

De totstandkoming van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer

Een case-study in de vorm van een kroniek van gebeurtenissen

*ir. V.J.D. de Groot,
drs. ing. G.M. van der Meer,
ir. H.J.M. Verkooijen,
ir. Th.F.J. van de Gazelle en
mr. dr. L.E.M. Klinkers*

ir. V.J.D. de Groot is als directeur van de Directie Verkeer en Vervoer belast met de dagelijkse leiding van het project. drs. ing. G.M. van der Meer, ir. H.J.M. Verkooijen en ir. Th.F.J. van de Gazelle vormen als medewerkers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de kern van het projectteam. mr. dr. L.E.M. Klinkers leidt als bestuurskundig adviseur het proces van beleidsontwikkeling dat aan het totstandkomen van het structuurschema ten grondslag ligt.

1 Inleiding

In december 1988 verscheen het Beleidsvoornemen, Deel A, van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). Recent verscheen de Regeringsbeslissing, Deel D. Dit structuurschema is markant qua verschijningsvorm en inhoud. Het is tot stand gekomen door middel van een methode die onder andere gebaseerd is op de beginselen van strategische planning¹. In dit artikel wordt ingegaan op de principes van deze methode, de werking in de praktijk en de mogelijkheden en onmogelijkheden, de ups en de downs die daarmee gepaard gaan. Dit artikel is een casestudy die vergelijkbaar is met een bijdrage in de uitgave 1986-2, getiteld 'De wederopbouw van een politiekorps' door L.E.M. Klinkers en B.R. Visser.

2 Aanleiding

Structuurschema's

Het rijksbeleid met betrekking tot verkeer en vervoer is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat. Een belangrijk instrument voor de vaststelling van de hoofdlijnen van beleid is het zogenaamde structuurschema. Structuurschema's hebben een indicatief en limitatief karakter en geven het lange-termijn beleidskader voor een sector aan. Het proces tot vaststelling van een structuurschema, de planologische kernbeslissingsprocedure (pkb-procedure) is vast gelegd in de Wet op de ruimtelijke ordening. Het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer In 1981 is het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-I) gepubliceerd. In dat document is voor het eerst geprobeerde een min of meer integrale beleidsvisie te ontwikkelen voor verkeer en vervoer. Later blijkt dat het onvoldoende houvast geeft om het beoogde beleid te realiseren:

- het voorziet niet in financiële middelen,

- kent een starre projectenstructuur,
- en is niet resultaat- en uitvoeringsgericht.

De praktische betekenis van het SVV-I blijft daardoor beperkt.

Sterke groei verkeer

In de periode na het uitbrengen van het SVV-I groeit het verkeersaanbod sterker dan verwacht. In 1985 geven berekeningen aan dat daaraan voorlopig geen einde komt. Bijstelling van het beleid is daarom gewenst. Het Ministerie van VROM werkt inmiddels aan de voorbereiding van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening door o.a. het uitbrengen van de Nota ruimtelijke perspectieven (1987). Gezien de nauwe samenhang tussen het ruimtelijk beleid en het verkeers- en vervoerbeleid is het van belang dat het beleid op deze terreinen in onderlinge samenhang kan worden beoordeeld en dus min of meer gelijktijdig en in samenhang moet zijn voorbereid.

Interne voorbereiding op bijstelling

Al in 1985 wordt daarom ambtelijk besloten om – voorlopig intern – voorbereidingen te starten voor het uitbrengen van een herzien of nieuw SVV. De (toenmalige) Stuurgroep Verkeer en Vervoer blaast de werkgroep die destijds de tot standkoming van het eerste SVV begeleidde nieuw leven in. Deze zogeheten Werkgroep 1 richt een projectteam op dat zich volledig zal wijden aan de voorbereiding van een nieuw of herzien SVV. Het projectteam heeft vertegenwoordigers van elk van de betrokken diensten. Het rapporteert aan Werkgroep 1 en deze op zijn beurt aan de Stuurgroep. Het projectteam start met twee onderwerpen:

- een vooruitberekening van de verkeersontwikkeling met het zogeheten 'landelijk model' van Rijks-waterstaat;
- vaststelling van de gevolgen van het voortzetten van het huidige beleid.

Valse start

Voordat het projectteam met zijn werk

¹ Zie voor de beginselen van strategische planning onder andere Snellen, I. Th.M., 1975: *Beraderingen in strategieformulering en Kruikels, A.M.J., 1980: Planning en planingsproces.*

begin heeft Werkgroep 1 reeds omgevingsscenario's² ontwikkeld op basis van de CPB-scenario's, die juist in die tijd verschenen. Deze omgevingsscenario's bevatten tal van aspecten die van invloed zijn op het verkeer en vervoer, maar betreffen niet het verkeer en vervoer zelf. Te denken valt hierbij aan werkgelegenheid, economische ontwikkeling, ruimtelijke spreiding, internationale politiek. Het projectteam gebruikt het omgevingsscenario, gebaseerd op het CPB-middenscenario als invoer voor de berekeningen over de mobiliteitsontwikkeling en de effecten van het huidige beleid op de lange termijn.

Aan het vaststellen van de effecten van het huidige beleid gaat vooraf het vaststellen van wat het huidige beleid nu in feite is. Dit blijkt niet eenvoudig te zijn omdat er steeds sprake is van ontwikkelingen en voornemens waarvan niet bekend is of ze daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Uiteindelijk wordt een pakket aangenomen dat als (bij)naam het 'doorgetrokken beleid' krijgt.

De beschouwingen van het projectteam leiden tot de (interne) nota Toekomstverkenningen Verkeer en Vervoer (Projectteam SVV, 1986). Hoewel deze nota een goed inzicht biedt in de mogelijke ernst en omvang van een aantal problemen (verdere aantasting van het milieu, onbereikbaarheid, onveiligheid) kan niet duidelijk worden gemaakt waardoor deze problemen worden veroorzaakt en dus kunnen geen aanknopingspunten voor oplossingen worden gevonden. De materie blijft daardoor moeilijk hanteerbaar. De nota wakkerd geenszins creatieve geesten aan om oplossingen aan te dragen. Het aandragen van oplossingen is toch al een moeilijke zaak omdat op dat moment nog niet duidelijk is wat verwacht wordt van een nieuw of herzien SVV, welke doelen nagestreefd moeten worden en of er juist wel of juist niet vooraf doelen moeten worden geformuleerd. Er bestaat zowel binnen als buiten het departement nog geen consensus over de problemen. Daar komt bij dat de positionering van het projectteam aan het einde van de beslislijn het functioneren niet eenvoudig maakt. Tussentijdse producties van het team 'sneuvelen' in Werkgroep 1 en bereiken zelfs niet de Stuurgroep.

Het projectteam komt tot de conclusie dat deze werkwijze niet binnen afzienbare tijd kan leiden tot een goed product. Het team gaat op zoek naar andere methoden van beleidsontwikkeling en kiest uiteindelijk voor de in dit artikel (summiert) beschreven benadering onder leiding van Klinkers.

Nieuwe start

In maart 1987 gaat de Minister van Verkeer en Waterstaat akkoord met een geheel andere aanpak. Deze zal uitmonden in een concreet en operationeel plan, dat eventueel als structuurschema kan worden aangemerkt maar dat boven alles tot doel heeft resultaat en uitvoeringsgericht te zijn.

De bestaande overleg- en beslissingskaders worden buiten werking gesteld, in die zin dat de projectleiding zelf mag beslissen met wie, wanneer, waarover het gesprek zal worden gevoerd. In beginsel kan het projectteam rechtstreeks rapporteren aan de Minister. Na enige schermselingsen wordt eind maart gestart met het volgende plan van aanpak.

3 Plan van aanpak

Het aspiratieniveau is danig opgeschroefd: 'niet volstaan dient te worden met een indicatief plan met een aantal ruimtelijke reserveringen, maar gewerkt moet worden aan een operationeel plan dat een verzameling van concrete projecten en activiteiten bevat op basis van een afsprakencomplex tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en alle betrokken partijen, gericht op het wegnemen van oorzaken van problemen in de sfeer van verkeer en vervoer waardoor tastbare resultaten worden geboekt op korte, middellange en lange termijn'. De opdracht is kort en goed:

- maak een integraal product dat verder kijkt dan alleen naar de klassieke onderwerpen van verkeer en vervoer zoals infrastructuur en openbaar vervoer;
- kies een onorthodoxe aanpak, gebruik dus methoden van beleidsontwikkeling die tot een uitdagend en wervend beleid leiden.

De eerste actie bestaat uit het professionaliseren van het team in projectmanagement en uit te rusten met de meest elementaire kantoorbehoeften. Pas daarna kan in hoog tempo aan de slag worden gegaan. Het plan van aanpak kent vijf fasen:

- a. het analyseren van de problemen in de sfeer van verkeer en vervoer;
- b. het maken van oorzakenanalyses van de belangrijkste problemen;
- c. het ontwerpen van een projecten- en activiteitenstructuur ter eliminering van oorzaken;
- d. het ontwerpen van een afsprakencomplex tussen de Minister en betrokken partijen;
- e. het bepalen van ruimtelijke reserveringen (projectteam SVV, 1987).

In het vervolg van dit artikel wordt de feitelijke gang van zaken weergegeven.

² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1985, Omgevingsscenario's Verkeer en Vervoer, Den Haag 1985.

Op een aantal plaatsen worden beleids-analytische elementen er uit gelicht en voorzien van kanttekeningen.

4 De uitvoering

Probleemanalyse

De problemen in de sfeer van verkeer en vervoer worden geïnventariseerd door middel van gestructureerde interviews met 236 'sleutelfiguren' in het personen- en goederenvervoer en het berichten-verkeer. Als sleutelfiguren gelden o.m.: kamerleden die lid zijn van de vaste kamercommissie voor verkeer en vervoer, gedeputeerden voor verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening, wethouders voor verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening, directeurs-generaal, voorzitters van relevante adviesraden, directeurs van rijks- en provinciale waterstaatsdiensten, directeurs van PPD's en ROV's, de inspecteurs voor de ruimtelijke ordening, vertegenwoordigers van belangenorganisaties als Natuur en Milieu, Veilig verkeer Nederland e.d., vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, wetenschappers, directeurs van ondernemingen die veel verkeer genereren zoals recreatieparken maar ook topmensen uit het bedrijfsleven (Ahold, Vendex, Heineken, Nedlloyd, Philips, Jaarbeurzen etc.). Mensen, die met een helicopterview het onderwerp verkeer en vervoer in een breed maatschappelijk economisch perspectief kunnen plaatsen.

De sleutelfiguren zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen die directe of indirecte gevolgen hebben voor het verkeer en vervoer. Het betreft hier zowel ambtelijke als niet-ambtelijke sleutelfiguren. Bij de selectie van de sleutelfiguren is het zogeheten functioneel criterium toegepast (Klinkers en Visser, 1986): inzicht in de materie wordt niet verkregen door grote groepen te enquêteren, maar door heel selectief die personen te benaderen waarvan mag worden verwacht dat ze een deskundige visie hebben op het betreffende onderwerp.

De interviews zijn afgenomen door 48 medewerkers van VenW en VROM, nagenoeg allen op dezelfde manier opgeleid in beleidsanalyse, althans in de methode die door de Minister als leidend criterium voor deze aanpak is gekozen. Na een briefing van een halve dag ter oprissing van de theoretische aspecten is men aan de slag gegaan. In ruim een maand, van voorbereiding tot en met uitvoering, zijn de 236 sleutelfiguren afgewerkt.

De Minister heeft de sleutelfiguren d.m.v. een persoonlijke brief van verzocht om

mee te werken aan deze interviews. Slechts één kamerlid en een voorzitter van een adviesraad weigerden hun medewerking omdat zij zich niet willen verbinden met een produkt dat ze straks nog moesten beoordelen.

De interviews zijn gehouden aan de hand van de simpele vragenlijst:
Wat zijn volgens u (in de toekomst) de drie grootste problemen met betrekking tot verkeer en vervoer?
Wat zijn de oorzaken van die problemen, nu of in de toekomst?
Wat zou er volgens u moeten gebeuren en waarom?
Wat zou u er zelf aan kunnen doen?

Belangrijk is hier te vermelden dat het steeds gaat om persoonlijke meningen, terwijl de vragen niet vooraf bekend zijn, zodat de achterbannen niet vooraf kunnen worden geraadpleegd. Het doel van de interviews is het snel vergaren van kennis uit de praktijk in plaats van uit studiemateriaal, de kans op een klantgericht produkt te vergroten, voorkomen dat (interne) vooronderstellingen, vooroordelen en hobby's de kans krijgen het te maken produkt te beïnvloeden en het kweken van een draagvlak voor een produkt waar nu al deze mensen zelf aan hebben meegewerkt.

Aanvankelijk is dit een van de onderdelen van het proces dat intern de meeste weerstand oproept: 'waarom aan anderen vragen wat we zelf allang weten en waarvan zij (de geïnterviewden) weten dat wij dat al weten en wat we zelf kunnen opschrijven want we weten precies wat Jan of Klaas zullen zeggen?' Het antwoord is: 'jaar in jaar uit maakt de rijksadministratie de fout eerst zelf op te schrijven wat verstandig lijkt om vervolgens aan anderen te vragen wat men daarvan vindt. Het antwoord is nagenoeg altijd: 'daar vinden wij niets van'. Onthecht je zelf eens van je eigen kennis en ga eerst te rade bij hen die er (dagelijks) mee te maken hebben. Je zult versteld staan van de oogst van zo'n aanpak'.

De gekozen werkwijze wordt inderdaad door nagenoeg alle geraadpleegden met enthousiasme begroet: 'ha, eindelijk mogen wij eens onze mening geven in een stadium waarin nog niet alles vast ligt.' Ook de interviewers zijn positief over hun ervaringen. Hoewel sommige interviewers natuurlijk ervaren dat de toegevoegde waarde van de informatie die bij enkele interviews werd verkregen gering is. Het ligt ook voor de hand dat niet alle 236 sleutelfiguren even uniek en markant in hun reactie kunnen zijn. De indruk bestaat dat er na tweederde van de interviews nauwelijks nog relevante nieuwe informatie is vergaard. Aan het

functioneel criterium is immers reeds ruimschoots voldaan. Hier geldt dan echter dat ten minste de belangstelling van de geïnterviewden voor het onderwerp is gewekt en een aanvang is gemaakt met het kweken van betrokkenheid (Van der Meer, 1989, pag 7 bijl.B).

In een aantal gevallen blijken de reacties zowel relevant als verrassend, vaak ook betreft het een bevestiging van wat reeds werd verondersteld. In elk geval is van meet af aan één ding duidelijk: zowel vriend als vijand van de auto neemt de stelling in dat er een eind moet komen aan de ongeremde groei van de automobiliteit.

Na het verzamelen van de informatie blijkt het geen eenvoudige zaak om de gegevens uit de interviews (tastbaar aanwezig in de vorm van een 10 cm hoge stapel papier) te verwerken en gereed te maken voor de volgende analysestap. Het projectteam zet in een aantal dagen alle genoemde problemen op een rijtje en clustert deze voor zover dat mogelijk is zonder relevante informatie te verliezen. Dit is niet gebeurd aan de hand van een vaste set van analysecriteria. Dat zou een te rigide analyse-instrument opleveren. Elk teamlid heeft op basis van eigen inzichten een weg door de interviewverslagen gezocht en op eigen kracht de materie in hanteerbare proporties afgebroken. Deze aanpak is gebaseerd op twee beleidstheoretische concepten:

- Asby's wet van de 'requisite variety': de heterogeniteit van de te analyseren materie benaderen met een instrument dat in zichzelf ook heterogeen is;
- het zichtbaar maken van de relatieve dissensus in plaats van te streven naar consensus op het verkeerde moment in het denkproces: elke geconsulteerde heeft gelijk voor dat deel van de werkelijkheid dat hij/zij overziet; wat de éne analist uit de stapel interviews haalt is net zo relevant als wat de ander eruit meent op te moeten maken.

Deze actie levert uiteindelijk 30 probleemvelden op, waarin een zekere ordening is aangebracht naar abstractieniveau en oorzakelijk verband.

Na een check in juni bij een groot aantal vakdeskundigen binnen VenW en VROM (het 'vangnet' genoemd) worden enkele probleemvelden samengevoegd zodat er 28 resteren. Het resultaat van deze fase is met de Minister besproken en in de vorm van een nieuwsbrief (projectteam SVV, 1987-2) toegezonden aan iedereen die tot dan toe heeft meegewerkt. De bedoeling is dat deze personen steeds geïnformeerd blijven zolang het project loopt.

Oorzakenanalyse

De probleemanalyse dient als invoer voor deze fase. Doel van de tweede fase is om zo diep mogelijk door te dringen in de oorzaken van de in fase 1 genoemde problemen.

Voor de 28 genoemde probleemgebieden wordt het materiaal uit de enquêtes opnieuw verzameld en worden de problemen zo scherp mogelijk gedefinieerd. Vervolgens heeft het teamlid dat een betreffend probleem bij de kop heeft gevat zich afgevraagd op welke wijze wie daarover het best geraadpleegd zou kunnen worden. Een bundeling van de inspanningen rond elk probleemgebied levert (telkens geactualiseerde) draai-boeken op, waarin tevens wordt bijgehouden hoe ver de vorderingen zijn met een bepaald probleemveld.

Deze nadere probleemdefinities zijn opnieuw voorgelegd aan het 'vangnet' van circa 100 deskundigen binnen V&W en VROM. De reacties die hieruit naar voren komen zijn met de betreffende personen, soms in groepsverband, besproken.

Voor een aantal onderwerpen worden (aanvullende) studies in gang gezet. De meeste informatie wordt echter verwacht van experts. Voor het achterhalen van de oorzaken van ieder van de genoemde probleemvelden op zichzelf en het verkrijgen van oplossingsrichtingen zijn experts geraadpleegd in circa 50 expert-meetings, rondetafelbijeenkomsten en persoonlijke gesprekken. De eerste meeting vond plaats met een aantal oud-bewindslieden van VenW.

Steeds is de experts de vraag voorgelegd wat de oorzaken van het genoemde probleem zijn, wat bereikt moet worden en waarom. Er is niet gevraagd naar mogelijke relaties met andere problemen. Vrijwel altijd is de experts gevraagd een aantal vragen schriftelijk te beantwoorden (onvoorbereid), om pas daarna aan de hand van de onderwerpen die de experts zelf relevant vinden te discussiëren.

Deze werkwijze levert opvallende resultaten op. De schriftelijk vragen worden naar beste kunnen beantwoord en doordat men elkaars antwoorden niet kent wordt juist de dissensus duidelijk (Klinkers en Visser, 1986, pag 22-23). In de schriftelijke ronde komt iedereen evenveel 'aan het woord' en er gaat een convergerende en sturende werking vanuit voor de daarop volgende mondelinge discussie.

De meetings zijn direct voor en na de zomervakantie van 1987 gehouden. De oorzakenanalyse is een zeer arbeidsintensieve fase: alle meetings vereisen een gedegen voorbereiding en enkele

dagen achteraf voor het verwerken van de informatie.

Met het verkregen materiaal worden oorzakenketens ontworpen waarbij ook geprobeerd wordt dwarsverbanden te leggen: bepaalde fenomenen kunnen oorzaak zijn voor meer dan één probleem. Het ontwerpen van deze schema's is een gezamenlijke activiteit van het projectteam, maar vergt meer dan alleen maar enkele dagen 'op de hei'. Het blijkt een uitputtende iteratieslag.

De termen sporen en luiken komen boven drijven. Luiken worden gevormd door clusters van problemen, die sporen door de onderliggende problemen en de daarmee verbonden oplossingen.

Voor deze activiteit is geen (wetenschappelijk) recept voorhanden. Het is een arbeidsintensieve activiteit met als doel greep te krijgen op het totaal van problemen en oorzaken. De kans dat bij een dergelijke activiteit ook andere, niet tot de analyse behorende elementen en overwegingen een rol spelen is aanwezig.

Uiteraard is het uiteindelijke resultaat eerder een logische rangschikking van de problemen, dan dat nu gesproken kan worden van een overzicht waarin alle horizontale en verticale verbanden tussen problemen en eventuele oorzaken zijn aangegeven. Het ontwikkelen van een dergelijk model op basis van de beschikbare gegevens is niet mogelijk. De nadruk ligt hier op een benadering per probleem. De samenhang tussen problemen is noodgedwongen vaak aangeduid en onvolledig (Van der Meer, 1989, pag 9 bijl. B).

In oktober 1987 is de structuur ontstaan zoals die thans in de het SVV-II is terug te vinden, zij het met een aantal mineure wijzigingen. Het oorspronkelijke tijdschema (gerekend in januari 1988) kan allang niet meer worden gehaald. De voorbereiding van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening gaat inmiddels gestaag door.

De suggestie om opnieuw de voortgang te rapporteren in een nieuwsbrief naar de sleutelfiguren vindt politiek geen steun omdat men verwacht dat dit op een ongelegen moment tot publiciteit leidt. Tijdens de verdere procedure zijn geen nieuwsbrieven meer verstuurd. Tot na het publiceren van het Beleidsvoornemen, Deel A, zijn de sleutelfiguren van verdere informatie verstoken gebleven.

Ontwerp projecten- en activiteiten-structuur

Het aangeven van mogelijkheden om oorzaken van de genoemde problemen te elimineren leidt tot een projecten- en activiteitenstructuur. Een groot aantal personen binnen de diensten, maar ook

een aantal externe instanties en adviseurs, is hierbij betrokken. Voor ieder probleemveld (inmiddels 'spoor' geheten) wordt een projectleider aangewezen. Het projectteam neemt zelf een aantal onderwerpen voor zijn rekening en coördineert de bijdragen van andere projectleiders. Er wordt zoveel mogelijk geput uit het materiaal dat is verkregen uit de eerdere fasen.

Het blijkt niet eenvoudig om op basis van de op zich heldere causale verbanden uit fase 2 een projecten- en activiteitenstructuur te ontwikkelen. Het vergt veel creativiteit om een aantal doeltreffende maatregelen te bedenken. Vele realistische maar ook zeer fantastische maatregelen passeren de revue. In eerste instantie zijn – zeer bewust – geen financiële of juridische randvoorwaarden gesteld. Op het stellen van de haalbaarheidsvraag staat een verbod om niet bij voorbaat de mogelijkheden in te perken. De geneigdheid van personen buiten het projectteam om grensverleggend te denken en haalbaarheidskwesties, hoe relevant ook, naar een later stadium te schuiven, is minder aanwezig. Dat legt in die fase een behoorlijk beslag op de overtuigingskracht van het team om collega's 'bij de les' te houden.

Het concretiseren van ideeën is de volgende stap; het helder aangeven van het doel, de middelen, de kosten, de planning in de tijd, het aanwijzen van verantwoordelijken. Het concretiseren van de projecten gaat stapsgewijs. Het denken en schrijven in resultaatgerichte termen blijkt nog nauwelijks te zijn ontwikkeld. Het duurt drie maanden voordat de onderliggende beleidstekst is omgewerkt in concrete projecten.

Al werkend aan de projecten wordt soms teruggesproken naar de oorzaken- en probleemanalyses uit de vorige fasen. Diverse malen worden probleemvelden op nieuw gerangschikt t.o.v. elkaar. Deze fase duurt tot begin 1988.

5 Van concept- tot kabinetsnota

Parallel aan fase 3 wordt gewerkt aan de redactie van het eerste deel van het SVV: doel en aanleiding van de nota, analyse van de problemen, beleidsrichtingen en taakstellende streefbeeld. Nog steeds is niet geheel helder wat nu de samenhang is tussen streefbeelden, opties, problemen etc.. De samenhang, die uiteindelijk een 'antagonistisch' karakter blijkt te hebben wordt aangegeven met het begrip 'spanningsvelden'. Op zich is dit in het algemeen een juist beeld. Het is echter niet eenvoudig hanteerbaar: maatregelen die worden aangedragen om de problemen op te lossen zijn onderling ook tegenstrijdig.

Op 8 december 1987 komt het concept Deel A van de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening uit. De inzichten verschillen niet met die van VenW, wel moeten er gesprekken worden gevoerd over de afstemming. Enerzijds kan de Vierde nota als vehikel fungeren voor het Structuurschema, anderzijds mag de Vierde nota niet de ideeën in de sectornota blokkeren.

Inmiddels wordt gewerkt aan een totaal 'kostenplaatje', dat met name voor de openbaar-vervoermaatregelen nogal duur uit valt. Er wordt naar alternatieve financiële constructies gezocht zoals een zelfregulerend systeem, bijvoorbeeld in de vorm van een NV verkeer en vervoer. Voorlopig blijft het bij een aanzet. Later ontwikkelt zich dat de gedachte over het zogeheten 'infratonds' dat voor de bekostiging van alle infrastructuur gaat gelden.

In de loop van februari 1988 kan voor het eerst een samenhangend pakket van maatregelen worden gepresenteerd. In de daarop volgende maanden wordt dit pakket verder vervolmaakt en uitgebalanceerd terwijl geprobeerd wordt om de effecten van voorgestelde maatregelen zo goed mogelijk in te schatten. Met name op het gebied van de omgevingskwaliteit is de kennis over de mogelijkheden nog beperkt. Dat geldt ook voor de mobiliteitsbeperkende maatregelen als rekening rijden. De meeste onduidelijkheid blijft echter over de werking van de maatregelen op andere problemen dan waarvoor ze bedoeld zijn en het gezamenlijke effect van de maatregelen. Duidelijk is dat de maatregelen bijdragen aan de oplossing van het probleem waarvoor ze worden ingezet, maar de samenhang en het 'totaleffect' zijn moeilijk in te schatten.

Begin april 1988 is er een eerste min of meer complete concept-nota. Op 11 april wordt de strekking daarvan besproken met de Minister. Deze gaat accoord met verdere uitwerking. Een meer inhoudelijke discussie over het beleid zal in een later stadium plaats vinden.

Wat op papier staat is nog steeds zeer ambitieus. Daarom blijven krachten binnen het departement voortdurend aan het werk om die ambitie neerwaarts bij te stellen op grond van de kreet: 'het is toch niet haalbaar, daar krijgen we nooit de benodigde financiën voor.' Men probeert projecten die de medewerking van anderen (buitenshuis) vergen in te perken tot projecten die het departement zelf kan uitvoeren. De neiging om te sturen op doelen in plaats van op middelen blijft aanwezig. Daarmee is er tevens geen millimeter ruimte voor pogingen van het projectteam om duidelijk te maken dat de uitvoering van het beleid niet geringe consequenties zal

hebben voor de personele inzet en de organisatie binnen het departement. Voorstellen om ook op dat punt beleid te ontwerpen worden terzijde geschoven, ook al heeft de probleemanalyse duidelijk uitgewezen dat de sleutelfiguren van mening zijn dat een zo breed opgezet Structuurschema in zijn uitvoering faalt als het departement niets doet aan de verkokerde organisatiestructuur en -cultuur.

Naarmate het beleid meer vorm krijgt spitst de interne discussie zich toe op de financiële haalbaarheid. Het beleidsmatige evenwicht in het totale maatregelenpakket is nog niet perfect. Ondanks aandringen van het projectteam wordt vooralsnog geen toestemming gegeven om het nu voorliggende produkt nog eens te bespreken met de sleutelfiguren. Veel (voormalige) sleutelfiguren hebben inmiddels contact gezocht met het projectteam op basis van geruchten dat aan hen een concept zou worden voorgelegd. Achteraf gezien lijkt het niet opnieuw raadplegen van de sleutelfiguren, met name het niet indringend consulteren van Kamerfracties, een gemiste kans: op die manier is er een te grote intellectuele en gevoelsmatige afstand ontstaan tussen departement en Minister aan de ene kant en de Kamer aan de andere kant. Dat blijkt tenslotte in het Kamerdebat over het reiskostenforfait desastreus te zijn.

Tegen de zomer ontstaat er een nieuwe discussie: moet de nota een 'beleidsmer' doorlopen? In het najaar 1988 zal blijken dat de Nota niet de eer te beurt valt om als eerste de beleidsmer te mogen doorlopen. Gezien de relatie met de Vierde nota is de extra tijd die deze (pilot)procedure vergt niet verantwoord.

Eind juni 1988 blijkt, ondanks een unanieme positieve houding van de ambtelijke top, een (formele) externe consultatieronde niet mogelijk. Een belangrijke reden hiervoor is het feit dat een tweede consultatieronde er toe kan leiden dat de Nota niet meer gedurende deze kabinetsperiode in het parlement kan worden behandeld. Informeel en op persoonlijke titel wordt wel een klein aantal belangrijke sleutelfiguren gepolst.

Het projectteam werkt verder aan de Nota, waarbij het nu vooral gaat om het opruimen van geschilpunten met de Vierde nota en het in voorbereiding zijnde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP). De Minister tast ondertussen het politieke draagvlak af voor het in de Nota geformuleerde beleid. De concept-nota blijkt een goede basis voor het interdepartementaal overleg dat versneld wordt gestart in verband met eventuele financiële voorstellen die nog kunnen ingebracht tijdens de komende begrotingsbehande-

² Een beleidsmer houdt in dat niet een concreet project, maar een beleidsvoornemen wordt onderworpen aan een milieu-effectrapportage. Hierdoor is het mogelijk om al voor dat concrete projecten aan de orde zijn inzicht te verkrijgen in de mogelijke gevolgen van een beleidsvoornemen voor het milieu.

lingen in het Kabinet (augustus 1988).

Dan raakt het proces in een stroomversnelling. De nieuwe ambtelijke top van VenW heeft zich met hart en ziel aan de kop van het ontwikkelingsproces geplaatst, stimuleert intern de voortgang en trekt extern de gaten waar met succes het zaad van het nieuwe VenW-sectorbeleid in gezaaid kan worden. Niet zonder resultaat. Leden van het Kabinet raken enthousiast over de concept-nota, die juist op een moment komt dat de overheid profiteert van enkele 'meevallers'. Reeds geruime tijd is er de druk vanuit belangengroeperingen en adviesraden om te investeren in infrastructuur om zo de internationale positie van Nederland te versterken en de economische groei te stimuleren. Hoewel tot dat moment het kabinetsbeleid tegen investeren in infrastructuur is wegens de druk die dat op het begrotingstekort legt gaat de 'vijfhoek' in augustus/september om. Door de ICES wordt de Nota in de Ministerraad gebracht, waar met name op voorspraak van de Minister-president, besloten wordt om jaarlijks 400 miljoen extra ter beschikking te stellen voor de oplossing van de infrastructurele problematiek, en dan met name voor verkeers- en vervoervoorzieningen. Dit betekent dat het benodigde bedrag om de maatregelen uit de Nota te kunnen uitvoeren tenminste is gegarandeerd voor de komende jaren. Op Prinsjesdag wordt in de troonrede dit regeringsbesluit gemeld.

Dit besluit geeft meteen een wending aan het interdepartementaal overleg. Iedere partij probeert nu een stuk uit de grote taart te snijden. Gelukkig is er tot op het hoogste niveau het besef dat het hier gaat om een samenhangend evenwichtig beleid dat niet mag worden versnipperd. Verkeer en Waterstaat lijkt dus op rozen te zitten.

Inmiddels wordt met man en macht gewerkt aan een tekst voor de planologische kernbeslissing, een niet alledaags karwei. In eerste instantie zijn er nogal wat onduidelijkheden over wat er nu wel in moet en wat niet. De tijd dringt: eind september moet er een concept liggen dat tenminste de instemming heeft van VenW en VROM.

De Minister-president wil begin oktober een overleg met de meest betrokken bewindslieden over de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoerbeleid. De RPC-vergadering vindt plaats op 20 oktober. Vertegenwoordigers van verschillende Ministeries beginnen zich af te vragen wat nog het doel kan zijn van het uit te brengen RPC-advies. Het RPC-advies dat vervolgens verschijnt is positief. Na enkele lichte aanpassingen wordt het concept besproken in de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieu

(RROM), een 'voorportaal' van de Ministerraad. Op 25 november wordt in de Ministerraad de Nota officieel goedgekeurd. Op 30 november presenteert de Minister van verkeer en waterstaat Deel A met trots en overtuiging aan de pers.

Op 1 december 1988 start de officiële pkb-procedure, die later uitmondt in het uitbrengen van Deel D, de definitieve regeringsbeslissing die aan het parlement wordt voorgelegd.

6 Deel A als tussenresultaat

Wat is bereikt met Deel A?

In december 1988 verscheen het Deel A als resultaat van het eerder beschreven planingsproces. De nota is positief ontvangen en heeft opmerkelijk veel aandacht gekregen. Mede door deze nota staat verkeer en vervoer thans hoog op de maatschappelijke en politieke agenda en evolueert van sectorbeleid tot facetbeleid met alle politieke, bestuurlijke en financiële consequenties van dien.

Waardering is geuit over de heldere en plezierige presentatievorm. In de nota is een beeld gegeven van het totale verkeers- en vervoerterrein. Alle vormen van verkeer en vervoer worden in beschouwing genomen en er is naast aandacht voor infrastructuur ook ruim aandacht voor regelgevings-, organisatie-, economische en milieu-aspecten. Er is sprake van een brede aanpak. De nota is sterk uitvoeringsgericht en kent een financiële onderbouwing conform artikel 15 van de Comptabiliteitswet, iets waar het in menige beleidsnota aan schort. In hoofdlijnen wordt aangegeven langs welke weg en met welke middelen de gestelde doelen kunnen worden bereikt.

Er kan zelfs gesproken worden van een trendbreuk. Naast het feit dat het Structuurschema een investeringsprogramma bevat voor verkeer en vervoer, zijn er duidelijke doelen op het terrein van de leefbaarheid aangegeven. Na een jarenlange periode van terughoudendheid stelt het Kabinet op basis van dit structuurschema voldoende geld beschikbaar voor investeringen en voor de uitvoering van zowel de infrastructurele als de overige maatregelen.

Intern heeft het maken van Deel A, en het starten met de uitvoering daarvan in de loop van 1989, niet geringe gevolgen gehad voor de ambtelijke cultuur van werken.

Wat is niet bereikt met Deel A?

In de nota is de problematiek breed benaderd. Er is gezocht naar een evenwicht tussen de verschillende belangen. Er is daarbij bewust niet gekozen voor één belang, bijvoorbeeld