

NA IMPLEMENTATIE KOMT HET AAN OP DOEN

# COMMISSIE-ELVERDING IN PRAKTIJK

In mei 2008 verscheen het advies van de commissie-Elverding, een advies dat moet leiden tot de halvering van de doorlooptijd voor de besluitvorming over infrastructuurprojecten. Hierop is door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat een projectdirectie ingesteld die belast is met de implementatie van dit advies. Deze projectdirectie – bekend onder de naam ‘Sneller & Beter’ – had hiervoor de tijd tot 31 december 2010 en is, conform planning, per 31 december 2010 dan ook opgeheven. De vraag die zich nu opdringt is: wordt er ook daadwerkelijk volgens de door de commissie-Elverding geadviseerde werkwijze gewerkt, of is er meer nodig? Mede aan de hand van een analyse van verschillende voorbeeldprojecten, ontstaat een duidelijk beeld van waar we staan en welke opgaven resteren.

Hans Helder

**D**e commissie-Elverding<sup>1</sup> heeft in haar advies van april 2008 aangegeven dat er een halvering van de doorlooptijd kan worden gerealiseerd door (1) het uitvoeren van een gedegen gebiedsgerichte verkenningsfase, (2) het afsluiten van de verkenningsfase met een politiek gedragen Voorkeursbesluit en (3) het vervangen van de planstudiefase door een kortere ‘planuitwerkingsfase’. Ofwel: door te investeren in een verkenning (beter) boek je substantiële tijdswinst in het vervolgetraject (sneller); sneller door beter. Belangrijke ankerpunten voor een betere verkenningsfase zijn: een grondige en open probleemanalyse, een open verkenning van oplossingsrichtingen, een intensieve publieksparticipatie, een zinvolle effectbepaling en uiteindelijk gedegen afweging tot één heldere keuze voor één voorkeursoplossing, inclusief de inpassing daarvan. Voor deze voorkeursoplossing moeten dan voldoende middelen beschikbaar zijn, vanuit rijkszijde of door medefinanciering van lagere overheden en/of private partijen vast te leggen in een (bestuurs)overeenkomst.

De belangrijkste aanbevelingen om dit te bereiken hebben betrekking op de bestuurscultuur, het besluitvormingsproces en wet- en regelgeving.

Deze aanbevelingen zijn overgenomen door het kabinet, dat vervolgens een projectdirectie heeft opgericht om de implementatie uit te voeren.

## Sneller & Beter

Met veel enthousiasme is de speciaal daarvoor ingestelde projectdirectie Sneller & Beter aan de slag gegaan met de implementatie. In 2009 lag het accent op de concrete uitwerking van het advies en de ontwikkeling van bijbehorend instrumentarium. In 2010 lag het accent juist op het ‘werken met de werkwijze Elverding’. De implementatie heeft reeds geleid tot goed bruikbare instrumenten en belangrijke verbeteringen in de werkwijze bij de voorbereiding en besluitvorming over infrastructuurprojecten. Er is in de breedte dan ook volop waardering voor deze resultaten. Waardering die leidt tot onverminderd draagvlak, getuige ook het regeerakkoord van het

## DE AUTEUR

Ing. Hans Helder (0570-697148, a.helder@witteveenbos.nl) is groepsleider adviesgroep m.e.r. en verkenningen bij Witteveen+Bos. Tot en met 31 december 2010 was hij secretaris van de adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur.

<sup>1</sup> De commissie-Elverding is in 2007 ingesteld door toenmalig minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van VROM, met de vraag een advies te geven over hoe er een substantiële versnelling bereikt kan worden voor de besluitvorming over infrastructuurprojecten.

huidige kabinet: “het kabinet voert de adviezen uit van de Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (commissie-Elverding)”.

## Verbeterpunten

In de loop van 2010 heeft de projectdirectie Sneller & Beter een analyse gemaakt van de wijze waarop de werkwijze Elverding doorwerkt in twaalf lopende projecten. Uit de analyse bleek allereerst dat er veel draagvlak is voor de toepassing van de beoogde werkwijze. Het ontwikkelde instrumentarium is goed bruikbaar en wordt veelvuldig toegepast.

Er is echter ook geconstateerd dat de werkwijze in de ambtelijke en bestuurlijke praktijk op belangrijke onderdelen nog onvoldoende doorwerkt. Hierdoor werkt Sneller & Beter nog onvoldoende door in advisering van ambtenaren aan bestuurders en in de besluitvorming door die bestuurders. Uit de analyse is gebleken dat vooral de volgende punten voor verbetering vatbaar zijn.

- Het hebben van zicht op financiering. Er worden, mede op verzoek van de regio, verkenningen gestart met onvoldoende of in het geheel geen reëel zicht op financiering. Het ontbreken van zicht op financiering blijkt ook geen belemmering te zijn toch voorkeursbesluiten voor te bereiden en te nemen. Een goede prioritering door het Rijk ontbreekt en er lopen dus meer verkenningen en er worden meer voorkeursbesluiten genomen dan waarvoor budget beschikbaar is. Dit zorgt voor verkeerde verwachtingen bij de verschillende projecten en heeft tevens veel overbodige en vermijdbare ambtelijke en bestuurlijke drukte tot gevolg.
- Het tempo van besluitvorming blijkt belangrijker dan kwaliteit. De druk op te snelle besluitvorming is te groot. Planningen worden ingericht op het halen van de ‘bestuurlijke overleggen MIRT’. Het indienen van een projectvoorstel tijdens dat overleg en het verkrijgen van een besluit daarover wordt vaak belangrijker geacht dan een gedegen voorbereiding. Daarbij wordt onvoldoende rekening gehouden met wat nodig is om die besluiten inhoudelijk en procesmatig goed voor te bereiden. Een gedegen uitgevoerde brede verkenning met een daarbij passende serieuze participatie sneuvelt vaak ten behoeve van het halen van de agenda van het MIRT. De ogenschijnlijke tijdswinst die dit oplevert zal onvermijdelijk in een later stadium van het project leiden tot vertraging, met alle frustraties van dien. Er wordt dus te eenzijdig op ‘sneller’ gestuurd, in plaats van op ‘beter’ (en daardoor sneller). De te grote druk op snelle besluitvorming heeft ook tot gevolg dat er onduidelijke besluiten worden genomen. Bijvoorbeeld een ‘bestuurlijke voorkeursrichting’ met veel open einden en zonder zicht op financiering, in plaats van een ‘voorkeursbesluit’ met duidelijke keuzes en (financiële) kaders. Kortom: verkenningen zijn vooral gericht op onderhandelingen over een rijksbijdrage, in plaats van op een integrale, gebiedsgerichte en gedragen oplossing.
- Participatie. De door de commissie-Elverding beoogde vroege brede participatie krijgt nog onvoldoende navolging. Vaak is er vooraf al een duidelijke bestuurlijke voorkeur, zonder dat daar een gedegen participatietraject aan ten grondslag ligt. In veel verkenningen wordt participatie dan ook achteraf ingezet, gericht op het verkrijgen van draagvlak voor



de door de overheid bedachte oplossing. Daarbij zorgen krappe planningen vanwege de druk op snelle besluitvorming, er ook voor dat er onvoldoende tijd is voor een zorgvuldig participatieproces.

- De toepassing van zinvolle effectbepaling. In het trechteringsproces in de verkenningsfase – waarin alternatieven afvallen – blijkt nog vaak meer en gedetailleerder onderzoek te worden uitgevoerd dan is beoogd door de mogelijkheid van het werken met vuistregels. Dit is grotendeels terug te voeren op de neiging risico's te mijden en daarom een zo degelijk mogelijke onderbouwing te leveren, met het oog op een eventuele beroepsprocedure bij de Raad van State. Ook blijkt dat verschillende rekenmodellen nog onvoldoende zijn vereenvoudigd. Zo kost het rekenen met het regionale verkeersmodel nog steeds enkele maanden. Het gevolg is dat mogelijke tijdswinst niet wordt behaald en dat de onderzoekslast onnodig zwaar en kostbaar blijft.
- Ambtelijke organisatie en samenwerking. Bij de ambtelijke voorbereiding van besluitvorming bij het Rijk vindt een toetsing plaats door ‘Haagse diensten’ (onder andere Dienst Verkeer en Scheepvaart, Corporate Dienst, Programma Directie Planstudies Droog). Omdat deze diensten geen onderdeel zijn van het project(team) en dus niet vanaf het begin zijn betrokken, komen de adviezen niet altijd op het juiste moment en gaan



ze voorbij aan projectspecifieke keuzes en afwegingen. Dit zorgt voor veel interne discussie. Daarnaast is de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor de voorbereiding van besluitvorming nog onvoldoende helder belegd (regionale diensten versus Haagse toetsers versus DGMO). Hierdoor, en door de ambtelijke neiging risico's te mijden en zich in te dekken, leiden deze adviezen tot veel onnodige discussies in en over de projecten. Dit alles zorgt voor veel ambtelijke drukte.

### Onvoldoende prikkels

Op basis van de voorgaande analyse kan geconcludeerd worden dat er blijkbaar onvoldoende prikkels zijn om volgens Elverding te werken. De algemene Elverding-prikkel 'door het in de voorfase beter te doen, zal de besluitvorming uiteindelijk sneller verlopen', is blijkbaar niet sterk genoeg. Daarbij komt dat er nog steeds verschillende incentives bestaan die het in de praktijk voor bestuurders en ambtelijke medewerkers aantrekkelijk en lonend maken om de werkwijze Elverding niet of slechts gedeeltelijk te volgen. De belangrijkste prikkels, beloningen en sancties, die het werken volgens Elverding in de weg staan zijn hieronder beschreven.

(A) Verkennen loont. De praktijk wijst uit dat het starten van een verkenning vroeg of laat veelal leidt tot een financiële bijdrage vanuit het

MIRT. Om deze reden is er vanuit de regio's veel bestuurlijke druk richting de minister om verkenningen te starten, ook al is er (nog) geen zicht op financiering. De verkenning staat dan ten dienste van de onderhandelingen tussen Rijk en regio over de MIRT-bijdrage(n). Een verkenning die op deze manier feitelijk ten dienste staat van onderhandelingen kent in de eerste plaats een planning die wordt gedomineerd door de bestuurlijke afstemmomenten waarin 'de zaken gedaan worden', in plaats van een planning waarin ruimte is voor een open en grondige verkenning en een passend participatietraject. Een dergelijke verkenning gaat in de tweede plaats uit van oplossingen waaraan een financiële bijdrage geleverd moet worden, in plaats van uit te gaan van een open, gedeelde probleemanalyse en systematische verkenning van oplossingsrichtingen. Een dergelijke verkenning leidt in de derde plaats tot onduidelijke voorkeursbeslissingen, met te veel open einden en zonder (volledig) zicht op financiering.

(B) Politieke motieven. Bestuurders van zowel regio als Rijk worden politiek op verschillende manieren beloond voor een wijze van werken die niet 'volgens Elverding' is. De belangrijkste politieke beloningen zijn de volgende. Ten eerste is het voor een regionaal bestuurder van belang om op de rijksagenda te blijven staan, ook wanneer dat niet



gepaard gaat met een concrete, voor de uitvoering van het project afdoende financiële toezegging. Om die reden worden vaak nieuwe uitdiepende studies opgestart, die leiden tot nieuwe argumentatie voor een volgende onderhandelingsronde en die voorkomen dat een project definitief van de agenda verdwijnt. Ten tweede is het voor de minister aantrekkelijk te vragen om aanvullende studies, om zo een regio tegen niet al te veel kosten op de agenda te houden. Hij hoeft dan geen 'nee' te zeggen tegen het project en hoeft geen financiële toezegging te doen. Dit leidt tot waardering in de regio. Tenslotte vraagt de algemene publieke opinie om daadkrachtige bestuurders met visie. Dat wordt ook gewaardeerd. Visie en daadkracht uiten zich vaak in het gericht werken aan één, door de bestuurders al uitgezochte, oplossing. Dat staat een open en grondige verkenning en een passend participatietraject in de weg.

(C) Risico's vermijden. De angst dat een project uiteindelijk bij de Raad van State sneuvelt is groot. Dit heeft tot gevolg dat er veel waarde wordt gehecht aan gedetailleerd en uitputtend onderzoek. In veel gevallen is dat niet nodig, bijvoorbeeld bij het laten afvallen van minder kansrijke alternatieven in de verkenningsfase. Voor deze selectie kan gewerkt worden met vuistregels die voldoende uitgewerkt zijn om de keuze tussen alternatieven mogelijk te maken. Daarnaast wil het ambtelijk apparaat zich nogal eens indekken tegen mogelijke ver-

wijten dat keuzes gebaseerd zijn op een ontoereikende onderbouwing, waardoor er veel ambtelijke (advies)diensten worden betrokken waarvan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het proces onduidelijk zijn.

(D) De beloning voor een investering in participatie is onvoldoende herkenbaar. Participatie wordt nog te vaak als hinderlijk of in ieder geval als te weinig productief ervaren. Ten eerste omdat een zorgvuldig participatieproces tijd kost. Ten tweede omdat het vraagt om een open houding en de bereidheid om dus ook andere problemen en/of oplossingen in ogen-schouw te nemen. Participatie wordt dan ook vaak te laat ingezet. De overheid heeft dan al een duidelijke voorkeursoplossing. In het participatieproces leidt dit ertoe dat voor- en tegenstanders standpunten, voor of tegen een bepaalde oplossing, innemen in plaats van samenwerken aan het oplossen van een vraagstuk. Tegelijkertijd wordt een goed en zorgvuldig participatieproces niet altijd en niet altijd zichtbaar beloofd. Sterker nog: ook na intensieve participatie, waarbij de overheid zich open en kwetsbaar opstelt en zich dus in de kaart laat kijken – ook ten opzichte van partijen die het met het voorgenomen project niet eens zijn – is voor belanghebbenden nog steeds de gang naar de Raad van State mogelijk. Ook op onderdelen van het besluit die niet direct verband (lijken te) houden met het belang van de betreffende belanghebbende.



## UITWERKING VAN HET ADVIES EN ONTWIKKELING INSTRUMENTARIUM

In 2009 lag het accent op de concrete uitwerking van het advies en de ontwikkeling van bijbehorend instrumentarium, zoals het procesontwerp Sneller & Beter, de handreiking MIRT-verkenning en de koepelnotitie Zinnvolle Effectbepaling. Daarnaast is de wijziging van de Tracéwet voorbereid, onder meer in de vorm van een wetgevingsnota.

In 2010 lag het accent op het 'werken met de werkwijze Elverding'. Dit uitte zich in de eerste plaats door toepassing van de werkwijze in een twaalfstal projecten. De leden van de projectdirectie zijn hierbij actief betrokken geweest. Zij hebben daarbij advies gegeven over de concrete toepassing van het ontwikkelde instrumentarium. Aan de andere kant leverde de praktijk weer aanknopingspunten om het instrumentarium verder te verbeteren.

In de tweede plaats werden verandertrajecten geïnitieerd. Het Sneller & Beter-werken is namelijk méér dan het toepassen van nieuwe wetgeving en instrumenten. Het gaat ook om verandering van houding en gedrag van alle betrokkenen. Het is dan ook nadrukkelijk de bedoeling dat de lijnorganisaties eigenaar zijn van de verandering; alleen zo blijft Sneller & Beter levend en verbetert de kwaliteit, en dus de snelheid van de besluitvorming.

In de derde plaats werd het accent op 'werken met de werkwijze Elverding' gelegd, door het uitdragen van de werkwijze. Hier toe heeft de projectdirectie verschillende goed bezochte bijeenkomsten georganiseerd met als doel commitment aan en een vorm van mede-eigenaarschap van het gedachtegoed te verkrijgen. Het betreffen onder meer verdiepende hoor- en werkcolleges, een masterclass voor bestuurders, en regio-, thema- en netwerkbijeenkomsten. Op 22 november 2010 heeft de afsluitende netwerkbijeenkomst onder de noemer Sneller & Beter-Next plaatsgevonden. Hier waren zowel bestuurders en projectleiders als de markt en maatschappelijke organisaties aanwezig. Alle betrokkenen hebben die dag invulling gegeven aan hun rol bij de uitvoering van Sneller & Beter. Onder andere gezien de grote opkomst en de inhoudelijke discussies, was dit een succesvolle bijeenkomst.

## Vooruit kijken

De afgelopen twee jaar is door de projectdirectie Sneller & Beter hard gewerkt aan de implementatie van het advies van de commissie-Elverding. Per 31 december 2010 is de projectdirectie opgeheven, wat betekent dat vanaf 1 januari 2011 alle bij de voorbereiding van besluitvorming over infrastructuurprojecten betrokkenen, zelf actief met de werkwijze Elverding bezig moeten gaan om de werkwijze daadwerkelijk tot een succes te maken. Alleen dan wordt de doorlooptijd voor de realisatie van infrastructuurprojecten gehalveerd.

De aanbevelingen van de commissie-Elverding hebben betrekking op het volgende:

- verbeteringen in de bestuurlijke werkwijze;
- verbetering van de ambtelijke werkwijze en de aanpak van het voorbereidingsproces;
- aanpassingen in wetgeving.

De aanpassingen in wetgeving zijn vergevorderd. De wijziging van de Tracéwet wordt inmiddels behandeld in de Tweede Kamer. In de Tracéwet zijn verschillende bepalingen opgenomen, zoals de bepalingen omtrent de inhoud van start- en voorkeursbeslissing, die het werken volgens de Elverding-aanpak vereisen. Het is dus zaak de wijziging van de Tracéwet met spoed door te voeren, om daarmee de beoogde werkwijze

verder te verankeren. Voor de verbetering van de ambtelijke werkwijze is over het algemeen voldoende instrumentarium ontwikkeld waarvoor waardering en draagvlak is, en dat dan ook goed wordt toegepast. Met de Gate Review van Rijkswaterstaat wordt ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de ambtelijke werkwijze.

Door de vergevorderde aanpassing van de Tracéwet en de reeds gerealiseerde verbeteringen in de ambtelijke werkwijze, zijn de randvoorwaarden voor een snellere en betere besluitvorming op orde. Resteert de bestuurlijke praktijk. De sleutel tot succes ligt bij de bestuurders en de politiek. Wanneer bestuurders daadwerkelijk handelen conform de werkwijze, zal dat resulteren in snellere en betere besluitvorming. Het is daarvoor van cruciaal belang dat:

- mede vanwege de voorbeeldfunctie, de minister van Infrastructuur en Milieu het werken volgens de werkwijze Elverding consequent uitdraagt. Dat betekent dus ook dat de minister projecten waarvoor geen financiële middelen beschikbaar zijn, daadwerkelijk stopt;
- de minister duidelijke rijksprioriteiten stelt en deze rijksprioriteiten vervolgens een centrale plaats in het MIRT geeft;
- onderzocht wordt of de medefinanciering door het Rijk van regionale projecten anders georganiseerd kan worden, bijvoorbeeld door deze middelen te decentraliseren.