

Programma Noordvleugel

schakelen en versnellen

A.H.M. Buffing

Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, Amsterdam

t.buffing@ivv.amsterdam.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006,

23 en 24 november 2006, Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
2. Samenhang tussen de projecten, samenwerking tussen ministeries	5
3. Samenwerking binnen de regio	6
4. De regio in het programma	6
5. Het programma in de regio	6
6. Institutionaliseren of niet?	7
7. Samenwerken is kwestie van inhoudelijke basis en van vertrouwen	7
8. Planologie in het programma	7
9. Conclusies	8
Referenties	9

Samenvatting

Programma Noordvleugel, schakelen en versnellen

Door het rijk is in het kader van het uitvoeringsprogramma Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit een aantal clusters van projecten gedefinieerd die een inhoudelijke en ruimtelijke samenhang kennen. Een daarvan is het Programma Noordvleugel. De invoering van het programma vergt een vergaande en inventieve vorm van samenwerking binnen het rijk, binnen de regio en tussen rijk en regio, ambtelijk en bestuurlijk. In de bijdrage wordt dit beschreven en worden kantekeningen geplaatst bij het proces.

1. Inleiding

Als uitvloeisel van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit heeft het kabinet het fenomeen programma toegepast op de ruimtelijke sector. Voor vier gebieden zijn de ruimtelijke ingrepen (verstedelijking en infrastructuur) waarvoor het rijk verantwoordelijk is gebundeld in een programma en is een minister verantwoordelijk gemaakt voor de coördinatie van de besluitvorming. De Noordvleugel is een van die gebieden. De Minister van Verkeer en Waterstaat is aangewezen voor de coördinatie van dit programma. Het programma Noordvleugel bevat de volgende projecten:

- gebiedsuitwerking Haarlemmermeer en omgeving (verstedelijking, blauw en groen)
- mainport Schiphol
- Zuidas
- Planstudie Weg Schiphol Amsterdam Almere (A6/A9)
- Zuiderzeelijn (vanwege de tweede doelstelling: verbeteren regionale OV-bereikbaarheid)
- Verstedelijking Almere
- IJmeer
- IJmeerverbinding
- Verstedelijking Utrecht
- Bereikbaarheid Utrecht

Met de opdracht Groen Blauw integraal in de projecten mee te nemen.

De projecten zijn heel verschillend van karakter en verschillen in fase van besluitvorming.

In deze bijdrage wil ik vanuit mijn ervaring als schakel tussen rijk en regio ingaan wat de samenwerking die nodig is voor het welslagen van het Programma betekent op rijksniveau, in de regio en tussen rijk en regio, tussen bestuurders van de verschillende bestuurlijke lagen, tussen de ambtenaren en tussen bestuurders en ambtenaren.

2. Samenhang tussen de projecten, samenwerking tussen ministeries

Alle projecten uit het programma hebben een zekere inhoudelijke samenhang met elkaar, soms wat meer, soms wat minder. De bedoeling van het Programma was de besluitvorming over de projecten te coördineren en uitdrukkelijk niet om de besluitvorming over te nemen. Dat betekent dat de verschillende ministeries en minister zelf verantwoordelijk bleven voor de verschillende projecten, en de besluitvorming die daarbij hoort. Dat levert een natuurlijke spanning op tussen de projecten met hun respectievelijke projectleiders en het programmamanagement. Tevens betekent dat interdepartementale samenwerking op het niveau van de projecten als op het niveau van het programma. Samenwerking tussen departementen (en zelfs tussen directies van een departement) is geen vanzelfsprekendheid. Toch constateren de betrokkenen dat gaande het proces de samenwerking steeds beter is geworden. Aanvankelijk bestond de samenwerking, logisch vanwege de aard van de projecten, vooral tussen VROM en VenW. Gaandeweg en na enig aandringen werd de betrokkenheid van de ander ministeries groter. Toen de investeringsbeslissingen in beeld kwamen was er een prominente rol voor Financiën. Evenmin is samenwerking tussen projecten vanzelfsprekend, het is voor een project meestal alleen maar lastig met een ander project rekening te moeten houden. Van samenwerking tussen de projecten is het maar mondjesmaat gekomen.

3. Samenwerking binnen de regio

Bestuurlijk-institutioneel is de Noordvleugel niets, dat wil zeggen niets dan een complex van inhoudelijke afspraken tussen bestuurders van verschillende bestuurslagen: provincies, een kaderwetgebied en gemeenten. De vehikels om tot afspraken te komen zijn de Noordvleugelconferenties, de Bestuurlijke Kerngroep en het Platform Bereikbaarheid Noordvleugel. De Noordvleugelconferenties zijn bestuurlijke bijeenkomsten waaraan bestuurders van provincies Noord-Holland en Flevoland, gemeenten in het Noordvleugelgebied en het ROA afspraken maken op het gebied van het ruimtelijk beleid in de meest ruime zin. Er zijn inmiddels 5 conferenties geweest, waarin afgesproken is op welke plaatsen verstedelijkt wordt, waar de prioriteiten worden gelegd bij de investeringen in infrastructuur en er wordt een poging gedaan het aanbod van kantoor en bedrijvenlocaties af te stemmen. De conferenties worden inhoudelijk voorbereid door de Bestuurlijk Kerngroep, waarin de provincies, het ROA en de grote gemeenten vertegenwoordigd zijn. Het Platform

Bereikbaarheid Noordvleugel is een klein gezelschap van twee gedeputeerden, een DB lid van het ROA en de wethouder verkeer van Amsterdam. Zij stippelen het gezamenlijke verkeer en vervoerbeleid uit en stellen gezamenlijk jaarlijks een opgave voor het MIT op. Binnen de NV Utrecht zijn vergelijkbare processen. Bestuurlijk zijn de Noordvleugel (rondom Amsterdam) en de NV Utrecht twee gescheiden circuits.

4. De regio in het Programma

In het beging was er nauwelijks plaats voor de regio in het programma. Het werd door de rijksambtenaren gezien als een rijksaangelegenheid van rijksprojecten die interdepartementale afstemming vereisen. Er werden slechts een paar momenten van bestuurlijk overleg voorzien tussen rijk en regio en binnen de projecten bestond samenwerking tussen rijks- en regionale partijen. Na enige maanden werd duidelijk dat het welslagen van het Programma mede afhangt van het regionaal draagvlak en dat informatie-uitwisseling tussen rijk en regio essentieel is. Eerst een en later twee vertegenwoordigers uit de regio werden als een soort waarnemer/informant toegelaten tot het Programmteam.

5. Het programma in de regio

De regionale vertegenwoordigers in het Programmteam kunnen alleen dan functioneren als zij hen achterban goed informeren en zich laten voeden door de achterban, ambtelijk en bestuurlijk. Om te voorkomen dat te veel nieuwe overleggen moesten worden ingesteld (in de al overvolle vergaderwereld van de bestuurders) is besloten gebruik te maken van de bestaande gremia de Bestuurlijke Kerngroep en het Platform Bereikbaarheid Noordvleugel, en is een klein informeel ambtelijk overleg in het leven geroepen, waarvan de regionale vertegenwoordiger in het (rijks) Programmteam voorzitter is.

6. Institutionaliseren of niet?

Nu het programma na het formuleren van besluiten door het kabinet in een nieuwe fase belandt doemt de vraag op of het strakker georganiseerd en geformaliseerd moet worden, bijvoorbeeld door bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het programma over te dragen. Dat geldt zowel binnen het rijk als de regio. Het antwoord lijkt nee te moeten zijn. Het programma is redelijk succesvol. Institutionaliseren betekent al gauw dat ambtenaren en bestuurders zich vooral met elkaar bezighouden en niet meer met de zaak waar het om moet gaan.

7. Samenwerken is kwestie van inhoudelijke basis en van vertrouwen

De Noordvleugel heeft aangetoond dat als bestuurders en ambtenaren elkaar kunnen vinden in een gemeenschappelijke inhoud en dat als hun gemeenschappelijke basis voor hun handelen beschouwen er veel bereikt kan worden. Dat vereist een grote mate van onderling vertrouwen. Dat vertrouwen leidt er toe dat in overleggen met het rijk volstaan kan worden met een kleine afvaardiging. Dat vertrouwen leidt er ook toe dat de vertegenwoordigende bestuurders en ambtenaren snel kunnen handelen en niet altijd vooraf maar ook achteraf verantwoording kunnen afleggen.

8. Planologie en het programma

De programma-aanpak heeft tot vragen geleid of er niet nieuwe planfiguren nodig zouden zijn om de samenhang tussen de projecten tot uiting te brengen. Het antwoord is vooralsnog nee. Het principe dat het zelfstandig laten zijn van de besluitvorming van de onderscheiden projecten, die elk hun eigen juridisch planologische procedures doorlopen, lijkt goed te werken, zeker in het geval waar projecten in verschillende fases van besluitvorming verkeren. In het kader van het programma is volstaan met een ruimtelijk achtergronddocument van VROM, een ruimtelijk economische vertaling van de grote rijksnota's in de vorm van een structuurschets en tenslotte in de Noordvleugelbrief, waarin alle kabinetsbesluiten betreffende het programma verzameld zijn. Gevreesd moet worden dat een nieuwe planfiguur op programmaniveau tot onnodige verzwaring van het proces zou leiden. Suggesties voor een Structuurvisie, een MKBA en een Strategische Milieubeoordeling zijn mijns inziens terecht afgewezen.

9. Conclusies

Voor de Noordvleugel mag de programma-aanpak een succes worden genoemd. Binnen betrekkelijk korte tijd zijn besluiten genomen over belangrijke verstedelijkings- en infrastructuurprojecten. Juist de tijdsdruk heeft er voor gezorgd dat niet eindeloos een vlucht naar voren is gemaakt met nieuw onderzoek en nieuw overleg of wat voor vertragingstactieken er verder ook bestaan. Rijk en regio waren beide bij gebaat om met een knap resultaat voor de dag te komen. Omdat er binnen de regio en later binnen het rijk en tussen rijk en regio in grote mate overeenstemming ontstond over de inhoudelijke doelen was er een goede basis voor samenwerking. Een reeks van bestuurlijke afspraken bleken voldoende om het proces tot een goed resultaat te leiden. Het institutionaliseren van samenwerkingsverbanden bleek hiervoor niet nodig. Het vergde wel het verzorgen van constante stromen van informatie tussen bestuurders en ambtenaren met korte lijnen, improviseren en snel reageren. In die zin was het samenwerken in het programma Noordvleugel topsport omdat voortduren het uiterste werd gevraagd van strategisch inzicht, bestuurlijke gevoeligheid, het inschatten van betrouwbaarheid van informatie en het vermogen om naar ieders tevredenheid informatie te leveren en standpunten en belangen over te brengen.

Referenties

Noordvleugel en NV Utrecht, Basisdocument, ministerie van VROM, 2005
Structuurschets, ministeries VenW, VROM, 2005
Noordvleugelbrief, ministeries VenW, VROM, LNV, EZ, FIN, BZK, 2206