

Bijlagen

- I Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- II Evaluatie Bos en Lommer
- III Evaluatie Drenthepark
- IV Plankaart uitbreidingsruimte
- V Planvormingsproces

Bijlage I Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Wet van 14 november, houdende vaststelling van bepalingen betreffende waterstaatswerken in beheer bij het Rijk (Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo wij in overweging genomen hebben dat de behoefte aan wettelijke middelen ter bescherming van waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, alsook de inzichten inzake hetgeen daaromtrent regeling dient te vinden bij wet, zodanig zijn gewijzigd, dat het gewenst is daarvoor een nieuwe wettelijke regeling vast te stellen;

Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen worden verstaan onder waterstaatswerken: bij het Rijk in beheer zijnde wateren, waterkeringen en wegen alsmede, voor zover in beheer bij het Rijk, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar hun aard daartoe behoort.
2. Onder wateren wordt mede verstaan de territoriale zee en de exclusieve economische zone.

Artikel 1a

In deze wet worden de rivieren, behorende tot de wateren in beheer bij het Rijk, begrensd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering in de zin van de Wet op de waterkering, dan wel, waar zodanige waterkering ontbreekt, door de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen lijn van de hoogwaterkerende gronden.

Artikel 1b

Deze wet is niet van toepassing met betrekking tot mijnbouwactiviteiten binnen de exclusieve economische zone.

Artikel 2

1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik te maken van een waterstaatswerk door anders dan waartoe het is bestemd:
 - a. daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden;
 - b. daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

2. Een vergunning kan onder beperkingen worden verleend. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het uitvoeren van gewoon onderhoud.

Artikel 2a

Bij algemene maatregel van bestuur worden binnen de ingevolge artikel 1a geldende begrenzing de gedeelten van het rivierbed aangewezen waar artikel 2, eerste lid, vanwege de ruimte aldaar van het rivierbed of de ligging aldaar van bebouwd gebied, niet van toepassing is dan wel op bepaalde gedragingen niet van toepassing is dan wel slechts op bepaalde gedragingen van toepassing is. Tevens worden bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gedragingen aangewezen waarop artikel 2, eerste lid, in het rivierbed binnen de ingevolge artikel 1a geldende begrenzing niet van toepassing is.

Artikel 3

1. Weigering, wijziging of intrekking van een vergunning, alsmede toepassing van de artikelen 2, tweede lid, en 6 kan slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken.
2. De in het eerste lid bedoelde besluiten kunnen mede strekken ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, doch enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen.

Artikel 4

Van de aanvrager kunnen, volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, rechten worden geheven voor het in behandeling nemen van aanvragen tot verlening of wijziging van een vergunning.

Artikel 5

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen ambtenaren. De toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. Met de opsporing van de bij artikel 11 strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, belast de ambtenaren, aangewezen bij besluit van Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie. Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.

3. Van een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 6

Onze Minister van Verkeer en Waterstaat kan de toegang tot een waterstaatswerk geheel of gedeeltelijk verbieden of beperken door een daartoe strekkende bekendmaking, geplaatst bij het betrokken waterstaatswerk, dan wel gedaan op een andere geschikte wijze. De voorgaande volzin is niet van toepassing op het gebruik door het openbaar verkeer.

Artikel 7

Onze Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Artikel 8 [Vervallen per 01-01-1998]

Artikel 9

1. De kosten wegens schade, toegebracht aan waterstaatswerken, waarvoor eigenaren of gebruikers van vaartuigen wettelijk aansprakelijk zijn, worden door de op grond van artikel 5, eerste lid aangewezen ambtenaar geraamd en vermeld in een proces-verbaal dat, zo mogelijk, aan de schipper in afschrift wordt meegedeeld.
2. Indien het geraamde bedrag aan de betrokken ambtenaar niet tot zekerheid wordt betaald of niet tot diens genoegen zekerheid wordt gesteld voor betaling daarvan binnen redelijke termijn, is deze ambtenaar bevoegd, desnoods met behulp van de sterke arm, het voortzetten van de reis, het ondernemen van de terugtocht of het aanvangen van een nieuwe reis te beletten.
3. Onverminderd het recht op volledige vergoeding van de schade, is het Rijk bevoegd het betaalde bedrag aan te wenden tot herstel van de schade. Indien blijkt dat de werkelijke kosten wegens schade minder bedragen dan het betaalde bedrag, wordt het overschot, met de wettelijke rente daarvan vanaf de dag der betaling, uitgekeerd aan degene die heeft betaald.

Artikel 10

Een vergunning op grond van een of meer reglementen die zijn vastgesteld krachtens de Wet van 28 februari 1891, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken (Stb. 69), alsmede een vergunning op grond van de Rivierenwet wordt gelijkgesteld met een vergunning op grond van deze Wet. Hetzelfde geldt ten aanzien van een ontheffing die is verleend op grond van de Verkeerswet tegen lichtbebouwing.

Artikel 11

1. Overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2 en 6 van deze wet wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.
3. De Nederlandse strafwet is van toepassing op ieder die zich in de exclusieve economische zone schuldig maakt aan overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 2 of artikel 6 van deze wet.

Artikel 12

[Wijzigt de Waterstaatswet 1900.]

Artikel 13

[Wijzigt de Rivierenwet.]

Artikel 14

De Wet van 28 februari 1891, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks Waterstaatswerken (Stb. 69), wordt ingetrokken.

Artikel 15

De Verkeerswet tegen lintbebouwing wordt ingetrokken.

Artikel 16

[Wijzigt deze wet.]

Artikel 17

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 18

Deze wet wordt aangehaald als: Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 14 november 1996

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Uitgegeven de drieëntwintigste december 1996

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Bijlage II Evaluatie Bos en Lommer

Eindrapportage evaluatie overbouwning A10-west, Bos en Lommerplein
23 oktober 2002, Bert Groenen en Trea Elzinga (DNH-RSO)

I Inleiding

Opdrachtomschrijving en werkwijze

In opdracht van IVV-B&O heeft RSO een interne evaluatie uitgevoerd van het proces van Wbr-vergunningverlening en het nemen van Verkeersbesluiten inzake de overbouwning van de A10-west die ter hoogte van het Bos en Lommerplein wordt gerealiseerd. Naar aanleiding van een voorgesprek met Marcel van der Wal (IVV) zijn met de volgende personen gesprekken gevoerd:¹

- Nick Posthumus (Dienstkring Amsterdam), 14 mei 2002
- Marcel van der Wal (IVV-BSB), 21 mei 2002
- Teo Monster (Bouwdienst), 29 mei 2002
- Herman Voorendt (RSO), 29 mei 2002
- Jaqueline van Es (RSR), 30 mei 2002
- Jos van Maarschalkerweerd (Dienstkring Amsterdam), 11 juni 2002
- Ben Viveen (IVV-BO), 28 juni 2002
- Hans Wille (IVV), 4 juli 2002

Deze gesprekken vormden de input voor een notitie van bevindingen. Deze notitie is de weergave van RSO van de verschillende zienswijzen zoals die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen. Tijdens een plenaire bijeenkomst op 11 september jl. is de notitie beoordeeld op herkenbaarheid door de groep van bovengenoemde personen met uitzondering van Hans Wille. Daarnaast was de plenaire bijeenkomst erop gericht mogelijke aandachts-, leer- en verbeterpunten te identificeren. De resultaten zijn vastgelegd in de voorliggende eindrapportage.

Scope van de evaluatie

Van belang is dat voor deze interne evaluatie alleen personen van de Directie Noord-Holland zijn geraadpleegd, aangevuld met een medewerker van de Bouwdienst. Voor wat betreft de scope in tijd, ligt de nadruk op de periode 2000 tot heden (juni/juli 2002). Reden hiervoor is dat vanaf 2000 het proces echt op gang kwam en in een stroomversnelling raakte.

Chronologie

Daar het gehele proces inzake de overbouwning A10-west ter hoogte van het Bos en Lommerplein een relatief lange doorlooptijd heeft is ter verduidelijking een chronologie op hoofdlijnen toegevoegd.

- 1997: overbouwning A10-west nabij Bos en Lommerplein meegenomen in de verkenning A10-west (groot onderhoud)

¹ Tijdens de plenaire sessie is naar voren gebracht dat het –achteraf- wenselijk was geweest ook de projectmanager Groot Onderhoud A10-west geïnterviewd te hebben zodat de opstartfase van de Wbr-vergunningverlening voor de overbouwning scherper voor het voetlicht had kunnen worden gebracht.

- 1999: eerste reactie van RWS-NH op concept-bestemmingsplan Bos en Lommerplein en omgeving
- 4^e kwartaal 1999: raamovereenkomst RWS-NH met de gemeente Amsterdam in het kader van groot onderhoud A10-west
- november 2000: definitief bestemmingsplan Bos en Lommerplein en omgeving
- groen licht door DGP eind 2000: RWS-NH mag overbouwingen begeleiden; projectmanager Groot Onderhoud A10-west houdt overbouwing buiten scope project
- medio 2000: vergunningaanvraag van de gemeente Amsterdam voor de vide
- medio 2000: startschot Wbr-vergunning voor noordelijk gebouw
- februari 2001: besef bij dienstkring Amsterdam dat RWS zich faciliterend ten opzichte van de overbouwing diende op te stellen
- 2001: Wbr-vergunning voor vide en fundering noordelijk gebouw afgegeven
- 2001: vide en fundering meegenomen in groot onderhoud A10-west
- zomer 2001: brief over externe veiligheid naar gemeente Amsterdam
- zomer 2001: bezwaar van RWS-NH tegen bouwvergunning van stadsdeel Bos en Lommer voor het noordelijk gebouw
- mei-oktober 2001: onderzoek Horvat naar programma van eisen en risico-verdeling
- najaar 2001: Wbr-vergunning afgegeven voor het bouwen van het noordelijk gebouw (fundering)
- najaar 2001: Verkeersbesluiten genomen voor afsluiten toe- en afritten ten behoeve van het bouwen van het noordelijk gebouw (fundering + hoofddraagconstructie/afbouw)
- januari 2002: Wbr-vergunning afbouw noordelijk gebouw (hoofddraagconstructie)
- januari 2002: bezwaar Multi Vastgoed tegen knip van RWS-NH in Wbr-vergunningen (voor noordelijk gebouw tegen de knip tussen hoofddraagconstructie en afbouw)
- 2001: fysieke bouw is begonnen van noordelijk gebouw (fundering)
- december 2001: aanvraag Wbr-vergunning zuidelijk gebouw door Multi Vastgoed
- juli 2002: Wbr-vergunning afbouw noordelijk gebouw
- 2002: aanvraag Wbr-vergunning + verkeersbesluit voor afsluiting zuidelijke toe/afrit voor zuidelijk gebouw aangehouden door RWS-NH, o.v.v. en in overleg met Multi en stadsdeel.

II OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE EN HERKENBARE PUNTEN

Tijdens de plenaire bijeenkomst op herkenbaarheid beoordeelde items hebben betrekking op: algemene typering, opdrachtformulering, ervaring, organisatie, interne samenwerking en aansturing, samenwerking met externe partijen, communicatie, beleidsinhoud en financiën. De belangrijkste punten zijn samengevat in een aparte paragraaf (III) met conclusies. Tijdens de plenaire bijeenkomst genoemde aanbeveling zijn separaat in paragraaf IV vermeld.

1 Algemene typering

Tijdens de interviewronde waren veel betrokkenen van oordeel dat RWS in de loop van de tijd steeds meer klem kwam te zitten tussen de eigen verantwoordelijkheid voor veilig weggebruik en de behoefte van de initiatiefnemende partijen van de overbouw aan een coöperatieve opstelling van RWS. Dit bleek een herkenbare typering in de plenaire sessie. De meeste RWS-betrokkenen bleken vanaf het moment van ondertekening van de Raamovereenkomst in februari 2000 erdoor te zijn verrast dat op de Wbr-vergunningverlening en het nemen van Verkeersbesluiten hoge druk kwam te staan. Het gevoel bestond dat er nauwelijks een weg terug was voor de Directie op het moment dat er twijfel ontstond of de veiligheidsaspecten van de gebouwen van de overkluizing wel adequaat konden worden geregeld in de Wbr-vergunningen. Bij het stadsdeel en de initiatiefnemers was op weinig begrip te rekenen en werd duidelijk gemaakt dat RWS-NH niet moeilijk moest doen. Weigeren van de benodigde Wbr-vergunningen of niet nemen van Verkeersbesluiten bleek geen optie te zijn. Het ongenoegen van RWS met de manier waarop met de veiligheidsaspecten van de overbouw werd omgegaan door de initiatiefnemende partijen werd uiteindelijk vertaald in beperkende voorschriften in de Wbr-vergunning en het indienen van bezwaarschriften bij de door het stadsdeel te verlenen bouwvergunningen.

Duidelijk werd in de plenaire sessie dat de ontstaansgeschiedenis van de overbouw het verdere verloop sterk heeft beïnvloed. In een eerder stadium werd immers al met de initiatiefnemers naar een gemeenschappelijk doel gekoerst. Niet alleen met de voorbereiding van de raamovereenkomst tussen gemeente en RWS-NH in het laatste kwartaal van 1999.² Het onderwerp overbouw A10-west werd in 1997 opnieuw op de agenda gezet in het kader van de verkenningen van het komende groot onderhoud van de A10-west dat in 2001 zou plaatsvinden.³ Daarmee lag de focus eenzijdig op wat binnen de scope van (de voorbereidingen van) dat groot onderhoud viel, nl. het dichtmaken van de vide. Dat de dienstkring Amsterdam nadien ook nog voor de noordelijke en zuidelijke gebouwen een aantal Wbr-vergunningen moest verlenen en Verkeersbesluiten moest nemen, was van latere zorg. De keuze om het eerste deel van de overbouw, het dichtmaken van de vide, in de scope van het groot onderhoudsproject A10-west onder te brengen, pakte achteraf minder goed uit. Wat eerst als een overzienbaar vervolg op het dichtmaken van de vide gold, bleek de Directie in een later stadium boven het hoofd te groeien. Immers, pas in dit vervolg kwam het aspect veiligheid centraal te staan en werd het proces van resterende Wbr-vergunningen en Verkeersbesluiten een complexe kwestie.

² In november 1999 is instemmend antwoord verkregen van DGP naar aanleiding van een brief van IVV van augustus 1999 waarin werd verzocht om akkoord te gaan met positieve beoordeling van overbouw door de Directie ("kansrijk begeleiden").

³ Nog eerder –naar verluidt eind jaren '80- zou IVV al eens hebben ingestemd met een voornemen van de gemeente Amsterdam tot overbouw

Vanuit de dienstkring, belast met de Wbr-vergunningverleningstaak, wordt gesteld dat men in de gegeven omstandigheden⁴ niettemin naar behoren gepresteerd. Tegelijk wordt beseft dat de gang van zaken intern nogal ad hoc is gelopen, met een grote afhankelijkheid van het doen en laten van de initiatiefnemers. Erkend wordt ook dat –achteraf gezien- bij alle (interne) betrokken partijen sprake is geweest van een zekere mate van technische én procedurele onderschatting. Dit betreft het besef dat de constructie in geval van calamiteiten met gevaarlijke stoffen een aanzienlijke potentiële impact heeft op in de nabijheid verkerende personen. Maar ook (de communicatie rond) het verlenen van Wbr-vergunningen en het nemen van Verkeersbesluiten verliep niet altijd ideaal.

Een voorbeeld van de onderschatting bij de dienstkring is dat die al vroeg (november/december 1999) door de projectleider Groot Onderhoud A10-west was verzocht aan te geven welke voorwaarden aan de Wbr-vergunning zouden (moeten) worden gevoegd. Naar verluidt is dit verzoek binnen de dienstkring min of meer blijven liggen. De juridische projectleider die in 2001 het project overnam heeft echter alles in het werk gezet om toch nog zoveel mogelijk mee te nemen in het groot onderhoud A10-west.

Onderschatting typeert ook de opstelling van IVV. In eerste instantie vervulde IVV een tamelijk afwezige rol. De late opstart bij de dienstkring werd bijvoorbeeld niet door IVV opgemerkt. De zaak werd zo een tijd op zijn beloop gelaten. Door actiever optreden zouden eerder signalen zijn ontvangen dat een en ander niet vanzelf tot een goed resultaat zou komen.

Bij dit alles moet worden opgemerkt –en dat werd in de plenaire sessie algemeen benadrukt- dat de opstelling van stadsdeel en initiatiefnemer bepaald niet heeft bijgedragen aan een soepel lopend project. Een concreet voorbeeld was dat bij het aanvragen van de Wbr-vergunning voor het noordelijk gebouw geen tekeningen beschikbaar waren. Een algemene klacht vanuit de dienstkring en de Bouwdienst was bovendien dat er niet kon worden gesproken van een adequate planning bij de initiatiefnemers. Voor zover ten behoeve van de Wbr-vergunningverlening planningstermijnen waren vastgesteld, hield de initiatiefnemer zich daar vaak niet aan. Hierdoor werd het ad hoc karakter van het hele proces versterkt. Kennelijk is de Directie tot op heden onvoldoende bij machte geweest deze situatie te verbeteren. Op de plenaire sessie bleek dat het ontbreken van een goede generieke planning immers nog steeds tot de categorie van grootste ergernissen van de Directie wordt gerekend.

2 Opdracht

Opvallend is dat meerdere geïnterviewden stelden dat ze “er min of meer ingerold” waren en “er in meegetrokken” werden. De inbreng van de Directie is min of meer op ad hoc basis georganiseerd geweest zonder dat daaraan begrenzingspunten waren gesteld in termen van tijd en geld. In dat licht is het niet vreemd dat het heeft ontbroken aan een goede en periodiek herhaalde risicoanalyse. De indruk bestaat dat het bij velen vooraf onvoldoende helder was wat de Wbr-vergunningverlening en het nemen van

⁴ Concreet werd in dit verband genoemd onvoldoende helder landelijk beleid, late effectieve start, aanvankelijk tekortschietende capaciteit en slecht functionerende medewerkers, alsmede een hoge werkdruk.

Verkeersbesluiten in het concrete geval van de A10-west behelsde. Hierdoor was de opstelling eerder volgend dan sturend.⁵ Mede door inschakeling van externe adviseur Horvat kon de dienstkring Amsterdam zichzelf pas in het voorjaar van 2001 helderheid en overzicht verschaffen. De meerwaarde van Horvat was met name gelegen in het wegnemen van onduidelijkheid over de vraag welke partij nu verantwoordelijk was voor welk deel van het proces. Hierdoor kon de dienstkring de 'lead' weer enigszins naar zich toetrekken.

Een interessant punt dat tijdens de plenaire eindbespreking nog aan de orde werd gesteld was dat RWS –wellicht vanwege een te groot verantwoordelijkheidsgevoel- ongemerkt met een grotere opdracht kwam te zitten dan waar rekening mee was gehouden.

3 Ervaring met vergelijkbare projecten

Vastgesteld is dat niet alleen in Noord-Holland maar ook landelijk nagenoeg geen relevante ervaring was met overbouwingen van het kaliber A10-west. Alleen het brugrestaurant dat boven de A4 bij De Ruige Hoek omstreeks 1980 is gebouwd en dat thans door La Place wordt geëxploiteerd (voorheen Van der Valk), kan binnen het beheersgebied van de Directie enigszins als een vergelijkbaar object worden gezien. Bij een latere aanpassing (verkeer rijdt thans korter langs het steunpunt in de middenberm dan in de eerste periode) is de Bouwdienst als adviseur betrokken geweest. Het aspect veiligheid was toen echter minder zwaarwegend. Het gegeven dat binnen de Directie (te) weinig specifieke expertise voorhanden was om de Dienstkring te ondersteunen, bracht de Dienstkring ertoe Horvat als externe adviseur in te schakelen. Bij een andere grote overbouwing, nl. die van de A2 nabij de nieuwbouwlocatie Leidsche Rijn, was Horvat eveneens betrokken. Overigens is deze voorgenomen A2 overbouwing in zoverre niet vergelijkbaar met dit die van de A10-west dat de eerste vooralsnog niet verder gekomen is dan de planstudiefase. Een andere, landelijk bekende overbouwing betreft die over de Utrechtse baan in Den Haag. Hier is echter geen directe RWS bemoeienis op van toepassing geweest aangezien de gemeente Den Haag wegbeheerder is (en dus geen Wbr-vergunningen behoeften te worden verleend). Naar verluid zijn ten tijde van de overbouwing van de Utrechtse Baan veiligheidsaspecten die samenhangen met het vervoer van gevaarlijke stoffen als LPG sowieso buiten beschouwing gebleven.

Belangrijk aspect van het gegeven dat weinig tot geen ervaring voorhanden was, is dat het omgaan en samenwerken met grote professionele vastgoedontwikkellende partijen die primair worden gemotiveerd door commerciële belangen voor de meeste RWS'ers geen dagelijkse praktijk is. Hoewel dit punt tijdens interviews en plenaire sessie niet met zoveel woorden is genoemd, staat vast dat kennis over de wijze van werken van dergelijke partijen van belang is. Zeker als RWS'ers in het licht van de 'partner in de regio' doelstelling in toenemende mate in projecten gaan samenwerken waarbij de cultuur vooral wordt bepaald door particuliere partijen.

⁵ Het pleidooi voor een (betere) risicoanalyse komt overeen met wat onderstaand bij punt 4 (organisatie) wordt geopperd, nl. dat het besluit een formele projectorganisatie in het leven te roepen afhankelijk is van een beoordeling van de complexiteit van de opdracht.

4 Organisatie

Het proces van Wbr-vergunningverlening en het nemen van Verkeersbesluiten voor de overbouw van de A10-west is binnen de Directie Noord-Holland zonder formele interne projectorganisatie afgehandeld. De benaming juridisch projectleider is dan ook in zoverre gepast dat deze als "informele" projectleider opereerde. Dat hield in dat hij andere betrokkenen bijeenriep voor overleg als daar behoefte aan was. Doorgaans werd over de meeste zaken met het oog op de gewenste snelheid van handelen door de juridisch projectleider op ad hoc basis overleg gepleegd. Tussentijds werd onderkend dat een zekere mate van ongeplande procesgang hierdoor werd versterkt. Dit inzicht werd echter niet vertaald naar het alsnog opzetten van een projectteam met afgebakende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook tijdens de plenaire sessie bleef er bij verschillende aanwezigen twijfel over bestaan dat projectmatig werken een beter verloop zou hebben betekend.

Een nieuw geluid over dit punt tijdens de plenaire sessie was dat de gang van zaken in zekere zin typerend was voor de werkmethode binnen de Directie. Die zou dan kunnen worden omschreven als: "we rollen erin, dan wordt er in koortsachtig tempo aan gewerkt en blijkt achteraf dat het allemaal weer een hoop gedoe was". Het zou een hele verbetering zijn wanneer voortaan aan het begin een simpele toets wordt gedaan waarmee de complexiteit van de uit te voeren opdracht bepalend is voor de vraag of een projectorganisatie zou moeten worden opgebouwd of dat de klus als reguliere taak sowieso op dienstkringniveau kan worden uitgevoerd. Het initiatief voor een dergelijke opstartfase zou primair bij IVV kunnen/moeten liggen. Indien de opgave –al dan niet als project aangepakt– binnen de dienstkring verder wordt uitgewerkt, is een randvoorwaarde dat het dienstkringhoofd adequate feedback moet krijgen van overleg tussen centrale stad en DT en tenminste afschriften van verslagen moet ontvangen. Vertegenwoordigers van IVV en/of RS hebben als taak om de overdracht van relevante projecthistorie en zaken die met het van toepassing zijnde beleidskader van doen hebben te garanderen. Tenslotte zouden voor soortgelijke nieuwe situaties in de toekomst meer professionele projectmanagers moeten worden ingezet. De selectie van toekomstige professionele projectmanagers zou gericht moeten zijn op dat aspect dat cruciaal wordt bevonden voor een goed eindresultaat (procedurele finesse, communicatie, beleidsinhoud etc.). Hierbij zijn vaardigheden om het projectleiderschap te vervullen sowieso belangrijker dan specialistische kennis. Indien intern geen geschikte kandidaten voorhanden zijn, zouden onafhankelijke derden ingeschakeld moeten worden die wel aan het profiel voldoen.

Tijdens de plenaire sessie kwam naar voren dat al in een eerder stadium voor de Directie werk aan de winkel is dan wanneer de bovengenoemde complexiteitstheorie wordt gehouden. Met name bij gelegenheid van een bestemmingsplanwijziging zijn er meerdere signalen dat bij een gemeente zaken op stapel staan. Het is een primaire taak van RS om de signaalfunctie vanuit het r.o.-spoor tijdig op te pakken. Voor zover het ontwikkelingen in de Amsterdamse regio betreft zou het aldaar gebruikte Projectenboek een geschikt handvat zijn om vroegtijdig aan de weet te komen wat er gaat spelen en de toekomstige impact daarvan op RWS te bepalen. Amsterdam zou

bovendien kunnen worden gepolst voor een tweezijdig informeren (RWS → Amsterdam en Amsterdam → RWS).

5 Interne samenwerking en aansturing

In de plenaire sessie werd de eerdere vaststelling bevestigd dat de samenwerking tussen betrokkenen goed was, zowel binnen RWS-NH als met de Bouwdienst. Tegelijk traden echter ook enkele onvolkomenheden aan het licht. Dit betreft bijvoorbeeld het punt dat de dienstkring –althans in de ogen van sommigen- soms moeite had 'Haarlem' tijdig bij de zaken te betrekken. Hieraan lag vaak acuut tijdgebrek aan ten grondslag. Punt is dat bij een meer planmatige aanpak de dienstkring waarschijnlijk minder vaak in acute tijdsnood zou hebben verkeerd. Aan dit voorbeeld ging echter een ander geval van onvolkomenheid vooraf, nl. pogingen van de dienstkring in het voorjaar van 2001 om de Wbr-vergunningverlening en het nemen van Verkeersbesluiten alsnog op te schalen naar een hoger niveau (RSR). Dit bleef zonder resultaat. Daarop is de dienstkring met de voorbereiding verder gegaan en werden IVV-BS en RSO op ad hoc basis inhoudelijk in het proces betrokken (voorbereiding en begeleiding onderzoek Horvat).

Dat de gang van zaken rond de Wbr zich (te) lang in zeker isolement heeft voltrokken, heeft te maken gehad met de vertegenwoordiging vanuit de Directie bij bestuurlijk overleg in de regio. Het hoofd van de dienstkring stond (te) vaak buiten het bestuurlijk overleg dat vanuit de directie over het onderwerp moest worden gevoerd. Deze taak lag primair in handen van het hoofd IVV. De hiërarchische tussenschakel IVV-B&O tussen het hoofd IVV en de dienstkring voegt hieraan een extra belemmering toe. Zoals hierboven al vermeld is het een voorwaarde dat het dienstkringhoofd adequaat wordt geïnformeerd over het overleg tussen centrale stad en HID en/of DT-leden.

Opvallend is dat de juridisch projectleider veelal direct contacten onderhield met hoofd IVV, terwijl vanuit de organisatiestructuur verwacht zou mogen worden dat het hoofd B&O de aansturing voor zijn rekening zou nemen. Argument voor de directe contacten met het hoofd IVV, is dat er anders teveel schakels tussen zitten. Een in het oog lopend nadeel van deze keuze kwam naar voren in de plenaire sessie toen het hoofd B&O aangaf dat hij uit de bevindingennotitie moest vernemen dat met het inschakelen van externe expertise inmiddels al circa 700.000 gulden gemoeid was. Bij nader inzien was voorafgaande toetstemming op dit punt wenselijk geweest, te meer omdat hiermee ongemerkt niet langer werd voldaan aan één van de voorwaarden vanuit DGP, te weten dat het "kansrijk begeleiden" van de overbouwning in principe geen geld zou kosten.

Tijdens de plenaire sessie kwam voorts naar voren dat de Directie-medewerkers die feitelijk betrokken waren bij de afgifte van de Wbr-vergunningen en Verkeersbesluiten niet goed op de hoogte waren, dan wel niet voldoende waren doordrongen, van de lijn die hoofd IVV en HID wilden volgen. Zoals later bleek was die lijn nl. dat de dienstkring hoe dan ook tot afgifte van de Wbr-vergunningen en Verkeersbesluiten moest komen en dat men niet voornemens was de Wbr-voorschriften actief te

handhaven, laat staan dat het de bedoeling was de bouw stil te leggen bij niet-naleving.

6 Samenwerking met externe partijen

Bij geïnterviewden heerst een breed gedragen ongenoegen over de rol van Multi Vastgoed.⁶ Een enkeling vond de term misbruik hierbij zelfs op zijn plaats. Meer kritiek is er op de rol van de gemeente Amsterdam en het stadsdeel Bos en Lommer (B&L) in het bijzonder. Algemeen verwijt is dat het ontbrak aan een generieke planning zodat RWS geen zicht had op wat komen zou. Op de plenaire sessie bleek dat hierin –ondanks meermalen aandringen- tot op heden nauwelijks verbetering is gekomen (“bij Amsterdam valt het kwartje nog steeds niet”). Daarmee is tegelijk een belangrijk aandachtspunt gemarkeerd.

Cruciaal punt in het hele proces was dat de Directie te weinig inzicht heeft gehad op de vergunningverlening voor de bouwvergunning door het stadsdeel B&L aan Multi Vastgoed. Omdat bouwproces en vergunningverleningproces hier slecht gelinkt waren, stonden de werkgroepen bouwteam B&L en vergunningverlening onder grote druk. Zo ontstond de situatie dat de bouwvergunningen al waren afgegeven, terwijl de Wbr-vergunningen nog niet verleend waren. Dit leidde tot extra belasting bij de dienstkring omdat nu ook via het juridisch spoor door RWS bezwaar tegen de bouwvergunningen moesten worden ingebracht.

In de praktijk wist het stadsdeel moeilijk om te gaan met het petten-probleem: enerzijds was B&L vergunningverlener voor de bouwvergunning, anderzijds was B&L partner in de PPS om de verbouwing te realiseren. Dat is een storende factor in de samenwerking met RWS (geweest). Een punt van overweging hierbij is dat men als RWS alerter zou kunnen/moeten optreden richting initiatiefnemers indien deze bijvoorbeeld bij herhaling informatie achterhouden. Volgens één der geïnterviewden bevat de PPS-intentieverklaring tussen stadsdeel en initiatiefnemer op dit punt onvoldoende goede afspraken. Een optie die op de plenaire sessie werd gehoord was dat de Directie in toekomstige overeenkomsten met derden het vroegtijdig informeren en gezamenlijk invullen van de proceskant beter vastlegt. Een interessante aanvulling op het bovenstaande kwam naar voren tijdens de plenaire sessie. De vraag werd gesteld of het accent niet te zeer wordt gelegd bij “de anderen” die maar steeds tekort zijn geschoten. Vanuit klantgericht denken is een andere kijk op de zaak mogelijk waarbij ook het eigen doen en laten van de Directie als potentieel obstakel in beeld komt. Dit sluit aan bij wat in de paragraaf over ervaring al is opgemerkt over het (beter) kunnen omgaan en samenwerken met grote professionele vastgoedontwikkellende partijen. Het is noodzakelijk dat RWS’ers überhaupt meer inzicht hebben in de manier van werken van partijen die primair worden gemotiveerd door commerciële belangen. Althans indien mag worden aangenomen dat RWS deze partijen in toenemende mate letterlijk op zijn weg gaat tegenkomen.

⁶ Ter toelichting: in de notitie “Problemen en kanten bij het overbouwen van weginfrastructuur” die in 2001 is uitgebracht door de Bouwdienst in opdracht van RWS-HK, wordt hierover opgemerkt dat de dynamiek op de vastgoedmarkt vaak bepalend is voor de initiatiefnemers van begaanbare gesloten constructies en stedelijke vernieuwing in het algemeen.

7 Communicatie

Vanuit de dienstkring is de ervaring dat vooral het onderdeel communicatie tussen partijen/betrokkenen het moeilijkste is wat er is. Het belang voor de dienstkring van deze evaluatie is dan ook om op dit punt een verbeterslag te maken. Ook door andere geïnterviewden worden de belangrijkste knelpunten in het proces onder de noemer communicatie naar voren gebracht. De problemen die zich voordeden met de afsluiting van de op- en afritten lijken vooral te zijn ontstaan vanwege onvoldoende interne communicatie tussen 'Haarlem' en dienstkring). Het expliciet maken van de te nemen projectstappen had de misverstanden bij het nemen van Verkeersbesluiten voor de periode na het groot onderhoud kunnen voorkomen.

Een ander punt is dat RWS naar zowel gemeente als initiatiefnemer niet duidelijk genoeg is geweest en dat de RWS-belangen (te lang) niet goed werden vertegenwoordigd, mede door onervarenheid met materie.

Soms bleken afspraken niet helder genoeg. Bij één van de geïnterviewden heerst op dit punt de nodige twijfel of door de initiatiefnemers bewust niet alle kaarten in één keer op tafel zijn gelegd in het kader van een salamitactiek. Zo bleek in januari 2002 dat de overschrijding van het groepsrisico veel groter was dan gedacht op basis van een AVIV-rapport, opgesteld in opdracht van de gemeente Amsterdam. Dit AVIV-rapport werd pas in maart 2002 bij RWS bekend, ruim nadat de Wbr-vergunning voor de overbouwing voor het noordelijk bruggebouw was verleend. Idealiter was RWS hier al in een eerder stadium door Amsterdam over geïnformeerd. Hierbij moet de opmerking worden geplaatst dat RWS-NH al tijdens de bestemmingsplanprocedure had kunnen weten dat het groepsrisico überhaupt werd overschreden. Hier is destijds geen opmerking over gemaakt.

In het kader van verbeteringen zou het dienstkringhoofd als vaste regel adequate feedback moeten krijgen van het overleg tussen centrale stad en DT over het project.

8 Procedureverbetering Wbr intern

In geval van een 'normale' Wbr-vergunningverlening komt eerst een complete aanvraag voor vergunning binnen, waarna de vergunning met alle voorschriften in één keer wordt verleend. De Wbr-vergunningverlening bij de A10-west was echter gefaseerd, een traject waarvan delen gaandeweg tot invulling kwamen. De reden hiervan was dat de initiatiefnemer nu eenmaal niet eerder in staat was een complete aanvraag in te dienen. In paragraaf 1 is al uiteengezet dat dit tot gevolg had dat pas in een laat stadium (vergunningverlening voor de gebouwen op de overkluizing) de door de Directie problematische veiligheidsaspecten hiervan in beeld kwamen. Een ander gevolg van de opgeknipte Wbr-vergunningverlening was dat de consequenties van de overbouwing voor de verkeersafwikkeling niet meteen konden worden onderzocht. Hierdoor werd de dienstkring in een later stadium alsnog verrast door iets waarop –achteraf gezien- al eerder op geanticipeerd had kunnen worden.

Voor het zuidelijk gebouw zou de les van de gang van zaken bij het noordelijk gebouw zijn dat eerst helderheid moet zijn over de uitgevoerde berekeningen voor de

bouwvergunning vóórdat de Wbr-vergunning wordt verleend. Overigens is in het Bestuurlijk Overleg met Amsterdam op 5 juli jl. besloten dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van risico's voortvloeiend uit toetsing aan het Bouwbesluit voor wat betreft aanrijdbelasting, brandveiligheidseisen, constructie-eisen aan het tijdelijke crashdek en de risico's voortvloeiend uit de geconstateerde overschrijding van (de oriënterende waarde van) het groepsrisico bij Amsterdam liggen.

Tijdens de plenaire bijeenkomst werd verder aan het bovenstaande toegevoegd dat idealiter een projectplan zou zijn opgesteld waarin nader was uitgewerkt welke informatie minimaal in de vergunningaanvraag opgenomen had moeten worden.

9 Beleidsinhoud

Naast vooraf onbekende procesmatige risico's werd het proces van de Wbr-vergunningverlening en het nemen van Verkeersbesluiten voor de overbouw van de A10-west ook bemoeilijkt door tekort aan inhoudelijke kennis bij de Directie over de relatie overbouw en (externe) veiligheid. Eenduidige landelijke regels ontbraken, waardoor de Dienstkring is gaan pionieren en adviesbureau Horvat moest inschakelen om zich voldoende inhoudelijke fundament voor de Wbr-vergunningverlening te verschaffen.

In de loop van dit voorjaar (2002) bleek dat RWS uiteindelijk niet bereid was het voorschrift in de verleende Wbr-vergunning voor het noordelijk gebouw waartegen Multi bezwaar heeft gemaakt te handhaven. Het betrof art. 6B, 1^e lid, waarin wordt verlangd dat het gebouw bestand is tegen de effecten van het ontploffen van een LPG-vrachtwagen zowel onder het viaduct als vóór het viaduct aan de noordzijde⁷. Achteraf was het wellicht beter geweest dat dit artikel überhaupt niet zou zijn opgenomen in de Wbr-vergunning, althans niet in deze vorm. Omdat een check in eerder stadium hier wellicht toe had kunnen leiden, vormt dit wel een les voor de toekomst.

Wat betreft het gewenste (inhoudelijke) niveau van de voorschriften die in de Wbr-vergunning diende te worden opgenomen, zat de dienstkring naar eigen zeggen al heel erg in de functionele sfeer. Daarbij vond men het opvallend dat RSR er de voorkeur aan gaf om één en ander nog (te) veel in termen van middelvoorschriften af te wikkelen.

10 Financiën

Unaniem heerst onvrede over het feit dat de dienstkring inmiddels al (meer) dan Fl. 700.000 heeft uitgegeven aan externe advisering bij het toetsen van Wbr-vergunningaanvragen (AVV, Bouwdienst, Horvat) en deze kosten normaliter door de initiatiefnemer zouden moeten zijn gedragen. Ook zullen de kosten voor beheer en onderhoud hoger uitvallen bij een overbouw en zullen, zoals eerst gedacht werd, niet gedekt kunnen worden door opstalgeden van de gemeente Amsterdam.

⁷ Dit moest worden aangetoond door middel van onderzoek door een onafhankelijk adviesbureau vóór het gebouw een hoogte van 7 meter zou hebben bereikt.

III CONCLUSIES

De Directie Noord-Holland ziet vooralsnog met gemengde gevoelens terug op haar betrokkenheid in de afgelopen paar jaren bij de overbouwning van de A10-west nabij het Bos en Lommerplein in Amsterdam. Dit is deels veroorzaakt door eigen toedoen en deels te wijten aan het doen en laten van de initiatiefnemende partijen, nl. het stadsdeel Bos en Lommer en Multi Vastgoed. Verder speelt het element onvoorzienbaarheid een rol. Slechts weinigen konden voorzien dat het aspect veiligheid zo zeer centraal zou komen te staan en een veel grotere impact op de bemoeienis van de Directie met het initiatief zou krijgen. Gebrek aan ervaring met soortgelijke overbouwingsprojecten, zowel in de regio zelf maar ook op landelijke schaal, heeft de Directie daarbij parten gespeeld.

Het is met name de dienstkring Amsterdam geweest, feitelijk belast met de taak van Wbr-vergunningverlening en het nemen van Verkeersbesluiten, die klem kwam te zitten tussen de eigen verantwoordelijkheid voor veilig weggebruik enerzijds en behoefte van de initiatiefnemende partijen van de overbouwning aan een coöperatieve, pro-actieve opstelling van RWS. Een belangrijk keerpunt was het moment van ondertekening van de Raamovereenkomst in februari 2000. Vanaf dat moment was er eigenlijk geen weg terug voor de Directie. Het weigeren van Wbr-vergunning of Verkeersbesluit was niet aan de orde, terwijl anderzijds binnen de Directie steeds meer twijfel rees over de veiligheidsaspecten van de overbouwning en met name de manier waarop daarover werd omgegaan door de initiatiefnemende partijen.

Duidelijk is geworden dat vóór de Raamovereenkomst van februari 2000 sprake was van een proces van steeds verdergaande commitment vanuit de Directie aan het realiseren van de overbouwning van de A10-west. Al enkele jaren eerder (1997) was het onderwerp overbouwning A10-west immers op de agenda gezet in het kader van de verkenningen naar de uitvoering van het komende groot onderhoud van de A10-west. Ten tijde van de voorbereidingen van dat project leek de opgave om Wbr-vergunningen te verlenen en Verkeersbesluiten te nemen als een te overziene aanvulling waarvoor de Directie vanzelfsprekend een bijdrage zou leveren. Dat ook na voltooiing van het groot onderhoud nog een bijdrage vereist was van de Directie in de vorm van aanvullende Wbr-vergunningen en Verkeersbesluiten is onderbelicht gebleven. Bij de dienstkring, die vanuit reguliere Wbr-taken voor de vergunningverlening verantwoordelijk was, groeide vervolgens één en ander enigszins boven het hoofd.

Bij de start heeft het ontbroken aan een adequate risicoanalyse. Één van die risico's heeft te maken met het opknippen van het Wbr-vergunningstraject in een aantal delen die opliepen met de voortgang in het fysieke bouwproces. Dit had tot gevolg dat wat het meest problematische aspect bleek te zijn bij de vergunningverlening (veiligheidsaspecten van de gebouwen op de overkluizing) laat in beeld kwamen. Wellicht heeft RWS zich onvoldoende gerealiseerd dat men een signaal aan de initiatiefnemer afgaf door in het kader van het groot onderhoud A10-west bepaalde vóórinvesteringen te doen in de vorm van het dichtmaken van de vide. Redelijkerwijs

mocht de initiatiefnemer afleiden dat RWS dus voor het resterende traject groen licht had gegeven; het doen van de vóórinvesteringen zou anders niet logisch zijn geweest. Dat bij het stadsdeel en de initiatiefnemer verwachtingen werden gecreëerd, is kennelijk onvoldoende punt van discussie geweest.

Mede door een grote afhankelijkheid van de initiatiefnemers is de algemene indruk van de gang van zaken dat nogal ad hoc is omgegaan met de opgaven waarvoor de Directie was gesteld. De indruk bestaat dat een project als de Wbr-vergunningverlening en Verkeersbesluiten A10-west niet zonder projectorganisatie ten uitvoer had moeten worden gebracht. In ieder geval was op hoofdafdelingsniveau (IVV en RS) een toetsing op zijn plaats geweest of hier sprake was van een reguliere taak en of de dienstkring in staat kon worden geacht dit op eigen kracht te bolwerken. Pas door inschakeling van de Bouwdienst en externe adviseur Horvat ontstond helderheid en overzicht over de vraag wie verantwoordelijk was voor welk deel van het proces. Afbakening hiervan is binnen de Directie relatief zwak ontwikkeld. Dit punt is een typische valkuil voor organisaties zoals RWS die groot verantwoordelijkheidsgevoel voor hun taak als kerncompetentie hebben. Ongemerkt worden meer en meer elementen aan een taak toegevoegd die in principe tot de verantwoordelijkheid van andere partijen moeten worden gerekend.

De interne samenwerking binnen de Directie verliep goed, zij het dan met name het elkaar tijdig inschakelen en informeren te wensen over liet. Duidelijk meer problemen waren er in de externe betrokken, stadsdeel en initiatiefnemer. Communicatie, ook met partijen die vanuit een ander belang dan dat van RWS, is een onderwerp gebleken waar winst kan worden geboekt.

Tenslotte is een punt van zorg dat het oplopen van de kosten voor inschakeling van externe adviseurs (in totaal circa 700.000 gulden) niet tijdig door IVV is signaleerd.

IV AANBEVELINGEN

Met betrekking tot het Wbr-vergunnings- en Verkeersbesluitenproces:

1. Als vaste regel, structureel dus, zou de Directie al in een vroegtijdig stadium moeten signaleren dát bij een gemeente zaken op stapel staan die de RWS-beheerstaak raken en tenminste een bepaalde inspanning van RWS gaan betekenen. Bijvoorbeeld dat Wbr-vergunningen moeten worden verleend en Verkeersbesluiten genomen. Vanuit het ruimtelijke spoor, met name bij gelegenheid van de bestemmingsplanwijziging, zou het tot de primaire taak van RS moeten gaan om een signaalfunctie op te pakken en in de richting van IVV-B&O en dienstkringen breed uit te zetten. Beperkt tot ontwikkelingen in de Amsterdamse regio (APC, PPC) zouden met name de plannen die opgenomen worden in het zogenaamde Projectenboek, een geschikt handvast zijn om vroegtijdig aan de weet te komen wat er gaat spelen en de toekomstige impact daarvan op de RWS-beheerstaak te bepalen. Omdat het ook in het belang van Amsterdam is om te weten waar wij ons mee bezig gehouden, zou Amsterdam

bovendien kunnen worden gepolst om te komen tot een systeem wat tweezijdig informeren toetstaat (RWS → Amsterdam en Amsterdam → RWS).

2. Bij aanvang van alle projecten moet door IVV een toets verplicht worden uitgevoerd om vast te stellen of sprake is van een complex geval waarvoor al dan niet een projectteam moet worden opgestart en te kijken of dit door IVV getrokken moet worden of door de Dienstkring. Dit zou als actiepoint in het kader van het vastleggen van interne werkprocedures/opzetten kwaliteitssysteem uitwerking moeten krijgen.
3. Met een goede en periodiek herhaalde risicoanalyse wordt de kans verkleind dat men zich noodgedwongen steeds reactief moet opstellen. Bij het gefaseerd verlenen van Wbr-vergunningen dient men zich ervan bewust te zijn dat hierdoor pas in een laat stadium (in het geval van de A10-west bij de vergunningverlening voor de gebouwen op de overkluizing) mogelijk problematische aspecten in beeld komen. Indien in vergelijkbare toekomstige gevallen de Wbr eveneens in meerdere delen wordt opgeknipt, moet er bij de risicoanalyse speciaal op worden gelet in welk deel eventuele 'hete hangijzers' aan bod komen.
4. In het kader van een projectmatige aanpak van complexe Wbr-trajecten zou in het projectplan nader uitgewerkt dienen te worden welke informatie minimaal in de vergunningaanvraag opgenomen moet worden.
5. RWS moet van initiatiefnemers een bredere planning verlangen, waarin met name de 'aanpalende zaken' (die vaak voor RWS essentieel zijn) in opgenomen worden. Niet vroeg genoeg kan duidelijk worden gemaakt dat als een gemeente of stadsdeel dit achterwege laat, zij problemen afroept over de taken van RWS en daarmee de voortgang van het proces als geheel. Een PPS-raamovereenkomst is hiervoor het aangewezen middel. (In het geval van de overbouwning A10-west zou een nieuwe raamovereenkomst voor de gebouwen met het stadsdeel goede diensten hebben kunnen bewijzen.)
6. Omgaan en samenwerken met grote professionele vastgoedontwikkelande partijen is voor de meeste RWS'ers geen dagelijkse praktijk. Kennis en inzicht van de wijze van werken van dergelijke partijen is van belang willen RWS'ers in projecten als de overbouwning A10-west volwaardig kunnen samenwerken. Het aangaan van uitwisseling om van elkaars cultuur op de hoogte te zijn en begrip te ontwikkelen, zou per saldo wel eens effectiever kunnen zijn dan eenzijdig sleutelen aan de structurele kant van samenwerkingsprojecten.

Met betrekking tot de evaluatie zelf:

1. De benaming "notitie van bevindingen" (als schriftelijke vastlegging van interviewresultaten ten behoeve van een plenaire sessie) roept bij menigeen kennelijk de suggestie op als zou het hier de eindrapportage van de evaluatie betreffen. Daarom zal deze notitie voortaan "interviewresultaten" (o.i.d.) worden genoemd.
2. Discussie stimuleren door in de "notitie van bevindingen" daarvoor in aanmerking komende items als zodanig te markeren.
3. Meer analyse in de "notitie van bevindingen" in plaats van alleen registreren en het 'sec' weergeven van meningen van betrokkenen.

Bijlage III Evaluatie Drenthepark

Evaluatie Drenthepark

Dd 23-02-04

Opgesteld door afdeling RSO, M. Seppen

1 Verantwoording en werkwijze

Deze evaluatie is opgesteld in opdracht van dhr. F. Maassen, projectleider Drenthepark. Het is een evaluatie van de werkwijze in het project Drenthepark vanaf het moment dat de heer Maassen projectleider werd.

In dit verslag worden de volgende afkortingen gebruikt:

DNH (de directie Noord-Holland in Haarlem)

DKR (Dienstkring Amsterdam)

Ten behoeve van de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met alle leden van het projectteam:

dhr. M. Veenendaal (projectbegeleider derden, DKR)

dhr. A. Millerson (technisch adviseur vergunningaanvragen, DKR)

mvr. I. Bedet (juridisch adviseur, DKR)

dhr. T. Athmer (juridisch adviseur, DNH)

dhr. P. Korbee (projectleider Zuidas, DNH)

dhr. D. de Vries (technisch adviseur toekomstige wegen, DNH)

dhr. F. Maassen (projectleider, DNH)

Van al deze gesprekken is een verslag gemaakt, op basis waarvan dit evaluatieverslag is geschreven. De vragenlijst is als bijlage bijgevoegd.

Ter afsluiting van het evaluatieverslag is een aantal persoonlijke observaties genoteerd en zijn aanbeveling genoemd.

2 Positieve en minder goede ervaringen van het project

De projectgroepleden is gevraagd wat zij als positief en wat zij als minder goed hebben ervaren. Onderstaande punten vormen hiervan het resultaat.

Opvallend is dat iedereen zeer positief is, er zijn een paar mindere punten naar voren gekomen en die worden door de inbrengers ook afgezwakt.

Nieuwe werkwijze Drenthepark enorme verbetering ten opzichte van normale werkwijze
Iedereen is zeer positief over de werkwijze. Men benadrukt dat het vooral zo positief is ten opzichte van hoe men in het verleden moest werken bij projecten met (vermoede) bestuurlijk/maatschappelijk gevoelige aspecten. In het verleden was er sprake van meerdere lijntjes richting Amsterdam en deed, ofwel de DKR, of DNH wel eens toezeggingen aan de gemeente waar de ander niets van af wist.

Één stem

Nu spreekt RWS met één stem en dat vindt iedereen een enorme winst. De gemeente kon in het verleden ook een slim spel spelen om zoveel mogelijk het eigen belang te

behartigen. Het hebben van één projectleider en één team lost dat probleem op: "alle vragen over Drenthepark werden aan F. Maassen doorgespeeld". Op deze manier wordt er niet meer door verschillende medewerkers met de gemeente overlegd en worden er geen verschillende standpunten ingenomen of toezeggingen gedaan. Ook worden geen toezeggingen gedaan door personen die daartoe niet bevoegd zijn. De juiste personen zitten aan tafel. Ook intern bood de samenwerking onder leiding van één trekker duidelijkheid.

Werkwijze leidt tot meer samenwerking

De samenwerking wordt door iedereen heel positief gezien, hoewel nog niet als 'een hecht team zoals in de eigen organisatie'. Dat er niet als twee eilanden wordt geopereerd maar wordt samengewerkt vindt men een grote plus. Vooral de gevolgen van de samenwerking worden geroemd: het spreken met een stem vindt iedereen een enorme verbetering. "Het is het RWS belang, samen staan voor je organisatie".

Korte lijnen

De korte lijnen vanaf de werkvloer richting onderhandelingstafel worden ook positief ervaren. Nu komt alle informatie die belangrijk is in dit bestuurlijk/maatschappelijk belangrijke project ook echt aan en gaat het niet over een aantal schijven. Bovendien geeft een aantal mensen aan hierdoor zelf meer zicht te hebben op wat het project inhoudt (die onderhandelingen) en heeft men daardoor zelf ook meer kunnen leren.

Pro actief

RWS treedt nu pro-actiever op. In plaats van alleen "vanuit zichzelf" bezig te zijn wordt nu meegedacht zodat RWS vroeger op ontwikkelingen kan inspelen en minder verrast wordt door activiteiten van een gemeente. Op die manier kan RWS beter een eigen strategie bepalen.

Verbeterde relatie DKR en DNH

De relatie tussen DNH en DKR is verbeterd. Men weet elkaar nu beter te vinden. "Ik word nu ook gebeld door mensen van de DKR" en "het gebeurde helaas vaak dat er iets vanuit de DKR aan Haarlem werd gemeld en DNH dan niet thuis geeft". Voor sommigen was de relatie overigens altijd al goed en wist men elkaar wel te vinden.

Veel tijd

Het meeste genoemde 'mindere' punt is dat er veel tijd in is gaan zitten. Het was een intensief project. "Als we alle projecten op deze manier gaan doen hebben we een probleem". Men zegt er overigens ook bij dat het de kwaliteit wel ten goede is gekomen en dat minder tijd erin steken wellicht minder resultaat had opgeleverd. Bovendien, vindt men, is het een pilot en was het in het begin ook nog even zoeken.

Inzet onderhandelingen

De inzet in de onderhandelingen wordt door sommige projectleden als minder sterk ervaren. "Bij RWS zijn we niet zo goed in onderhandelen, de voorbereiding kan vaak veel beter, dit is overigens al wat beter gegaan door deze projectmatige aanpak".

Afspraken vervolg van project

Een paar mensen geeft aan dat er nog geen afspraken zijn gemaakt over hoe in het vervolg (als zich nog meer van dergelijke projecten voordoen) de afronding van het project plaatsvindt. Men ziet dat niet als een probleem maar wel iets waarover nog nadere besluiten moeten worden genomen.

Geen start up

Een aantal mensen geeft aan dat ze een soort 'start up' van het project hebben gemist waarin een projectplan zou kunnen worden besproken, met daarin de belangrijkste vragen/doelen beschreven en een organogram waarin taken/rollen zijn geduid.

3 Taken en rollen

Verwarring over taken/rollen

Taken en verantwoordelijkheden waren voor sommigen vanaf de start heel duidelijk, maar voor anderen niet. "De taken en rollen zijn van tevoren niet vastgelegd. Maar dat is bij een pilot misschien ook wel niet te doen. Het betekent wel dat je wel eens iets dubbelop doet, of tegelijk." De rollen zijn geleidelijk duidelijk geworden en nu is het iedereen helder. Men benadrukt dat hoewel er in het begin geen absolute duidelijkheid was over rollen, het werk hier niet onder geleden heeft.

Rollen tijdens het project veranderen, inhoud niet

De rol in het project is voor de meeste projectgroepleden anders dan gebruikelijk, omdat de samenstelling van het projectteam anders is dan gebruikelijk. Zo geven medewerkers van de DKR aan in dit project een meer adviserende rol te hebben, terwijl zij anders juist van DNH een advies vragen.

De inhoud van het werk (de inhoudelijke rol) is echter niet veranderd geeft iedereen aan. Wel geven sommigen projectgroepleden aan dat het interessanter is omdat zij door deze werkwijze meer zicht hebben op wat er allemaal bij het project komt kijken in plaats van alleen voor bijvoorbeeld een technisch advies te worden betrokken

Meer kwaliteit

Iedereen geeft aan de eigen taak goed ingevuld te kunnen hebben en dat men juist door deze samenwerking meer kwaliteit heeft kunnen bieden. De kwaliteit bestaat uit het samenwerken, duidelijkheid over aanspreekpunt en het spreken met een stem richting Amsterdam. "Er zijn nu korte lijnen naar het bestuur. We zijn duidelijk naar de buitenwacht."

Efficiency

Bijna iedereen geeft aan dat er efficiënt gewerkt is omdat er nu met een stem gesproken is en er dus geen aparte acties richting Amsterdam hebben plaatsgevonden en iedereen nu van elkaar op de hoogte is wat men doet. Ook denkt men dat eventuele inefficiency (zie ook verwarring taken/rollen) minder belangrijks is dat het uiteindelijke resultaat. Bovendien ziet met het project als een pilot waarin veel geleerd is. Of dat efficiënter is vindt men van ondergeschikt belang. "Het misschien iets minder efficiënt werken weegt

op tegen het voordeel van het scheiden van functies (zoals het uit het Zuidas project halen van de Drenthepark problematiek)."

Rol Projectleider

Over de invulling van de rol van projectleider was iedereen tevreden. Informatie is goed doorgekomen (voor zover iedereen kon beoordelen) en de projectleider nam punten mee van de werkgroepleden en indien hij iets niet meenam gaf hij aan waarom niet.

Eigenschappen accountmanager

De eigenschappen die een accountmanager zou moeten hebben zijn:

- Pro-actief zijn
- Een netwerk hebben binnen Rijkswaterstaat en met relevante externe partijen
- Het belang van allerlei (ook technische) aspecten begrijpen en onderkennen
- Kunnen schakelen van bestuurlijk niveau tot details (ook technische details kunnen plaatsen)
- Een echte trekker zijn
- Niet alles naar zich toe willen trekken
- Sturen op het proces
- Vroegtijdig signaleren van ontwikkelingen en die vervolgens verder brengen bij juiste personen en het management
- Doortasten
- Kunnen onderhandelen
- Initiatiefrijk
- Strategisch inzicht

4 Kansen voor de toekomst

Één centraal punt

Enkele projectteamleden constateren dat het goed is om iemand of een groep personen aan te stellen die pro-actief ontwikkelingen in de regio volgt en de juiste mensen op de hoogte stelt.

Over hoe zo'n centraal punt verder zou moeten werken zijn de meningen verdeeld. Sommigen denken dat het één persoon zou moeten zijn die accountmanager is en de ontwikkelingen in de gaten houdt en vervolgens ook zelf de contacten onderhoudt.

Anderen denken dat er een accountmanager moet worden aangesteld. Deze persoon start het project en legt vervolgens "nadat de bestuurlijke angels eruit zijn gehaald" het werk (terug) bij een projectleider die het afrondt.

Weer anderen denken dat je het beste een team met verschillende disciplines kunt vormen als centraal punt waaruit dan de projecten derden worden geleid "een soort virtuele organisatie met verschillende disciplines."

Praktische uitwerking centraal punt lastig

Een aantal projectleden zet vraagtekens bij de praktische uitwerking van het centrale punt. "Het klinkt allemaal wel mooi, maar ik heb er ook twijfels bij." Een aantal mensen geeft aan dat een loket waarin alleen het werk wordt verdeeld weinig meerwaarde heeft. "De lokettist moet wel pro-actief zijn, anders heeft het geen zin."

Accountmanagers prima, maar wel pro-actief

In elk geval vindt iedereen dat het aanstellen van accountmanagers voor een gebied een goede aanvulling/verbetering van de huidige werkwijze. Die accountmanager moet dan wel pro-actief zijn en in de gaten houden wat er zich allemaal in zijn regio afspeelt. "Omdat het een project van derden is stuur je zelf het verloop van je project niet. Een initiatiefnemer, zoals bijvoorbeeld Amsterdam, kan daar strategisch mee omgaan. Daarom is een accountmanager ook zo belangrijk. Die kan het op bestuurlijk niveau brengen, zodat op dat niveau al afspraken worden gemaakt."

Positief vindt men kortom, dat er dan minder langs elkaar wordt gewerkt intern en dat het naar gemeenten toe ook duidelijk is waar ze moeten zijn bij vragen.

Meningen verdeeld over praktische uitwerking

Over de praktische uitwerking van die rol en het eventueel instellen van een centraal punt lopen de meningen uiteen:

- Sommigen vragen zich af of het instellen van een punt wel kan omdat er zoveel projecten derden binnenkomen waarvan een beperkt deel politiek bestuurlijk gevoelig is. Bovendien blijkt soms pas na een tijdje of iets politiek gevoelig ligt. Men vraagt zich af hoe je de scheiding dan maakt tussen wat wel en wat niet politiek gevoelig is;
- Anderen denken dat je een groepje personen als accountmanagers moet laten functioneren en het niet op een persoon moet vastpinnen;
- Sommigen vinden dat de accountmanager de projecten moet leiden en de contacten met derden moet onderhouden;
- Anderen denken dat de accountmanager al die projecten niet zal kunnen leiden (het zijn er teveel) en dat moet delegeren naar projectleiders.

5 Persoonlijke observaties & aanbevelingen

Evaluatie vroeg in het traject

Een aantal mensen geeft aan het vroeg te vinden om nu al te evalueren. Het project is immers nog niet afgerond. Liever hadden zij willen evalueren op het einde van het traject. Nu kunnen er nog bottlenecks naar voren komen die tot nog toe niet aan de orde zijn geweest.

Het is dus van belang bovenstaande resultaten als tussentijdse evaluatie te beschouwen. Dit zijn de meningen van de projectleden tot nu toe. Tot nu toe is men dus overwegend positief.

Grootste positieve punt is verbeterde werkwijze tov verleden

Opvallend is dat het grootste positieve punt dat naar voren komt, de verbetering ten opzichte van de oude situatie is. Eerlijk gezegd schrok ik nogal van het feit dat doorgaans zo langs elkaar heen gewerkt werd en dat op ad hoc basis wordt gereageerd en er blijkbaar geen beleidslijnen met betrekking tot dit onderwerp (zowel intern als met de gemeente) zijn gecommuniceerd.

De grote verdienste van deze pilot is dat er nu wel wordt samengewerkt. Deze pilot toont aan dat er meer regie gevoerd moet worden zowel intern als richting gemeenten. Niet op ad hoc basis zoals nu is gebeurd door deze pilot maar structureel.

Of de verbeterde kwaliteit in de samenwerking ook tot een kwalitatief beter resultaat heeft geleid kan ik niet beoordelen en daarvoor is het misschien ook nog te vroeg in het traject. Het verdient aanbeveling om dit nader te onderzoeken door bijvoorbeeld een afrondende evaluatie op het einde van het traject.

Weinig minder geslaagde kanten van het project genoemd

Ander opvallend punt is dat iedereen vrijwel dezelfde positieve punten noemt en dat er weinig –en door sommigen geen- zwakke punten of gemiste kansen worden genoemd. Ik vraag me da altijd af of die er echt niet zijn of dat die niet worden uitgesproken.

Opvallend is ook dat slechts een enkeling aangeeft dat het wellicht geen hele efficiënte manier van werken is maar dit afzwakt door te stellen dat dat ondergeschikt is aan het behaalde resultaat. Bovendien geeft men aan dat het bij een pilot ook minder belangrijk is om efficiënt te werken. Er kan ook meespelen dat er gewoon voldoende tijd was en het grotere tijdsbeslag van dit project geen knelpunt in het dagelijks functioneren oplevert.

Wel geeft een aantal personen aan dat meer projecten op deze wijze ondoenlijk is vanwege de grote inzet.

Ten slotte wil ik nog wat vraagtekens zetten bij de opmerking dat deze werkwijze veel tijd kost. In principe zou deze werkwijze uiteindelijk tijd moeten besparen doordat er beter wordt samengewerkt en er één contactpersoon is. Het verdient daarom aanbeveling om bij een eventuele eindevaluatie goed te onderzoeken of de werkwijze ook tijdwinst kan opleveren

Bijlage: Vragenlijst evaluatie Drenthepark

I Sterke en zwakke punten

1: Hoe heb je de aanpak met één centraal aanspreekpunt ervaren?

- Wat vond je goed?
- Wat ging minder goed?
- Wat heb je gemist in de aanpak?

2: Kwam alle info op de juiste plaats in de organisatie

3: Waren taken en verantwoordelijkheden duidelijk

II Rol medewerker

4: Is jouw eigen rol door deze aanpak veranderd?

- Wat is er concreet veranderd?

5: Kon je door deze aanpak:

- Meer kwaliteit bieden?
- Sneller/efficiënter werken?

III Rol projectleider

6: Wat vraagt de instelling van één aanspreekpunt van de projectleider?

- Eigenschappen
- Kennisniveau
- Contacten (vaardigheden)

IV Samenwerking

7: Hoe heb je de samenwerking intern Rijkswaterstaat ervaren?

(hoe ervaar je de relatie tussen kantoor Toekanweg en kantoor Stramanweg)

8: Nam de contactpersoon jouw opmerking/aanbevelingen mee (of bleef je wel eens ergens mee zitten)?

V Toekomst

9: Wat vind je van de instelling van één centraal punt waar alle projecten van derden binnenkomen en worden verdeeld?

- Heb je dan een andere rol?
- Heeft het meerwaarde voor de organisatie (kortere lijnen)?

10: Wat zou je anders willen hebben (en wat moet gelijk blijven) als zich weer een dergelijk project aandient?

Bijlage IV Plankaart uitbreidingsruimte



Bijlage V Planvormingsproces

