat kader dat ná VERM *“niet zonder meer gekozen is voor een project-PKB met uitvoerings-m.e.r. voor een tweede Maasvlakte.”* Met inbegrip van de zogenaamde nulvariant is er volgens de commissie nog een ander strategisch alternatief. Er kan dus een scheiding in het onderzoek betreffende de PKB en de bestemmingsplanfase worden waargenomen in die zin dat het onderzoek voor de PKB(+) tot doel had een alternatievenafweging te maken, ofwel dat moest aantonen *“dat voor de oplossing van de gesignaleerde problemen geen realistische alternatieven bestaan”*.

De bestemmingsplan- en vergunningenfase richten zich vervolgens volledig op de uitvoering van de deelprojecten die voortvloeien uit de PKB en verwante overeenkomsten en akkoorden. Er worden aldus geen (strategische) alternatieven voor het oplossen van het ruimtetekort in de Mainport Rotterdam beschouwd, maar het onderzoek richt zich in deze fase vooral op optimalisatie van het ontwerp en op het

aantonen dat men kan voldoen aan eisen die zijn gesteld in de PKB, in verwante overeenkomsten en in verschillende wetten. De afwegingen die in deze fase overblijven, beperken zich tot verschillende alternatieven die zich onderscheiden door sets van maatregelen, tot afwegingen in het kader van de fasering van de aanleg van de MV2 en de (locaties voor) zandwinning.

6.2 Idem (16) in de formulering van (deel)vragen, uitgangspunten, randvoorwaarden, omvang, diepgang, methoden, scope, etc.	X	O	O
--	---	---	---

Betreffende VERM is er vooraf, vooral in de rapportage van de projectorganisatie MV II uit 1995, benadrukt dat de discussie en verkenning *“op hoofdlijnen”* dient plaats te vinden. Echter, gesteld wordt dat VERM té breed was opgezet, er bestond een gebrek aan inhoudelijke uitgangspunten en kaders. Dat had een negatieve invloed op het verloop en de resultaten van VERM. Er werden namelijk irrelevante discussies gevoerd over *“probleemdefinities en oplossingen die buiten de kaders vallen”* en het proces bleef *“in inhoudelijk opzicht te oppervlakkig”* (Edelenbos et al, 2006: 53 en 145). Hier laat zich dus nadrukkelijk een spanning merken tussen de ambitie voor een brede verkenning en het formuleren van inhoudelijke kaders en uitgangspunten die een verkenning teveel kunnen beperken maar ook kunnen structureren en verbeteren.

In de PKB(+) fase moest er opnieuw een afweging tussen alternatieven worden gemaakt. Opnieuw diende *“de beschrijving en vergelijking van de milieu-effecten (...) naar de mening van het kabinet te gebeuren op basis van een analyse op hoofdlijnen”* (richtlijnen, 2000). De richtlijnen gaan vergezeld van een uitgebreid beoordelingskader waarin verschillende thema's expliciet zijn geoperationaliseerd.

De uitspraak van de RvS in 2005 leidde de projectorganisatie echter tot de conclusie dat bepaalde onderwerpen gedetailleerder onderzocht hadden moeten worden dan bij het tot stand brengen van de PKB+ was gedaan (Naeff, 2009). Hier is opnieuw een spanning waarneembaar betreffende de ambitie voor een *“analyse op hoofdlijnen”* die het kabinet in het kader van de PKB verlangt en in dit geval de cbb's die informatie op hetzelfde detailniveau als een bestemmingsplan vereisen.

In de PKB+ werd verder expliciet niet uitgesloten dat op basis van *“relevante milieu-informatie”* in de PKB+ *“eventuele vervolgbesluiten”* kunnen worden genomen. In de richtlijnen wordt daarover gezegd dat (RL, 2000: 10): *“Het kabinet in de PKB+ indicatief zal aangeven welke uitvoeringsbesluiten alsnog een m.e.r.-procedure moeten doorlopen”*. Dat staat tegenover de meer nadrukkelijke scheiding tussen de SMB gedurende het herstel van de PKB en de milieueffectrapporten ten behoeve van *“verder uitgewerkte vervolgbesluiten”* (notitie RD, 2006). De m.e.r. die in het kader van de PKB+ is uitgevoerd, kent daarom nadrukkelijk een grotere omvang en diepgang dan de SMB die in het kader van het herstel van de PKB is opgeleverd. Dit hield overigens niet alleen in dat de SMB een globaal detailniveau kende, maar ook selectief was, in de zin dat deze vooral gericht was op onderzoek n.a.v. de uitspraak van de RvS (zie notitie RD, 2006: 18). Dat selectieve onderzoek is uiteindelijk wel (zeer) uitgebreid gedaan.

In de bestemmingsplan- en vergunningenfase zijn vragen betreffende de omvang van het ruimtetekort en de keuze van strategische alternatieven niet (opnieuw) behandeld. Er wordt wat dat betreft, zowel in het MER als in het bestemmingsplan, structureel verwezen naar de PKB.

Het onderzoek in deze fase kent een grote omvang en diepgang. Dat heeft geresulteerd in duizenden pagina's informatie. Dat is op twee manieren verklaarbaar. Enerzijds kristalliseerde het ontwerp zich verder uit en vereisen de te maken afwegingen en het (juridische) karakter van de besluiten vollediger en

diepgaander onderzoek. Anderzijds benadrukte de projectorganisatie MV2 zelf het belang van de volledigheid en kwaliteit van informatie en is er betreffende bepaalde onderwerpen (zeer) diepgaand onderzoek uitgevoerd, ondanks de (verwachte) beperkte relevantie voor de besluitvorming. Overwegingen betreffende risicoreductie en de daaruit volgende aandacht voor de volledigheid en kwaliteit van informatie namen bij de projectorganisatie MV2 een centrale positie in.

6.3 “Doel voor ogen houden” tijdens de uitvoering van onderzoek	X	O	O
6.4 Voorkomen van verschillen tussen fasen (...)	-	O	V

De Maasvlakte 2 wordt al in de aanvangsbeslissing, voorafgaand aan VERM, als een mogelijke oplossingsrichting genoemd, maar *“nadrukkelijk (worden) de (innovatieve) ideeën die in de Verkenningsfase zelf ontstaan”* volgens de aanvangsbeslissing niet uitgesloten. Echter, geconstateerd wordt dat de discussie zich juist snel inperkte (van Gils & Klijn, 2007: 148): *“It can be observed that the discussion on shortage of space was already replaced by a discussion on the alternatives or even one of the alternatives (Maasvlakte 2 kept dominating).”* Dezelfde kritiek wordt geuit door de commissie voor de m.e.r. (2007). Daarnaast wordt de Minister van V&W door tegenstanders of sceptici van het project een vooringenomenheid voor de MV2 verweten. Dit speelde volgens van Gils & Klijn (2007: 146) ook op ambtelijk niveau, waar de brede opzet van VERM in twijfel werd gebracht: *“it appeared that there was limited support from the civil service for the open plan process (...) and civil servants from various departments continued to work on the development of the Maasvlakte 2.”*

Een voorgenomen alternatief of voorkeur hoeft echter nog geen probleem te vormen. De procesbenadering duidt al op het proces van *“variëteit naar selectie”*, dat iteratief kan verlopen. Daarnaast stelt ook de Cmer op haar website dat de *“scoping van alternatieven”* (idealiter) betekent dat een voorgenomen alternatief geen probleem vormt, als het de aanleiding vormt voor een brede, open ontwikkeling en afweging van nieuwe alternatieven. Dat lijkt in VERM echter niet het geval.

Voorafgaande aan de PKB(+) fase wordt in een verklaring van de betrokken ministers de nadruk gelegd op de stelling dat *“de alternatieven als volstrekt gelijkwaardige varianten beschouwd zullen worden”*. Alle overgebleven onzekerheden (na VERM) zullen daarom in de PKB, *“tegelijkertijd met de MER, die eigenlijk een integrale effectrapportage is”*, worden onderzocht. Echter, de toenmalige ministers van V&W en VROM waren ook van mening dat *“de oplossing van landaanwinning (...) de meeste voor de hand liggende oplossing is”* (kamerstuk 24 691, nr 9: p15). De uit te voeren PKB is *“dus op landaanwinning gericht, (met de kanttekening dat) (...) de uitkomst van de PKB ook nog steeds (kan) zijn dat er vooralsnog geen landaanwinning nodig is”*. Ook in het zogenaamde voortgangsdokument *“PMR op koers”* blijkt de voorkeur voor de MV2 en wordt Zuidwest Nederland als alternatief afgeschreven voordat het onderzoek naar alternatieven gereed was. Dat leidde tot verdenkingen en weerstand van verschillende omgevingspartijen (van Gils & Klijn, 2007). De vraag is daarom of er sprake is van vooringenomenheid en daarop gebaseerde besluiten of een onderbouwde conclusie. Het onderzoek in de PKB fase lijkt er in dat kader op gericht te zijn de realisatie van landaanwinning, in de vorm van de MV2, mogelijk te maken. Ofwel, de realisatie *“voor elkaar te boksen”* (van Zetten, 2009). Dat is niet in overeenstemming met de doelen die zijn beschreven onder criterium 6.1.

Het onderzoek dat gedurende het herstel van de PKB is uitgevoerd is er verder volledig op gericht om al eerder gemaakte besluiten beter te onderbouwen (Naeff, 2009). Ofwel, het aanvullende onderzoek was er primair niet op gericht een andere belangenafweging te bereiken. Onder betrokkenen bij het

onderzoek rondom de SMB bestond ook de overtuiging dat er zich geen andere inzichten of overwegingen zouden voordoen die relevant konden zijn voor de besluitvorming. Het mijden van (nieuwe) juridische risico's speelde een belangrijke rol in de uitvoering van onderzoek.

De PKB en verwante overeenkomsten zijn kaderstellend voor de besluiten en onderzoeken die in de bestemmingsplan- en vergunningenfase genomen en uitgevoerd worden. Omdat in de PKB is besloten tot aanleg van de MV2, is verder onderzoek naar het nut en de noodzaak en bepaalde andere afwegingen in deze fase niet nodig én niet gewenst. Toch hebben zich, vooral in de communicatie met omgevingspartijen, discussies voorgedaan op strategieniveau, ofwel over besluiten die formeel zijn afgesloten in de PKB fase (Vellinga, 2009). Er wordt wat dat betreft gewezen op de juridische status van de herstellende PKB, dat zonder concrete beleidsbeslissingen is afgesloten (Vellinga, 2009). Onzekerheid in dat kader leidde er vervolgens toe dat er door de projectorganisatie MV2 sterk de nadruk is gelegd op de volledigheid van informatie door zoveel mogelijk nieuwe informatie te gebruiken en (juridische) risico's uit te sluiten. Ook van Dooren (2009) wijt het streven naar risicoreductie en dus de sterke aandacht op de volledigheid en kwaliteit van informatie aan de strenge toetsing door bijvoorbeeld de RvS. Mede (of: juist) daardoor ligt er dergelijk omvangrijk onderzoek ten grondslag aan de besluitvorming in deze fase.

7.4.7 Omgaan met onzekerheden

Het omgaan met onzekerheden vormt de zevende bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vijf criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

7.1 Expliciete beschrijving van onzekerheden	V	O	O
7.2 Gebruik maken van gestandaardiseerde methoden, vuistregels, vaste maatregelpakketten, (...)	O	O	O
7.3 Gebruik maken van bandbreedtes, 'worst case' scenario's, etc.	V	O	V

De onzekerheden betreffende de bepaling van het ruimtetekort in VERM zijn door het CPB (1997) expliciet beschreven en beoordeeld. Er worden bijvoorbeeld verschillende risico's beschreven die de uitkomsten kunnen beïnvloeden. Het CPB hanteert in haar studie mede daarom verschillende scenario's voor internationale economische en beleidsmatige ontwikkelingen (1997: 9). Het CPB concludeert vervolgens dat: *"de omvang van de ruimtetekorten varieert van ongeveer nihil (...) tot ruim 600 hectare"*.

Gedurende de PKB fase kwamen er nog meer onzekerheden aan het licht die invloed hadden op de raming van het ruimtetekort. In dat kader kennen de *"conclusies op hoofdlijnen"* en globale resultaten van de KBA uit 2001 zes scenario's: drie 'omgevingsscenario's' keer twee beleidsscenario's. De onzekerheden die bestaan betreffende de bepaling van de urgentie en omvang van het ruimtetekort in de Mainport worden dus expliciet kenbaar gemaakt. De (blijvende) onzekerheden en tegenstrijdige resultaten leiden ertoe dat er gedurende deze fase ook geen overeenstemming werd bereikt betreffende de bepaling van het ruimtetekort. Er werd (daarom) consensus bereikt betreffende een fasering in de aanleg van de MV2. Uit het MER (2001) blijkt verder dat bij veel aspecten/onderwerpen 'worst case' scenario's dan wel bandbreedtes zijn gehanteerd. Ten aanzien van verschillende aspecten worden ook expliciet géén 'worst case' scenario's gehanteerd, of wordt in het MER expliciet beschreven dat een dergelijk scenario niet toegepast is. 'Worst case' scenario's en bandbreedtes worden ten aanzien van verschillende aspecten in

de deelnota's expliciet in beeld gebracht door middel van kaarten of tabellen. Dit geldt echter lang niet voor alle effectbepalingen.

In het onderzoek ter onderbouwing van de PKB(+) zijn veel onzekerheden expliciet in kaart gebracht, maar niet structureel voor elk aspect. Hetzelfde geldt voor de beoordeling op de relevantie voor de besluitvorming, dat in ieder geval in lang niet alle gevallen expliciet gebeurt. Dat kan mogelijk verklaard worden door de status van de beschouwde documenten in de besluitvorming en de fase waarin zij worden gepubliceerd. In de communicatie van onzekerheden zal de projectorganisatie namelijk scherp de besluitvormingsfase in de gaten houden: zo *“haal je jezelf als projectorganisatie onderuit”* op het moment dat er in de fase van beroep (te)veel onzekerheden gecommuniceerd worden. In een vroege fase van onderzoek kan het echter zinvol zijn om onzekerheden te communiceren, omdat dan de mogelijkheid wordt geboden daar concrete acties aan te verbinden (Naeff, 2009). Dat overwegende, zijn bepaalde onzekerheden in een late fase *“bewust niet gecommuniceerd”* (Naeff, 2009).

Hoewel onzekerheden volgens de theorie verder afnemen naarmate een project vordert, speelden deze ook nog in de bestemmingsplan- en vergunningenfase een belangrijke rol in de totstandkoming van onderzoek en informatie. Daarom zijn er veelvuldig worst case scenario's en (bovengrenzen van) bandbreedtes in de effectbepaling toegepast (zie ook van Dooren, 2009). Volgens het hoofdrapport MER A is dit stelselmatig gedaan er is daardoor *“op zeker gespeeld”* (MER A, 2007: 349). Door het hanteren van bovengrenzen en worst case scenario's wordt volgens het hoofdrapport tevens duidelijk waar zich de leemten in kennis bevinden. Doordat veelvuldig 'worst case' scenario's en bovengrenzen van bandbreedtes zijn gehanteerd, vreest de projectorganisatie in dat kader ook niet dat er na realisatie normen of afspraken worden overschreden (Vellinga, 2009). Daarvoor worden nu juist garanties geboden. Onder meer de Cmer toont expliciet waardering voor de wijze waarop in het MER op deze onzekerheden door middel van worst case scenario's en bandbreedtes wordt ingespeeld (Cmer, 2007: 3).

Het hanteren van 'worst case' scenario's en bandbreedten vloeit ook voort uit bepaalde wettelijke verplichtingen, of in ieder geval de interpretatie daarop door de projectorganisatie (zie Vellinga, 2009). Deze verplichten tot het bieden van bepaalde garanties.

Betreffende het communiceren van onzekerheden is in deze fase een duidelijke spanning waar te nemen binnen de projectorganisatie tussen mensen die uitgangspunten en onzekerheden expliciet wilden communiceren en mensen die zich daarvan liever weerhielden omdat men zich kwetsbaar maakt en risico's creëert (Vellinga, 2009). Op basis van die laatste overweging (voorzichtigheid) is er voor gekozen niet alle onzekerheden expliciet te communiceren dan wel te beschrijven.

Gedurende het onderzoek naar de Maasvlakte 2 is er enerzijds al sprake van (de verplichting tot) het gebruik van gestandaardiseerde en/of geaccepteerde methoden voor effectbepaling. Anderzijds is daar, waar er (nog) geen sprake van was, sprake van toenemende standaardisering. De toepassing van al dan niet gestandaardiseerde methoden vormt geen knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

7.4 Expliciete beoordeling van overgebleven onzekerheden op de relevantie voor de besluitvorming	V	O	V
--	---	---	---

Het CPB oordeelt dat de door haar gehanteerde scenario's bij de bepaling van het ruimtetekort een realistisch beeld bieden: *“Hoewel het niet ondenkbaar is dat de ontwikkeling van de feitelijke toekomstige economische groei buiten de door de scenario's opgespannen ruimte zal blijken te liggen, is de*

waarschijnlijkheid hiervan niet groot.” Het ministerie beargumenteert in de projectbeslissing m.b.t. haar visie dat men (echter) *“moet accepteren dat er sprake is van onzekerheid en risico’s”* en men moet durven *“de strategische visie in concrete projecten te vertalen.”* De genoemde onzekerheden leidden er desondanks wel toe dat er niet zonder meer werd aangenomen dat er sprake was van een groot en urgent ruimtetekort, waardoor nader onderzoek hiernaar in de PKB+ werd gerechtvaardigd.

Zowel het MER hoofdrapport als de SMB in de PKB(+) fase hebben een paragraaf *“leemten in kennis”*. In het MER hoofdrapport blijkt bij de beschrijving van *“onzekerheden en leemten in kennis”* al een schifting te zijn gemaakt betreffende de relevantie voor de besluitvorming, er wordt *namelijk “een overzicht gegeven van de belangrijkste onzekerheden en leemten in kennis, die de beoordeling van het deelproject landaanwinning en zandwinning en de onderzochte referentieontwerpen zouden kunnen beïnvloeden”* (MER, 2001: 146 en 147). De beoordeling op de relevantie voor de besluitvorming (en onderbouwing daarvan) vindt echter niet expliciet plaats of vindt plaats in achtergronddocumenten. Betreffende veel leemten in kennis wordt verder getracht deze te vullen door middelen door middel van aanvullend onderzoek of door nog gereed te komen onderzoek. Ten aanzien van de onzekerheden over de omvang van het ruimtetekort dat moet worden ingevuld, wordt echter in de PKB tekst vermeld dat *“de in deze PKB+ vermelde cijfers met betrekking tot het ruimtetekort onzekerheden kennen die niet door nader onderzoek verminderd kunnen worden.”* (PKB+ 3, 2001: 19). In de besluitvorming is daar vervolgens mee omgegaan door uit te gaan van een gefaseerde aanleg van de MV2.

Uit het MER hoofdrapport uit de bestemmingsplan- en vergunningenfase wordt opgetekend dat (MER A, 2007: 348): *“Elk MER een overzicht dient te bevatten van de ‘leemten in kennis’ die zijn overgebleven na het verrichte onderzoek.”* Ook moet betekenis voor de volgende stappen in de besluitvorming worden beschreven. Er wordt in het MER geconcludeerd dat:

“er geen leemten in kennis zijn overgebleven die een belemmering kunnen vormen om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de uitvoeringsbesluiten over de aanleg van Maasvlakte 2. Er is dan ook geen aanleiding te verwachten dat aanvullend onderzoek voorafgaand aan de te nemen uitvoeringsbesluiten een toegevoegde waarde zou kunnen hebben.”

Ook in het MER B (2007: 272) wordt gesteld dat *“De onzekerheden tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht. (Er) kan worden geconcludeerd dat dit MER voldoende handvatten en zekerheidsmarges bevat om een weloverwogen besluit te nemen.”* De onderbouwing van deze conclusies volgt vooral uit de deelrapporten bij elke deelonderzoek. Systematisch zijn de onzekerheden per deelonderzoek beschreven en beoordeeld. De Cmer *“onderschrijft het standpunt dat geen leemten in kennis bestaan die de besluitvorming in de weg staan”* betreffende beide rapporten (Cmer, 2007: 21). Er doen zich in dit kader ook geen knelpunten voor.

7.5 Opstellen van een monitoringprogramma	X	O	V
---	---	---	---

In het MER bij de PKB+ is een “aanzet tot” een monitoring- en evaluatieprogramma (MEP) geformuleerd. De voornaamste overwegingen voor een monitoringprogramma die in de documentatie genoemd worden betreffen het reduceren van onzekerheden die voor realisering van verschillende projecten nog aanwezig zijn. Niet alle (deel)projecten rechtvaardigen daarom een (kostbaar) MEP, dat is afhankelijk van de

overwegingen betreffende de omvang en complexiteit van een project (van Zetten, 2009). Ook juridische en maatschappelijke aandacht, of de “zwaarte” van een project, spelen een belangrijke rol in de overweging of een MEP gerechtvaardigd dan wel noodzakelijk is (Naeff, 2009). Een belang dat niet in de documentatie maar wel door geïnterviewden genoemd wordt, is de overweging dat monitoring nuttige informatie op kan leveren voor toekomstige projecten. Een voorwaarde daarvoor is het zorgvuldig omgaan met de resultaten van monitoring en het regelen van de ontsluiting daarvan (van Zetten, 2009).

In de bestemmingsplan- en vergunningenfase kennen beide milieueffectrapporten (A en B) de aanzet tot een zogenaamd Milieuevaluatieprogramma (MEP), welke verder wordt uitgewerkt voor verschillende aspecten van de deelprojecten van PMR. Voor elk MEP wordt een verantwoordelijke overheid of het HbR aangewezen. Niet voor alle milieuaspecten wordt een monitoringprogramma opgesteld of wordt monitoring daadwerkelijk uitgevoerd: *“alleen die compartimenten waar daadwerkelijk effecten zijn en effecten die ook in de belangstelling staan”* worden nadrukkelijk(er) gemonitord (Vellinga, 2009).

In algemene zin wordt door verschillende geïnterviewden erkend dat veel projecten in het verleden wel het voornemen tot en/of afspraken over monitoring kenden, maar dat de uitvoering van monitoring achterwege bleef. Betreffende de aanleg en exploitatie van de MV2 wordt echter gesteld dat uitvoering van monitoring voldoende zeker is omdat daarvoor verschillende waarborgen voor worden geboden en bindende afspraken zijn gemaakt (Naeff, 2009 en van Zetten, 2009). Zo zijn er onder meer al verantwoordelijkheden toegewezen, zijn er in verschillende (bestuur)akkoorden en afsprakenkaders al bindende afspraken over monitoring gemaakt, vormt het onderdeel van vergunningvoorwaarden en is er al budget voor monitoring gereserveerd.

Door middel van bovenstaande voorwaarden wordt voldaan aan tenminste één reden waardoor monitoring in eerdere projecten niet werd uitgevoerd, zoals eerder bij de analyse op de A4 DS is beschreven, zijnde het ontbreken van (bilaterale) afspraken waardoor partijen niet ter verantwoording kunnen worden geroepen (van der Heijden, 2009). Echter, gesteld kan worden dat dergelijke afsprakenkaders en convenanten alléén nog niet voldoende garantie bieden dat monitoring daadwerkelijk wordt uitgevoerd. In feite wordt de verantwoordelijkheid voor monitoring en evaluatie dan niet meer dan *“weggeorganiseerd”* (Wesselink, 2009). Vooral in langlopende projecten, waarin mensen elkaar afwisselen en de aandacht voor een project kan verslappen, is het daarom van belang dat partijen daadwerkelijk verantwoordelijkheid voelen en nemen (Wesselink, 2009). In slechts een beperkt aantal gevallen is die (maatschappelijke) verantwoordelijkheid in organisaties verankerd.

Vellinga (2009) stelt in dat opzicht wel dat *“de tijden veranderd zijn”*, het besef groeit dat men veel van monitoring kan leren en men projecten door monitoring kan bijsturen. Ook is de verwachting dat omgevingspartijen nauwlettender bepaalde ontwikkelingen en verplichtingen tot monitoring in de gaten zullen houden. Omdat in ‘formeel juridische’ zin ook veel waarborgen voor handhaving zijn geboden, ofwel enkele monitoringopgaven zijn ver *“dichtgetimmerd”* (Wesselink, 2009), wordt het zeer waarschijnlijk geacht dat in ieder geval een aantal van de huidige monitoringopgaven wordt uitgevoerd (Vellinga, 2009 en Wesselink, 2009).

7.4.8 Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid

Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid vormt de achtste bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn vijf criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

8.1 Waarborgen van de openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van het onderzoeksproces en resultaten	X	O	O
8.2 Uitvoeren van onafhankelijke controle op onderzoek(resultaten)	O	O	O

Betreffende VERM blijkt dat belangrijk onderzoek niet of te laat beschikbaar kwam om behandeld te worden in de geplande discussies. Controle van de informatie door de belanghebbende actoren was dus niet of nauwelijks mogelijk. Daarnaast bestaat er kritiek betreffende het gegeven dat er een gebrek aan onafhankelijke controle en contra expertise op de onderzoeksresultaten bestond, of dit pas laat (te laat) plaatsvond, bijvoorbeeld door de Cmer (zie van Gils & Klijn, 2007).

Betreffende het MER ter onderbouwing van de PKB+ stelt de Cmer vast *“dat de feitelijke onderbouwing van conclusies in het MER vaak niet in het MER zelf wordt gegeven, maar in achtergrondliteratuur moet worden gevonden. Dit maakt verifiëring van de conclusies in het MER een tijdrovende zaak”* (Cmer, tsd 2001: 3). Vooral de resultaten worden in het MER gecommuniceerd en niet zozeer de onderbouwing en totstandkoming daarvan. Dat geldt ook voor de communicatie naar omgevingspartijen (in bijvoorbeeld het ONR): *“diepgaande inhoudelijke reflectie”* kan volgens betrokkenen in de projectorganisatie dan ook beter in een deskundige commissie worden georganiseerd, overwegende de omvang en complexiteit van de onderzoeken. Slechts in enkele gevallen zijn omgevingspartijen naar de mening van betrokkenen in zowel de projectorganisatie PMR als MV2 zo deskundig dat zij betreffende de kwaliteit van informatie toegevoegde waarde kunnen hebben. Daarom is op de kwaliteit en betrouwbaarheid van onderzoek vooral en in de eerste plaats intern gereviewed (van Zetten, 2009 en Naeff, 2009). In bepaalde gevallen gebeurde dat zeer uitvoerig en heeft er een internationale audit plaatsgevonden.

In de bestemmingsplan- en vergunningenfase is er onderzoek uitgevoerd dat niet in de formele procedure is beland. Op het moment dat de resultaten van onderzoek niet in de formele procedures belanden, is de totstandkoming van dit onderzoek met minder waarborgen omkleed dan wanneer dit wel het geval zou zijn. In de gevallen dat er in samenspraak met omgevingspartijen onderzoek wordt uitgezet of dat omgevingspartijen middelen wordt gegund om onderzoek uit te zetten, worden er daarom “per keer” afspraken gemaakt betreffende de borging van betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van onderzoek(ers) (Wesselink, 2009). In deze selectieve benadering wordt echter ook duidelijk dat niet alles ‘objectief’ onderzocht kan worden, zoals dat in formeel onderzoek wordt gedaan (Wesselink, 2009). Dat houdt in dat er anders dan door middel van ‘gevalideerde methoden’, maar bijvoorbeeld door middel van subjectieve ervaring, gegevens moeten worden verzameld. Van controle op betrouwbaarheid, kwaliteit en volledigheid (op vastgestelde regels) van informatie kan dan dus ook niet of nauwelijks sprake zijn. Volgens Wesselink (2009) moet er juist *“lef en ruimte”* moet bestaan om op basis van *“niet gevalideerde methoden”*, maar op basis van subjectieve informatie, keuzes te maken.

Formeel onderzoek in deze fase werd uitgebreid gereviewed, voordat besloten werd dat deze de procedures in kon gaan. Dat gebeurde door toetsing bij inhoudelijke experts, juristen en (in de laatste plaats) bij verschillende stakeholders (Wesselink, 2009 en van Dooren, 2009). ‘Onafhankelijke reviewcommittees’ toetsen deelonderzoek, deels vanwege de wettelijke verplichting om *“de meest recente kennis”* te gebruiken (Vellinga, 2009). Vervolgens volgt de wettelijk verplichte advisering/toetsing door de Cmer en, wanneer beroep wordt aangetekend, mogelijk door de rechter.

8.3 Waarborgen van de onafhankelijkheid van de controleur/toetser	O	O	O
---	---	---	---

Ten aanzien van de commissie voor de m.e.r. voor zowel de PKB(+) als de bestemmingsplan- en vergunningenfase wordt deze door betrokkenen verondersteld onafhankelijk te zijn, hoewel daar in organisatorisch opzicht vooral interne waarborgen voor zijn aangebracht (zie paragraaf 6.3.8). De onafhankelijkheid van de Cmer lijkt geen knelpunt te vormen: betrokkenheid van de Cmer wordt juist ook gewaardeerd door omgevingspartijen, getuige de vraag om betrokkenheid van de Cmer in VERM.

In de aanstelling en samenstelling van andere audit- begeleiding- of reviewcommissies gedurende de PKB(+) fase hebben omgevingspartijen en/of direct belanghebbenden slechts bij bepaalde onderzoeken een stem gehad. Dat gebeurde vervolgens niet of nauwelijks via een vastgelegde procedure, maar daarover is beperkt gecommuniceerd door bijvoorbeeld bij omgevingspartijen naar suggesties voor onderzoekers of deskundigen te vragen (Naeff, 2009 en van Zetten, 2009). Juist door *“de beste wetenschappelijke kennis die er is te benutten”* is geprobeerd de argwaan te reduceren dat er *“informatie zou verdwijnen of worden achtergehouden”* (Naeff, 2009). Dat is echter vooral intern verantwoord.

Gedurende de derde fase hebben partijen in sommige gevallen, bijvoorbeeld met partijen waarmee convenanten zijn gesloten, een stem gehad in de aanwijzing of samenstelling van bijvoorbeeld reviewcommittees. Ook hier is dus opnieuw een selectieve benadering gehanteerd.

8.4 Beschrijving en onderbouwing van de relevantie voor de besluitvorming van de toetsingsresultaten	X	O	O
8.5 Afspraken maken over de gevolgtrekkingen die worden verbonden aan het toetsingsadvies	X	O	O

De m.e.r. procedure is omkleed met verschillende waarborgen voor inspraak en advisering, onder meer door de Cmer. Deze toetsingsadviezen zijn niet bindend, als zodanig gelden er ook geen expliciete afspraken voor het omgaan met de resultaten ervan. Echter, afwijken van deze vaak openbare adviezen brengt politieke en juridische risico's met zich mee en kan leiden tot knelpunten betreffende het draagvlak voor besluiten en vertraging van de besluitvorming. Onvolkomenheden die door de Cmer geconstateerd worden, hebben daarom ook in het onderzoek naar de MV2 geleid tot aanpassingen en aanvullingen in het onderzoek. Communicatie over het toetsingsadvies, voordat deze wordt uitgebracht vindt vooral (of: alleen) plaats tussen de Cmer en de initiatiefnemer (opdrachtgever van onderzoek). Pas dan wordt het toetsingsadvies openbaar gemaakt.

De interne reviews gedurende de bestemmingsplan- en vergunningenfase bij juristen, inhoudelijke experts en omgevingspartijen hadden deels tot doel te bepalen of de beschikbare informatie gereed was *“om de procedure in te gaan”* (Wesselink, 2009). Omdat deze toetsing 'officieus' gebeurde, zijn hierover geen afspraken vastgelegd. Vanwege de nadruk die door de projectorganisatie wordt gelegd op risicoreductie en de volledigheid en kwaliteit van informatie én de nadruk die geïnterviewden leggen op de (uitgebreide) controle van de informatie (van Dooren, 2009 en Vellinga, 2009 en Wesselink, 2009), is het zeer onwaarschijnlijk dat aan de resultaten van dergelijke reviews voorbij wordt gegaan. Dit wordt hoe dan ook niet expliciet onderbouwd.

7.4.9 Gevolgtrekkingen o.b.v. beschikbare informatie

De gevolgtrekking op basis van de beschikbare informatie vormt de negende bouwsteen voor het verkrijgen van draagvlak voor informatie. Om te analyseren of deze bouwsteen wordt toegepast zijn drie criteria onderscheiden, deze worden elk hieronder getoetst.

9.1 In acht nemen vooraf gemaakte afspraken	X	V	V
9.2 Ruimte laten of beschouwen van meerdere mogelijke gevolgtrekkingen	X	X	X
9.3 (Start uitvoering monitoring)	-	O	O

Uit de projectbeslissing (1997) blijkt dat er met de resultaten van VERM niet of nauwelijks rekening is gehouden. Uit de analyse van van Gils & Klijn (2007) en Edelenbos et al. (2006) blijkt ook dat de laatste fase van VERM, de feitelijke besluitvorming, zeer gesloten was, sterker: *“de resultaten uit de VERM-fase zijn in de verdere besluitvorming domweg genegeerd”* (Edelenbos et al, 2006: 59). Ook hier blijkt het gebrek aan duidelijke afspraken een knelpunt. Minister(s), ambtenaren en politici voelden zich daarom niet gebonden aan de resultaten van VERM. Het besluit tot het starten van de PKB(+) procedure is dus ondanks, of ongeacht, de resultaten van VERM gestart.

Het formele doel van de PKB(+) procedure na VERM was het maken van een principebesluit dat bepaalde ontwikkelingen mogelijk kan maken die de gesignaleerde problemen in de Mainport Rotterdam zouden kunnen oplossen. Daartoe zijn verschillende alternatieven onderzocht. Het was gedurende de PKB procedure echter nooit waarschijnlijk dat er niet voor landaanwinning zou worden gekozen, zie ook de voornemens van de betrokken ministers beschreven onder bouwsteen zes. Er valt wat dat betreft een zekere vooringenomenheid in eerdere documenten (PMR op koers) en overeenkomsten (ONR advies) waar te nemen voordat onderzoeksresultaten formeel gereed waren. Het herstel van de PKB had vervolgens volledig tot doel te komen tot een betere onderbouwing van eerder gemaakte besluiten.

In dat kader wordt ook gesteld dat zowel het ONR als VERM vooral tot doel had het bereiken van draagvlak voor besluiten en niet het bereiken van (inhoudelijke) verrijking van de besluitvorming (Edelenbos et al, 2006). Ondanks dus vooral de vooraf aan VERM geformuleerde doelen.

In de besluitvorming in de bestemmingsplan- en vergunningenfase vloeien belangrijke randvoorwaarden voort uit de PKB. De projectorganisatie is er veel aan gelegen die voorwaarden zorgvuldig na te leven, om vertraging te voorkomen. Er is daarom ook nadrukkelijk aandacht geweest voor de koppeling van de PKB in vervolgdokument, *“daar is heel goed op gelet door de juristen”* (Vellinga, 2009). Omdat de PKB procedure werd afgesloten zonder cbb's, versterkte dit de aandacht voor de beslissingen die waren genomen in het kader van de PKB: *“zolang je niet helemaal een onherroepelijk besluit hebt, loop je altijd het risico (...) dat wanneer er nieuwe informatie is, je (...) gedwongen wordt om die mee te nemen”* (Vellinga, 2009). De projectorganisatie heeft geprobeerd dat zoveel mogelijk voor te zijn door *“elke nieuwe informatie, ook nieuwe wet- en regelgeving”* in ieder geval te adresseren (Vellinga, 2009).

Betreffende het in acht nemen van afspraken kan verder ook gewezen worden op de expliciete aandacht in zowel MER A als MER B bestaat voor naleving op de vastgestelde richtlijnen voor de m.e.r. In beide documenten is een bijlage opgenomen waarin de richtlijnen systematisch worden nagelopen en waarin wordt verwezen naar hoofdstukken of paragrafen in de tekst. De Cmer constateert (in ieder geval na de gevraagde aanvulling) hierop ook geen tekortkomingen in haar toetsingsadvies (Cmer, 2007).

Betreffende monitoring wordt al onder bouwsteen zeven geconstateerd dat afspraken hierover steeds concretere vormen kregen naarmate de besluitvorming vorderde. Op onderdelen is de monitoring al gedurende de aanleg van de MV2 gestart (van Zetten, 2009 en maasvlakte2.com). Op de vraag of alle voorgenomen evaluatieprogramma's daadwerkelijk tot uitvoering komen kan (nog) niet geoordeeld worden. Voortvloeiend uit bepaalde verplichtingen (vooral vergunningvoorwaarden en akkoorden) lijkt de uitvoering van verschillende programma's gewaarborgd.

7.5 Conclusies: het draagvlak voor informatie rondom de MV2

Hieronder worden per bouwsteen de belangrijkste conclusies uit de case MV2 beschreven, op basis van de hiervoor beschreven analyse per criterium. Er wordt een koppeling gelegd tussen het toenemende draagvlak voor informatie, als beschreven onder paragraaf 7.3 en de toetsing op de criteria van het operationele kader in paragraaf 7.4.

1) Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid	X	O	O
--	---	---	---

Omgevingspartijen zijn gedurende het verloop van de besluitvorming steeds intensiever betrokken bij (deel)onderzoek. Gedurende VERM gebeurde dit niet of nauwelijks, gedurende het herstel van de PKB en de BP en vergunningenfase worden sommige (deel)onderzoeken in overleg tussen de initiatiefnemer of het bevoegde gezag en omgevingspartijen op- en uitgezet. Het HbR (initiatiefnemer gedurende BP en vergunningenfase) gaat in de benadering van omgevingspartijen veel verder en treedt vergaander in onderhandeling, ook betreffende uit te zetten onderzoek. Ook wordt er steeds meer tegemoet gekomen aan inzichten en vragen uit de omgeving. Risicoreductie (vooral het voorkomen van vertraging in de besluitvorming door beroepprocedures) lijkt de leidende overweging in de benadering van het HbR.

Er is in dit kader wel een duidelijke scheiding waarneembaar tussen enerzijds onderzoek dat in de formele procedures beland (bijvoorbeeld MER en KBA) en anderzijds onderzoek en informatie dat tot stand komt door de communicatie met omgevingspartijen. In het eerste geval zijn omgevingspartijen beperkt betrokken en kunnen zij vooral (of ten hoogste) reageren op beschikbaar gekomen informatie. Interne verantwoording en controle, als ook wettelijk voorgeschreven controle, zijn dan leidend.

Het beperkt betrekken van omgevingspartijen vormt in ieder geval gedurende VERM een knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie. Gedurende de PKB(+) fase heeft zich een knelpunt voorgedaan betreffende het identificeren van alle (relevante) belangen. In de laatste fase zijn er geen directe knelpunten te duiden.

2) Verevening informatie asymmetrie	X	O	V
-------------------------------------	---	---	---

Gedurende het verloop van de besluitvorming worden verschillende omgevingspartijen meer mogelijkheden en middelen gegeven om onderzoek uit te voeren dan wel vragen te beantwoorden. Er worden daartoe omgevingspartijen selectief benaderd. Het gunnen van middelen gaat in de laatste fase zover dat omgevingspartijen financiële middelen worden geboden om zelf onderzoek uit te zetten. Ook in de communicatie van onderzoeksresultaten uit het formele onderzoek worden in de laatste fase omgevingspartijen selectief en 'op maat' bediend. Dit in tegenstelling tot de fasen VERM en PKB, waar omgevingspartijen vooral op een gelijkwaardige manier en tegelijkertijd werden benaderd. In het selectief benaderen van omgevingspartijen lijken in de laatste fase de goede keuzes te zijn gemaakt omdat alle bezwaren in de laatste procedures zijn teruggetrokken.

De 'enorme' ongelijkheid betreffende de capaciteit voor informatieverzameling en –verwerking tussen actoren vormde gedurende VERM een knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie. In de fasen daarna hebben zich geen directe knelpunten voorgedaan.

3) Formulering van bindende afspraken	X	O	O
---------------------------------------	---	---	---

Gedurende VERM is er geen sprake van een afsprakenkader in welke vorm dan ook. Kritiek op VERM betreft juist de vrijblijvendheid en de onduidelijke kaders. Dat heeft geleid tot irrelevante en/of genegeerde resultaten in deze fase en tot vermindering van het draagvlak voor informatie.

Afspraken die worden vastgelegd tussen omgevingspartijen richten zich in de PKB+ fase niet of nauwelijks op de kaders en opzet van onderzoek, deze richten zich vooral op randvoorwaarden aan bijvoorbeeld de inrichting en het ontwerp van de MV2. Onderhandelingen hierover zijn mogelijk omdat bepaalde veronderstellingen werden gemaakt t.a.v. de resultaten van bepaalde onderzoeken. De uitkomst van deze onderhandelingen heeft geleid tot een compromis (gefaseerde aanleg van de MV2) waardoor consensus over de onderzoeksresultaten niet nodig was, dit bestond ook niet. Wel werd er (breed) erkend dat aanvullend onderzoek naar het nut en de noodzaak van de MV2 geen uitsluitel zou kunnen bieden.

Afspraken die zijn gemaakt in de BP- en vergunningenfase richten zich vooral op de verantwoordelijkheden voor de uitvoering en monitoring van de deelprojecten. Onderzoek dat ten grondslag ligt aan de BP- en vergunningenprocedures kennen geen dergelijke afspraken met omgevingspartijen. De ruimte daarvoor in de zogenaamde m.e.r. systematiek, dat vooral gericht is op het verkrijgen van objectieve, meetbare informatie, wordt als te krap ervaren om aan belangen en percepties van belanghebbenden te beantwoorden. De selectieve en (relatief) late benadering heeft er toe geleid dat omgevingspartijen hun bezwaren introkken. De positieve resultaten van onderhandelingen tussen omgevingspartijen en initiatiefnemer (HbR) duiden echter niet noodzakelijk op voldoende of volledig draagvlak bestaat voor informatie.

4) Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming	X	O	O
---	---	---	---

Gedurende VERM is er van parallelschakeling niet of nauwelijks sprake. Informatie arriveert niet of niet op tijd om gebruikt te kunnen worden in de zogenaamde workshops waarin omgevingspartijen deelnemen. Dat zorgt ervoor dat informatie zijn relevantie verliest voor de gesprekken en onderhandelingen tussen omgevingspartijen én dat daaruit irrelevante resultaten uit voortkomen. Gedurende de PKB en BP fase worden deelnemende partijen in het ONR/OMP van meer en (steeds) frequenter van informatie (onderzoeksresultaten) voorzien en was de informatievoorziening meer vraaggedreven, ofwel gericht op de vragen van omgevingspartijen. De informatievoorziening in het ONR/OMP wordt positief gewaardeerd en heeft bijgedragen aan relevante (onderhandeling)resultaten.

Een knelpunt in zowel VERM als de PKB+ fase betrof onevenwichtig onderzoek, ofwel het onvoldoende in kaart brengen van alle winsten en verliezen voor alle relevante belangen. In VERM heeft dit direct geleid tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. In de PKB+ fase werd vervolgens uitgebreid aanvullend onderzoek uitgevoerd, ondanks dat de verwachtingen van de projectorganisatie niet waren dat het resultaat van de besluitvorming er wezenlijk door zou veranderen. Risicoreductie (het voorkomen van vernietiging van besluiten) was daarvoor de leidende overweging. Risicoreductie was tevens leidend in de laatste fase en heeft geleid tot zeer omvangrijk onderzoek. Dat heeft verder geleid tot versterking

van de informatie asymmetrie en maakte het nodig dat de projectorganisatie aanvullende inspanningen moest doen om de informatie begrijpelijk over te brengen naar omgevingspartijen.

5) Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek	O	O	O
---	---	---	---

Ruis tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek doet zich in alle fasen voor. Daardoor doen zich ook knelpunten in het onderzoek voor, die leiden tot vertraging. Gedurende VERM en de PKB(+)fase heeft wantrouwen tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek een aantoonbaar negatieve invloed gehad op de communicatie en het verloop van het onderzoek. Wel moet in die beoordeling onderscheid gemaakt worden tussen verschillende onderzoeken. In de laatste fase ontstond er ook ruis in de communicatie, maar dit heeft niet geleid tot directe knelpunten voor het draagvlak voor informatie. De nadruk op de kwaliteit van informatie, de duur van het project, de omvang en complexiteit van het onderzoek leidt ertoe dat de afstemming van (gewijzigde) uitgangspunten e.d. tussen alle betrokkenen bij het onderzoek als zeer moeilijk ervaren wordt.

6) Structurering van onderzoek	O	O	V
--------------------------------	---	---	---

De fasering die is aangebracht in de besluitvorming, door middel van een verkenning (VERM), een PKB procedure en uiteindelijk de fase gericht op uitvoering, werkt direct door in de doelstellingen, omvang en diepgang van onderzoek. Een duidelijk knelpunt vormde wel de vrijblijvende status van VERM en het voorbijgaan aan de resultaten van deze fase waardoor de verkenning nauwelijks toegevoegde waarde had voor de besluitvorming. Vermeende vooringenomenheid van het ministerie voor de MV2, dat zich gedurende de PKB(+) fase uitte in verschillende documenten, heeft geleid tot wantrouwen en tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. Het verkrijgen van draagvlak voor bepaalde besluiten (niet zozeer het bereiken van inhoudelijke verrijking), dan wel het (beter) onderbouwen van bepaalde besluiten, vormden in ieder geval gedurende VERM en het herstel van de PKB leidende motieven in het onderzoek.

Verder speelde het streven naar volledigheid en risicoreductie een nadrukkelijke rol in de opzet van verschillende onderzoeken. Daarom kan worden gesignaleerd dat er vooral in de laatste twee fasen op delen (zeer) gedetailleerd onderzoek is uitgevoerd, terwijl het aan de feitelijke afweging in de besluitvorming en/of belangenafweging niets of nauwelijks iets veranderde. Er is wat dat betreft ook een duidelijke spanning waarneembaar tussen de ambitie voor een onderzoek “op hoofdlijnen” en het gevraagde detailniveau volgens de (interpretatie van de) eisen en normen in de wetgeving. Deze laatste overweging vormt echter geen knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

7) Omgaan met onzekerheden	O	O	O
----------------------------	---	---	---

Onzekerheden speelden gedurende de besluitvorming rondom de MV2 een belangrijke rol, zeker waar het de bepaling van het nut en de noodzaak van landaanwinning aangaat en waar het de bepaling van effecten aangaat waar nog nauwelijks iets over bekend is. Hoewel er gedurende VERM expliciet onzekerheden zijn gecommuniceerd betreffende (de omvang van) het ruimtetekort in de Mainport, vormde dit vervolgens wel een knelpunt omdat er in de besluitvorming nauwelijks rekening mee is gehouden.

Onzekerheden zijn in veel deelonderzoeken gedurende de laatste twee fasen gereduceerd door middel van de toepassing van bandbreedtes en worst case scenario's. Dit staat ook vooral in het teken van het voldoen aan bij wet voorgeschreven eisen, of de interpretatie daarop. Er wordt dan ook van uit gegaan dat er ruim voldoende maatregelen zijn getroffen om bepaalde negatieve effecten tegen te gaan. Onzekerheden in dat kader zijn echter (bewust) niet in alle gevallen expliciet gecommuniceerd. Dat leidde echter niet tot meer weerstand onder betrokken partijen en/of knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie.

Rondom monitoring zijn bindende afspraken gemaakt. Monitoring lijkt rondom de MV2 meer relevant dan bij de A4 DS en het is waarschijnlijker dat het met betrekking tot bepaalde aspecten daadwerkelijk wordt uitgevoerd (het wordt ook al deels uitgevoerd).

8) Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid	X	O	O
---	---	---	---

Gedurende VERM vormde een belangrijk knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie het uitblijven van onafhankelijke controle op de informatie. Er bestonden bovendien ook geen formele procedurele waarborgen zoals die aanwezig zijn in bijvoorbeeld de PKB en m.e.r. procedures.

Buiten de procedurele waarborgen voor kwaliteit e.d. in bijvoorbeeld de PKB en m.e.r. procedures (onder meer wettelijk verplichte advisering) is er in de laatste twee fasen zeer veel aandacht geweest voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid van informatie. In de eerste plaats vanuit de initiatiefnemer en/of het bevoegde gezag zelf, vooral vanuit overwegingen betreffende risicoreductie. In de tweede plaats door uitgebreide interne controles en (onafhankelijke) begeleiding, ook geïnitieerd door de opdrachtgever van onderzoek. Slechts bij bepaalde (deel)onderzoeken hebben omgevingspartijen een stem gehad in de selectie van onafhankelijke controleurs. (on)Afhankelijkheid vormt echter geen duidelijk knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

9) Gevolgtrekking o.b.v. beschikbare informatie	X	O	O
---	---	---	---

Als bij de A4 DS kan uit de communicatie van het bevoegde gezag worden begrepen dat één alternatief, in dit geval landaanwinning (MV2), gedurende het grootste deel van het verloop van de besluitvorming de voorkeur had. Dat uit zich bijvoorbeeld in de zogenaamde interimrapportage (1999), waarin al een alternatief wordt afgeschreven voordat de PKB en bijbehorend onderzoek gereed is. Dat uit zich ook in het voornemen tot de PKB procedure, waarin expliciet gesteld wordt dat deze zich zal richten op landaanwinning. Ongeacht de vraag of er sprake is van een vooringenomenheid voor één alternatief of van een onderbouwde keuze, heeft dat communicatieverloop bijgedragen aan vergroting van het wantrouwen bij verschillende omgevingspartijen en vormt het een knelpunt betreffende het draagvlak voor informatie.

Gedurende de laatste fase is er nadrukkelijk verwezen naar de resultaten en afspraken uit de PKB(+) fase en getoetst op de richtlijnen zoals die zijn vastgesteld, daar is expliciet aandacht voor geweest. Daar hebben zich ook niet of nauwelijks knelpunten voorgedaan. VERM vormde echter nadrukkelijk geen kader voor de PKB(+) fase, waardoor vooral de nut- en noodzaakdiscussie voortduurde.

Op de volgende pagina is in een samenvattende tabel de beoordeling op de criteria weergegeven.

Tabel 7.1 3 fasen Maasvlakte 2: VERM, PKB(+) en BP/vergunningenfase (pm)

1. Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid			
1.5	Identificeren van (alle) belangen en belanghebbenden	V	O V
1.6	In overleg afspraken opstellen betreffende uit te voeren onderzoek	X	O O
1.7	Expliciete beschrijving en onderbouwing van keuzen m.b.t. onderzoek	X	O O
1.8	Gunning van het onderzoek in overleg of via bepaalde procedure	X	O O
2. Verevening informatie asymmetrie			
2.3	Identificatie van voor de besluitvorming relevante actoren met weinig informatieverzameling en – verwerkingscapaciteit	X	X O
2.4	Expliciet rekening houden met actoren met weinig capaciteit tijdens de start, uitvoering en presentatie van onderzoek	X	O V
3. Formulering van bindende afspraken			
3.3	Vastleggen van afspraken over het onderzoek	X	O O
3.4	Onafhankelijk toezicht op de naleving van de afspraken	O	O O
4. Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming			
4.6	Betrekken van onderzoekers in de besluitvorming	O	X O
4.7	Betrekken van belanghebbende actoren in het onderzoek	X	O O
4.8	Expliciet beschrijven van winsten en verliezen voor alle belangen	X	O V
4.9	Betrekken van nieuw toegetreden relevante belangen en inzichten	X	V V
4.10	Onderbouwing van (12) o.b.v. een passende (marginale) analyse	X	X O
5. Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) onderling			
5.3	Gezamenlijk bespreken en vastleggen van o.a. uitgangspunten en scope	-	O O
5.4	Rechtstreeks contact en terugkoppeling tijdens het onderzoeksproces	-	O O
6. Structurering van onderzoek			
6.5	Aanbrengen van fasering in het onderzoek en doelstellingen	X	V V
6.6	Idem in de formulering van (deel)vragen, uitgangspunten, diepgang, scope etc.	X	O O
6.7	“Doel voor ogen houden” tijdens de uitvoering van het onderzoek	X	O O
6.8	Voorkomen van verschillen in resultaten tussen fasen van onderzoek	-	O V
7. Omgaan met onzekerheden			
7.6	Expliciete beschrijving van onzekerheden	V	O O
7.7	Standaardisering van onderzoeksmethoden en methoden voor effect- en maatregelbepaling	O	O O
7.8	Reduceren van onzekerheden door gebruik te maken van bandbreedtes, worst case scenario's (...)	V	O V
7.9	Expliciete beoordeling van overgebleven onzekerheden op relevantie voor de besluitvorming	V	O V
7.10	Opstellen van een monitoringprogramma	X	O V
8. Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid			
8.6	Waarborgen van de openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van het onderzoeksproces en resultaten	X	O O
8.7	Uitvoeren van onafhankelijke controle op onderzoek(resultaten)	O	O O
8.8	Waarborgen van de onafhankelijkheid van de controleur/toetser	O	O O
8.9	Beschrijving en onderbouwing van de relevantie voor de besluitvorming van de toetsingsresultaten	X	O O
8.10	Afspraken maken over de gevolgtrekkingen die worden verbonden aan het toetsingsadvies	X	O O
9. Gevolgtrekking op basis van beschikbare informatie			
9.4	In acht nemen vooraf gemaakte afspraken	X	V V
9.5	Ruimte laten of beschouwen van meerdere mogelijke gevolgtrekkingen	X	X X
9.6	Start uitvoering monitoring	-	O O

Verklaring: (V) = toegepast, (O) = op (onder)delen toegepast, (X) = niet toegepast, (-) = niet van toepassing of niet bekend.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden ten eerste de belangrijkste conclusies uit het empirisch onderzoek geformuleerd. Dat wordt gedaan in de vorm van de formulering van knel- en leerpunten. Deze punten vormen tevens aandachtspunten voor de praktijk, ofwel onderdeel van de adviezen voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek naar de effecten en kenmerken van infrastructuurprojecten.

In paragraaf 8.3 en 8.4 wordt er vervolgens gereflecteerd op de resultaten van het onderzoek, op het operationele kader en op (het verloop van) het onderzoek. De resultaten van dit onderzoek worden dan in breder perspectief beschouwd en de vragen worden beantwoord of en in hoeverre de resultaten bijdragen aan de doelen die zijn gesteld onder de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek, te weten:

- Vergroting van het draagvlak voor informatie en versnelling en verbetering van de besluitvorming (maatschappelijke relevantie);
- ontwikkeling van de (tekortkomingen aan de) theorie gericht op omstreden informatie in complexe besluitvorming, zoals beschreven in paragrafen 3.5 en 3.6 (wetenschappelijke relevantie).

Op basis van de reflectie in paragraaf 8.2 t/m 8.4 worden in paragraaf 8.5 aanbevelingen voor de praktijk en verder onderzoek geformuleerd.

8.2 Belangrijkste knelpunten uit de cases

In deze paragraaf worden de belangrijkste knel- en leerpunten per bouwsteen uit de cases beschreven.

1. Meervoudig opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid

Een gesloten houding van de initiatiefnemer/bevoegd gezag bij het opzetten en uitzetten van onderzoek, zonder externe verantwoording van keuzen en uitgangspunten met betrekking tot het onderzoek naar de omgeving, leidt tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. De complexiteit en omvang van verschillende (deel)onderzoeken in de huidige situatie leidt er wel toe dat het niet zinvol is om alle te maken keuzes betreffende alle uit te voeren onderzoeken met belanghebbende partijen te overleggen.

2. Verevening informatie asymmetrie

Er is in beide cases duidelijk sprake van een zekere informatie asymmetrie. Door hier geen rekening mee te houden of zelfs de asymmetrie te vergroten, is het wantrouwen tussen initiatiefnemer en omgevingspartijen gegroeid. Zowel een benadering betreffende verevening van de asymmetrie die ten aanzien van alle actoren gelijkwaardig is, als een selectieve benadering gericht op bepaalde actoren, blijkt effectief, mits de selectie van actoren zorgvuldig plaatsvindt.

3. Formulering van bindende afspraken

Een gebrek aan tussen actoren bindende afspraken leidt tot irrelevante en/of genegeerde resultaten van onderzoek. Het streven naar draagvlak voor een besluit kan er verder toe leiden dat er onhaalbare

afspraken ontstaan die de complexiteit van het onderzoek en de besluitvorming juist vergroten en die leiden tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie.

4. Parallelschakeling van onderzoek en besluitvorming

Een frequente, tijdige en open informatievoorziening leidt ertoe dat het wantrouwen tussen betrokken partijen afneemt en dat de resultaten van gesprekken en onderhandelingen tussen omgevingspartijen aan relevantie winnen.

Besluiten en afspraken die worden gemaakt betreffende de inrichting van één alternatief blijken het risico te hebben dat er onevenwichtig onderzoek wordt uitgevoerd omdat afspraken over andere alternatieven ontbreken. In dat kader leiden ook uitspraken ten aanzien van bepaalde alternatieven voordat onderzoek gereed is, afgezien van de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een zekere vooringenomenheid voor één alternatief, tot meer wantrouwen van omgevingspartijen en tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. Ook al veronderstelt men objectief en neutraal onderzoek uit te voeren.

5. Communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek

Een gebrekkige communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek leidt tot een grotere gevoeligheid voor fouten en onzekerheden in het onderzoek. Wanneer deze fouten en onzekerheden niet of laat worden opgemerkt, kan dit leiden tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. De complexiteit en doorlooptijd van het onderzoek naar infrastructuurprojecten beschouwt, blijkt het echter moeilijk om alle uitgangspunten e.d. van onderzoek tussen onderzoekers/deskundigen binnen alle relevante disciplines af te stemmen. De openheid in de communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) gedurende het onderzoek is wel voor verbetering vatbaar: twijfels en wantrouwen of zelfs vertrouwen verhinderen nu een open communicatie, waardoor fouten en onzekerheden kunnen ontstaan en/of niet worden opgemerkt.

6. Structurering van onderzoek

Het ontbreken van een (adequate) brede en strategische probleemanalyse of verkenning, voorafgaand aan de formulering van oplossingsrichtingen, leidt in beide cases tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. Afspraken over de status van elke fase voor de besluitvorming zijn verder nodig om het belang en de relevantie van de resultaten uit elke fase te waarborgen. Afspraken over de inhoudelijke kaders voor elke fase zijn nodig om de relevantie van de resultaten van elke fase te verhogen.

Ambities voor analyses of verkenningen op hoofdlijnen ten spijt, worden er in de formele procedure(s) in alle fasen omvangrijke en gedetailleerde onderzoeken uitgevoerd. (Interpretatie van) eisen en normen uit wet- en regelgeving en het daaruit volgende streven naar risicoreductie zijn hier vooral debet aan. De omvang en complexiteit van huidig onderzoek leidt of noodzaakt verder tot aanvullende inspanningen om de informatie asymmetrie (bouwsteen 2) te verevenen.

7. Omgaan met onzekerheden

In beide cases wordt er, binnen de gestelde kaders van het uitgevoerde onderzoek, al uitgebreid aandacht besteed aan, en geïnvesteerd in, de reductie van onzekerheden door de toepassing van bandbreedtes en worst case scenario's. Verder heerst de overtuiging dat monitoring een belangrijke bijdrage kan leveren aan de reductie van onzekerheden en bovendien bijdraagt aan de kwaliteit van toekomstig onderzoek, maar erkend wordt dat monitoring (in het verleden) niet of nauwelijks werd uitgevoerd (ondanks

voornemens en zelfs de verplichting daartoe). Bindende afspraken tussen actoren en een zekere (maatschappelijke) verantwoordelijkheid bij de (formeel) verantwoordelijken voor monitoring worden voor de uitvoering ervan noodzakelijk geacht. De maatschappelijke aandacht voor de evaluatie van projecten ná realisatie neemt in dat kader toe.

8. Controle op kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid

Afwezigheid van onafhankelijke controle van informatie leidt tot knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie. Onafhankelijkheid kan eenvoudig gewaarborgd worden door actoren een stem te geven in de selectie van controleurs of door met hun voorkeuren rekening te houden.

Mogelijkheden voor controle door belanghebbende actoren worden beperkt door de complexiteit en omvang van onderzoek en de houding van de betrokken projectorganisaties die niet verwachten dat omgevingspartijen toegevoegde waarde hebben betreffende de kwaliteit en volledigheid van onderzoek. Echter, bepaalde partijen zijn daarvoor wel deskundig genoeg of winnen aan deskundigheid gedurende de besluitvorming. Het huidige complexe en omvangrijke onderzoek naar infrastructuurprojecten beschouwt, zullen er daarom altijd wel fouten of onvolkomenheden kunnen worden ontdekt.

9. Gevolgtrekkingen op basis van de beschikbare informatie

Ondanks de formele doelstellingen, waarin ruimte bestaat voor meerdere mogelijke gevolgtrekkingen, lijkt er van daadwerkelijke ruimte daarvoor in beide cases geen sprake. Ofwel, onderzoek naar beide projecten lijkt er op gericht om bepaalde (voorgenomen) besluiten te realiseren. Betreffende de A4 DS wordt dit ook expliciet zo gesteld. In principe hoeft geen enkele vooringenomenheid een bezwaar te vormen, mits het tot evenwichtig onderzoek leidt. Daar is bij de A4 DS en de MV2 (gedurende lange tijd) echter niet of nauwelijks sprake van geweest.

8.3 Reflectie op de bruikbaarheid van het operationele kader

8.3.1 Bruikbaarheid van het operationele kader

In deze paragraaf wordt op de bruikbaarheid en praktische toepasbaarheid van het operationele kader (als analysekader) gereflecteerd. Deze subparagraaf beschouwt de bruikbaarheid van het kader, de volgende subparagraaf beschouwt de praktische toepasbaarheid.

Ten aanzien van de bruikbaarheid van het kader als analysekader is het duidelijk geworden dat de bouwstenen en criteria kunnen leiden tot directe, concrete en daarom relevante vragen betreffende het draagvlak voor informatie. Daarom kunnen in ieder geval verschillende knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie worden geïdentificeerd en kan het ontbreken van draagvlak deels worden verklaard. Onduidelijk is echter de directe relatie met het draagvlak voor informatie: ofwel in hoeverre hebben bepaalde knelpunten daadwerkelijk (negatief) bijgedragen aan het draagvlak voor informatie? Het is niet mogelijk om met behulp van het operationele kader de gevolgen van bepaalde knelpunten voor het draagvlak direct te duiden. Er wordt in dat kader gewezen op het feit dat het 'meten van draagvlak' in dit onderzoek ondergeschikt is gebleven aan het verklaren van het draagvlak voor informatie. Er is geen geschikte methode gezocht of ontwikkeld om het draagvlak voor informatie in concretere termen te meten dan wel te bepalen.

Concluderend is het operationele kader in de huidige vorm geschikt om knelpunten te duiden, maar vormen deze niet meer dan aandachtspunten omdat een directe relatie met het draagvlak voor informatie (nog) ontbreekt.

Ten aanzien van de bruikbaarheid van het operationele kader als richtlijn voor het opzetten van onderzoek (dus toepassing van het operationele kader voorafgaand aan onderzoek, in plaats van toepassing als analysekader tijdens of ná de uitvoering van onderzoek) zijn er in dit onderzoek geen vragen uitgezet. Overwegende de geïdentificeerde knelpunten wordt gesteld dat toepassing van het operationele kader tot meer draagvlak voor informatie kan én zal leiden, maar geen garanties kan bieden. Ofwel, volledig draagvlak voor informatie wordt door toepassing van het kader niet noodzakelijk bereikt of zelfs niet alle bezwaren van betrokken partijen worden teniet gedaan, maar het draagvlak zal door toepassing van het operationele kader worden vergroot.

8.3.2 Praktische toepasbaarheid van het operationele kader

Ten aanzien van de praktische toepasbaarheid van het operationele kader wordt gewezen op het aantal geformuleerde criteria en de omvang van deze scriptie. Ofwel, de criteria leiden tot gerichte en concrete vragen én kunnen knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie duiden, maar vereisen omvangrijk en diepgaand onderzoek. Om het draagvlak voor informatie met behulp van het huidige kader te verklaren moet er dus geïnvesteerd worden in een uitgebreide analyse. Tijdsdruk en beperkingen aan financiële budgetten beperken daarom de praktische toepasbaarheid van het kader. Een selectie van de meest relevante criteria (of zelfs bouwstenen) kan de praktische toepasbaarheid van het kader verbeteren.

8.4 Reflectie op het onderzoek

8.4.1 Maatschappelijke relevantie

Reflectie op het onderzoek vindt plaats door te reflecteren op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Ofwel, dragen de resultaten van het onderzoek bij aan de doelen die onder meer zijn beschreven in paragraaf 8.1? Het eerste doel waarop wordt gereflecteerd is versnelling en verbetering van de besluitvorming (maatschappelijke relevantie).

Er is onder paragraaf 8.3 geconcludeerd dat het huidige operationele kader knelpunten kan duiden betreffende het gebrek aan draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten. In de ontwikkeling en beschrijving van het theoretische kader is onderbouwd dat een (te) laag draagvlak voor informatie leidt tot tragere en slechtere besluitvorming. Dat is als uitgangspunt gehanteerd in het vervolg van het onderzoek, zijnde de analyse op drie operationele benaderingen en de case study. Uit die eerste analyse blijkt dat de operationele benaderingen zich eveneens zonder uitzondering op verbetering en/of versnelling van de besluitvorming over (onder meer) infrastructuurprojecten richten. Zij adviseren dat te bereiken door onder meer wijzigingen aan de informatievoorziening en de wijze waarop onderzoek wordt opgezet, uitgezet en uitgevoerd. Opnieuw wordt dus aangenomen dat die verbeteringen leiden tot versnelling en verbetering van de besluitvorming. Daarom is ook in dit onderzoek verondersteld dat vergroting van het draagvlak voor informatie leidt tot versnelling en verbetering van de besluitvorming. De relatie tussen het draagvlak voor informatie en de duur en kwaliteit van besluitvorming is echter niet nader onderzocht. Alleen op basis van de hierboven

beschreven veronderstelling uit het theoretische kader en de operationele benaderingen kan dus de maatschappelijke relevantie onderbouwd worden.

Wordt bovenstaande relatie als voldoende bewezen beschouwd, dan heeft dit onderzoek maatschappelijke meerwaarde omdat er knelpunten betreffende het draagvlak voor informatie zijn geïdentificeerd. Echter, het aantal cases waarop die knelpunten zijn gebaseerd is beperkt en, zo blijkt uit paragraaf 8.3.1, er ontbreekt een directe relatie tussen de geïdentificeerde knelpunten en de invloed op het draagvlak voor informatie. Dat nuanceert de resultaten van dit onderzoek in de vorm van de identificatie van knelpunten en adviezen (zie paragraaf 8.5): er kan niet stellig geconcludeerd worden in welke mate de resultaten van dit onderzoek leiden tot informatie met meer draagvlak in toekomstige projecten.

8.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Hieronder wordt gereflecteerd op de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek, zijnde het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van de (tekortkomingen aan de) theorie gericht op omstreken informatie in complexe besluitvorming, zoals beschreven in paragrafen 3.5 en 3.6. Daar werd gewezen op de tekortkomingen in de huidige stand van de wetenschap, onder meer *“ietwat idealistische uitgangspunten”*, *“hoge eisen aan de inhoudsmanager en zijn of haar medewerkers”* en het *“behoud van groepscohesie”* (Edelenbos et al, 200: 34). Op deze aspecten wordt hieronder ten eerste gereflecteerd.

Gedurende het onderzoek is gebleken dat ook het voorliggende operationele kader uitgaat van ietwat idealistische uitgangspunten. Er kan wel op gewezen worden dat deze dus in de theorie en de geanalyseerde operationele benaderingen verborgen zitten. Het betreft bijvoorbeeld de identificatie van belanghebbende actoren en de pogingen hen te betrekken in het onderzoek naar infrastructuurprojecten. In het onderzoek is daarin vooral het perspectief van de initiatiefnemer genomen en is voorbij gegaan aan de afhankelijkheid van de initiatiefnemer van de wil en inspanningen van andere partijen. Idealistische uitgangspunten gelden ook voor meer criteria van het operationele kader, zoals de identificatie van onzekerheden, die lang niet altijd op een technische manier te beoordelen zijn. Het feit dat deze nuanceringspunten betreffende de uitgangspunten door middel van dit onderzoek aan het licht komen, heeft wel weer toegevoegde waarde voor de theorie.

Betreffende de eisen die worden gesteld aan personen die betrokken zijn bij het onderzoek en de besluitvorming wordt er op gewezen dat het voorliggende operationele kader concretere handvatten biedt voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek dan het theoretische kader. Ofwel, direct toepasbare criteria leiden ertoe dat er minder eisen worden gesteld aan de betrokken personen bij het onderzoek. Hoewel meer concreet, zijn de criteria (zo blijkt uit gesprekken) soms nog wel voor meer dan één uitleg vatbaar. Aldus vormt dat nog steeds een tekortkoming in de toepassing van het kader, dat leidt tot hoge eisen die gesteld moeten worden aan de uitvoerende betrokkenen bij onderzoek naar infrastructuurprojecten en dat de herhaalbaarheid van dit onderzoek onder druk zet, waarin op de criteria wordt getoetst. Er is hier dus een verbetering bereikt, maar van een voltooid kader is nog geen sprake.

De nadruk in de eerste bouwstenen op de identificatie van belangenhebbende actoren en het realiseren van onderlinge afspraken kent eveneens het reële gevaar dat het ‘behoud van groepscohesie’ een (impliciete) overweging wordt in de vorming van besluiten. Waardoor er dus aan nieuwe, relevante

informatie en belangen voorbij wordt gegaan. Het is daarom van belang dat de overige bouwstenen, die zich daar expliciet op richten, niet uit het oog verloren worden. Ofwel, het operationele kader houdt rekening met dit risico, maar in dat kader hangt er opnieuw veel af van de (kwaliteit) van de uitvoerende betrokkenen bij het onderzoek.

Naast bovenstaande punten, geïdentificeerd op basis van het theoretische kader, kunnen er nuanceringspunten worden aangebracht bij de empirische resultaten van dit onderzoek door het gebrek aan een goede methode voor het meten van het draagvlak voor informatie. Deze vraag staat dus nog open voor vervolgonderzoek.

Aanvullend wordt de beperkte omvang van het empirisch onderzoek (twee cases) als nuancering bij de resultaten aangebracht. Wel heeft er een diepgaande analyse op de cases plaatsgevonden en is het operationele kader nader onderbouwd door middel van de analyse op de operationele benaderingen, die ook deels door empirisch onderzoek naar cases worden gestaafd.

Verder zijn de aspecten percepties, beleving en subjectieve kennis in het empirisch onderzoek slechts beperkt beschouwd, terwijl deze in het theoretische kader wel een rol van belang spelen. De ruimte om die aspecten te betrekken binnen de huidige kaders van het (formele) onderzoek naar infrastructuurprojecten wordt daarvoor als te beperkt ervaren door betrokkenen in de cases. Vooral de vraag hoe percepties, beleving en subjectieve kennis (die niet of nauwelijks op harde criteria beoordeeld kunnen worden) binnen de huidige kaders van het formele onderzoek naar infrastructuurprojecten kunnen worden betrokken, staat dus nog open.

Ondanks bovenstaande nuanceringspunten staat er met het operationele kader in dit rapport een concreter en genuanceerder kader dan voorheen beschikbaar was. Afgezien van de beperkte omvang van het empirisch onderzoek en de genuanceerde resultaten die daaruit volgen, biedt het theoretische en operationele kader van dit onderzoek daarom vooral een goede kapstok om verder onderzoek op te baseren.

8.5 Aanbevelingen

8.5.1 Aanbevelingen voor de praktijk

In de aanbevelingen die in deze paragraaf geformuleerd worden, wordt onderscheid gemaakt naar aanbevelingen voor de praktijk en aanbevelingen voor verder onderzoek. De aanbevelingen voor de praktijk zijn gebaseerd op de knelpunten die zijn geformuleerd onder elke bouwsteen van het operationele kader in paragraaf 8.2. De aanbevelingen voor verder onderzoek zijn gebaseerd op de reflectie op het operationele kader en de reflectie op het onderzoek in paragrafen 8.3 en 8.4. De aanbevelingen voor de praktijk per bouwsteen uit het operationele kader zijn de volgende:

1. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor de externe verantwoording van de uitgangspunten van onderzoek. Beschrijf uitgangspunten en kaders en de keuzes die daarin worden gemaakt op een moment dat er nog invloed op uitgeoefend kan worden. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor de waarborging van de onafhankelijkheid van onderzoekers, ook keuzes in dat kader dienen extern verantwoord te worden.
2. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor (gerichte) communicatie naar belanghebbende omgevingspartijen. Meer aandacht van opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s)

van onderzoek voor informatie dat aansluit op de (subjectieve) kennis, vragen en belangen van omgevingspartijen binnen de huidige kaders van (formeel) onderzoek.

3. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor de procesmatige en inhoudelijke inkadering en status van onderzoek zodat de relevantie van onderzoek en/of onderhandelingen worden gewaarborgd. Daarin ook meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor onderzoek dat buiten de formele procedures wordt uitgevoerd.
4. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek voor een tijdige, open en frequente informatievoorziening, zodat informatie geen relevantie verliest in de besluitvorming. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek voor evenwichtig onderzoek naar oplossingsrichtingen, zodat wantrouwen wordt gereduceerd.
5. Meer aandacht van opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek voor het vertrouwen en open communicatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) van onderzoek.
6. Meer aandacht van alle betrokken partijen, maar vooral opdrachtgever(s) van onderzoek, voor helder gedefinieerde én vastgestelde probleemanalyses in vroege fasen van onderzoek. Meer aandacht van alle betrokken partijen voor de status van vroege en brede verkenningen op problemen en oplossingsrichtingen. Meer aandacht voor de inhoudelijke kaders, omvang en detailniveau van onderzoek, afgestemd op elke fase.
7. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor de monitoring van infrastructuurprojecten en de communicatie van onzekerheden.
8. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor het vertrouwen dat omgevingspartijen stellen in (onafhankelijke) onderzoekers en controleurs. Weeg de voorkeuren van omgevingspartijen mee in de keuzes die daarin gemaakt worden.
9. Meer aandacht van de opdrachtgever(s) van onderzoek voor expliciete ruimte voor meerdere besluiten en/of alternatieven. In de uitspraken, het onderzoek en de communicatie expliciet duidelijk maken dat er evenwichtig onderzoek naar verschillende oplossingsrichtingen (alternatieven) wordt uitgevoerd.

8.5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De aanbevelingen voor vervolgonderzoek hebben tot doel de vragen, die open staan na de reflectie op het operationele kader en het onderzoek, te beantwoorden. De volgende aanbevelingen zijn op basis van de reflectie in paragrafen 8.3 en 8.4 geformuleerd:

- Het uitvoeren van vervolgonderzoek naar een geschikte methode voor het meten van draagvlak;
- Het uitvoeren van vervolgonderzoek naar het concrete (meetbare) verband tussen de duur en de kwaliteit van besluitvorming en het draagvlak voor informatie;
- Het uitvoeren van vervolgonderzoek naar het concrete (meetbare) verband tussen de bouwstenen en criteria uit het operationele kader en het draagvlak voor informatie, ofwel toetsing en/of nadere onderbouwing van de resultaten van dit onderzoek;
- Het uitvoeren van vervolgonderzoek met als doel inkadering (selectie), verbetering en/of aanscherping van de onderscheiden criteria en/of bouwstenen in het operationele kader, ter verhoging van de bruikbaarheid en praktische toepasbaarheid van het kader;
- Het uitvoeren van vervolgonderzoek naar geschikte methoden en mogelijkheden voor het meenemen van de subjectieve kennis en subjectieve beleving van omgevingspartijen in het onderzoek naar de effecten en kenmerken van infrastructuurprojecten.

Afkortingen

ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
BOM	Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam
BRG	Bestaand Rotterdams Gebied
Cbb	Concrete beleidsbeslissing, zie PKB+
Cmer	Commissie voor de m.e.r.
EZ	Economische Zaken, Ministerie van
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
HbR	Havenbedrijf Rotterdam
HSL	Hogesnelheidslijn
IEE	Inventarisatie Economische Effecten
IODS	Integrale Opgave tussen Delft en Schiedam
KBA	Kosten baten analyse
LMCA	Landelijke Markt- en Capaciteits Analyse
LNV	Landbouw, Natuur en Visserij, Ministerie van
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MER (A) (B)	Milieueffectrapport (Aanleg) (Bestemming) (A B geldt voor MV2)
MGA	Mutual Gains Approach
MV2	Maasvlakte 2
O(E)EI	Overzicht (Economische) Effecten Infrastructuur
OMP	Overleg Maatschappelijke Partijen
ONR	Overleg Niet Rijkspartijen
PKB	Planologische Kern Beslissing
PKB+	PKB met concrete beleidsbeslissingen, inhoudende besluiten die andere (lagere) overheden binden bij de vorming van hun plannen
Plan-MER	MER op strategisch of planmatig niveau i.p.v. projectniveau, zie SMB
PMR	Project Mainport Rotterdam
RvS	Raad van State
RWS	Rijkswaterstaat
SMB	Strategische Milieu Beoordeling
SN	Startnota
SOM	Strategisch Omgevings Management
SV	Samenvatting (alleen gebruikt in verwijzingen en/of bronvermelding)
(O)TB	(ontwerp)Tracébesluit
TCI	Tijdelijke Commissie Infrastructuur
TN/MER	Trajectnota/Milieueffectrapport (procedure)
V&W	Verkeer en Waterstaat, Ministerie van
VERM	Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van
Wgh	Wet geluidhinder
WRO	Wet op de Ruimtelijke ordening
(n)Wro	nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (per juli 2008)
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZEB	Zinvol Effecten Bepalen

Bronvermelding

Literatuur, tijdschriftartikelen, opiniestukken, nieuwsberichten en interviews:

Algemene Rekenkamer (2003), *Informatievoorziening grote projecten*, kamerstuk 28 645 nr.2 vergaderjaar 2002-2003.

Arts, Jos & Niekerk, Femke (2008). *Effectrapportages en management van infrastructuurprojecten: van risicobron tot risicobeheersing*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 20 en 21 november 2008, Santpoort. Digitale versie http://www.cvs-congres.nl/cvspdfdocs/cvs08_89.pdf

Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing (2007). Brief aan de voorzitter Adviescommissie IODS, onderwerp 'Functioneren IODS', kenmerk AWA.07.0032.

Bakker, R. de & Hogenhuis, N. & Noordsij, R. (Onderzoeks- en verificatiebureau) (2007). *Rekenfouten A4 en A74: in opdracht van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat*. Digitale versie.

Bax, C.A. (2007). *Gebruik van informatie bij investeringen in infrastructuur, literatuurstudie en onderzoeksopzet*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), Leidschendam: digitale versie.

De Bruijn, J.A. & de Jong, P. & Korsten, A.F.A. & van Zanten, W.P.C. (1996). *Grote projecten, besluitvorming en management*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.

Bruijn, H. de en Heuvelhof, E.F. ten en in 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement, over procesmanagement en besluitvorming*. Sdu Uitgevers b.v., Den Haag.

Bruijn, H. de en Teisman, G.R. en Edelenbos, J. en Veeneman, W. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.

Bruijn, Hans de & Leijten, Martijn (2007). *Megaprojects and Contested Information*. Transportation Planning and Technology, 30:1, pp 49-69.

Bruin, Thijs de. Interview: zie bijlagen.

Van Buuren, Arwin & Edelenbos, Jurian (2005). *Polderen over de feiten: waar komt het vandaan en wat levert het op?* In: Broekhans, B. en Popkema, M. en Boersma, K.: *Kennisvragen in de polder. Jaarboek Kennissamenleving Deel I – 2005*. Uitgeverij Aksant, Amsterdam. Pp. 203-232.

Centraal Planbureau (februari 1997). *Economische en ruimtelijke versterking van mainport Rotterdam, werkdocument 92*. Digitale versie.

Centraal Planbureau (november 1998). *Integrale verkenningen voor haven en industrie, een beoordeling van onderzoek van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, werkdocument 108*. Digitale versie.

Centraal Planbureau (2001). *Welvaarsteffecten van Maasvlakte 2. Kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*. Digitale versie.

Commissie voor de milieueffectrapportage (Cmer), betreffende de A4 DS:

(14 mei 2004). *Aanleg A4 Delft – Schiedam (Midden Delfland) Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport*. Digitale versie.

(22 november 2005). *Aanleg A4 Delft – Schiedam (Midden Delfland) Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport 1e fase en de aanvulling daarop*. Digitale versie.

(24 januari 2006). *Aanleg A4 Delft – Schiedam (Midden Delfland) Definitief toetsingsadvies over het milieueffectrapport 1^e fase*. Digitale versie.

(2 juli 2009). *A4 Delft – Schiedam stap 1 en stap 2: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*. Digitale versie.

(d.d. 05 juli 2009). 1420: *Rijksweg A4, Delft – Schiedam (Midden Delfland)*. Website Cmer.

Commissie voor de milieueffectrapportage (Cmer), betreffende de MV2:

(30 oktober 2001). *Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Mainport Rotterdam*. Digitale versie.

(3 oktober 2000). *Advies over het tweede concept voor de richtlijnen voor het milieueffectrapport Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)*. Digitale versie.

(22 oktober 2004). *Aanleg en Bestemming Maasvlakte 2. Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport*. Digitale versie.

(24 augustus 2006). *PKB Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) Beoordeling van het milieurapport SMB en passende beoordelingen*. Digitale versie.

(5 december 2007). *Aanleg en inrichting Maasvlakte 2. Toetsingsadvies over het MER Aanleg en het MER Bestemming en de aanvulling daarop*. Digitale versie.

(d.d. 05 juli 2009). 952: *Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Website Cmer.

(d.d. 05 juli 2009). 844: *Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam*. Website Cmer.

(d.d. 05 juli 2009). 1451: *Bestemming Maasvlakte 2*. Website Cmer.

Davidse, Christine. Interview: zie bijlagen.

DHV (januari 2005). *Eindrapportage Modelberekeningen Trajectnota MER A4 Delft – Schiedam*. In opdracht van RWS Zuid-Holland. Digitale versie.

DHV (november 2006). *Erratum prognosestudie A4 Delft – Schiedam, resultaten aanvullende berekeningen*. In opdracht van RWS Zuid Holland. Digitale versie.

Dijkstra, O.A (2004). *Inleiding Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, achtste druk.

Dooren, Nico van. Interview: zie bijlagen.

Drok, E.D. (2008). *Openbaar debat A4 nodig. Onjuiste, onvolledige informatie over de A4*. In: Delftse Post, 19 maart 2008. Digitale versie.

Drok, E.D. (2008). *A4 blijft heet hangijzer*. In: Delftse Post, 26 maart 2008. Digitale versie.

Drok, E.D. (2008). *Informatie A4 onjuist, onvolledig*. In: Delftse Post, 14 maart 2008. Digitale versie.

Dubbink, W. (2003). *Assisting the invisible hand, Contested relations between market, state and civil society*. Kluwer Academic Publishers, Boston.

Duivesteijn, A. (voorzitter) et al. Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004). *Grote projecten uitvergroot, een infrastructuur voor besluitvorming*. Kamerstuk 29283 nr. 6, vergaderjaar 2004-2005, SDU uitgevers, 's-Gravenhage. Digitale versie: <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/glnjwpcg>

Ecorys (2006). *Openbaar vervoer onderzoek A4 Delft – Schiedam*. In opdracht van RWS Zuid-Holland. Digitale versie.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof & O. van de Riet (2000). *Hechten met een dubbele helix: een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming*. Beleidswetenschap, jaargang 14, nummer 1, pagina 3-28.

Edelenbos, J. & Domingo, A. & Klok, P. & Tatenhove, J. van (2006), *Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.

Eeten, Michel van (1999): *Dialogues of the deaf, defining new agendas for environmental deadlocks*. Eburon, Delft.

Elverding, P. (voorzitter) et al. (2008). *Sneller en beter, advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten*. Digitale versie (website verwijst alleen naar het hoofdrapport ex bijlagen): http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/webversieRapportelverdingsnijtekenstijd1146_tcm195-219331.pdf

Esselbrugge, Monique (2004). *A4 Midden-Delfland: een zoektocht in meervoudigheid*. In: de Bruijn et al, 2004.

Gils, Marcel van & Klijn, Erik-Hans (2007), *Complexity in decision making: the case of the Rotterdam harbour expansion. Connecting decisions, arenas and actors in spatial decision making*, in: Planning Theory & Practice, volume 8, nr. 2, p. 139-159.

Goudappel Coffeng (17 november 2006). *Second Opinion Omissie Ypenburg*. In opdracht van RWS Zuid-Holland. Digitale versie.

Haan, Yorick en Boersma, Lex. Interview: zie bijlagen.

Heijden, Rob van der. Interview: zie bijlagen.

Howlett, M. en Ramesh, M. (2003). *Studying public policy, policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.

Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (2008). *The Implications of the Rationality of Decision-Makers on the Utilization of Evaluation Findings*. International Journal of Public Administration, 31:10, 1223-1240.

IODS, Stuurgroep (oktober 2001). *Kansen benutten, impasses doorbreken*. Digitale versie.

IODS (23 juni 2006). *IODS covenant*. Digitale versie.

Kamer, Jeroen. Interview: zie bijlagen.

Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (1997). *Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans*. Beleidswetenschap 1997, nummer 2, pp 143-167.

Klijn, E.H. en Teisman, G. (1992). *Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*. Beleidswetenschap 1992, nummer 1, pp 32-50.

Koppenjan, J. (2007). *Onderzoek tussen politieke en wetenschappelijke rationaliteit*. Onder redactie van Kickert, W. e.a. Eburon, Delft. Pp. 157-172.

Landman, Armand (2009). *De weg die de files niet oplost*. In: Cobouw, nr 34, 20 februari 2009. Digitale versie.

Landman, Armand (2009). *Daadkracht of zorgvuldigheid?* In: Cobouw, nr 39, 27 februari 2009. Digitale versie.

Landman, Armand (2009). *A4 verworden tot een nationale soapopera*. In: Cobouw, nr 66, 7 april 2009. Digitale versie.

Ligtermoet, Ligtermoet & Partners (september 2007). *Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties in m.e.r. procedures*. Digitale versie.

Martens, Karel (2000). *Debatteren over mobiliteit, over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid*. Thela Thesis.

Milieufederatie Zuid Holland (3 juli 2006). *Concept Verslag achterbanddiscussie ondertekening IODS convenant*. Digitale versie.

Naeff, Gerbrand. Interview: zie bijlagen.

Noordegraaf, M. (2005). *Besluiten over besluitvorming, van besluitvormingstheorie, via management van stakeholders naar besluitvorming over huisvesting*. Digitale versie:
http://www.cfpb.nl/fileadmin/cfpb/images/publicaties/artikelen/BESLUITEN_OVER_BESLUITVORMING1.pdf

Overleg Niet-Rijkspartijen (ONR, secretariaat DHV Management Consultants) (21 juni 2000). *Ontwikkelingen Mainport en regio Rotterdam. Advies Overleg Niet-Rijkspartijen aan het Kabinet*. Digitale versie.

Overleg Niet-Rijkspartijen (ONR, secretariaat DHV Management Consultants). *ONR-advies aan het kabinet inzake PKB3 van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Digitale versie.

Rahman, A. & Malone, K. & van de Kerke, B. & Vader, J. (RAND Europe) (20 september 1999). *Onzekerheidsanalyse van de ruimtevrage in de haven van Rotterdam ten behoeve van Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Kenmerk RE-99.014. Digitale versie.

Riet, Odette van de (2003). *Policy Analysis in Multi-Actor Policy Settings, Navigating Between Negotiated Nonsense & Superfluous Knowledge*. TRAIL Thesis Series, Eburon Delft.

Rijkswaterstaat:

- (Maart 2004). *Startnotitie, Startdocument voor de aanvulling op en actualisatie van de Trajectnota/MER in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure van de rijksweg A4 Delft - Schiedam*
- (December 2005). *Trajectnota/MER A4 Delft – Schiedam, Stap 1 Alternatieven MER*
- (November 2007). *Trajectnota/MER A4 Delft – Schiedam, Stap 1 Alternatieven MER*
- (April 2009). *Trajectnota/MER Stap 2 A4 Delft – Schiedam: Hoofdrapport*
- (April 2009). *Trajectnota/MER Stap 2 A4 Delft – Schiedam: Samenvatting*
- (April 2009). *TN/MER A4 Delft – Schiedam: Cumulatienota A4 DS en A13/16/20*
- (April 2009). *Trajectnota/MER Stap 2 A4 Delft – Schiedam: Deelrapport verkeer*
- (April 2009). *Trajectnota/MER Stap 2 A4 Delft – Schiedam: Deelrapport Geluid en Trillingen*

Roo, Gert de en Visser, Jelger en Zuidema, Christian (2005): *Complexiteit en planologische besluitvorming*. Basiseenheid Planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. Digitale versie.

ROM Rijnmond (1997). *ROM Rijnmond beleidsconvenant*. Digitale versie.

Roo, G. de en Voogd, H. (2007). *Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Rotterdam, Gemeente (mei 2000). Visie en Durf: Rapportage ten behoeve van het Bestuurlijk Overleg Mainport naar aanleiding van de gesprekken in de periode oktober 1999/ mei 2000 gevoerd zijn tussen Gemeente Rotterdam, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Natuurmonumenten en Consept en de voorstellen die zij op grond daarvan aan het BOM willen voorleggen. Digitale versie.

Rotterdam Vooruit, Projectorganisatie (18 juni 2009). *Notitie Reikwijdte en Detailniveau Planmer MIRT-verkenning Regio Rotterdam en haven: duurzaam bereikbaar. Digitale versie.*

Royal Haskoning:

(21 januari 2005). *Deelrapportage Milieu, gevoeligheidsanalyse TN/MER A4 Delft – Schiedam, Stap 1 MER. Digitale versie.*

(15 augustus 2005). *Aanvulling deelrapportage Milieu TN/MER A4 Delft – Schiedam, Stap 1 MER. Digitale versie.*

2005b (18 november 2005) *Effecten van Maasvlakte 2 op de Waddenzee en Noordzee kustzone. Digitale versie.*

(30 augustus 2007). *Aanvulling deelrapportage Milieu, TN/MER A4 Delft – Schiedam, Stap 1 MER. Digitale versie.*

Smit, A.B. & Hennen, W.H.G.J. & Buurma, J.S. (2006), *Herstel van de PKB plus PMR/750ha: Inventarisatie van de gebruikers, bewoners en overige betrokkenen en hun belangen in het plangebied van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam*, Wageningen UR.

Stop RW19/A4, stichting (26 mei 2008). *DE GELUID- EN ZICHTGARANTIE VOOR DE MOGELIJKE A4 DELFT-SCHIEDAM, 2^e ONDERZOEK DOOR ST. STOP RW19/A4. Digitale versie.*

Stop RW19/A4, stichting (2002). *Jaarverslag 2001. Digitale versie.*

Teeuw, Marius. Interview: zie bijlagen.

Teisman, Geert R. (1995). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage, tweede herziene druk.

TNO (25 oktober 2006). *Contra-expertise modelberekeningen A4 Delft-Schiedam*. In opdracht van RWS Zuid-Holland. Digitale versie.

Twist, M. van en Schulz, M. en Kastelein, N. en Canté, L. (2003). *Management van complexe projecten en processen, ervaringen en opvattingen uit de praktijk*. Bestuurskunde, jaargang 12, nummer 6, pp. 241-250.

Twynstra Gudde (2007). *Inschrijving Twynstra Gudde Adviseurs en Managers voor de ROA Adviesprijs, Strategisch Omgevingsmanagement Maasvlakte 2*. www.twynstragudde.nl

Twynstra Gudde (2007) (Marc Wesselink). *Strategisch Omgevingsmanagement Maasvlakte 2, factsheet*. www.twynstragudde.nl

Twynstra Gudde (2007) (Marc Wesselink). *Strategisch Omgevings Management (SOM), Factsheet (extended version)*. www.twynstragudde.nl

Twynstra Gudde (2007). *Uitvoering aanleg in zicht, ondersteuning Projectorganisatie Maasvlakte 2*. www.twynstragudde.nl

Veeken, Ton van der (2002). *Havenbedrijf en milieubeweging in het Rotterdamse...* Milieuactief, jaargang 27, maart 2002 (themanummer Project Mainportontwikkeling Rotterdam).

Vellinga, Tiedo. Interview: zie bijlagen.

Vennix, Ontwerpen van Onderzoek.

Verkoelen, Ellen. Interview: zie bijlagen.

Verschuren, Piet & Doorewaard, Hans (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Uitgeverij LEMMA Den Haag, vierde druk, 2007.

V&W, Ministerie van (november 1990). *SVV-Ild beleid in cijfers*. Digitale versie.

V&W, Ministerie van (projectorganisatie Maasvlakte II) (1995). *Rapportage voorstudie Maasvlakte II, fase 1 A*. Digitale versie.

V&W, VROM, LNV, EZ, Ministeries van. *Startnotitie PKB+/m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam*. Den Haag (digitale versie).

V&W, VROM, LNV, EZ, Ministeries van (december 2000). *Richtlijnen voor de Milieueffectrapportage PMR*. Digitale versie.

V&W, VROM, LNV, EZ, Ministeries van (11 juni 1999), *PMR op koers, Interim-rapportage Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Den Haag (digitale versie).

V&W, VROM, LNV, EZ, Ministeries van (2001), *Milieueffectrapport Project Mainportontwikkeling Rotterdam (samenvatting en hoofdrapport)*, Den Haag (digitale versie).

V&W, VROM, Ministeries van (juli 2004). *Richtlijnen voor de Trajectnota/MER A4 Delft - Schiedam*. Digitale versie.

V&W, Ministerie van (2 september 2005). *Nota Mobiliteit Deel III, Kabinetsstandpunt*. Digitale versie.

V&W, VROM, Ministeries van, Provincie Zuid Holland, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam (2006). *Regionale netwerkanalyse Zuidvleugel*. Digitale versie.

V&W, Ministerie van (maart 2007). *Voortgangsrapportage 1 Project Mainportontwikkeling Rotterdam, verslagperiode 1 september 2006 tot en met 31 december 2006*. Digitale versie.

V&W, Ministerie van (11 oktober 2007). *Nota Netwerkbrede verkeersanalyse A4 Delft Schiedam*. Digitale versie.

V&W, Ministerie van (19 november 2007). *Eindrapportage landelijke markt- en capaciteitsanalyse wegen*. Digitale versie.

Verschuuren en Doorewaard.

Wesselink, Marc. Interview: zie bijlagen.

WRR (1994). *Besluiten over grote projecten*. Digitale versie.

Zeeuw, Friso de (2009). *Milieu Slachtoffer van de crisis?* Uitzending NOVA, 24 februari 2009, debat tussen Mirjam de Rijk van de stichting Natuur en Milieu en Friso de Zeeuw, lid van de PvdA en bestuurder van het Bouwfonds.

Zetten, Rien van. Interview: zie bijlagen.

Zijde, J. van der & Nijsten, M.J.J. (2003), *Bouwen op tegenstellingen: schakelen van positionele naar interactieve processtrategieën bij complexe projecten als het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*, in: Bestuurskunde, 2003 (digitale versie).

Kamerstukken betreffende de Maasvlakte 2

1995-04-03

Brief van de minister van V&W, 22 976, nr. 7.

1996-04-16

Brief van de minister van V&W, 24 691, nr. 1.

1996-04-17

Brief van de minister van V&W, 24 690, nr. 1.

1997-03-21

Brief van de minister van V&W, 24 961, nr. 2.

1997-07-14

Brief van de ministers van V&W, VROM, EZ, LNV, 24 961, nr. 3.

1997-12-18

Stemming over moties, 39-3212 t/m 39-3213.

1998-01-22

Verslag van een algemeen overleg, 24 961, nr. 9.

1998-08-26

Verslag van een algemeen overleg, 24 961, nr. 10.

1998- (...)

Kamerstukken, kamerbrieven en brieven van de minister (geen kamerstuk) betreffende de A4 Delft – Schiedam

1996-11-21

Brief van de minister van V&W, 25 050, nr. 2.

2001-12-10

Motie van het lid Dijsselbloem C.S., 28 000 A, nr. 16.

2006-06-16

Brief van de Minister van V&W aan de voorzitter adviescommissie IODS. *Verkeerskundige onderbouwing keuze A4 alternatief*. Kenmerk DGP/WV/u.06.01301

2006-06-19

Brief van de minister van V&W aan de Tweede Kamer. Kenmerk DGP/WV/u.06.01307.

2006-12-21

Brief van de minister van V&W aan de voorzitter van de Cmer en de voorzitter van de adviescommissie IODS. *Advies inzake Trajectnota/MER A4 Delft-Schiedam (1e fase): aanvulling omissie Ypenburg*. Kenmerk DGP/WV/u.06.03482.

2007-11-07

Brief van de minister van V&W, 30 561, nr. 6.

2008-01-16

Brief van de minister van V&W, 30 561, nr. 8.

2008-01-23

Verslag van een algemeen overleg, 30 561, nr. 9.

2008-07-11

Brief van de minister van V&W, 30 561, nr. 11.

2008-10-29

Motie van de leden Roemer en Vendrik, 30 561, nr. 12.

2008-10-29

Brief van de minister van V&W, 30 561, nr. 13.

2008-10-29

Verslag van een spoeddebat d.d. 29 oktober 2008, TK 17 17-1256 t/m 17-1273

2008-12-12

Brief van de minister van V&W, 30 561, nr. 14.

Websites

www.commissierner.nl

Toegang tot (toetsing)adviezen van de commissie voor de m.e.r. betreffende de MV2 en de A4 DS, toegang tot algemene adviezen voor en informatie over de uitvoering van milieueffectrapportages, reflectie van de commissie op (het verloop) een project.

www.geluidinbeeld.nl

www.ikregeer.nl (toegang tot kamerstukken)

www.iods.nl

www.maasvlakte2.com

www.portofrotterdam.com

www.twynstragudde.nl

www.wetten.nl (toegang tot de WRO, nWro, Wgh, besluit m.e.r., etc.)

Lijst van bijlagen

Bijlage 1: TN/m.e.r. procedure	3
Bijlage 2: PKB+/m.e.r. procedure	4
Bijlage 3: Samenstelling ROM Rijnmond.....	5
Bijlage 4: Samenstelling ONR	6
Bijlage 5: Samenstelling OMP.....	7
Bijlage 6: Deelnemers Visie & Vertrouwen	8
Bijlage 7: Samenstelling stuurgroep en adviescie IODS	9
Bijlage 8: Concrete aanbevelingen commissie Duivesteijn	11
Bijlage 9: Zinvol Effecten Bepalen Geluid (ZEB).....	14
Bijlage 11: Interviewgide.....	20
Bijlage 12: Lijst van geïnterviewde personen en interviewverslagen	24
Verslag van het interview met Nico van Dooren op 17 april 2009.....	25
Verslag van het interview met Thijs de Bruin op 07 mei 2009.....	28
Verslag van het interview met Marius Teeuw op 04 juni 2009.....	31
Verslag van het interview met Christine Davidse op 05 juni 2009	35
Verslag van het interview met Rob van der Heijden op 5 juni 2009	39
Verslag van het interview met Marc Wesselink op 15 juni 2009	43
Verslag van het gesprek met Jeroen Kamer (ZEB Geluid) op 18 juni 2009	47
Verslag van het interview met Tiedo Vellinga op 19 juni 2009.....	50
Verslag van het interview met Ellen Verkoelen op 23 juni 2009.....	54
Verslag van het interview met Rien van Zetten op 25 juni 2009.....	58
Verslag van het interview met Gerbrand Naeff op 07 juli 2009.....	61
Verslag van het interview met Yorick Haan en Lex Boersma op 08 juli 2009	65