

Procesevaluatie Spoedwetprojecten

Intern rapport

Februari 2005

Delft, Februari 2005

Tracé/m.e.r.-centrum
Dienst Weg- en Waterbouwkunde

Colofon

Titel: Procesevaluatie spoedwetprojecten

DWW-rapport nr: DWW-2005-015

Oprachtgever:

Mascha Lichtendahl (Fileplan ZSM, voorzitter ZSM-afstemoverleg)

Huib van der Kolk (tevens opdrachtgever Kwaliteitplan en programma Goedkopere en Snellere Planstudies, DGP)

Projectteam:

Emilija Savanovic (projectleider), Christa Kempenaar, Astrid Paulussen, Charlotte

Wansink, Tracé/m.e.r.-centrum

Dienst Weg- en Waterbouwkunde

Rijkswaterstaat

Auteurs:

Emilija Savanovic, Charlotte Wansink

M.m.v. Jos Arts en Jeroen van Vliet

Tracé/m.e.r.-centrum

Dienst Weg- en Waterbouwkunde

Rijkswaterstaat

Conceptversie: Paul Jongejan, Maiike Prenboom, Twijnstra Gudde

Datum Publicatie:

Februari 2005

Oplage: 125

Exemplaren van dit werkdocument zijn te bestellen bij:

Dienst Weg- en Waterbouwkunde

Rijkswaterstaat

Postbus 5044

2600 GA Delft

Telefoon: 015 – 251 83 08

Fax: 015 – 251 85 55

Benadrukt wordt dat de gezichtspunten in dit interne werkrapport niet overeen behoeven te komen met de officiële gezichtspunten of het beleid van de directeur-generaal Personenvervoer of de directeur-generaal Rijkswaterstaat. Met de in dit werkrapport gegeven informatie dient derhalve met de nodige voorzichtigheid te worden omgegaan, aangezien de hierin vermelde bevindingen en conclusies in de loop van verder onderzoek of anderszins mogelijk herzien dienen te worden. Het Rijk sluit iedere aansprakelijkheid uit voor schade die uit het gebruik van de in dit werkrapport opgenomen gegevens mocht voortvloeien.

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Achtergrond Spoedwet Wegverbreding	7
1.3 Leeswijzer	8
2. Aanpak onderzoek	9
2.1 Doelstelling onderzoek	9
2.2 Afbakening	9
2.3 Timing onderzoek	9
2.4 Aanpak onderzoek	9
3. Evaluatie van de omgeving	11
3.1 Sw en ZSM procedures	11
3.2 Praktijk	11
3.3 Conclusies en aanbevelingen	13
4. Evaluatie van de (werk)processen	14
4.1 Sw en ZSM Procedures	14
4.2 Praktijk	14
4.3 Conclusies en aanbevelingen	21
5. Evaluatie van de inhoud	23
5.1 Sw en ZSM Procedures	23
5.2 Praktijk	23
5.3 Conclusies en aanbevelingen	25
6. Eindconclusies	27
Bijlagen	28

Samenvatting

Op 25 juni 2003 is de Spoedwet wegverbreding (Sw) in werking getreden. Deze wet geeft voor een beperkt aantal projecten een snellere procedure voor de zogenaamde benuttingsmaatregelen en bepaalde Tracéwet projecten. De projecten die onder deze wet vallen zijn gebundeld in een V&W-breed programma met de naam ZSM (Zichtbaar, Slim, Meetbaar). In het najaar van 2004 is een procesevaluatie gestart teneinde inzicht te verschaffen in de wijze waarop ZSM is uitgevoerd en om aanbevelingen te kunnen doen voor toekomstige planstudies. Op basis van onder andere enquêtes, een workshop, logboekinformatie en interviews zijn een aantal hoofdthema's onderscheiden; omgeving, (werk)proces en inhoud.

Omgeving

Bij ZSM was er op landelijk niveau erg veel aan informatieverstrekking naar verschillende externe partijen gedaan. Dit is over het algemeen goed verlopen. Op regionaal niveau is de communicatie erg wisselend aangepakt en ook niet altijd voldoende geweest. Er is ook relatief weinig regionaal-bestuurlijk overleg geweest in vergelijking met 'reguliere' planstudies. Duidelijk is geworden dat de wijze en frequentie van communicatie bepaald zouden moeten worden door o.a. de voorgeschiedenis, betrokken belangen en mogelijke conflictpunten. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij projecten met een complexe historie communicatie altijd belangrijk is, zelfs als het project simpel van aard is. Het is dus duidelijk een kwestie is van 'op maat van het specifieke project' betrekken en communiceren.

(Werk)proces

ZSM laat met een gemiddelde doorlooptijd van planstudies van 13-15 maanden zien dat de sturing op tijd effectief is. Ook is gebleken dat deze aanpak niet automatisch tot kostenoverschrijdingen heeft geleid. Bij een aantal projecten zijn zowel in de planstudiefase als bij realisatie kostenbesparingen geconstateerd. Op basis van dit onderzoek kan er dan ook worden geconcludeerd dat bij relatief eenvoudige projecten, zoals ZSM, de focus zou moeten liggen op sturing op tijd. Voor het omgaan met risico's is bij ZSM gekozen voor een zeer sterke 'hedging'-insteek (proberen elk risico vooraf te vermijden). Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat het meer is aan te bevelen om een meer expliciete risicoanalyse te maken, waarbij alleen de belangrijkste risico's worden vermeden en de overgebleven risico's worden beheerst ('flexing'-insteek). Kwaliteitsborging maakte bij ZSM zowel aan het begin, tussendoor als aan het eind onderdeel uit van de planning. Aanbevolen wordt om dit ook bij reguliere planstudies op deze wijze vorm te geven.

Inhoud

Bij ZSM heeft uniformiteit ervoor gezorgd dat er geen lange discussies meer (op)kwamen over de aanpak van de afzonderlijke studies. Kritiek op de uniforme aanpak is dat deze weinig ruimte biedt voor maatwerk. De mate van detail werd bij ZSM bepaald door de beschikbare informatie en de tijdsdruk; pragmatisch waar kan, gedetailleerd waar moet.

Het ZSM-programma heeft een bijzonder positieve bijdrage geleverd aan de verbetering van interne processen en samenwerking binnen V&W. Het programma heeft een groot aantal leerpunten opgeleverd die relevant kunnen zijn voor toekomstige planstudies.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het is goed om ervaringen uit te wisselen, bij verschillende werkwijzen naar het succes te kijken en te bedenken wat er geleerd kan worden uit de praktijkervaringen. Dit geldt zeker voor ervaringen opgedaan met verkorte procedures binnen de Spoedwet Wegverbreding. Door inzicht te verschaffen in de wijze waarop de projecten vallend onder Spoedwet Wegverbreding zijn uitgevoerd kunnen er aanbevelingen worden gedaan voor een snellere (en goedkopere?) aanpak van toekomstige planstudies. Dit was de reden dat het Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, vanuit ZSM opdracht heeft gekregen het proces van de totstandkoming van de Spoedwetprojecten te evalueren.

1.2 Achtergrond Spoedwet Wegverbreding

Op 18 december 2002 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel voor de Spoedwet wegverbreding (Sw). Deze wet geeft voor een beperkt aantal projecten een snellere procedure (in vergelijking met de Tracéwetprocedure) voor de zogenaamde benuttingsmaatregelen en bepaalde verbredingsprojecten. Om het voornemen van het Kabinet ook daadwerkelijk te kunnen bewerkstelligen is op 25 juni 2003 de Spoedwet wegverbreding in werking getreden. Door de inwerkingtreding van de Sw is de Tracéwet opzij gezet. De Sw is een zogenaamde 'lex specialis'. Dit wil zeggen dat deze wet bij afwijking gaat boven andere wetten. Deze wet geldt alleen voor projecten die genoemd zijn in deze bijlage. De bijlage bij de Sw geeft concreet aan op welke wegvakken er bepaalde infrastructurele ingrepen worden gerealiseerd (zie bijlage 1). De projecten onder de Sw zijn gebundeld in een V&W-breed programma met de naam ZSM (Zichtbaar, Slim, Meetbaar). De wet is uitgewerkt wanneer alle projecten binnen het ZSM programma voltooid zijn of indien de in de wet gestelde termijnen verlopen zijn (nog niet in uitvoering na > 2 jaar onherroepelijk wegaanpassingsbesluit). De motivering waarom juist deze projecten op deze plekken dienen te worden gerealiseerd wordt duidelijk in de Memorie van Toelichting behorende bij de Sw. Hierdoor kan de onderbouwing van nut en noodzaak van het project beperkt blijven, dit in tegenstelling tot tracébesluiten.

De Sw geeft een eigen procedureregeling ten aanzien van projecten die onder het wetsvoorstel vallen. In vergelijking met de Tracéwet is de besluitvormingsprocedure aanzienlijk vereenvoudigd en bekort. Het gaat hierbij in het algemeen om het beperken van het aantal fasen in de besluitvorming, een versterking van de coördinatie tussen het primaire besluit - te weten wegaanpassingsbesluit - en de besluiten ter uitvoering daarvan, het stellen van kortere termijnen voor bestuur en rechter en vereenvoudiging van het wettelijk stelsel. Zo wordt een milieueffectrapport (MER) of milieutoets gelijktijdig met een ontwerp-wegaanpassingsbesluit voorbereid en ter inzage gelegd (zie ook bijlage 1).



Sw is niet bedoeld voor structurele, maar voor tijdelijke oplossingen

In de Memorie van Toelichting van de Sw is aangegeven dat trage besluitvorming binnen de overheid mede zorgt voor vertraging in procedures. De hierbij gebruikelijke taak- en rol-verdeling tussen DGP, SDG (hiervoor bekend als HKU) en RD's geldt ook voor de Spoedwetprojecten. Om daadwerkelijk sneller de procedures te kunnen doorlopen is naast de Sw zelf, ook een betere afstemming in het hele proces (bij interne opdrachtverlening, oplevering van producten, maar ook tussentijds) tussen deze partijen noodzakelijk. Verkorte procedures zijn immers alleen zinvol als deze gesteund worden door verbeteringen in het interne (werk)processen. Er is daarom voor ZSM een eigen organisatiestructuur opgezet (zie hoofdstuk 4).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het evaluatieonderzoek beschreven. In dit hoofdstuk wordt ook aangegeven hoe het onderzoek is opgebouwd en wat de afbakening is. Het derde hoofdstuk bestaat uit een management samenvatting. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden resultaten uit het onderzoek gepresenteerd. Er wordt respectievelijk ingegaan op onderwerpen betreffende de omgeving, de (werk)processen en de inhoud van de projecten. In deze hoofdstukken zijn tevens, in kaders, *letterlijke* uitspraken van geënquêteerden opgenomen. Per hoofdstuk worden allereerst de Sw en ZSM procedures uiteengezet. Vervolgens worden de bevindingen van dit onderzoek besproken bij het onderdeel 'Praktijk'. Tot slot worden in de laatste paragraaf van elk hoofdstuk conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

In het kader van dit onderzoek is veel informatie verzameld. Omdat niet al deze informatie in het hoofdrapport is opgenomen, maar wel waardevol kan zijn voor de toekomstige planstudies, is het als bijlage bij dit rapport toegevoegd. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan: resultaten van de ZSM-enquête, ingevulde logboeken van 25 ZSM projecten, verslag van de ZSM-workshop die t.b.v. van dit onderzoek is gehouden. In het hoofdrapport wordt dan ook regelmatig naar deze bijlagen verwezen.

2. Aanpak onderzoek

2.1 Doelstelling onderzoek

Doel van dit onderzoek is het evalueren van het proces van de Spoedwet-projecten, om op deze wijze inzicht te verschaffen in de wijze waarop ZSM is uitgevoerd en om aanbevelingen te kunnen doen voor een goedkopere en snellere aanpak van toekomstige planstudies ("GESP") en meer specifiek de ZSM II-projecten (t.b.v. opdrachtgevers, projectleiders en projectteams).

2.2 Afbakening

Deze evaluatie heeft betrekking op ZSM-projecten die onder Sw vallen en het betreft een interne evaluatie gericht op het proces. De meer inhoudelijke en procedurele evaluatie van de Sw vindt plaats in andere kaders, o.a. via de voortgangsrapportages en de wettelijke evaluatie van de Sw. Op het moment van onderzoek was voor 7 projecten het wegaanpassingsbesluit (WAB) onherroepelijk geworden en heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog geen uitspraak gedaan over het WAB A27 Noordeloos – Eemnes. De consequenties die deze uitspraak met zich mee heeft gebracht zijn dan ook niet in deze evaluatie meegenomen.

2.3 Timing onderzoek

Hoewel evaluaties doorgaans na afloop van projecten worden uitgevoerd heeft deze evaluatie plaats gevonden terwijl de ZSM-projecten nog in volle gang zijn. Hier is mede voor gekozen zodat er snel resultaten beschikbaar kunnen komen voor toepassingen binnen het ZSM II-programma, maar ook om een aansluiting te vinden bij het onderzoek 'Kwaliteitplan'. In het kader van het onderzoek kwaliteitplan zijn naast ZSM-projecten ook allerlei andere projecten geëvalueerd (o.a. de SWAB-projecten) om zo inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de planstudies. De resultaten van deze evaluatie worden dan als input gebruikt voor het kwaliteitplan onderzoek.

2.4 Aanpak onderzoek

Vanwege de behoefte aan snelle resultaten van de procesevaluatie voor de opstart van het ZSM-II programma is deze evaluatie gefaseerd aangepakt. Als eerste stap is een quick scan uitgevoerd om de hoofdlijnen van het ZSM-proces, zoals dat ervaren is door mensen die met ZSM hebben gewerkt of ermee werken, helder te krijgen. In het kader van de quick scan van de interne procesevaluatie ZSM zijn de volgende stappen genomen:

- analyse van de bestaande informatie zoals interne notities, memo's;
- korte enquête onder 150 RWS'ers waarbij gevraagd werd naar hun belangrijkste leerpunt, succespunt en baalpunt van ZSM. Deze enquête is door 70 RWS'ers ingevuld teruggezonden;
- workshop gehouden tijdens de ZSM bijeenkomst van 12 mei 2004 in de Rode Hoed (Amsterdam) waar aan de hand van de resultaten van

bovengenoemde enquête een aantal stellingen zijn bediscussieerd. Aan de workshop deden 19 RWS'ers mee.

Als vervolg op deze quick scan heeft een verdieping plaatsgevonden waarbij de volgende stappen zijn genomen:

- logboekactie ZSM-projecten (scope, mijlpalen) - voor 25 ZSM-projecten zijn de logboeken ingevuld;
- interviewgesprekken met een aantal ZSM-projectleiders, leden van het afstemoverleg en werkgroepleden.

In de bijlagen 2 t/m 6 is achtergrondinformatie van de verschillende stappen te vinden.

3. Evaluatie van de omgeving

3.1 Sw en ZSM procedures

Voor het bereiken van een versnelling en vereenvoudiging van de Spoedwetprojecten is een zorgvuldige en tijdige afstemming met externe partijen van groot belang. De memorie van toelichting bij de Spoedwet spreekt dan ook van een "stringente coördinatie van Wegaanpassingsbesluit en uitvoeringsbesluiten". Het gaat hierbij om partijen als: andere ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen/waterbeheerders, Commissie m.e.r., omwonenden, belangengroeperingen e.d.. Hiermee laat het wettelijk stelsel de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere overheden in het kader van de relevante vergunningenstelsels in tact. De inspraaktermijn op het ontwerpbesluit voor de projecten vallend onder de Sw is verkort tot 6 weken.

Binnen het ZSM programma zijn voor de communicatie met de omgeving specifieke (interne) afspraken gemaakt. Zo is er een werkgroep communicatie opgericht, die onder andere een handreiking over 'hoe te communiceren met regionale partners', een corporate strategie over publiekscommunicatie en een plan voor de interne communicatie heeft opgesteld.

3.2 Praktijk

Communicatie met burgers en stakeholders

Bij ZSM is er op landelijk niveau erg veel aan informatieverstrekking naar verschillende externe partijen gedaan. Dit is door de werkgroep communicatie goed opgepakt en over het algemeen ook goed verlopen. Op projectniveau is de communicatie erg wisselend aangepakt en ook niet altijd voldoende geweest. Dit lijkt met name te komen doordat de uitkomst van het planproces bij ZSM-projecten bij voorbaat al op hoofdlijnen vast lijkt te liggen. De verkeerskundige oplossing wordt gerealiseerd binnen het bestaande wegprofiel en de effecten op de omgeving zijn relatief klein. Betere communicatie maakt betrokkenen wellicht meer tevreden en meer geëngageerd, maar uiteindelijk is het een rijksweg, met rijksbelangen en rijksmiddelen.

Niettemin blijkt uit het onderzoek dat communicatie op projectniveau wel degelijk van belang is. Zo is bijvoorbeeld de voorgeschiedenis van een project bepalend voor de wijze waarop door burgers naar een project wordt gekeken. In sommige gevallen moest RWS bijvoorbeeld eerder verspeeld vertrouwen van mensen terugwinnen. Het kwam dan wel voor dat partijen alsnog hun kans grepen om hun stem te laten horen (oud zeer). Verder speelt de aard van de ZSM projecten een belangrijke rol bij de keuze voor communicatie op projectniveau. Zo ligt de uitkomst van het planproces bij ZSM-projecten bij voorbaat al op hoofdlijnen vast en is het erg lastig uit te leggen waarom er nu geen mogelijkheid is voor andere aanlegalternatieven terwijl in het verleden de burgers wel de mogelijkheid kregen hierover mee te denken. Ook komt het voor dat de mensen na een

intensief en afgerond communicatietraject bij eerdere planstudies genoeg hebben van alle interactie en gewoon actie willen zien.

Binnen ZSM was een groot aantal projecten afkomstig uit een andere procedure (voorgeschiedenis). Afhankelijk van de fase waarin de 'overstap' van de Tracéwet naar de Spoedwet werd gemaakt speelden bovenstaande factoren in de communicatie een rol. Van de geënquêteerden geeft 40% aan dat hun project uit een andere procedure komt. Hiervan bevond 20% zich in de startnotitiefase, 20% in de fase ter opstelling van de TN/MER, 40% gaf aan al klaar te zijn met de TN en 20% was bezig met het Standpunt of OTB.

Geen	Wel historie
60%	40%

Startnotitie	Opstellen TN/MER	TN klaar	Standpunt/OTB
20%	20%	40%	20%

Figuur 1 Mate van historie andere procedure

Binnen ZSM is een sterke juridificering merkbaar, als gevolg van de geprofessionaliseerde inspraak van de omgeving (veelal kleine dorpjes met een hoogopgeleide bevolking; men kent elkaar, is goed geïnformeerd en laat zich bijstaan door goede specialisten). Dit speelt ook een belangrijke rol bij de keuze voor communicatie op projectniveau. Hoewel dit bij een aantal ZSM-projecten het geval is geweest, kwam het ook meerdere malen voor dat er bij inspraak en informatieavonden niet of nauwelijks animo was voor het project.

Communicatie met regioambtenaren en -bestuur

Uit de enquête is gebleken dat bij het overgrote deel van de projecten (72%) relatief weinig bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden.

Aantal x overleg	0-5 x	5-10 x	10-15 x	15-20 x	20x >
Bestuurlijk overleg	72%	12%	8%	4%	4%
Ambtelijk overleg	40%	20%	12%	4%	24%

Figuur 2 Mate van communicatie met de regio

Uit de diepte-interviews kwam naar voren dat er bij ZSM weinig rekening is gehouden met de regionaal-bestuurlijke omgeving en dat de samenwerking niet echt is gezocht. Projectleiders, werkgroepeliders en managers zijn vaak wel bij gemeenten langs gegaan, waardoor ze het gevoel hadden dat het bestuurlijk in grote lijnen voldoende was afgedekt. Er had volgens hen echter ambtelijk veel meer contact plaats moeten vinden. Dit is in beginsel niet gebeurd, omdat het wettelijk vastgesteld was wat er gemaakt moest worden en er was dan ook niet veel ruimte om zaken weg te geven.

Goede afstemming met het lokale bestuur wordt als zeer waardevol beschreven. Het lokale bestuur kent immers haar omgeving goed en weet welke wensen en behoeften er leven. Ook hebben ze vaak waardevolle tips

en kunnen ze een partnerrol vervullen voor de projectleider in het overtuigen van bewoners en andere belanghebbenden. Het wordt erg belangrijk geacht dat op het moment dat de burger betrokken wordt, alle bestuurders een eensgezinde visie uitdragen. Bij ZSM werd het de gemeenten wel erg makkelijker gemaakt om te kiezen voor hun burgers en niet voor rijksbelangen. De geïnterviewden zijn van mening dat een betere communicatie met gemeenten de inhoud en het draagvlak van de plannen had kunnen versterken.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

Communicatie met burgers en stakeholders

Duidelijk is geworden dat de wijze en frequentie van communicatie bepaald zouden moeten worden door onder andere de voorgeschiedenis, belangen en conflicten. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij projecten met een historie communicatie altijd belangrijk is, zelfs als het project simpel van aard is. Ook al was bij ZSM sprake van een gezamenlijk communicatietraject, het blijft een kwestie van 'op maat' betrekken en communiceren met burgers en stakeholders.

Communicatie met regioambtenaren en -bestuur

De geïnterviewden zijn van mening dat een betere communicatie met gemeenten de inhoud en het draagvlak van de plannen had kunnen versterken. Lokale bestuurders zouden in ZSM-projecten actiever als partner gebruikt moeten worden.

4. Evaluatie van de (werk)processen

4.1 Sw en ZSM Procedures

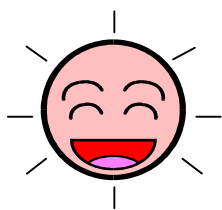
De Spoedwet is als programma (ZSM) geïntroduceerd naast de reguliere benuttings- en aanlegprogramma's. Bij aanlegprogramma's is sprake van een duidelijke koppeling van projecten aan het lange termijn beleid (NVVP, Nota Mobiliteit). Bij het ZSM-programma is sprake van een vertaling van een actueel politiek thema in een aantal korte termijn oplossingen. Bij dergelijke programma's koppelt DGP in een aantal korte slagen het beleid aan financiële middelen en aan een aantal projecten (een programma). Door het karakter van de Sw kent het ZSM programma een geringer aantal beslismomenten dan de reguliere MIT-projecten. Dit heeft geleid tot minder inhoudelijke aansturing van DGP en tot een sterkere aansturing vanuit SDG/CRD. Hetgeen geconcretiseerd is door de aanstelling van een ZSM programmamanager vanuit SDG/CRD. Om het uitwisselen van informatie tussen directies onderling en tussen regionale directies en 'Den Haag' te bevorderen is er ook een 'afstemoverleg' in het leven geroepen. Daarnaast zijn er voor verschillende onderwerpen werkgroepen opgezet.¹ De onderzoeken voor verschillende onderwerpen, zoals geluid en lucht, zijn centraal uitbesteed (meestal via specialistische diensten). Verder zijn er binnen het ZSM programma duidelijke afspraken tussen DGP, SDG, en RD's gemaakt over doorlooptijden, besluitvorming, kwaliteitsborging, informatie en communicatie.

4.2 Praktijk

Doorlooptijd/tijdsdruk

De snelheid wordt gezien als een van de meeste bepalende factoren binnen het ZSM-proces. Dit vloeit voort uit de intentie van de Spoedwet. Deze wet richt zich vooral op de snelheid vanaf het moment dat het OWAB gereed is (besluitvorming, bezwaar/beroep, vergunningverlening, aanbesteding en realisatie), maar werpt zijn schaduw vooruit op de fasen daarvoor (parallel werken m.b.t. ontwerpen, opstellen MER/milieutoets, OWAB, voorbereiding vergunningaanvragen). De eis van snelheid heeft geleid tot strakke plannings die een keer in de maand werden besproken en zonodig aangepast. Op het moment van dit onderzoek was voor 7 projecten het WAB onherroepelijk geworden. De totale doorlooptijd van de deze projecten was, vanaf het moment dat de scope van het project door de SDG was goedgekeurd tot het moment dat het WAB onherroepelijk was geworden, tussen de 13 en 15 maanden. Bij de reguliere planstudies is het niet vreemd als alleen al de Trajectnota/MER fase meer dan 2 jaar duurt. Door ZSM is duidelijk geworden dat zaken sneller kunnen als het moet. Sommige projecten duurden echter als geheel langer dan nodig, omdat de Tw-procedure al bijna klaar was, maar er alsnog een nieuw Sw-procedure

¹ Er zijn werkgroepen (geweest) m.b.t. communicatie, incident management (IM), flora en fauna, geluid, procedures en vergunningen, wegontwerp, lucht, externe veiligheid, verkeerscentrale en ICT, monitoring en effectmeting en draagconstructie kunstwerken



doorlopen moest worden. Bij projecten waarvoor de Tw-procedure net opgestart was heeft de Sw-procedure voor versnelling gezorgd.

'Succespunt van ZSM is dat het traject startnotitie, MER en OWAB snel en volgens planning wordt doorlopen. Een verademing ten opzichte van lange, stroperige, normale, tracé/m.e.r.studies.'

De korte doorlooptijd van ZSM projecten komt vooral door het parallel aan elkaar laten lopen van procedures, die bij reguliere planstudies vaak onnodig achter elkaar worden geschakeld. Bovendien is de snelheid ook te hanteren als stok achter de deur gebleken om producten tussen partners over en weer op tijd te krijgen (werken met duidelijke deadlines en heldere verwachtingen helpt).

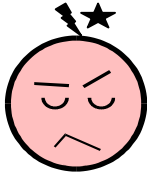
Belangrijke voorwaarde voor het halen van de strakke planning lijkt de al dan niet bewust uitgeoefende druk vanuit de programmaleiding. In tegenstelling tot de reguliere procedure staat het bij ZSM van tevoren vast dat het niet wordt geaccepteerd als je de planning niet haalt. Dit komt doordat de vrees bestaat dat als je voor iets vertraging toestaat, het eind zoek is en het hele plan niet gehaald wordt waaraan een sterk politiek commitment ligt. Deze strakke tijdsplanning wordt als een deadline gepresenteerd en uitgedragen. Een andere voorwaarde voor snelheid is dat ook de programmaleiding precies weet wat ze wil, welke informatie ze nodig heeft om een beslissing te kunnen nemen en dat ze snel en duidelijk beslist. Hierdoor wordt het voor de uitvoerende kant ook veel makkelijker om de planning te halen. Het is en blijft een tweerichtingsverkeer.

Hoewel de totale doorlooptijd van ZSM planstudies aanzienlijk korter is dan bij de reguliere planstudies is ook hierbij sprake geweest van planningoverschrijdingen. Bij 56% van de onderzochte projecten is het OWAB later dan oorspronkelijk gepland ter visie gelegd en bij 52% is het WAB later dan gepland onherroepelijk geworden. In paragraaf 5.2 zijn de oorzaken van deze vertragingen verder uitgewerkt.

	Geen info	Eerder dan planning	Volgens planning	Later dan planning
OWAB ter visie	4%	4%	36%	56%
WAB onherroepelijk	4%	20%	24%	52%
Opdrachttuitvoering	60%	4%	20%	16%

Figuur 3 Behalen tijdsplanning

De feitelijke tijdsdruk binnen ZSM is over het algemeen niet als te hoog ervaren. Er was wel druk, maar het was geen onoverkomelijke moeite om het tempo bij te benen. Tenslotte zijn er onderwerpen die wat meer tijd vergen. Uit het onderzoek blijkt dat er meer nagedacht had mogen worden over zaken zoals incident management en calamiteitenplannen. Verder zijn er in ZSM-projecten wel eens keuzes gemaakt die later niet handig zijn gebleken. Ook kwam het voor dat de ontwikkelingen zo snel gingen, dat je die niet tijdig bij de medewerkers tussen de oren kon krijgen. Daarnaast was van de werkzaamheden niet altijd even soepel, omdat er zo'n haast bij was. Zo kwam de inhaalslag van regels pas op gang toen de ontwerpen er al zo'n beetje lagen.



'Baalpunt van ZSM is dat door te snel besluiten te nemen zaken soms worden herroepen; dit werkt vertragend (bijv. vormgeving ontwerp plusstroken).'

Uit het onderzoek blijkt dan ook dat de focus op snelheid vooral goed heeft gewerkt bij kleinere, relatief eenvoudige projecten, waar al veel vooronderzoek is gedaan, geen ingewikkelde vraagstukken meer liggen en waar al veel informatie voorhanden is. Bij ingewikkelde ZSM-projecten, met nog veel uitzoekwerk, was de tijdsdruk soms te groot. Zo is bijvoorbeeld voor een A-project (A12 Ede-Veenendaal) de planning te krap geweest. Gezien de volledige en gedegen onderzoeken die nog gedaan moesten worden, moesten wel heel veel procedures en onderzoeken parallel aan elkaar en in zeer korte termijn doorlopen worden. Hierdoor kwamen onderzoeksresultaten te laat in het proces beschikbaar en moesten te vroeg onderhandelingen gevoerd worden en beslissingen genomen worden.

Binnen de directies waren de ZSM-planningen een aanslag op de reguliere capaciteit. Er ontstonden een aantal pieken in een paar maanden tijd, dit werd met name gemerkt door lucht- en geluidsspecialisten en specialisten in verkeersprognoses.

Voor ZSM is geen extra capaciteit beschikbaar gekomen, waardoor lopende planstudies voor het traject vaak stopgezet werden, omdat diezelfde mensen zich eerst op ZSM moesten concentreren. ZSM had de hoogste prioriteit.



'Baalpunt van ZSM is dat je geacht wordt het er maar gewoon even bij te doen, wat inhoudt dat de andere projecten blijven liggen omdat ZSM voorrang heeft of krijgt.'

Risico's

Bij ZSM is in verhouding tot andere planstudies vroegtijdig en ruim aandacht besteed aan de risico's binnen de projecten en voor het programma als geheel. Vervolgens is gekozen voor een zeer sterke betrokkenheid van de landsadvocaat, om de wegaanpassingsbesluiten (WAB's) 'Kneuterdijk-proof' te maken. In de workshop kwam naar voren dat het volledig vermijden van risico's niet altijd de juiste weg is (zelfs onmogelijk is², zie ook tabel hieronder) en dat het volledig willen uitsluiten van enig risico verstarrend kan werken door onder andere doorgesloten uniformeringdrang.

<i>Meer dan voorspeld</i>	<i>Minder dan voorspeld</i>	<i>Volgens voorspelling</i>	<i>Anders dan voorspeld</i>
44%	12%	12%	32%

Figuur 4 Aantal risico's

De nauwe betrokkenheid en invloed van juristen werd zowel positief als negatief ervaren. Bij de betrokkenen leeft het gevoel dat er door deze

² Denk aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het WAB A2 Den Bosch – Eindhoven van 15 september 2004 en de recente zitting m.b.t. A27 Noordeloos – Eemnes!

insteek teveel aandacht is geweest voor bijzaken en te weinig oog geweest is voor de hoofdlijn en dat soms de werkelijkheid aan de wet aangepast moest worden i.p.v. dat een zo goed mogelijk projectresultaat werd nagestreefd. Zo zijn scopewijzigingen ontstaan door juridische kwesties en de vraag is of dat gewenst is. Het heeft wel goed gewerkt om de eindproducten tegen het licht te houden en te kijken of het de toets der kritiek kan doorstaan, ook al blijkt het in de praktijk dat het niet mogelijk is om alle risico's in te schatten³.

Scopewijzigingen

Uit de logboeken is gebleken dat bij 84% van de ZSM-projecten tenminste één scopewijziging heeft plaatsgevonden en in 20% van de gevallen zelfs drie of meer.

Geen	Eén	Twee	Drie of meer
16%	28%	36%	20%

Figuur 5 Scopewijzigingen ZSM

Het overgrote deel van de scopewijzigingen betreffen inhoudelijke of procedurele wijzigingen. Relatief weinig scopewijzigingen zijn ingegeven door de omgeving (zie ook bijlage 5 - logboeken).

Geld/budget

Bij de ZSM projecten werd dominant gestuurd op tijd, geld speelde een bijna ondergeschikte rol. Gedurende het traject zijn met de landsadvocaat constant risico's in beeld gebracht en zijn aan de SDG beheersvarianten voorgelegd. Bij kritische onderwerpen is gekozen voor minimalisering van de risico's en dus meer onderzoek (en dus kosten). Bij de werkgroep geluid is men uiteindelijk uitgekomen op 150% overschrijding van de kosten van de maximale raming.

Een uniforme aanpak leidt ook niet altijd tot een goedkope uitkomst. Bij de A2 bleek bijvoorbeeld dat een beperkte vorm van 2 x 3 net zo duur was als spitsstroken. Binnen het kader van de Spoedwet kon deze oplossingsrichting echter niet worden uitgewerkt. Desalniettemin laat onderstaande tabel ook zien dat bij 16% van onderzochte projecten de studiekosten lager waren dan de raming. Bij realisatiekosten was dit percentage zelfs wat hoger (24%). De indruk bestaat dat voor het gehele project de sturing op tijd in de planstudiefase kostenbesparend kan werken, zelfs als er gekozen wordt voor een insteek waarbij minimalisering van risico's bij bepaalde onderwerpen (bijv. geluid) voorop staat.

Onbekend	Hoger dan raming	Gelijk aan raming	Lager dan raming
32%	36%	16%	16%

Figuur 6 Studiekosten (gerealiseerd)

Onbekend	Hoger dan raming	Gelijk aan raming	Lager dan raming
20%	28%	28%	24%

Figuur 7 Realisatiekosten (geraamd)

³ Zie noot 2 op pagina 16.

Kwaliteitsborging

Bij ZSM is uitgebreid aandacht besteed aan kwaliteitsborging. Zo werden in het afstemoverleg alle SD's vertegenwoordigd en zijn de projectbesprekingen en second opinions in het leven geroepen. Deze waren niet vrijblijvend en werden zelfs in de planning opgenomen. Zo was 'de projectbespreking' tussen RD's, SGD, HDJZ en DWW een belangrijke mijlpaal in de planning. Hierbij werden alle opmerkingen en al het commentaar uit de second opinions besproken en werden de eindproducten vervolgens aangepast.

Kwaliteitsborging was niet alleen achteraf in de vorm van een toets of een second opinion geregeld, maar er werd ook aan begin en tussentijds door het afstemoverleg en de werkgroepen samen met de RD's en SD's nagedacht over de inhoudsvereisten, opzet van de onderzoeken, etc. (zie Advies aanpak milieueffectrapportage/milieutoets Spoedwetprojecten, DWW, Tracé-m.e.r.-Centrum, november 2002).

Interne communicatie en informatie

ZSM is een project van drukke mailuitwisselingen. Met name in het begin liep e.e.a. nog wel eens vrij rommelig. Er is intern veel gecommuniceerd bij ZSM maar dit lijkt echter niet altijd even doelmatig te zijn geweest en in sommige gevallen verkeerd gericht.

Er werd goed gecommuniceerd met de direct betrokkenen (m.n. programmamanagement, leden van het afstemoverleg en werkgroepen). De betrokkenen bij regionale directies werden via leden van het afstemoverleg op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen. Deze communicatie verliep per directie verschillend, maar was over het algemeen wel goed te noemen. Het projectleideroverleg schoot er door de drukte wel eens bij in. Daarnaast speelde de vrees dat informatie ongecontroleerd of op de verkeerde plaats zou komen. Rapporten werden intern alleen hard-copy verspreid en mochten niet op de website. Dit dacht men te kunnen ondervangen door per directie een productenmap neer te zetten, maar door de snelheid van het proces werd de informatie in deze mappen al snel achterhaald. Daardoor waren de betrokken directies niet altijd bekend met de laatste stand van zaken.

Uit het onderzoek blijkt dat de kennis/informatie/ervaringen niet voldoende worden opgeslagen en/of als ze worden opgeslagen, onvoldoende worden beheerd. Zo blijkt uit de enquête dat ongeveer driekwart van de geënquêteerden volgens een eigen systeem of een systeem van de eigen afdeling archiveert. Dit kan voor eigen gebruik goed werken, maar als men wil dat de opgedane kennis en ervaring gestructureerd wordt opgeslagen en beheerd is dit niet voldoende. Daarnaast kan op deze manier bij de overdracht en dus overgang van de plannen naar de realisatie veel kennis en ervaring verloren gaan. Uit het onderzoek blijkt dat de opgedane kennis bij ZSM moeilijk toegankelijk is (voor opvolgers in het project) en voor andere toepassingen in de toekomst (bijvoorbeeld ZSM II).

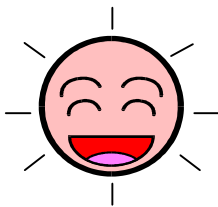
Eigen systeem/ individueel	Systeem eigen afdeling	Systeem eigen RD
32%	44%	24%

Figuur 8 Wijze van archivering ZSM binnen de RD's

Er is ook binnen de hele organisatie weinig aandacht voor archivering. Gezien de krappe planning bij ZSM was er onvoldoende tijd om stukken te archiveren. Daarnaast speelt ook dat er voor archivering in het algemeen weinig aandacht is. Zeker wanneer dit op korte termijn niet voor direct betrokkenen iets oplevert. Het gevolg is dat iedereen zijn eigen werkarchief bijhoudt al dan niet op basis van bewust geformuleerde criteria. SDG heeft de meerderheid van de officiële inhoudelijke stukken en werkgroepstukken op Cd-rom verzameld. Verder heeft SDG een tijd lang alle producten bijgehouden in mappen.

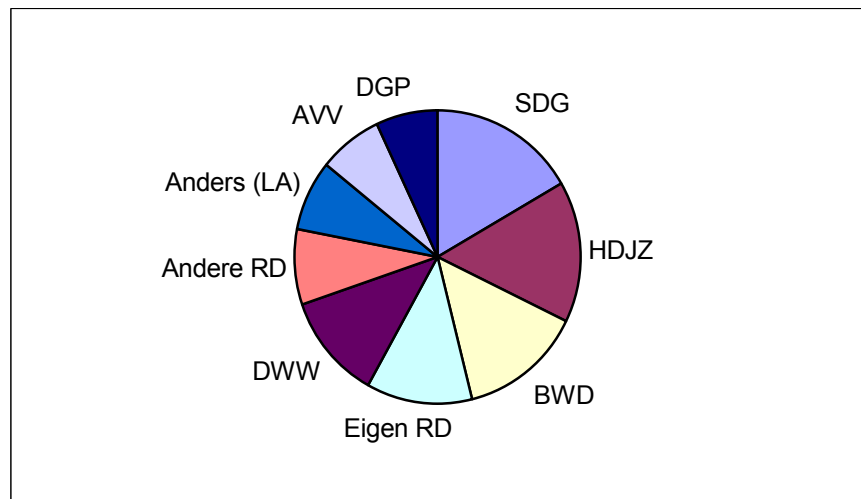
Organisatie/Samenwerking

De samenwerking binnen V&W in het kader van ZSM is positief ervaren. ZSM was een project van iedereen, er werd samengewerkt tussen DGP, HDJZ, SDG/CRD, SD's en RD's.



'Succespunt van ZSM is dat op alle niveaus de muurtjes ertussen uit werden geslagen, zodat we echt gingen werken als 1 RWS.'

Door de druk van geïnvesteerde politieke prestige ontstond er een gevoel van saamhorigheid en een klimaat voor tempo maken en resultaatgerichtheid. SDG en DGP waren nu ook partners van de RD's, die mee wilden denken over oplossingen. De in ZSM ingebouwde samenwerking tussen de RD's, SD's, HDJZ en SDG die ook nog goed werkt, wordt als een belangrijke succesfactor genoemd. Uit het onderzoek is gebleken dat buiten het projectteam het meeste contact is geweest met SDG en HDJZ. In onderstaand figuur wordt de mate van samenwerking en uitwisseling buiten het projectteam weergegeven.

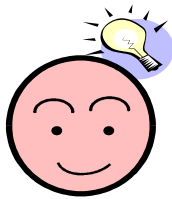


Figuur 9 Samenwerking en uitwisseling buiten het projectteam⁴

⁴ In de bijlage 8 is een overzicht opgenomen dat tot deze schematische weergave heeft geleid.

De ZSM-formule (o.a. harde deadlines, korte doorlooptijd, duidelijke doelstelling, gebundelde aanpak) zet aan tot samenwerking en dat is succesvol gebleken. Gunstig hierbij is de heldere, breed gedragen doelstelling van ZSM. Het is de vraag of de mate van samenwerking nu uniek is voor ZSM, gezien eerdere ervaringen met samenwerking tussen verschillende RWS-diensten zoals bijvoorbeeld SWAB, BOR e.d. SWAB kan wellicht worden gezien als de (noodzakelijke) voorwas waardoor de hoofdwat ZSM effectief was(t).

De gecentraliseerde insteek van de samenwerking tussen de verschillende actoren wordt verschillend gewaardeerd. In het begin was de betrokkenheid van de veelheid van partijen verwarrend. Zo is het voor sommige projectleiders pas nu helder geworden wie precies aanspreekpunt voor wat zijn (met name bij SDG/CRD en DGP).



'Leerpunt van ZSM is dat met creativiteit en enthousiasme en met een goede centrale aansturing bergen verzet kunnen worden.'

Er waren ook al veel uitvoerende mensen vanaf de start betrokken, waardoor het soms al over contractvorming ging, terwijl de planstudie nog helemaal geen vorm had gekregen. De afstemming tussen de juristen – landsadvocaat en HDJZ enerzijds en de regiojuristen anderzijds – is niet altijd duidelijk geweest. De juridische afdelingen in de regio wisten vaak relatief weinig over de Spoedwet. Ook was de taak van HDJZ en de regiojurist niet goed afgebakend. Regionale juristen hadden onvoldoende kennis en tijd beschikbaar zodat ze bijna gedwongen werden het centrale advies over te nemen.

Projectleiders hadden ook minder directe aansturinglijnen dan normaal. Op de lucht- en geluidsonderzoeken hadden de projectleiders bijvoorbeeld weinig grip, omdat formeel SDG opdrachtgever van de onderzoeken was. Door de formalisering via werkgroepen e.d. konden projectleiders echter ook geen gebruik meer maken van gangbare persoonlijke informele kanalen met bijvoorbeeld SDG, waardoor ondanks grotere bemoeienis van SDG de afstand juist groter leek te worden.

De gestandaardiseerde onderzoeks aanpak worden wel als winst gezien. In het afstemoverleg kwamen de dwarsverbindingen tussen werkgroepen aan het licht. Ook het projectleideroverleg heeft een functie (gehad) voor kennisuitwisseling en -borging.

Het feit dat specialisten in de werkgroepen bij elkaar hebben gezeten heeft enorm geholpen. Zo was het mogelijk ad hoc zaken snel op te lossen en tempo te maken. Uiteindelijk is ICT één van de grootste zorgpunten geweest, omdat dit niet op tijd aangehaakt is. De deskundigen op dit gebied kwamen pas een jaar na de start aan tafel als werkgroep ICT en toen is het ene probleem na het andere aan het licht gekomen.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Doorlooptijd/Tijdsdruk

ZSM laat zien dat de sturing op tijd effectief is. Een gehele planstudie in 13 tot 15 maanden afronden klinkt voor RWS bijna onwerkelijk, maar ZSM heeft bewezen dat het wel degelijk mogelijk is. Hoewel deze versnelling voor een belangrijk deel geïnitieerd werd door de Spoedwet was het niet mogelijk geweest zonder aanpassing van onze interne werkprocessen. Er is, gezien de snelheid, goede kwaliteit geleverd m.n. bij kleinere, relatief eenvoudige projecten. Bij ingewikkelde projecten met nog te veel uitzoekwerk was de tijdsdruk soms te groot. Het verdient dat ook aanbeveling in de toekomst niet naar afstemming te zoeken tussen projecten, die qua complexiteit, te veel van elkaar verschillen.

Omgaan met risico's

Voor het omgaan met risico's zijn er twee uiterste insteken mogelijk; ofwel het proberen elk risico vooraf te vermijden ("hedging") ofwel het trachten de risico's te beheersen op het moment dat ze zich voordoen ("flexing"). Bij ZSM is gekozen voor een zeer sterke 'hedging'-insteek. Het is echter aan te bevelen een meer expliciete risico analyse te maken en het proberen te vermijden van de belangrijkste risico's (bijv. hanteren van een "top 5" of de "80:20 regel") en voorts het beheersen van de overgebleven risico's in plaats van deze te willen vermijden⁵. Ook in de workshop kwam naar voren dat het beter is enig risico te accepteren en risico's beheersbaar te maken. Het volledig vermijden van risico's kan wellicht door zijn verstarrende werking ook gevolgen hebben voor de beoogde snelheid waarmee de projecten moeten worden doorlopen.

Scopewijzigingen

Het is opvallend dat er bij ZSM, dat gekenmerkt wordt door relatief eenvoudige projecten, veel scopewijzigingen plaats hebben gevonden en dat het overgrote deel van deze wijzigingen door inhoud is veroorzaakt. Het is dan ook aan te bevelen om ook bij simpele projecten, waarbij de inhoud in principe vast zou moeten liggen, zorgvuldig en voldoende aandacht te besteden aan de scopingfase. Relevante instrumenten hierbij zijn allereerst zorgvuldig uitgevoerde verkenningen en daarnaast de startnotitie-/richtlijnenfase in het kader van de m.e.r.. Hierdoor zouden dergelijke, m.n. door inhoud veroorzaakte wijzigingen, voorkomen kunnen worden.

Geld/budget

Ook al is bij ZSM voor gekozen op tijd te gaan sturen en zoveel mogelijk risico's te vermijden heeft deze aanpak niet alleen maar voor budgetoverschrijdingen gezorgd. Bij een aantal projecten zijn zowel in de planstudiefase als bij realisatie kostenbesparingen geconstateerd. De indruk bestaat dan ook dat de sturing op tijd automatisch kostenbesparend kan werken. Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst bij planstudies op tijd te 'sturen' en de budgetten te 'beheersen'.

⁵ Men kan zich wel afvragen of dit überhaupt mogelijk is; denk maar aan de recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Kwaliteitsborging

Bij ZSM is uitgebreid aandacht besteed aan kwaliteitsborging, niet alleen achteraf (bijv. door middel van een 'voortoets' van DWW) maar ook tussentijds en nog belangrijker - bij de start van projecten. Dit soort momenten waren niet vrijblijvend en maakten zelfs deel uit van de planning. Het verdient aanbeveling bij reguliere planstudies in soortgelijke vorm aandacht te besteden aan kwaliteitsborging. Dat wil zeggen: aan het begin bij het bepalen van de aanpak, tussentijds bij tussenproducten en tussen beslissingen, en aan het eind voordat de planstudie in inspraak, advisering en besluitvorming wordt gebracht.

Interne communicatie en Informatie

Binnen het ZSM programma is veel en regelmatig gecommuniceerd. De informatiestromen hadden wellicht wat beter kunnen worden ingericht. Het idee van 'productenmappen' was niet slecht, maar het werd niet consequent uitgevoerd. De informatie in deze mappen was lang niet altijd volledig en up-to-date.

Ook voor de langere termijn waren de zaken niet goed geborgd (vastlegging opzet, aanpak, archief etc.). Archivering blijkt doorgaans een ondergeschoven kindje; bij bezuinigingsronden zijn archiefmedewerkers vaak de eerste post waarop bezuinigd wordt en dat blijkt zelfs bij het uitvoeren van deze evaluatie voor problemen te zorgen. (Werk)processen zijn onvoldoende verzameld en op papier gezet. Zo is niet vastgelegd hoe het ZSM-programma procesmatig is opgezet en welke afspraken hierover zijn gemaakt. Inhoudelijke afspraken en uitgangspunten zijn wat beter verzameld en beheerd (Cd-rom verzameling). Voor de toekomst verdient het sterke aanbeveling om hier alsnog een uniforme databank of anderszins een verzamelplaats voor de bedoelde gegevens in te richten. Op deze wijze kan leren worden geïnstitutionaliseerd.

Organisatie/Samenwerking

ZSM was en is een project van iedereen. De rollen en taken van alle betrokkenen waren helder (uniformering van processen).

Door samenwerking werd de kennis van specialistische diensten (HDJZ, AVV, DWW, BD, etc.) direct in praktijk toegepast en winst behaald in efficiëntie en coördinatie bij uitbestedingen. Tegelijkertijd voelde de samenwerking niet als iets dat (enkel) van bovenaf is opgelegd maar als iets waarmee samen aan de slag wordt gegaan. Samenwerking lijkt dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor de gevraagde snelheid. Daarmee zijn deze twee thema's onlosmakelijk met elkaar verbonden.

5. Evaluatie van de inhoud

5.1 Sw en ZSM Procedures

Met het oog op de voorbereiding van het wegaanpassingsbesluit dient, afhankelijk van de vraag of een project m.e.r.-plichtig is, al dan niet een milieueffectrapportage (m.e.r.) te worden doorlopen en een milieueffectrapport (MER) te worden opgesteld. Voor een aantal projecten die onder het regime van de Sw vallen is een MER vereist. Een groot aantal van de projecten binnen het ZSM programma heeft een voorgeschiedenis; voor een groot deel van de m.e.r.-plichtige projecten was reeds een MER opgesteld of was de m.e.r.-procedure inmiddels gestart. Voor de overige projecten moest nog gestart worden met een m.e.r. en voor projecten die niet m.e.r.-plichtig waren moest een milieutoets worden opgesteld.⁶

De m.e.r.'s en milieutoetsen voor de Spoedwetprojecten zijn gezien de aard van deze projecten eenvoudig van opzet. De locatiekeuze is al gemaakt en de inrichtingskeuze is reeds ook op hoofdlijnen bekend.

De m.e.r.-plicht kent een (enigszins) grotere onderzoeksinspanning dan een milieutoets. Bij een milieutoets hoeft alleen de 'voorgenomen activiteit' op haar milieugevolgen getoetst te worden, terwijl bij een MER ook altijd aandacht aan de huidige situatie met autonome ontwikkeling en een meest milieuvriendelijke alternatief gegeven moet worden. Daarnaast kent de m.e.r. een aantal procedurele fases (startnotitie, inspraak, adviezen van wettelijke adviseurs, richtlijnen, toetsingfase) die een milieutoets niet kent.

Binnen het ZSM programma zijn veel inhoudelijke onderwerpen centraal afgestemd en zijn inhoudelijke knelpunten centraal opgelost. Gedurende het hele ZSM programma zijn verschillende handleidingen en notities op inhoudelijk gebied geproduceerd. Deze zijn gebundeld op een Cd-rom⁷.

5.2 Praktijk

Kritieke onderwerpen

Door de onderwerpen die op het kritieke pad hebben gelegen hebben bijna de helft van de onderzochte projecten (44%) een vertraging opgelopen van meer dan 3 maanden.

< een week	2-4 weken	2-3 maanden	>3 maanden
12%	16%	28%	44%

Figuur 10 Vertraging door onderwerpen op kritieke pad

Van de geënquêteerden noemt 27% lucht, 16% geluid en 14% incident management (IM) als een van de onderwerpen wat op het kritieke pad heeft gelegen. Lucht en geluid onderzoeken waren centraal, per groep van

⁶ De meerderheid van ZSM-projecten was in begin volgens V&W (en VROM, de Commissie m.e.r. en de Landsadvocaat) niet m.e.r.-plichtig, maar door de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moeten er nu alsnog voor al deze projecten m.e.r.-procedure worden doorlopen.

⁷ Deze kan worden besteld bij fileplan ZSM. Telefoonnummer: 070-3518402.

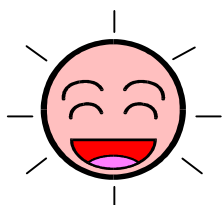
projecten, via DWW aan externe bureaus uitbesteed, waardoor 'op elkaar moeten wachten' in praktijk regelmatig voorkwam. Echter, een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat een aantal monopolieposities van bureaus/ondernemingen (o.a. luchtonderzoek door TNO, ICT door PSV) helder boven tafel is gekomen. Verder heeft deze aanpak kostenbesparend gewerkt door de schaalvoordelen die het met zich meebrengt. De innovatieve onderwerpen zoals incidentmanagement (IM) en calamiteitenplannen zijn door de tijdsdruk kwetsbaar gebleken en hebben ook voor vertragingen gezorgd, maar ZSM heeft ertoe bijgedragen dat deze onderwerpen versneld en pragmatisch binnen de organisatie zijn opgepakt.

Bestuurlijk/ juridisch	ICT	Ontwerp	IM	Lucht	Geluid
11%	7.9%	11%	14.3%	27%	15,9%
Inkoop	Flora & fauna	Verkeer/ m.e.r.	Vergunningen	Communicatie	Evaluatie
6.3%	1,6%	3.2%	1.6%	0	0

Figuur 11 Onderwerpen op het kritieke pad

Uniformiteit

Het lijkt alsof RWS bij ZSM alle onvolkomenheden in de kennisorganisatie heel geconcentreerd tegen is gekomen. Zo bleek de kwaliteit en beschikbaarheid van de benodigde basisinformatie onvoldoende te zijn geweest. Verder had bijna elke directie een eigen norm voor een spitsstrook, een eigen norm voor geluid e.d. Al naar gelang hoe nijpend het probleem werd, werd er een club in het leven geroepen die de zaken afstemde. In de loop van het proces verliep e.a.a. steeds beter (bijv. toen taakgroepen goed functioneerden). Zo is bij ZSM veel van de onderbouwing, prognoses en berekeningen uniform opgepakt⁸. Voor verkeersprognoses en ontwerpogaven was bundeling van ZSM projecten erg goed; spitsstroken zien er nu tenminste overal hetzelfde uit. De ontwerprichtlijnen hebben wel veel tijd gekost vanwege vele discussies. De richtlijnen voor geluidsonderzoeken zijn bruikbaar voor ZSM-II en reguliere planstudies en ook de ZSM-monitor-aanpak is bruikbaar als dummy voor algemene monitoring. Uniformiteit in inhoudelijke aanpak zorgde er ook voor dat er geen lange discussies meer (op)kwamen over de aanpak van de studies. De sterke nadruk op uniformiteit voelde niet aan als een te strak keurslijf. Wellicht kwam dit door het feit dat bij aanvang van de projecten weinig richtlijnen en standaarden beschikbaar waren waardoor deze, werkende weg, gezamenlijk zijn opgesteld.



'Succespunt van ZSM is de snelheid en de samenwerking waarmee nieuwe richtlijnen tot stand kwamen. Dat was zonder ZSM nooit gelukt'

Hoewel sommige geïnterviewden de uniformering zelfs nog verder doorgewerkt zouden willen zien, heeft dit streven naar uniformiteit niet bij alle projecten positieve bijdrage opgeleverd. Zo zijn door uniformiteit

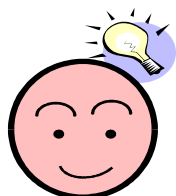
⁸ Bijvoorbeeld; ICT, verkeersveiligheidsvoorschriften, onderbouwing van ontwerpen, incident management, calamiteitenplannen, lucht- en geluidsonderzoeken, verkeersprognoses, e.d.

sommige eenvoudige projecten zwaarder opgezet dan noodzakelijk. Dubbellaags ZOAB was bijvoorbeeld niet voor alle projecten een ideale oplossing. Door uniformering duurden sommige projecten langer dan nodig omdat de tracéwetprocedure al bijna klaar was, maar alsnog een nieuw Sw-procedure doorlopen moest worden. Daarbij speelt dat ZSM lokaal vaak een vervolg was op een lang verleden. Door stapeling van studie op studie, veel beleidswijzigingen in de tijd, komen veel gevoeligheidsanalyses over elkaar te liggen en worden zaken complex.

Passende mate van detail

Bij RWS worden zeer hoge eisen gesteld aan de inhoud (doorgaan tot alles uitgezocht is), maar blijven in de praktijk deze eisen ook heel impliciet. Nadeel van het uitzoeken van te veel details is dat het meestal tijdrovend is, maar ook dat het in meeste gevallen niet eens nodig voor zorgvuldige besluitvorming in een bepaalde fase.

Door de tijdsdruk was bij ZSM goed - goed genoeg. Bij de werkgroepen zijn bijvoorbeeld de hoofdlijnen van denken rond ontwerp en veiligheid vastgelegd op basis van generieke informatie uit de organisatie en beschikbaar materiaal, want de snelheid was het hoogste goed.



'Leerpunt van ZSM is dat milieu-informatie ondanks de korte doorlooptijd toch op zorgvuldige wijze kan worden verzameld en kan leiden tot goede/juiste beslisinformatie.'

Leesbaarheid

De leesbaarheid van het eindproduct is van groot belang voor de besluitbaarheid. ZSM was in die zin uitdagend en vernieuwend, want het moest allemaal volledig maar ook snel en compact. De ZSM MER-en en (O)WAB 's zijn dun en de gepresenteerde informatie is toegespitst op onderscheidende aspecten. Commissie m.e.r. heeft bij ZSM projecten niet om aanvullende informatie gevraagd wat laat zien dat de hoeveelheid opgenomen informatie blijkbaar voldoende was. Een verbeterpunt is leesbaarheid bij MER-en. Omdat ze vaak samen met (O)WAB's zijn opgesteld is het taalgebruik vaak erg juridisch waardoor het minder geschikt kan zijn voor de uiteindelijke doelgroep van burgers en beslissers.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

Kritieke onderwerpen

Door het gezamenlijk oppakken van inhoudelijke onderwerpen is op programma niveau veel winst behaald; nieuwe onderwerpen, zoals incidentmanagement, geluid en lucht zijn door ZSM versneld en pragmatisch opgepakt. Echter, op individueel projectniveau werkte deze aanpak wel eens vertragend doordat op elkaar wachten in praktijk regelmatig voorkwam. Ook hier bepaalt de zwakste schakel het tempo. Voor toekomstige programma's verdient het aanbeveling dat de directies die onderdeel uitmaken van dergelijke programma's zich bewust zijn van het feit dat acties of het ontbreken van acties direct effect kan hebben op andere projecten.

Uniformering

Kritiek op de uniforme inhoudelijke aanpak is dat deze te weinig ruimte biedt voor maatwerk. Tijdens de ZSM workshop⁹ werd het idee geopperd om uniforme kaders te scheppen en daarbinnen speelruimte te laten voor de individuele projecten en hun specifieke context (omgevingsbewustzijn). Zie hiervoor ook hoofdstuk 4.2 en 4.3. Tevens verdient het aanbeveling voorzichtig om te gaan met een te strakke inhoudelijke uniformering (bijvoorbeeld standaardteksten, dummy's, etc.) en zich meer te richten op de uniformering van (werk)processen en (onderzoeks)methoden.

Passende mate van detail

Bij ZSM werd de mate van detail bepaald door de beschikbare informatie en de tijdsdruk: pragmatisch waar kan, gedetailleerd waar moet. Uit het onderzoek is gebleken dat deze pragmatische aanpak ook door de Commissie m.e.r. wordt ondersteund. Zij ziet deze ontwikkeling dan ook als een stap in de goede richting. De ZSM aanpak kan wellicht een nieuwe norm worden voor detailniveau van onderzoeken om zo tot de verbetering van de reguliere planstudies te komen.

Leesbaarheid

ZSM heeft laten zien dat een MER geen onnodig dik boekwerk hoeft te zijn. ZSM MERen zijn dan ook zeer beknopt en de gepresenteerde informatie is toegespitst op onderscheidende aspecten. Een belangrijk verbeterpunt bij ZSM MER-en is de leesbaarheid. Zowel actiegroepen, burgers als de Minister moeten uit de voeten kunnen met de tekst. De teksten moeten daarom zeker niet te juridisch zijn zoals dat bij de meeste ZSM MERen het geval is geweest.

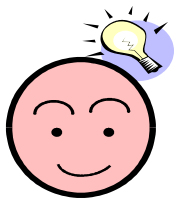
⁹ Workshop tijdens de ZSM bijeenkomst op 12 mei 2004 in de Rode Hoed (Amsterdam)

6. Eindconclusies

ZSM wordt door velen als een succes gezien. Het ZSM-programma heeft een bijzonder positieve bijdrage geleverd aan de verbetering van interne processen binnen V&W. De ZSM-aanpak is daarom ook relevant en interessant voor toekomstige planstudies. Daarbij moet echter wel bedacht worden dat ZSM-I een strikt, helder, uniek (eenmalig) wettelijk kader van de Spoedwet wegverbreding heeft gehad, die geldt voor een groep specifieke, in de wet genoemde, projecten. Kenmerkend voor dit wettelijke kader zijn onder meer: de verkorte procedure en slechts één bevoegd gezag doordat VROM niet betrokken hoeft te worden.

Zoals eerder aangegeven heeft ZSM een aantal unieke elementen op het gebied van interne werkprocessen die wellicht ook relevant kunnen zijn voor andere planstudies/ programma's:

- Een *duidelijke, eenduidige en breed gedragen doelstelling* van de projecten in het ZSM-programma (vooral snelheid) en duidelijke opdrachten en richtlijnen;
- Een programma met in principe *sterk vergelijkbare projecten* (benutting);
- *Hoge prioriteit* van ZSM-projecten binnen de gehele V&W organisatie;
- *Sterke betrokkenheid van/sturing door SDG/CRD* (op m.n. planning);
- *Sterke betrokkenheid van SD's en HDJZ* vanaf begin van het programma;
- Werken met *werkgroepen* van specialisten van RD's en SD's (niet individueel wiel uitvinden);
- *Centrale uitbesteding* van onderzoeken (minder AO, efficiëntie en coördinatie);
- *Projectoverstijgende coördinatie/samenwerking*: onder meer een afstemoverleg dat frequent bijeenkomt met daarin SDG, RD's (lijnmanagers), SDs, HDJZ, LA dat knopen doorhakt en uitgangspunten/aanpak vaststelt.
- *Strikte kwaliteitsborging* door – voortoetsen, second opinions, juridische "afzegening" HDJZ + Landsadvocaat.



Hoewel de ZSM aanpak succesvol is geweest, verdient het aanbeveling niet zomaar de 'ZSM-formule' klakkeloos over te nemen, maar per geval, de voor- en nadelen van verschillende elementen tegen elkaar af te wegen. In de eerder besproken hoofdstukken zijn aanbevelingen te vinden die hierop verder ingaan.

Bijlagen

Bijlage 1:	Wettekst Spoedwet
Bijlage 2:	Vragenlijst ZSM enquête
Bijlage 3:	ZSM-enquête resultaten
Bijlage 4:	Verslag ZSM-worshop Rode Hoed in Amsterdam
Bijlage 5:	Logboeken ZSM-projecten
Bijlage 6:	Vragenlijst diepte-interviews
Bijlage 7:	Toelichting figuur 9