

# Bevlogen beteugelen Samenvatting

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

17 december 1999

# Bevlogen beteugelen Samenvatting

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

17 december 1999

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

---

# Inhoudsopgave

---

<b>1 SAMENVATTING</b>	<b>4</b>
1.1 De opgave	4
1.2 Wat leren we van andere grote projecten?	5
1.3 Welke risico's worden onderscheiden?	6
1.4 De keuze	9
1.5 Nieuwe wegen	10
1.6 De eerste drie stappen	11
1.7 Betekenis voor de organisatie(structuur)	14
1.8 Betekenis voor de doorlooptijd	17
1.9 Overige aanbevelingen	19
1.10 Gevolgen voor het EMA	21

---

# 1 SAMENVATTING

## 1.1 De opgave

### *Voor het project 'ONL Lange termijn'*

Drie jaar politieke en maatschappelijke discussie 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: 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. Eén van de projecten waaraan de programmadirectie werkt, richt zich op de oplossingen voor de lange termijn. Onderdelen van de uitwerking van deze oplossingen zijn ondergebracht bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat.

Een belangrijke opgave van het project 'ONL 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 voorlopig wordt uitgegaan van omstreeks 2010. Dit betekent dat de komende tien jaar onderzoek, besluitvorming én aanleg van de te kiezen oplossing plaats zullen moeten vinden. Een vergelijking met de doorlooptijd van andere grote projecten in Nederland (zoals HSL-Zuid en Betuweroute) laat echter zien dat alleen al het besluitvormingstraject gemiddeld tien jaar in beslag kan nemen. Dit benadrukt de urgentie van de opgave.

Ook de *complexiteit* van de opgave is echter uniek. De ontwikkeling van een 'nieuwe' nationale luchthaven op de locatie Schiphol of op een eiland in de Noordzee vergt investeringen van enkele tientallen miljarden gulden. Daarmee is het project wellicht één van de omvangrijkste projecten uit de geschiedenis. Factoren die de complexiteit verder vergroten, zijn het grote aantal (publieke en private) actoren en belanghebbenden in het besluitvormingstraject, een moeilijke faseerbaarheid in relatie met omvangrijke investeringen en tal van onzekerheden over de beschikbaarheid en werking van (nieuwe) juridische instrumenten.

Het werken in dit spanningsveld van urgentie en complexiteit vormt dan ook dé opgave van het project en verklaart de behoefte aan beheersing en planning van de doorlooptijd van het project.

### *Voor het onderzoek*

Tegen de achtergrond van de geschetste opgave wil de Bouwdienst, voor de uitvoering van haar taken 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 gevraagd de relevante inzichten en ervaringen (uit theorie en praktijk) te inventariseren en te vertalen in een advies inzake een realistische doorlooptijd en een doelmatige (project)organisatie van het project ONL Lange termijn. 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 Schiphol. Verschillende 'sleutelfiguren' van deze projecten zijn geconsulteerd over hun ervaringen bij de besluitvorming. Het onderzoek is in de periode juli – oktober 1999 uitgevoerd door HASKONING in samenwerking met Kern Konsult Organisatieontwikkeling.

## 1.2 Wat leren we van andere grote projecten?

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 tussen departementen als met uitvoerende diensten. 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 om het (daardoor nog eveneens onduidelijke) eindresultaat te vertalen in deelfasen, werkzaamheden, procesrollen en prioriteiten. Het niet expliciet maken van prioriteiten en een gebrekkig projectmanagement leiden er in die situaties toe, dat (te) veel tijd wordt besteed aan aspecten 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 oponthoud. De eerder ingezette koers en afgesproken plannings worden herhaaldelijk doorkruist door 'interventies' van 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 afgevalen 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 op dat moment 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 over goedkopere alternatieven.

#### *Conclusie*

Opvallend is dat veel van de genoemde oorzaken zijn terug te voeren op de rol en het functioneren van de overheid in al zijn geledingen (departementen, ambtelijk, politiek). Hoewel de formele momenten in een procedure wel (en soms meermalen) tijd kosten (bijvoorbeeld inspraak, overleg en beroep) worden ze in de consultaties en in de literatuur echter weinig expliciet genoemd als redenen van vertraging. Verwacht wordt dat de grotere voorspelbaarheid en beheersbaarheid van deze verdragingsfactoren hierbij een rol speelt. Blijkbaar hebben de eerder genoemde hoofdoorzaken 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 totale doorlooptijd van de besluitvorming van de geanalyseerde cases maakt dit ook wel aannemelijk. Zo duurde het formele besluitvormingstraject van de Betuweroute, de Vijfde Baan op Schiphol en de HSL-Zuid respectievelijk zeven, negen en twaalf jaar. Voor het project PMR bedraagt (vóór het uitkomen van Pkb deel 1) de huidige vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning (waarin nog geen rekening werd gehouden met een vroege marktbenadering) circa 2 à 3 jaar.

### **1.3 Welke risico's worden onderscheiden?**

Om de juiste lering te kunnen trekken uit de ervaringen bij andere grote projecten moeten deze in verband worden gebracht met de specifieke opgave en kenmerken van het project ONL Lange termijn. Met welke risico's moet in het besluitvormings- en uitvoeringstraject van het project ONL Lange termijn eigenlijk rekening worden gehouden? De volgende 'risicoclusters' kunnen (voorlopig) worden onderscheiden.

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

Het risico bestaat dat eerder 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. Ook maatschappelijke gebeurtenissen 'buiten' het project kunnen hierop van invloed zijn (bijvoorbeeld discussie over publiek-private samenwerking). Voor het project ONL Lange termijn zouden deze risico's bijvoorbeeld kunnen optreden voor de 'Flevoland-optie' of voor tal van

---

uitvoeringsvarianten (bijvoorbeeld een 'drijvend' eiland, of baanconfiguraties voor Schiphol).

#### *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. Vertragingsrisico's kunnen ontstaan indien de meningen over het onderwerp van besluitvorming sterk verdeeld zijn. 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 (heroverweging alternatieven, nut en noodzaak en dergelijke).

#### *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. Risico's ontstaan indien het kritieke tijdpad afhankelijk is, of wordt gemaakt van deze deelprojecten (denk aan afstemming met andere deelprojecten binnen ONL, met nieuwe wetgeving of met nieuwe beleidsplannen).

#### *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).

#### *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 Lange 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.

---

### *Bestuurlijk-juridische borging*

Bij een groot project als ONL is de 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 (denk aan onteigeningsprocedures, internationaal recht en dergelijke).

### *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 spelen vooral de tijdige beschikbaarheid van voldoende financiële middelen en de verdeling van de lusten en lasten over publieke en private partijen een belangrijke rol. Ten aanzien van al deze aspecten bestaan er in de beginfasen van een groot project veel onzekerheden en dus ook risico's voor de voortgang. Daarbij ligt er ook een relatie met de inhoud van een project, omdat de financieringsmogelijkheden ook mede bepalend zijn voor de keuze van de alternatieven.

### *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, vooral indien deze fouten direct relevant zijn voor de te nemen besluiten.

### *Verkeerde procesarchitectuur*

Elke fase in de ontwikkeling van een groot project vraagt een eigen wijze van sturing. De actoren die het beste kunnen sturen, kunnen 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.

### *Te complexe/grote projectorganisatie met autonome partners*

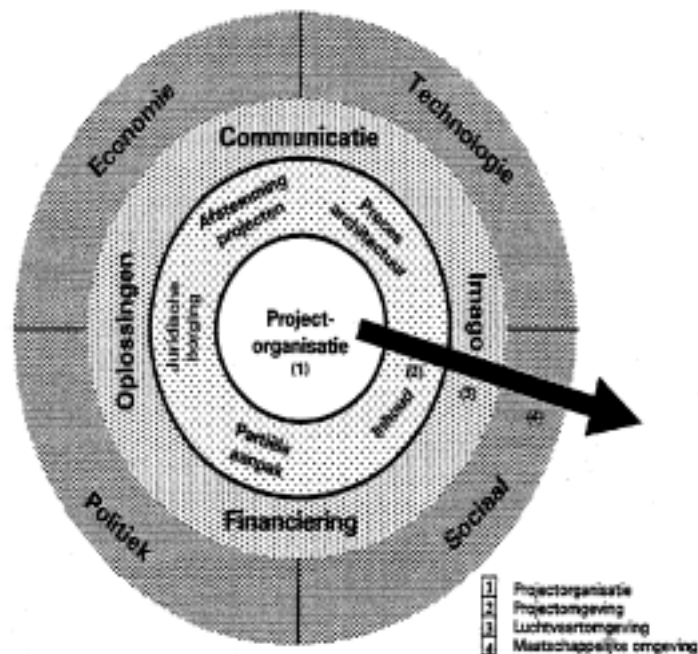
De wijze waarop de projectorganisatie, belast met de ontwikkeling van een groot project, is georganiseerd, brengt zijn eigen risico's met zich mee. Naast de algemene vereisten van projectmatig werken, is vooral het evenwicht tussen de omvang van de uit te voeren werkzaamheden en de omvang van de organisatie (in geld en menskracht) een belangrijke sleutelfactor. Te grote of te complex georganiseerde projectorganisaties kunnen leiden tot in-efficiency die bijvoorbeeld tot uiting komt in tijdverlies, of in het verrichten van onnodige of te gedetailleerde werkzaamheden. Ook kan bij te grote projectorganisaties het netwerk van betrokken actoren verbrokkeld raken. Binnen deelprojecten of deelorganisaties kunnen daarbij sommige actoren een autonome rol gaan spelen vanuit een eigen of partieel belang.



### *Onderlinge samenhang risicoclusters: verschillen in beheersbaarheid*

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 bestuurlijk-juridische borging, procesarchitectuur en afstemming met (deel)projecten zoveel mogelijk te beperken. De invloed van de projectorganisatie is echter al geringer als het gaat om risico's die samenhangen met de financiering, het weer in beeld komen van afgevalven 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 de onzekerheden die op langere termijn kunnen voortvloeien uit economische, technologische, politieke en sociale ontwikkelingen in de maatschappij.

In figuur 1 is de afnemende invloed van een projectorganisatie op de risico's in respectievelijk de 'projectomgeving', de 'luchtvaartomgeving' en de 'maatschappelijke omgeving' schematisch weergegeven.



Figuur 1 De risicoclusters in hun verschillende 'omgevingen'.

## 1.4 De keuze

De 'leeropbrengst' uit andere grote projecten in Nederland en de wens tot invulling van de unieke opgave van het project ONL Lange termijn leidt tot een fundamentele keuze over de vraag hoe om te gaan met dit soort grote projecten in Nederland. Kan 'op oude voet' worden verder gegaan of is het noodzakelijk nieuwe wegen in te slaan? Er lijken tot nu toe weinig redenen te zijn om aan te nemen dat de factoren die bij de andere projecten tot vertraging en onbeheersbaarheid hebben geleid, bij het project ONL Lange termijn al zijn ondervangen of niet op zullen treden. De onderscheiden risico's, onzekerheden en complexiteit van het project geven eerder aanleiding om op voorhand al met langere besluitvormingsprocedures rekening te houden.

---

Sterker nog, ondanks de herkenning van de vertragingsfactoren en de goede intenties worden enkele van de bij andere projecten gesignaleerde valkuilen al in het eerste jaar van ONL zichtbaar. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:

- De (autonome) invloed van diverse departementen op het uit te voeren onderzoeksprogramma;
- De tijd die nodig is geweest voor de opbouw van de projectorganisatie;
- Het niet tijdig beschikbaar hebben van de financiële middelen voor de projectorganisatie, terwijl er wel sprake is van een politieke deadline;
- Het op korte termijn voorrang geven aan het 'sturen op tijd' (gericht op het Eerste Moment van Afweging – EMA) boven het 'vooruitdenken' over de fasen erna;
- Het gegeven dat de rol van diverse actoren in het vervolgtraject nog niet duidelijk is, terwijl de formele besluitvorming wel al is gestart (door uitbrengen Startnotitie);
- De afstemming van taken en bevoegdheden tussen de programmadirectie en uitvoerende projectorganisaties.

Om de opgave waarvoor het project ONL Lange termijn staat daadwerkelijk en tijdig te kunnen vervullen, lijkt het 'op oude voet verder gaan' geen optie. Het is noodzakelijk nieuwe wegen in te slaan in de aanpak van zo'n complex project om uiteindelijk tot duurzame oplossingen te kunnen komen. De vraag rijst daarbij waaruit die nieuwe wegen dan kunnen bestaan?

## 1.5 Nieuwe wegen

### *Appèl op procesmatig denken én handelen*

Uitgangspunt voor alle mogelijkheden tot verbetering is het gegeven 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.

#### *Goed procesmanagement*

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

- Identificeren van de probleemeigenaren en urgentie van het probleem;
- In beeld krijgen van belangen en actoren, zowel intern als extern;
- Een tijdige en gezamenlijke probleem- en doelformulering;
- 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 bepaalde 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 en bevoegdheden in de projectorganisatie;
- Vaststelling van prioriteiten en sturingscriteria per fase.

#### *Combinatie van beide*

Een goed proces- én projectmanagement stellen uiteenlopende eisen aan mensen, eisen die vaak niet in eenzelfde persoon of organisatie aanwezig (kunnen) zijn. Toch zijn beide vormen van management voor het project ONL Lange termijn cruciaal. De noodzaak om 'nieuwe wegen' in te slaan, kan – naast het besef van het belang van beide - dan ook vooral gestalte krijgen door een goed proces- en projectmanagement aan elkaar te koppelen en een juiste plaats te geven binnen de projectorganisatie.

## **1.6 De eerste drie stappen**

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 bestuurlijke 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 1.9).

Voor het project 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. 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**

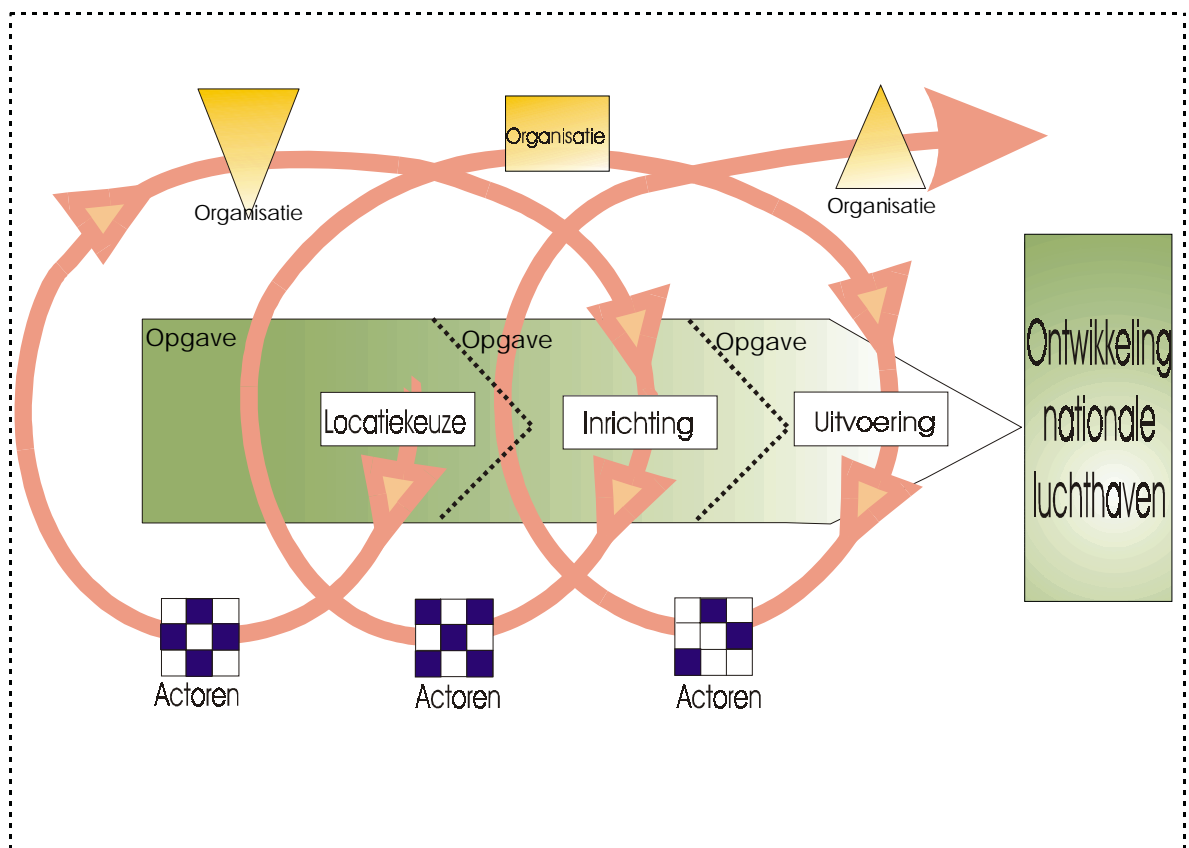
Nadat de eigen rol en ambitie zijn gedefinieerd en het krachtenveld in beeld is gebracht, is een (her)bezinning nodig op de concrete invulling van de eigen taken als overheid. Hierbij zou de 'leeropbrengst' uit andere grote projecten behulpzaam, maar liever nog sturend kunnen zijn. Zo is een duidelijk zichtbare politieke en ambtelijke regie van het project van groot belang, niet alleen voor de inter- en intra-departementale aansturing en de politiekmaatschappelijke 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 op 'de werkvloer'. 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 planningscenario's is wel een voorstel gedaan voor de momenten waarop PSU's zeker zinvol zullen zijn (zie bijlage A).

## 1.7 Betekenis voor de organisatie(structuur)

### *Dynamiseren van de projectorganisatie*

Wat betekenen de elementen van een goed proces- én projectmanagement nu voor de structuur van de projectorganisatie? Uitgangspunt van de gedachtegang achter deze elementen en de eerste drie stappen is dat de *invulling en vorm* van een projectorganisatie een resultante is van de *opgave* op een bepaald moment in het besluitvormingsproces én van het *krachtenveld van actoren* waarbinnen die opgave moet worden vervuld. Aangezien de opgave in de loop van het proces telkens verandert (bijvoorbeeld van locatiekeuze, inrichting naar uitvoering) en daarmee andere actoren belangrijker worden of bestaande relaties veranderen, betekent dit dat ook de projectorganisatie hierop in moet kunnen spelen. Deze voortdurende dynamiek tijdens het proces tussen de (inhoudelijke) opgave, het krachtenveld en de projectorganisatie vereist van diezelfde organisatie een groot 'zelflerend vermogen', een voortdurende reflectie op het eigen handelen en de eigen positie en voldoende flexibiliteit en bevoegdheden om tussentijds wijzigingen aan te kunnen brengen in de eigen organisatie. De opgave bestaat er dan ook uit de eigen organisatie telkens contingent te houden met het *feitelijke* verloop van het proces. De kerngedachte achter dit vermogen tot het 'dynamiseren van de projectorganisatie' is schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: de dynamiek in de organisatiestructuur

---

### *Voorstel voor een organisatiestructuur*

In figuur 3 wordt een voorstel gedaan voor de structuur van 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 in dit advies gepresenteerde visie en voorstellen die zijn gebaseerd op de informatie uit de geanalyseerde projecten in relatie met de opgave waarvoor het project ONL Lange termijn staat.

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 de (mede-)initiatiefnemers (AAS), gebruikers (bijvoorbeeld KLM) en investeerders (bijvoorbeeld het winnende consortium). Het is echter belangrijk ook 'de regio' (bijvoorbeeld de 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 inhoudelijke '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 gedachtewisseling 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.

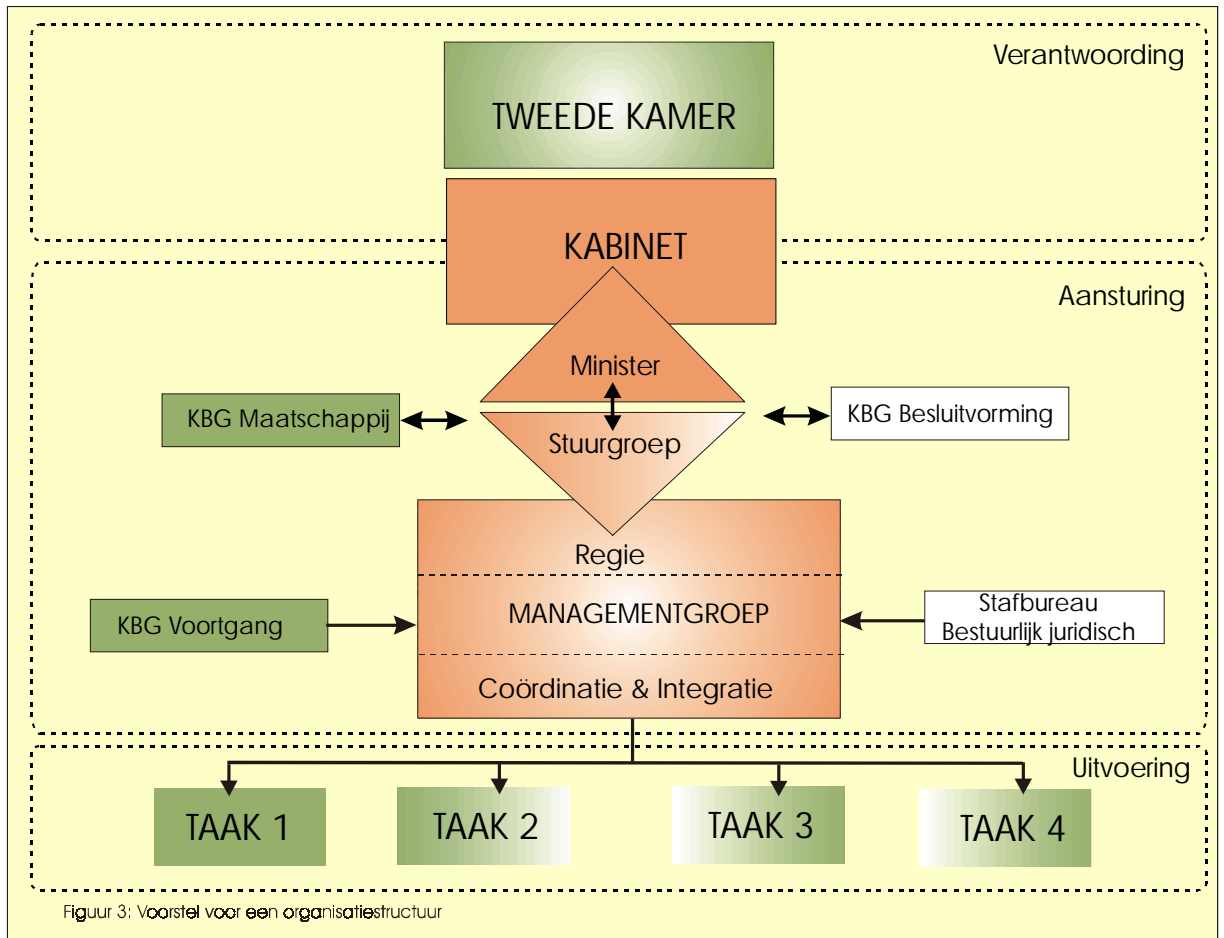
De managementgroep is eindverantwoordelijk voor de totstandkoming van de producten ten behoeve van de formele procedure (Pkb, MER, tracé besluit, vergunningen en dergelijke). Daarom wordt voorgesteld om ook de coördinatie en integratie van de deelbijdragen van de opdrachtnemers over te laten aan de managementgroep zelf. Dit ondersteunt de eindverantwoordelijkheid van de managementgroep voor de inhoudelijke aansturing en resultaten 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.





## 1.8 Betekenis voor de doorlooptijd

### *Scenario's voor de marktbenadering*

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 is van belang omdat alleen al de omvang van de investeringsopgave (enkele tientallen miljarden gulden) duidelijk maakt 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. Bovendien wordt 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.

Het spanningsveld tussen de belangen van de overheid en de voorwaarden van private partijen betekent dat ergens in het besluitvormingstraject een geschikt moment gevonden moet worden waarin de private betrokkenheid of 'marktbenadering' gestalte kan krijgen. Om dit moment te traceren, zijn in het onderzoek drie scenario's onderscheiden en uitgewerkt:

- 
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 Lange termijn te kunnen nagaan, is voor elk scenario een aparte planning uitgewerkt (zie bijlage A). 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 (EMA, Pkb, nieuwe Luchtvaartwet, nieuwe 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>1</sup>.

De drie scenario's verschillen in het *moment* en de *wijze* waarop de koppeling van marktbenadering en besluitvormingstraject gestalte krijgt. Voor een uitvoerige beschrijving van de scenario's (kenmerken, voor- en nadelen en dergelijke) wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

#### *Vergelijking van scenario's*

Uit de vergelijking van de drie scenario's mag worden afgeleid dat scenario 1 (met de vroegste marktbenadering) 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). Bovendien is uitermate onzeker of een Programma van eisen al in een zo vroeg stadium voldoende concreet te maken is om de (Europese) aanbesteding op te kunnen baseren. Daartegenover staat dat volgens scenario 1 al in een vroege fase de grootste zekerheid ontstaat over de haalbaarheid van mogelijke (locatie)alternatieven en 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 totale doorlooptijd betreft veel op scenario 1. Alleen wordt de eerste fase in de besluitvorming sneller afgerond omdat gelijktijdig

---

<sup>1</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.

(maar min of meer onafhankelijk van elkaar) invulling wordt gegeven aan de marktbenadering ten behoeve van de inrichting en de besluitvorming gericht op de locatiekeuze. Een ander belangrijk voordeel van scenario 2 is dat het Programma van eisen in feite dezelfde procedure volgt 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 goedkeuring door Tweede Kamer).

In tabel 1 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 1. 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 A).

#### *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).

## 1.9 Overige aanbevelingen

In aanvulling op de voorgaande conclusies en voorstellen kunnen nog enkele aanbevelingen worden gedaan, die bij kunnen dragen aan de beheersing van de doorlooptijd van het project ONL Lange termijn.

#### *Informereren politiek - Informatiestatuut*

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 al in

---

een platform om relevante projectinformatie en –inzichten in een breder verband bespreekbaar te maken met politieke vertegenwoordigers.

Een tweede voorstel dat hier invulling aan geeft, bestaat uit het vorm geven aan een ‘informatiestatuut’ dat de informatiestromen beschrijft vanuit de projectorganisatie via de managementgroep naar de minister, de stuurgroep en het parlement. Ook de relatie en informatie-uitwisseling met de sector en de markt kunnen daarin een plaats krijgen. Een informatiestatuut geeft zo invulling aan de verdeling van verantwoordelijkheden door vast te leggen wie waarover op welk moment wordt geïnformeerd. Het informatiestatuut kan aan de orde komen in de voorgestelde ‘bestuurlijke start up’ en worden voorbereid en uitgewerkt door de managementgroep

#### *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 (in elk geval 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 bijvoorbeeld voorzien door het Programma van eisen (als basis voor de (Europese) aanbesteding) door de Tweede Kamer te laten goedkeuren.

#### *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 consequenties van een vroege publiek-private samenwerking in de planvorming voor de beïnvloedingsmogelijkheden en de rol en positie van derden in het proces 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 A).

#### *Coördinatiemogelijkheden nieuwe luchtvaartwet en tracé wet*

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 Tracéwet vallen. Een tijdige beschikbaarheid van deze nieuwe wetgeving biedt dan ook mogelijkheden tot versnelling van procedures.

#### *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 het ‘zelflerend vermogen’ van projectorganisaties, gestimuleerd. Dat heeft voor de hand liggende voordelen.

---

*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.

## **1.10 Gevolgen voor het EMA**

In december 1999 neemt het kabinet een besluit waarin de te onderzoeken opties en alternatieven nader zullen worden afgebakend (het Eerste Moment van Afweging - EMA). In dit verband is het van belang op te merken dat uit het voorgaande advies geen directe randvoorwaarden voortvloeien, die één van de opties of alternatieven onmogelijk maken of beperken. Met dit advies worden echter wel twee belangrijke signalen afgegeven, die relevant zijn voor het EMA.

Ten eerste de verwachting dat sterk rekening moet 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 vraagt ook één van de oorzaken van een mogelijk langere doorlooptijd.

Ten tweede de visie dat een andere manier van denken en handelen binnen de overheid nodig is om grote projecten, zoals de ontwikkeling van een nationale luchthaven, slagvaardig aan te pakken. Bevlogenheid in de politieke en ambtelijke regie en het vermogen en de durf om de 'teugels' van actoren in de arena van de besluitvorming dan weer strakker aan te halen en dan weer te laten vieren, zijn daarbij wellicht wel de belangrijkste succesfactoren!

---

## BIJLAGE A: 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

---

## 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 123A
Bestellen:	Ministerie van Verkeer en Waterstaat telefoon: 070 - 351 7086 telefax: 070 - 351 6111