

# Bevlogen beteugelen

Advies over de beheersing van de doorlooptijd van het project 'Ontwikkeling Nationale Luchthaven Lange Termijn'

december 1999

# Bevlogen beteugelen

Advies over de beheersing van de doorlooptijd van het  
project 'Ontwikkeling Nationale Luchthaven Lange  
Termijn'

december 1999

Opgesteld door HASKONING B.V. en Kern Konsult  
Organisatieontwikkeling in opdracht van het Directoraat-  
Generaal Rijkswaterstaat, directie Bouwdienst.

---

# Inhoudsopgave

---

<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling	5
1.3 Aanpak onderzoek	6
1.4 Leeswijzer	7
<b>2 Verkenning van de opgave</b>	<b>9</b>
2.1 Positionering ONL	9
2.2 Lessen uit het verleden	11
2.3 Vertragsingsfactoren	14
2.4 Kader voor de consultaties: Risicoclusters	15
<b>3 Grote projecten: cases</b>	<b>19</b>
3.1 Selectie van de cases	19
3.2 Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)	20
3.2.1 Reconstructie van de besluitvorming	20
3.2.2 Organisatie van het project	21
3.2.3 Vertragsings- en succesfactoren	23
3.3 Project HSL-Zuid	25
3.3.1 Reconstructie van de besluitvorming	25
3.3.2 Organisatie van het project	27
3.3.3 Vertragsings- en succesfactoren	28
3.4 Project Betuweroute	29
3.4.1 Reconstructie van de besluitvorming	29
3.4.2 Organisatie van het project	31
3.4.3 Vertragsings- en succesfactoren	31
3.5 Project Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR)	33
3.5.1 Reconstructie van de besluitvorming	33
3.5.2 Organisatie van het project	34
3.5.3 Vertragsings- en succesfactoren	35
3.6 Project Vijfde baan Schiphol	36
3.6.1 Reconstructie van de besluitvorming	36
3.6.2 Organisatie van het project	37
3.6.3 Vertragsings- en succesfactoren	38
<b>4 Nieuwe wegen</b>	<b>41</b>
4.1 De 'leeropbrengst' samengevat	41
4.2 Visie: omgaan met onbeheersbaarheid	42
4.3 De eerste drie stappen	45
4.4 Betekenis voor de doorlooptijd	48
4.5 Betekenis voor de organisatie	56
4.5.1 Procesmanagementinstrumenten	56
4.5.2 Projectmanagementinstrumenten	57
4.5.3 De instrumenten vertaald in een organisatiestructuur	59
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>63</b>
5.1 Conclusies	63
5.2 Aanbevelingen	65

---

BIJLAGEN:

- A: Overzicht geconsulteerde personen per project
- B: Voorstellen voor planning project Lange termijn ONL
- C: Toelichting op de duur van de planning
- D: Voorbeeld invulling relatie risicoclusters en projectorganisatie
- E: Stand van zaken juridisch instrumentarium grote projecten

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

Drie jaar politieke en maatschappelijke besluitvorming over de toekomst van de luchtvaart in Nederland is eind 1998 afgesloten met het verschijnen van de kabinetsnota 'Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart'. Daarin kiest het kabinet voor een beheerste groei van de luchtvaart in Nederland onder de voorwaarden dat er een balans is tussen milieu en economie en dat het beslag op de beschikbare ruimte binnen aanvaardbare grenzen blijft. Voor de middellange termijn (richting 2010) zal dit volgens het kabinet gestalte moeten krijgen door een betere benutting van Schiphol. Voor de lange termijn (richting 2020/25) acht het kabinet nog slechts drie oplossingen mogelijk voor het accommoderen van een beheerste groei: een beperkte aanpassing van Schiphol, een ingrijpende reconstructie van Schiphol of de aanleg van een luchthaven in de Noordzee.

Voor de uitwerking van de kabinetsbesluiten is per 1 maart 1999 een nieuwe organisatie in het leven geroepen: de programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL). Deze programmadirectie is onderdeel van de Rijksluchtvaartdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Onderdelen van de uitwerking van de oplossingen voor de lange termijn zijn ondergebracht bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat.

Een voortvarende ontwikkeling van de nationale luchthaven op lange termijn is een belangrijke voorwaarde voor de verdere groei van de luchtvaart en de economie in Nederland. Een adequate planning van het project en een doelmatige (project)organisatie is alleen al om die reden van cruciaal belang. Daarnaast zullen een goede planning en organisatie ervoor moeten zorgen dat de lange termijn oplossing tijdig gereed is en aansluit bij de oplossingen die voor de middellange termijn worden uitgewerkt.

Tegen de achtergrond van deze opgave wil de Bouwdienst, voor de uitvoering van haar specifieke deeltaken binnen ONL, gebruik maken van de inzichten en ervaringen die bij andere grote infrastructurele projecten in Nederland zijn opgedaan. Omdat deze kennis niet direct toegankelijk is, heeft de Bouwdienst aan HASKONING opdracht verleend de relevante inzichten en ervaringen te inventariseren en te vertalen in een advies inzake een haalbare doorlooptijd en een doelmatige (project)organisatie van ONL Lange termijn. Het onderzoek is uitgevoerd door HASKONING in samenwerking met Kern Konsult Organisatieontwikkeling.

## 1.2 Vraagstelling

De vraagstelling voor het onderzoek is door de Bouwdienst als volgt omschreven:

"Het tijdschema van het project ONL is ambitieus. Van de opdrachtnemer wordt verwacht dat deze de procedure doorlooptijden bij grote infrastructurele projecten analyseert, valkuilen benoemt, leerpunten formuleert en komt met een onafhankelijk advies over de vraag hoe een project als ONL in de tijd moet worden georganiseerd. Tot de opdracht behoort ook een inventarisatie en analyse van de projectorganisaties bij enkele gespecificeerde grote projecten".

---

Onderzoeksvragen die aan de orde zijn, zijn onder meer:

"Hoe zijn andere projecten verlopen en welke lering kan daaruit worden getrokken?"

Wat zijn redelijke perioden per fase?

Waardoor treedt vertraging op (inspraak, ambtelijk, politiek, bestuurlijk en dergelijke) en wat is de duur daarvan?

Welke aanpak wordt geadviseerd voor ONL (structuur)?

Hoe zijn vertragingen te vermijden binnen ONL (beheersing)?

Welke doorlooptijden zijn redelijkerwijs haalbaar?"

"Welke inzet is geleverd:

Wat is de ambtelijke omvang van de projectorganisatie oftewel het aantal mensen per periode en type organisatie?

Wat is het aandeel externe kosten?"

"Het geheel dient te resulteren in een beargumenteerde, realistische planning vanaf de start van de PKB tot aan de gunning voor het project ONL".

### 1.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

1. *Inventarisatie van gegevens*
2. *Ontwikkeling van voorstellen*
3. *Toetsing van resultaten*

Als eerste stap is een inventarisatie uitgevoerd van ervaringen en kenmerken van een vijftal grote infrastructurele projecten teneinde te bepalen welke factoren *in de praktijk* leiden tot succes en welke tot falen. De projecten die zijn geselecteerd zijn het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), de Betuweroute, de Hogesnelheidslijn-Zuid, het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR) en het project Vijfde Baan op Schiphol. Verschillende 'sleutelfiguren' van deze projecten zijn individueel geconsulteerd over hun ervaringen bij de voorbereiding of uitvoering van de besluitvorming. Daarnaast is in deze stap door middel van literatuuronderzoek nagegaan welke lessen uit eerdere analyses van projecten kunnen worden geleerd over de planning en organisatie van besluitvormingsprocessen.

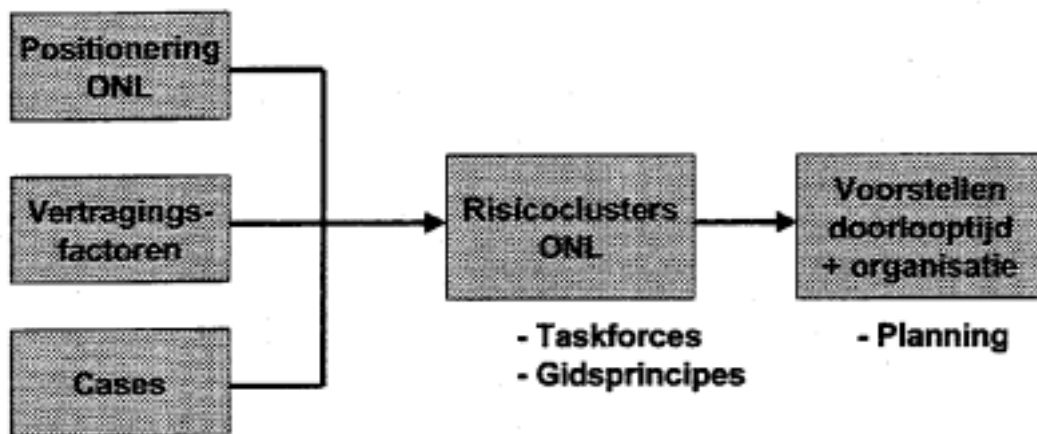
De ervaringen uit de praktijk en de lessen uit de literatuur zijn vervolgens geconfronteerd met de specifieke opgave waar het project ONL, en in het bijzonder het project Lange termijn, voor staat. Deze confrontatie heeft geleid tot de identificatie en nadere onderbouwing van een aantal 'risicoclusters' voor het project Lange termijn.

Het inzicht in de risicoclusters en in de ervaringen bij andere grote projecten is in stap 2 van het onderzoek verder uitgewerkt in voorlopige voorstellen voor de doorlooptijd en organisatie van het project Lange termijn. Hiertoe zijn de resultaten van de consultaties van de projecten onderling vergeleken en voorgelegd aan een aantal experts. Verschillen en overeenkomsten in de resultaten zijn vervolgens vertaald naar de relevante kenmerken van het project Lange termijn.

In stap 3 van het onderzoek heeft het definitieve advies over doorlooptijd en organisatie van ONL vorm gekregen. Hiervoor hebben nog enkele gerichte consultaties plaatsgevonden. Voor een overzicht van de geconsulteerde personen wordt verwezen naar bijlage A.

---

De aanpak van het onderzoek is in hoofdlijnen weergegeven in figuur 1.1.



Figuur 1.1 De aanpak van het onderzoek in hoofdlijnen.

## 1.4 Leeswijzer

Voorliggend eindrapport bevat vijf hoofdstukken. Na dit hoofdstuk Inleiding wordt in hoofdstuk 2 *Verkenning van de opgave* de opgave van het onderzoek en van het project ONL geanalyseerd. Door de essentiële kenmerken van het project ONL in verband te brengen met bestaande inzichten uit de literatuur wordt in dit hoofdstuk een kader ontwikkeld voor de consultatieronde. Dit kader onderscheidt twaalf 'risicoclusters' in verschillende 'omgevingen' van de Programmadirectie ONL.

In hoofdstuk 3 *Grote projecten* worden de geselecteerde cases beschreven en worden de resultaten van de consultatieronde toegelicht. De resultaten worden beschreven aan de hand van de onderscheiden risicoclusters.

Hoofdstuk 4 *Nieuwe wegen* brengt de resultaten van de consultatieronde in verband met de specifieke opgave waarvoor het project ONL staat. Vanuit een visie op deze opgave wordt de betekenis aangegeven voor de doorlooptijd en de organisatie van de besluitvorming.

Hoofdstuk 5 *Conclusies en aanbevelingen* verwoordt tenslotte het onafhankelijke advies over de doorlooptijd en organisatie van het project ONL. Daarbij wordt ook een planning voor verschillende scenario's van het project Lange termijn gepresenteerd.

Het advies waartoe de voorliggende onderzoeksrapportage heeft geleid, is ook verwoord in een *Samenvatting* die separaat is uitgebracht.

---



---

## 2 Verkenning van de opgave

---

### 2.1 Positionering ONL

Om uiteindelijk voorstellen te kunnen doen voor een realistische planning en organisatie van het project ONL is het van belang eerst zicht te krijgen op de wezenlijke kenmerken en de specifieke opgave van het project ONL.

De activiteiten binnen het project ONL zijn verdeeld over vier deelprojecten:

- Het project 'Middellange termijn' heeft tot doel een zodanig bestuurlijk-juridisch kader te scheppen, dat het in 2003 in gebruik te nemen vijfbanenstelsel op Schiphol tot omstreeks 2010 optimaal kan worden benut. Dit moet gebeuren binnen nieuwe milieu- en veiligheidsnormen;
- Het project 'Lange termijn' richt zich op de voorbereiding van infrastructuur die verdere groei na benutting van het vijfbanenstelsel mogelijk moet maken. Hiervoor staan drie opties open: beperkte aanpassing van Schiphol, een ingrijpende reconstructie van Schiphol of de aanleg van een luchthaven in de Noordzee;
- In het project 'Normering' wordt het door het kabinet gewenste stelsel van nieuwe normen voor geluid, (externe) veiligheid, geur en luchtkwaliteit ontwikkeld. De nieuwe normen moeten gelijkwaardig zijn aan de huidige normen, maar beter meetbaar en handhaafbaar;
- In het project 'Ontvlechting' worden de taken en verantwoordelijkheden op luchtvaartgebied geanalyseerd, die de overheid en de luchtvaartsector voor hun rekening nemen. Een herverdeling, waarbij wordt uitgegaan van de in andere sectoren gebruikelijke verhoudingen, moet leiden tot een meer transparante taakverdeling.

De voorstellen die in dit onderzoek worden ontwikkeld, hebben alleen betrekking op het deelproject 'Lange termijn'. Om de opgave van dit project goed te kunnen doorgronden, is het van belang te wijzen op de volgende, wezenlijke kenmerken van het project voor de lange termijn.

*De urgentie: sterke afhankelijkheid van ontwikkelingen (middel)lange termijn*  
Een belangrijke doelstelling van het project Lange termijn is om de oplossing voor de lange termijn gereed te hebben op het moment dat de groei van de luchtvaart niet meer op het vijfbanenstelsel van Schiphol kan worden opgevangen. Onzeker is wanneer dat precies zal zijn, maar er wordt voorlopig uitgegaan van omstreeks 2010. Een goede aansluiting van de lange termijn oplossing op de middellange termijn oplossing moet voorkomen dat er een 'accommodatiegat' ontstaat. Een (dreigend) tekort aan capaciteit gedurende een onzekere periode kan Schiphol in een nadelige concurrentiepositie brengen in vergelijking met andere Europese luchthavens.

*Een 'Ontwikkelingsproject' volgens de definitie van de WRR*

Volgens de indeling van grote projecten, die de WRR hanteert, kan het project Lange termijn worden opgevat als een 'ontwikkelingsproject', oftewel een 'meervoudige voorziening' die (min of meer) 'ruimtelijk geconcentreerd' wordt ontwikkeld. Omdat het hier vaak gaat om integrale multi-functionele ontwikkelingsprojecten wordt de complexiteit van de besluitvorming aanzienlijk vergroot. Er is namelijk sprake van meerdere direct betrokkenen met een uiteenlopende mate van autonomie, die hun doelen voor een deel pas gedurende het proces van besluitvorming ontwikkelen. Partijen zijn daarbij ook van elkaar afhankelijk: de ene partij stemt zijn keuze af op het gedrag van anderen. Voor het project Lange termijn is dit laatste aspect bijvoorbeeld sterk

---

van toepassing op de relatie tussen de rijksoverheid en de luchtvaartsector. Slechts de ruimtelijke concentratie van het ontwikkelingsproject is volgens de WRR een factor die niet tot vergroting van de complexiteit leidt. Hoewel dit in principe ook geldt voor het project Lange termijn ('nieuwe' luchthaven wordt immers gerealiseerd op de locatie Schiphol of in de Noordzee) geldt dit echter veel minder als bijvoorbeeld ook de ontsluiting van het eiland of de ontwikkeling van nieuwe woon- en werkgebieden als onderdeel van het project worden gezien. Wat complexiteit betreft behoort het project Lange termijn dan ook wel tot de 'zwaarste' (door de WRR niet nader uitgewerkte) categorie, namelijk meervoudige voorzieningen die tevens ruimtelijk gespreid worden ontwikkeld (op het grondgebied van meerdere gemeenschappen). Naast meerdere initiatiefnemers kenmerken deze projecten zich door een sterke toename van het aantal direct betrokken beleidsfactoren en daarmee ook van de complexiteit van de besluitvorming.

*Hoge 'go/no-go' drempel met niet of nauwelijks te faseren oplossing(en)*

De oplossingen die in het project Lange termijn worden uitgewerkt, vragen om zeer veel informatie, over bijvoorbeeld effecten, scenario's en haalbaarheid, voordat tot een definitieve keuze voor één van de oplossingen kan worden overgegaan. Dit geldt vooral voor een eventuele keuze voor de ontwikkeling van een luchthaven in de Noordzee. De ontwikkeling van een eiland is nauwelijks te faseren en bij tegenvallers tijdens de aanleg of het gebruik heeft 'de weg terug' enorme financiële en luchtvaart-economische consequenties. Bij de ontwikkeling van een 'Groot Schiphol' is de 'drempel' om nog terug te komen op een eerder genomen besluit weliswaar veel lager, maar ook hier leidt dan de benodigde reconstructie van het huidige Schiphol tot een zeer complexe faseringsopgave.

*Omvangrijke investeringen en publiek-private samenwerking*

De ontwikkeling van een 'nieuwe' nationale luchthaven op de locatie Schiphol of op een eiland in de Noordzee vergt investeringen van enkele tientallen miljarden guldens. Daarmee is het project ONL wellicht één van de omvangrijkste projecten uit de geschiedenis. Door de omvang van de investeringen en de directe betrokkenheid van particuliere initiatiefnemers zal de financiering en de verdeling van lusten en lasten tussen private en publieke partijen van meet af aan een belangrijke rol spelen in het onderzoek en in de (tussentijdse) besluitvorming. Zo zal het begrip 'reële alternatieven' bijvoorbeeld een veel bredere (publiek-private) inbedding krijgen dan in andere grote projecten tot nu toe gebruikelijk is. De financieringsmogelijkheden en de opstelling van private actoren worden daarmee belangrijke factoren bij de ontwikkeling van de nationale luchthaven.

*Veel onzekerheden over juridisch instrumentarium*

Op verschillende terreinen is nieuwe wetgeving in voorbereiding die van invloed kan zijn op het formele besluitvormingstraject dat voor de ontwikkeling van de nationale luchthaven moet worden doorlopen. Genoemd kunnen worden de herziening van de Tracéwet, de herziening van de Luchtvaartwet en de in voorbereiding zijnde Rijksprojectenwet. Gemeenschappelijk kenmerk van deze veranderende wetgevingen is dat de rolverdeling tussen de bij het beleid betrokken actoren hiermee wordt beïnvloed. Zo bevat de herziening van de Tracéwet en de in voorbereiding zijnde Rijksprojectenwet voorstellen voor een verdere concentratie van de ruimtelijke besluitvorming bij het Rijk. Deze wijzigingen in de wetgeving spelen voor het project Lange termijn een belangrijke rol door het grote aantal bij de besluitvorming betrokken actoren.

---

### Conclusie

Het project Lange termijn zal de komende jaren gestalte moeten krijgen in een spanningsveld tussen aan de ene kant de *urgentie* en aan de andere kant de *complexiteit* van de opgave. De urgentie van de opgave vloeit direct voort uit (luchtvaart)economische ontwikkelingen en beleidskeuzen die zijn gemaakt (accommoderen groei luchtvaart binnen randvoorwaarden), maar is in zekere zin ook relatief (namelijk afhankelijk van de groei en capaciteit op middellange termijn). De complexiteit van de opgave komt vooral tot uiting in een besluitvormingstraject met veel (publieke en private) actoren en belanghebbenden, een moeilijke faseerbaarheid in relatie met omvangrijke investeringen en onzekerheden over de beschikbaarheid en werking van (nieuwe) juridische instrumenten. Het werken in dit spanningsveld kan worden gezien als de wérkelijke opgave van het project en verklaart gedeeltelijk ook de behoefte aan beheersing en planning van de doorlooptijd van het project.

## 2.2 Lessen uit het verleden

De besluitvorming bij grote projecten is al vele jaren een veelvuldig geanalyseerd en besproken onderwerp in Nederland. Vaak wordt daarbij een bestuurskundige of organisatorische invalshoek gekozen. Een belangrijke aanleiding voor de interesse in dit onderwerp was het gevoel vanaf begin jaren negentig dat met de besluitvorming over grote projecten in Nederland, in vergelijking met het buitenland, steeds meer tijd is gemoeid, terwijl het verhogen van de internationale concurrentiekracht van onze economie juist noodzaakt tot het vlot realiseren van belangrijke infrastructuurprojecten. Een greep uit de literatuur die sindsdien is verschenen, geeft een eerste inzicht in de belangrijkste succes- en faalfactoren die in het algemeen bij grote projecten worden onderscheiden.

*"De kwaliteit van de besluitvorming over grote infrastructurele projecten in Nederland dient te worden verbeterd. Om de langdurige onzekerheden weg te nemen die resulteren uit de huidige verbrokkelde structuur en tegelijk externe belangen naar behoren te beschermen, is een herstructurering van besluitvormingsprocessen noodzakelijk. Deze moet er op gericht zijn dat bij de totstandkoming van een groot project een integrale belangenafweging plaatsvindt".*

Bron: Rapport 'Besluiten over grote projecten', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1994.

*"De problematische kanten van het Nederlandse systeem zitten vooral in de langdurige onzekerheid en de hieruit voortkomende onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de besluitvorming die mede het gevolg is van de bestaande procedures (...). Veel problemen blijken voort te komen uit de wijze waarop grote projecten worden aangepakt. Met name de gewoonte zo'n project te beschouwen als een technische realisatie, die eerst in besloten kring tot in details wordt voorbereid en pas daarna wordt blootgesteld aan een – dan veelal zeer defensief gevoerde – politiek-maatschappelijke discussie, wekt onnodig weerstanden en is oorzaak van vertraging. Het management van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering als geheel, alsmede de financiering van grote projecten, verdienen in een veel vroeger stadium aandacht (...). Aan een groot project zijn zoveel verschillende aspecten en belangen en hieruit voortkomende claims verbonden dat hierover niet op één moment door één instantie kan worden beslist. Alleen concentratie van de besluitvorming zal wellicht op onderdelen tot snellere voortgang leiden, maar de creatie van een maatschappelijk draagvlak noodzaakt juist tot spreiding van de besluiten, onder waarborging van samenhang".*

---

Bron: Rapport 'Besluiten over grote projecten', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1994.

*"Aanpak, organisatie en management, de financiering van grote projecten en de wettelijke en bestuurlijke ordening van de voorbereiding en besluitvorming zijn in wezen de drie noemers waarop de meeste oorzaken van de lange duur van de besluitvorming kunnen worden teruggevoerd".*

Bron: Toespraak van mr. J.P.H. Donner, Voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, op het congres 'Versnellen van besluitvorming bij (grote) projecten' op 6 oktober 1994 in Rotterdam.

*"De casus bevestigt nog eens dat vooral interacties tussen verschillende overheidsorganisaties en de procedures die deze organisaties daarbij gebruiken, de omloopsnelheid in besluitvorming bepalen. Natuurlijk speelt de anticipatie op verwachte tegenstand daarbij een rol, maar het is in geen van de gevallen zo dat het tijdsbeslag van inspraak of beroepsprocedures als zodanig doorslaggevend is ter verklaring van de duur van besluitvorming. De problematische besluitvorming heeft vooral te maken met het matig ontwikkelde vermogen tot co-productie bij de verschillende organisaties die onderdeel vormen van de overheid. De aandacht voor de eigen werkwijze en de eigen doelen is groter dan de aandacht voor de voorwaarden waaronder een voor alle (andere) partijen aantrekkelijk eindresultaat kan worden bereikt".*

Bron: Grote projecten: besluitvorming en management, G.R. Teisman en T.J.M. Verhey, Alphen aan den Rijn, 1996.

*"Verkeer en Waterstaat draagt zorg voor het tot stand komen van de besluitvorming over grote infrastructurele projecten. Daarbij zijn uiteraard ook de ministeries van VROM en Economische Zaken betrokken. We willen die besluitvorming volgens de beste procedures tot stand brengen. En de beste wil niet perse zeggen: de snelste. Ik hecht eraan om dat nog eens te benadrukken. Het gaat om de kwaliteit van de besluitvorming in haar totaliteit. Snelheid is daarbij slechts één van de factoren. Het realiseren van grote projecten kost tijd en ik durf te stellen: dat is maar goed ook. Terecht stelt de WRR dat het grootste belang is gelegen in het beheersbaar krijgen van de besluitvorming".*

Bron: Toespraak plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, mevrouw mr. T.J. van Beek, op het congres 'Versnellen van besluitvorming bij (grote) projecten' op 6 oktober 1994 in Rotterdam.

*"Als snelheid niet het primaire beoordelingscriterium kan zijn om de kwaliteit van de besluitvorming te beoordelen, dan zullen voorstellen die erop gericht zijn om de besluitvorming te versnellen eerst en vooral getoetst moeten worden aan het beoordelingscriterium dat primair staat. Dit criterium is de mate waarin het resultaat van de besluitvorming aansluit bij de behoeften van de maatschappij op het moment dat het resultaat is gerealiseerd (...). Goede besluitvorming wordt daarom eerst en bovenal een proces waarbij initiële voorstellen dusdanig worden verrijkt dat het eindresultaat aanmerkelijk meer doelen bevredigt dan die van de initiatiefnemer alleen (...). Vanuit zulk een analyse is het aanbevelenswaardig om een andere visie te ontwikkelen op besluitvorming. Kern van deze visie vormt de gedachte dat besluitvorming vooral een vorm van co-productie is waarbij gelijktijdig moet worden voldaan aan de eisen van een financieel-economisch, een politiek-bestuurlijk en een maatschappelijk draagvlak (...). De consequentie van deze gedachte is dat besluitvorming vooral goed is indien diverse partijen de ruimte krijgen om te participeren en door middel van deze participatie ook in staat zijn om het voorstel waarmee de besluitvorming wordt gestart verder te verrijken tot een zodanig niveau dat gelijktijdig aan de drie verschillende typen draagvlakvereisten wordt voldaan (...). Versnellingsmogelijkheden liggen vooral in het bevorderen van een type projectmanagement dat gericht is op het*

---

*verrijken van projecten vanuit een reeks verschillendsoortige en soms partieel tegenstrijdige doelstellingen gerepresenteerd door verschillende partijen".*

Bron: Toespraak van dr. ing. G.R. Teisman op het congres 'Versnellen van besluitvorming bij (grote) projecten' op 6 oktober 1994 in Rotterdam.

*"Het project Betuweroute kenmerkt zich door een groot aantal verbindingen van beleidsmatige, politieke en bestuurlijke aard (...). De hieruit voortvloeiende complexiteit vraagt om een projectorganisatie die primair volgens een bestuurlijke logica is ingericht en voor een projectaanpak die als bestuurlijke co-productie kan worden omschreven. Dat wil zeggen dat de projectorganisatie op een adequate wijze relevante betrokkenen en betrokken belangen moet representeren en dat in de werkwijze het accent moet liggen op consensusvorming en gezamenlijke doelformulering (...). In het project Betuweroute hebben echter aanvankelijk technische en juridische routines overheerst. Enerzijds de technische routine van het ontwerpproces, waarbij bestuurlijke aspecten vooral als te overwinnen hindernissen worden opgevat; anderzijds de juridische routine die sterk lineair en top down van karakter is. Dientengevolge zijn andere actoren, maar vooral het lokaal bestuur, gedrongen in de positie van inspreker en dwarsligger (...). Het tambouren op daadkracht en snelheid bij dergelijke projecten leidt tot bestuurlijke illusies, namelijk dat de toekomst voorspelbaar en beheersbaar is en dat kosten van infrastructuur realistisch kunnen worden begroot. Schromelijk verwaarloosd wordt de noodzaak van gezamenlijke beleidsvorming en de noodzaak van beleidsbijstelling tijdens de implementatie".*

Bron: Toespraak Prof. dr. P.H.A. Frissen op het congres 'Versnellen van besluitvorming bij (grote) projecten' op 6 oktober 1994 in Rotterdam.

*"Het AVVB is voorstander van een iets gecompliceerder, maar wél goed werkend recept: ruimtelijke investeringen beschouwen als het produkt van co-productie tussen diverse overheidspartijen, belangenorganisaties en private bedrijven. In de huidige samenleving zal er slechts steun zijn voor projecten die aan hoge – en deels moeilijk met elkaar te verenigen – kwaliteitseisen voldoen. Geen der betrokken organisaties is in staat geheel op eigen kracht zulke projecten te genereren. Co-productie is daarmee een overleningsnoodzaak".*

Bron: Rapport 'Beter besluiten over bouwprojecten: aanzetten tot verbetering van besluitvorming', Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVVB), dr. ing. G.R. Teisman, mei 1994.

*"Wie de kwaliteit van besluitvorming wil verbeteren heeft weinig baat bij nieuwe wetgeving. Meer moet verwacht worden van een bestuurskundig perspectief: 'interactief bestuur'. Dit behelst onder meer het zoeken naar gemeenschappelijke doelstellingen van verschillende betrokkenen en de inzet van middelen van meer partijen".*

Bron: Grote projecten: besluitvorming en management, A.F.A. Korsten e.a., Alphen aan den Rijn, 1996.

### *Conclusie*

In deze citaten geven de auteurs verschillende oorzaken voor de lange doorlooptijd van de besluitvorming. Al deze oorzaken zijn samen te vatten onder drie hoofdcategorieën. In de eerste plaats wordt als oorzaak het gebrek aan afstemming tussen de verschillende overheidsorganisaties genoemd. Overheidsorganisaties streven te veel alleen hun eigen doelen na en zijn te weinig bereid door 'co-productie' tot goed beleid te komen. De tweede categorie betreft de afstemming tussen de overheid en maatschappelijke actoren. Omdat een groot project te veel als een technische of juridische opgave wordt gezien, worden maatschappelijke actoren vaak te laat in het proces betrokken. Hierdoor kan het draagvlak voor het project te klein zijn, wat leidt tot verschillende vormen van tegenwerking. Ook worden vaak niet alle

---

(maatschappelijke) belangen integraal afgewogen. Ten derde wordt niet voldoende of tijdig nagedacht over de financiering van een groot project.

### 2.3 Verdragingsfactoren

In een poging de algemene oorzaken nader te concretiseren, onderscheidt de WRR vier categorieën van verdragingsfactoren bij grote projecten (WRR, 1994). Ten eerste de *operationele* factoren:

- Gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften;
- Politieke besluitenloosheid;
- Problemen in het projectmanagement;
- Onrealistische tijdsplanning;
- Tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding;
- Communicatieproblemen met buitenlandse overheden;
- Terughoudend gebruik van (juridische) interventiemiddelen;

Ten tweede zijn dat de *financiële* factoren:

- Niet-tijdige beschikbaarheid van voldoende financiële middelen;
- Onenigheid over verdeling van kosten over betrokken partijen;

De derde groep vloeit voort uit *wettelijke procedures en bevoegdheden*:

- Duur van gerechtelijke uitspraken;
- Cumulatie van wettelijke procedures;
- Spreiding van bevoegdheden;
- Gebrekkige verticale en horizontale coördinatie;
- Positionering van inspraakmomenten;
- Positionering van rechtbeschermingsmomenten;
- Geringe effectiviteit van het interventie-instrumentarium;

De laatste groep betreft *overige* factoren.

- Onverwachte gebeurtenissen;
- Vertraging roept vertraging op;
- Technische onzekerheden.

In een recent onderzoek naar de oorzaken van vertragingen bij infrastructuurvertragingen worden drie hoofdoorzaken voor vertragingen aangegeven (Bouwdienst RWS, 1998).

- Een niet-realistische, te krappe planning;
- Werken met verschillende plannings;
- Daadwerkelijke vertraging van de activiteiten.

Als achterliggende oorzaken hiervan worden onder meer genoemd:

- Geen afrekencultuur op het aspect 'tijd';
- Druk vanuit bestuurlijke omgeving;
- Onderlinge afstemming tussen ministeries;
- Onduidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden;
- Meer werk (moeten) verrichten dan gepland;
- Overschrijding van wettelijke termijnen;
- Onervarenheid in de communicatie met de omgeving;
- Niet tijdig doorhakken van knopen;
- Onvoldoende afstemming of interactie met andere projecten.

---

Een derde onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de vertraging bij complexe projecten is opgesteld door Dr. J.A. de Bruijn, e.a. (Grote projecten. Besluiten & management, 1996). In dit onderzoek worden de volgende vertragingfactoren genoemd:

- Vooronderstellingen (vaak onbetrouwbaar, maar toch basis voor beleid);
- Wetten en regels;
- Verschuivende probleemdefinities;
- Schaarse of ontbrekende oplossingen;
- Interdepartementale strijd;
- Sociale weerstanden en adviescultuur;
- Politieke attentiefactor;
- Attentiefactor binnen een organisatie;
- Tijdelijkheid van beleidskansen;
- Uitvoering is niet doordacht;
- Gebrekkige politieke controle;
- Minder goede aanpak van beleids- en besluitvorming.

## 2.4 Kader voor de consultaties: Risicoclusters

Uit de confrontatie van de specifieke kenmerken en opgave van het project ONL Lange termijn en het algemene inzicht uit de literatuur in belangrijke vertragingfactoren bij grote projecten kan een aantal 'risicoclusters' worden afgeleid. Een risicocluster beschrijft een aantal, inhoudelijk met elkaar samenhangende, onzekerheden die in meer of mindere mate onbeheersbaar zijn en daardoor sterk van invloed kunnen zijn op de doorlooptijd van het project ONL. De keuze voor juist deze risicoclusters is in feite arbitrair en tijdgebonden; zo kan achteraf blijken dat bepaalde risico's niet zijn voorgekomen, maar kunnen ook nu nog niet voorziene risico's wél zijn ontstaan. De volgende risicoclusters kunnen dan ook voorlopig voor het project worden onderscheiden:

### *Afgevallen of nieuwe oplossingen (weer) 'in beeld'*

In dit risicocluster gaat het er om vast te stellen of, en hoe al een inhoudelijke trechtering heeft plaatsgevonden tijdens het besluitvormingsproces. Alternatieven die in een eerste fase zijn onderscheiden, zijn vaak in een latere fase weer afgevallen. Het risico bestaat echter dat deze 'afgevallen' of nieuwe alternatieven in een later stadium van de besluitvorming (weer) 'in beeld' komen. De kans hierop is groot indien de nadelen van de wél onderzochte alternatieven groter blijken te zijn dan verwacht, of als de inhoudelijke trechtering die heeft plaatsgevonden omstreden is (zie bijvoorbeeld HSL en Betuweroute). Voor het project ONL zouden deze risico's bijvoorbeeld kunnen optreden voor de 'Flevoland-optie' (al dan niet in Markermeer) of voor tal van uitvoeringsvarianten (bijvoorbeeld 'drijvend' eiland, baanconfiguraties).

### *Wisselingen in politieke samenstelling bevoegd gezag*

De politieke samenstelling van het bevoegd gezag is van invloed op de inhoud van de keuzen die tijdens een besluitvormingsproces worden gemaakt. Die keuzen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het politieke belang dat aan het onderwerp van besluitvorming wordt gehecht, op de te onderzoeken alternatieven, of op de fasering van de besluitvorming (extra afweegmomenten). De vertragingrisico's die hierbij kunnen ontstaan, zijn vooral aanwezig indien de meningen over het onderwerp van besluitvorming sterk verdeeld zijn. Dit is het geval bij de oplossingen voor de luchtvaart op lange termijn. Wijzigingen in de politieke samenstelling van het bevoegd gezag

---

(op diverse niveaus) kunnen dan ook sterk van invloed zijn op het project ONL en op het besluitvormingsproces.

#### *Gebrekkige afstemming met (deel)projecten*

Een groot infrastructureel project wordt zelden 'in isolement' voorbereid en uitgevoerd. Vaak is er sprake van meerdere (deel)projecten die inhoudelijk of procedureel van invloed kunnen zijn op de inhoud en voortgang van het grote project. Van belang is dan ook te identificeren welke (deel)projecten dit zijn en op welke wijze afstemming/coördinatie met deze deelprojecten geregeld moet worden. Voor het project ONL kunnen verschillende (deel)projecten onderscheiden worden. Naast de vier deelprojecten binnen het project ONL kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan afstemming met andere beleidsvelden (Vijfde Nota) of met 'juridische' projecten (Rijksprojectenwet). In meer inhoudelijke zin speelt ook het 'meervoudige' karakter een rol (eiland, ontsluiting, nieuwe woon- en werkgebieden en dergelijke).

#### *Imagobeschadiging onderwerp van besluitvorming*

In dit cluster gaat het om de maatschappelijke perceptie/acceptatie van het onderwerp van besluitvorming, in dit geval de luchtvaart en de nationale luchthaven. Negatieve wisselingen in deze perceptie tijdens het proces (bijvoorbeeld een 'tweede Bijlmerramp') kunnen van invloed zijn op de voortgang van het project. Dit kan zich op verschillende manieren uiten (bijvoorbeeld meer overleg/inspraak, kamervragen, tegenwerking van partijen, vertragingstactieken en dergelijke). Onduidelijk is overigens nog in welke mate een positieve verandering in de maatschappelijke perceptie van vliegen bij kan dragen aan de voortgang van de besluitvorming.

#### *Bestuurlijk-juridische borging*

Bij een groot project als ONL is de bestuurlijk-juridische basis van de gekozen oplossingen heel belangrijk. Als de uiteenlopende belangen uiteindelijk niet te verenigen blijken te zijn, kunnen rechterlijke stappen niet worden uitgesloten. Het risico ontstaat dan dat de juridische borging van de besluitvorming, in procedurele of inhoudelijke zin, onvoldoende is. De consequenties hiervan op de voortgang kunnen zeer groot zijn, te meer omdat deze risico's pas in de laatste fase van de besluitvorming zullen optreden. Zo kunnen risico's ontstaan in eventuele onteigeningsprocedures (bij een Groot Schiphol) of ten aanzien van het internationaal recht (bij eiland in zee).

#### *Over- of ondercommunicatie*

Over het belang van communicatie bij grote projecten is al veel geschreven. Veelvuldig is gewezen op de bijdrage die tijdige en zorgvuldige communicatie met maatschappelijke actoren kan leveren aan het verwerven van draagvlak. Over de juiste vorm, mate en tijdstippen van communicatie bestaat ook nog veel onduidelijkheid. Elk groot project stelt daaraan zijn eigen eisen. Te weinig communiceren lijkt zeker een faalkans, te veel communiceren echter mogelijk ook. De balans tussen tijdsbeslag en effectiviteit (bijdrage aan draagvlak) zal in evenwicht moeten zijn, om te grote risico's voor de voortgang van het project te voorkomen.

#### *Voortschrijdend maatschappelijk inzicht*

De besluitvorming over grote projecten vergt vele, soms tientallen, jaren. De maatschappelijke relevantie of wenselijkheid van een project kan in zo'n lange periode veranderen onder invloed van economische, technologische, sociale en politieke ontwikkelingen. Al deze ontwikkelingen komen tot uiting in een vorm van voortschrijdend maatschappelijk inzicht. Een gevolg van dit inzicht kan zijn dat een project aan betekenis inboet of wordt hergedefinieerd tot een nieuwe opgave. In beide gevallen kan de inhoud én de urgentie van een project in de tijd sterk veranderen. Ontwikkelingen die voor het project ONL op langere



---

termijn van invloed kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld het tempo van de economische groei, de liberalisering in de internationale luchtvaart, technologische innovaties in de vliegtuigbouw of in concurrerende vervoerssystemen, het proces van Europese éénwording, de individuele waardering van vrijheid en mobiliteit of de collectieve waardering van het milieu.

#### *Financiering*

De financiering van grote projecten wordt doorgaans als één van de belangrijkste sleutelfactoren gezien voor een voortvarende besluitvorming en uitvoering van een infrastructureel project. Naast de omvang speelt vooral de tijdige beschikbaarheid van voldoende financiële middelen een belangrijke rol. Een ander belangrijk financieringsaspect betreft de verdeling van de lasten en lasten over publieke en private partijen (PPS-constructies). Ten aanzien van al deze aspecten bestaan er in de beginfasen van een project veel onzekerheden. Het niet tijdig beschikbaar hebben van de financiële middelen of onduidelijkheid over de lastenverdeling kunnen de voortgang van een groot project direct beïnvloeden. In indirecte zin ligt er ook een relatie met de inhoud van een project. Hoe wordt een project namelijk inhoudelijk ingevuld op het moment dat het aandeel van de overheid in de financiering nog onbekend is? Leidt meer of minder geld tot andere oplossingen, oftewel in hoeverre speelt financiering een rol in de keuze van relevante alternatieven?

#### *Verkeerde procesarchitectuur (rolverdeling tussen partijen)*

Elke fase in de ontwikkeling van een groot project vraagt een eigen wijze van sturing. De actoren die het beste kunnen sturen, kunnen daarbij per fase verschillen. Met een goede procesarchitectuur wordt bedoeld dat de rolverdeling tussen de bij een project betrokken partijen in een bepaalde fase zodanig is dat het doel van het project op dat moment het beste wordt gediend. Een verkeerde procesarchitectuur (bijvoorbeeld in de vorm van een verkeerde initiatiefnemer) leidt onvermijdelijk tot vertraging als gevolg van bijvoorbeeld onbewuste inefficiency of bewuste vertragingstactieken van andere actoren.

#### *Inhoudelijke 'fouten'*

De ontwikkeling van een groot project is per definitie een complexe opgave. Bij de voorbereiding of uitvoering van een dergelijk project kunnen op tal van terreinen inhoudelijke fouten worden gemaakt, bijvoorbeeld als gevolg van tijdgebrek, capaciteitstekorten of onvoldoende kwaliteit. Door deze fouten kunnen risico's ontstaan voor de voortgang van het project. Dit geldt vooral indien deze fouten direct relevant zijn voor de besluitvorming. Met name als de fout tot een ander (tussentijds) besluit zou kunnen leiden, is de kans op vertraging groot.

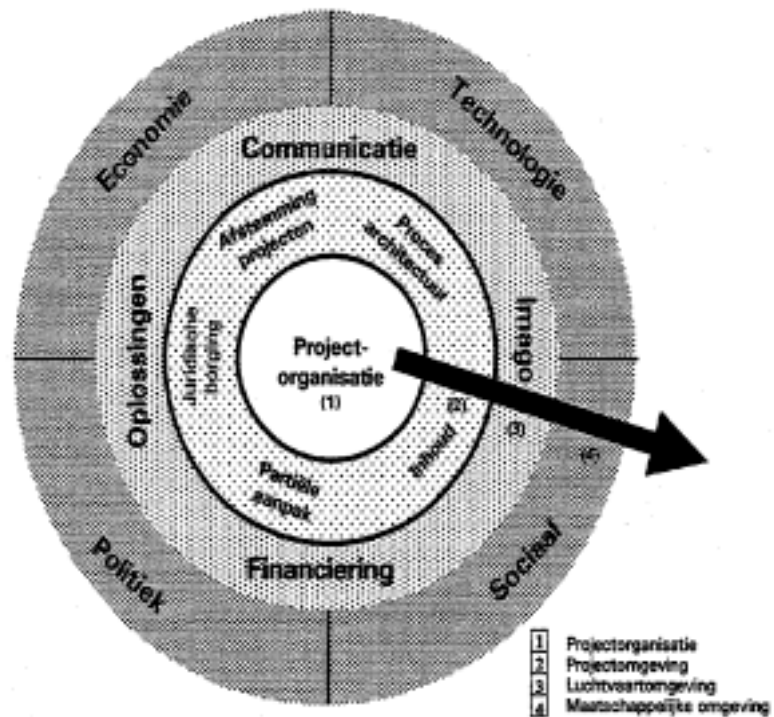
#### *Partiële aanpak, autonome partners*

Grote projecten worden vaak, uit een oogpunt van beheersbaarheid, 'opgeknipt' in kleinere deelprojecten (bijvoorbeeld HSL-Zuid en PMR). Hoewel dit voor de beheersbaarheid van het totale project vaak gunstig is, kan het netwerk van betrokken actoren echter ook verbrokken raken. Binnen de deelprojecten kunnen daarbij sommige actoren een autonome rol gaan spelen vanuit een eigen of partieel belang.

#### *Te complexe/grote projectorganisatie*

De wijze waarop de projectorganisatie, belast met de ontwikkeling van een groot project, is georganiseerd, brengt zijn eigen risico's met zich mee. Naast de algemene vereisten van projectmatig werken, is vooral het evenwicht tussen de omvang van de uit te voeren werkzaamheden en de omvang van de organisatie (in geld en menskracht) een belangrijke sleutelfactor. Te grote of te complex

georganiseerde projectorganisaties kunnen leiden tot inefficiency die bijvoorbeeld tot uiting komt in tijdverlies, of in het verrichten van onnodige of te gedetailleerde werkzaamheden.



Figuur 2.1 Risicoclusters in hun verschillende 'omgevingen'.

*Onderlinge samenhang risicoclusters*

Om enige orde aan te brengen in de verschillende risicoclusters kan onderscheid worden gemaakt in verschillende 'omgevingen van een groot project' waarin de risico's zich kunnen voordoen. In figuur 2.1 is onderscheid gemaakt in de 'projectomgeving', de 'omgeving van het onderwerp van besluitvorming', oftewel de 'luchtvaartomgeving' en de 'maatschappelijke omgeving'. Hoewel de onbeheersbaarheid en onvoorspelbaarheid van alle onderscheiden risico's in principe groot zijn, bestaat er enig verschil in de mate waarin ze vanuit een projectorganisatie kunnen worden beïnvloed. Zo kunnen in de projectomgeving acties worden ondernomen om risico's ten aanzien van inhoudelijke fouten, de juridische borging, procesarchitectuur en afstemming met (deel)projecten zoveel mogelijk te beperken. In de omgeving van de luchtvaart is de invloed van de projectorganisatie veel geringer. Risico's die hier optreden, kunnen samenhangen met de financiering, het weer in beeld komen van afgefallen oplossingen, over- of ondercommunicatie of met de beschadiging van het imago van de luchtvaart. Nauwelijks tot geen invloed kan vanuit de projectorganisatie worden uitgeoefend op risico's in de maatschappelijke omgeving. Het gaat daarbij om alle onzekerheden die op langere termijn kunnen voortvloeien uit economische, technologische, politieke en sociale ontwikkelingen in de maatschappij.

---

## 3 Grote projecten: cases

---

### 3.1 Selectie van de cases

Om te 'leren' van de ervaringen bij andere grote infrastructurele projecten in Nederland is een keuze gemaakt uit het grote aantal beschikbare projecten. Het meest geschikt lijken de projecten die vergelijkbaar zijn met het project Lange termijn. De vraag is echter of deze projecten wel bestaan gezien de geschetste unieke opgave voor het project ONL. Hoogstens kunnen dan ook projecten worden geselecteerd, die op onderdelen vergelijkbaar zijn met dit project. Onderdelen die zijn af te leiden uit de wezenlijke kenmerken van het project. Bij de keuze van de cases voor dit onderzoek is het niet de bedoeling geweest een, uit wetenschappelijk oogpunt, representatieve keuze te maken. Ook pragmatische argumenten hebben een rol gespeeld. De keuze voor de cases is gebaseerd op de volgende criteria.

- Vergelijkbare fasen van besluitvorming (bijvoorbeeld PKB/MER trajecten);
- Vergelijkbaar in omvang (wat betreft projectorganisatie, investeringen, schaal van de ingrepen, aard en omvang van de gevolgen);
- Vergelijkbaar in specifieke deelopgaven (bijvoorbeeld integrale planningsopgave, horizontale en verticale coördinatie);
- Financiering een centrale rol (bijvoorbeeld vanwege omvang investeringen, vormen van pps en rol private initiatiefnemers);
- Omstreden project (tot uiting komend in grote aantal betrokkenen en belanghebbenden bij de besluitvorming);
- Mogelijke grensoverschrijdende aspecten (met internationaal overleg);
- Beschikbaarheid van gegevens gezien beperkte periode van onderzoek.

Op grond van deze criteria zijn de volgende vijf grote projecten geselecteerd:

- Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR);
- Hogesnelheidslijn-Zuid;
- Betuweroute;
- Integraal Plan Noordrand Rotterdam;
- Vijfde Baan op Schiphol.

Voor elk project is in het kort een beschrijving gegeven van het besluitvormingstraject en van de samenwerkende partijen in de projectorganisatie. Per project zijn vervolgens 2 à 4 gesprekken gevoerd met personen die nauw bij de besluitvorming en de organisatie van het project betrokken zijn of zijn geweest. In de gesprekken heeft de vraag centraal gestaan wat we kunnen leren over de beheersing van de doorlooptijd en de organisatie voor het project Lange termijn op basis van de kennis en ervaringen die zijn opgedaan bij het betreffende project. De informatie uit deze gesprekken is daartoe zoveel mogelijk vertaald in een aantal 'vertragings- en succesfactoren' van het betreffende project. Een overzicht van de geconsulteerde personen is opgenomen in bijlage A.

---

## 3.2 Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)

### 3.2.1 Reconstructie van de besluitvorming

#### *Initiatieffase (1993-1997)*

In december 1993 is het Plan van Aanpak en het Beleidsconvenant voor de toekomstige ontwikkeling van het Rijnmondgebied (ROM-project Rijnmond) vastgesteld. Het ROM-project Rijnmond is enerzijds gericht op de versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds op verbetering van het woon- en leefmilieu. Eén van de projecten die in dit plan zijn gedefinieerd is de Maasvlakte 2. Uitgangspunten van dit project zijn ten eerste de uitbreiding van het huidige haven- en industriegebied door ontwikkeling van 1.000 hectare uitgeefbaar haven- en industrieterrein en ten tweede de ontwikkeling van 750 hectare natuur- en recreatiegebied.

Na de eerste aanzetten voor het ROM-project Rijnmond in 1993, is in 1994 de Projectorganisatie Maasvlakte 2 gestart met een haalbaarheidsstudie. Vanaf april 1996 heeft gedurende een jaar een Verkenning Ruimtekort Mainport Rotterdam (VERM) plaatsgevonden. In die periode is gesproken met allerlei betrokkenen van binnen en buiten de regio over het nut en de noodzaak van uitbreiding van de Mainport Rotterdam.

#### *Besluitvormingsfase (1997-heden)*

Het kabinet sloot VERM in juli 1997 af met het nemen van een *Projectbeslissing*, waarin werd vastgesteld dat het wenselijk is het ruimtekort in de Rotterdamse haven op te lossen. De projectbeslissing hield verder in dat een PKB+/m.e.r.-procedure wordt opgestart. Hiermee is het startsein gegeven voor het formele besluitvormingstraject. De '+' betekent dat na het doorlopen van de PKB-procedure bindende beleidsuitspraken voor vervolgproudures van kracht worden. In de PKB+ wordt de omvang van het ruimtekort en de benodigde versterking van de Mainport nader bepaald.

Op basis van de Projectbeslissing is in mei 1998 de *Startnotitie* PKB+/MER Mainportontwikkeling Rotterdam verschenen. In de Startnotitie wordt als doelstelling van het project geformuleerd om te komen tot een besluit over "een integraal pakket van maatregelen dat de positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtekort voor haven- en industriële activiteiten, dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd, in Rijnmond en/of in Zuidwest-Nederland op te lossen en dat de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtekort biedt". Drie oplossingsrichtingen worden in de Startnotitie onderscheiden:

- Bestaand Rotterdams Gebied: Beter benutten van de bestaande Rotterdamse haven- en industrieterreinen, waarbij aandacht is voor intensivering van het gebruik van de ruimte en duurzame herstructurering;
- Landaanwinning: Uitbreiding van de huidige Maasvlakte door nieuwe landaanwinning;
- Zuidwest-Nederland: Beter benutten van de mogelijkheden op locaties in Zuidwest-Nederland, te weten Moerdijk en Terneuzen/Vlissingen.

De Tweede Kamer heeft in juni 1998 de Startnotitie besproken en de intenties ervan onderstreept. Vanaf het uitbrengen van de Startnotitie wordt gewerkt aan de onderzoeken die nodig zijn voor het MER en de PKB (deel 1).

In september 1998 start binnen het PMR het *Studieproject Private betrokkenheid*. Hierin praten overheden met marktpartijen over mogelijke samenwerkingsvormen binnen het PMR. Dit leidt in maart '99 tot het rapport 'Samen aan boord'. Kerngedachte hiervan is om de realisatie- en exploitatierisico's te gaan delen met de markt. De markt moet daarom al in een vroeg stadium bij de planvoorbereiding betrokken worden. Voor dit laatste is

een 'samenwerkingsmodel' uitgewerkt voor de wijze waarop de private betrokkenheid kan worden geïntegreerd in de pkb-procedure.

Op 11 juni 1999 is door het Kabinet "PMR op koers" vastgesteld. Deze interimrapportage is opgezet om enkele keuzen omtrent de afbakening van het project vast te leggen (onder meer over afbakening alternatieven, procesaanpak en private betrokkenheid). De behoefte aan meer verduidelijking binnen het project komt mede voort uit een (te) algemene Projectbeslissing en Startnotitie. In PMR Op koers onderstreept het kabinet nogmaals de noodzaak om het ruimteprobleem van de Rotterdamse haven op te lossen. Voor de oplossing van het ruimtetekort ziet het kabinet nog twee mogelijke oplossingen: betere benutting van het bestaande havengebied van Rotterdam en landaanwinning door een uitbreiding van de huidige maasvlakte. De oplossingsrichting Zuidwest-Nederland valt af. Over de landaanwinning zegt het kabinet dat de PKB-procedure zal uitgaan van 1000 hectare netto haven- en industrieterrein. De Tweede Kamer gaat akkoord met PMR Op koers. Op 1 juli 1999 vond Algemeen Overleg plaats. De kernboodschap: De PKB is gericht op landaanwinning, maar de beslissing over de eerste 500 hectare valt pas nadat het bestaande Rotterdamse havengebied is benut. De aanlegbeslissing voor de tweede 500 hectare zal worden genomen in relatie tot ontwikkelingen in Zuidwest-Nederland.

Op dit moment wordt binnen PMR gewerkt aan de uitwerking van de private betrokkenheid. Zo wordt een consultatiedocument en een Programma van eisen voorbereid ten behoeve van de Europese aanbesteding. Na selectie van het winnende consortium zal vervolgens Pkb deel 1 worden uitgebracht (naar verwachting medio 2001). Overigens zijn op dit moment ook de Richtlijnen voor het MER nog niet vastgesteld.

De duur van de (verwachte) besluitvorming is samengevat in tabel 3.1.

Fase	Onderdeel	Duur
Initiatieffase	ROM-project en Haalbaarheidsstudie VERM	3 jaar 1 jaar
	Totaal	4 jaar
Besluitvormingsfase	Projectbeslissing – Startnotitie	10 maanden
	Startnotitie – Pkb-1/MER	3 jaar (verwachting)
	Pkb-2 en Pkb-3	9 maanden (verwachting)
	Pkb-3 – Pkb-4	1 jaar
	Beroep	1 jaar
Totaal	6 à 7 jaar (verwachting)	
Uitvoeringsfase		Vanaf 2002 (verwachting)

Tabel 3.1. De (verwachte) doorlooptijd van PMR (de totalen zijn cumulatief per fase)

### 3.2.2 Organisatie van het project

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam doorloopt de procedure van een Planologische Kernbeslissing in combinatie met de procedure voor de milieu-effectrapportage. Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is een initiatief van de ministers van Verkeer en Waterstaat (tevens projectminister), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken, Financiën en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de startnotitie, het milieu-effectrapport en de Planologische Kernbeslissing-plus. De ministerraad is het bevoegd gezag voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het nemen van de Planologische Kernbeslissing-plus.

In het Project Mainportontwikkeling Rotterdam werken de genoemde ministeries samen met de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam. Vertegenwoordigers van deze overheids-organisaties



Nu het PPS-traject is ingezet, gaat ook de projectorganisatie veranderen. De veranderingen zullen vanaf september/oktober 1999 gestalte krijgen. De projectdirectie PMR gaat zich nog meer richten op het managen van het proces (overleg en afstemming met alle betrokkenen). De organisaties voor de oplossingsrichtingen Bestaand Rotterdams Gebied en Landaanwinning zullen worden samengevoegd in een 'Expertisecentrum'. Dit expertisecentrum gaat zich toeleggen op het leveren van informatie en kennis aan geïnteresseerde consortia. Ook zal dit expertisecentrum inhoudelijke taken gaan vervullen, zoals het opstellen van concept-producten (consultatiedocument, programma van eisen). Omdat ervan wordt uitgegaan dat marktpartijen meer zullen gaan doen (bijvoorbeeld oplossingen aandragen en onderzoeken), wordt de uitvoerende projectorganisatie afgeslankt van ruim 100 naar 40 à 50 mensen.

### 3.2.3 Vertragings- en succesfactoren

Er zijn verschillende oorzaken waardoor vertraging in een besluitvormingsproces kan optreden. Deze factoren zijn eerder in deze rapportage onderverdeeld in risicoclusters. Om inzicht te krijgen in de factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld in de doorlooptijd van PMR is gebruik gemaakt van informatie uit interviews, literatuurstudie (voortgangsrapportages, verslagen) en internetpagina's. Deze informatie is samengevat in onderstaande tabel.

RISICOCCLUSTERS	CASE PMR
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opbouwen projectorganisatie (ruimte, geld en mensen)</li> <li>- Afbakening taken en bevoegdheden binnen projectorganisatie (met name bij tussentijdse bijsturing lastig vanwege kennisvoorsprong laag in de organisatie)</li> <li>- Interdepartementale afstemming</li> <li>- Weinig vooruitdenken op organisatieveranderingen (van VERM naar PMR, van PMR zonder naar PMR mét markt)</li> </ul>
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onduidelijke probleemstelling met verschillende visies over wat het probleem is en wie het probleem heeft</li> <li>- Projectbeslissing onduidelijk over alternatieven en vooral over mate van uitwerking in vervolgtraject; extra onderzoek is tussentijds nodig om alternatieven op zelfde niveau te krijgen</li> <li>- Commissie m.e.r vraagt uitwerking toetsingskader in adviesrichtlijnen, overleg over concept-richtlijnenadvies vindt in enkele ronden plaats</li> <li>- Te vage Projectbeslissing en Startnotitie noodzaakt tot uitbrengen interimrapportage 'PMR Op koers' voor trechtering onderzoeksveld gefiatteerd door minister en Tweede Kamer</li> </ul>
Afstemming projecten	- Niet van toepassing
Juridische borging	- Niet van toepassing
Oplossingen	- Niet van toepassing
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Niet van toepassing
Financiering	- Studieproject Private Betrokkenheid: PPS in vroeg stadium planvorming leidt direct tot vertraging (door invoering extra procedurestappen), tijdswinst in latere fasen onzeker
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontbreken politieke 'sense of urgency' in beginfase</li> <li>- Nieuwe minister wil eerst 'mindsetting' in nieuwe kabinet</li> </ul>
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Beantwoording 'ad hoc' vragen van Tweede Kamer en maatschappelijke organisaties kost tijd

Tabel 3.3. Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in negatieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case PMR, onderscheiden naar risicocluster.

Uit de tabel blijkt ten eerste dat het opbouwen van de projectorganisatie voor vertraging zorgt. Het verkrijgen van (goede) mensen, ruimte en geld kost tijd ook al zijn de prioriteiten vastgesteld. Het tijdig vooruitdenken over noodzakelijke veranderingen in de organisatie als gevolg van de overgang naar een andere fase in het project vormt telkens een lastige opgave waarop

onvoldoende tijdig kan worden ingespeeld (bijvoorbeeld van VERM naar PMR, van PMR zonder naar PMR met PPS). De introductie van de private betrokkenheid in het project zorgt overigens direct voor vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Enerzijds komt dit omdat een aantal extra stappen moeten worden gezet (Studieproject, consultatie, Programma van eisen), anderzijds is ook onvoldoende bekend (omdat dit vrij nieuw is) over de tijd die de inpassing van een PPS-traject zo vroeg in de besluitvorming vergt. Hierdoor zal de planning (Pkb-3 eind 2001) niet worden gehaald. De vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning bedraagt in deze fase van de besluitvorming dan ook al 2 à 3 jaar.

De inhoud van het project blijkt erg complex en mede daardoor blijven de Projectbeslissing en de Startnotitie (hoewel in relatief korte tijd opgesteld) inhoudelijk nog onduidelijk. Hierdoor zijn interpretatieverschillen ontstaan tussen de verschillende ministeries (onder meer over de probleemstelling en het uitwerkingsniveau van de oplossingsrichtingen). In de beginfase is ook onvoldoende duidelijk wie het probleem heeft en wat de politieke urgentie van het probleem (in Den Haag) is. Dit heeft invloed op de doorlooptijd.

De opties Zuid-West Nederland en (in mindere mate) Bestaand Rotterdams gebied worden mede door politieke interventies in het project gebracht. Dit leidt tot een inhaalslag van extra onderzoek ten opzichte van de landaanwinningsoptie die al veel langer onderwerp van onderzoek was. De invloed van de politiek komt ook tot uiting in het feit dat politieke besluiten nogal eens op zich laten wachten. Zo kost de 'mindsetting' van de nieuwe minister in het kabinet een half jaar, waardoor PMR Op koers veel later wordt uitgebracht dan gepland. Ook blijken de vergaderschema's van de adviesorganen van de ministerraad vaak star en hebben het zomerreces en de verkiezingen direct invloed op de doorlooptijd. Belangrijke besluiten worden dan over die periode heen getild en leveren daardoor vertraging op.

Naast de negatieve kanten aan de besluitvorming rond PMR zijn ook positieve punten te ontdekken die (mede) van invloed zijn geweest op de doorlooptijd. De positieve punten zijn in tabel 3.4 samengevat.

RISICOCLUSTERS	CASE PMR
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Van nieuwe projectorganisatie (ingevuld door procesmanagers die aanspreekpunt zijn voor diverse actoren) wordt veel verwacht</li> <li>- Medewerkers projectdirectie zijn geen verantwoording verschuldigd aan lijnorganisatie</li> <li>- Sterke kanten (kennis) gebruiken van partijen in de regio</li> </ul>
Inhoud	- Ontwikkeling van een 'Budgetontwerp' als één van de alternatieven
Afstemming projecten	- Niet van toepassing
Juridische borging	- Niet van toepassing
Oplossingen	- Proces 'breed' beginnen wat betreft alternatieven, ideeën en dergelijke, daarna pas trechteren
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Procesgerichte aanpak: creëren van draagvlak voor proces
Financiering	- Private betrokkenheid in planvorming?
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Materieel binden van Tweede Kamer in vroegtijdig stadium (met bijvoorbeeld Startnotitie, tussenrapportage PMR Op koers en studierapport Samen aan boord)</li> <li>- Studiereis Azië met Tweede Kamerleden (betere informatie-uitwisseling)</li> </ul>
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 3.4. Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in positieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case PMR, onderscheiden naar risicocluster.

Een praktisch punt is het gegeven dat medewerkers van de Projectdirectie geen verantwoording hoeven af te leggen aan de lijnorganisaties. De slagvaardigheid van hun optreden wordt hierdoor vergroot.



---

Bewust wordt binnen PMR ook gestreefd naar een materiële binding van de Tweede Kamer aan tussentijdse resultaten (bijvoorbeeld door het bespreken van de Startnotitie en PMR Op koers). Aan de behoefte aan een betere informatievoorziening van de Tweede Kamer is in positieve zin bijgedragen door de organisatie van een studiereis naar Azië.

In het inhoudelijke ontwerpproces heeft het zogenaamde 'budgetontwerp' sterk bijgedragen aan het inzicht in 'wat voor een gegeven bedrag te maken is' (in plaats van een ontwerp maken en daarvan de kosten te berekenen). Dit heeft ook in de politieke besluitvorming een rol gespeeld.

Partijen in de regio tenslotte, hebben veel kennis in huis over de lokale omstandigheden en de mogelijke oplossingen. Bij het PMR is het, ondanks extra problemen in de onderlinge afstemming, in inhoudelijke zin ook succesvol gebleken deze kennis te gebruiken en te vertalen in de projectorganisatie.

### 3.3 Project HSL-Zuid

#### 3.3.1 Reconstructie van de besluitvorming

##### *Initiatieffase (1973-1987)*

In 1973 werd door het ministerie van V&W een werkgroep ingesteld, die de opdracht krijgt de mogelijkheden te onderzoeken voor een hoge snelheidsspoorlijn vanuit Amsterdam in de richting van België (HSL-Zuid). Deze studie vindt in relatief besloten kring plaats; de maatschappelijke aandacht is nog zeer gering. Het onderzoek vormt de basis voor de eerste formele standpuntbepaling van de regering over de HSL in het Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (deel A, 1977). In deel D (1979) van deze nota spreekt het kabinet zich uit voor de aansluiting van Nederland op een toekomstig Europees netwerk van hoge snelheidsspoorlijnen. Een verbinding van de Randstad in zuidelijke richting via aparte infrastructuur wordt ruimtelijk gereserveerd. Tijdens internationale beraadslagingen worden de hoofdlijnen van een Europees hogesnelheidsnetwerk vastgesteld. De ministers van de betrokken landen komen echter vooralsnog niet tot definitieve overeenstemming; met name de financiering en exploitatie vormen struikelblokken. Als de belangrijkste uitgangspunten in 1987 lijken vast te staan, wordt besloten de formele besluitvorming in Nederland op te starten. Hiermee komen de voornemens voor het eerst in bredere kring onder de aandacht. Het ministerie van V&W besluit om de formele besluitvormingsprocedure op te starten. Vanwege de verwevenheid van de problematiek wordt gekozen voor een geïntegreerde PKB-tracé /m.e.r.-procedure.

##### *Besluitvormingsfase (1987-heden)*

In juni 1987 verschijnt de *Startnotitie* welke de formele start vormt van de (geïntegreerde) PKB-tracé /m.e.r.-procedure. In deze periode wordt door een werkgroep onder leiding van het DG Goederenvervoer, voortbouwend op de internationale voorstellen, onderzoek verricht naar de wenselijkheid van een Nederlandse aansluiting, de vraag of er gebruik moet worden gemaakt van nieuwe infrastructuur, en zo ja hoe deze te traceren. De HSL-nota (*PKB deel 1*) wordt begin 1991 uitgebracht in plaats van mei 1989, zoals aanvankelijk de bedoeling was. Dit komt vooral door het moeizame overleg over de aansluiting van het tracé met België. Vooral financiële zaken, als de ongelijke rentabiliteit voor de verschillende landen, staan hierbij ter discussie (WRR, 1994).

In maart 1991 brandt de maatschappelijke discussie in alle hevigheid los. De HSL-nota krijgt veel kritiek te verduren. Tal van berekeningen en schattingen worden ter discussie gesteld. Voorts wijzen critici erop dat er enige belangrijke aspecten onderbelicht blijven of ontbreken, in het bijzonder de afweging van een alternatief over het bestaande spoor. De minister trekt uiteindelijk haar conclusies uit de inspraakresultaten en de signalen van adviesorganen: in

---

november 1991 besluit zij tot het verrichten van een aanvullend onderzoek met betrekking tot een alternatief waarbij de HSL over bestaand spoor wordt aangelegd. In november 1991 begint de projectgroep HSL dan ook met het vergaren van de benodigde aanvullende informatie. Het herziene beleidsvoornemen wordt aanvankelijk in de zomer van 1992 verwacht. Deze streefdatum blijkt niet haalbaar. Midden 1993 is de aangepaste nota nog niet gepubliceerd. Wel maakt het kabinet in juni 1993 een voorlopige voorkeur wereldkundig voor het tracé ten oosten van Zoetermeer, als voorkeursvariant voor de verbinding Amsterdam-Rotterdam. De oorzaak van de vertraging is in de eerste plaats de verwarring over de status van het nieuwe onderzoek. De minister vindt dat het aanvullend onderzoek niet onderworpen hoeft te worden aan een nieuwe inspraak- en adviesronde. De RARO daarentegen vindt dat er een integrale heroverweging moet plaatsvinden, waarin dit alternatief wordt meegenomen. Hierdoor ontstaat bij diverse partijen tijdens de hoorzittingen verwarring over de status van de nota die onderwerp van discussie is. Aan de adviesorganen wordt verzocht hun advisering 'op te schorten'. Verder zijn er door het projectteam inschattingfouten gemaakt ten aanzien van de complexiteit van de materie en de tijd die aanvullende onderzoeken in beslag nemen.

De 'Nieuwe HSL-Nota' verschijnt in maart 1994 en is de herziene ontwerp-PKB (*Herziening PKB deel 1*). De tweede stap, die van inspraak, overleg en advisering, vindt zijn afronding in de publicatie van *PKB deel 2*. Dit stuk is, met de titel 'Reacties op de Nieuwe HSL-Nota', in twee afleveringen verschenen: deel 2A met de inspraakreacties en adviezen in oktober 1995 en deel 2B met onder meer het verslag van het bestuurlijk overleg in juli 1996. Tevens verschenen in die periode nog enkele rapporten naar aanleiding van vragen die in de publieke discussies naar voren kwamen. Oorzaak van de grote tijd tussen deel A en deel B moet gezocht worden in de oplaaiende discussie rond de Bos-variant en de tunnel onder het Groene Hart.

Het kabinetsstandpunt, de op 23 mei 1996 vastgestelde *PKB-deel 3*, is vervolgens aan het parlement aangeboden. De behandeling daarvan in de Tweede Kamer vindt plaats in de tweede helft van 1996. Deze behandeling leidde tot een aantal wijzigingen die alsnog in het plan zijn verwerkt. De Eerste Kamer ging daarna op 29 april 1997 akkoord met de Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid. Door publicatie in de Staatscourant en de terinzagelegging van het uiteindelijk vastgestelde plan (in de vorm van de *PKB-deel 4*) wordt het plan van kracht op 1 juli 1997.

Na de goedkeuring van de PKB en de vaststelling van het voorkeurstracé, is het tracé gedetailleerd uitgewerkt. Op 15 april 1998 is het *Tracébesluit HSL-Zuid* vastgesteld. Er zijn zo'n 200 beroepszaken ingesteld tegen de PKB HSL-Zuid en/of het Tracébesluit HSL-Zuid. De Raad van State heeft in september 1999 uitspraak gedaan over deze beroepen. Het grootste deel van de beroepen (190) is ongegrond verklaard. De overige 22 bezwaarmakers zijn gedeeltelijk in het gelijk gesteld, maar deze beroepen hadden te maken met de individuele situaties van omwonenden zelf en niet met de spoorlijn.

#### *Uitvoeringsfase (1997-heden)*

Met de goedkeuring van de PKB HSL-Zuid door het parlement is ook de fase van uitvoering begonnen. In de periode april-september '98 liep de grondverwerving achter op schema. De verwachting is echter dat deze achterstand nog tijdig ingehaald wordt, zodat de bouw kan worden gestart volgens de planning. De indienststelling van de HSL-Zuid is voorzien in 2005.

De duur van de verschillende fasen is samengevat in tabel 3.5.

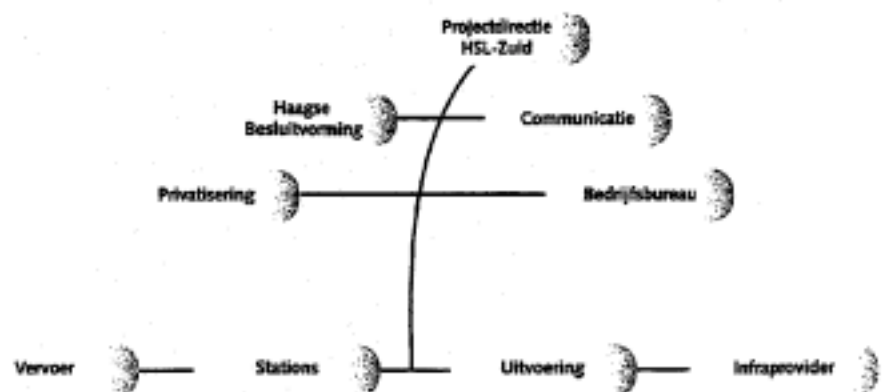
Fase	Onderdeel	Duur
Initiatiefase	Departementale werkgroep Opname in SVV 1 Internationaal overleg Totaal	14 jaar
Besluitvormingsfase	Startnotitie – PKB deel 1 Herziening PKB-1 PKB-2 (deel 2A) PKB-3 PKB-4 Tracébesluit Beroep PKB/Tracé Totaal	4 jaar 3 jaar 1,5 jaar 8 maanden 1 jaar 1 jaar 17 maanden Ruim 12 jaar
Uitvoeringsfase	O.a. voorbereiding en grondverwerving	2 jaar en nog steeds in gang

Tabel 3.5 De doorlooptijd van het project HSL-Zuid (de totalen zijn cumulatief per fase).

### 3.3.2 Organisatie van het project

De Projectorganisatie HSL-Zuid is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het honderd kilometer lange tracé van de Hogesnelheidslijn. Hierin werken NS Railinfrabeheer, Holland Railconsult en DHV Milieu en Infrastructuur samen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De projectorganisatie past zich met haar organisatiestructuur aan bij de voortgang van het proces. Vanaf het oprichten van de projectorganisatie tot nu is het aantal mensen wat er werkt gestegen van 30 tot ongeveer 1000 (juli 1999 (red.)) mensen.

In de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland werkt de Projectorganisatie HSL-Zuid nauw samen met Rijkswaterstaat in verband met de verbreding en verlegging van de autosnelwegen A16 en A4. Het gedeelte van de A16 tussen Prinsenbeek-Noord tot het knooppunt Galder is formeel onderdeel van het Tracébesluit van de Hogesnelheidslijn-Zuid. Hier heeft het kabinet gekozen voor een zo strak mogelijke bundeling van autosnelweg en spoorlijn. In Zuid-Holland wordt de verbreding van de autosnelweg A4 tussen Leiden en Burgerveen afgestemd met de aanleg van de Hogesnelheidslijn-Zuid. De A4 maakt echter formeel geen onderdeel uit van het HSL-project.



Figuur 3.6 Huidige projectorganisatie van het project HSL-Zuid.

### 3.3.3 Vertragings- en succesfactoren

Er zijn verschillende oorzaken waardoor vertraging in een besluitvormingsproces kan optreden. Deze factoren zijn eerder in deze rapportage onderverdeeld in risicoclusters. Om inzicht te krijgen in de factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld in optredende vertraging in de besluitvorming over de HSL is gebruik gemaakt van informatie die is verkregen door interviews, literatuurstudie (voortgangsrapportages, verslagen) en de internetpagina van de projectorganisatie HSL-zuid. Deze informatie is samengevat in tabel 3.7.

RISICOCCLUSTERS	CASE HSL
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffuus opdrachtgever- en opdrachtnemerschap: 'eigendom' van het project onvoldoende duidelijk en verschuift gedurende de werkzaamheden</li> <li>- Afstemming centrale organisatie met regionale organisaties (laatste vaak oplossingsgericht), subculturen en gebrekkige samenwerking</li> <li>- Belangenconflicten deelnemers ('scoren vanuit eigen organisatie', conflicten in fasen met verminderde gevraagde inzet)</li> <li>- Wisselingen in projectteam leiden tot introductie nieuwe (kwaliteits)systemen en werkwijzen</li> </ul>
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traceren van specialistische kennis en ervaring voor unieke deelaspecten</li> <li>- Afstemming eenduidige en gezamenlijk te hanteren ontwerpmethodiek en (kwaliteits)systemen</li> <li>- Kostenmanagement ontbreekt ('veel gehobbied')</li> <li>- Gebrekkige vastlegging argumentatie achter varianten</li> </ul>
Afstemming projecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afstemming met A4</li> <li>- Afstemming over aansluiting op Belgisch net</li> <li>-</li> </ul>
Juridische borging	- Onteigening agrariërs
Oplossingen	- Afgevalen alternatieven tussentijds weer in beeld; leidt tot extra onderzoek
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Niet van toepassing
Financiering	- Niet goed voorgedacht/niet tijdig besloten over marktbenadering (infra en vervoer apart)
Omgeving: technologie	- Boortunnel Groene Hart, Bos-variant
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internationale besluitvorming (België)</li> <li>- TK koerst herhaaldelijk aan op (nieuwe) alternatieven</li> <li>- Politieke verschuivingen binnen gemeenten (30 gemeenten betrokken)</li> </ul>
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 5 Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in negatieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case HSL, onderscheiden naar risicocluster.

Bij de HSL valt op dat er sprake is van een negatieve invloed op de doorlooptijd vanuit verschillende risicoclusters. Op het gebied van de projectorganisatie valt vooral op dat deze organisatie niet volledig homogeen is, waardoor er conflicten zijn tussen deelnemers en de afstemming tussen de centrale organisatie en de regionale organisatie niet soepel verloopt.

Er ontstaat een grote maatschappelijke discussie na het uitbrengen van deel 1 van de PKB. Vanwege gebrekkige argumentatie moet deze herzien worden. Dit zal drie jaar duren. Mede hierdoor heeft de initiatieffase zeer lang geduurd, samen met het feit dat het internationale overleg over de aansluiting en financiering (met name met België) zeer moeizaam verliep.

Vanwege de maatschappelijke discussie komen oplossingen die eerder in het proces zijn afgevalen (vooral onder invloed van de Tweede Kamer) vaak weer terug in het proces, waardoor weer nieuw onderzoek gedaan moet worden. Illustratief hiervoor zijn de discussies over de Bos-variant en de tunnel onder het Groene Hart. De politieke invloed op het proces zorgt niet alleen voor het opnieuw inbrengen van alternatieven. Ook de politieke verschuivingen (na verkiezingen) zijn van invloed op de doorlooptijd. Doordat de gemeenteraden

van kleur veranderen, is ook de medewerking (of tegenwerking) aan het project aan verandering onderhevig.

Voor de HSL geldt, dat er niet alleen factoren zijn die vertraging hebben opgeleverd, maar ook factoren die een positieve invloed op de besluitvorming hebben gehad. Deze factoren zijn eveneens in een tabel samengevat.

RISICOCLUSTERS	CASE HSL
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	- Niet van toepassing
Inhoud	- In beginfase veel varianten ontwikkeld en beoordeeld op effecten om zicht te krijgen op bandbreedte - Organisatie van een 'Ontwerpatelier' - Interdisciplinaire ontwerpbeoordeling - Design & construct
Afstemming projecten	- Niet van toepassing
Juridische borging	- Niet van toepassing
Oplossingen	- Niet van toepassing
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Niet van toepassing
Financiering	- Niet van toepassing
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	- Werkgroep 'Haagse besluitvorming' in de projectorganisatie
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 3.8 Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in positieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case HSL, onderscheiden naar risicocluster.

Opvallend is dat binnen de projectorganisatie een aparte werkgroep voor de 'Haagse besluitvorming' is ingesteld. Hierdoor kunnen vragen en voorstellen uit de politiek al in een vroeg stadium bekeken worden en wordt een bijdrage geleverd aan een betere informatievoorziening vanuit de projectorganisatie.

### 3.4 Project Betuweroute

#### 3.4.1 Reconstructie van de besluitvorming

##### *Initiatieffase (1983-1990)*

In de loop van de jaren tachtig wordt meermalen geconstateerd dat de capaciteit van de achterlandverbindingen van de Rotterdamse haven tekort dreigt te gaan schieten. De onderzoekers Poeth en Van Dongen wijzen in 1983 nadrukkelijk op de noodzaak van de ontwikkeling van nieuwe goederenspoorverbindingen richting Duitsland. Het duurt enige tijd voordat deze signalen doordringen bij de beleidsvoerende instanties. Eind jaren tachtig zijn het enkele regionale instanties, waaronder de provincies Zuid-Holland en Gelderland, die het idee voor de ontwikkeling van een nieuwe goederenspoorlijn naar Duitsland overnemen. In reactie op de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wijst men op de mogelijkheid de bestaande enkelsporige spoorlijn door de Betuwe om te bouwen tot een 'hoofdtransportas voor het goederenvervoer'. Ook de commissie Van der Plas, ingesteld naar aanleiding van het Structuurschema Verkeer en Vervoer, benadrukt het belang van de ombouw van de Betuwelijn ter versterking van de positie van de Rotterdamse haven en het goederenvervoer per spoor (evenals het Rotterdams Gemeentelijk Havenbedrijf, de gewestelijke overheid, de Kamer van Koophandel in Zuid-West Gelderland en de Nederlandse Spoorwegen). Hoewel de toenmalige minister van V&W, Smit-Kroes, zich in april 1989 nog negatief uitliet over de Betuweroute, prijkt de Betuwelijn ruim een jaar later in deel D van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer.

---

### *Besluitvormingsfase (1991-1998)*

In januari 1991 wordt de formele besluitvormingsprocedure gestart met de publicatie van de *Startnotitie*. In februari 1992 wordt de te volgen procedure aangepast. Besloten wordt, in overleg met de Tweede Kamer, de PKB-procedure te volgen, anticiperend op de invoering van de nieuwe Tracéwet. De startnotitie bevat een belangrijke koerswijziging: gesteld wordt dat de modernisering van de bestaande Betuwelijn, waar tot dan toe nog steeds sprake van is, op een aantal fronten niet voldoet aan de doelstellingen (met name wat betreft geluidshinder). Daarom stelt men voor ook andere tracé-alternatieven in studie te nemen.

In april 1992 volgt de publicatie van het kabinetsvoornemen voor de Betuweroute (*Pkb deel 1*), de MER en de projectnota. In de daaropvolgende inspraakronde krijgt de projectnota veel kritiek te verduren. De kritiek heeft vooral betrekking op de gebrekkige informatievoorziening, inhoudelijke aspecten van de nota, de relatie met het MER en de kwaliteit van het MER zelf. Ook is er discussie over mogelijke (ondergrondse) alternatieven welke op dat moment niet of onvoldoende bestudeerd zouden zijn. Deze discussie krijgt het karakter van een nut & noodzaak discussie, die onder andere leidt tot aanvullend onderzoek naar de macro-economische en bedrijfseconomische aspecten van de Betuwelijn.

In april 1993 verschijnen de publicaties van de inspraakresultaten, het RARO<sup>1</sup> - advies, het OVI<sup>2</sup> -verslag, het toetsingsadvies van de m.e.r.-commissie en het verslag van het bestuurlijk overleg (*Pkb deel 2*). In de publicaties zijn de meningen over de Betuwelijn nogal verdeeld. De adviezen en resultaten van de inspraak worden door het ministerie van V&W verwerkt in *Pkb deel 3* dat in mei 1993 verschijnt. Het kabinet besluit daarbij tot de realisering van een bovengrondse Betuwelijn volgens het voorkeurstracé, zoals uitgewerkt in dit deel 3. De Tweede Kamerleden bereiden zich lang van tevoren al voor op de behandeling in de Kamer. De kamerleden gaan het land in om de mening van omwonenden en andere betrokkenen te horen. Dit alles levert 433 vragen op aan het kabinet die binnen drie weken beantwoord worden. Na het debat en amendering van het voorstel, keurt de Tweede Kamer het voorstel goed, evenals de eerste kamer drie weken later.

In april 1994 wordt de *PKB Betuweroute (Pkb deel 4)* gepubliceerd. Hiermee zijn de discussies nog niet ten einde. Deze laaien weer op door de publicatie van (onderdelen van) het *Tracébesluit (Voorontwerp-, Ontwerp- en Definitief Tracébesluit in respectievelijk mei 94, maart 96 en november 96)*. Vertraging treedt hier op doordat er tegen deel 4 van de PKB apart beroep kan worden aangetekend. De Tracéwet bepaalt dat beroepen tegen deel 4 gebundeld moeten worden met de beroepen tegen het Tracébesluit, ervan uitgaande dat deze binnen 1 jaar na het van kracht worden van de PKB wordt vastgesteld. Bij de Betuweroute was dit niet het geval doordat het Tracébesluit over de verkiezingen heen getild moest worden. Het nieuwe kabinet Kok wilde eerst de Betuweroute heroverwegen. Daarop wordt de commissie Hermans in het leven geroepen. Deze commissie moet de noodzaak en de uitvoeringsvorm van de Betuweroute opnieuw onderzoeken. Na drie maanden komt deze commissie tot de conclusie dat de aanleg van de Betuweroute noodzakelijk is. De uitvoeringsvorm en de kosten van eventuele aanpassingen worden ook door de commissie bekeken. Naar aanleiding van deze bevindingen besluit het kabinet enkele aanpassingen te doen die buiten de bandbreedte van PKB deel 4 vallen. Dit leidt tot een *Partiële herziening van Pkb deel 4* die in april 97 wordt goedgekeurd en tot een *Partiële herziening van het Tracébesluit* (eind 97). Op 31 januari 1997 doet de Raad van State uitspraak over de ingediende bezwaren tegen de PKB Betuweroute (deel 4). Inhoudelijke en procedurele bezwaren tegen de onderbouwing van het project (nut en noodzaak),

---

<sup>1</sup> RARO: raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening

<sup>2</sup> OVI: overlegorgaan Verkeersinfrastructuur

---

financiering en de relatie met andere infrastructurele projecten worden ongegrond verklaard.

#### *Uitvoeringsfase (1998-heden)*

De uitvoeringsfase loopt voor een deel parallel aan de besluitvormingsfase. Zo is al met grondverwerving begonnen. De planologische inpassing van het tracé in de bestemmingsplannen van gemeenten in de provincie Gelderland loopt echter fors achter bij de planning. De grondverwerving blijft ook achterlopen op de planning. Deze vertraging was echter opgenomen in de planning. Verwacht wordt dat de bereidheid om grond en onroerend goed te verkopen zal toenemen.

De duur van het project Betuweroute is samengevat in tabel 3.9.

Fase	Onderdeel	Duur
Initiatief	Onderzoek Commissie Van der Plas Opname in SVVII Totaal	7 jaar
Besluitvorming	Startnotitie – Pkb-1 Pkb-2 en Pkb-3 Pkb-4 Tracébesluit Part. herziening Pkb deel 4 en Part. herziening Tracébesluit Totaal	15 maanden 13 maanden 1 jaar 2,5 jaar 1 jaar 7 jaar
Uitvoering	Grondverwerving	1998-heden

Tabel 3.9 De doorlooptijd van het project Betuweroute (de totalen zijn cumulatief per fase).

### 3.4.2 Organisatie van het project

Het project Betuweroute is binnen het Directoraat-Generaal Goederenvervoer ondergebracht in de Projectdirectie Betuweroute. Deze fungeert namens de minister als opdrachtgever voor NS Railinfrabeheer en is eindverantwoordelijk voor de aanleg en (private) exploitatie van de spoorlijn. Daarnaast treden Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland en Directie Oost-Nederland op als vertegenwoordiger van de minister in de regio.

Binnen NS Railinfrabeheer zijn de werkzaamheden voor de Betuweroute samengebracht in de 'Managementgroep Betuweroute'. De Managementgroep Betuweroute is verantwoordelijk voor de voorbereiding, het ontwerp en de aanleg van de Betuweroute, en treedt op als aanbesteder en opdrachtgever naar de markt.

De voortgang en uitvoering van het project Betuweroute worden nauwkeurig gevolgd via de 'Procedure Grote Projecten' van de Tweede Kamer. Het doel ervan is om bij dit soort kostbare en belangrijke projecten continu de voortgang en de kosten te bewaken. Dit betekent dat halfjaarlijks aan de Kamer wordt gerapporteerd over de vorderingen van het project. In deze laatste voortgangsrapportage (nr. 6) wordt aangegeven dat de projectorganisatie (de managementgroep van NS) steeds meer uitvoeringsgericht wordt en om die reden ook meer regionale kantoren gaat betrekken om de vinger aan de pols te houden in het gebied zelf.

### 3.4.3 Vertragings- en succesfactoren

Er zijn verschillende oorzaken waardoor vertraging in een besluitvormingsproces kan optreden. Deze factoren zijn eerder in dit rapport onderverdeeld in risicoclusters. Om inzicht te krijgen in de factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld in optredende vertraging in de besluitvorming is gebruik gemaakt van informatie die is verkregen door interviews, literatuurstudie

(voortgangsrapportages, verslagen) en de internetpagina van de projectorganisatie Betuweroute. Deze informatie is samengevat in onderstaande tabel.

RISICOCLUSTERS	CASE BETUWEROUTE
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	- 'Te lage' opdrachtgever - Dubbeling van de projectdirectie en managementgroep - Persoonlijke autoriteit projectleiders niet groot genoeg
Inhoud	- Niet van toepassing
Afstemming projecten	- Niet van toepassing
Juridische borging	- Extra beroepsmogelijkheid op PKB-4 door niet op tijd gereedkomen Tracébesluit
Oplossingen	- Alternatieve vervoersoplossingen en verbindingen leiden herhaaldelijk tot nieuw onderzoek buiten het project om - Hetzelfde geldt voor uitvoeringsvarianten (ondergronds)
Imago	- Nut en noodzaak herhaaldelijk ter discussie door tegenvallende positieve milieueffecten
Communicatie	- Gemeenten pas in later stadium geïnformeerd; daardoor NIMBY-gedrag groot
Financiering	- Dreigende bezuinigingen rondom het MIT - Problemen met beschikbaarstelling cash-flow voor projectorganisatie
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	- Politieke heroverweging door nieuw kabinet/Commissie Hermans - Minister(s) niet van alles op de hoogte - Planologische inpassing tracé in bestemmingsplannen Gelderland
Omgeving: sociaal	- 'Not in my back-yard' - Te stricte grenzen in Tracébesluit creëert te weinig onderhandelingsruimte naar gemeenten
Overig	- Grote werklast bij gemeenten en provincies

Tabel 3.10 Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in negatieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case Betuweroute, onderscheiden naar risicocluster.

Evenals bij de HSL komen tijdens het besluitvormingsproces steeds opnieuw alternatieven naar voren. Voor de Betuweroute geldt ook dat alternatieven vaak niet helemaal goed doordacht zijn (te beperkt). Er wordt in de beginfase te weinig aandacht besteed aan macro-economische aspecten en de bedrijfskundige onderbouwing. Dit leidt niet alleen tot het heroverwegen van alternatieven, maar ook blijkt pas later in het proces dat investeerders mogelijk minder geïnteresseerd zijn dan verwacht. Verder blijkt ook mede hierdoor de nut & noodzaakdiscussie herhaaldelijk (en nog steeds) terug te komen. In 1994 legt het nieuwe kabinet Kok het proces een half jaar stil, omdat zij het belang van de Betuweroute wil heroverwegen. Ook blijkt de informatievoorziening naar de politiek niet altijd even vlekkeloos te verlopen. Verdere vertraging is ontstaan doordat samenhangende procedures niet op elkaar worden afgestemd. Zo was het bijvoorbeeld mogelijk om apart beroep aan te tekenen voor PKB deel 4 (normaal gesproken zou deze beroepsmogelijkheid worden gecombineerd met het beroep op het Tracébesluit, maar deze was niet op tijd klaar). Tot slot kan ook de afstemming met de vele betrokken gemeenten als negatief punt worden genoemd. Het NIMBY-gedrag van de gemeenten was groot.



RISICOCCLUSTERS	CASE BETUWERROUTE
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	- Briefings van de 'frontlinie' (de externe projectleiders)
Inhoud	- Van 'grof naar fijn' gepland en gewerkt - Creativiteit aannemerij benut bij de (voorbereiding van de) realisatie
Afstemming projecten	- Niet van toepassing
Juridische borging	- Ruim de tijd voor onteigening
Oplossingen	- Niet van toepassing
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Niet van toepassing
Financiering	- Niet van toepassing
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	- Niet van toepassing
Omgeving: sociaal	- Verweerschriften behandeld door de externe projectleiders
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 3.11. Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in positieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case Betuweroute, onderscheiden naar risicocluster.

Voor de Betuweroute zijn niet veel positieve punten te noemen. Een belangrijk punt is dat de creativiteit van de aannemers goed is benut bij de (voorbereiding van) de realisatie.

## 3.5 Project Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR)

### 3.5.1 Reconstructie van de besluitvorming

#### *Initiatieffase (1987-1988)*

De ontwikkeling van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR) kan niet los worden gezien van de jarenlang voortslappende discussie over de luchthaven Zestienhoven. Het IPNR is als het ware de voortzetting van die discussie, maar dan met andere middelen. Om die reden vindt hier ook een korte terugblik op de voorgeschiedenis van het IPNR plaats.

De luchthaven Zestienhoven bij Rotterdam wordt op 1 augustus 1955 geopend, maar is al van meet af aan omstreden. Geluidshinder en smogoverlast voor gerealiseerde en nog aan te leggen woongebieden in de omgeving, de economische ontwikkeling van de stad Rotterdam en de positie ten opzichte van Schiphol zijn de voornaamste ingrediënten van een discussie die zich over meer dan dertig jaar uitstrekt. In de discussie speelt steeds een rol dat de bestaande luchthaven Zestienhoven economisch niet rendeert; de luchthaven zou te klein zijn en slecht zijn aangesloten op de overige regionale infrastructuur.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor besluiten over luchthaventerreinen. Echter, daar waar de discussie over een tweede nationale luchthaven niet leidde tot een alternatief voor luchthaven Zestienhoven, uitbreiding van Zestienhoven op de bestaande locatie niet tot de mogelijkheden lijkt te behoren en verplaatsing van de luchthaven (te) duur is laat de minister van V&W de kwestie op zijn beloop. In een later stadium oordeelt de commissie beleidsadvies Luchthaven Rotterdam dat de bestaande luchthaven met enkele aanpassingen aan zijn doelstellingen kan voldoen, terwijl de investeringen voor een nieuwe luchthaven te hoog zijn in verhouding tot de daarbij te verwachten voordelen.

De gemeente Rotterdam geeft de discussie een andere wending door niet meer uitsluitend te kijken naar de luchthaven en haar belang voor de stad. Het IPNR gaat uit van een integrale aanpak waarbij de inbedding van de luchthaven in de regionale infrastructuur, de verbetering van die infrastructuur en de uitbreiding en ontwikkeling van woon- en bedrijfslocaties aan de noordrand van Rotterdam de centrale doelstellingen zijn. De achterliggende hoop is dat de samenvoeging van deze drie elementen een meerwaarde tot gevolg zal hebben die de grotere

---

investering in de luchthaven kan rechtvaardigen. De integrale aanpak van het IPNR kent in het besluitvormingstraject de volgende procedures:

- Tracé procedure Rijksweg Noordrand Rotterdam;
- Procedure Aanwijzing Luchtvaartterrein Nieuw-Rotterdam Airport;
- Procedure Structuurplan Noordrand Rotterdam;
- Milieu-effectrapportage IPNR.

In deze periode wordt de structuurvisie IPNR gepresenteerd en worden hoorzittingen en inspraakrondes georganiseerd welke moeten leiden tot een breed draagvlak voor de uiteindelijke besluiten, hoe die ook uit mogen vallen. Ook wordt een voorstel gedaan voor gekoppelde besluitvorming over de elementen van IPNR, waardoor met één m.e.r.-procedure kan worden volstaan.

#### *Besluitvormingsfase (1989-1993)*

De minister van V&W zegt in maart 1989 een bijdrage toe voor de bouw van een nieuwe luchthaven en gaat akkoord met de integrale aanpak IPNR. In september van dat jaar wordt de startnotitie MER-IPNR gepresenteerd, welke de formele start van de m.e.r.-procedure vormt. De projectorganisatie besluit naast een MER ook een EER (Economisch Effect Rapport) voor de IPNR op te stellen; in maart 1990 verschijnt daarvan de *Startnotitie*.

Alle vooronderzoeken worden volgens schema in oktober 1991 gepresenteerd. Het Bevoegd Gezag moet vervolgens de MER-IPNR goedkeuren. De gemeenteraad doet dit op 2 april 1992 voor wat betreft het nieuw stedelijk gebied. Met betrekking tot de luchthaven en de rijksweg verklaren de ministeries van V&W en VROM samen met GS van Zuid-Holland de MER aanvaardbaar op 17 november 1992 nadat op hun verzoek het aanvankelijk ingediende MER is aangevuld. Na de goedkeuring van de MER-IPNR starten de debatten over de keuze die moet worden gemaakt. De gemeente spreekt op 2 april 1992 zijn voorkeur uit voor de variant met een nieuwe, uitgebreide en verplaatste luchthaven en een rijksweg die gedeeltelijk onder de start- en landingsbaan doorloopt. Het kabinet kondigt aan in de nota Regionale Luchthavens Strategie (RELUS) een richtinggevende uitspraak te doen over New Rotterdam Airport (NRA, zoals het verplaatste Zestienhoven moet gaan heten). In maart 1993 volgt GS van Zuid-Holland, maar zij spreken zich alleen uit over de luchthaven en zijn tegen de verplaatsing zoals die door de gemeente wordt voorgestaan. Eveneens in maart 1993 besluit het kabinet tot uitstel van de nota RELUS en daarmee van een besluit over NRA. In juli 1993 vraagt het kabinet, alvorens zelf een standpunt in te nemen, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam om hun mening over een NRA zonder nachtvluchten. Nog diezelfde maand geeft de gemeente aan hiertegen geen bezwaar te hebben, mits het Rijk bijspringt bij mogelijke exploitatieproblemen die voortvloeien uit een NRA zonder nachtvluchten. In september deelt de provincie mee tegen een NRA te zijn, ongeacht de vraag of sprake is van nachtvluchten. Als totaalplan is het IPNR een stille dood gestorven.

### **3.5.2 Organisatie van het project**

De projectorganisatie IPNR staat centraal in het besluitvormingsproces. Deze projectorganisatie heeft geprobeerd reeds in de allereerste stadia van de planontwikkeling alle betrokken partijen rond de tafel te krijgen en mee te laten denken over mogelijkheden om Rotterdam-Noord een nieuw gezicht te geven, met of zonder luchthaven. De verbreding van het draagvlak, die met de ontwikkeling van IPNR werd nagestreefd, lijkt zich vooral op het lokale niveau te hebben voltrokken.

De projectorganisatie heeft geprobeerd de verschillende besluitvormingslijnen samen te brengen, maar had moeite vat te krijgen op de veelheid aan actoren.

Met name de provinciale en nationale overheid bleken in onvoldoende mate geëncmitteerd aan de uitkomsten van het IPNR.

### 3.5.3 Verdragings- en succesfactoren

RISICOCLUSTERS	CASE IPNR
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	- Afwegingskader aan late kant
Inhoud	- Erg ambitieus
Afstemming projecten	- Te strak
Juridische borging	- Niet van toepassing
Oplossingen	- Niet van toepassing
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Niet van toepassing
Financiering	- Onvoldoende sturing en dekking
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Onvoldoende afstemming met havenbelangen (ondanks EER)
Omgeving: politiek	- Verstoorte politieke verhouding tussen R'dam en den Haag
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 3.12. Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in negatieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case IPNR, onderscheiden naar risicocluster. Hoewel een integrale aanpak van de Noordrand van Rotterdam vele inhoudelijke voordelen leek te hebben, bleek de koppeling van projecten vooral procedureel erg lastig. De rol van initiatiefnemer was gespreid over bestuurslagen met een coördinatiepunt in Rotterdam. Ondanks de technisch rationele opzet van de projectorganisatie en de strakke afstemming van de projecten, bleven de besluitvormingscircuits te zeer gescheiden. Uiteindelijk bleek de ambitie van de integrale aanpak niet vol te houden.

RISICOCLUSTERS	CASE IPNR
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	- Daadkrachtige, flexibele projectleiding (Projectleiders Overleg Noordrand - PLON)
Inhoud	- Integrale aanpak - Veel details aangepast aan wensen belanghebbenden
Afstemming projecten	- Goed aangestuurd door PLON
Juridische borging	- Apart team binnen projectorganisatie voor juridische borging
Oplossingen	- Niet van toepassing
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Openheid in de planvoorbereiding - Plannen goed doorgesproken in diverse lokale politieke geledingen - Duidelijke boodschap voor de plannen
Financiering	- Niet van toepassing
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	- Bestuurder in strijd en visie voorop!
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 3.13. Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in positieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case IPNR, onderscheiden naar risicocluster.

In zekere zin is de projectorganisatie er in geslaagd om het plan van aanpak vrijwel ongewijzigd uit te voeren. Mede onder de bezielende leiding van de verantwoordelijke wethouder, was er draagvlak in het Rotterdamse. De tijd die daarvoor is uitgetrokken heeft niet geleid tot enige verdraging. Dat de besluitvorming in 1993, naar nu bekend is, uiteindelijk heeft geleid tot de ontwikkeling van afzonderlijke plannen, wijst weliswaar op enig oponthoud maar ook op kennelijk noodzakelijke wijzigingen in de benadering en vormgeving van initiatieven.

---

## 3.6 Project Vijfde baan Schiphol

### 3.6.1 Reconstructie van de besluitvorming

#### *Initiatieffase 1967-1991*

De discussie rond de uitbreiding van Schiphol speelt inmiddels ruim dertig jaar. Al in 1967 doet NVLS een voorstel om de groei van de luchtvaart op de langere termijn op te vangen door de aanleg van een vijfde baan. In opdracht van de regering wordt hierop onderzoek uitgevoerd, waaruit een vijftal alternatieven komt. De regering beschouwt niet alleen een vijfde baan als optie, maar wil ook de mogelijkheden voor een tweede nationale luchthaven onderzoeken. Deze zou bij voorkeur in de Markerwaard moeten liggen. In 1975 komt de noodzaak voor een tweede nationale luchthaven onder vuur te liggen vanwege de tegenvallende economische groei.

In 1975 wordt door de regering een aanzet gegeven voor nieuw onderzoek naar de toekomst van de luchtvaartinfrastructuur. Dit onderzoek vindt plaats volgens de dan recent ingestelde PKB-procedure. In 1979 komt het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen uit. Hierin wordt de ontwikkeling van een eventuele tweede nationale luchthaven uitgesteld tot na 2000 en wordt een voorstel gedaan om de capaciteit van Schiphol te optimaliseren door het banenstelsel aan te passen. Een vijfde baan wordt hierin ook als alternatief genoemd. In PKB deel 1 spreekt het kabinet in datzelfde jaar de voorkeur uit voor variant 4-g (een gedraaide Zwanenburgbaan). In december 1982 besluit de regering tot een heroverweging van haar standpunt en initieert nieuw onderzoek. De Tweede Kamer neemt in 1987 de herziene PKB aan, waarin de aanpassing van het banenstelsel is verdwenen en alleen nog sprake is van een groei naar 300.000 vliegbewegingen in 2000.

In 1988 verschijnen de Vierde nota ruimtelijke ordening (VINO) en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVVII). Hierin is opgenomen dat Schiphol mag uitgroeien tot een nationale mainport. NVLS presenteert daarop het Beleidsvoornemen Masterplan Schiphol 2003 (de uitbreiding van Schiphol is inmiddels m.e.r.-plichtig geworden). Hierin is de eventuele aanleg van een vijfde baan weer opgenomen. VROM presenteert ook het Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving (PASO). Vervolgens wordt op 21 september 1989 het Startconvenant PASO ondertekend. Een stuurgroep wordt opgericht en na veel verdragend onderzoek wordt het Beleidsconvenant PASO (april 1991) ondertekend. Hierin wordt ingestemd met de aanleg van de vijfde baan. Tevens wordt tegelijkertijd de *Startnotitie* voor de IMER en de IEE gepresenteerd. Hiermee wordt de formele procedure gestart.

#### *Besluitvormingsfase 1991-2000*

Begin jaren negentig wordt opnieuw een PKB-procedure gestart, ditmaal een zogenaamde project-PKB. Tevens wordt er een projectorganisatie opgericht die onder andere de taak krijgt de procedures (herziening structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, herziening streekplan Amsterdam-Noordzeekanaal-gebied en de aanwijzing luchtvaartterrein in het kader van de luchtvaartwet) op elkaar af te stemmen.

De Bijlmerramp in 1992 zorgt voor vertraging, omdat er aanvullend onderzoek moet worden gedaan naar de veiligheid van Schiphol voor de omwonenden. In 1993 wordt tegelijkertijd het Integrale Milieu-effect-rapport (IMER) en de Inventarisatie van de economische effecten (IEE) afgerond. De *PKB deel 1* verschijnt dan in december van 1993.

Na het bestuurlijk overleg en inspraak en advies wordt door het kabinet besloten tot aanvullend onderzoek. In oktober 1994 en februari 1995 worden respectievelijk deel A en B van de *PKB deel 2* gepubliceerd. Hierin zijn de

reacties verwerkt uit de inspraak, de uitgebrachte adviezen, het bestuurlijk overleg met de betrokken lager overheden en de verslagen van de hoorzittingen. Parallel aan de ter inzage legging van de ontwerp-aanwijzingen overeenkomstig de luchtvaartwet, wordt *PKB deel 3* in maart 1995 gepubliceerd. In december 1995 wordt de *PKB deel 4* gepubliceerd.

Eind 1997, begin 1998 wordt er onderzoek gedaan naar de vraag of een volumegroei van 100.000 vliegbewegingen tot 2003 past binnen de milieugrenzen zoals die in de PKB staan vermeld. Als de uitslag van dit onderzoek positief is, zal worden begonnen het aanwijzingsbesluit Schiphol te wijzigen. In de tussentijd (de tijd van de procedure) zullen de geluidsgrenzen (zoals die in 1998 gesteld zijn) waarschijnlijk overschreden worden. De minister zal hiertegen geen maatregelen treffen, omdat het gebied in een overgangsfase zit. De minister zal de overschrijding gedogen, mits ze binnen de nieuw te stellen grenzen blijft. In april van 1998 treedt verdere vertraging op (de Vijfde baan zal niet versneld worden aangelegd) als de kamerleden dusdanig veel vragen aan de minister stellen dat deze meer tijd nodig heeft de vragen te beantwoorden. Eind juli aanvaardden de ministers van VROM en V & W het MER ten behoeve van de nieuwe aanwijzing. In oktober liggen deze ter inzage. Het beroep hierop is enorm. De Raad van State doet uitspraak dat de aanwijzing niet in overeenstemming is met de PKB, omdat er in deze aanwijzing te weinig milieu-aspecten zijn meegenomen. Verder vindt de Raad dat de geluidberekeningen niet deugen. Dit moet opnieuw gedaan worden. In mei 1999 blijkt dat de onteigening vertraging zal oplopen. De wijziging van de Aanwijzing is nog niet klaar (deze vormt volgens de luchtvaartwet de grond voor onteigening). Hierdoor kan nog niet met de wettelijke onteigening worden begonnen. De verwachting is dat de beroepsprocedure in het jaar 2000 ten einde zal zijn.

De duur van het project Vijfde baan is samengevat in tabel 3.15.

Fase	Onderdeel	Duur
Initiatieffase	Eerste initiatief NVLS Structuurschema Burgerluchtvaart Startconvenant PASO Beleidsconvenant PASO Totaal	24 jaar
Besluitvormingsfase	Startnotitie- PKB-1 PKB-2 PKB-3 PKB-4 (beroep loopt nog) Totaal	2,5 jaar 14 maanden 1 maand 9 maanden (...?) 5 jaar
Uitvoeringsfase	Onteigening en aanleg v/d baan	3 jaar (in 2003 gereed)

Tabel 3.15 De doorlooptijd van het project Vijfde baan (de totalen zijn cumulatief per fase).

### 3.6.2 Organisatie van het project

Het Startconvenant heeft ervoor gezorgd dat alle partijen, vertegenwoordigers van het Rijk, de provincie Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de KLM en de NVLS, in een vroeg stadium om de tafel zijn gaan zitten. Een stuurgroep met daaronder een projectgroep werd opgericht. Deze groep heeft onderzoek gedaan naar de vraag hoe de dubbeldoelstelling uit het Startconvenant kon worden uitgewerkt in concrete maatregelen. Tevens is gekeken wie wat gaat betalen. Het Beleidsconvenant maakte vervolgens de volgende procedures noodzakelijk (Project PKB Schiphol en omgeving, herziening Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, herziening Streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, aanwijzing luchtvaartterrein in het kader van de luchtvaartwet).

Om als deze procedures te coördineren is een projectorganisatie opgericht, waarin naast de convenanttekenners ook de NS deelnam. De organisatie werd opgedeeld in 'functionele projectteams':

- project PKB-Schiphol,
- Streekplanherziening,
- aanwijzing luchtvaartwet,
- IEE en
- Masterplan 2003-2015.

Om de afstemming van het project vijfde baan met de externe projecten te bewerkstelligen, is CORUS (Coördinatie-organ Regionale Uitvoering Schipholbesluiten) opgericht. Dit orgaan is een samenwerkingsverband tussen verschillende regionale besluitvormingsorganen (onder meer provincie Noord-Holland, betrokken gemeenten en Amsterdam Airport Schiphol). CORUS is verantwoordelijk voor de coördinatie en voortgangsbewaking van de PKB-projecten. Dit is een vorm van lichte coördinatie, omdat elke organisatie verantwoordelijk blijft voor haar eigen project.

### 3.6.3 Vertragings- en succesfactoren

Er zijn verschillende oorzaken waardoor vertraging in een besluitvormingsproces kan optreden. Deze factoren zijn eerder in deze rapportage onderverdeeld in risicoclusters. Om inzicht te krijgen in de factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld in de doorlooptijd van het project Vijfde baan, is gebruik gemaakt van informatie uit interviews, literatuurstudie en internetpagina's. Deze informatie is samengevat in onderstaande tabel.

RISICOCCLUSTERS	CASE Vijfde baan
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	- Niet van toepassing
Inhoud	- Niet van toepassing
Afstemming projecten	- Niet van toepassing
Juridische borging	- Onteigeningstitel gebaseerd op Aanwijzing (de enige procedure die niet werd meegecoördineerd in de besluitvorming) - Extra vertraging van 1 jaar door extra 'huiswerk' dat de Raad van State aan de ministeries oplegt
Oplossingen	- Niet van toepassing
Imago	- Extra veiligheidsonderzoek door Bijlmerramp
Communicatie	- Niet van toepassing
Financiering	- Niet van toepassing
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Uitstel noodzaak door economische recessie begin jaren 70
Omgeving: politiek	- Heroverweging door kabinet, initieert nieuw onderzoek - Na IMER en IEE, besluit kabinet tot aanvullend MER.
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 3.16 Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in negatieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case Vijfde baan, onderscheiden naar risicocluster.

De vertraging die is opgelopen bij de case Vijfde baan vallen veelal onder het kopje 'onvoorziene omstandigheden'. Dit betreft dan vooral de Bijlmerramp. Verder zorgen uitspraken van de Raad van State ervoor dat het onderzoek met betrekking tot geluidsnormen en milieu-effecten opnieuw moet worden uitgevoerd. Hierdoor loopt de wijziging van de Aanwijzing een vertraging op van 1 à 1,5 jaar. Deze vertraging leidt er ook toe dat nog niet kan worden begonnen met de wettelijke onteigening, hoewel de bestemmingsplannen in de regio al wel gereed zijn (de aanwijzing vormt namelijk volgens de luchtvaartwet de juridische grond voor onteigening).

---

De positieve punten met betrekking tot de case Vijfde baan zijn samengevat in onderstaande tabel.

<b>RISICOCLUSTERS</b>	<b>CASE Vijfde Baan</b>
Projectorganisatie/ Procesarchitectuur	- Projectorganisatie met functionele aandachtsgebieden - Startconvenant brengt relevante actoren al in beginfase bijeen
Inhoud	- Niet van toepassing
Afstemming projecten	- CORUS (regionale 'ROM-achtige' aanpak)
Juridische borging	- Niet van toepassing
Oplossingen	- Niet van toepassing
Imago	- Niet van toepassing
Communicatie	- Niet van toepassing
Financiering	- Niet van toepassing
Omgeving: technologie	- Niet van toepassing
Omgeving: economie	- Niet van toepassing
Omgeving: politiek	- Regionale aanpak
Omgeving: sociaal	- Niet van toepassing
Overig	- Niet van toepassing

Tabel 3.17 Factoren/omstandigheden/gebeurtenissen die in positieve zin van invloed zijn geweest op de doorlooptijd van de case Vijfde baan, onderscheiden naar risicocluster.

De positieve punten hebben vooral betrekking op de projectorganisatie zelf en de manier waarop het project is aangepakt (onder meer indeling in functionele aandachtsgebieden). In de tweede plaats heeft het Startconvenant ervoor gezorgd dat partijen al in een vroeg stadium van de besluitvorming met elkaar om de tafel gingen zitten en zich ervan bewust werden dat het project een gemeenschappelijk probleem is. De regionale aanpak heeft daarbij goed gewerkt en zelfs geleid tot een tijdwinst van 1 à 1,5 jaar.

---



---

## 4 Nieuwe wegen

---

### 4.1 De 'leeropbrengst' samengevat

Uit de analyse van de grote projecten blijkt dat er vier hoofdredenen kunnen worden aangewezen voor de vaak lange doorlooptijd van een groot project.

#### *Diffuus opdrachtgever- en opdrachtnemerschap*

Ten eerste zorgt een diffuus opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor veel vertraging en een inefficiënt verloop van de inhoudelijke werkzaamheden. Zeker in het begin van een groot project blijkt het 'eigendom' van het project en daarmee de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden vaak onvoldoende duidelijk te zijn. Dit machtsvacuüm leidt er toe dat de opbouw van een projectorganisatie veelal gepaard gaat met een belangenstrijd binnen de initiatiefnemende overheid, zowel in horizontale als verticale zin. Ook gedurende de verschillende fasen in een project blijft deze strijd onderhuids aanwezig en komt rond belangrijke mijlpalen in een besluitvormingstraject tot uiting in bijvoorbeeld hernieuwde discussies, reorganisaties en verschuivingen van taken, die vaak niet door een verandering van de inhoudelijke werkzaamheden worden ingegeven.

#### *Weinig vooruitdenken op inhoud, proces en organisatie*

In grote projecten blijkt het moeilijk vooruit te denken op inhoudelijke werkzaamheden en momenten van (re)organisatie over een langere periode. Onvoldoende duidelijkheid over de aard en omvang van het probleem, over de maatschappelijke en politieke urgentie ervan en over de rol en positie van de probleemeigenaren maakt het, zeker in de beginfasen van een project, moeilijk het (daardoor nog eveneens onduidelijke) eindresultaat te vertalen in deelfasen, werkzaamheden, procesrollen en prioriteiten. Een onvoldoende sturing op tijd en geld, het niet expliciet maken van prioriteiten en een gebrekkig projectmanagement leiden er in die situaties toe dat (te) veel tijd wordt besteed aan zaken die achteraf bijzaken blijken te zijn. Hoofdzaken worden in die beginfasen dan ook makkelijk over het hoofd gezien.

#### *Onbeheersbaarheid van politieke interventies*

In de relatie van een projectorganisatie met zijn omgeving zorgt vooral de politieke besluitvorming voor veel vertraging. De eerder ingezette koers en afgesproken plannings worden herhaaldelijk doorkruist door 'interventies' door ministers, kabinet en Tweede Kamer, veelal in reactie op ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving. Deze interventies nemen uiteenlopende vormen aan en komen gedurende het besluitvormingstraject bijvoorbeeld tot uiting in (ad hoc) kamervragen, in verzoeken om nader onderzoek, in tussentijdse discussies over nut en noodzaak, of over nieuwe of eerder afgefallen alternatieven en in politieke herijkingen van de opgave bij wisselingen in het bevoegd gezag (nieuwe minister of kabinet). Gemeenschappelijk kenmerk van dit soort interventies is in elk geval de onvoorspelbaarheid van moment en inhoud en daarmee ook de onbeheersbaarheid van het proces in de ogen van een projectorganisatie. De ingrijpende gevolgen die deze interventies vaak hebben op de inhoud en de doorlooptijd van de werkzaamheden verklaren wellicht wel voor een deel het korte termijn denken van veel projectorganisaties. De onvoorspelbaarheid van de interventies beperkt immers sterk de noodzaak om verder vooruit te denken dan de eerstvolgende politieke mijlpaal.

---

### *Niet tijdig zicht op financiering van gekozen oplossing*

Grote projecten vergen vaak enorme investeringen. In de huidige aanpak van grote projecten wordt pas relatief laat in het besluitvormingstraject duidelijk op welke wijze in de financiering van een project zal en kan worden voorzien. Een uiteindelijk tegenvallende interesse van marktpartijen om deel te nemen in de financiering maakt nieuwe besluitvorming over reservering van extra gelden noodzakelijk. Dit vergt tijd die eerder niet is voorzien. Bovendien leiden twijfels over de financierbaarheid in dit stadium van de besluitvorming vaak tot hernieuwde discussies over nut en noodzaak of goedkopere alternatieven.

Vertaald naar de eerder gemaakte indeling in risicoclusters hebben de genoemde hoofdredenen van vertraging bij grote projecten grotendeels betrekking op de risicoclusters procesarchitectuur en projectorganisatie, maatschappelijke omgeving (met name politiek) en financiering. Binnen de overige risicoclusters komen beduidend minder vertragingfactoren naar voren. Verwacht wordt dat de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van de vertragingfactoren hierbij een rol speelt. Hoewel de formele momenten in een procedure namelijk wel (en soms meermalen) tijd kosten (bijvoorbeeld inspraak, overleg en beroep) worden ze in de consultaties echter weinig expliciet genoemd als redenen van vertraging. Blijkbaar hebben de eerder genoemde hoofdredenen dan ook een veel grotere invloed op de totale doorlooptijd van een groot project dan de tijd die nodig is voor de formele procedurestappen. De gemiddelde totale doorlooptijd van de besluitvorming van de geanalyseerde cases maakt dit ook wel aannemelijk (circa 10 jaar).

## **4.2 Visie: omgaan met onbeheersbaarheid**

### *Karakter van besluitvorming*

Vanaf de ontwikkeling van het initiatief tot de spreekwoordelijke schep in de grond doorloopt de besluitvorming een traject waarbij telkens nieuwe afwegingen worden gemaakt. Grofweg kunnen drie typen van beslissingen worden onderscheiden. Beslissingen gaan over het initiatief, over de uitwerking van het initiatief en over de uiteindelijke keuze. Hoewel sprake is van een logische volgorde in de drie typen beslissingen, wijst de praktijk uit dat de relatie tussen deze beslissingen nauwelijks oorzakelijk is en veel meer interactief. Door de besluitvorming te karakteriseren als een interactief proces, komen de deelnemers aan dat proces in beeld, de actoren. Die actoren gedragen zich "strategisch", dat wil zeggen dat zij hun gedrag in het proces voortdurend bijstellen. Dat proces is op te vatten als een leerproces waarbij de kennis centraal staat die tijdens de besluitvorming beschikbaar komt. Daardoor verandert het gedrag van de actoren. Het gezelschap van actoren wisselt ook gedurende de loop van het traject. Dat gezelschap van actoren vormt een wisselend netwerk van professionals, managers, bestuurders en politici. Professionals werken vaak mee aan het ontwikkelen van het initiatief, de managers spelen een rol in het aanpassen van dat initiatief terwijl bestuurders en politici een hoofdrol spelen in het maken van keuzes. Bij het project ONL is het voorstelbaar dat het "netwerk van actoren" wisselt na de locatiekeuze. Maar ook nadat het inrichtingsplan is gedefinieerd en de uitvoering ter hand wordt genomen. Ook binnen elke fase van het traject vinden wisselingen plaats. Steeds weer gaat het om variatie aan te brengen in de ontwikkeling van het initiatief, bijvoorbeeld in het voorbereiden van de keuze voor een locatie, om de opgeworpen voorstellen aan te passen aan de voorkeuren van de actoren. Dat gaat veelal gepaard met onderlinge strijd. En uiteindelijk leidt besluitvorming tot precisering van het initiatief.

---

Bovenstaande karakterisering van besluitvorming is ook wel eens aangeduid als coproductie. De kern van coproductie is dat besluitvorming wordt opgevat als een joint venture, een manier waarop actoren uit het netwerk hun doelen kunnen "aanhaken" aan het initiatief. Door aan te haken wordt het initiatief versterkt, of verrijkt. Besluitvorming leidt dan tot een beslissing waarmee die verrijking wordt vastgelegd, gefixeerd. Het moment waarop dat gebeurt, wordt bepaald door het proces omdat het proces dergelijke momenten creëert. Zodoende rijpt een initiatief en kan uitmonden in een resultaat waarin de actoren hun belangen voldoende (h)erkennen. Op deze manier krijgt het voortschrijdende inzicht, kennis die tijdens de besluitvorming beschikbaar komt en wordt benut, een plaats in het eindresultaat. Dat eindresultaat past dan ook relatief goed bij de voorkeuren van het moment waarop het resultaat geboekt wordt.

Besluitvorming gekarakteriseerd als coproductie wekt de indruk dat als actoren uit het netwerk zich maar herkennen in het initiatief, de besluitvorming wel goed komt, sterker nog, beter wordt. Een aanvullende, meer strijdvaardige typering van besluitvorming plaatst de actoren uit het netwerk in een arena. In de arena vechten de actoren over de formulering van problemen, over de keuze van oplossingen maar vooral over deelname aan de besluitvorming. Deelname aan de besluitvorming betekent invloed uitoefenen op de keuze van onderwerpen die aan de orde komen voor besluitvorming. Deze benadering geeft aan dat het streven naar consensus gepaard kan gaan met een bepaalde mate van conflict. Ook maakt deze benadering duidelijk dat niet iedere actor uit het netwerk betrokken is of wordt bij besluitvorming.

Niet alleen doelen, problemen en oplossingsrichtingen veranderen voortdurend als gevolg van de interactie van de actoren, ook de samenstelling van het netwerk van actoren is aan wisselingen onderhevig. Dat is wat feitelijk gebeurt in besluitvorming over grote projecten.

#### *Betekenis voor ONL Lange termijn*

Wat betekenen deze ervaringen en inzichten voor ONL? Niet het rationele model van volgtijdelijk middel-doel denken, maar de dynamiek van processen staat centraal, waarbij voortdurend overeenstemming wordt gezocht over de doelrichting. Doelen, problemen en oplossingsrichtingen veranderen voortdurend als gevolg van interactie van de doelgroepen. Tijdens dat zoekproces transformeert doelformulering in een proces van doelbereiking. Kwaliteitskenmerken van het zoekproces zijn in algemene zin openheid van discussie, consistentie en flexibiliteit, en zorgvuldigheid met betrekking tot de procesgang. Het proces is open in de zin dat bewust actoren uit het netwerk worden geselecteerd voor deelname aan discussie en besluitvorming. Deelnemers wisselen elkaar af, afhankelijk van de stand van zaken. Openheid gaat ook over informatieverschaffing, ook aan hen die op enige afstand het proces volgen. Juist omdat het proces zelf voortdurend leidt tot bijstellingen van doelen, middelen en oplossingsrichtingen gelden flexibiliteit en zorgvuldigheid als belangrijke proceseisen.

Hoewel besluitvorming over grote projecten een cyclisch karakter vertoont, is het verloop weliswaar grillig maar niet eindeloos. Aan besluitvorming over het initiatief, de uitwerking en selectie kunnen ook eisen worden gesteld. Het gaat daarbij dan niet zozeer over de volgorde van de eisen, maar over de ontwikkeling van het eveneens te onderscheiden 'programma van eisen' (zowel voor het proces als het project). Op die manier kunnen eisen worden geformuleerd voor de verdere ontwikkeling van het initiatief, voor de uitwerking ervan en voor de selectiemomenten. Het cyclische karakter betekent echter wel dat de onderscheiden eisen elkaar voortdurend beïnvloeden. Op die manier rijpen de

---

momenten waarop beslissingen worden genomen, die van betekenis zijn voor de totstandkoming van het initiatief.

Het sturen en leiding geven aan een dergelijk gecompliceerd besluitvormingstraject in een veranderlijke omgeving vergt een passende oriëntatie op het verloop ervan. Passend wil zeggen, met erkenning van het onderscheid in de procesfasen. Het tot ontwikkeling brengen van het initiatief vergt andere vaardigheden dan het detailleren en definiëren van de inrichting. De initiatieffase neemt tijd voor de ontwikkeling en uitwerking van ideeën, vraagt ook tijd voor de incubatie van de ontwikkelde voorstellen. De benodigde tijd is dan nog nauwelijks met wettelijke procedures ingekaderd. Naarmate de planontwikkeling vordert, neemt het belang van formele procedures toe en gelden vastgelegde doorlooptijden en termijnen. Langs deze weg verschuift de aandacht van de programmadirectie van het "tempo erin houden" tot het toezicht houden op de naleving van termijnen, van planontwikkeling via besluitvormingsronden tot het faciliteren van de uitvoering.

Deze manier van denken vergt een nieuwe manier van doen en breekt met traditionele vormen van project- en procesmanagement. De programmadirectie moet in staat zijn om met sturingscriteria te spelen en desgewenst aan te passen voor het specifieke procesonderdeel waarvoor de directie verantwoordelijkheid draagt. Dat vergt afwisseling in de rol die een dergelijke programmadirectie speelt, en varieert van:

- Arrangeur van coproductie;
- Beleidsvormer;
- Initiator;
- Makelaar/mediator;
- Regisseur van besluitvorming.

Deze rollen passen bij een open proces en stellen hoge eisen aan de flexibiliteit van de programmadirectie die op gepaste momenten in het proces dan wel moet assimileren, luisteren, dan wel moet reageren en reflecteren, gericht op actieve adaptatie.

Dat ONL met veel onzekerheden is omgeven hoeft geen bedreiging te zijn voor het besluitvormingstraject. In de erkenning van het bestaan van die onzekerheden ligt de uitdaging besloten om het project op stoom te houden en te beteugelen. Het aan de teugel houden is een vorm van sturen waarbij telkens afwegingen plaats vinden op grond van uiteenlopende criteria. Slechts één daarvan is de factor tijd. Bovenstaande benadering laat zien dat het criterium tijd niet in alle fasen van het proces een zorg van de programmadirectie hoeft te zijn. Het vieren van de teugel kan evenveel effect sorteren als het aanhalen ervan.

Het is een uitdaging voor de programmadirectie om de organisatie contingent te houden met het feitelijk verloop van het proces. Dat vraagt om een ontwikkeld vermogen voor de selectie van actoren en voor de timing van momenten. De notie van beteugelen dient tot uitdrukking te komen in het hanteren van sturingscriteria die passen bij het verloop van het proces en bij de onderscheiden fasen daarin. Dat betekent dat niet alleen het programma van eisen een eigen dynamiek kent, maar ook het afwegingskader dat leidt tot voortschrijdende besluitvorming. De dynamiek is het gevolg van telkens uiteenlopende belangen en conflicten. Die spanning houdt de motor draaiende. Het beteugelen dient gelijke tred te houden met doeloriëntatie en taakdifferentiatie tijdens het ontwikkelen van de nationale luchthaven.

---

### *Conclusie*

Uit het verloop van feitelijke besluitvormingsprocessen blijkt dat een volgordelijk verloop van project- en besluitvormingsfasen veelal een cyclisch karakter heeft. De onderscheiden fasen sluiten elkaar niet uit, noch vinden de fasen volgtijdelijk en aansluitend plaats. Het grillige verloop is het gevolg van heen- en terugkoppelingen van actoren, die bij voortduring leiden tot wijzigingen in de actuele situatie. Figuur 4.1 illustreert nog eens de dynamiek van dit proces in relatie met de positie van de programmadirectie daarin.

## 4.3 De eerste drie stappen

### *Appèl op procesmatig denken én handelen*

Uit de visie kan worden afgeleid dat het uitgangspunt voor alle mogelijkheden tot verbetering het gegeven is dat grote projecten, en zeker de ontwikkeling van een nationale luchthaven, *niet beheersbaar* zijn door één van de actoren, en dus ook niet door de overheid. De urgentie en complexiteit van de opgave maken dat het denken in (a priori) rationaliteit en tijdvolgordelijkheid alleen niet meer voldoende is. Het verdient daarom aanbeveling de opbouw van een projectorganisatie, de voorbereiding van besluiten en de uit te voeren werkzaamheden primair vorm te geven vanuit een *procesgerichte benadering*, waarin het denken in interacties tussen actoren en in cyclische besluitvormingsprocessen aan belang wint.

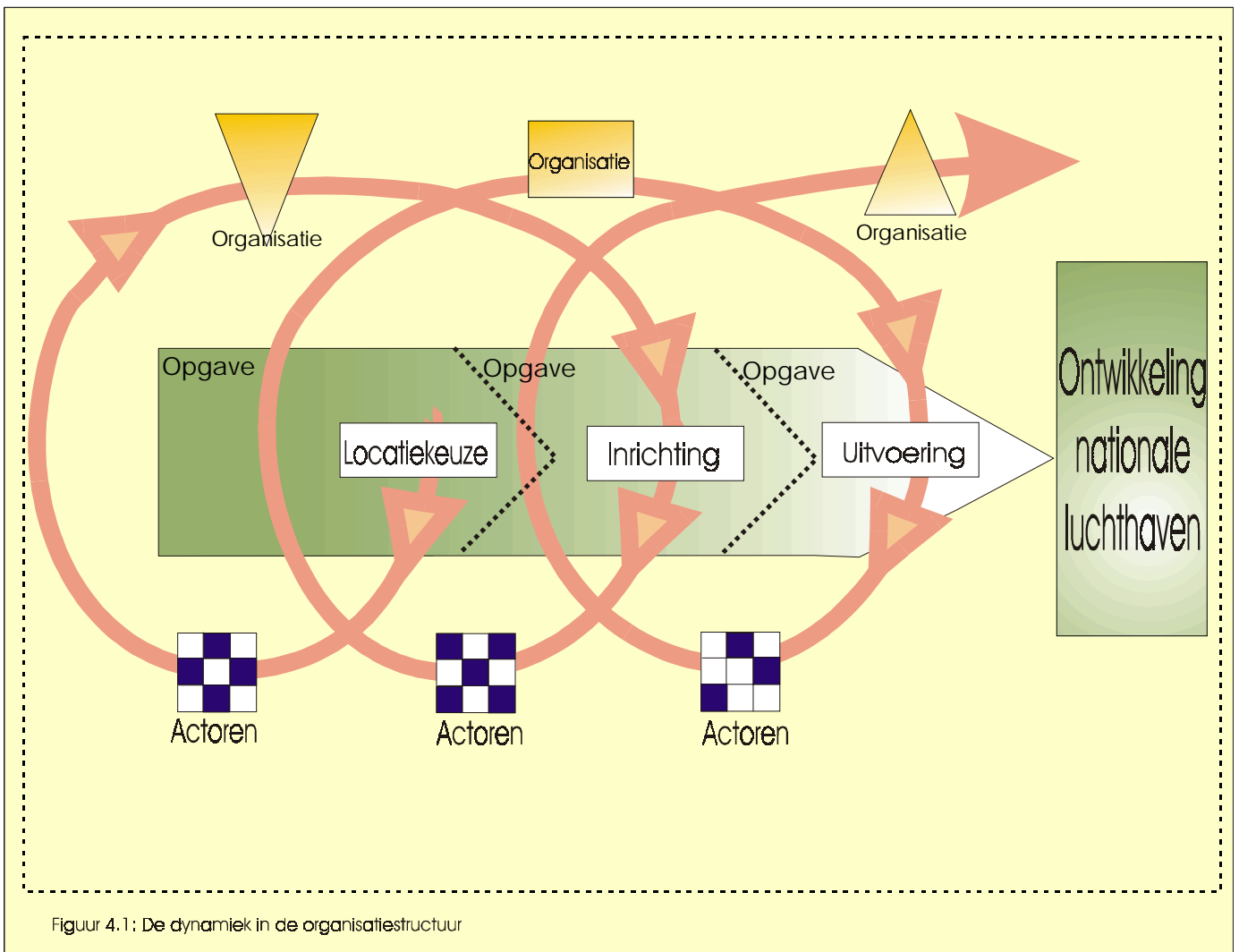
Sturen op betrokkenheid van actoren en op draagvlak (in elk geval voor het proces) en het organiseren van processen (met afgesproken mijlpalen) leiden naar verwachting tot een grotere beheersing van het besluitvormingstraject dan sturen op tijd, procedures of middelen. De opgave is het proces zo goed te organiseren dat de procedures slechts als een vangnet fungeren, dat formeel vastlegt wat reeds in het proces tot stand is gekomen. Dit vereist een andere manier van denken, zijn en kijken naar de 'omgeving' waarin het project tot stand komt. Het raakt hiermee rechtstreeks het gedrag van mensen die in een projectomgeving een opdrachtgeversrol vervullen.

### *Veranderende eisen*

Het spanningsveld dat ontstaat, is dat hoe groter de onbeheersbaarheid van projecten is hoe hoger de eisen die aan de rol en taken van de overheid, als slechts één van de partijen, worden gesteld. De criteria waaraan het overheidshandelen wordt getoetst veranderen immers. Niet alleen staat het tijdig bereiken van bepaalde mijlpalen centraal, maar ook de wijze waarop en óf de mijlpalen uiteindelijk worden bereikt. Procesgericht denken en handelen vraagt daarbij van de overheid om haar ambities, inzet en randvoorwaarden vroegtijdig kenbaar te maken, waardoor de kwaliteit van (veel gerichtere) deelbijdragen en de betrokkenheid van andere actoren worden verhoogd. Procesgericht denken maakt het overheidshandelen (de interacties tussen al haar geledingen) zichtbaarder en dus ook kwetsbaarder. Dit stelt hogere eisen aan bijvoorbeeld interne coördinatie, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van beleid.

De 'lessen' van andere grote projecten en de hoge eisen die aan de overheid worden gesteld, kunnen voor het project ONL Lange termijn worden samengevat in de opgave een *goed procesmanagement* en een *goed projectmanagement* te realiseren. Een goed procesmanagement moet invulling geven aan de procesgerichte benadering. Een goed projectmanagement is juist dan nodig om de taken, bevoegdheden en werkzaamheden van die overheid (zowel ambtelijk als politiek) scherper te definiëren.

Het benadrukken van het belang van een goed proces- en projectmanagement van grote projecten is op zichzelf niet zo nieuw of bijzonder. Al eerder is met name in bestuurskundige analyses van besluitvormingsprocessen gewezen op elementen van beide vormen van management. Ook worden door diverse projectorganisaties van grote projecten bepaalde aspecten van een goed procesmanagement openlijk uitgedragen (denk aan open planprocessen, interactieve besluitvorming, creëren van draagvlak en dergelijke). Maar de vraag is gebeurt het ook voldoende in de praktijk op een manier zoals het bedoeld is, of het meeste effect heeft? Oftewel, zijn een goed proces- en projectmanagement voldoende verinnerlijkt om het feitelijke gedrag van mensen in een projectorganisatie werkelijk te beïnvloeden? Om nu voor het project ONL Lange termijn de wenselijke gedragsverandering tot stand te brengen, kunnen de volgende eerste stappen worden gezet om de 'nieuwe wegen' ook daadwerkelijk te gaan bewandelen.



**Stap 1: Vaststellen van taken, doel en ambitie van de rijksoverheid**

Als eerste stap is het van belang de eigen rol en positie van het rijk in het project vast te stellen en te verankeren. Aspecten die daarin centraal staan zijn het vaststellen van de probleemdefinitie en het 'probleemeigendom', de verdeling van taken en risico's tussen overheid en markt, de relatie tussen rijk, lagere overheden en maatschappelijke organisaties, de rolverdeling tussen ministeries (ambtelijk en politiek) en de ambities en inzet van het rijk bij de start van het proces. Geredeneerd vanuit de sterke kanten van de overheid lijken

---

primaire taken van het rijk te liggen in het uitwerken van het 'wat' (probleem- en doeldefiniëring) en in het vaststellen van de beleidsmatige en maatschappelijke *randvoorwaarden* voor de oplossingen. De invulling van het 'hoe' kan worden overgelaten aan andere actoren als gebruikers (AAS, KLM en dergelijke), investeerders en lagere overheden (de regio rondom Schiphol).

Deze eerste stap kan worden gezet door een '*Bestuurlijke start up*' (BSU) te organiseren, waarin afspraken worden vastgelegd over de hiervoor genoemde onderwerpen. Een BSU is een bijeenkomst van een aantal direct betrokkenen op het hoogste bestuurlijk niveau. Wij stellen een tweetal dergelijke BSU's voor: één over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de overheid en de informatievoorziening aan de Kamer en één over de invulling van de marktbenadering. De BSU's moeten resulteren in een heldere en concrete visie van het rijk op de eigen rol en taken in het proces. Een visie waaraan de te zetten vervolgstappen (voor inhoud én proces) kunnen worden getoetst en die tevens leidend zal zijn voor de verdere uitwerking van de organisatie en het takenpakket van de programmadirectie ONL. De afspraken over de interne en externe informatievoorziening kunnen worden vastgelegd in een 'informatiestatuut' (zie verder paragraaf 4.5.1.).

Voor het project ONL is het van belang snel te starten met het organiseren van deze BSU's, voordat rondom ONL verkeerde verwachtingen worden gewekt of initiatieven juist getemperd. Bovendien gaat van deze BSU's ook een signaalwerking uit naar 'de markt' die onzekerheden over het commitment van de overheid kunnen wegnemen. Het belang van een goede taakverdeling binnen de overheid wordt overigens ook door de regering onderkend.

*"De overheid moet duidelijk maken wat zij doet, waarom en hoe. Dit vereist goed samenspel en vertrouwen tussen de politiek verantwoordelijken en hun ambtelijk apparaat. Transparantie en verantwoording zijn daarvoor onmisbaar. In het functioneren van de rijksdienst staan integriteit en vertrouwen in verantwoordelijkheid centraal".*

*Troonrede, 21 september, 1999*

### ***Stap 2: Inventariseren én vertalen van het krachtenveld rond het project***

Vanuit de eigen taakopvatting van het rijk is het vervolgens van belang het 'krachtenveld' rondom het project ONL Lange termijn in beeld te brengen. Een voortdurend inzicht in het krachtenveld – in de krachten, belangen, positieve of negatieve houding en de relaties tussen actoren – is namelijk medebepalend voor de strategie die periodiek voor het project wordt uitgezet.

Het krachtenveld rond het project ONL Lange termijn kan inzichtelijk worden gemaakt door een '*krachtenveldanalyse*' uit te voeren. Daarin wordt systematisch nagegaan wie er betrokken zijn bij het project, hoe de betrokkenen zich gedragen ten aanzien van het project, hoe belangrijk de verschillende betrokkenen zijn voor het project en wat de kwaliteit is van de relaties tussen de betrokkenen. De analyse richt zich zowel op de 'interne' projectomgeving (bijvoorbeeld departementen, uitvoerende diensten) als op de 'externe' projectomgeving (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en lagere overheden). Cruciaal is dat de resultaten van de krachtenveldanalyse door de projectorganisatie ook worden vertaald in gerichte instrumenten en strategieën om de betrokkenheid van actoren invulling te geven binnen het proces. Voorbeelden van deze strategieën of instrumenten zijn de internationale consultatie en aanbesteding (gericht op marktpartijen), de instelling van 'klankbordgroepen' binnen de projectorganisatie (gericht op lagere overheden en belangenorganisaties) en het vastleggen van overlegmomenten en vormen van informatie-uitwisseling (gericht op politieke organen).

---

### ***Stap 3: Bevlogen en efficiënt invulling geven aan de eigen rol en taken***

Nadat de eigen rol en ambitie zijn gedefinieerd en het krachtenveld in beeld is gebracht, is een (her)bezinning nodig op de concrete invulling van de eigen taken als overheid. Hierbij zou de 'leeropbrengst' uit andere grote projecten behulpzaam, maar liever nog sturend kunnen zijn. Zo is een duidelijk zichtbare politieke en ambtelijke regie van het project van groot belang, niet alleen voor de inter- en intradepartementale aansturing en de politiekmaat-schappelijke verantwoording (visie), maar vooral ook als randvoorwaarde voor een succesvolle marktbenadering. Een heroverweging van het niveau van verankering van de huidige programmadirectie binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan in dit opzicht nuttig zijn. Ook afspraken dat medewerkers van de programmadirectie zonder last of ruggenspraak van hun lijnorganisaties kunnen functioneren, geven hier invulling aan. Daarnaast vragen de verdere uitbouw van de projectorganisatie en de verankering van taken en bevoegdheden binnen deze organisatie (relatie opdrachtgever en opdrachtnemers) veel aandacht om effectief invulling te kunnen geven aan een goed projectmanagement.

Door het organiseren van '*Project start up's*' (PSU) kan het project 'van graf naar fijn' worden voorgedacht en vervolgens worden uitgevoerd. Daarbij zijn zowel de beheersinstrumenten, de opdrachtdefinitie, het eindresultaat, de samenwerking en afstemming binnen de projectorganisatie als verschillende cultuuraspecten belangrijke thema's. PSU's kunnen niet alleen worden gericht op de afstemming van projectonderdelen, maar vooral ook op de invulling van inhoudelijke producten die voortvloeien uit de formele besluitvormingsprocedure (bijvoorbeeld Programma van eisen, MER, EER, Pkb). Ook specifieke deelonderzoeken, naar bijvoorbeeld juridische aspecten, kunnen doelgericht worden uitgevoerd als ze worden voorafgegaan door een PSU. Naar verwachting verdienen de PSU's zich ruimschoots terug, en kunnen eerder gemaakte fouten in een vroegtijdig stadium aan de orde komen en oplossingen worden ontwikkeld. Een serie van PSU's en PFU's (Project Fresh Up's) moeten het vooruitdenken verbeteren, meer en eerder duidelijkheid scheppen, en zorgen voor een goede overdracht en hoog commitment. Dat alles moet ook merkbaar bijdragen aan een betere informatievoorziening en daarmee aan een betere besluitvorming en aansturing. Vooraf kan niet worden aangegeven hoeveel PSU's er nodig zullen zijn. In de planningsscenario's is wel een voorstel gedaan voor de momenten waarop PSU's zeker zinvol zullen zijn (zie bijlage B).

## **4.4 Betekenis voor de doorlooptijd**

### *Scenario's*

Een belangrijk aspect dat invloed heeft op de doorlooptijd van de ontwikkeling van een nationale luchthaven voor de lange termijn is de wijze en het moment waarop de private betrokkenheid wordt vorm gegeven. In de wijze waarop speelt vooral de mate en de inhoud van het commitment dat tussen private en publieke partijen wordt aangegaan een belangrijke rol. Private betrokkenheid bij de ontwikkeling van een nationale luchthaven kan op zichzelf een belangrijke meerwaarde hebben. Ten eerste maakt alleen al de omvang van de investeringsopgave (enkele tientallen miljarden guldens) duidelijk dat het verdelen van risico's (bijvoorbeeld realisatie- en exploitatierisico's) en investeringen noodzakelijk is en daardoor ook sturend zal zijn voor de te kiezen oplossingen. Ten tweede wordt vooralsnog aangenomen dat duidelijkheid over het totale financiële plaatje in een vroeg stadium van een groot project de doorlooptijd van het project als geheel gunstig kan beïnvloeden (zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën, april 1999).



---

Aan de wijze waarop de noodzakelijke private betrokkenheid bij de ontwikkeling van een nationale luchthaven wordt vorm gegeven, gaat de vraag vooraf welke *belangen* de overheid wenst veilig te stellen en onder welke *voorwaarden* private partijen bereid zijn op een bepaald moment commitment aan te gaan.

Als 'belangen' van de overheid kunnen worden genoemd:

- Scheppen van voorwaarden voor economische groei;
- Zorgdragen voor een integrale afweging van belangen;
- Stimuleren van een duurzame samenleving;
- Waarborgen van de amenderingsbevoegdheid van het parlement en de inspraak- en beroepsmogelijkheden van een ieder.

Voorwaarden van private partijen voor deelname aan pps zijn in hoofdlijnen:

- Een voldoende heldere en concrete vraagstelling ('wát' wordt in de markt gezet);
- Een zo groot mogelijke invloed op de wijze waarop de vraagstelling kan worden opgelost (invulling van de 'hoe' vraag);
- Helderheid over het kader en het proces waarbinnen de samenwerking vorm krijgt (criteria, spelregels, risicoverdeling en dergelijke);
- Zicht op de mate en het moment van commitment van publieke partijen;
- Afspraken over de consequenties indien het commitment van publieke partijen niet wordt verkregen.

Bij grote projecten tracht de overheid tot nu toe zijn belangen veelal veilig te stellen door het initiatief en de verantwoordelijkheid te nemen voor de planvormingsfase en de daarbij horende besluitvorming. De markt wordt daarbij pas ingeschakeld nadat het plan en het besluit definitief zijn (zie bijvoorbeeld HSL en Betuweroute). Om de meerwaarde van een private betrokkenheid te kunnen benutten en te kunnen voldoen aan de voorwaarden van private partijen (met name vrijheid bij invulling van de 'hoe' vraag) lijkt het echter van belang om de private partijen al zo vroeg mogelijk in een project te betrekken. Dit spanningsveld tussen de belangen van de overheid en de voorwaarden van private partijen betekent dat ergens in het besluitvormingstraject een moment gevonden moet worden waarin de private betrokkenheid of 'marktbenadering' gestalte kan krijgen.

In een poging dit moment te traceren, kunnen (in aansluiting bij de fasen die tot nu toe bij de ontwikkeling van een nationale luchthaven worden onderscheiden) drie scenario's worden onderscheiden:

1. Een marktbenadering vanaf de planvorming en besluitvorming gericht op de *locatiekeuze* van de nationale luchthaven (dus gericht op afweging Schiphol of Noordzee);
2. Een marktbenadering vanaf de planvorming en besluitvorming gericht op de *inrichting* van de luchthaven (preciese locatie, luchthavenontwerp en ontsluiting);
3. Een marktbenadering gericht op de *uitvoering en exploitatie* van de luchthaven.

Om de consequenties van deze scenario's in termen van doorlooptijd van het hele project ONL te kunnen nagaan, is voor elk scenario een aparte planning uitgewerkt (zie bijlage B). Elke planning geeft een indicatie van de doorlooptijd van de besluitvorming en uitvoering van de ontwikkeling van een nationale luchthaven vanaf heden, waarbij de samenhang tussen de belangrijkste stappen/fasen is aangegeven (Eerste Moment van Afweging (EMA), pkb, nieuwe luchtvaartwet en tracéwet, vergunningen, grondverwerving, voorbereiding uitvoering en uitvoering).

---

Uitgangspunt voor alle plannings is de in de Startnotitie gemaakte keuze voor een 'besluitvorming in twee fasen'. In de eerste fase is de besluitvorming gericht op het maken van keuzes over de toekomstige locatie van luchtvaartinfrastructuur en over de ontsluiting daarvan. Dit besluit wordt vastgelegd in een Pkb mede op basis van een 'locatie-MER'. In de tweede fase worden besluiten genomen over de daadwerkelijke aanleg en het gebruik van de luchtvaartinfrastructuur op de gekozen locatie. Het gaat hierbij om verschillende besluiten die zullen worden genomen mede op basis van een 'inrichtings-MER<sup>3</sup>'.

De drie scenario's verschillen in het moment en de wijze waarop de koppeling van de marktbenadering met het besluitvormingstraject gestalte krijgt.

### **Scenario 1: Planning met marktbenadering vanaf locatiekeuze**

In scenario 1 worden private partijen (investeerders en exploitanten) zo vroeg mogelijk in de planvorming betrokken om samen met de overheid de nationale luchthaven te ontwikkelen. Een zo vroeg mogelijke private betrokkenheid wordt noodzakelijk geacht om voorafgaande aan de planvorming duidelijkheid te krijgen over de financierbaarheid van de alternatieven. De locatiekeuze speelt hierbij een doorslaggevende rol. Locaties die niet financierbaar blijken te zijn, vallen, gezien de omvang van de investeringen, af als reële alternatieven.

In scenario 1 starten, na de bekendmaking van de Startnotitie en na het EMA, gelijktijdig drie activiteiten: een 'bestuurlijke start up', een juridische controle van de te volgen procedure en een vrijblijvende internationale consultatieronde. De bestuurlijke start up is er op gericht om met de direct betrokkenen op het hoogste bestuurlijke niveau afspraken te maken over de toezichthoudersrol en het commitment van de overheid (zie verder paragraaf 4.4). De vrije internationale consultatie die gelijktijdig start, is er op gericht om enerzijds een indicatie te krijgen van de financierbaarheid van mogelijke oplossingen en anderzijds de voorwaarden (zowel inhoudelijk als procedureel) in beeld te krijgen waaronder (inter)nationale consortia van investeerders en exploitanten bereid zijn tot deelname aan dit project in Nederland. De resultaten van deze consultatiefase worden vervolgens gebruikt bij het opstellen van het Programma van eisen dat de basis vormt voor de (Europese) aanbesteding. Dit Programma van eisen bevat in hoofdlijnen de vraag die in de markt wordt gezet, een plan van aanpak over de wijze van aanbesteden (criteria, beoordelingssysteem, spelregels en dergelijke) en de rolverdeling tussen overheid en Schiphol. Daarnaast bevat het Programma van eisen ook de Richtlijnen (als onderdeel van de m.e.r.-procedure), waardoor aan de private partijen duidelijk wordt gemaakt welke onderzoeksverplichting er voor de in te dienen plannen geldt. De koppeling met de pkb-procedure komt in scenario 1 tot stand door de Richtlijnen en het Programma van eisen (eventueel na een ter inzage legging van het PvE) gelijktijdig vast te laten stellen door de ministerraad. Het Programma van eisen wordt vervolgens nog ter goedkeuring aan de Tweede Kamer aangeboden.

Nadat de Tweede Kamer het Programma van eisen heeft goedgekeurd, kan de (Europese) aanbesteding in twee ronden plaatsvinden. Eerst worden geïnteresseerde consortia in een pré kwalificatie geselecteerd op profiel (financiën, capaciteit, kwaliteit) en vervolgens kunnen de geselecteerde consortia hun plannen (voor de ontwikkeling van een luchthaven op één of beide locaties) indienen. De ingediende plannen, die voldoen aan het in het

---

<sup>3</sup> In *juridische* zin is het ook mogelijk de besluiten over locatie, ontsluiting, gebruik en beheer van de luchtvaartinfrastructuur te integreren in één fase en te baseren op één MER. Omdat voor deze optie in de Startnotitie niet is gekozen, wordt hiervan in de plannings ook niet uitgegaan. Indien er in het vervolgtraject zou worden gekozen voor één locatie-alternatief ligt een verdere integratie wel meer voor de hand.

---

Programma van eisen opgenomen inhoudelijke en financiële toetsingskader, worden meegenomen bij het opstellen van Pkb deel 1. Eventueel wordt daarbij al een voorkeur voor één van de plannen aangegeven. De tijd die de consortia nodig hebben voor de ontwikkeling van de plannen wordt door de overheid gebruikt om het algemene onderzoek (niet planspecifiek) uit te voeren zoals is vastgelegd in de Richtlijnen. De resultaten van dit onderzoek en de goedgekeurde plannen vormen de basis voor Pkb deel 1.

Op grond van de reacties uit de inspraak en het overleg (Pkb deel 2) wordt vervolgens het definitieve kabinetsstandpunt (Pkb deel 3) bekend gemaakt en ter goedkeuring voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. In Pkb deel 3 spreekt het kabinet haar voorkeur uit voor één van de ingediende plannen. Nadat het Parlement deze keuze heeft bekrachtigd en de Raad van State uitspraak heeft gedaan over de aangetekende beroepen kan de overeenkomst (gunning) worden aangegaan tussen overheid en winnende consortium. Op basis van deze publiek-private overeenkomst en het plan voor de ontwikkeling van een luchthaven op een bepaalde locatie wordt vervolgens de besluitvorming gericht op de inrichting, het gebruik en de ontsluiting van de luchthaven afgerond. Dit betekent dat de besluiten die nodig zijn op grond van onder meer de nieuwe luchtvaartwet, de nieuwe tracéwet en de Wet milieubeheer (bijvoorbeeld vergunningen) worden gecoördineerd. De benodigde besluiten worden daarbij onderbouwd door gedetailleerder onderzoek naar de effecten van verschillende inrichtings- en ontsluitingsvarianten op de gekozen locatie (onder meer inrichtings-MER). Na afloop van de beroepen tegen de besluiten zorgt het consortium voor de uitvoering van het plan en de exploitatie van de luchthaven (al of niet in dezelfde samenstelling).

Als belangrijkste *voordelen* van scenario 1 kunnen worden genoemd:

- Het vroege commitment tussen publieke en private partijen geeft al snel helderheid over de haalbaarheid van de te onderzoeken oplossingen. Alternatieven die niet reëel zijn, hoeven niet verder te worden onderzocht;
- Het totale 'financiële plaatje' is al vroegtijdig bekend en de financiële risico's zijn al vanaf de planvorming gespreid;
- Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare kennis en ervaring in de markt; dit werkt naar verwachting innovatiebevorderend en kostenbesparend;
- Mogelijk kan in de overgangsfase naar de uitvoering tijdwinst worden geboekt, omdat het winnende consortium bekend is en zich tijdig op de uitvoeringsfase kan voorbereiden.

Als belangrijkste *nadelen* van scenario 1 kunnen worden genoemd:

- Het is uitermate onzeker of een Programma van eisen in een zo vroeg stadium al voldoende concreet te maken is om de (Europese) aanbesteding op te kunnen baseren;
- Er bestaan nog Europese aanbestedingsrisico's: een toetsing (bij de start van het vervoltraject) van de voorgestelde procedure aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen door de EC is nodig voordat tot deze procedure kan worden overgegaan;
- De procedure introduceert nieuwe besluiten (Programma van eisen, extra inspraakmoment, betrokkenheid TK, koppeling met Richtlijnen) in een formeel vastgelegd besluitvormingstraject (pkb-procedure). Dit leidt tot juridische en inhoudelijke onzekerheden, die eveneens vooraf getoetst moeten worden;
- Er kunnen eerder directe financiële consequenties ontstaan voor het Rijk indien amenderingen door het parlement afwijken van het eerder vastgestelde Programma van eisen;

- 
- Er ontstaat een vertraging in besluitvormingstraject op korte termijn omdat extra activiteiten nodig zijn die op het kritieke pad liggen (internationale consultatie, juridische borging, opstellen en laten goedkeuren van Programma van eisen). De eventuele tijdswinst die op langere termijn geboekt kan worden is bovendien onzeker;
  - Er moet rekening worden gehouden met onzekerheden over de invloed van deze nieuwe procedure op het maatschappelijk en politiek draagvlak.

De voorgestelde procedure volgens scenario 1 leidt tot de volgende *keuzen*:

- Het winnende consortium zal gebaat zijn bij een zo snel mogelijk afhandeling van de besluitvorming gericht op de inrichting van de luchthaven (luchtvaartwet, tracéwet, vergunningen en dergelijke). Verwacht mag worden dat hierover bij het aangaan van commitment afspraken zullen worden vastgelegd (bijvoorbeeld start uitvoering binnen bepaalde termijn). Dit betekent dat nagegaan moet worden of de voorziene wijzigingen in de nieuwe luchtvaartwet en tracéwet voldoende waarborgen bieden voor een (snelle) coördinatie van besluitvorming. Welke eventuele procedurele en financiële voorwaarden (aansprakelijkheden!) door private partijen worden gesteld, kan worden afgetast tijdens de internationale consultatieronde;
- De vraag die in scenario 1 ook opkomt, hangt samen met de rol en functie van de Startnotitie. De informatie die beschikbaar komt uit de internationale consultatie, de juridische borging en de bestuurlijke start up zal sterk van invloed zijn op de vorm en inhoud van het besluitvormingstraject. Op zichzelf vormt de bekendmaking van de Startnotitie een geschikt instrument en moment om deze aspecten bekend en bespreekbaar te maken. Overwogen kan dan ook worden om pas na het EMA en de hiervoor genoemde activiteiten de Startnotitie bekend te maken (eventueel al in combinatie met een concept Programma van eisen). De functie van de Startnotitie (als inhoudelijke basis en vertrekpunt van de besluitvorming) wordt daarmee versterkt.

### **Scenario 2: Planning met marktbenadering vanaf inrichting**

In scenario 2 worden private partijen (investeerders en exploitanten) ook in de planvorming betrokken, maar primair gericht op die elementen die voor de inrichting van de luchthaven van belang zijn. De locatiekeuze is in dit scenario een afweging die in eerste instantie door de overheid wordt gemaakt. Nadat deze afweging is gemaakt en de mede hieruit voortvloeiende randvoorwaarden zijn vastgesteld, gaan de overheid en private partijen gezamenlijk commitment aan om de luchthaven op de gekozen locatie te ontwikkelen.

In scenario 2 worden na de Startnotitie en het EMA eerst de Richtlijnen (primair gericht op locatiekeuze) vastgesteld door de ministerraad. Op basis daarvan wordt gestart met het uitvoeren van het onderzoek ten behoeve van Pkb deel 1 (onder meer MER en EER). Parallel aan dit onderzoek vindt eerst de bestuurlijke start up en de vrijblijvende internationale consultatie plaats en kan bovendien de te volgen procedure (van Europese aanbesteding) juridisch worden getoetst. Kernvraag die naar aanleiding van het Europese aanbestedingsrecht rijst, is namelijk of en zo ja, hoe private partijen al in een vroeg stadium bij de planvorming kunnen worden betrokken zonder dat deze partijen zodanig worden bevoordeeld, dat zij worden uitgesloten of beperkt in hun deelname aan de uitvoerings- en exploitatiefasen van het project.

Op grond van de inzichten die tijdens de bestuurlijke start up, de internationale consultatie en de juridische toetsing worden ingewonnen, kan het Programma van eisen worden opgesteld. De koppeling tussen de marktbenadering en de pkb-procedure komt tot stand door Pkb deel 1 en het (concept) Programma van eisen gelijktijdig ter inzage te leggen. Het Programma van eisen is daarbij

---

gericht op de 'voorkeurslocatie' (Schiphol of Noordzee) die in Pkb deel 1 al is aangegeven. *Het Programma van eisen doorloopt nu dezelfde fasen als de pkb.* Dit betekent onder meer dat het Programma van eisen onderwerp is van inspraak en bestuurlijk overleg. Gelijktijdig met de goedkeuring van de pkb (deel 4) keurt de Tweede Kamer ook het Programma van eisen goed. Op grond hiervan kan vervolgens de Europese aanbesteding van start gaan (eerst op profiel dan op plan). Private partijen worden daarbij uitgenodigd hun plannen in te dienen voor de ontwikkeling en inrichting van een nationale luchthaven op de gekozen locatie. Met het winnende consortium gaat de overheid vervolgens het commitment aan om de luchthaven volgens het winnende plan te realiseren.

Net als in scenario 1 volgt nu de planvorming en besluitvorming gericht op de inrichting, het gebruik en de ontsluiting van de luchthaven op de gekozen locatie. Daarbij worden zoveel mogelijk besluiten gecoördineerd. Na afloop van de beroepen tegen deze besluiten zorgt het consortium voor de uitvoering van het plan en de exploitatie van de luchthaven.

Als belangrijkste *voordelen* van scenario 2 kunnen worden genoemd:

- Er bestaat commitment tussen publieke en private partijen vóór de planvorming en besluitvorming voor de inrichting van de luchthaven. Dit betekent dat halverwege het totale planvormingsproces helderheid ontstaat over de haalbaarheid van de ontwikkeling van een nationale luchthaven (totale 'financiële plaatje' vóór de inrichting bekend);
- De financiële risico's zijn vanaf de inrichtingsfase gespreid;
- Het Programma van eisen wordt in principe voor één locatie opgesteld, op grond van de onderzoeksresultaten en afweging die dan al bekend zijn. Dit betekent dat een veel concretere vraagstelling in de markt kan worden gezet, wat de interesse in private betrokkenheid kan verhogen;
- Een concreter Programma van eisen zorgt ervoor dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de kennis en ervaring in de markt;
- Mogelijk kan tijdwinst worden geboekt door het parallel laten verlopen van de pkb-procedure (onderzoek ten behoeve van pkb deel 1) en de voorbereidingen van de Europese aanbesteding. De tijd die nodig is voor het onderzoek kan worden benut voor de bestuurlijke start up en voor het verkennen van de Europese aanbestedingsrisico's (onder meer toetsing aan het gelijkheidsbeginsel, concurrentiebeginsel en transparantiebeginsel);
- Het Programma van eisen volgt in feite dezelfde procedure als de pkb. Hiermee wordt het Programma van eisen (als basis voor de marktbenadering) sterker verankerd in de formele besluitvorming (met inspraakmogelijkheid, overleg met derden en commitment van Tweede Kamer).

Als belangrijkste *nadelen* van scenario 2 kunnen worden genoemd:

- Er is geen of een geringe inbreng van private partijen bij de locatiekeuze van een nationale luchthaven. Dit betekent dat onzeker is hoe groot het commitment van private partijen is indien in het voortraject 'verkeerde locatiekeuzes' worden gemaakt. Het risico van een in financieel opzicht onhaalbare locatie ligt daardoor in de beginfase bij de overheid;
- Ook bij deze procedure is een toetsing van de Europese aanbestedingsrisico's (bij de start van het vervolgtraject) van belang omdat private partijen al in een vroeg stadium bij de planvorming worden betrokken.

Net als in scenario 1 zal ook in scenario 2 de betrokkenheid van private partijen bij de planvorming de behoefte vergroten om de besluiten voor de inrichting, het gebruik en de ontsluiting van de luchthaven zo veel mogelijk te coördineren. Van belang is daarvoor tijdig na te gaan welke mogelijkheden

---

(aanvullend op de mogelijkheden van de nieuwe luchtvaartwet en tracé wet!) daartoe nog nodig kunnen zijn. Het verkennen van de mogelijkheden tot maximale coördinatie kan in scenario 2 gelijktijdig plaatsvinden met de juridische toets van de voorgestelde Europese aanbestedingsprocedure. Dit betekent dat daar in feite nu al mee begonnen kan worden.

### **Scenario 3: Planning met marktbenadering vanaf uitvoering/exploitatie**

In scenario 3 worden private partijen pas in het project betrokken nadat de besluitvorming over de locatiekeuze én inrichting vrijwel is afgerond en de aanleg van de luchthaven en de ontsluiting kunnen worden aanbesteed. De overheid neemt het initiatief en maakt de plannen (samen met de sector). Het moment waarop private partijen bij het project worden betrokken is in dit scenario vergelijkbaar met het moment waarop dat bijvoorbeeld bij de Betuweroute of HSL gebeurt. Scenario 3 kan in dit opzicht dan ook wel als een 'terugvalscenario' worden beschouwd.

Ook in scenario 3 vindt de besluitvorming in twee fasen plaats. Voor de afweging van de locatie wordt eerst een gewone pkb-procedure gevolgd, maar wel met een bestuurlijke start up als start. Voor de benodigde besluiten over de inrichting, het gebruik en de ontsluiting worden vervolgens de procedures volgens de nieuwe luchtvaartwet, de nieuwe tracéwet en overige regelgeving zo veel mogelijk gecoördineerd. De koppeling tussen beide fasen komt tot stand door na het vaststellen van het definitieve kabinetsstandpunt (Pkb deel 3) te starten met het opstellen van de Startnotitie ten behoeve van het inrichtings-MER. In de planning (zie bijlage B) is er van uit gegaan dat deze Startnotitie pas bekend zal worden gemaakt na de uitspraak van de Raad van State over eventuele beroepen tegen Pkb deel 4.

Het inrichtings-MER dat vervolgens wordt opgesteld, dient gelijktijdig ter onderbouwing van alle besluiten die nodig zijn voor de inrichting, het gebruik en de ontsluiting van de luchthaven (dus onder meer ten behoeve van het luchthavenbesluit, de luchthavengebruiksvergunning, het tracé besluit en diverse beschikkingen).

Nadat de verschillende besluiten zijn genomen, kan worden gestart met de voorbereidingen van de uitvoeringsfase. Het gaat daarbij onder andere om het opstellen van een faseringsplan en het opstellen van een Programma van Eisen en aanbestedingsdocumenten. Nadat het beroep tegen de besluiten, de doorwerking naar lagere overheden, de aanbesteding en de aankoop/onteigening van eventueel benodigde gronden zijn afgerond, kan met de aanleg van de luchthaven en de ontsluiting worden gestart.

Als belangrijkste *voordelen* van scenario 3 kunnen worden genoemd:

- Omdat over deze wijze van aanbesteden tot nu toe de meeste kennis en ervaring is opgedaan, bestaan er weinig risico's ten aanzien van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- Op korte termijn ontstaat geen vertraging in het voorgenomen besluitvormingstraject; de overheid kan op de huidige wijze verder;
- Doordat de koppeling met private partijen pas in een later stadium tot stand komt, kan scenario 3 altijd als terugvaloptie gehanteerd worden.

Als belangrijkste *nadelen* van scenario 3 kunnen worden genoemd:

- Er ontstaat geen commitment tussen private en publieke partijen gedurende of voorafgaande aan de planvorming. De bereidheid van private partijen tot investeren blijft lang onzeker, waardoor een groot afbreukrisico ontstaat met grote onzekerheden over de uiteindelijke financierbaarheid van de gekozen oplossing;

- De bij de internationale private partijen beschikbare kennis en ervaring (met name technisch en financieel) wordt niet aangeboord en benut tijdens de planvorming. Onzeker blijft daardoor of de nationale luchthaven wel met de best beschikbare kennis wordt ontwikkeld;
- De financiële risico's liggen tijdens de planvorming volledig bij het rijk: er vindt geen spreiding van risico's plaats;
- Op grond van deze nadelen lijkt scenario 3 geen oplossing te zijn voor de ontwikkeling van een luchthaven in de Noordzee. Voor de optie Schiphol zou dit scenario eventueel wel als terugvaloptie kunnen worden gebruikt.

De voorgestelde procedure volgens scenario 3 leidt tot de volgende keuze:

- Aangezien de koppeling tussen de marktbenadering en de besluitvorming pas vlak voor de uitvoering tot stand komt, kent het besluitvormingstraject een relatief bekend verloop. De vraag is of een verdergaande integratie van de besluitvorming voor de locatiekeuze en de inrichting dan niet tot een versnelling van de totale doorlooptijd zou kunnen leiden. Dit betekent dat op korte termijn inzicht moet ontstaan in de mogelijkheden en consequenties van een verdergaande integratie (hangt samen met keuze voor soort pkb, mogelijkheden nieuwe luchtvaartwet en tracé wet).

### Evaluatie

In tabel 4.2 worden de belangrijkste verschillen tussen de drie scenario's voor de doorlooptijd nog eens samengevat aan de hand van enkele mijlpalen.

Mijlpalen	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Vaststelling Richtlijnen	Begin 2001	Begin 2000	Begin 2000
Pkb deel 1	Begin 2003	Begin 2001	Eind 2000
Pkb deel 4	Begin 2005	Eind 2002	Medio 2002
Luchthavenbesluit	Begin 2007	Eind 2004	Medio 2004
Start uitvoering	Begin 2010	Eind 2007	Eind 2007
Luchthaven operationeel	Begin 2015	Eind 2012	Eind 2012
Programma van eisen	Begin 2001	Begin 2001	Eind 2005
Commitment Publiek-privaat	Begin 2005	Medio 2005	Medio 2007
Totale doorlooptijd Besluitvorming én uitvoering	15 jaar	13 jaar	12 jaar

Tabel 4.2 Verschillen tussen de drie scenario's uitgedrukt in het moment van het bereiken van enkele mijlpalen in het totale project (zie verder de planningen in bijlage B).

Uit de tabel kan worden afgeleid dat scenario 1 naar verwachting de langste doorlooptijd heeft. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een zo vroeg mogelijke betrokkenheid van private partijen bij dit omvangrijke project extra en nieuwe activiteiten met zich meebrengt, die direct bepalend zijn voor het kritieke pad (bijvoorbeeld internationale consultatie, opstellen Programma van eisen en goedkeuring door Tweede Kamer, juridische toetsing procedure). Daartegenover staat dat volgens scenario 1 al in een vroege fase de grootste zekerheid ontstaat over de haalbaarheid van mogelijke oplossingen. Scenario 3 laat de kortste doorlooptijd zien, maar kan naar verwachting alleen worden toegepast bij een sterk gefaseerde Schiphol-optie. Voor de ontwikkeling van een luchthaven in de Noordzee is dit scenario niet realistisch. Scenario 2 lijkt wat de doorlooptijd betreft veel op scenario 1. Alleen wordt de eerste fase in de besluitvorming sneller afgerond omdat *gelijktijdig* (maar nog min of meer onafhankelijk van elkaar) invulling wordt gegeven aan enerzijds de marktbenadering gericht op de inrichting en anderzijds de besluitvorming gericht op de locatiekeuze. Op grond van de beschreven voor- en nadelen van de drie scenario's lijkt scenario 2 dan ook het meest aantrekkelijk.

---

## 4.5 Betekenis voor de organisatie

Uit de leeropbrengsten vallen een aantal verbeterpunten te destilleren. In ieder geval zijn deze punten op hoofdlijnen te scheiden naar punten die betrekking hebben op het *procesmanagement* en punten die betrekking hebben op het *projectmanagement*. Het onderscheid is dat datgene wat onder procesmanagement vervat is, niet zozeer te beheersen als wel te *beteugelen* is. Het betreft die zaken die de proceskwaliteit borgen, en dus meer zeggen over de gedragswijze dan over direkt meetbare resultaten. De onderwerpen die vervat zijn onder projectmanagement zijn wel duidelijker meetbare bijdragen aan de beheersbaarheid. Voor beide vormen van management kunnen verschillende instrumenten worden ingezet om de beheersbaarheid te vergroten.

### 4.5.1 Procesmanagementinstrumenten

#### *De juiste opdrachtgever door een bestuurlijke start up*

Om te beginnen is het in termen van procesmanagement cruciaal de juiste opdrachtgever te kiezen op het juiste niveau. Feitelijk kan er uiteindelijk maar één opdrachtgever zijn, in dezen de minister van Verkeer & Waterstaat, die, na afstemming met het kabinet, taken kan delegeren. Uit de vier grote projecten valt echter op te maken dat het niet zo vanzelfsprekend is dat de minister daadwerkelijk fungeert als opdrachtgever. Uitvoerende diensten verzetten veel werk dat min of meer politiek geïsoleerd wordt gehouden van de plaats waar de werkelijke beslissingen worden genomen.

Om deze valkuil voor ONL te vermijden, is het zinvol zo spoedig mogelijk een 'bestuurlijke start up' te organiseren. Een bestuurlijke start up is een bijeenkomst, in duur variërend van een halve dag tot twee dagen, van een aantal direkt betrokkenen op het hoogste bestuurlijk niveau. Wij stellen een tweetal dergelijke BSU's voor: één over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de overheid en tussen de overheid en de sector (zie bijvoorbeeld rapportage van commissie Holtslag over ministeriële verantwoordelijkheid), en één over de invulling van de marktbenadering (voortvloeiend uit de visie die onder andere in het kenniscentrum van het ministerie van Financiën is ontwikkeld). Tijdens de eerste BSU kan ook de informatievoorziening met de Kamer aan de orde komen. De BSU's zouden tenminste een halve dag elk beslaan, met als resultaat dat ofwel de minister (vrijwel) in staat is een besluit te nemen, ofwel die activiteiten worden ingezet die nodig zijn om later te komen tot zo'n besluit. Voor ONL is het van belang snel een aanvang te nemen met het organiseren van deze BSU's, voordat rondom ONL onnodig verwachtingen worden gewekt of initiatieven juist getemperd. Bovendien gaat van deze BSU's ook een signaalwerking uit naar 'de markt' die mogelijke onzekerheden over het commitment van de overheid kunnen wegnemen. De BSU's zijn niet vrijblijvend en vragen daarom een zeer grondige ambtelijke voorbereiding met behulp van externe procesbegeleiders. Dit moet mede voorkomen dat bestuurders met te veel 'instructies' aan de BSU's deelnemen.

#### *Een informatiestatuut*

Binnen het openbaar bestuur is een actueel punt van zorg hoe om te gaan met wat men noemt 'politiek incidentalisme'. Dat heeft verschillende kanten, namelijk het stroomlijnen van de vragen van het parlement aan de minister(s), maar ook het juist en tijdig blijven voorlichten van het parlement door de minister, gevoed door degenen die de uitvoering doen. Op enigerlei wijze moet er dus vorm gegeven worden aan een 'informatiestatuut', dat de informatiestromen beschrijft en levend maakt, vanuit de projectorganisatie via de managementgroep naar de minister. Ook de relatie en informatie-uitwisseling met de sector en de markt kunnen daarin een plaats krijgen.



---

Een informatiestatuut geeft daarmee invulling aan de verdeling van verantwoordelijkheden door vast te leggen wie waarover op welk moment wordt geïnformeerd. Dit informatiestatuut kan aan de orde worden gesteld in de BSU's, en worden voorbereid en uitgewerkt door de managementgroep (zie verder).

#### *Evaluatiemomenten*

In relatie tot het voornoemde informatiestatuut kunnen op voorhand extra evaluatiemomenten in het besluitvormingstraject worden ingelast, die betrokken worden in de rapportage rondom het informatiestatuut. Deze evaluatiemomenten dienen een nog verdergaand doel, namelijk om bij zo'n enorme investering risico's te reduceren door stap voor stap te opereren. Zelfs ook, nu nog ongebruikelijk, door de mogelijkheid te creëren voor een momentum van reflectie waarbij het bijsturen of zelfs (gedeeltelijk) afblazen van de verdere voortgang van het project op oude voet een reële optie kan zijn.

### **4.5.2 Projectmanagementinstrumenten**

#### *'Stuurgroep'*

Zowel voor de interdepartementale aansturing, de politiek-maatschappelijke verantwoording, als voor het bewerkstelligen van de marktbenadering is het belangrijk dat een zichtbare aansturing plaatsvindt van het project als geheel. De beste waarborg om alle partijen gecommiteerd en optimaal bijeen te brengen, is dat de minister (in persoon) in de fase van de planvorming en besluitvorming het voortouw neemt (politiek-strategische regie). Marktpartijen hechten veel belang aan een sterk en zichtbaar politiek mandaat bij de overheid.

Gezien het belang van de marktbenadering bij het project ONL kan overwogen worden het politieke mandaat van de minister (nadat een publiek-privaat commitment is aangegaan) materieel te ondersteunen door vertegenwoordigers van marktpartijen (bijvoorbeeld AAS en één of meer kopstukken van de andere private partijen) en andere direct betrokkenen (bijvoorbeeld uit de regio). Zo ontstaat een 'stuurgroep' die ook de inhoudelijk-strategische koers van het project kan uitzetten. In een later stadium, als de beslissingen op hoofdlijnen genomen zijn, kan deze stuurgroep meer op de achtergrond gaan functioneren. De rol van de stuurgroep verschuift dan meer van de directe aansturing van het project naar het managen van crisisinterventies. De managementgroep neemt dan een groter aandeel in de sturing van het project op zich. In de samenstelling van de stuurgroep vormt de legitimatie van de procesrollen een belangrijk aandachtspunt.

#### *'Managementgroep'*

Korte communicatielijnen, veel inspanning in het vooruitdenken, en werken vanuit een goed besef van wat projectmatig werken allemaal inhoudt met de daarbij behorende ondersteunende instrumenten; dat is de basis van waaruit de managementgroep zal moeten opereren. Bij een dergelijk omvangrijk project, zowel in geld als in complexiteit en risico's, moet dat de basis zijn. De projectorganisatie kan zich weinig fouten permitteren, gezien de te verwachten publieke en politieke belangstelling voor het project. Dat betekent dat uit de voorgaande grote projecten geleerd moet zijn, en investeringen gedaan moeten worden om gemaakte fouten te voorkomen. Onderdeel daarvan is het verrichten van inspanning om de managementgroep, bestaande uit zowel Haagse 'vertegenwoordigers' als projectleiders en –medewerkers uit de private sector, goed samen te laten werken. Daartoe dienen onder andere Project Start Up's.

---

### *Project Start up's*

Door middel van bijeenkomsten van telkens minimaal twee aaneengesloten dagen wordt het project 'van grof naar fijn' voorgedacht en vervolgens uitgevoerd. Daarbij zijn zowel de beheersinstrumenten en de projectdefinitie, als de samenwerking en verschillende cultuuraspecten belangrijke thema's. Naar verwachting verdienen de PSU's zich ruimschoots terug, en kunnen eerder gemaakte fouten in een vroegtijdig stadium aan de orde komen en oplossingen worden ontwikkeld. Een serie van PSU's en PFU's (Project Fresh Up's) moeten het vooruitdenken verbeteren, meer en eerder duidelijkheid scheppen, en zorgen voor goede overdracht en hoog commitment. Dat alles moet ook merkbaar bijdragen aan betere informatievoorziening en daarmee betere besluitvorming en aansturing.

### *Regie en voorbereiding bij de managementgroep*

De schakel opdrachtgever en opdrachtnemer is een kwetsbaar en moeilijk onderwerp. Blijkens de geëvalueerde projecten gaat juist hierin erg veel mis. Ook binnen het kabinet is de mate waarin de minister leiding moet geven, en wat deze aan ambtenaren of zelfs markt overlaat, nog niet uitgekristalliseerd. Zoals gesteld is een zichtbaar commitment van de minister in het beginstadium, en een goede en juiste informatievoorziening tijdens de inrichting en uitvoering, wezenlijk. Om dit alles vorm te geven dienen de BSU's en vervolgens de PSU's. De voorbereiding van zowel de BSU's als de eerste PSU's zou daarbij in handen moeten zijn van een kleine regiegroep binnen de managementgroep. Te denken valt aan een groep van 6 à 8 personen die tezamen voor de projectregie staan. Na opdrachtverlening van de minister kan deze regiegroep aan het werk om via de in dit rapport aangegeven lijnen activiteiten voor te bereiden en toe te zien op een goede uitvoering daarvan. Formeel lijkt het aannemelijk dat deze regiegroep ook, middels een projectstatuut, contracten sluit met de opdrachtgever en met de (deel)projectleiders waarin al overall- en jaarafspraken gemaakt worden over het werken vanuit dezelfde (aangewezen dan wel na afstemming gekozen) systemen (op het gebied van kwaliteit, ontwerpen, informatievoorziening en documentatie, planning, budgetbeheersing, tijdbeheersing).

### *Vaardigheden en persoonlijke autoriteit*

De keuze van de mensen in de stuurgroep en in de regiegroep binnen de managementgroep is natuurlijk een kritische factor. Betrokkenen moeten een redelijk unieke combinatie hebben van: een goede naam, doorzettingsvermogen, oog voor grote lijnen én voor details, interesse in mensen gepaard aan kennis van zaken, oog voor omgeving en 'wat leeft' of 'gaat leven'. Daarnaast zijn een goed inzicht in het krachtenveld (procesinzicht) en voldoende specifieke kennis en ervaring om de regiefunctie ook inhoudelijk waar te maken, cruciale eisen. Bovendien is het wezenlijk dat er vanuit vertrouwen gewerkt gaat worden, wat zeker niet vanzelf zal gaan. Een zorgvuldige en kritische selectie is dus aan de orde.

### *Klankbordgroep 'Besluitvorming'*

De informatievoorziening van politieke organen vraagt extra aandacht, omdat de kwaliteit van de besluitvorming hiermee kan worden beïnvloed. Om vanuit de verschillende fracties in de Tweede Kamer (en eventuele andere politieke geledingen) zicht te houden op het project en de omgeving, is het zinvol een klankbordgroep besluitvorming in te stellen. Daarin hebben maximaal tien leden zitting, die vanuit de fracties weliswaar vrijblijvend maar wel betrokken meedenken over cruciale momenten en daarvoor geschikte oplossingen. Om deze klankbordgroep in te kunnen stellen is overigens wel een voorafgaande heroverweging van de toelaatbare relatie tussen ambtenaren (van de projectorganisatie) en kamerleden wenselijk.

---

#### *Stafbureau bestuurlijk-juridische zaken en kwaliteitsmanagement*

Direkt gekoppeld aan de regiegroep binnen de managementgroep (maar zeker niet uitsluitend, dus ook op afroep van de managementgroep en van de stuurgroep beschikbaar) bestaat het Stafbureau bestuurlijk-juridische zaken en kwaliteitsmanagement. Daarmee heeft het voldoende 'status' om een betere kwaliteitsborging te realiseren, ook vanuit bestuurlijk-juridisch oogpunt. Vandaar ook de combinatie. Bovendien kan een aantal uit de risicoclusters voortkomende taken al dan niet tijdelijk ondergebracht worden binnen het stafbureau.

#### *Onderbrengen van taken rondom de risicoclusters*

In bijlage D is nog eens te zien hoe binnen de projectorganisatie kan worden omgegaan met de eerder onderscheiden risicoclusters. Daarbij is een indicatie gegeven van de omvang in formatieplaatsen.

#### *Klankbordgroep 'Voortgang'*

Deze klankbordgroep moet de managementgroep de mogelijkheid bieden de 'blinde vlekken' in de voortgang, in de projectorganisatie en in de ontwerpen en systemen tijdig in te zien. Daartoe hebben geschikte ervaren 'oudgedienden' van eerdere grote projecten zitting in de klankbordgroep Voortgang. Verschillende disciplines en invalshoeken kunnen daarbij vertegenwoordigd zijn. Het is denkbaar dat de klankbordgroep na de beginperiode wordt afgebouwd of opgeheven tijdens de realisatie. Vanzelfsprekend is het zorgvuldig afspraken maken over de belangen die de leden dienen, een belangrijk onderwerp bij het benaderen van potentiële deelnemers.

#### *Inrichten kenniscentrum*

Met het oog op het project ONL Lange termijn, maar ook op toekomstige grote projecten, kan het nu het moment zijn te onderzoeken of en waar een kenniscentrum rondom (technische en organisatorische) gegevens van grote projecten kan worden ingesteld. Daarmee wordt een continue overdracht van kennis en ervaring, en daarmee een 'zelflerend vermogen', mogelijk gemaakt. Dat heeft voor de hand liggende voordelen.

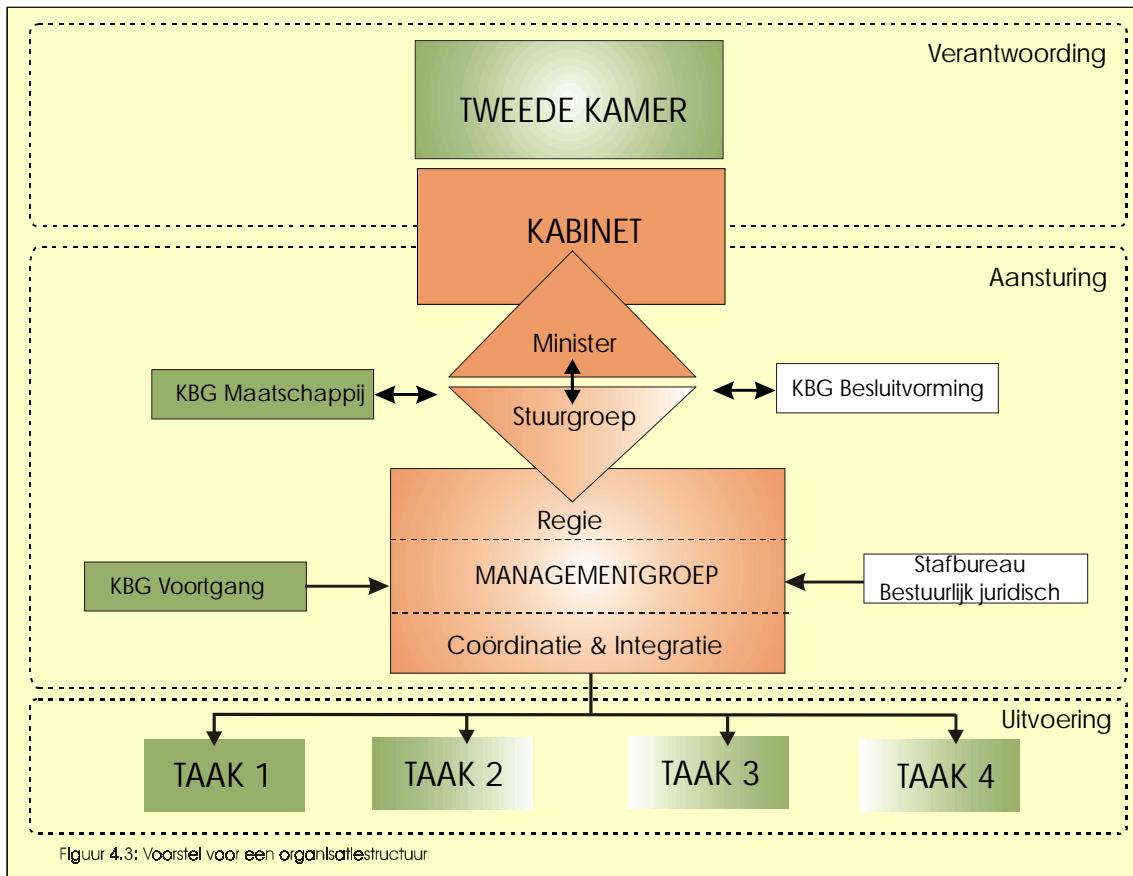
### **4.5.3 De instrumenten vertaald in een organisatiestructuur**

De instrumenten die moeten zorgen voor een goed proces- en projectmanagement stellen hun eisen aan de structuur van de projectorganisatie, oftewel aan de daarin te onderscheiden onderdelen en hun wederzijdse relaties. In figuur 4.3 zijn de aanbevolen instrumenten vertaald in een voorstel voor de projectorganisatie voor het project ONL Lange termijn. Opgemerkt moet worden dat hierin nog geen rekening is gehouden met de inmiddels voorziene onderdelen van de programmadirectie ONL (bijvoorbeeld Interdepartementale stuurgroep en begeleidingscommissie Lange termijn). De figuur toont slechts de essentie van de gepresenteerde visie en voorstellen.

Centraal in de projectorganisatie voor het project ONL Lange termijn staat de 'as' waarin invulling wordt gegeven aan de schakel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze centrale as bestaat uit kabinet, minister, 'stuurgroep' en 'managementgroep'. De schakel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is een kwetsbaar en moeilijk onderwerp. Blijkens de geëvalueerde projecten gaat juist hierin erg veel mis. Ook binnen het kabinet is de mate waarin de minister leiding moet geven, en wat deze aan ambtenaren of de markt overlaat, nog niet uitgekristalliseerd. Ons inziens zijn een zichtbaar commitment van de *minister* in het beginstadium en een goede en juiste informatievoorziening binnen het kabinet en tussen kabinet en projectorganisatie wezenlijk. De minister vervult daarbij de *politiek*-strategische regiefunctie (opdrachtgeversrol en projecteigendom) die zowel intern als extern duidelijk zichtbaar moet zijn.

Marktpartijen hechten veel belang aan een sterk en zichtbaar politiek mandaat bij de overheid.

Zoals eerder aangegeven wordt de 'inhoudelijk-strategische regie' van een groot project vanuit meerdere posities en door veel meer actoren ingevuld. In de 'stuurgroep' hebben dan ook, naast de minister, die partijen zitting die mede verantwoordelijk zijn voor de regie van het project. Het gaat daarbij in elk geval om (mede-)initiatiefnemers (AAS), gebruikers (bijvoorbeeld KLM) en investeerders (bijvoorbeeld het winnende consortium). Het is echter belangrijk ook 'de regio' (bijvoorbeeld gemeente Haarlemmermeer en de provincies Zuid-



en Noord-Holland) in de stuurgroep af te vaardigen. Door deelname aan de stuurgroep kan hun (mede)verantwoordelijkheid voor ontwikkelingen in de regio ook in instrumentele zin worden ondersteund. Dit is vooral van belang tegen de achtergrond van de wijzigingen in de luchtvaartwet en tracéwet die juist een centralere aansturing, besluitvorming en procedurele uitvoering van het project mogelijk gaan maken. Door deze brede samenstelling van de stuurgroep kan het politieke mandaat van de minister in materiële zin worden ondersteund. Vooral in de beginfase van het project is dit van belang. In een later stadium, als de beslissingen op hoofdlijnen genomen zijn, kan de stuurgroep meer op de achtergrond gaan functioneren.

De stuurgroep maakt deel uit van een maatschappelijk krachtenveld en wordt daar dan ook op verschillende wijzen door gevoed. Zo waarborgt de *klankbordgroep 'Maatschappij'* een planproces gericht op interactieve besluitvorming. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, belangengroepen en wetenschappers bij de gezamenlijke doelformulering, onderzoeksprogrammering en evaluatie van onderzoeksresultaten zal voor de stuurgroep een belangrijke 'voedingsbron' moeten zijn.

---

De vorm waarin het overleg tussen de stuurgroep en de klankbordgroep Maatschappij concreet gestalte kan krijgen, zal nog nader moeten worden ingevuld. Afhankelijk van een evaluatie van het 'TOPS' (niet alleen inhoudelijk, maar vooral procesmatig) met de direct betrokken partijen is een vergelijkbare invulling zeker denkbaar. Om inhoudelijke redenen (bijdrage aan inhoudelijke sturing) en procesmatige redenen (betrokkenheid) is er in het organisatievoorstel overigens bewust voor gekozen om de interactie met het maatschappelijk krachtenveld op het niveau van de stuurgroep (en niet op het niveau van bijvoorbeeld de managementgroep) te laten plaatsvinden. De klankbordgroep '*Besluitvorming*' tracht een forum te bieden voor een open en wederzijdse gedachtenwisseling tussen de projectorganisatie en politieke vertegenwoordigers (leden Tweede Kamer, Provinciale Staten en dergelijke). De instelling van deze klankbordgroep kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de besluitvorming (door betere informatie-uitwisseling), maar raakt tevens de ministeriële verantwoordelijkheid. De samenstelling, taken en wijze van informatie-uitwisseling verdienen dan ook een nadere afweging.

De '*managementgroep*' is belast met de uitvoering van de door de minister gegeven opdrachten. De managementgroep vertaalt daartoe (naar inhoud én proces) de strategische visie van de minister/stuurgroep in uit te voeren werkzaamheden en activiteiten en draagt zorg voor de aansturing van de uitvoerende projectorganisaties of 'taakgroepen' (binnen en buiten de overheid). Het vormt daarmee het intermediair tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in het project.

De managementgroep is eindverantwoordelijk voor de totstandkoming van de producten ten behoeve van de formele procedure (Pkb, MER, tracé besluit, vergunningen en dergelijke). Daarom wordt voorgesteld om ook de coördinatie en integratie van de deelbijdragen van de opdrachtnemers over te laten aan de managementgroep zelf. Dit ondersteunt de eindverantwoordelijkheid van de managementgroep voor de inhoudelijke aansturing van de werkzaamheden. Deelonderzoeken of deelproducten kunnen dan worden uitgevoerd door verschillende taakgroepen.

Om zijn taken goed te kunnen uitvoeren, bestaat de managementgroep zowel uit ervaren procesmanagers (verantwoordelijk voor de regie van het proces, overleg met betrokkenen) als inhoudelijke projectleiders en –medewerkers (verantwoordelijk voor de aansturing, coördinatie en integratie van de inhoudelijke werkzaamheden).

De managementgroep wordt in zijn dagelijkse werkzaamheden ondersteund door een klankbordgroep '*Voortgang*' en een stafbureau '*Bestuurlijk-juridische zaken*'. Beide onderdelen kunnen worden ingesteld door en vallen onder directe verantwoordelijkheid van de managementgroep. De klankbordgroep '*Voortgang*' zorgt er voor dat de kennis en ervaring die bij andere grote projecten is opgedaan ter beschikking staat van de managementgroep. Deze klankbordgroep moet de managementgroep de mogelijkheid bieden de 'blinde vlekken' in de voortgang, in de projectorganisatie en in de ontwerpen en systemen tijdig in te zien. Daartoe hebben bijvoorbeeld geschikte ervaren 'oudgedienden' van eerdere grote projecten zitting in de klankbordgroep. Het is denkbaar dat deze klankbordgroep in een later stadium van het proces wordt afgebouwd of opgeheven. De adviezen van deze klankbordgroep aan de managementgroep bevorderen het 'zelflerend vermogen' van de projectorganisatie.

---

Het stafbureau Bestuurlijk-juridische zaken voorziet in de instelling van de noodzakelijke bestuurlijk-juridische 'vraagbaak'. Onderwerpen die hierin aan de orde kunnen komen zijn onder meer de wijze van coördinatie van besluitvorming, het anticiperen op de nieuwe Luchtvaartwet en nieuwe Tracé wet, de verkenning van Europese aanbestedingsrisico's, internationaal zeerecht en verdragen, rechtskracht convenant Rijk-Schiphol, contractvormen met private partijen, onteigeningsproblematiek en dergelijke. Het stafbureau voorziet de managementgroep en de stuurgroep op cruciale momenten van adviezen omtrent de bestuurlijk-juridische opties en risico's.

---

## 5 Conclusies en aanbevelingen

---

De kennis die HASKONING en Kern Konsult hebben opgedaan in de analyses van enkele grote projecten en de consultaties van deskundigen leiden tot de volgende conclusies en aanbevelingen voor het project ONL Lange termijn.

### 5.1 Conclusies

- *'Leeropbrengst' van andere grote projecten*

De belangrijkste oorzaken van de vaak lange doorlooptijd van de geanalyseerde grote projecten zijn gelegen in een diffuus opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, het weinig vooruitdenken op inhoud, proces en organisatie, de onbeheersbaarheid van politieke interventies en het niet tijdig zicht hebben op financiering. Veel van deze hoofdoorzaken zijn 'des overheids'. Vertaald naar de eerder gemaakte indeling in risicoclusters hebben de oorzaken van vertraging grotendeels betrekking op de risicoclusters procesarchitectuur en projectorganisatie, maatschappelijke omgeving (met name politiek) en financiering. Hoewel de formele momenten in een procedure wel (en soms meermalen) tijd kosten (bijvoorbeeld inspraak, overleg en beroep) worden ze in de consultaties echter weinig expliciet genoemd als redenen van vertraging. Blijkbaar hebben de eerder genoemde redenen een veel grotere invloed op de totale doorlooptijd van een groot project dan de tijd die nodig is voor de formele procedurestappen.

Tegen deze achtergrond moet dan ook voor het project ONL Lange termijn sterk rekening worden gehouden met een beduidend langere doorlooptijd van het besluitvormingsproces dan in de huidige planning is voorzien. Hoewel een vroegtijdige marktbenadering in de planvorming cruciaal kan zijn voor de financierbaarheid van het project, vormt de zorgvuldigheid die dit van de overheid in een aantal extra stappen vraagt ook één van de oorzaken van een mogelijk langere doorlooptijd.

- *Risicoclusters*

In het besluitvormings- en uitvoeringstraject van het project ONL Lange termijn moet rekening worden gehouden met de volgende (deels projectspecifieke) risico's die van invloed kunnen zijn op de doorlooptijd van het project:

- Afgevallen of nieuwe oplossingen weer 'in beeld';
- Wisselingen in de politieke samenstelling van het bevoegd gezag;
- Gebrekkige afstemming met (deel)projecten;
- Imagobeschadiging onderwerp van besluitvorming ('luchtvaart');
- Gebrekkige bestuurlijk-juridische borging;
- Over- of ondercommunicatie;
- Voortschrijdend maatschappelijk inzicht;
- Niet tijdige of onvoldoende financiering;
- Verkeerde procesarchitectuur (rolverdeling tussen partijen);
- Inhoudelijke 'fouten';
- Te complexe/grote projectorganisatie met autonome partners.

- *Onbeheersbaarheid en procesgerichte benadering als uitgangspunt*

Uitgangspunt voor alle mogelijkheden tot verbetering is het gegeven dat grote projecten, zoals ook de ontwikkeling van een nationale luchthaven,

---

*niet beheersbaar* zijn door één van de actoren, en dus ook niet door de overheid alleen. Het verdient daarom aanbeveling de opbouw van de projectorganisatie, de voorbereiding van besluiten en de uit te voeren werkzaamheden primair vorm te geven vanuit een *procesgerichte benadering*. Sturen op betrokkenheid van actoren en op draagvlak (in elk geval voor het proces) en het organiseren van processen (met afgesproken mijlpalen) leiden naar verwachting tot een grotere beheersing van het besluitvormingstraject dan sturen op tijd, procedures of middelen. De opgave is het proces zo goed te organiseren dat de procedures slechts als een vangnet fungeren, dat formeel vastlegt wat reeds in het proces tot stand is gekomen.

- *Een goed proces- en projectmanagement*

Een spanningsveld dat bestaat, is dat hoe groter de onbeheersbaarheid van projecten is hoe hoger de eisen die aan de rol en taken van de overheid worden gesteld. De criteria waaraan het overheidshandelen wordt getoetst veranderen immers. Niet zozeer staat het tijdig bereiken van bepaalde mijlpalen centraal als wel de wijze waarop en óf de mijlpalen worden bereikt. Het gegeven dat de ontwikkeling van de nationale luchthaven ook niet alleen door de overheid zou kunnen worden gerealiseerd (in tegenstelling tot bijvoorbeeld HSL en Betuweroute) onderstreept deze stelling. De hoge eisen die aan de overheid worden gesteld, kunnen voor het project ONL Lange termijn worden samengevat in de opgave een *goed procesmanagement en een goed projectmanagement* te realiseren.

- *Goed procesmanagement*

De opgave een goed procesmanagement te realiseren, legt voor het project ONL Lange termijn belangrijke accenten op:

- Het identificeren van de probleemeigenaren en urgentie van het probleem;
- Het in beeld krijgen van belangen en actoren, zowel intern als extern;
- Een tijdige en gezamenlijke probleem- en doelformulering;
- Het organiseren van (tussentijds) commitment op het goede moment en van de juiste actoren;
- Ontwikkelen en inzetten van specifieke instrumenten per actor/groep van actoren gericht op het organiseren van dit commitment;
- Inzetten van vormen van interactieve besluitvorming.

- *Goed projectmanagement*

De opgave een goed projectmanagement te realiseren, legt voor het project ONL Lange termijn belangrijke accenten op:

- Een duidelijk 'projecteigendom';
- Een herkenbare en bevoegde regie (politiek en ambtelijk);
- Heldere afbakening van taken, bevoegdheden en vrijheden binnen alle delen van de projectorganisatie;
- Vaststelling van prioriteiten en sturingscriteria.



---

## 5.2 Aanbevelingen

- *De eerste drie stappen*

Om invulling te geven aan een goed proces- en projectmanagement wordt aanbevolen de volgende eerste stappen te zetten.

*Stap 1: Vaststellen van taken, doel en ambitie van de rijksoverheid.*

In enkele *Bestuurlijke start up's* kunnen afspraken worden gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de overheid, over de informatievoorziening aan de Kamer en over de invulling van de marktbenadering;

*Stap 2: Inventariseren én vertalen van het krachtenveld rond het project.*

Door een Krachtenveldanalyse uit te voeren voor zowel de interne als externe projectomgeving en de resultaten ervan te vertalen in gerichte instrumenten en strategieën kan de betrokkenheid (in positieve en negatieve zin) van actoren binnen het proces concreet invulling worden gegeven;

*Stap 3: Bevlogen en efficiënt invulling geven aan de eigen rol en taken.*

Gedurende het project zullen regelmatige Project start ups het vooruitdenken op inhoud, proces en organisatie moeten bevorderen.

- *Keuze besluitvormingstraject*

Het is wenselijk het kabinet zo spoedig mogelijk een keuze te laten maken over het te volgen besluitvormingstraject waarin de volgende keuzen centraal staan:

- Het moment waarop en de mate waarin private partijen worden betrokken bij de besluitvorming (keuze voor scenario 1, 2 of 3).
- De mate van integratie van locatiekeuze en inrichting/gebruik in de besluitvorming (oftewel keuze voor gewone pkb of project-pkb);
- Invulling van de na te streven coördinatie van besluitvorming (gebruik makend van mogelijkheden nieuwe luchtvaartwet en tracéwet).

- *Draagvlak besluitvormingstraject*

Het verdient aanbeveling uitvoerig overleg te voeren met (of een inspraakmogelijkheid te creëren voor) maatschappelijke organisaties, burgers en lagere overheden teneinde het draagvlak te toetsen voor het te volgen besluitvormingstraject en met name voor de wijze waarop de marktbenadering daaraan kan worden gekoppeld. De eventuele consequenties van een vroege publiek-private samenwerking in de planvorming voor de beïnvloedingsmogelijkheden van derden moeten inzichtelijk worden gemaakt (wie kan wanneer, waarover inspreken). Nu de Startnotitie al bekend is gemaakt, zal hiervoor een ander moment moeten worden gekozen, bijvoorbeeld gekoppeld aan de ter inzage legging van het Programma van eisen als onderdeel van de marktbenadering (zie scenario's in bijlage B).

- *Coördinatiemogelijkheden nieuwe luchtvaartwet en tracéwet*

Om de extra coördinatiemogelijkheden, die de in voorbereiding zijnde nieuwe luchtvaartwet en tracéwet naar verwachting gaan bieden, tijdig te kunnen benutten, wordt aanbevolen een snelle goedkeuring van beide wetsvoorstellen te bevorderen. In beide wetsvoorstellen is namelijk voorzien in een bepaalde besluitvormingsprocedure onder regie van het rijk, die vergelijkbaar is met de mogelijkheden die in de Rijksprojectenprocedure zijn voorzien.

---

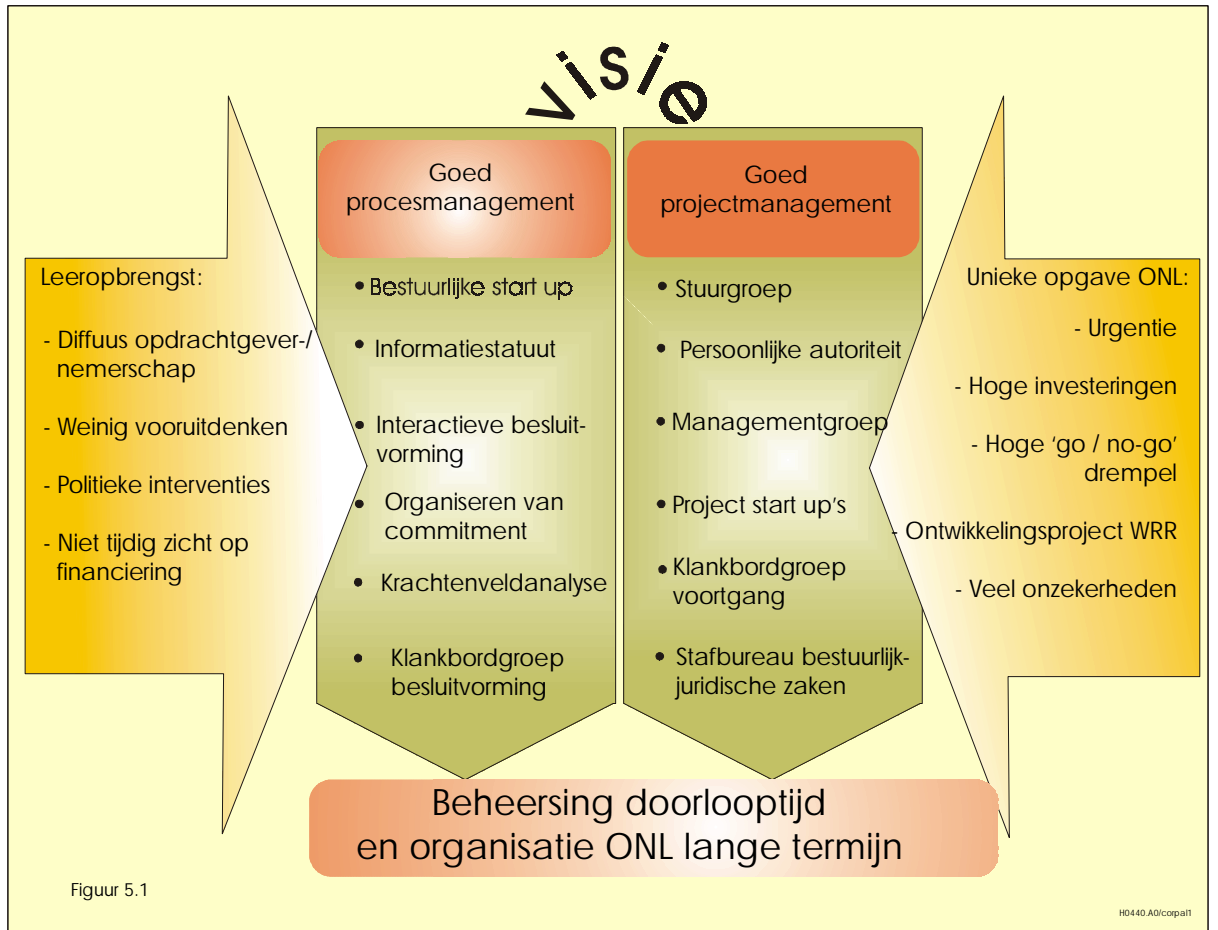
De Rijksprojectenprocedure kan echter in principe niet worden toegepast voor projecten die al onder het bereik van de (nieuwe) luchtvaartwet of de tracéwet vallen. Een tijdige beschikbaarheid van deze nieuwe wetgeving biedt dan ook mogelijkheden tot versnelling van procedures.

- *Vroeg 'commitment' Tweede Kamer*  
Gezien de invloed van de te kiezen marktbenadering op de doorlooptijd van het project is het gewenst de Tweede Kamer in een vroegtijdig stadium (vóór het verschijnen van Pkb deel 1) te committeren aan het gekozen besluitvormingstraject én aan de wijze waarop de marktbenadering daaraan wordt gekoppeld. In de scenario's 1 en 2 is hierin voorzien door het Programma van eisen (als basis voor de Europese aanbesteding) door de Tweede Kamer te laten goedkeuren.
- *Krachtenveldanalyse als input voor projectorganisatie*  
Door het belang dat wordt gehecht aan het organiseren van commitment bij betrokken actoren verdient het aanbeveling het 'krachtenveld' rondom het project ONL Lange termijn tijdig in beeld te brengen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een interne analyse (gericht op departementen) en een externe analyse (gericht op maatschappelijke omgeving). De resultaten van deze krachtenveldanalyses kunnen worden gebruikt voor het ontwikkelen van gerichte instrumenten en strategieën om de betrokkenheid van actoren invulling te geven binnen het project en/of de projectorganisatie. Voorbeelden van deze strategieën of instrumenten zijn bijvoorbeeld de internationale consultatie en aanbesteding (gericht op marktpartijen) en de instelling van een klankbordgroep 'Maatschappij' (gericht op lagere overheden en belangenorganisaties) en 'Besluitvorming' (gericht op politieke organen).
- *Politieke en ambtelijke regie*  
Een duidelijk zichtbare regie van het project is van groot belang niet alleen voor de interdepartementale aansturing en de politiek-maatschappelijke verantwoording (visie), maar vooral ook als randvoorwaarde voor een succesvolle marktbenadering. Een marktbenadering al vroeg in de planvorming kan zelfs leiden tot de overweging om de regie van het project in handen te leggen van een 'stuurgroep' waarin naast de minister (voor het politieke mandaat) ook de markt (bijvoorbeeld sector en consortium) en de regio is vertegenwoordigd. Het spreekt voor zich dat de 'politieke' regie daarbij alleen in handen kan liggen van de minister. De rol van de andere genoemde actoren is in dit project echter zo cruciaal dat het wenselijk is ze op het juiste niveau te betrekken bij de 'inhoudelijke' regie van het project. In de stuurgroep kunnen beide vormen van regie op elkaar worden afgestemd en vertaald in een strategische visie op het project. De regie van de projectorganisatie kan in handen worden gelegd van een 'managementgroep' die de opdrachten van de minister of de stuurgroep vertaald in concrete werkzaamheden. In de managementgroep vindt de koppeling plaats tussen 'proces' en 'project'. Cruciaal is dat de managementgroep geschikt en toegerust is om te kunnen functioneren in een zeer complexe, dynamische en turbulente omgeving. De managementgroep heeft in essentie twee taken: het voorbereiden (voor de stuurgroep) van de betrokkenheid/commitment van relevante actoren en het aansturen, coördineren en integreren van de deelbijdragen van de uitvoerende projectorganisaties of 'taakgroepen'.
- *Voorstel organisatiestructuur*  
Als voorstel voor de verdere invulling van de organisatiestructuur voor het project ONL Lange termijn wordt verwezen naar figuur 4.3 en de toelichting

---

in paragraaf 4.5.3. Als belangrijke kenmerken van deze structuur kunnen worden genoemd een centrale as waarin de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie centraal wordt ingevuld, een brede samenstelling van de stuurgroep die een inhoudelijk-strategische regiefunctie vervuld, een managementgroep die eindverantwoordelijk is voor de integratie, coördinatie en aansturing van inhoudelijke producten en de instelling van de klankbordgroepen 'Maatschappij', 'Besluitvorming' en 'Voortgang' en het Stafbureau 'Bestuurlijk-juridisch'.

- *Voorkeur marktbenadering volgens scenario 2*  
Hoewel er nog veel onzekerheden bestaan, wordt voorgesteld het besluitvormingstraject ten behoeve van de ontwikkeling van een nationale luchthaven in te richten volgens scenario 2. Dit betekent dat gelijktijdig gestart wordt met het doorlopen van de pkb-procedure gericht op de locatiekeuze én met de invulling van de private betrokkenheid primair gericht op de inrichting (en minder op de locatiekeuze) van een nationale luchthaven. Als belangrijkste voordelen (ten opzichte van een nog eerdere marktbenadering) kunnen worden genoemd dat geen vertraging ontstaat in de beginfase van de besluitvorming, dat er een concretere vraagstelling met duidelijkere randvoorwaarden in de markt kan worden gezet en dat het tijd geeft voor het verkennen van de Europese aanbestedingsrisico's en voor het van kracht laten worden van de nieuwe luchtvaartwet en tracéwet (nodig voor benutting extra coördinatiemogelijkheden).
- *Informereren politiek*  
Om de kwaliteit van de besluitvorming te kunnen verbeteren, is het van belang in het project ONL extra aandacht te schenken aan de informatievoorziening voor politieke organen (Tweede Kamer, provinciale staten en dergelijke). Hoewel politieke interventies daarmee niet kunnen worden voorkomen, kunnen deze door een projectorganisatie mogelijk wel beter worden voorzien en beheerst. De instelling van een klankbordgroep 'Besluitvorming' voorziet in een platform om relevante projectinformatie en inzichten in een breder verband bespreekbaar te maken met politieke vertegenwoordigers.
- *Nader juridisch onderzoek*  
Het verdient aanbeveling om bij de start van het vervolgtraject nader onderzoek te doen naar de juridische mogelijkheden en voorwaarden waaronder een Europese aanbesteding tijdens de planvorming volgens scenario 2 (of 1) vorm kan krijgen. De scenario's 1 en 2 kunnen daartoe worden getoetst.



---

## Bronnen en literatuur

---

- Bos, J., E. Harting, Projectmatig creëren, Scriptum Books, Schiedam, tweede druk, januari 1999
- Bouwens, A.M.C.M., en M.L.J. Dierikx, Op de drempel van de Lucht. Tachtig jaar Schiphol, 1996
- Bruning, A.J.F., J. Siersma, WRR, Werkdocumenten W77, Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingprocessen, Den Haag, 1994
- Bruijn, de, J.A., e.a. Grote projecten. Besluitvorming & management, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1996
- Bruijn, de, ten Heuvelhof en In 't Veld, Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming, Academic Service, Amsterdam, 1998
- Geoplan, Verslag congres Versnellen van besluitvorming bij (grote) projecten, 6 oktober 1994
- Hertoghs, M., Metro – Universiteit Maastricht, Luchthaven in of aan zee. Bestuurlijke en juridische aspecten, oktober 1998
- Lambers, C., D.A. Lubach en M. Scheltema, Versnelling juridische procedures grote projecten, Voorstudies en achtergronden - WRR, V85, 1994
- LambooyJ., Ruimtelijke ontwikkeling met PPS: hybride organisatie, in Rooilijn nummer 6, juni 1999
- Leopold, J.H. (DHV), TNLI op locatie: specifieke procedurele aspecten. Inventarisaties en verslag workshops, september 1998
- Lindenaar, F., D. Stam, E. van der Put, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Bouwdienst Rijkswaterstaat, Planningsonzekerheden: een onderzoek naar oorzaken van vertragingen bij infrastructuurprojecten, Utrecht, november 1998
- Kolpron consultants B.V., Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Project Integrale Prioriteitstelling Hoofd Infrastructuur. Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in een aantal Europese landen, Rotterdam, mei 1993 (actualisatie april 1994)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De ministeriële verantwoordelijk ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen, Den Haag, november 1998
- Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, Voortgangsrapportage april 1999, Den Haag, 1999
- Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, Eindrapportage Meer Waarde door Samen Werken, 1999

- 
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Verslag Expertsessie besluitvorming luchtvaartinfrastructuur lange termijn, 5 maart 1999
  - Ministerie van VROM en V&W, Planologische Kernbeslissing deel 4 Betuweroute, Sdu uitgeverij, Den Haag, 1993
  - Ministerie van VROM en V&W, Planologische kernbeslissing deel 4 HSL-Zuid, Sdu uitgeverij, Den Haag, 1997
  - Ministerie van VROM, V&W en EZ, Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart. Waar ligt de toekomst van luchtvaart in Nederland?, Den Haag, december 1998
  - Ministerie VROM, V&W en EZ, Planologische kernbeslissing deel vier Schiphol en omgeving, Den Haag, 1995
  - Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Eindrapport Studieproject Private betrokkenheid, "Samen aan boord". Inhoud geven aan publiek-private samenwerking, Den Haag, maart 1999
  - Rosenberg, R.A., R.I. Pieper, A.L. 't Hoen, Private betrokkenheid bij Infrastructuur, uitgave van Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Rijkswaterstaat en Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam, april 1997
  - Soeterbroek, F. en T. Tom, Organisatie-adviesbureau De Beuk, Op zoek naar de interactieve bestuursstijl: ervaringen van maatschappelijke partijen met interactieve processen op rijksniveau, onderzoeksrapport (1998) en artikel in Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, nummer 5, 1999
  - Teisman, G.R., Procesmanagement: de basis voor partnerschap, Economisch Statistische berichten, jaargang 83, nr. 4170, 8 oktober 1998
  - Teisman, G.R., Interactieve beleidsvorming als norm, in: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening nummer 5, 1999
  - Projectorganisatie HSL-Zuid, Projectbeschrijving en Voortgangsrapport, nrs 1 t/m 5, Den Haag, 1996-1999
  - Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Interimrapportage Op Koers, Den Haag, juli 1999
  - Voortgangsrapportage Betuweroute 5 en 6, 1998 – 1999
  - Weggeman, J. en W.M. de Jong, Interactieve beleidsvorming dreigt haar krediet te verliezen, in: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, nummer 5, 1999
  - WRR, Rapporten aan de regering, nr 46, Besluiten over grote projecten, Sdu uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1994
  - Diverse internetpagina's, nieuwsbrieven en journaals van de verschillende cases

---

## BIJLAGE A: Overzicht geconsulteerde personen

---

### HSL-Zuid

- Dirk Zijp, kwaliteitsborging HSL, gesproken op 8/7;
- Herman Walta, opzet bedrijfsbureau HSL, gesproken op 8/7;
- Esther Hesp, communicatie HSL, gesproken op 7/7;

### Betuweroute

- Henk van Harmelen, Hoofd Planning en Risicobeheersing, gesproken 19/8
- S. Visser, voormalig projectdirecteur, gesproken op 28/9;
- Arno Roll, projectmanager Engineering, gesproken op 17/8;

### Integraal Plan Noordrand Rotterdam

- J.P.J. Nijssen, projectorganisatie IPNR, gesproken op 12/7;
- Rob van Schijndel, projectorganisatie IPNR, gesproken op 1/9;

### Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)

- Mariëtte van Empel, plaatserv. projectdirecteur PMR, gesproken op 25/8
- Nina Hooimeyer, opdrachtleader communicatie PMR en oplossingrichting Zuidwest-Nederland, gesproken op 20/8;
- Niek van den Berg, Projectdirecteur SM2V, gesproken op 21/9;

### Vijfde Baan Schiphol

- Frans van Dijk, Amsterdam Airport Schiphol, Projectleider Vijfde Baan Schiphol, gesproken op 14/9;

### Algemeen

- Rob Lubbers, Directeur Hollandia BV, onderwerp PPS, gesproken 17/8;
- Prof. dr. L. Verhoef (Technische bedrijfskunde Eindhoven, PPS), gesproken op 18/10;
- Olaf van Duin, Bouwdienst RWS, gesproken op 26/8.

### Interne klankbordgroep

Het projectteam dat het onderzoek heeft uitgevoerd, heeft tijdens het project driemaal overleg gevoerd met een interne klankbordgroep waarin de volgende personen zitting hadden:

- Drs. W. Renes, organisatieadviseur Kern Konsult Organisatieontwikkeling;
- Ir. C.Q. Klap, engineering manager, Ballast Nedam Engineering B.V.
- Ir. A. Wilmink, directeur divisie Infrastructuur HASKONING B.V.
- Ir. L.R. Idema, procesmanager, divisie Infrastructuur HASKONING B.V.

---



---

## BIJLAGE B: Planning van het project Lange termijn volgens drie scenario's

---

- Scenario 1: Marktbenadering vanaf locatiekeuze
- Scenario 2: Marktbenadering vanaf inrichting
- Scenario 3: Marktbenadering vanaf uitvoering

---

---

---

---

## BIJLAGE C: Toelichting op de duur van de planning

---

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op de duur van de verschillende activiteiten in de planning. De toelichting heeft betrekking op Scenario 1. Uitgangspunt is het opstellen van een 'realistische' (dus niet een juridische of zo snel mogelijke) planning waarin gebruik is gemaakt van de praktijkervaringen bij de andere grote projecten in Nederland. In de toelichting is dezelfde indeling en nummering aangehouden als op de planningskaart (zie bijlage A). Voor een inhoudelijke toelichting op de koppeling van de marktbenadering aan de formele besluitvorming wordt verwezen naar paragraaf 4.4.

### EMA

3 t/m 5: Duur komt overeen met afspraken in 'Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart' (SBTL) van december 1998.

### Pkb

8: Duur van het opstellen van de Startnotitie sluit aan bij de planning van de Programmadirectie ONL

9 t/m 12: Bepalend voor de duur van deze vier activiteiten is de 'Vrije internationale consultatie'. Het gaat er hierbij om zicht te krijgen op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de markt eventueel bereid is deel te nemen in het project. De duur is geraamd op circa een half jaar. Dit komt overeen met de duur van het 'Studieproject Private Betrokkenheid' in de case PMR waarin een vergelijkbare fase van consultatie is ingelast (vergelijkbaar doel, andere actoren). Een deel van deze activiteiten komt overeen met activiteiten die ten behoeve van het EMA al zijn opgestart. In dat geval kan deze fase worden beperkt in duur.

13: De duur voor het opstellen van het Programma van eisen voor de marktbenadering is op basis van expert-judgement geraamd op een half jaar. Redenen voor deze duur liggen in de complexiteit van de opgave (hoe concreet kan in deze fase welke vraag in de markt worden gezet?) en in het overleg dat nodig is om vast te stellen hoe met het Programma van eisen in deze fase van de besluitvorming wordt omgegaan (inspraak, overleg met sector, bestuurlijk overleg, vaststelling door TK?).

14: In scenario 1 wordt er van uitgegaan dat de Richtlijnen gelijktijdig worden vastgesteld met het Programma van eisen. Het laatste is daarmee bepalend voor de tijd waarbinnen de Richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

15: Voorzien is in goedkeuring Programma van eisen door TK. De duur is een schatting op basis van ervaringskennis.

16 en 17: De duur van de aanbesteding is geraamd op in totaal 1,5 jaar. Dit is een schatting op basis van ervaringskennis met andere infrastructurele projecten. Een half jaar is nodig om te komen tot een selectie van geschikte consortia. Indien de voorbereidingen hiervoor eerder worden gestart is tijdwinst mogelijk. Een jaar is echter nodig om de geselecteerde consortia hun plannen te laten indienen.

18 t/m 21: De duur van de vier pkb delen is mede gebaseerd op de ervaringen bij de andere grote projecten (zie hoofdstuk 3). De delen 1 en 4 zijn het meest kwetsbaar en, in vergelijking met de cases, hier zelfs optimistisch ingeschat. Deel 1 is kwetsbaar omdat alle inhoudelijke resultaten van onderzoek hier (voor het eerst in de procedure) samen komen en deel 4 vanwege de kans op 'interventies' van de politiek (kans op vragen om extra onderzoek voor deelaspecten of varianten, snelheid van goedkeuring bovendien afhankelijk van maatschappelijk draagvlak op dat moment). Een eventuele herziening van deel 1 kan dan ook niet worden uitgesloten (zie bijvoorbeeld HSL), al is hier in de planning geen rekening mee gehouden. Met de invloed van de TK-verkiezingen

---

in deze periode (vertraging van ongeveer een jaar) is ook nog geen rekening gehouden in de planning.

22: Duur ingeschat op basis van expert-judgement.

23: Op 1 juli 99 is de Wet houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in het Staatsblad gepubliceerd. In deze wet is geen termijn opgenomen waarbinnen de Raad van State op beroepschriften tegen concrete beleidsbeslissingen in Pkb's moet beslissen. Voor de zekerheid wordt hier uitgegaan van een periode die de Raad van State in de praktijk doorgaans nodig heeft (ruim een jaar).

#### **Nieuwe Luchtvaartwet**

26: Er wordt van uitgegaan dat de Startnotitie voor het inrichtings-MER kan worden opgesteld nadat het kabinetsstandpunt over de locatie (Pkb deel 3) bekend is. De bekendmaking van de Startnotitie volgt nadat de Pkb van kracht is geworden. Volgens het nieuwe artikel 2a WRO is dat met ingang van de dag volgend op die waarop de Pkb deel 4 ter inzage is gelegd (beroep hoeft dus niet te worden afgewacht).

27: Voor de vaststelling van de richtlijnen is uitgegaan van de maximale wettelijke termijn van 21 weken.

28 en 29: Aangezien de nieuwe luchtvaartwet nog in voorbereiding is, is de duur van de verschillende procedurestappen nog onzeker. Uit mondelinge informatie van de Rijksluchtvaartdienst blijkt dat voorlopig rekening moet worden gehouden met een termijn van 13 maanden (voor nemen 'luchthavenbesluit' en afgifte 'luchthavenvergunning'). In de planning is voor de zekerheid rekening gehouden met een termijn van in totaal twee jaar. Bijna een jaar hiervan zal nodig zijn voor het op te stellen MER.

30: Voor de duur van de beroepstermijn wordt uitgegaan van de termijn die in de toekomstige Tracé wet zal worden vastgelegd, waarbinnen de Raad van State uitspraak moet doen op beroepschriften (binnen 6 weken + 2 maanden + 12 maanden + 3 maanden verlenging = 79 weken). Hoewel over de toekomstige Luchtvaartwet nog weinig bekend is, wordt voorlopig van eenzelfde termijn uitgegaan.

#### **Nieuwe Tracé wet**

32: In het algemeen geldt dat van alle procedures ten behoeve van de inrichting van de luchthaven de nieuwe Tracé wetprocedure naar verwachting het meest bepalend zal zijn in de coördinatie van de besluitvorming.

33 en 34: Zie opmerkingen bij 26 en 27.

35: De duur van het opstellen van de Trajectnota/MER is op basis van ervaringskennis ingeschat op een jaar, ervan uitgaande dat de inhoudelijke voorbereidingen (delen van onderzoek) al eerder kunnen starten.

36 t/m 37: Grotendeels bepaald op basis van de maximale wettelijke termijnen van de huidige Tracé wet. Ingevolge de Tracé wet kan na bekendmaking van de PKB een ontwerp-tracé besluit worden vastgesteld.

38: zie opmerking 30.

#### **Vergunningen/Overig**

41 t/m 45: Hieronder vallen in principe alle overige besluiten en procedures die nodig zijn om de aanleg en het gebruik van de nieuwe luchthaven mogelijk te maken. In de planning is er van uitgegaan dat deze besluiten worden gecoördineerd met de besluiten op grond van de nieuwe Luchtvaartwet en Tracé wet. De duur van de genoemde activiteiten is afgestemd op de vergunningverlening met toepassing van de paragraaf 3.5.2 tot en met 3.5.5. van de Awb. Dit betekent dat alle procedures op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld, waarbij de Minister de termijnen vaststelt. De in de planning opgenomen termijnen zijn slechts aannamen hiervan en lopen vooruit op het besluit van de Minister.

---

Uitgangspunt voor de doorlooptijd is echter dat gebruik wordt gemaakt van de coördinatiemogelijkheden van de nieuwe Luchtvaartwet en Tracéwet.

#### **Grondverwerving**

48: De minnelijke grondverwerving (bijvoorbeeld rondom Schiphol bij eventuele uitbreiding banenstelsel) kan al starten nadat er voldoende zicht is op de uitkomsten van de besluitvorming over de inrichting. In de planning is ervan uitgegaan dat dit na afronding van alle onderzoeken (naar effecten en haalbaarheid van het inrichtingsplan) het geval is.

49: De start van de wettelijke onteigening kan volgens de nieuwe Tracéwet plaatsvinden nadat het tracé besluit is vastgesteld.

#### **Vorbereiding uitvoering**

51 t/m 54: Met de voorbereiding van de uitvoering (opstellen faseringsplan en voorbereiden aanbesteding) kan worden gestart nadat de ontwerp-besluiten genomen zijn. De voorbereiding van de uitvoering loopt grotendeels parallel aan de minnelijke en wettelijke grondverwerving.

#### **Uitvoering**

56 t/m 58: Er wordt uitgegaan van een periode van aanleg (van luchthaven én ontsluiting) van circa vijf jaar overeenkomstig de globale planning in de Startnotitie.

---



## BIJLAGE D: Voorbeeld van relatie tussen risicoclusters en projectorganisatie

Onderdeel of Risicocluster	9.2.1.1 Planvorming (eerste fase)	9.2.1.2 Planvorming (tweede fase)	9.2.1.3 Inrichting en Conditionering	9.2.1.4 Realisatie
Ministeriële 'aansturing'	Twee-, drie- of viermanschap van Minister en de NV Schiphof, en PPS- autoriteit(en)	Twee-, drie- of viermanschap van Minister en de NV Schiphof, en PPS- autoriteit(en)	Twee-, drie- of viermanschap van Minister en de NV Schiphof, en PPS- autoriteit(en)	Twee-, drie- of viermanschap van Minister en de NV Schiphof, en PPS- autoriteit(en)
Managementgroep	Maximaal 25	Dezelfde, maximaal 25	Dezelfde, maximaal 25	Eventueel uit te breiden of in te krimpen
KBG Besluit-Vorming	Maximaal 10, waaronder leading fractieleden	Maximaal 10, waaronder leading fractieleden	Zou kunnen worden opgeheven of afgebouwd	Zou kunnen worden opgeheven of afgebouwd
Stafbureau bestuurlijk-juridisch	Minimaal 3	Minimaal 3	Minimaal 3	Minimaal 3
KBG Voortgang	Wel leden benaderen, nog niet installeren	Maximaal 10, waaronder 'oudgedienden' van groot project	Maximaal 10, waaronder 'oudgedienden' van groot project	Mogelijk af te bouwen of op te heffen
Realisatieteams infrastructuur of vervoer	Slechts de pps-partners, nog niet formeel	Afhankelijk van de locatiekeuze	Afhankelijk van de locatiekeuze	Afhankelijk van de locatiekeuze
Team cluster 'afgevalen oplossingen weer in beeld'	Minimale bezetting 1 (deeltijd) 'staflid' gekoppeld aan de projectstaf	Minimale bezetting 1 (deeltijd) 'staflid' gekoppeld aan de projectstaf	Afbouwen en overdragen onderbouwingen.	Dossier is aanwezig bij projectstaf
Team cluster 'wisselingen in politieke samenstelling bevoegd gezag	Minimale bezetting 1 (deeltijd)lid van de managementgroep. Opstellen PvA i.s.m de 'top', ook minimaal 1 maal op de agenda van de minister	Minimale bezetting 1 (deeltijd)lid van de managementgroep.	Minimale bezetting 1 (deeltijd)lid van de managementgroep. Kan overgaan in taken rondom communicatie en voorlichting	Afgebouwd en overgegaan in taken rondom communicatie en voorlichting
Team cluster 'gebrekkige afstemming (deel)project	Minimaal 1 staflid, toegevoegd aan de managementgroep	Minimaal 1 staflid, toegevoegd aan de managementgroep	Mogelijk zijn de taken afgerond in deze fase	Niet van toepassing
'Team cluster 'imagobeschadiging'	Minimaal 1 (deeltijd) communicatiemedewerker. Opstellen PvA i.s.m kwaliteitsmanagement	Minimaal 1 (deeltijd) communicatiemedewerker	Minimaal 1 (deeltijd) communicatiemedewerker	Minimaal 1 (deeltijd) communicatiemedewerker
(Team) cluster juridische borging	Reguliere taak stafbureau	Reguliere taak stafbureau.	Reguliere taak stafbureau	Reguliere taak stafbureau
(Team) cluster 'over- of ondercommunicatie'	Nog niet van toepassing	Trainen en brieven 'frontlinie', taak managementgroep i.o.m KBG 'Voortgang'	Blijven brieven 'frontlinie', taak managementgroep i.o.m KBG 'Voortgang'	Geleidelijke afbouw, instandhouden voor het schrijven van verweren.
Team cluster 'voortschrijdend maatschappelijk inzicht'	Benaderen van ervaren bestuurder/adviseur voor de KBG Besluitvorming	Toevoegen ervaren bestuurder/adviseur aan de KBG Besluitvorming	Op 'afroep' voor advies	Op 'afroep' voor advies
(Team) cluster 'financiering'	Dit is een voorwaarde in deze fase	Dit is een voorwaarde in deze fase	Binnen managementgroep goede afspraken maken met Min van Financiën	Binnen managementgroep goede afspraken maken met Min van Financiën
(Team) cluster 'verkeerde procesarchitectuur'	Ondervangen in de opzet in dit rapport	Ondervangen in de opzet in dit rapport	Eventuele audit, gezien het belang van dit punt.	Ondervangen in de opzet in dit rapport
Team 'inhoudelijke fouten'	Goede contracten	Het ontwerpatelier installeren, en goede contracten	Het ontwerpatelier, en goede contracten.	Het ontwerpatelier, en goede contracten.
Team 'partiële aanpak'	Aandachtsgebied voor de managementgroep.	Aandachtsgebied voor de	Aandachtsgebied voor de	Aandachtsgebied voor de
(Team) 'te complexe projectorganisatie'	Nog niet van toepassing	Nog niet van toepassing	Audit door de rekenkamer?	Audit door de rekenkamer?

Tabel D.1. Voorbeelduitwerking van de relatie tussen risicoclusters en de projectorganisatie.

---

---

## BIJLAGE E: Stand van zaken juridisch instrumentarium grote projecten

---

Bij de aanleg van een tweede luchthaven dienen verschillende besluitvormingsprocedures doorlopen te worden. Op dit terrein hebben zich in de afgelopen periode verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Hieronder is op beknopte wijze weergegeven wat de stand van zaken is ten aanzien van de inzet van juridische besluitvormingsinstrumenten ten behoeve van de aanleg van een tweede luchthaven. De volgende onderverdeling is gehanteerd:

1. Toekomstige Rijksprojectenprocedure
2. Toekomstige Tracé wet
3. Toekomstige Luchtvaartwet
4. Speciale projectwet

### 1. Toekomstige Rijksprojectenprocedure

De rijksprojectenprocedure zal als een apart hoofdstuk worden opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De stand van zaken ten aanzien van de wetgevingsprocedure is als volgt: het voorontwerp is recentelijk voor advies naar de Raad van State gestuurd, waarna het nog in de Tweede en Eerste Kamer moet worden behandeld. Het is nog niet duidelijk wanneer het voorontwerp wordt doorgestuurd naar de Tweede en Eerste Kamer. Volgens planning zal het wetsvoorstel in augustus 2000 door de Tweede Kamer behandeld worden.

*Het voorontwerp dat voor advies naar de Raad van State is gestuurd is niet openbaar en kan dus ook niet geraadpleegd worden. Wel is een document verspreid dat in hoofdlijnen overeenkomt met het voorontwerp. Volgens dit document kan de rijksprojectenprocedure niet toegepast worden, indien het project onder het bereik van de Luchtvaartwet of de Tracé wet valt. Reden hiervoor is gelegen in het feit dat in deze wetten al een bepaalde besluitvormingsprocedure onder regie van het rijk is opgenomen.*

### 2. Toekomstige Tracé wet

Het wetsvoorstel<sup>4</sup> is inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden en bevindt zich nog in het stadium van schriftelijke behandeling. In dit wetsvoorstel zijn bepalingen (o.a. art. 20) opgenomen die in hoofdlijnen overeenkomen met de paragraaf 'uitvoeringsbesluiten' van het voorstel rijksprojectenprocedure. Dit houdt in dat een daartoe aangewezen Minister de coördinatie van de uitvoeringsbesluiten in handen heeft. Deze Minister heeft de bevoegdheid om in speciale gevallen zelf het betrokken besluit te nemen. Het is helaas niet zo dat de Minister op voorhand één besluit kan nemen, dat in de plaats treedt van de verschillende benodigde uitvoeringsbesluiten. Het Ministerie van VROM verwacht dat de gewijzigde Tracé wet over 1 à 1,5 jaar inwerking zal treden, waarbij geen rekening is gehouden met mogelijk verzet tegen dit wetsontwerp door leden van de Tweede en Eerste Kamer.

Het wetsvoorstel<sup>5</sup> voorziet onder andere in de volgende wijzigingen, welke van belang zijn voor de doorlooptijd van het project:

- Ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten die genomen moeten worden voor de aanleg van de luchthaven regelt het nieuwe artikel 15 in lid 6 dat voor zover een tracé besluit in strijd is met een bestemmingsplan, dit besluit geldt als vrijstelling ingevolge artikel 19 WRO. Uit lid 7 van dit artikel vloeit voort

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer 1998 - 1999, nr. 26 343, nrs. 1,2 en 7.

<sup>5</sup> Tweede Kamer 1998 - 1999, nr. 26 343, nrs. 1,2 en 7.

---

dat eventuele benodigde aanlegvergunningen niet benodigd zijn. Op grond van lid 8 blijven de voorschriften behorende bij een aanwezige leefmilieuverordening buiten toepassing. Door dit systeem is het niet meer nodig dat lagere planologische regelgeving in overeenstemming te brengen met de hogere via de methode van verplichtingen en aanwijzingen in het kader van artikel 37 WRO.

- Doordat het hoofdstuk IV 'Projectuitvoering' ingrijpend zal worden aangepast zal de projectuitvoering gestroomlijnd plaatsvinden. In artikel 20 staat de bevoegdheid van de Minister om te coördineren centraal. Lid 2 van dit artikel stelt de Minister de gecoördineerde voorbereiding bevordert van de benodigde besluiten die nodig zijn met het oog op de uitvoering van het tracé besluit. Op grond van lid 3 kan hij daartoe de medewerking vorderen van de andere betrokken bestuursorganen en deze zijn verplicht hem die te verlenen. De betrokken besluiten doorlopen op basis van de leden 4 en 5 dezelfde voorbereidingsprocedure, namelijk die van paragraaf 3.5.2. tot en met 3.5.5. van de Awb. De betrokken bestuursorganen blijven wel bevoegd, maar zij doen hun werk onder leiding van de Minister. De Minister bepaalt op basis van lid 4 sub e de termijn waarbinnen de besluiten genomen moeten worden. Als een bestuursorgaan niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist kunnen de betrokken Ministers zelf beslissen. Volgens lid 10 van artikel 15 worden de besluiten gelijktijdig door de Minister bekendgemaakt. Ingevolge artikel 15 lid 11 kunnen tegen de ontwerpbesluiten geen bedenkingen worden ingediend, die hun grondslag vinden in de desbetreffende PKB of in het tracé besluit.
- Ook ten aanzien van de onteigeningsprocedure vindt een verkorting plaats. Het nieuwe artikel 20a geeft aan dat direct nadat het tracé besluit is vastgesteld de dagvaarding kan worden uitgebracht. Artikel 20b geeft overigens weer aan dat het onteigeningsvonnis pas in de openbare registers kan worden ingeschreven nadat het tracé besluit onherroepelijk is geworden.
- In het nieuwe artikel 25a, lid 1 is bepaald dat belanghebbenden tegen het tracé besluit beroep in kunnen stellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Lid 2 bepaalt dat de beroepstermijn ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten begint op de dag nadat de besluiten overeenkomstig artikel 20, lid 10 zijn bekendgemaakt.

### **3.Toekomstige Luchtvaartwet**

Het wetsontwerp is enige tijd geleden voor advies naar de Raad van State gestuurd. In verband met de reorganisatie bij de Rijksluchtvaartdienst is deze wetgevingsprocedure tijdelijk stilgelegd. Bekend is dat in dit wetsvoorstel een soortgelijke paragraaf is opgenomen over de uitvoeringsbesluiten, zoals dat in het wetsvoorstel van de Tracé wet is opgenomen.

### **4.Speciale projectwet**

Al enige jaren wordt overleg gevoerd over de besluitvorming van grote projecten (Kamerstukken II, vergaderjaar 1995-1996, 24 690 nr. 1-5), in het bijzonder de mogelijkheden van een speciale projectwet. In opdracht van de Minister van VROM is onderzoek verricht naar de mogelijkheden van een lex speciales als juridisch kader voor de besluitvorming over grote projecten. Uit dit onderzoek is gebleken dat een lex speciales per concreet project geen generieke oplossing biedt en dat er meer nadelen dan voordelen aan verbonden zijn. Hiervoor wordt als reden genoemd onder ander het gegeven dat een groot deel van de problematiek waarvoor een oplossing wordt gezocht niet van juridische aard is en dus ook niet met juridische maatregelen kan worden bestreden. Wel geeft de Minister aan dat in een uitzonderlijk geval de regering en het parlement kunnen besluiten om toch te kiezen voor een projectwet.

---

## Colofon

© december 1999

Dit rapport maakt onderdeel uit van de onderzoeken die in het kader de nota 'Toekomst van de nationale luchthaven' zijn verricht. De nota is een uitgave van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken.

Drukwerk omslag: Kwak, Van Daalen & Ronday

Drukwerk binnenwerk: Reprografische Dienst, ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bestelnummer: RLD 123B

Bestellen: Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
telefoon: 070 - 351 7086  
telefax: 070 - 351 6111