

## **Sneller en Beter bij de Stadsregio Amsterdam**

Karin Sweering  
Stadsregio Amsterdam  
K.Sweering@stadsregioamsterdam.nl

Lianne van Toledo  
Universiteit van Amsterdam/Stadsregio Amsterdam  
Lm.vantoledo@gmail.com

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
25 en 26 november 2010, Roermond**

## **Inhoudsopgave**

<b>Inhoudsopgave.....</b>	<b>2</b>
<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Vooraf .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Theoretisch kader.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Problemen en uitdagingen bij de Stadsregio Amsterdam .....</b>	<b>6</b>
3.1 Een regionaal samenwerkingsverband .....	6
3.2 Sterke en zwakke punten binnen de werkwijze van de Stadsregio Amsterdam .....	7
3.3 Verschillen en overeenkomsten tussen het Rijk en de Stadsregio Amsterdam .....	7
<b>4. De Commissie Elverding .....</b>	<b>8</b>
4.1 Problemen.....	8
4.2 Aanbevelingen .....	9
4.3 Het project Sneller en Beter .....	10
<b>5. Leren van anderen, Sneller &amp; Beter in de praktijk .....</b>	<b>10</b>
5.1 Holland Rijnland.....	10
5.2 Integrale Benadering Holland Rijnland .....	10
5.3 Leerpunten uit de praktijk .....	11
<b>6. Aanbevelingen voor de Stadsregio Amsterdam.....</b>	<b>12</b>
<b>Literatuurverwijzing .....</b>	<b>14</b>

## **Samenvatting**

In de laatste decennia is de bereikbaarheid flink in het geding gekomen. Door een toenemende mobiliteit worden auto- en spoorwegen steeds drukker. De stroperigheid waarmee infrastructurele projecten de afgelopen decennia tot stand zijn gekomen, leidt tot grote maatschappelijke ergernissen. In 2007 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat daarom een commissie ingesteld. De Commissie Elverding heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van trage besluitvorming en heeft op basis daarvan aanbevelingen gedaan om besluitvorming substantieel te verbeteren dan wel te versnellen. Dit onderzoek richtte zich alleen op grote infrastructurele projecten die onder het MIRT vallen, het spelregelkader van het Rijk. Als een project boven €225 miljoen uitkomt, is het een 'MIRT'-project, en komt het in aanmerking voor een subsidie van het Rijk. Niet alleen de grote infrastructurele projecten kennen echter een trage besluitvorming. Ook middelgrote projecten kennen deze problematiek, onder andere projecten bij de Stadsregio Amsterdam. De Stadsregio Amsterdam is een samenwerkingsverband van 16 gemeenten, die structureel werkt aan regionale ontwikkeling waarbij infrastructuur een grote rol inneemt. In het onderzoek is toegewerkt naar de vraag welke aanbevelingen van de commissie de Stadsregio Amsterdam ook kan toepassen op haar middelgrote projecten om besluitvorming te verbeteren dan wel te versnellen. De aanbevelingen richten zich met name op:

- participatie in een vroeg stadium van het planproces;
- duidelijke start- en voorkeursbesluiten;
- trechteren naar een voorkeursalternatief op basis van een brede verkenning;
- bestuurlijke verankering inclusief duidelijkheid over rol en verantwoordelijkheid.

## **Vooraf**

Dit paper is gebaseerd op onderzoek dat is gedaan in het kader van de Bacheloropleiding Planologie aan de Universiteit van Amsterdam. In samenwerking met de Stadsregio Amsterdam is onderzoek verricht naar de toepassing van een Commissie Elverding-werkwijze op regionaal niveau, bij de Stadsregio Amsterdam. Naar aanleiding van het onderzoek is een scriptie geschreven.

## **1. Inleiding**

Ontwikkeling van meer en betere infrastructuur is een manier om de groei van de mobiliteit enigszins op te vangen. De traagheid bij de totstandkoming van infrastructurele projecten zorgt de laatste decennia voor veel frustraties, vooral bij bestuurders, gebruikers van auto- en spoorwegen en belangenorganisaties. Dit probleem (en de behoefte tot oplossing) wordt breed gevoeld in de maatschappij. Doordat veel infrastructurele plannen na zeer lange tijd (of helemaal niet) worden uitgevoerd, wordt het steeds moeilijker om de toenemende mobiliteit, met als gevolg dagelijkse lange files, in goede banen te leiden.

Hoewel een lange besluitvormingstijd niet altijd problematisch hoeft te zijn, kan het wel gevolgen hebben op de voorspelbaarheid van infrastructurele projecten. Aan de ene kant kunnen langdurige projecten vaak met zorgvuldigheid worden uitgevoerd en kinderziektes worden overgeslagen, aan de andere kant neemt de onzekerheid over realisatie toe (andere projecten kunnen ineens prioriteit krijgen) wat nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de besluitvorming en zekerheid voor derden. Een groot nadeel bij vertraging zijn ook de (excessieve) kosten die ermee gemoeid zijn (WRR, 1994).

In Nederland is al veel aandacht uitgegaan naar de problematiek in de besluitvorming van infrastructuur. Zo bestudeerde de Wetenschappelijke Raad voor de Regering in 1994 al de problemen in de besluitvorming van infrastructuur, werd dat in 2004 door de Commissie Duivesteijn, en in 2007 door de Commissie Elverding gedaan. De Commissie Duivesteijn, ook wel bekend als de Commissie TCI (Tijdelijke Commissie Infrastructuur), heeft een raamwerk opgesteld ter verbetering van de beheersing van grote projecten. Hierbij werd de taak tot verbetering bij de Tweede Kamer gelegd. (Priemus, 2007; Tijdelijke Commissie Infrastructuur, 2004). In 2007 hebben de ministeries van V&W en VROM opdracht gegeven aan de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, ook wel bekend als de Commissie Elverding, om *“een analyse te maken van de oorzaken van de vertraging bij infrastructurele projecten en te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de besluitvorming substantieel te versnellen”* (ministerie van V&W, 2008). De commissie heeft onderzoek gedaan naar grote infrastructurele projecten, waarbij in het bijzonder de verkenningsfase en planstudiefase onder de loep zijn genomen. De commissie analyseerde de problemen bij infrastructurele projecten en maakte op basis daarvan aanbevelingen.

In dit paper worden aanbevelingen gedaan welke aanbevelingen van de Commissie Elverding om de besluitvorming bij grote infrastructurele projecten te verbeteren en te versnellen, ook toepasbaar zijn voor projecten in de regio Amsterdam.

## 2. Theoretisch kader

Alleen al in aankomende infrastructurele projecten in opkomende economieën wordt er de komende tien jaar \$22 triljoen geïnvesteerd (Flybjerg, B., Garbuio, M. & Lovallo, D., 2009). Dit investeringsbedrag geeft al aan dat infrastructuur groots is (geworden). Door infrastructurele verbindingen kunnen mensen, goederen en informatie zich bewegen tussen geografische vastgelegde plekken, binnen en tussen allerlei schaalniveaus (Muller, 2004). Vroeger woonden, werkten en leefden mensen binnen hun eigen gemeenschap. Verplaatsingspatronen waren slechts radiaal en het stedelijk netwerk was hiërarchisch. Technologische ontwikkeling (mobilisering en informatisering) maakte de wereld van de mens in relatieve zin kleiner. Het dagelijks verplaatsingspatroon, ook wel Daily Urban System (DUS) genoemd, werd groter. Mensen konden in dezelfde tijd een steeds grotere afstand afleggen, wat zijn effecten had op de stedelijke omgeving (van der Laan, 1998). Het gevolg was een verandering van monocentrische steden naar polycentrische steden, waarbij dus niet één, maar meerdere centra dominant waren (Schwanen, Dieleman, & Dijst, 2002). Er is een duidelijke verschuiving waar te nemen in schaalniveaus van de leefwereld van mensen. Waar men eerst leefde in een klein geografisch afgebakend monocentrisch gebied, is nu een verschuiving te zien naar een 'leefwereld' op hoger, meer regionaal schaalniveau.

Salet en Thornley (2007) zien een grote verandering in de vorm van Europese steden. Niet alleen een geografische uitbreiding van steden, maar ook een sterkere afhankelijkheid van sociale en economische relaties. Deze relaties trekken over bestuurlijke en geografische grenzen en introduceren daarmee de uitdaging om nieuwe en efficiëntere vormen van planologische aanpak te bedenken (Salet & Thornley, 2007). Deze verandering heeft een grote impact op het traditionele 'inside out' planningssysteem van gemeenten, waarbij de focus lag op de uitbreiding van de stedelijke kern richting zijn perifere gebied. De effectiviteit van bestuurlijke organisaties staat ter discussie, nu de 'centrale' stad een onderdeel is geworden in een complex netwerk van stedelijke centra. Veel kwesties van planologische aard zijn naar een hoger schaalniveau getild, en worden niet meer binnen gemeentegrenzen aangepakt (Bertolini & Salet, 2003). Het is van belang dat bestuurlijke organisaties en planologische opgaven goed op elkaar aangesloten worden om een zo efficiënt mogelijk beleid te kunnen voeren.

De complexiteit waarmee infrastructurele projecten kampen, en waardoor projecten in de meeste situaties ook worden vertraagd, wordt hier verklaard door de vervaging van bestuurlijke grenzen. Desalniettemin zijn er ook meer concrete problemen aan te wijzen die debet zijn aan de vertraging van infrastructurele projecten.

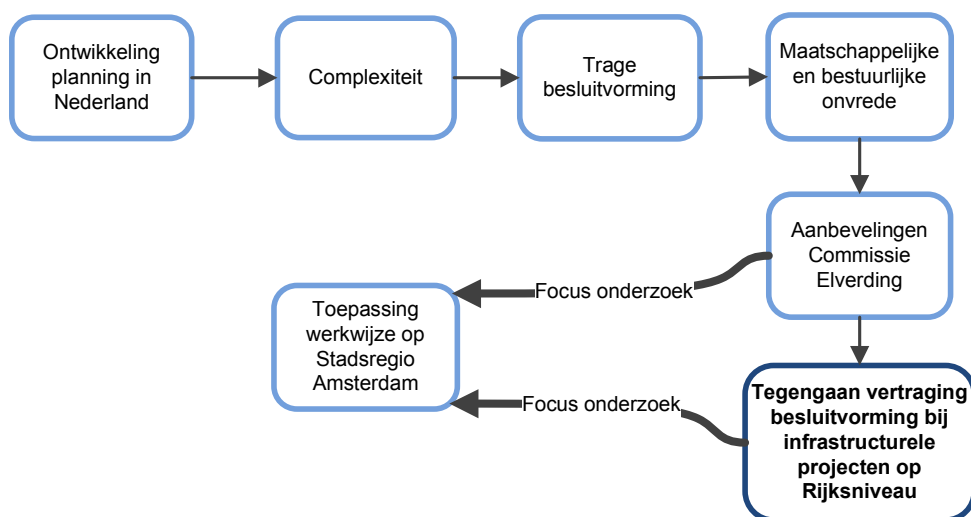
Arts (2007) beschrijft specifiek voor infrastructurele projecten de problematiek in besluitvorming, waarbij onder andere de veelheid aan actoren worden genoemd als remmende factor. Ze hebben vaak tegenstrijdige belangen, die door het streven naar consensus de nodige tijd in beslag nemen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2004) geven in hun artikel aan hoe besluitvorming verbeterd kan worden door selectiever met actoren om te gaan en actoren effectiever te laten werken. Een goed besluitvormingsproces leidt immers tot een goed besluit. In complexe besluitvorming komen veel actoren voor die niet alleen tegenstrijdige belangen hebben, maar ook wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. Dit leidt tot ongestructureerde problemen, waarvan zowel geen consensus over het te bereiken doel is als consensus over de middelen hoe een doel bereikt dient te worden. Door een juiste mate van variëteit in het proces op te nemen worden voldoende

alternatieven bekeken om een gewogen besluit te nemen. Op deze manier wordt er voor gezorgd dat selectie van alternatieven niet te snel gebeurt. Tevens is het goed voor de democratische legitimiteit. Retentie is de brug tussen variëteit en selectie en zorgt ervoor dat er een goede balans ontstaat tussen variëteit en selectie. Retentie is het vermogen om de variëteit te bewaren en variëteit te laten ontwikkelen. Zo worden het adaptief vermogen en de dynamiek van het besluitvormingsproces vergroot. Variëteit, selectie en retentie zijn onderdelen van proces management en door optimale toepassing hiervan zullen actoren sneller besluiten kunnen nemen (de Bruin en ten Heuvelhof, 2004).

De toenemende schaarste in ruimte draagt ook bij aan de complexiteit van projecten. Nederland is een klein en dichtbevolkt land waar veel functies ruimte claimen (Arts, 2007). De (verdeeldheid in) grondeigendom is daarbij ook nog een lastige factor, die het ten uitvoering brengen van dergelijke plannen verder bemoeilijkt. (Giezen, 2007).

Het Nederlandse systeem voor inspraak is volgens Giezen (2007) een volgend tijdrovend kenmerk die een besluitvormingsproces in de praktijk doet vertragen. ook Healey (1997) vertelt dat er geen onderscheid gemaakt kan worden in kennis. Inspraak van burgers is een belangrijk aspect om ook de kennis van de burger mee te nemen in het proces. Worden de actoren niet op een goede manier tijdens het proces betrokken en gehoord kunnen ze later in het proces voor veel vertraging zorgen.

Net als in het rapport van Elverding geeft Priemus (2008) aan dat een verbetering in het proces vooral te bereiken is door de beginfasen van een project beter te organiseren. Priemus argumenteert dat men beter moet kijken op welke manier alternatieven tot stand komen. Vaak worden alternatieven gekozen die door lobbyisten naar voren zijn gebracht, waarbij informatie zo is gepresenteerd dat hun alternatief als superieure kan worden beschouwd.



### 3. Problemen en uitdagingen bij de Stadsregio Amsterdam

#### 3.1 Een regionaal samenwerkingsverband

De Stadsregio Amsterdam is, op basis van de WGR+, een constructief samenwerkingsverband van 16 gemeenten. Diezelfde WGR+ geeft de Stadsregio een aantal specifieke bevoegdheden waarmee structureel aan de regionale ontwikkeling

wordt bijdragen. Ter verbetering van de bereikbaarheid in de Metropoolregio Amsterdam helpt de Stadsregio om de drie regionale netwerken auto, fiets en OV naar een hoger niveau te tillen. Toonaangevende infrastructuurprojecten op deze drie netwerken worden mede door de Stadsregio voorbereid en uit de BDU-middelen gesubsidieerd. Het gaat met name om infrastructuurprojecten die verder reiken dan de horizon en de mogelijkheden van de individuele wegbeheerders.

### *3.2 Sterke en zwakke punten binnen de werkwijze van de Stadsregio Amsterdam*

De Stadsregio heeft haar werkwijze en spelregels voor projecten tot € 225 miljoen gebaseerd op die van het Rijk (MIT) en de gemeente Amsterdam. De projecten doorlopen vijf verplichte fasen: initiatief, verkenning, planstudie, planuitwerking en realisatie. In het informatieprofiel is per fase opgenomen wat onderzocht moet worden en op welke detailniveau. Op basis van beslisdocumenten wordt besloten of het project doorgaat naar de volgende fase (ROA, 2003).

De werkwijze wordt gebruikt bij het toetsen en beoordelen van projecten van anderen, maar ook voor eigen projecten. De Stadsregio voert namelijk zelf ook projecten uit (bedoeld wordt het studeren op de haalbaarheid van de uitvoering), voor zover het de initiatief-, verkenningen- en planstudiefase betreft. Dit gebeurt in samenwerking of op verzoek van de gemeenten. Wanneer de Stadsregio de trekkersrol bij een ontwikkeling op zich heeft genomen, is er nadrukkelijk sprake van transparantie en communicatie richting allerlei partijen (Stadsregio Amsterdam, 2006). Waar nog sterker de nadruk op gelegd moet worden is de relatie met de bestuurders. Bestuurders van de Stadsregio en gemeenteraden weten nog onvoldoende hoe ze om moeten en kunnen gaan met de Stadsregio Amsterdam, hoe ze er gebruik van kunnen maken. Wat is regionale besluitvorming en hoe verhoudt zich dat tot besluiten in colleges en gemeenteraden? Dat er bij de Stadsregio sprake is van een getrapte bestuurslaag maakt het er niet eenvoudiger op. Een uitvloeisel daarvan is ook dat er tijdens de planvoorbereiding tot op heden nauwelijks direct geparticipeerd wordt met bewoners en ondernemers. Dit zou in de regio een taak zijn van de lokale, provinciale en rijksoverheid.

Het al dan niet de mogelijkheid hebben tot het gebruiken van doorzettingsmacht is ook een discussie die daaruit voortkomt. Doorzettingsmacht heeft de Stadsregio in de praktijk allang vanuit haar taak om infrastructuursubsidies al dan niet toe te kennen. Er is nog beperkt sprake van dat dit geld gebruikt wordt om de voortgang en aanpak van specifieke projecten te stimuleren. De Stadsregio Amsterdam kiest voor regionale samenwerking, afstemming en draagvlak. De meningen in de regio of dit voldoende resultaat oplevert variëren. Tevens blijkt uit het onderzoek onder gemeentelijke en regionale partners dat de taken en verantwoordelijkheden van de Stadsregio Amsterdam onduidelijk zijn. Stappen in het besluitvormingsproces lopen vaak langs elkaar en door elkaar heen, omdat dit niet goed is afgestemd tussen de Stadsregio Amsterdam en de gemeenten. Overdrachtsmomenten van projecten van de Stadsregio naar de wegbeheerder (van initiatief naar verkenning, van verkenning naar planstudie, of van planstudie naar planuitwerking) verlopen niet soepel. Het is niet helder wat van elkaar wordt verwacht.

### *3.3 Verschillen en overeenkomsten tussen het Rijk en de Stadsregio Amsterdam*

Om op basis van de commissie Elverding aanbevelingen te doen voor de Stadsregio Amsterdam, is het noodzakelijk te weten in hoeverre de aanpak van het Rijk en de aanpak van de Stadsregio Amsterdam bij middelgrote projecten van elkaar verschillen.

Als er te veel verschillen zijn sluiten de aanbevelingen van Elverding niet goed aan. In het onderzoek is van beide niveaus de werkwijze van de verkenningsfase geanalyseerd. Geconcludeerd kan worden dat de werkwijzen en processtappen niet significant van elkaar verschillen. Een verschil is dat het Rijk de spelregels geactualiseerd heeft naar het MIRT (de component 'ruimte' is toegevoegd), waarmee een meer integrale weg wordt ingegaan. De Stadsregio baseert haar spelregels nog op het MIT, het oude spelregelkader.

Op regionaal niveau wordt in het voorbereidingsproces ook tegen dezelfde type problemen aangelopen als op rijksniveau. Voorbeelden zijn bestuurlijke drukte en een hang naar volledigheid. Een probleem als partijen die laat in het proces alsnog weerstand tegen de plannen hebben (en dus vertraging veroorzaken) kan voorkomen worden door participatie goed in te zetten.

## **4. De Commissie Elverding**

### *4.1 Problemen*

De Commissie Elverding geeft als kernprobleem aan dat de samenleving de afgelopen decennia steeds complexer is geworden en sterk is gejuridificeerd. Ook andere aspecten van de samenleving zijn sterk veranderd. Zo zijn economie en bevolking sterk gegroeid, wat een toenemende druk op de ruimte in Nederland met zich mee brengt. De grootste uitdaging van projecten zit in het creëren van evenwicht tussen welvaarts groei en een schone en veilige leefomgeving. Naast deze belangen hebben betrokken partijen nog veel andere belangen die vaak met elkaar in conflict zijn. Binnen een consensuscultuur, die we in Nederland goed kennen, is het erg moeilijk een besluit te nemen. Naast dit algemene probleem wijst Elverding ook concrete oorzaken aan waardoor infrastructurele projecten vertraagd worden. De commissie maakt onderscheid voor vertragende factoren in bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding, besluitvormingsproces en wetgeving (Commissie Elverding, 2008).

#### Bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding:

- bestuurlijke drukte
- gebrek aan bestuurlijke consistentie
- weinig kennis, ervaring en menskracht
- sterke hang naar volledigheid en het mijden van risico's
- onvoldoende budgettaire ruimte

#### Besluitvormingsproces:

- verkenningsfase ontbreekt of van beperkte kwaliteit (weinig participatie)
- planstudiefase instabiel: veel alternatieven, scopewijzigingen en berekeningen ('berekende werkelijkheid')
- bouw en ingebruikname: niet structureel gemeten
- berekende werkelijkheid voor ingebruikname belangrijker dan de 'echte' werkelijkheid?

#### Wetgeving:

- wetgeving is complex en sectoraal
- begrippen ingevuld door jurisprudentie



- soms technisch diepgaande toetsing door bestuursrechter
- juridisch gebrek leidt tot (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit
- mogelijkheid van beroepsprocedures tussen overheden onderling

#### 4.2 Aanbevelingen

De Commissie Elverding richt zich in eerste instantie op het versnellen van de besluitvorming, maar stelt dat een versnelling alleen kan worden bereikt als het proces ook beter wordt ingericht. Sneller door beter dus, zoals de commissie ook al in het rapport vertelt; "In de kern gaat het om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen. Alleen dan zullen besluiten ook daadwerkelijk sneller kunnen worden genomen" (Commissie Elverding, 2008). 'Sneller' hoeft dan ook niet als doel op zich te worden beschouwd. Als immers een snellere besluitvorming samen gaat met kwaliteitsverlies in bijvoorbeeld draagvlak, is het moeilijk actoren tevreden te houden over de manier waarop besluitvorming tot stand komt. Het gaat erom op welke manier men streeft naar snelheid in het proces. Niet de snelheid van een proces, maar de manier hoe kwaliteit in de inhoud en de procesgang word georganiseerd kan via deze invalshoek beschouwd worden als het probleem. Kijkt men echter naar de financiële kant, dan kan snelheid in het proces wel als probleem worden beschouwd. Door de lange tijd die het proces in beslag neemt, nemen kosten en onzekerheden steeds toe. De definitie wat het probleem is, is afhankelijk van de invalshoek die men heeft. De commissie kiest hierbij dus voor sneller door beter.

De commissie heeft een zeer uitgebreid aantal aanbevelingen gedaan, in dezelfde onderverdeling als de geconstateerde problemen. Puntsgewijs gaat het om de volgende:

#### Bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding van projecten:

- na gedegen proces: rug recht houden
- doorzettingsmacht gebruiken
- open staan voor ideeën omgeving
- professionaliseren organisatie / team
- procesbeheersing en kwaliteitsbewaking
- goede samenwerking en personeelsbeleid

#### Verbetering van het besluitvormingsproces

- brede verkenningsfase (plan-m.e.r.)  
eerdere en ruimere participatie, een gebiedsgerichte benadering, trechteren van alternatieven, afsluiten met helder politiek voorkeursbesluit, geen vrijblijvende termijnen, afweging van milieueffecten en primaat terug bij de politiek.
- verkorte planuitwerkingsfase (besluit-m.e.r.)  
eenvoudiger rekenen (minder fouten, meer transparant) aan één oplossing, bandbreedtes en maatregelenpakketten, sancties op overschrijden termijnen en doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen.
- opleveringstoets:  
wat zijn de feitelijke effecten en de inzet van (aanvullende) maatregelen

#### Verbeteringen in wetgeving

- bestuurlijke lus
- instandhouding rechtsgevolgen bij vernietiging

- mogelijkheid tot toekennen schadevergoeding
- inperking beroepsmogelijkheden decentrale overheden
- marginale toetsing onderzoeken
- inkorting termijn waarop RvS besluit

Uit het onderzoek is gebleken dat de aanbevelingen als zinvol worden beschouwd, maar dat het beoogde effect zich zal moeten bewijzen in de praktijk. Een dergelijk gevoel is op zijn plaats als men zien hoe lang er al wordt geworsteld met lange besluitvormingstijden en de commissies en adviezen die hier aan vooraf zijn gegaan. Toch is het ook belangrijk overtuigd te zijn van de werking, omdat Elverding voor een groot gedeelte een cultuuromslag aanwijst als nodige verandering. Verandering in het denken en doen is essentieel voor een goede uitkomst van de werkwijze, waarbij men dus ook eerst overtuigd moet zijn van de werkwijze. Is men niet overtuigd wordt het lastig een cultuuromslag te bewerkstelligen.

#### *4.3 Het project Sneller en Beter*

Naar aanleiding van de Commissie Elverding is het project Sneller en Beter opgericht. Het project had ten doel de aanbevelingen die Elverding heeft voorgeschreven door te vertalen naar concrete en praktijkgerichte processtappen. De projectdirectie Sneller en Beter geeft concrete handvatten aan de nieuwe werkwijze. Belangrijke elementen zijn:

- Een brede verkenningfase;
  - welke begint als het Startbesluit is genomen;
  - waar participatie vroeg en breed georganiseerd moet worden;
  - en afgesloten wordt met een voorkeursbesluit.
- De opleveringstoets is veranderd ten opzichte van Elverding, want;
  - het voorkeursalternatief is al zodanig onderzocht dat men weet binnen welke normen het project zit;
  - gereserveerde maatregelen zijn dan ook niet nodig, maar het monitorende karakter is wel een goed aspect van de toets.

(projectdirectie Sneller en Beter, 2010).

## **5. Leren van anderen, Sneller & Beter in de praktijk**

### *5.1 Holland Rijnland*

Holland Rijnland is een samenwerkingsverband van vijftien gemeenten in de provincie Zuid Holland. Samenwerking bestaat op gebieden als wonen, werken, natuur en landschap, verkeer en vervoer, samenleving en welzijn (Holland Rijnland, 2010a). Er is gekozen voor Holland Rijnland om van te leren, omdat het project en de organisatie op veel vlakken vergelijkbaar zijn met het werkveld van de Stadsregio. Daarbij is bij Holland Rijnland Sneller & Beter toegepast op een project in de verkenningfase met een regionaal schaalniveau en middelgroot karakter.

### *5.2 Integrale Benadering Holland Rijnland*

Door een opeenstapeling van problemen heeft Holland Rijnland besloten om 5 regionale projecten integraal op te pakken: de Rijnlandroute, RijnGouwelijk, woningbouwlocatie Valkenburg, Greenport Duin- en Bollenstreek en het Leiden Bio Science Park (Holland Rijnland, 2010a), samen het project Integrale Benadering Holland

Rijnland (IBHR). In 2008 is besloten dat het project verder uitgewerkt zou worden in een verkenning. In het kader van Randstad Urgent werd het verplicht om het besluitvormingsproces van de IBHR volgens de Sneller en Beter werkwijze uit te voeren. Twee projecten waren echter al eerder gestart en hadden bijvoorbeeld al een participatietraject achter de rug. Om deze reden heeft Holland Rijnland ervoor gekozen 'in de geest van Elverding' te werken wanneer het proces niet geheel volgens de Sneller en Beter methode uitgevoerd kon worden.

De elementen die van Sneller en Beter waren overgenomen zijn (Holland Rijnland, 2009);

- een gebiedsgerichte benadering;
- een startbeslissing;
- een stevige gezamenlijke projectorganisatie;
- ruime en vroegtijdige participatie;
- het trechteren naar één voorkeursalternatief (vanuit de drie oplossingsclusters);
- een zinvolle effectbepaling (value engineering);
- zicht op financiële haalbaarheid (maar pas eind verkenning - najaar 2009 - gedaan);
- expliciete bestuurlijke verankering (bestuurlijke besluitvorming tijdens bestuurlijk overleg MIRT);
- aanpak en capaciteit na voorkeursbesluit duidelijk geregeld (in een programma);
- één voorkeursbesluit;
- de opleveringstoets.

De IBHR heeft veel elementen van Sneller en Beter heeft toegepast, echter niet allemaal volledig via de Sneller & Beter methode. De ruime en vroegtijdige participatie vond toch relatief laat in het proces plaats, omdat afzonderlijke projecten al hun eigen participatietraject hadden doorlopen. Zicht op financiële haalbaarheid moet volgens het procesontwerp van Sneller en Beter – indien mogelijk – al in de startbeslissing zijn opgenomen (projectdirectie Sneller en Beter, 2010). De IBHR had pas in de loop van de verkenning zicht op financiële haalbaarheid.

### *5.3 Leerpunten uit de praktijk*

Uit het onderzoek bleek dat de volgende keer beter het probleem moet worden uitgelegd. Wanneer problemen (h)erkend worden en de noodzaak van betrokkenheid en het belang daarvan, krijg je partijen sneller mee in het project en zijn ze eerder geneigd het project financieel te ondersteunen. Ook bleek uit het onderzoek dat het lastig is een goede vertaling te geven voor ambtelijk of technische taal. Als participatie en communicatie hoog in het vaandel staat en betrokken partijen invloed krijgen in de ontwikkeling van het project, is dat wel van belang.

De meerwaarde van Elverding is vooral gevonden in een verbeterd proces, er zal immers eerst een verbetering moeten optreden om versnelling te kunnen halen. De IBHR concludeerde tevreden dat de samenwerking met andere partijen in de verkenning zijn vruchten heeft afgeworpen. Het leidde niet alleen tot nieuwe, rijkere inzichten en aandacht voor valkuilen en aandachtspunten, het heeft ook geleid tot een prettige samenwerking in plaats van de gebruikelijke stellingname van partijen. De IBHR beweert zelfs dat deze samenwerking de sleutel tot het succes was. Daarmee kan worden geconcludeerd dat het werken volgens Elverding heeft geleid tot een verbetering van het proces. Desalniettemin is er ook versnelling opgetreden, de verkenning is namelijk binnen een jaar afgerond (oktober 2008 – oktober 2009). Doordat er bijvoorbeeld een startbeslissing was opgesteld, waren vooraf heel duidelijk de grenzen en aanpak van het

project bekend. Een goede startbeslissing zorgt voor structuur in het proces waardoor processtappen sneller worden doorlopen. Tevens hebben de andere elementen hun steentje bijgedragen aan de versnelling van het proces.

De casus heeft goede leerpunten voor de Stadsregio Amsterdam. Het gebruik van een start- en voorkeursbesluit, bestuurlijke duo's, een participatie- en communicatieplan en fasen van een groot project zijn goede mogelijkheden voor de Stadsregio Amsterdam om verbetering en versnelling te bereiken. Zoals geconcludeerd werd is bij de IBHR het proces zowel verbeterd als versneld. Dat moet een grote inspiratie zijn voor de Stadsregio Amsterdam. Zeker als wordt bedacht dat dit proces niet de hele Elverding werkwijze kon toepassen, en het bovendien één van de eerste Elverding projecten was in de praktijk.

## **6. Aanbevelingen voor de Stadsregio Amsterdam**

In dit paper staat de vraag welke aanbevelingen van de Commissie Elverding omtrent de verkenningsfase op rijksniveau de Stadsregio Amsterdam voor middelgrote projecten kan overnemen om de verkenningsfase te versnellen, centraal. Geconcludeerd kan worden dat de aanbevelingen van de Commissie Elverding goede mogelijkheden bieden de werkwijze van de Stadsregio te verbeteren. Dit wordt ondersteund door de opgedane ervaringen bij Holland Rijnland. De meerwaarde die de Stadsregio Amsterdam bereikt door het toepassen van Elverding is dat projecten sneller kunnen worden afgerond, beslissingen sneller genomen kunnen worden en partijen minder snel het proces zullen dwarsliggen. Een aantal aanbevelingen zijn een prima aanvulling op de bestaande werkwijze. Daarbij moet gezegd worden dat de werkwijze van de Stadsregio niet fundamenteel anders ingericht hoeft te worden om Elverding toe te passen. Doordat de werkwijze van de Stadsregio al gebaseerd is op de MIT-systematiek van het Rijk – waar Elverding de aanbevelingen voor heeft gemaakt – kan ook de Stadsregio gebruikmaken van de aanbevelingen. Elverding biedt echter niet als enige nieuwe ideeën voor de Stadsregio. Ook mensen die bij of met de Stadsregio Amsterdam werken hebben vaak ideeën hoe het beter kan. Ze zijn een goede bron voor creativiteit of innovatie, hebben voldoende kennis. Die kennis moet je gebruiken.

Wordt er concreter gekeken welke elementen van Elverding terug zouden moeten komen bij de verkenningsfase van de Stadsregio Amsterdam is het meest belangrijk om participatie goed te regelen. Bij de Stadsregio Amsterdam wordt bijvoorbeeld nog zeer weinig aan burgerparticipatie gedaan. Andere vormen van participatie worden nog relatief laat in het proces gedaan. Participatie zoals Elverding heeft voorgesteld, dient vroegtijdig en breed te worden aangepakt. Hiermee wordt niet alleen participatie van decentrale overheden bedoeld, maar ook burgerparticipatie. Wie wanneer en voor wat wordt betrokken wordt is in het participatieplan vastgesteld, evenals de mate van invloed die participatie op het proces zal hebben. Dit is dus al aan het begin van de verkenningsfase bekend, maar elk participatieplan zal per project verschillen. Voor het ene project is bijvoorbeeld meer participatie nodig met lokale overheden, en voor het andere project is bewonersparticipatie meer van belang. Ook wordt aanbevolen om de keuze voor een sectoraal of integraal projecten aan het begin van het project te maken. Veel infrastructurele projecten worden nog sectoraal gedaan en zeker niet alle projecten zijn beter af met een integraal karakter, maar voor veel projecten heeft het een positieve bijwerking om de omgeving ook in het project mee te nemen.

Andere belangrijke inhoudelijke aanbevelingen zijn de startbeslissing en de voorkeursbeslissing. De verkenningsfase van de Stadsregio Amsterdam is nog

onvoldoende helder. Er zijn nog geen goede afspraken tussen de Stadsregio Amsterdam en andere partijen (gemeenten of provincie bijvoorbeeld), waardoor informatieprofielen langs elkaar heen lopen. De startbeslissing bakent de grenzen van de verkenningsfase scherp af, waardoor duidelijk is welk probleem wordt opgelost, in welke richtingen oplossingen zullen worden gezocht en wie waar verantwoordelijk voor is. Met de startbeslissing wordt het project formeel gestart. Het voorkeursbesluit geeft aan dat in de verkenning alle alternatieven tegen elkaar zijn afgewogen en dat er één voorkeursalternatief naar voren is gekomen. De verkenningsfase begint met veel alternatieven, waarna men trechtert naar minder alternatieven. Eerst gebeurt dit op basis van 'expert judgement', praktijkervaringen leren al snel welke alternatieven goed genoeg zijn. Wanneer er enkele alternatieven over zijn wordt er meer informatie verzameld en worden de alternatieven tegen elkaar afgewogen. Daar mag maar één alternatief uitkomen en alleen dit alternatief gaat door naar de planuitwerkingsfase. Daarbij is aan te raden om een tijdsbepaling te gebruiken. Hoewel de Stadsregio wettelijk gezien niets kan opleggen om binnen de tijd te blijven, kan er wel druk worden uitgeoefend.

Voor de Stadsregio Amsterdam biedt Elverding genoeg aanbevelingen om de werkwijze te verbeteren en te versnellen. Het is zeker een goede kans om de werkwijze tegen het licht te houden. De Sneller & Beter aanpak is een goede manier om tot transparante en snelle beslissingen te komen. Met name een helder voorkeursalternatief met draagvlak vormt een goed fundament voor latere stadia. Duidelijk is dat voor de werkwijze een denkomslag nodig is, dat vergt nog wel de nodige inzet van de ambtenaren en bestuurders bij de Stadsregio Amsterdam. Het verschil dat een Elverding-werkwijze kan bereiken is echter een sterk verbeterd proces. Doordat betrokken partijen en belanghebbenden tevreden zijn op welke manier ze in het project zijn betrokken en de rol die ze daarin kregen, gaat het later in het project vloeiender. Er zijn niet zo veel partijen meer die dwarsliggen of het proces vertragen. Met deze gedachte in het achterhoofd moet het lukken op succesvolle wijze te 'Elverdingen' bij de Stadsregio Amsterdam.

## Literatuurverwijzing

- Arts, J. (2007). Nieuwe Wegen. Planningsbenaderingen voor Duurzame Infrastructuur. *Oratie Rijksuniversiteit Groningen* (pp. 1-36). Groningen: RUG.
- Bertolini, L., & Salet, W. (2003). Planning concepts for cities in Transition: Regionalization of Urbanity in the Amsterdam Structure Plan. *Planning Theory & Practice*, 4 (2), 131-146.
- Bruin, H. de, & Heuvelhof, E. ten (2004). Process Arrangements for Variety, Retention, and Selection. *Knowledge, Technology and Policy*, 16 (4), 91-108.
- Commissie Elverding. (2008). Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Flybjerg, B., Garbuio, M. & Lovallo, D. (2009). Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects: Two Models for Explaining and Preventing Executive Disaster. *California Management Review*, 51 (2), 170-193.
- Giezen, M. (2007). Organizing Infrastructure: building infrastructure projects in the Netherlands. *Territorio*, 46 (10), 21-31.
- Holland Rijnland (2009). Eindrapport Integrale Benadering Holland Rijnland. 15 oktober 2009.
- Holland Rijnland (2010). Samengevat. Jaarverslag 2009. Periodiek regiomagazine april 2010.
- Laan, L. van der (1998). Changing Urban Systems: An Empirical Analysis at Two Spatial Levels. *Regional Studies*, 32 (3), 235-247.
- Ministerie van V&W (2008). Commissie Elverding: Besluitvorming infrastructurele projecten kan beter en sneller, 21-04-2008. [online] [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/commissieelverding\\_besluit\\_vorminginfrastructureleprojectenkanbeterensneller.aspx](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/commissieelverding_besluit_vorminginfrastructureleprojectenkanbeterensneller.aspx) (geraadpleegd: 16 april 2010).
- Muller, P. (2004). Transportation and Urban Form. In S. & Hanson, *The Geography of Urban Transportation* (pp. 59-85). New York en London: The Guilford Press.
- Priemus, H. (2007). Decision-making on Large Infrastructure Projects: the Role of the Dutch Parliament. *Transportation Planning and Technology*, 30 (1), 71-93.
- Priemus, H. (2008). How to improve the early stages of decision-making on mega-projects. in: Priemus, H., Flybjerg, B. and van Wee, B. (2008). *Decision-making on Mega-projects. Cost-benefit analysis, planning and innovation*. Cheltenham (UK), Northampton (MA), Edward Elgar.
- Projectdirectie Sneller en Beter (2010). Procesontwerp Sneller en Beter. 24 februari 2010.
- ROA (2003). Kadernota GDU+. Uitwerking van de decentralisatie van de rijksbijdrage voor regionale en lokale infrastructuur. Regionaal Orgaan Amsterdam, 26 augustus 2003.
- Salet, W., & Thornley, A. (2007). Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City Regions. *Journal of Planning and Research*, 27, 188-198.
- Schwanen, T., Dieleman, F., & Dijst, M. (2002). The impact of metropolitan structure on commute behaviour in the Netherlands; a multilevel approach. Urban Research centre Utrecht, Faculty of Geographical Sciences. Paper prepared for 42nd ERS Congres, 1-26.
- Stadsregio Amsterdam (2006). Subsidies Infrastructuur in de Stadsregio Amsterdam. Alles over de erkenning, informatieprofielen en financiële aspecten. Amsterdam, december 2006.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuur. (2004). Grote Infrastructuurprojecten: Inzichten en Aandachtspunten (Achtergrondstudies). Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr. 10.
- WRR (1994). Besluiten over grote projecten. Hoofdstuk 1: Achtergrond, object en vraagstelling. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: SDU Uitgeverij.