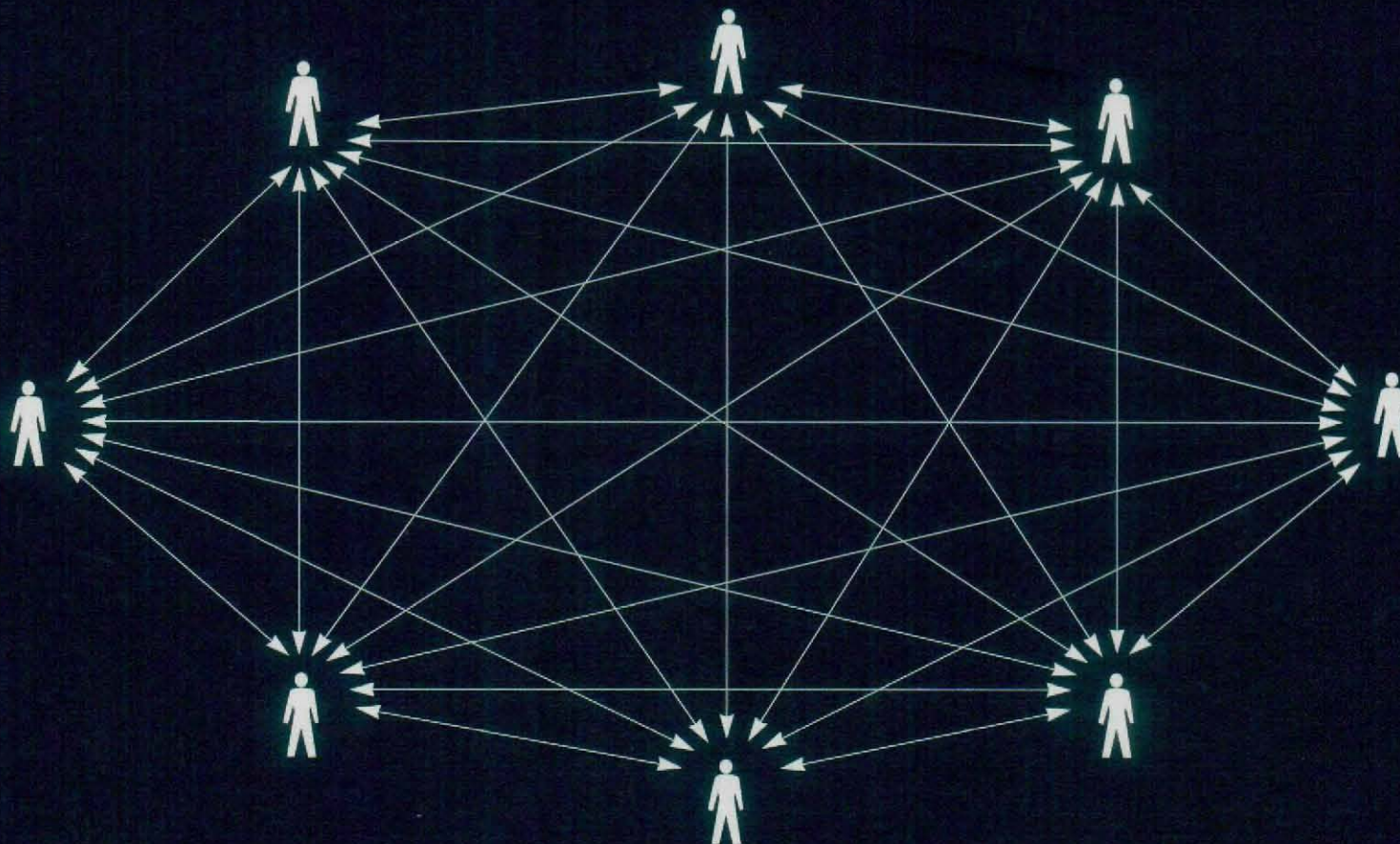


CONSORTIUMVORMING

EEN VERLICHTE WERKWIJZE VOOR BESLUITVORMING BELICHT



CONSORTIUMVORMING,

EEN VERLICHTE WERKWIJZE VOOR BESLUITVORMING BELICHT

'CONSORTIUMVORMING, EEN VERLICHTE WERKWIJZE VOOR BESLUITVORMING BELICHT' IS EEN MOMENTOPNAME VAN ERVARINGEN MET CONSORTIUMVORMING ALS INSPIRERENDE EN SLAGVAARDIGE METHODIEK TEN BEHOEVE VAN BESLUITVORMINGSPROCESSEN.

KERNWOORDEN: 'INTERACTIEF', 'BESTUURDERSPARTICIPATIE', 'INTEGRAAL', 'GEBIEDSGERICHTE BENADERING'.

DIT VERSLAG IS OPGESTELD DOOR DRS. JOHAN JACOBS (HOOFDKANTOOR VAN RIJKSWATERSTAAT) EN DRS. HANS BEKKERS (DA VINCI GROEP).

VOOR DIT VERSLAG IS GEBRUIK GEMAAKT VAN UITSPRAKEN EN ERVARINGEN VAN VELE PERSONEN, BINNEN EN BUITEN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT.
DEN HAAG, AUGUSTUS 1998.

Reageren
kan naar:
Johan Jacobs
Project Wegverlichting
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
Tel 070-351 9083
Fax 070-351 8947
j.a.jacobs@hdw.rws.minvenw.nl

of:
Hans Bekkers
Da Vinci Groep
Van Diemenstraat 86
1013 CN Amsterdam
Tel 020-550 3750
Fax 020-550 3755
hbekkers@davincigroep.nl

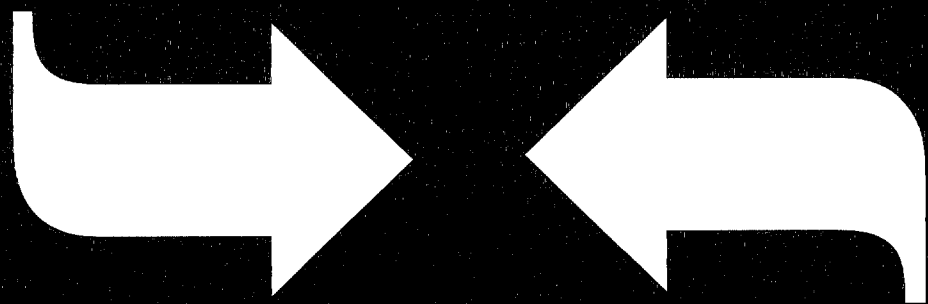
GEZAMENLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

Verkeer en Waterstaat kent een lange traditie in het voorzien in maatschappelijke behoeften. Het ministerie maakt de keuze vóór of tegen niet alleen. Het ministerie voert daarom voortdurend overleg op nationaal en internationaal niveau: met de andere departementen, in internationale samenwerkingsverbanden, met regionale en lokale overheden, met belangengroepen en met individuele burgers.

Verkeer en Waterstaat stelt veel belang in de ideeën uit de samenleving. Alleen zo ontstaat een maatschappelijk draagvlak voor een voortvarende, samenhangende aanpak van knelpunten in het verkeers- en vervoersbeleid.

In dit proces van samenwerking, afstemming en politieke besluitvorming speelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat afwisselend de rol van regisseur, deskundige en 'kassier'. Uiteraard beslist de politiek. Verkeer en Waterstaat rekent het tot zijn taak om die besluitvorming voor iedereen inzichtelijk en begrijpelijk te maken. Op het gebied van water, verkeer en vervoer, telecommunicatie en post.

Uit: Nederland moet leefbaar en bereikbaar blijven
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, mei 1998



...EEN VERLICHTE WERKWIJZE VOOR BESLUITVORMING BELICHT...

'Consortiumvorming' als werkwijze is bedacht en globaal in de praktijk getoetst in het kader van het project 'WEGVERLICHTING' (1997-1998), onderdeel van de Directie Uitvoering van Rijkswaterstaat. Er zijn vele personen van binnen en buiten V&W betrokken bij de ontwikkeling van methodieken ter ondersteuning van besluitvorming.

Naast consortiumvorming zijn er andere methodieken die een bijdrage leveren aan het alternatieve besluitvormingsproces: 'verbeelding', 'ideeënvorming' en 'action learning'. Wij gaan alleen in op 'consortiumvorming'.

'Bestuurders' zijn alle voor de besluitvorming relevante 'sleutelfiguren' op beslissend niveau en hun organisaties, zowel publieke organisaties op rijks-, provinciaal- en lokaal niveau, als private partijen en maatschappelijke organisaties.

De complexiteit van de samenleving vraagt om daarbij passende besluitvormingsprocessen. Het traditionele besluitvormingsproces wordt in toenemende mate als stroperig, weinig slagvaardig en bureaucratisch ervaren.

Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het Project Wegverlichting zich tot doel gesteld 'een nieuw en inspirerend proces te ontwikkelen voor snellere en effectievere besluitvorming'. Het nieuwe proces zou aansluiting moeten vinden bij de

roep om interactieve besluitvorming. Dit betekent een nieuwe werkwijze en 'nieuwe rollen' voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en andere bij de besluitvormingsprocessen betrokken organisaties.

Het nieuwe proces richt zich op een inspirerende samenwerking tussen V&W en bestuurders bij besluitvorming. De persoonlijke betrokkenheid bij dit proces is essentieel. De bij het proces behorende werkwijze is 'consortiumvorming'.

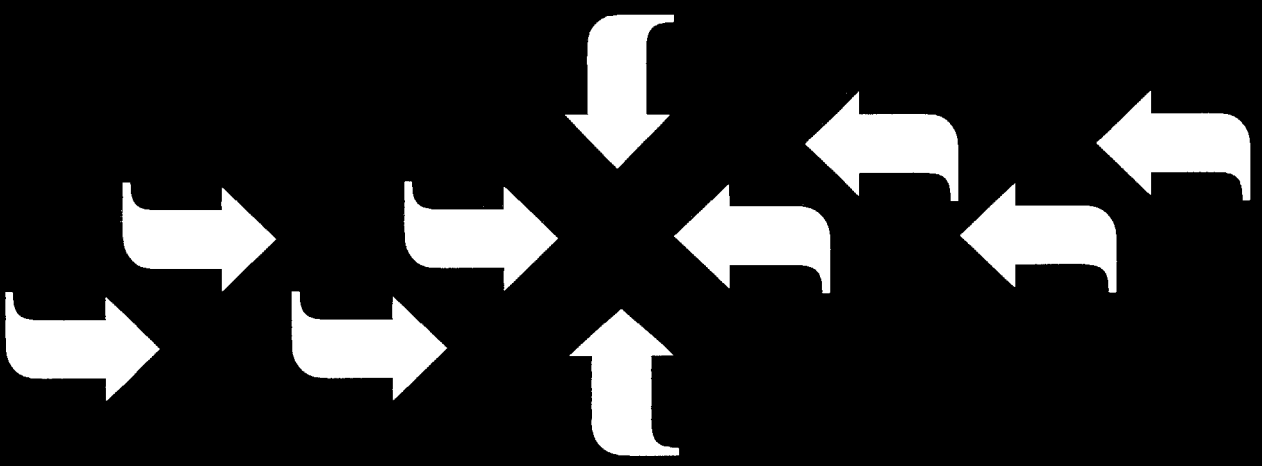
Consortiumvorming is geen 'blauwdruk' voor besluitvorming. Het is een vorm van werken die mogelijkheden biedt bestuurders vanuit hun eigen ambities actief bij de besluitvormingsprocessen te betrekken: bestuurdersparticipatie. De werkwijze van consortiumvorming maakt het mogelijk de gebruikelijke sectorale benadering te doorbreken en de complexe vraagstukken van deze tijd meer in samenhang te benaderen. Dit biedt openingen voor gebiedsgerichte aanpak of corridorbenadering.

VERANDERING VAN WERKWIJZE

Uit een onderzoek in 1994 bleek dat het met de deskundigheid wel goed zat, maar dat Rijkswaterstaat nog onvoldoende samenwerkte met andere organisaties en te weinig aandacht had voor de mening van de burger. Dat bevestigde het belang van een manier van werken waarin 'dialogoog' en 'openheid' belangrijke sleutelwoorden zijn: samen met alle betrokkenen kijken wat nou eigenlijk precies de problemen zijn en daar samen oplossingen voor vinden. Deze werkwijze kreeg in 1997 meer gestalte en werd ook toegepast op toekomstgerichte projecten. 'Wegen naar de Toekomst' is daarin een belangrijk onderdeel. Onder deze paraplu wordt gezocht naar vernieuwende oplossingen voor knelpunten in de infrastructuur. Meer partijen bij de besluitvorming en de uitvoering betrekken is ook de essentie bij eveneens

toekomstgerichte projecten als 'Wegverlichting' (hoe kunnen de verschillende bestuurslagen beter bij het proces vóór de besluitvorming over nieuwe infrastructuur betrokken worden) en 'Infraplan'. Bij 'Infraplan' gaat het erom de dialoog met de maatschappij verder uit te dragen en te stimuleren. Twee voorbeelden waar het werken met 'Infraplan' tot betere, meer integrale oplossingen leidde waren de in 1997 gestarte aanleg van de A76 tussen Geleen en Heerlen, en de aanpak van de situatie rond de Veluwe randmeren, waar toenemende recreatiedruk tot problemen leidt.

Uit: Jaarbericht 1997 Rijkswaterstaat



1. INSPIRERENDE BESLUITVORMING

7

Consortiumvorming heeft niet alleen betrekking op het 'externe' proces, maar evenzeer op de besluitvorming binnen V&W.

In talloze projecten worden vormen van samenwerking toegepast en uitgetoetst, zoals bij Project Mainportontwikkeling Rotterdam, HSL-zuid, Schiphol, TNLI, SWAB, Infraplan, verkenningen, planstudies, tracéstudies, leefbaarheids- en bereikbaarheidsstudies en herinrichtingsprojecten.

DOEL VAN DIT VERSLAG IS TE INSPIREREN TOT SLAGVAARDIGE BESLUITVORMINGS-PROCESSEN WAARBIJ U EN WIJ BETROKKEN ZIJN.

Wij nodigen u uit uw ervaringen met ons te delen. Uw reactie zal een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het concept van consortiumvorming én de praktijktoepassingen, ten voordele van de kwaliteit en slagvaardigheid van besluitvorming waarbij V&W is betrokken.

'Successen' bij aansprekende projecten zullen leiden tot 'aanscherping' van de werkwijze van consortiumvorming, maar vooral tot navolging en bredere toepassing van de werkwijze.

Met grote belangstelling volgen we hoe 'consortiumvorming' inmiddels wordt toegepast bij een aantal concrete projecten: bij de verkenning A28, de verkenning Breda-Utrecht (BRUT), het 'interne consortium' 'Platform BRUT', project Hoekse Waard, A10-west, enz.

Als bijlagen vindt u verslagen van enkele praktijktoepassingen. Hoofdstuk 3 bevat bovendien een selectie van ervaringen, valkuilen en aanbevelingen. Voorafgaand hieraan wordt in hoofdstuk 2 het concept van consortiumvorming toegelicht: begrippenkader, verwachte meerwaarde, kenmerken en de 5 momenten van het besluitvormingsproces.

Ontwikkelen en realiseren van infrastructuur is al lang niet meer een exclusief domein van Verkeer en Waterstaat. De tegenwoordige uitdagingen ten aanzien van infrastructuur, bereikbaarheid gekoppeld aan leefbaarheid, milieu en financiële kaders, kunnen niet alleen door Verkeer en Waterstaat worden aangepakt, maar vereisen een gezamenlijke krachtsinspanning van bestuurlijke partners. Een actieve rol van andere organisaties vereist uiteraard dat deze zich 'mede-eigenaar' voelen van probleem én oplossing. Hieraan moet het besluitvormingsproces invulling geven.

'Consortia' zijn 'levende netwerken van tijdelijke samenwerkingsverbanden van individuen afkomstig van verschillende organisaties die zich persoonlijk betrokken voelen bij het consortiumdoel'. In veel gevallen staat de samenstelling van consortia dwars op die van de formele organisatiestructuren.

2. CONSORTIUMVORMING

DE MEERWAARDE VAN CONSORTIUMVORMING

Met consortiumvorming wordt een andere aanpak van besluitvormingsprocessen nagestreefd. Voor V&W betekent dit een nieuwe invulling van de rollen die zij en andere relevante organisaties hebben bij de besluitvorming.

De meerwaarde van consortiumvorming boven 'traditionele' werkwijzen bij besluitvormingsprocessen geldt in principe voor alle deelnemers.

De meerwaarde ligt op het vlak van verbetering van de slagvaardigheid van besluitvorming, maar vooral op het vlak van een hogere kwaliteit van de besluiten.

Besluitvorming wint aan slagvaardigheid doordat betrokken organisaties besluiten nemen die kunnen rekenen op een breed draagvlak. Draagvlak komt tot uiting in gedeelde verantwoordelijkheid bij het formuleren van probleemstelling en oorzaken, en het bedenken en realiseren van oplossingen.

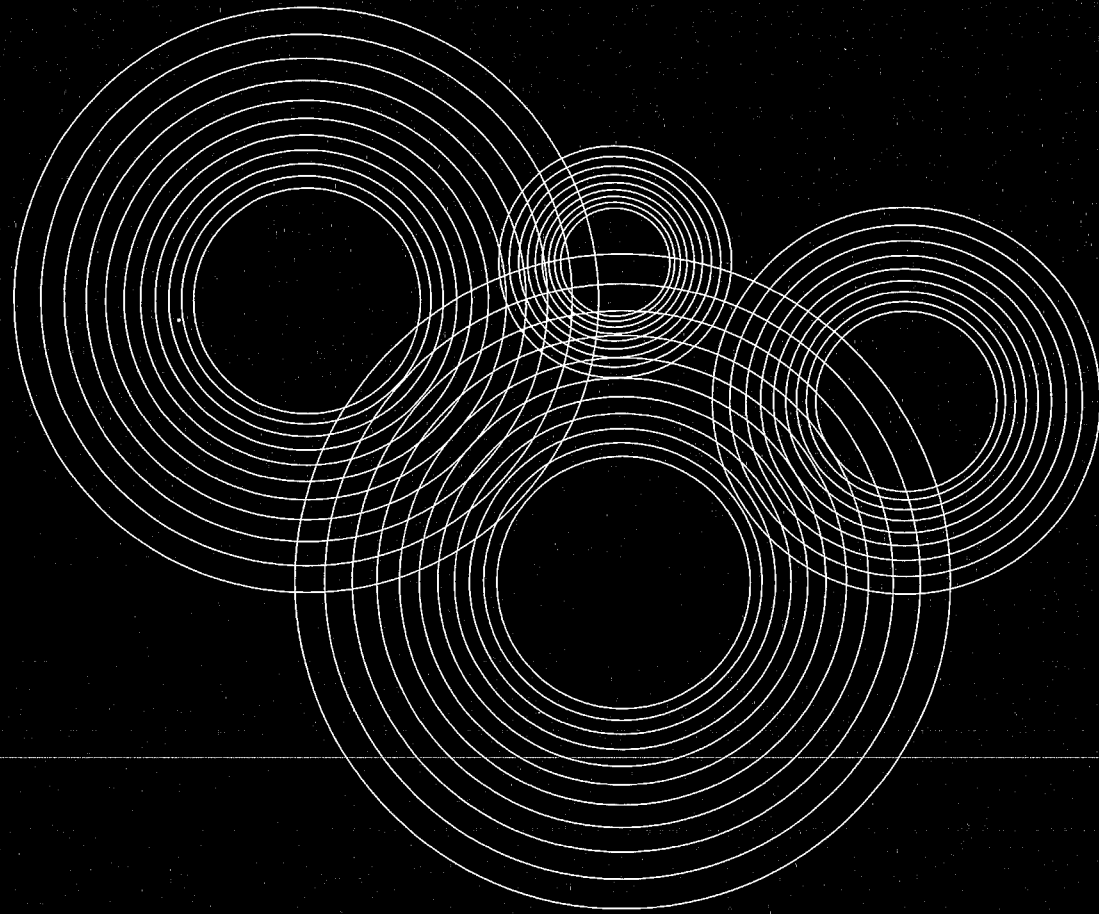
Tenslotte leveren overeenstemming over de procesvorm en parallelle besluitvorming een bijdrage aan slagvaardigheid.

Besluiten winnen aan kwaliteit doordat kennis en inzichten van verschillende bestuurders benut worden bij het formuleren van de probleemstelling en oplossingsrichtingen. 'Confrontatie' van inzichten dient integrale besluitvorming mogelijk te maken, wat iets anders is dan 'grijze' compromissen te sluiten.

Naast een andere inhoud van onze taken, krijgen we ook te maken met andere en creatievere besluitvormingsprocessen. Ik vind ook dat dat moet. Enerzijds verwachten burgers dat problemen snel worden opgelost. Anderzijds verwachten zij een zorgvuldige afweging van belangen. Dit eist van ambtenaren, politici en bestuurders dat zij door een andere bril kijken naar het besluitvormingsproces. Een proces dat door de maatschappij wordt ervaren als bureaucratisch, stroperig en ondoorzichtig. Men heeft behoefte aan snelheid, openheid en zorgvuldigheid. Met het project Wegverlichting anticipeert Rijkswaterstaat op deze behoefte. Het doel: naast burgerparticipatie ook aandacht hebben voor participatie van politici en bestuurders.

Op papier hebben wij een menu, inspirerend en creatief bestuurlijk besluitvormingsproces ontwikkeld. Een proces dat recht doet aan de vele verschillende belangen en dat mogelijkheden biedt om maatschappelijk aanvaardbare oplossingen op een slagvaardige manier te realiseren. Ik zeg nadrukkelijk op papier. De methode wordt op dit moment getoetst aan de praktijk. Onder andere bij de toekomstige inrichting van de Hoekse Waard, waarvoor de betrokken gemeenten, de provincie en Rijkswaterstaat in december vorig jaar het startschot hebben gegeven. Ik ben zeer benieuwd naar de uitkomsten van deze pilot.

Uit: Nieuwjaarsrede van de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat 1998



KENMERKEN VAN CONSORTIUMVORMING

De samenstelling van consortia kan tijdens het besluitvormingsproces wisselen en is afhankelijk van de mate waarin het gezamenlijk belang en eigenbelang samenvallen. Gedurende de looptijd van een project is het mogelijk dat verschillende consortia worden opgericht en weer uit elkaar gaan.

Een handvat voor het procesontwerp is de indeling van consortiumvorming in 5 stappen:

- bestuurlijk procesontwerp
- creatieve chaos
- bestuurlijk voorontwerp
- creatieve orde
- definitief ontwerp.

'Vergeten' van bestuurders kan in een latere fase leiden tot obstructie uit onverwachte hoek.

NADRUK OP HET PROCES

Het belangrijkste kenmerk van consortiumvorming is dat de nadruk ligt op het proces. Trefwoorden zijn: openheid, beroep op visie, kennis en inzichten, gelijkwaardigheid van deelnemers, leuk en uitdagend, toewijding en inzet, creativiteit, cyclische voortgang in plaats van het lineair volgen van procedures.

'STEVIIG' PROCESMANAGEMENT

Aan het procesmanagement worden hoge eisen gesteld. In de meeste gevallen bestaat het consortium uit organisaties die 'voor de gelegenheid' samen een proces doormaken en waarbij samenwerking -op zijn minst- niet vanzelfsprekend is. Soms moet de nodige scepsis, of zelfs weerstand binnen de afzonderlijke organisaties, overwonnen worden.

Procesmanagement is niet gericht op 'beheersing', maar op communicatie (informatie afstemmen; terugkoppeling naar organisaties), betrouwbaarheid (afspraken nakomen), integriteit (geen dubbele agenda's) en een stimulans voor inzet van de deelnemers.

Ten aanzien van hoofdinfrastructuur is V&W in het algemeen de aangewezen partij om het initiatief te nemen en daarmee de regierol te vervullen. Bij andersoortige

vraagstukken (zoals gebiedsgerichte aanpak) kan de regie door anderen worden gevoerd.

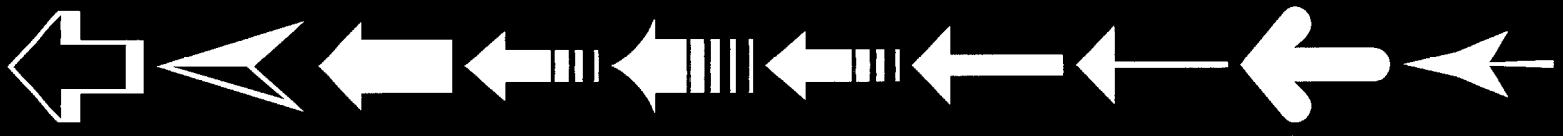
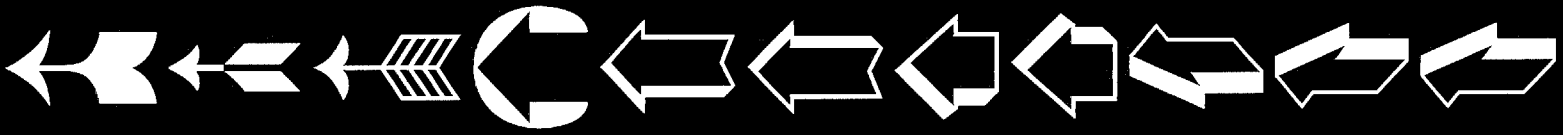
GEZAMENLIJK PROCESONTWERP

Het te doorlopen proces om tot besluitvorming te komen wordt door de bestuurders gezamenlijk ontworpen, zodat er -onafhankelijk van de inhoudelijke ontwikkeling- instemming over de procesgang ontstaat.

BESTUURDERS ER VROEGTIJDIG BIJ BETREKKEN

Het is van belang de relevante bestuurders in het begin bij het besluitvormingsproces te betrekken. Voor verrijking van de kwaliteit van besluiten is het van belang dat bestuurders betrokken zijn bij de formulering van een heldere probleemstelling.

Vroegtijdige betrokkenheid van de juiste bestuurders is een voorwaarde voor actieve bijdrage in alle fasen van het proces. Organisaties zullen zich actief opstellen wanneer zij het gevoel hebben 'mede-eigenaar' van probleem én oplossing te zijn. De samenhang met de formele procesgang is een punt van discussie. Het is van belang dat de formele beslissers, of gemandateerde vertegenwoordigers, aan tafel zitten. 'Meepraten' is niet vrijblijvend, maar anderzijds ook niet formeel-juridisch afdwingbaar.



Interne consortiumvorming zou uiteindelijk kunnen leiden tot een 'organische organisatie', een bedrijfscultuur waarin menselijke netwerken floreren.

Programmamanagement legt de relatie tussen het formele planproces en consortia. Hoewel een duidelijke formele organisatiestructuur noodzakelijk is, heeft een 'organische organisatie', waar menselijke netwerken de verbindende schakels vormen wellicht voldoende aan een formele structuur die slechts op hoofdlijnen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en procedures beschrijft.

Een voorbeeld van heldere verdeling van verantwoordelijkheden en een op samenwerking en draagvlak gerichte aanpak is de wijze waarop voor het eerst vorm is gegeven aan het opstellen van een beleidsbrief/offerte-aanvraag: de Beleidswensen bestuurskern voor de periode 2000-2004.

INVESTEREN IN HET PROCES

In wezen minstens zo belangrijk als het 'oplossen van het probleem' is dat partijen gezamenlijk het proces doorlopen. De uitdaging is het proces. Een goed proces richt zich op de analyse van wérkelijke problemen en oorzaken en de creatie van wérkelijk gewenste oplossingen in een latere fase.

PARALLELE BESLUITVORMING

Consortiumvorming beïnvloedt de besluitvorming binnen de afzonderlijke organisaties. Een gevolg van bestuurlijke betrokkenheid is dat de problematiek bij de organisaties gelijktijdig op de agenda komt. Dit dwingt visievorming af en versterkt parallelle besluitvorming.

Anderzijds zijn parallelle interne besluitvorming en visievorming bij de afzonderlijke organisaties juist een vóórwaarde voor een succesvol proces: deze mogen niet achterblijven bij het gezamenlijke proces. Dit vereist een actieve en volledige terugkoppeling naar de afzonderlijke organisaties.

INTERNE CONSORTIUMVORMING

Ook het interne besluitvormingsproces vereist actieve 'consortiumvorming'. Alleen al het feit dat Verkeer en Waterstaat met externe partijen samenwerkt is voldoende reden om de interne communicatie 'aan te scherpen' en interne besluitvormingsprocessen beter te beheersen.

Voor V&W is een 'intern consortium' een ad hoc of semi-permanent samenwerkingsverband van personen, afkomstig van regionale directies, specialistische diensten, hoofdkantoor, bestuurskern en mogelijk andere departementen (VROM).

Het is van belang deze sleutelfiguren in een zo vroeg mogelijk stadium bij het project te betrekken, zodat ze hun visie, kennis, inzicht en creatieve bijdragen beschikbaar stellen en zorgen voor parallelle besluitvorming en daarbij hun verantwoordelijkheid nemen.

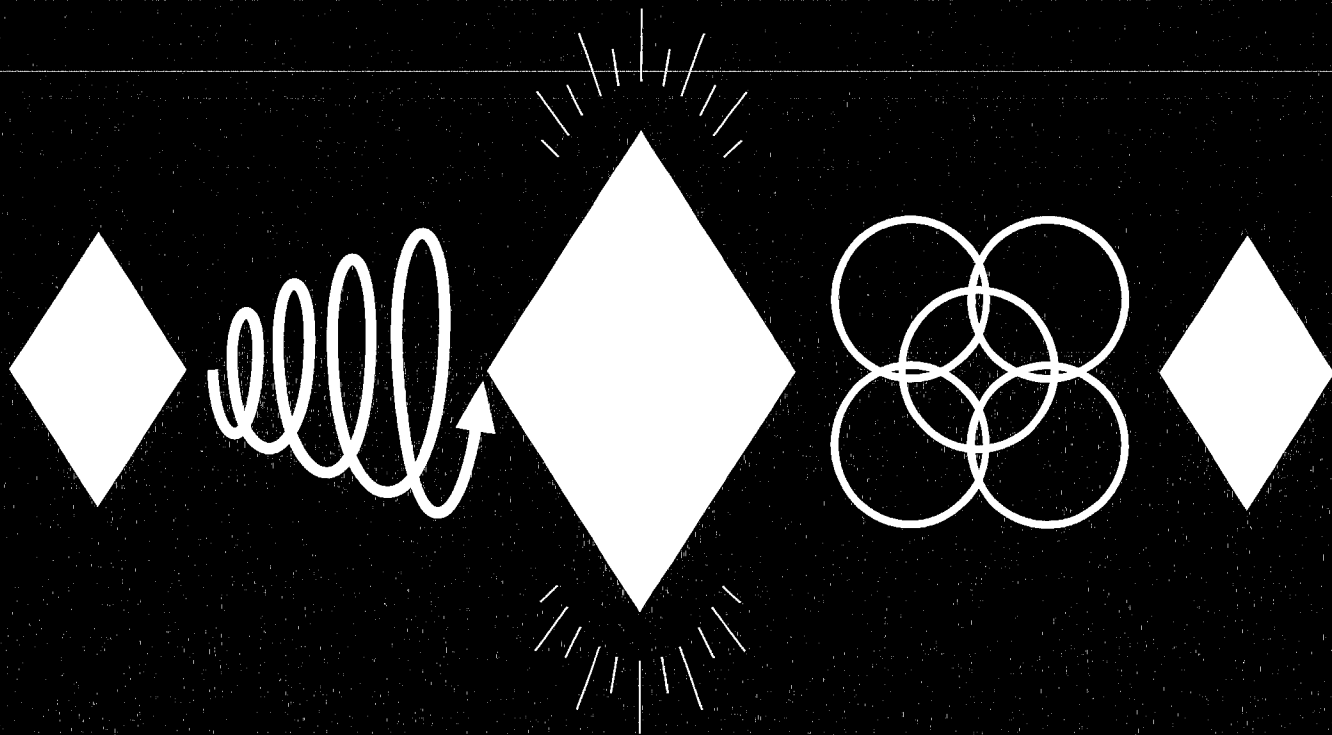
Een betere interne afstemming en parallel lopende besluitvorming onder de noemer (interne) consortiumvorming levert dezelfde voordelen op als bij (externe) consortiumvorming: kwalitatief betere besluiten, 'gedragen' besluiten ('commitment' aan het gezamenlijke proces), doelmatige en inspirerende processen, heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Interne consortiumvorming leidt er ook toe dat vertegenwoordigers van de afzonderlijke organisaties voldoende 'rugdekking' krijgen.

Consortiumvorming leidt bovendien tot meer uitwisseling van beleid, uitvoering en kennis. De werkwijze biedt V&W de mogelijkheid om beter gebruik te maken van de 'oog- en oorfunctie' van regionale directies, die in nauw contact staan met de bestuurlijke omgeving.

"Integral" is overigens niet hetzelfde als: alle zaken op een hoop gooien. De integraliteit van het werkteerrein van VenW ligt op redelijk hoog abstractieniveau: VenW wordt geacht een beeld te hebben over de gewenste ontwikkelingen in een bepaalde regio of corridor. Daarbinnen hoeft niet elk beleidsitem aan andere gekoppeld te worden. Ook hier is echter sprake van een verbreding van de blik: met name in de verkenningfase van droge en natte beleidsvragen is het nodig om over de grenzen heen te kijken. Op die manier kan bijvoorbeeld de inpassing van infrastructuur gezien worden in samenhang met ontwikkelingen rond eco-

nomie, volkshuisvesting, ruimtelijke inrichting en dergelijke in een gebied. Het is een valkuil om de integrale discussie pas te voeren als het moment van invoering van sectorale maatregelen is aangekomen. (kortom: op het moment dat het beleidsprobleem verlengd is tot een bepaald wegvak of dijkvak is het niet meer zinvol om allerlei algemene beleidsopties alsnog te bediscussiëren).

Uit: Beleidswensen Bestuurskern 2000-2004



INTERMEZZO

PROCESONTWERP VAN CONSORTIUMVORMING

BESTUURLIJK PROCES-ONTWERP

De initiatiefnemer onderkent een probleem en benadert, eventueel 'getrapt', andere relevante bestuurlijke organisaties.

Aanvang van een verbreding en verdieping van de probleem- en oorzaakanalyse.

CREATIEVE CHAOS

Na meerdere bijeenkomsten ontstaat een beeld van inhoud (problemen, oorzaken) en proces (ontwerp, actieve partijen). 'Creatieve concurrentie' kan leiden tot niet-voor-de-hand-liggende oplossingen.

Door toegenomen betrokkenheid van de bestuurders bestaat grote kans op versnelling van het proces. Contouren van consortia kunnen ontstaan.

BESTUURLIJK VOORONTWERP

Vaststellen van probleemdefinitie, oplossingsrichtingen en procesvorm.

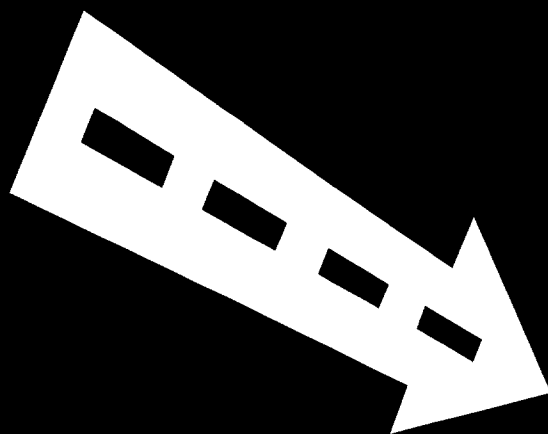
Consortia formuleren oplossingsrichtingen die uitgewerkt worden. Er is zicht op rollen, bijdragen en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke bestuurders, maar ook op de randvoorwaarden die gelden. Het is mogelijk dat één of meerdere bestuurders een 'trekkersrol' vervullen.

CREATIEVE ORDE

Uitwerking van oplossingsrichtingen.

DEFINITIEF ONTWERP

Vaststelling van de voorkeursoplossingen. Het definitief ontwerp vormt de kern van de aanbestedingsprocedure.



Consortiumvorming wordt toegepast bij een aantal projecten. De verkenningen A28 en Breda-Utrecht (BRUT) zijn met name gebruikt om de werkwijze van consortiumvorming te toetsen aan de praktijk.

Bij de verkenning BRUT is tevens een 'Platform BRUT' in het leven geroepen, dat te beschouwen is als een intern consortium.

Halverwege 1998 zijn beide verkenningen nog gaande. De conclusies die getrokken worden zijn daarom slechts voorlopige.

MEERWAARDE VAN CONSORTIUMVORMING

KWALITEIT

Het is nog te vroeg om aan de hand van de thans lopende projecten vast te stellen of consortiumvorming leidt tot verbetering van de kwaliteit van besluiten.

We stellen wél vast dat bij de betrokken onderdelen van Verkeer en Waterstaat én bestuurders de verwachting bestaat dat de werkwijze leidt tot verrijking van probleemstelling en oplossingsrichtingen.

We stellen bovendien vast dat het kompas gericht staat op regionale initiatieven, leidend tot 'maatwerk'-oplossingen die met elkaar in verband staan en elkaar waarschijnlijk zullen versterken. De focus richt zich op de regio en de regionale visie, waarin méér aspecten een rol spelen dan alleen het verkeer- en vervoeraspect.

SLAGVAARDIGHEID EN SNELHEID

We constateren dat de besluitvormingsprocessen kansen creëren voor slagvaardige besluitvorming in vervolgfases.

Het blijkt dat de processen bij de bestuurders in gang zijn gezet en dat de problematiek binnen hun eigen organisaties op de agenda staat.

Een aantal organisaties (met name de provincie Utrecht inzake de verkenning A28) groeit naar een actieve rol: een stimulans voor slagvaardigheid.

Het besef 'mede-eigenaar' te zijn van de probleemstelling en oplossingsrichting is een stimulans voor parallelle besluitvorming en slagvaardigheid. Rijkswaterstaat kan aan dit besef bijdragen door niet als vanzelfsprekend de rol van de probleemeigenaar en -oplosser op zich te nemen.

Anderzijds blijkt het belangrijk -voor het vertrouwen in het proces- dat Rijkswaterstaat blijk geeft van haar verantwoordelijkheid op het vlak van verkeer en vervoer. Bestuurders mogen niet het gevoel hebben dat samenwerking tot doel heeft verantwoordelijkheden 'af te schuiven'.

Om de discussie te concretiseren is een optie om de andere bestuurders een 'minimumvariant' van de zijde van Verkeer en Waterstaat voor te stellen.

In geval van verkenningen stellen we vast dat het stramien van 'alles of niets' (wel/geen opname in planstudietabel) lijkt te worden doorbroken.

De huidige koers is naar een situatie waarbij verschillende organisaties zich verantwoordelijk voelen voor de ontwikkeling en uitvoering van een integraal pakket van maatregelen.

Deze slagvaardigheid wordt mogelijk door de 'pragmatische' toepassing van MIT-spelregels. De relatie tussen het MIT-kader (project-, onderwerpgericht) en consortiumvorming (integraal, flexibel) staat nog op de agenda.

Overigens zien zowel Verkeer en Waterstaat als de bestuurders zich geconfronteerd met het dilemma van de (schijn)zekerheid van het MIT-kader (opname in planstudietabel?) en de onzekerheid van consortiumvorming.

...je niet alleen richten op V&W-onderwerpen, maar zul je ook op andere fronten moeten streven naar kwaliteitsverbetering. Ik geloof sterk in regionale pakketten met daarin leuke en minder leuke dingen, met een clustering van projecten. Provincies en gemeenten moeten hierin ook een grotere stem krijgen. We moeten investeren in partnerships met de regio, want daarmee kunnen we bereiken dat het voor iedereen

interessant wordt om een project als een gezamenlijke inspanning te zien. We moeten coalities smeden. Waarbij wij dan de regie op ons nemen. Dat is denk ik de juiste term: regie.

Uit: Secretaris-Generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in Profiel, juni 1998



INTERNE AFSTEMMING V&W

De aanpak leidt tot overleg tussen de directie Utrecht, hoofdkantoor en bestuurskern. Ondanks dat het 'verlaten' van standaard MIT-procedures leidt tot onzekerheid over het verloop van het proces, is er beleidsmatig behoefte aan ruimte voor integrale en gebiedsgerichte aanpak.

Het resultaat van interne afstemming is dat de regionale directie de zienswijze van heel V&W vertolkt. Dit kan de betrouwbaarheid van V&W als partner in het proces van consortiumvorming bevorderen.

Het 'interne consortium', Platform BRUT, levert een goede bijdrage aan de verkenning BRUT:

- 'Korte lijnen' voor overleg over de opdracht voor de verkenning.
- Een kader voor 'open' en 'gelijkwaardige' discussies tussen de onderdelen van V&W.
- Binnen het Platform worden verbanden gelegd met andere projecten.
- Overleg en de afstemming tussen de regionale directies nemen toe.
- Verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden binnen V&W, hetgeen ertoe leidt dat de verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk worden 'genomen'.
- Platform is kader voor terugkoppeling van ervaringen van de projectgroep, voor afstemming van mandaten en voor het bieden van 'ruggesteun' aan de projectgroep.

VALKUILEN EN AANBEVELINGEN

Het proces komt in gevaar wanneer de indruk ontstaat dat de doelstelling van consortiumvorming 'slechts' is om 'draagvlak te vergroten', of zelfs 'verantwoordelijkheden af te schuiven'. Deze ontwikkeling dreigde een moment toen bij één van de verkenningen een intern document van Rijkswaterstaat, een voorlopig 'concept verkenningsrapport', op tafel kwam, terwijl bestuurders werden uitgenodigd 'open' te discussiëren over problemen en oorzaken.

Het is mogelijk dat er discrepantie is tussen de opstelling van bestuurders in het gezamenlijk overleg en daarbuiten (bij de eigen organisatie).

De procesmanager moet zich terdege realiseren dat er een aanzienlijke periode verstrijkt tussen het moment dat organisaties bij het proces worden betrokken en het moment dat het proces bij deze organisaties werkelijk 'op de agenda staat'.

TIJD

Op het commentaar dat een maatschappelijke dialoog tijdsintensief is, heeft Don een bondig antwoord: 'Kwaliteit kost altijd tijd. De dialoog leidt op den duur echter tot duurzaam bestuur en daarmee kun je veel tijd, geld, ellende en verdriet besparen. Het alternatief is dat je mensen op de korte termijn met een beslissing confronteert en vervolgens de reacties in goede banen probeert te leiden.'

Don is ervan overtuigd dat maatschappelijke dialoog en interactief bestuur de toekomst heeft. Tegelijkertijd constateert ze dat er in de huidige praktijk nog weinig vorm aan wordt gegeven: 'Binnen de overheid zullen er keuzen gemaakt moeten worden. Men zal af moeten

Niet iedere bestuurder heeft vertrouwen in een 'alternatief' proces. Een aanbeveling is om van tevoren na te gaan of het vertrouwen bij een aantal sleutelfiguren bestaat. Deze werken als katalysator tijdens sessies. Met nadruk wordt hier niet bedoeld dat van tevoren afspraken moeten worden gemaakt over proces of inhoud.

Zorg voor goede opvolging van sessies: wacht niet lang met communiceren en informatieverstrekking.

Het is een goede zaak om gedegen analyses (op het eigen kennisgebied) uit te voeren voorafgaand aan of parallel aan het proces van bestuurdersparticipatie.

Een 'vluchtige' inventarisatie van relevante organisaties kan leiden tot een onvolwaardig proces. De selectie van relevante bestuurders moet voortvarend worden aangepakt. Organisaties die niet-actief betrokken wensen te worden laten dit weten.

Een selectie van bestuurders die niet 'goed is samengesteld' kan ertoe leiden dat belangrijke bestuurders 'afhaken'. Een goede start is het halve werk. Zorg er voor dat het complete 'veld van belangrijke bestuurders' vanaf het begin betrokken is. Tijdens de eerste bijeenkomst moet helderheid verschaft worden over de baten voor de deelnemers, over de 'ruimte' die het proces kan bieden, maar ook over onzekerheden en randvoorwaarden.

Te snelle formalisering van uitspraken in de aanvangsfase van het proces kan tot gevolg hebben dat de fase van 'creatieve chaos' maar van korte duur is en 'creatieve suggesties' in het vervolg van het proces uitblijven. Geef suggesties de tijd om 'zich te ontwikkelen'.

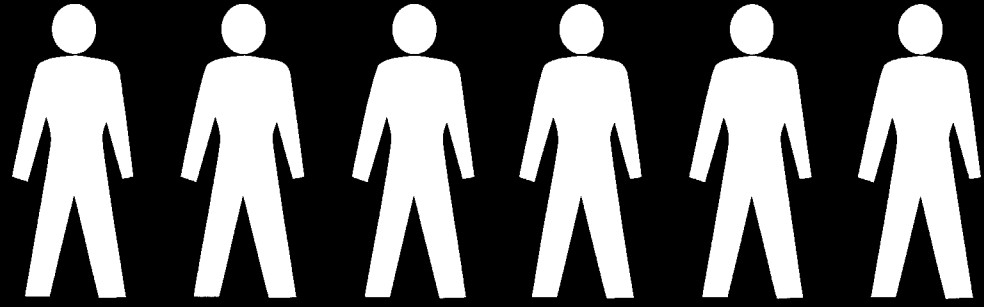
Het is aan te bevelen om in alle gevallen duidelijk te zijn over de 'status' van uitspraken, zodat 'suggesties' niet worden verward met 'toezeggingen'.

Formele wet- en regelgeving kan ertoe leiden dat in het consortium gemaakte afspraken worden doorkruist door bestaande formele procedures.

Over de relatie met het 'formele besluitvormingsproces', die onder andere de rechtszekerheid voor niet-betrokkenen moet garanderen, zullen proces-afspraken moeten worden gemaakt. Consortiumvorming is er overigens juist op gericht om de proces-architectuur zodanig grondig op te zetten dat minder 'formele waarborgen' nodig zijn.

van het idee dat de overheid het beste weet wat goed is voor de burger. Men moet niet meer alles op zijn eigen schouders willen nemen, maar de samenleving meer verantwoordelijkheid geven. De jongere generatie ambtenaren doet dat eigenlijk al vanzelf. Alleen zijn ze zich daar nog niet van bewust. Dat gedrag moet dus geprofessionaliseerd worden. Maar ook de oudere garde kan leren respect te hebben voor deze manier van werken.'

Uit: Nelleke Don, Management & Bestuur, mei 1998



BIJLAGEN

VERKENNING BREDA-UTRECHT

November 97:
Plan van aanpak
December 97:
Startbijeenkomst (intern: projectgroep en werkgroepen)
Vanaf januari 98:
Analyses
April 98:
Deskundigen Conferentie
Mei 98:
Interviews
Mei 98:
Bestuurlijke Conferentie
Juni 98:
Bestuurlijk overleg leidend tot aanpassing inhoud en proces
November 98:
Verwachte 2e Bestuurlijke Conferentie
December 98:
Verkenning gereed

PROCES

Het is volgens het Plan van aanpak van de projectgroep Verkenning BRUT (november 1997, projectleiding directie Noord-Brabant) vanaf het begin de opzet om de regionale bestuurders bij de verkenning te betrekken en een integrale (corridor) benadering te volgen.

De doelstelling van de verkenning is, conform de opdracht (en MIT-spelregels), een advies over problematiek, oplossingen en het al of niet vervolgen met een planstudie.

De projectgroep hanteert de werkwijze van consortiumvorming 'om bestuurders-participatie en corridorbenadering te faciliteren'. Gelijktijdig met de activiteiten gericht op de samenwerking met de bestuurlijke omgeving wordt het 'Platform BRUT' opgericht, een 'intern consortium' gericht op de samenwerking tussen de organisatieonderdelen van V&W.

Het Platform BRUT vormt de tijdelijke overlegstructuur die de besluitvorming tussen de regionale directies en 'het Haagse' (hoofdkantoor en bestuurskern) 'op afstand begeleidt'. Overleg is nodig: als gevolg van het interactieve proces met de bestuurlijke omgeving komt RWS waarschijnlijk voor nogal wat onverwachte ontwikkelingen te staan en zal de projectgroep wellicht beslissingen moeten nemen die niet mogelijk zijn zonder overeenstemming met de bestuurskern (opdrachtgever), hoofdkantoor RWS en het management van de directies van Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht.

Het proces vangt aan met de Startbijeenkomst. De projectgroep licht haar ideeën over de organisatie van het proces toe. Omdat het proces mede door de regionale bestuurders vorm gegeven zal worden, zijn alleen de contouren duidelijk. Een 'Communicatieplan' voorziet in een structurele stroom van informatie. Het 'Info-bulletin' maakt er deel van uit. Er worden drie werkgroepen in het leven geroepen om deelanalyses uit te voeren: RWS wordt immers geacht op haar terrein volledige en actuele kennis te hebben. De betrokkenen (deskundigen en bestuurders) worden in kaart gebracht en benaderd.

De organisaties worden op ambtelijk niveau betrokken bij de analyses van RWS, maar ook bij de Deskundigen Conferentie. Doel van de Deskundigen Conferentie is een verbreding en verdieping van de problematiek, volgens de betrokken organisaties. Startpunt voor de discussie zijn de analyses van RWS.

De projectgroep wil met de discussie met de ambtelijke delegaties ook bereiken dat de problematiek op de agenda's van de organisaties komt te staan.

Voor de 2e interactieslag, de Bestuurlijke Conferentie, worden uitdrukkelijk beslissers uitgenodigd. De Bestuurlijke Conferentie wordt voorafgegaan door een interviewronde onder bestuurders. Doel hiervan is om meer zicht te krijgen op de zienswijzen en verwachtingspatronen van een aantal bestuurders voordat de Bestuurlijke Conferentie plaatsvindt.

Reageren kan naar:
c.j.a.zijlmans@dnb.rws.
minvenw.nl

Opdrachtnemer: Directies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Utrecht van Rijkswaterstaat, Railned en VROM.

In het Platform BRUT hebben personen zitting op bestuurlijk beslissend niveau, afkomstig van: de opdrachtgevende dienst (DGP), hoofdkantoor, de drie betrokken regionale directies van RWS, Railned, VROM, Wegverlichting.

Werkgroepen: Verkeer en Vervoer, Ruimtelijke ordening, Milieu en Economie, en Scenario's.

Betrokkenen:
-provincies
-gemeenten
-samenwerkingslichamen
-hoogheemraadschappen
-waterschappen
-openbaar vervoer bedrijven
-reizigersorganisaties
-natuur- en milieu-groeperingen
-ANWB
-Kamers van koophandel
-bedrijven
-goederenvervoer-organisaties
-enzovoorts

Voor de Bestuurlijke Conferentie ontvangen de bestuurders een persoonlijke uitnodiging en een 'Basisdocument', waarin op beknopte wijze het doel van de bijeenkomst wordt beschreven. Ook worden de bestuurders ingelicht over wat verwacht wordt dat de bijdrage van hen zal zijn. De bestuurders worden nog persoonlijk benaderd om er zeker van te zijn dat ze op de conferentie aanwezig zullen zijn.

De discussie tijdens de Conferentie vindt plaats aan de hand van stellingen. Het resultaat van de discussie is dat duidelijk wordt welke inhoudelijke accenten kunnen rekenen op bestuurlijke steun. Doordat bestuurders bijeen zijn wordt het ook duidelijk dat de problematiek op de corridor A27 en de problematiek van andere gebieden (met name rond

Utrecht) met elkaar in verband staan.

Niet alleen voor de inhoud, maar ook voor het verdere proces is de discussie belangrijk. Een aantal bestuurders zegt in het vervolg slechts passief bij het project betrokken te willen worden. Anderzijds blijkt dat de provincies, en met name Utrecht, een actieve rol willen spelen. Er komt overleg op gang tussen bestuurders onderling.

Rijkswaterstaat laat weten de serieuze inhoudelijke en procesmatige bijdragen van -met name- de provincies zeer te waarderen. De verkenning wordt verlengd, zodat de gelegenheid ontstaat om gezamenlijk vorm te geven aan het vervolg.

VERKENNING A28

PROCES

Op het moment dat wordt besloten de bestuurlijke omgeving intensief bij de verkenning A28 te betrekken, is de projectleiding bij de directie Utrecht van RWS al (eind 1997) gestart met een analyse van de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijk-economische ontwikkelingen, milieu en landschap.

De bestuurders van 15 organisaties (provincies, gemeenten, maatschappelijke groeperingen) worden geïnterviewd. De volgende interactie is in januari 1998, wanneer de (1e) 'Bestuurlijke Conferentie' plaats heeft: een werkatelier waarin 'op speelse wijze' een beroep wordt gedaan op de creativiteit van de bestuurders. Doel is de probleemdefiniëring te verbreden en verdiepen.

De ervaringen met bestuurdersparticipatie zijn veelbelovend. Door middel van interviews en de 1e Bestuurlijke Conferentie worden de analyse van RWS en de beelden van bestuurders met elkaar geconfronteerd. Bij de probleembepaling blijken ook bestuurders zich te richten op oorzaakanalyse.

De interactie heeft als inhoudelijk resultaat dat duidelijk wordt dat uitbreiding van de A28 niet de enig logische oplossing is en dat een combinatie van maatregelen mogelijkheden biedt. Wellicht zal uiteindelijk ook aan verbreding niet te ontkomen zijn, maar deze zal dan deel moeten uitmaken van een pakket van maatregelen.

De HID van directie Utrecht is onder de indruk van de creativiteit die door bestuurders en RWS-mensen tijdens de Bestuurlijke Conferentie aan de dag gelegd wordt. De wethouders en andere bestuurders treden buiten hun bestuurlijke stellingen; dat schept ruimte voor een goede verdere dialoog.

Naar aanleiding van de bereikbaarheidsproblematiek op de A28 (toenemende files en de ontsluiting van de VINEX-locatie bij Amersfoort) is deze achterlandverbinding (Utrecht-Amersfoort) opgenomen in de verkenningentabel van het MIT (1997-2001). Het doel van de verkenning is o.a. de probleemstelling en de oorzaken in kaart te brengen En tot een advies te komen ten aanzien van het besluit om al dan niet over te gaan tot een planstudie.

Reageren kan naar:
 robert.vwinden@dut.rws.min-venw.nl
 of
 hans.latour@dut.rws.min-venw.nl

Het idee voor een gebiedsgerichte aanpak voor de A28 ontstaat, waarbij V&W (infrastructuur en transport) in nauwe samenwerking met VROM (ruimtelijk beleid), LNV (inrichting landelijk gebied), EZ (regionale ontwikkeling), Defensie (oefenterreinen) en de bestuurlijke partners uit het gebied tot consortia kan komen om slagvaardig tot gedragen en ook te realiseren oplossingen te komen.

De gedachte is dat er op korte termijn betaalbare oplossingsmogelijkheden zijn (tegen een lager totaal kostenplaatje), onder voorwaarde dat deze deel uitmaken van een integraal pakket en waarbij individuele bestuurders actief bijdragen en hun verantwoordelijkheid nemen.

Gebiedsgerichte aanpak wordt beschouwd als een alternatief voor de standaard (MIT)werkwijze, waarbij de verkenning moet leiden tot het besluit over het wel of niet vervolgen met een planstudie ten behoeve van de realisatie van infrastructuur.

De directie Utrecht van RWS stemt af met de bestuurskern (DGP, opdrachtgevende dienst voor de verkenning) en het hoofdkantoor van RWS wat voor V&W de mogelijkheden zijn voor de gebiedsgerichte aanpak. De projectgroepleiding kan vervolgens de regionale bestuurders meedelen dat deze oplossingsrichting voor V&W een reële optie is.

Er is vervolgens overleg met de bestuurders over de praktische invulling. Met name de Provincie Utrecht is gecharmeerd van de optie.

De projectgroep stelt vervolgens het verkenningsrapport op. De aanbevolen oplossingsrichting is een samenhangend pakket van maatregelen als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak.

Tijdens de 2e Bestuurlijke Conferentie (juli 1998) wordt het conceptverkenningrapport voorgelegd aan de bestuurders. Deze hebben een positieve houding ten aanzien van de organisatie van gebiedsgerichte aanpak in de vervolgfasen.

Het proces bevindt zich in feite aan het begin van een 'bestuurlijk voorontwerp' (zie fasen van consortiumvorming). De afspraken die tijdens de 2e Bestuurlijke Conferentie worden gemaakt worden uitgewerkt in een 'Werkdocument'. Het document bevat afspraken die dienen om het vertrouwen in het gezamenlijk te doorlopen proces te verstevigen: over de rollen van de deelnemers, doelstelling, tijdspad, randvoorwaarden en mogelijke scenario's.

Het Werkdocument staat ter discussie tijdens de volgende bijeenkomst.

Concept en tekst:

Project Wegverlichting, Johan Jacobs en Hans Bekkers
i.s.m. Kroone Consultants BV, marketing & communicatie

Traffic en productie:

Kroone Consultants BV

Vormgeving: Xsite

Lithografie en druk:

Dekker & Dekker Offset BV
