

**SNELLER
EN
BETER**

Advies Commissie
Versnelling Besluitvorming
Infrastructurele Projecten

April 2008

INHOUD

1. INLEIDING	4
1.1. Opdracht	4
1.2. Overwegingen vooraf	4
1.3. Leeswijzer	5
2. BESLUITVORMING IN NEDERLAND DUURT LANG	6
3. OORZAKEN VAN VERTRAGING	8
3.1. Voorbereiding en bestuurscultuur	8
3.2. Het besluitvormingsproces	9
3.3. Juridische factoren	9
4. VERBETERINGEN IN BESTUURSCULTUUR EN VOORBEREIDING	11
4.1. Inleiding	11
4.2. Minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie	11
4.3. Verbetering ambtelijke voorbereiding	11
4.4. Voldoende budgettaire ruimte	12
5. VERBETERING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES	13
5.1. Naar een structurele versnelling	13
5.2. Naar een richtinggevende verkenningsfase	13
5.3. Naar een compacte en pragmatische planuitwerkingsfase	16
5.4. Naar minder vergunningen in de uitvoeringsfase	18
5.5. Introductie van een opleveringstoets en definitieve bepaling van in te zetten maatregelen	19
6. VERBETERINGEN IN DE WETGEVING	22
6.1. Aanpassingen in wet- en regelgeving	22
6.2. Oplossing voor enkele juridische knelpunten	22
6.3. Overige juridische aandachtspunten	23
7. SPECIFIEKE WETGEVING VOOR URGENTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN	25
7.1. Wenselijkheid van spoedwetgeving	25
7.2. Nieuwe infrastructuur: spoedwetgeving als ultimum remedium	25
7.3. Wegaanpassingen: herziening van de Spoedwet Wegverbreding	26
8. HET VERVOLG: VAN GEDULDIG PAPIER NAAR RESULTATEN IN DE PRAKTIJK	27

1. INLEIDING

1.1. OPDRACHT

Op 7 november 2007 installeerde de minister van Verkeer en Waterstaat de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, mede namens de minister van VROM¹. De volledige opdrachtformulering is opgenomen in bijlage I. Samengevat heeft de minister de commissie het volgende gevraagd:

- * Maak een analyse van de werkelijke oorzaken van de vertraging van grote infrastructuurprojecten.
- * Onderzoek de mogelijkheden om de besluitvorming substantieel te versnellen en draag daarvoor oplossingen aan, met inbegrip van zorgvuldige belangenafweging en inspraak.

Om het advies zo concreet mogelijk te maken heeft de commissie zich vooral gericht op projecten die vallen onder de Tracéwet en de Spoedwet Wegverbreding. In de bijlagen is zo concreet mogelijk uitgewerkt hoe de aanbevelingen van de commissie doorwerken in de tracéwetprocedure. Dit laat onverlet dat het advies ook een doorvertaling kan krijgen naar andere grote ruimtelijke projecten.

1.2. OVERWEGINGEN VOORAF

Het kabinet wil de traagheid doorbreken waarmee in Nederland besluiten worden genomen over grote infrastructurele werken. De commissie is met het kabinet van mening dat versnelling van de besluitvorming een urgent maatschappelijk vraagstuk is. Lange procedures en besluiteloosheid leiden immers tot kwaliteitsverlies, zowel voor de economie als voor de leefomgeving.

De kern van het probleem is dat de samenleving in de afgelopen decennia steeds complexer is geworden en in toenemende mate is gejuridificeerd. De bevolking, de economie en de mobiliteit zijn explosief gegroeid. Ruimte is daarmee een steeds schaarser en kostbaarder goed geworden. Bovendien zijn burgers veel mondiger dan vroeger en komen zij steeds vaker actief op voor hun belangen, zowel individueel als collectief. Dat betekent dat de samenleving hoge eisen stelt aan elke ruimtelijke maatregel. Door deze ontwikkelingen is het oplossen van mobiliteitsvraagstukken een zoektocht geworden naar een goed evenwicht tussen welvaartsgroei enerzijds en een schone, mooie en veilige leefomgeving anderzijds. Daarbij zijn veel deelbelangen in het geding, waarover verschillende instanties waken op basis van veel verschillende, afwegingskaders en regels. De ruimte wordt op veel plaatsen in Nederland bovendien zo intensief gebruikt dat de botsing tussen het belang van aanleg van infrastructuur en andere algemene en individuele belangen vaak heftig is. De behoefte in onze consensuscultuur om het bijna onverenigbare toch te verenigen strandt vervolgens in veel gevallen op bestuurlijk en politiek onvermogen om besluiten te nemen en een eenmaal genomen besluit ook door te zetten.

Een snellere besluitvorming is dus niet louter een kwestie van het beter organiseren van het besluitvormingsproces en het aanpassen van regelgeving.

¹ De volgende leden hebben op persoonlijke titel zitting in de commissie: de heer P. Elverding, tevens voorzitter, de heer J.J. de Graeff, de heer N.G. Ketting, de heer N.S.J. Koeman, de heer H.J. de Ru, mevrouw M.A. Scheltema en de heer D.B. Stadig.

In de kern gaat het om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen. Alleen dan zullen besluiten ook daadwerkelijk sneller kunnen worden genomen.

Tot slot wijst de commissie op het omgaan met onzekerheid bij de besluitvorming over infrastructuur. Veel tijd gaat heen met het doen van toekomstvoorspellingen, met aannames die grote onzekerheidsmarges meebrengen. Vervolgens worden plannen gemaakt, waarin deze voorspellingen zijn verabsoluteerd en die gericht zijn op volstreekte beheersing van de daarmee samenhangende risico's. Dit leidt tot een schijnwerkelijkheid. Dat moet en kan anders.

Tegen deze achtergrond heeft de commissie de bestaande praktijk geanalyseerd en haar aanbevelingen geformuleerd.

1.3. LEESWIJZER

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

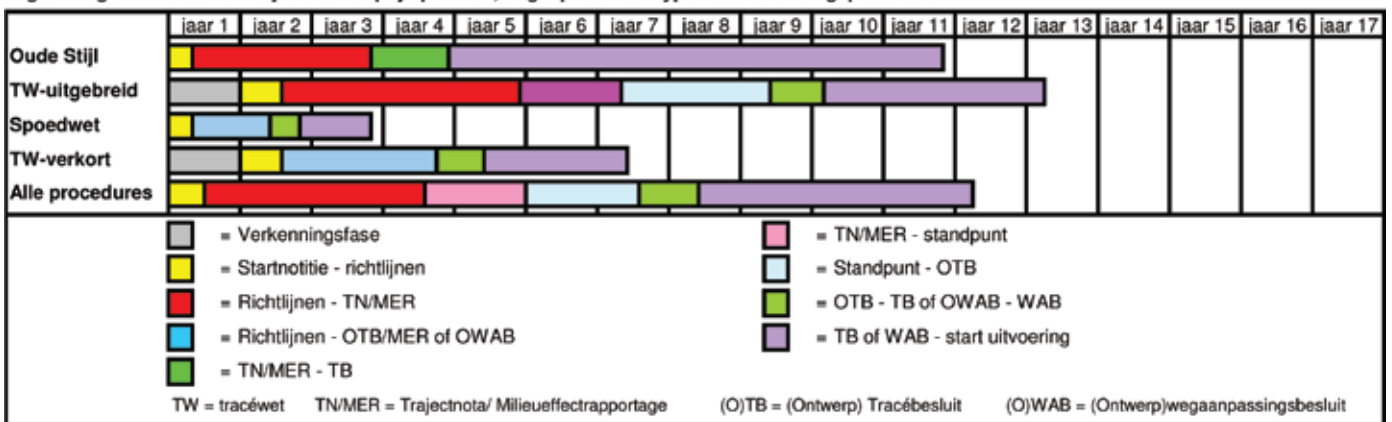
- * Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de doorlooptijden van projecten die de tracéwetprocedure (hebben) doorlopen.
- * In hoofdstuk 3 analyseert de commissie welke oorzaken leiden tot vertraging in de besluitvorming.
- * Hoofdstuk 4 schetst de verbeteringen die nodig zijn voor een structurele versnelling van de besluitvorming op het gebied van de bestuurscultuur en de ambtelijke voorbereiding.
- * Hoofdstuk 5 bevat een beschrijving van de verbeteringen die nodig zijn in het besluitvormingsproces.
- * Hoofdstuk 6 beschrijft de maatregelen die nodig zijn op wetgevingsgebied om de versnelling in de besluitvorming ook juridisch te borgen.
- * Hoofdstuk 7 behelst de contouren van een mogelijke 'Spoedwet infrastructurele werken' en een mogelijke omvorming van de Spoedwet Wegverbreding tot een 'Spoedwet wegaanpassing', beiden voor urgente projecten die niet kunnen wachten op de volledige implementatie van dit advies.
- * In hoofdstuk 8 wijdt de commissie tot slot enkele woorden aan het vervolgtraject: welke stappen moeten nu worden gezet?

Dit rapport telt elf bijlagen waarin de commissie verschillende onderdelen van het advies verder uitwerkt en inzicht geeft in de gevolgde werkwijze.

2. BESLUITVORMING IN NEDERLAND DUURT LANG

Uit een analyse van de bestaande situatie (zie bijlage II) blijkt dat het totale proces van besluitvorming over infrastructuurprojecten in Nederland veel stappen kent en lang duurt. De werkelijke doorlooptijden zijn afhankelijk van het type procedure dat een project doorloopt en de wijze van uitvoering ervan. Figuur 1 geeft een overzicht van de gemiddelde werkelijke doorlooptijden op basis van alle (vanaf circa 1986) lopende en afgeronde projecten per fase. In totaal gaat het om circa 120 projecten.

Figuur 1: gemiddelde werkelijke doorlooptijd per fase, uitgesplitst naar type besluitvormingsprocedure



In figuur 1 is sprake van vier verschillende besluitvormingsprocedures:

1. Projecten 'oude stijl', die golden tot in 1994 de Tracéwet in werking trad.
2. In 1994 trad de nieuwe Tracéwet in werking, die de Trajectnota/MER introduceerde. Daarnaast bevat de Tracéwet sinds 1994 ook 'beoogde termijnen' die aangeven hoe lang elke fase op zijn minst duurt. Opgeteld leiden de beoogde termijnen tot een 'basisdoorlooptijd'. Op overschrijding staan geen sancties.
3. In 2003 trad de Spoedwet Wegverbreding in werking, die geen verkenningfase kent.
4. In 2005 werd de tracéwetprocedure gesplitst in een uitgebreide procedure voor complexe projecten en een verkorte procedure voor eenvoudige projecten. De basisdoorlooptijd bedraagt 5,5 jaar (uitgebreide procedure) respectievelijk 4 jaar (verkorte procedure), de werkelijke doorlooptijden ca. 10 respectievelijk naar verwachting 4,5 jaar tot aan het tracébesluit.

Uit figuur 1 en de toelichting in het tekstkader blijkt duidelijk dat de werkelijke doorlooptijden veel langer zijn dan de basisdoorlooptijd. Bij de standpuntbepaling door de minister, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit is overschrijding van de beoogde termijnen eerder regel dan uitzondering. Ook de termijnen voor besluitvorming aan het eind van de planstudiefase worden regelmatig overschreden. De commissie merkt daarbij op dat er nog geen projecten zijn die de verkorte tracéwetprocedure in zijn geheel hebben doorlopen, omdat de tijd sinds invoering (november 2005) daarvoor te kort is. Daarom zijn in de figuur de doorlooptijden voor deze procedure indicatief. Inmiddels is al duidelijk dat ook de doorlooptijden voor deze trajecten langer zullen zijn dan beoogd. Voor de Spoedwet Wegverbreding geldt dat een aantal projecten intussen bij de rechter is gestrand door problemen met betrekking tot luchtkwaliteit, waarmee de beoogde tijds winst

is verdwenen. Ook in andere landen zijn de doorlooptijden soms fors. Zelfs ten opzichte hiervan blinkt Nederland in internationaal perspectief niet uit in proceduresnelheid. Uit eerdere onderzoeken, met name in het kader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, 2004), is gebleken dat voorstellen voor versnelling uit het buitenland zich niet gemakkelijk naar de Nederlandse situatie laten vertalen. Daarvoor zijn de verschillen in wetgeving, bestuur en cultuur te groot. Ook is de intensiteit van het grondgebruik in Nederland dusdanig dat een vergelijking met andere landen vaak mank gaat. Daarom heeft de commissie afgezien van een internationale benchmark.

3. OORZAKEN VAN VERTRAGING

Na de analyse van de werkelijke doorlooptijden heeft de commissie de oorzaken van de trage besluitvorming in kaart gebracht. In dit hoofdstuk presenteert de commissie kort haar conclusies op dit punt. Zie bijlage III voor een groslijst van de oorzaken, die de commissie heeft geïnterpreteerd. Deze groslijst vormt de basis voor onderstaande analyse.

De commissie maakt een onderscheid tussen:

1. Verdragende factoren die te maken hebben met de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur.
2. Verdragende factoren in het besluitvormingsproces.
3. Verdragende factoren in de juridische sfeer.

3.1. VOORBEREIDING EN BESTUURSCULTUUR

In hoofdstuk 2 werd al duidelijk dat de overheid zich vaak zelf niet aan de beoogde termijnen uit de Tracéwet houdt. Dat is een belangrijk signaal. Blijkbaar slaagt de overheid er niet in om aan de eigen richtlijnen te voldoen. De commissie ziet drie factoren die daarop van invloed zijn.

Een eerste factor is *bestuurlijke drukte* en een *gebrek aan bestuurlijke consistentie*. Niet alleen zijn er veel bestuurders betrokken bij besluitvorming over infrastructuur en kost het moeite om samen tot een besluit te komen, maar ook blijkt het lastig om aan een eenmaal genomen besluit vast te houden. De bestuurlijke praktijk van voortdurende scopewijzigingen in projecten leidt elke keer opnieuw tot vertraging en verhoging van kosten.

Een tweede factor is dat de *ambtelijke voorbereiding* op een aantal punten te wensen overlaat. Er is vaak te weinig kennis, ervaring en menskracht om de besluitvorming soepel te laten verlopen, onder andere door reorganisaties, bezuinigingsrondes en frequente personeelwisselingen bij de overheid. In de praktijk uit zich dit bijvoorbeeld in tekortschietend project- en procesmanagement, te weinig juridische en andere specialistische deskundigheid en een te weinig proactieve houding ten opzichte van externe ontwikkelingen als nieuwe Europese regelgeving. Verder constateert de commissie in het ambtelijk apparaat een sterke hang naar volledigheid en het mijden van risico's. Dat wordt vaak belangrijker gevonden dan het antwoord op de vraag welke informatie echt nodig is om tot een goed gemotiveerd besluit te komen.

Een derde en laatste factor is simpelweg *onvoldoende budgettaire ruimte* voor aanleg en inpassing van urgente projecten. Aan het begin van het proces worden de kosten vaak onderschat. Als de kosten later stijgen, bijvoorbeeld doordat andere oplossingen in beeld komen (bijvoorbeeld verdiepte ligging of tunnel) of omdat inpassingswensen duidelijk worden (bijvoorbeeld overkapping) leidt dit tot discussies over wie de extra kosten voor zijn rekening moet nemen of over herprioritering van projecten binnen de begroting. Ook worden projecten waarvoor draagvlak of urgentie ontbreken, gaande gehouden, terwijl urgente projecten vertragen als gevolg van te weinig budget.

3.2. HET BESLUITVORMINGSPROCES

In het besluitvormingsproces zelf doen zich per fase verschillende knelpunten voor. Het probleem van de verkenningsfase in de huidige praktijk is niet de lange duur ervan, maar het feit dat deze fase vaak ontbreekt of van beperkte kwaliteit is. Een goed afgebakende, integrale en brede verkenning die afgesloten wordt met een politiek gedragen besluit komt maar heel zelden voor. Het gevolg is dat fundamentele discussies over nut en noodzaak van een project steeds terugkomen op latere momenten in het besluitvormingsproces.

De daaropvolgende planstudiefase is vaak instabiel. Dat wil zeggen dat er in deze fase sprake is van een caleidoscoop aan alternatieven, scopewijzigingen en (her)berekeningen. Een specifiek en fundamenteel probleem in deze fase is dat de ruimtelijke-ordeningswetgeving uitgaat van globale afwegingen en dus ruime onzekerheidsmarges, terwijl de milieuwetgeving gebaseerd is op specifieke grenswaarden. Er wordt dan getoetst aan precieze normen, terwijl de onderliggende gedetailleerde berekeningen soms grote onzekerheidsmarges kennen. Die toetsing kan leiden tot schijnzekerheid. Daar komt nog bij dat voortdurend nieuwe berekeningen worden gemaakt. Soms gebeurt dat om aan te tonen dat het project na aanpassing in de 'berekende werkelijkheid' wel binnen de grenswaarden past. Soms is er ook sprake van wijzigingen in de uitgangspunten door juridische gevolgen van het beschikbaar komen van nieuwe inzichten (bijvoorbeeld de jaarlijks nieuwe cijfers over luchtkwaliteit) of door rechterlijke uitspraken in een specifiek project, die doorwerken in vergelijkbare projecten. Dit laatste was het geval bij de uitspraak van de Raad van State over de omvang van het studiegebied voor de A4 Burgerveen-Leiden. Deze scopewijzigingen leiden in alle gevallen tot flinke vertragingen die weer kunnen leiden tot aanpassingen en dus tot nog meer vertraging (domino-effect).

In de uitvoeringsfase is het vooral een punt van zorg dat voor een nieuwe weg het aantal vergunningen kan oplopen tot meer dan honderd. De vergunningverlening lijkt bovendien soms een instrument te zijn in handen van decentrale overheden waarmee zij het rijk "dwingen" rekening met hen te houden. Er zijn al veel initiatieven om het aantal vergunningen te beperken. De Tracéwet biedt zelf ook al de mogelijkheid van gecoördineerde vergunningverlening en 'indeplaatstreding'. In dat geval neemt het Rijk een besluit in plaats van een decentrale overheid die dat niet of niet tijdig doet. In de praktijk wordt zelden gebruik gemaakt van deze beschikbare doorzettingsmacht.

Tijdens de bouw en bij ingebruikname eindigt de virtuele werkelijkheid van berekenen en voorspellen en worden de daadwerkelijke verkeers- en milieueffecten van een project duidelijk. Het is opvallend dat die niet structureel worden gemeten, laat staan dat er vooraf wordt nagedacht over eventuele herstelmaatregelen. Blijkbaar wordt de berekende werkelijkheid jaren voor ingebruikname belangrijker geacht dan de 'echte' werkelijkheid.

3.3. JURIDISCHE FACTOREN

De huidige wetgeving is complex en sectoraal. Ook dit leidt regelmatig tot vertraging in de besluitvorming. Die complexiteit geldt vooral voor de natuur- en milieuwetgeving. Op dit terrein is er veel invloed van Europese regelgeving op Nederlandse wet- en regelgeving.

Bovendien moeten verschillende in recente Nederlandse wetgeving opgenomen begrippen ('in betekenende mate', 'significante gevolgen') nog worden ingevuld door jurisprudentie.

Andere vertragende factoren in de juridische sfeer zijn:

- * de in sommige gevallen technisch diepgaande toetsing door de bestuursrechter (Raad van State), waarbij in detail naar onderliggend milieuonderzoek wordt gekeken;
- * het feit dat een geconstateerd juridisch gebrek in de praktijk altijd leidt tot (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit;
- * de mogelijkheid van beroepsprocedures tussen overheden onderling.

Zoals in paragraaf 3.2 al duidelijk werd leidt gedetailleerde sectorale wetgeving, in het bijzonder op het gebied van milieu, tot een gedetailleerde onderbouwing van besluiten. Als die besluiten aan de rechter worden voorgelegd, is die vaak verplicht tot toetsing. Deze toetsing omvat in veel gevallen ook de onderliggende rapporten. Dat maakt een besluit kwetsbaar. Ook de overheid is immers niet perfect. Wanneer de rechter een gebrek constateert, leidt dat tot (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit. Een nieuw besluit, waartegen opnieuw beroep open staat, heeft heel vaak materieel dezelfde uitkomst. Er verandert dus niets, behalve dat er veel tijd verstrijkt en belanghebbenden in onzekerheid verkeren. Dit kan per saldo leiden tot forse vertragingen en oplopende schade, terwijl er uiteindelijk weinig tot niets aan het project verandert. In dit licht verwijst de commissie ook naar de conclusies van de VROM-raad over de bestuursrechtspraak in haar rapport van maart 2008².

²Hierin adviseert de VROM-raad het geschiloplossend vermogen van de rechtspraak te verhogen. Door minder besluiten te vernietigen uitsluitend om procedurele redenen en door het bieden van de mogelijkheid tot het repareren van een bestuurlijk besluit hangende de rechterlijke procedure, kan het tijdsverlies door de rechterlijke toets worden teruggedrongen.

4. VERBETERINGEN IN BESTUURSCULTUUR EN VOORBEREIDING

4.1. INLEIDING

In dit en volgende hoofdstukken worden de maatregelen gepresenteerd die nodig zijn om de besluitvorming structureel te versnellen. Dit hoofdstuk gaat met name in op de benodigde verbeteringen in de bestuurscultuur en de (ambtelijke) voorbereiding van besluitvorming.

4.2. MINDER BESTUURLIJKE DRUKTE EN MEER BESTUURLIJKE CONSISTENTIE

Minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie is niet alleen een zaak van procedures en procesafspraken. Het belangrijkste is dat bestuurders na een gedegen proces hun rug recht houden, niet lichtvaardig terugkomen op een genomen besluit en bereid zijn hun doorzettingsmacht te gebruiken. Daarvoor is een cultuurverandering nodig. Natuurlijk zijn er omstandigheden denkbaar waaronder een besluit wordt aangepast, maar alleen als uitzondering op de regel en als meteen wordt gespecificeerd wat de gevolgen zijn voor het projectbudget en voor de uitvoeringstermijn.

De commissie denkt dat de benodigde cultuuromslag kan worden ondersteund door:

- * in een startbesluit vast te leggen of en zo ja hoe in de verkenningsfase naar de ruimtelijke opgaven voor het gehele gebied, waaronder infrastructuur, wordt gekeken en duidelijk te maken hoe burgers, belangenorganisaties en andere overheden daarbij zullen worden betrokken;
- * aan het einde van die brede (gebiedsgerichte) verkenningsfase te komen tot een voorkeursbesluit van de rijksoverheid, waaraan de Staten-Generaal (expliciet of impliciet) hun goedkeuring verlenen. Tegen dit voorkeursbesluit staat conform de nieuwe Wro geen bezwaar of beroep open;
- * een maximale termijn tussen het voorkeursbesluit en het tracébesluit te introduceren met als daaraan verbonden sanctie schadevergoeding voor burgers en bedrijven voor het verkeren in onzekerheid, waardoor er minder ruimte is voor uitstel en herhaling van zetten;
- * de houdbaarheid van de onderzoeken tenminste te bepalen op 2 jaar na de totstandkoming ervan;
- * te specificeren wat de gevolgen zijn in termen van tijd (uitloop) en geld (nieuw onderzoek, extra kosten uitvoering) als bestuurders in de planuitwerkingsfase toch op een eerder genomen besluit terugkomen;
- * de onderhandelingsruimte ('hindermacht') van publieke partijen te verkleinen door vermindering van het aantal vergunningen en door inperking van de beroepsmogelijkheden tussen overheden;
- * zonedig de al beschikbare doorzettingsmacht die is vastgelegd in de Tracéwet en de nieuwe Wro te gebruiken. Daarvoor is bestuurlijke moed en politieke wil nodig.

Deze maatregelen worden in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

4.3. VERBETERING AMBTELIJKE VOORBEREIDING

De verbetering van de ambtelijke voorbereiding is primair een zaak van de betrokken overheidsorganisaties: de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, maar ook andere ministeries en bestuurslagen. De rapportage van de Tijdelijke Commissie

Infrastructuurprojecten (TCI) heeft hieraan al een impuls gegeven. De commissie adviseert op dit punt het volgende:

- * Ga krachtig door met professionalisering van de organisatie door cultuurverandering, kennisuitwisseling en de invoering van professionele standaarden voor project- en procesmanagement, draaiboeken en kwaliteitssystemen.
- * Zorg voor verbeterde (interne) besluitvormingsprocessen door een strakke procesbeheersing en kwaliteitsbewaking in alle fasen, onder meer door middel van een procesplan³ bij het begin van elke fase. Voer na elke fase een formele kwaliteitstoets uit waarin wordt vastgesteld of alle benodigde kennis, financiën en besluiten aanwezig zijn om naar een volgende fase te gaan. Maak voor grote projecten gebruik van (externe) audits op alle relevante disciplines, waaronder ook de juridische.
- * Verbeter de samenwerking tussen VROM, Verkeer en Waterstaat en Financiën, bijvoorbeeld via interdepartementale project- en programmadirecties en breng meningsverschillen eerder aan de orde op een hoger niveau in de eigen organisatie.
- * Zorg in elke fase voor duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. In de verkenningsfase zal de projecteigenaar veelal een bestuurder zijn. In de planuitwerkings- en uitvoeringsfase kan dat ook een topambtenaar zijn. De projecteigenaar is verantwoordelijk voor de kwaliteit en snelheid van het proces.
- * Zorg voor een duidelijke informatie- en (kwartaal)rapportagecyclus tussen opdrachtgever (Verkeer en Waterstaat/VROM) en opdrachtnemers (Rijkswaterstaat). Gezien de rol van het parlement bij het voorkeursbesluit wordt ook de tijdige informatiestroom naar de Staten-Generaal van belang.
- * Voer een personeelsbeleid gericht op continuïteit en stabiliteit van projectorganisaties en zorg voor voldoende capaciteit, kwaliteit en coaching en opleiding van proces- en projectleiders.

In bijlage IV werkt de commissie deze punten verder uit.

4.4. VOLDOENDE BUDGETTAIRE RUIMTE

In de huidige situatie stagneren projecten regelmatig omdat de kosten stijgen tot boven het in de begroting beschikbare budget. De commissie is daarom van mening dat Verkeer en Waterstaat in de toekomst al vanaf de verkenningsfase uit moet gaan van kostenramingen die rekening houden met het draagvlak voor de mogelijke technische oplossing en de wijze van inpassing. Daarnaast moet Verkeer en Waterstaat niet meer projecten in de planuitwerkingsfase in portefeuille hebben dan waarvoor voldoende geld beschikbaar is. Gedurende de verkenningsfase moet er dan al zicht zijn op voldoende financiële middelen voor de planuitwerkingsfase (studiekosten) en de uitvoeringsfase (realisatie van het project). De vraag is dus welke projecten prioriteit moeten krijgen bij personele en financiële schaarste. Dat levert moeilijke bestuurlijke keuzes op. Nadat eenmaal een voorkeursbesluit is genomen behoort het beschikbare budget geen reden meer te zijn voor vertraging. Vooral ook omdat dit besluit, waarvan de belangrijkste inpassingseisen deel uitmaken, na participatie⁴ van alle betrokkenen door de politiek is genomen. Zo wordt voorkomen dat onder bestuurlijke druk van de verkenningsfase naar de planuitwerkingsfase wordt gesprongen zonder dat de financiële dekking geregeld is.

³ *Bewaak daarbij de kwaliteit van het proces en de inhoud op een vooraf vastgelegde manier.*

⁴ *De commissie heeft ervoor gekozen de term participatie te gebruiken daar waar het gaat om de ruime betrokkenheid van mede-overheden en betrokken burgers. De term participatie wordt ook gebruikt voor niet op wetten gebaseerde betrokkenheid. De precieze invulling van de participatie wordt afhankelijk gesteld van de aard en omvang van het betreffende project en de belangen die in het geding zijn.*

5. VERBETERING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES

5.1. NAAR EEN STRUCTURELE VERSNELLING

In dit hoofdstuk presenteert de commissie een drastische aanpassing van het besluitvormingsproces. De commissie heeft in beeld laten brengen wat haar voorstel kan opleveren in termen van doorlooptijd (zie figuur 2). Op basis daarvan komt de commissie tot de conclusie dat indien het advies integraal wordt uitgevoerd een halvering van de doorlooptijd van het besluitvormingsproces mogelijk is. Dit gaat echter niet vanzelf⁵ en zal dan ook een doelstelling moeten zijn van de overheid. De grootste winst wordt bereikt door een gedegener verkenningfase die wordt afgesloten met een politiek gedragen voorkeursbesluit. Daardoor kan de huidige instabiele planstudiefase vervangen worden door een veel kortere 'planuitwerkingsfase' gericht op het uitwerken van het voorkeursalternatief, waarna het tracébesluit snel wordt genomen. Hierna wordt per fase het aangepaste besluitvormingsproces beschreven.

Figuur 2: voorziene doorlooptijd oplossingen



5.2. NAAR EEN RICHTINGGEVENDE VERKENNINGSFASE

Snellere besluitvorming valt of staat met investeringen in kwaliteit aan het begin van het proces, zodat er eerder een breed gedragen besluit ligt. Een goed begin is ook hier het halve werk. De gebiedsgerichte verkenningfase die de commissie voorstaat ziet er als volgt uit. Het proces begint met een startbesluit van de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM. Dat omvat een eerste globale gebiedsafbakening en een probleemdefinitie. Het startbesluit geeft duidelijkheid over:

- * de vraag of een structuurvisie nodig is dan wel dat er sprake is van een zogeheten 'vormvrije verkenning'. Bepalend voor deze keuze zijn de aard en de omvang van de daarbij betrokken belangen, die gerelateerd zijn aan de omvang en de ingrijpendheid van het project voor het betrokken gebied. De aanleg van geheel nieuwe infrastructuur zal in de regel via de route van een structuurvisie verlopen, verbeteringen van bestaande infrastructuur veelal via een vormvrije verkenning, maar het is de mate van complexiteit die hierbij uiteindelijk de bepalende factor is;
- * de reservering van de personele capaciteit, de middelen en de benodigde tijd om de verkenningfase te doorlopen;
- * de manier waarop participatie van betrokkenen wordt vormgegeven, wanneer zij worden geconsulteerd en hoe met hen wordt gecommuniceerd;
- * welke bestuurder 'projecteigenaar' is.

⁵ Immers termijnen zijn niet bindend (het gaat om termijnen van orde).

werkwijzer

De commissie beveelt aan dat het ministerie van VROM, in samenwerking met Verkeer en Waterstaat, een standaard-handleiding maakt voor de processtappen van de structuurvisie naar analogie van de werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl die bruikbaar blijft voor de vormvrije verkenning.

De verkenningfase mondt uit in een politiek gedragen voorkeursbesluit, dat de volgende ingrediënten bevat:

- * een duidelijke en beredeneerde keuze voor een voorkeursalternatief, waarbij ook de redenen voor afwijzing van de alternatieven worden genoemd;
- * een pakket milieumaatregelen op gebiedsniveau (zo nodig inclusief flankerende maatregelen) dat aannemelijk maakt dat bij ingebruikname aan alle wettelijke eisen kan worden voldaan;
- * kerngegevens over het voorkeursalternatief (bandbreedtes voor planning, geld en scope);
- * reservering van menskracht en middelen voor de planuitwerkingsfase en voor de realisatiefase;
- * een overzicht van uitgangspunten en randvoorwaarden, die ten grondslag liggen aan de keuze.

De procesgang is uitgewerkt in bijlage V zowel voor de structuurvisie als voor de vormvrije verkenning. Deze verkenningfase 'nieuwe stijl' bevat vijf dragende elementen:

- a) Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen
- b) Gebiedsgewijze benadering
- c) Geen vrijblijvende termijnen
- d) Afsluiting verkenning met een helder politiek besluit: het voorkeursbesluit
- e) Afweging van effecten

a) Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen

Nu ligt het zwaartepunt van de betrokkenheid van decentale overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de planstudiefase. Dan zijn er nog diverse alternatieven in studie, ook al heeft de rijksoverheid vaak al een voorkeur. De commissie adviseert om betrokkenen in de verkenningfase actief te betrekken door gezamenlijk te werken aan de probleemanalyse en de formulering van de ambities, en de keuze van het voorkeursalternatief. De probleemanalyse moet breed zijn. Er moet niet alleen worden gekeken naar wegen, maar waar relevant ook naar ruimtelijke ordening en alternatieven op netwerkniveau (OV, beprijzing, benutten). Het proces bestaat globaal uit twee onderdelen:

- ruime inbreng over de nut en noodzaak van het project;
- gezamenlijk zoeken naar oplossingen (alternatieven) binnen het gehele gebied.

Het zoeken naar oplossingen verloopt in een aantal substappen, waarbij met een steeds fijner afgestelde 'zeef' wordt gezocht naar een voorkeursalternatief, bijvoorbeeld een tracé. Dit proces van participatie leidt niet per se tot unanieme steun, maar wel tot een politiek gedragen voorkeursbesluit dat bindend is voor alle betrokken bestuurders. De bestuurlijke projecteigenaar schept de voorwaarden voor een gezamenlijke snelle en goede besluitvorming, inclusief een heldere bestuurlijke regie en een goede samenwerking

tussen rijk en regio. Een bestuursakkoord, dan wel een convenant indien ook belanghebbende organisaties hun handtekening zetten, kan daarbij het politiek draagvlak in hoge mate bevorderen.

Het bovenstaande geldt voor de projecten waarvoor een structuurvisie nodig is. Bij de minder complexe projecten die de vormvrije verkenning doorlopen worden betrokkenen vooral betrokken bij de discussie over nut en noodzaak. Daaruit kan blijken dat op een beperkt aantal punten gerichte participatie van betrokkenen of overheden nodig is en dat wellicht ook een enkel alternatief onderzocht moet worden.

b) Gebiedsgewijze benadering

Bij de aanleg of verbetering van nieuwe infrastructuur moet deze niet alleen zorgvuldig worden ingepast binnen het betrokken gebied. Ook kan door middel van gebiedsontwikkeling deze infrastructuur worden gecombineerd met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit elders, bijvoorbeeld op het vlak van natuur en milieu en/of stedelijke herstructurering. Een combinatie van maatregelen kan immers per saldo de ruimtelijke kwaliteit bevorderen, waardoor de infrastructurele ingreep aanvaardbaarder wordt.

c) Geen vrijblijvende termijnen

Investeren in een breed proces aan het begin kost tijd. Dat verdient zich later terug, maar het betekent niet dat onbeperkt de tijd mag worden genomen. Het startbesluit legt de maximale doorlooptijd van de verkenningsfase vast. Die is gebaseerd op een analyse van de aard en complexiteit van het project en de te verwachten omvang en diepgang van de discussie. De doorlooptijd kan variëren van circa drie maanden voor eenvoudige projecten (benutting) tot circa twee jaar voor complexe projecten (nieuwbouw, gebiedsontwikkeling). Voor de vastgestelde termijn worden budget en personele capaciteit gereserveerd. Bij overschrijding van de termijn vervalt het project in principe uit het MIRT, inclusief de reservering van budget en personele capaciteit. De minister kan deze periode desgewenst verlengen. Dit zal hij aan de Tweede Kamer en betrokken bestuurders melden. Tevens geldt dat rapporten en onderzoeken tijdens de verkenningsfase in ieder geval hun gelding behouden gedurende een periode van twee jaar vanaf het tijdstip van totstandkoming.

d) Afsluiting verkenning met een helder politiek besluit: het voorkeursbesluit

Zoals gezegd pleit de commissie ervoor om de verkenningsfase af te sluiten met een politiek gedragen voorkeursbesluit. Dat betekent dat de discussie over projecten naar deze fase verschuift en in essentie gaat over de kern van het op te lossen probleem en over nut en noodzaak van de onderzochte alternatieven. Nu gaat de discussie tijdens en na de planstudiefase te vaak over de details van allerlei (sub)varianten en inpassingsmaatregelen. Vroege politieke besluitvorming op hoofdlijnen creëert rust en stabiliteit in latere fasen: de kaders liggen immers vast. Dit vereist wel dat de bestuurders hun rug recht houden en niet snel het genomen voorkeursbesluit ter discussie stellen. Om dat te bereiken, wordt het voorkeursbesluit politiek gemarkeerd door het aan te bieden aan de Staten-Generaal. Er kan voor worden gekozen het voorkeursbesluit pas van kracht te laten worden na een bepaalde periode (4 weken) nadat het is aangeboden bij de Staten-Generaal ('voorhangprocedure'). Als een der Kamers niet binnen deze termijn op het besluit reageert, wordt het automatisch van kracht. De commissie adviseert een behandelingstermijn van acht weken te hanteren voor het geval het besluit in behandeling wordt genomen.

In lijn met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is dit voorkeursbesluit niet voor beroep vatbaar. Dit is ingegeven door de globale aard van het besluit. Dat neemt niet weg dat de bestuursrechter bij beroep tegen het uiteindelijke tracébesluit ook het achterliggende besluit nog beperkt kan toetsen ('exceptieve toetsing')⁶. Met de voorstellen die de commissie doet voor een betere juridische voorbereiding, een brede participatie en een politiek gedragen voorkeursbesluit zal zo'n uitzondering zich naar verwachting nauwelijks nog voordoen.

e) *Afweging van effecten*

Met het politiek gedragen voorkeursbesluit aan het eind van de verkenningsfase wordt het vervolgproces sterk gefocust. Draagvlak voor dit besluit kan alleen worden bereikt als er voldoende duidelijkheid is over de effecten van alle alternatieven op economie, milieu, ruimte en natuur. Die moeten op hoofdlijnen in beeld zijn. Dat gebeurt in de verkenningsfase met globale inschattingen en eenvoudige berekeningen op basis van (gevalideerde) vuistregels. In het geval van een structuurvisie wordt het milieubelang geborgd met een strategische milieueffectrapportage (de zogeheten plan-m.e.r.)⁷, die onderdeel uitmaakt van de structuurvisie. Op het plan-MER kan iedereen zienswijzen inbrengen om te toetsen of alle belangen en aspecten zijn meegewogen. Voor de vormvrije verkenning ligt een plan-m.e.r.-plicht niet voor de hand, maar uiteraard wordt ook in deze procedure het milieubelang in de afweging betrokken. In alle gevallen moet in het voorkeursbesluit aannemelijk worden gemaakt dat aan de geldende milieu-eisen voor onder meer natuur, lucht en geluid kan worden voldaan. Om te voorkomen dat onderzoeken en rapporten steeds opnieuw geactualiseerd en herberekend worden in de verkenningsfase, wordt wettelijk vastgelegd dat de (uitgangspunten van de) rapporten en onderzoeken een houdbaarheidsduur hebben van minimaal twee jaar na totstandkoming.

5.3. NAAR EEN COMPACTE EN PRAGMATISCHE PLANUITWERKINGSFASE

De commissie stelt voor om de huidige planstudiefase te vervangen door een veel kortere planuitwerkingsfase die uitmondt in een tracébesluit. De tijdswinst zit vooral in de volgende aspecten:

1. Bij de start van de planuitwerkingsfase ligt er een politiek gedragen voorkeursbesluit. Dat betekent dat in de planuitwerkingsfase maar één alternatief (een tracé) onderzocht wordt in plaats van een hele serie. Tevens wordt standaard een procedure gevolgd die overeenkomt met de huidige verkorte tracéwetprocedure.
2. Het voorkeursbesluit wordt uitgewerkt met onder andere doelvoorschriften en dus minder onderzoek, minder details, minder variabelen en minder partijen.
3. De onderzoeken in de planuitwerkingsfase ten aanzien van verkeer en milieu zijn voor minimaal twee jaar houdbaar na totstandkoming ervan.

Deze manier van werken vraagt om een aanpassing in het proces op vier punten: a) eenvoudiger rekenen, b) werken met bandbreedtes en maatregelpakketten, c) werken met doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen en d) sanctie op overschrijding termijnen.

⁶ Deze exceptieve toetsing, die gebruikelijk is bij algemeen verbindende voorschriften, maar ook wel plaats vindt bij andere achterliggende besluiten, concentreert zich op de vraag of het achterliggende besluit met schending van hogere voorschriften of in strijd met het willekeursverbod tot stand is gekomen.

⁷ Met plan-m.e.r. wordt de procedure bedoeld, met planMER het rapport.

a) Eenvoudiger rekenen

De commissie pleit voor het gebruik van gecertificeerde berekeningen met minder variabelen, meer kengetallen (standaardwaarden) en meer vuistregels. Eenvoudiger modellen hebben een iets kortere doorrekeningstijd, maar veel belangrijker is dat ze de kans op invoer- en/of rekenfouten verkleinen en zorgen voor transparantie. Eenvoudige sommen zijn beter uit te leggen aan de burger dan ingewikkelde sommen. De commissie adviseert het kabinet dit punt verder te laten uitwerken.

b) Werken met bandbreedtes en maatregelpakketten

Een belangrijk doel van de planuitwerkingsfase is om aannemelijk te maken dat de effecten van het voorkeursalternatief binnen de grenzen van wet- en regelgeving blijven. Alleen dan kan een (tracé)besluit worden genomen. Om dit te bepalen worden de effecten die in het voorkeursalternatief al globaal in beeld zijn gebracht in deze fase, middels een besluit-m.e.r., verder uitgewerkt. In hoofdstuk 3 concludeerde de commissie al dat er sprake is van grote onzekerheidsmarges bij berekeningen om aan te tonen dat aan milieunormen kan worden voldaan. De commissie vindt het belangrijk dat deze marges worden erkend. De onzekerheid is binnen bepaalde grenzen ('bandbreedte')⁸ aanvaardbaar, als maar op voorhand vaststaat dat een 'reservepakket' aan maatregelen beschikbaar is om de norm te halen en als er bij oplevering getoetst⁹ wordt of in de praktijk aan de milieu-eisen wordt voldaan ('opleveringstoets', zie onder paragraaf 5.5).

Dit betekent dat in de planuitwerkingsfase een maatregelenpakket moet worden samengesteld waarmee ook aan de bovenkant van de bandbreedte (onzekerheidsmarge) de milieunormen gehaald kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan geluidschermen en snelheidsbeperkingen. Uiteraard moet dit pakket financieel gedekt zijn. Hoe groter de bandbreedte des te uitgebreider het maatregelpakket. Omgekeerd geldt dat de nauwkeurigheid van de voorspelling groter moet zijn naarmate er minder maatregelen mogelijk zijn.

Nauwkeurige norm

De commissie wil nadrukkelijk een kanttekening plaatsen bij de exactheid waarmee sommige milieunormen zijn geformuleerd. De commissie heeft de indruk dat sommige normen een nauwkeurigheid van berekenen en meten vragen die met de huidige stand van de techniek niet haalbaar is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de normen voor luchtkwaliteit. Hiermee schieten deze normen naar de mening van de commissie hun doel voorbij. Zij adviseert daarom tot nadere bezinning op dit punt door het kabinet.

c) Werken met doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen

Bij het werken met bandbreedtes passen doelvoorschriften¹⁰ en flexibiliteitsbepalingen:

- * Een doelvoorschrift legt wel het te bereiken doel vast – in dit geval een weg die aan de normen voldoet – maar niet de manier waarop dat doel bereikt moet worden.

⁸ Een vaste bandbreedte of onzekerheidsmarge kan niet worden gedefinieerd, omdat de aanvaardbare bandbreedte afhangt van het milieuaspect in kwestie.

⁹ De opleveringstoets vindt plaats in het eerste jaar na oplevering. Indien ook besloten wordt tot monitoring in de beheersfase zal dat een bijdrage leveren aan een beter inzicht in de voorspelkracht van modellen (validatie). Dit kan dan leiden tot een verbetering van de voorspellingen in toekomstige projecten.

¹⁰ De commissie sluit hiermee aan op een tendens die al zichtbaar is in aanpalende wetgeving, te weten de Spoedwet Wegverbreding, op het gebied van geluid

- * Een flexibiliteitsbepaling legt vast wanneer van een onderdeel van het besluit mag worden afgeweken dan wel in welke situatie een vrijstelling voor het genomen onderdeel van het besluit geldt. Het gaat er dan om dat kan worden afgeweken van het beschreven maximumpakket maatregelen (minder zware maatregelen of geheel achterwege laten van maatregelen).

Dit zijn nuttige instrumenten omdat als gevolg van de bandbreedtes in het tracébesluit niet precies kan worden aangegeven welke maatregelen straks nodig zijn om de normen te halen. Dit is ook niet nodig, omdat de commissie juist wil dat in de praktijk wordt voldaan aan milieurandvoorwaarden in plaats van in de berekende schijnwerkelijkheid. Door in het tracébesluit vast te leggen dat aan de milieueisen moet worden voldaan na ingebruikname maar niet de manier waarop (doelvoorschrift) ontstaat ruimte om later in de tijd als de onzekerheden kleiner zijn een besluit te nemen over de definitief in te zetten maatregelen. Dit is in de Wet milieubeheer al mogelijk, onder meer voor de industrie. Duidelijk is dat ten tijde van het tracébesluit redelijkerwijs moet kunnen worden verwacht dat met de voorgestelde maatregelen aan de milieunormen kan worden voldaan.

Vroege betrokkenheid van de markt

Doordat in de planuitwerkingsfase minder details worden uitgewerkt, door onder meer het gebruik van doelvoorschriften, maar wellicht ook door het ontwerp meer functioneel te specificeren, ontstaat meer ruimte voor een vroege betrokkenheid van marktpartijen ("vervlechting" ontwerp en aanbesteding). Dat kan leiden tot innovaties en lagere uitvoeringskosten.

d) Duidelijke sanctie op overschrijding termijnen

De termijn voor het Ontwerp-tracébesluit/MER varieert in de aangepaste planuitwerkingsfase van circa 6 maanden voor eenvoudige projecten tot circa 12 maanden voor complexe projecten. Er wordt geen startnotitie meer opgesteld en er zijn geen richtlijnen en geen meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) meer. Dit conform de voorziene wijzigingen in de Wet milieubeheer. Op het overschrijden van deze termijnen staat als sanctie dat de gereserveerde personele capaciteit en het budget daarna komen te vervallen, tenzij de minister verlenging toestaat. Wanneer drie jaar na een voorkeursbesluit nog geen tracébesluit is genomen kunnen burgers en bedrijven die door de voortdurende onzekerheid schade lijden om schadevergoeding vragen. Dit is een instrument dat bestuurders helpt om de rug recht te houden en de voorgeschreven termijnen te halen.

Inspraak en beroep

In de planuitwerkingsfase vindt éénmaal formeel inspraak plaats over het ontwerp-tracébesluit. Tegen het tracébesluit staat beroep open voor natuurlijke en rechtspersonen die direct in hun belang worden geraakt. Lagere overheden hebben geen beroepsrecht meer, tenzij hun burgerlijke rechten in het geding zijn, bijvoorbeeld als eigenaar van gronden (zie ook hoofdstuk 6). Als een belanghebbende het dus bijvoorbeeld niet eens is met de mate waarin maatregelen worden getroffen of zijn vastgelegd (flexibiliteitsbepalingen en doelvoorschriften), kan deze zich tot de bestuursrechter wenden in het kader van het beroep tegen het tracébesluit.

5.4. NAAR MINDER VERGUNNINGEN IN DE UITVOERINGSFASE

In hoofdstuk 3 concludeerde de commissie dat het grote aantal vergunningen een probleem is in de uitvoeringsfase. Toch kent de Tracéwet al veel kenmerken van een

éénbesluitregeling:

- * De Tracéwet maakt gecoördineerde vergunningverlening mogelijk. Dat betekent dat de verschillende vergunningprocedures onder regie van het Rijk parallel in de tijd worden geschakeld en op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld.
- * Als sluitstuk van de coördinatieregeling bevat de Tracéwet bepalingen voor het geval een gemeente of provincie een vergunning weigert, te laat een besluit neemt of als het besluit niet overeenkomstig de vergunningsaanvraag is. In die gevallen kan het Rijk deze beslissing nemen in plaats van de gemeente of provincie (de zogeheten ‘indeplaatstreding’).

De commissie adviseert deze instrumenten, waarmee doorzettingsmacht kan worden gecreëerd, te gebruiken als de situatie daarom vraagt.

Het tracébesluit geldt als projectbesluit – feitelijk een ‘tracévergunning’ – in de zin van de nieuwe Wro. Dat houdt in dat het tracébesluit het bestemmingsplan of de beheersverordening opzij zet. In aanvulling daarop adviseert de commissie om in de Tracéwet vast te leggen dat dit ook geldt voor zo veel mogelijk vergunningen opgenomen in andere gemeentelijke en provinciale verordeningen en plannen. Sommige standaardmatige vergunningen die nu in de uitvoering nog nodig zijn, worden dan in één keer in het tracébesluit geregeld. In het tracébesluit kunnen hiervoor overigens ook doelvoorschriften worden opgenomen om gedetailleerde uitwerkingen te voorkomen. De commissie beveelt het kabinet aan nader te onderzoeken welke vergunningen dit zou kunnen betreffen en of benodigde vergunningen niet zouden kunnen worden vervangen door algemene regels. Een eerste stap in dit proces is naar oordeel van de commissie om de vergunningen op het gebied van (brand)veiligheid in het tracébesluit op te nemen, waarbij de brandweer en andere hulpdiensten in een eerder stadium dan nu het geval is worden betrokken.

5.5. INTRODUCTIE VAN EEN OPLEVERINGSTOETS EN DEFINITIEVE BEPALING VAN IN TE ZETTEN MAATREGELEN

Het sluitstuk van het advies van de commissie is dat de definitieve keuze van mitigerende maatregelen zo laat mogelijk wordt gemaakt op basis van een zo reëel mogelijk beeld van de daadwerkelijke verkeersontwikkeling en milieueffecten. Er is dus sprake van een drietrapsraket:

1. Het voorkeursbesluit moet op grond van globale berekeningen aannemelijk maken dat – met een globaal pakket aan maatregelen - aan de milieunormen kan worden voldaan. Dit kan globaal omdat het aantal vrijheidsgraden, zowel voor de oplossingen als voor de in te zetten mitigerende maatregelen, groot is (nog veel keuzevrijheid).
2. Op weg naar het tracébesluit worden de onzekerheden in de berekeningen én de keuzevrijheden kleiner. Het tracébesluit bevat daarom een maatregelpakket dat enerzijds de zekerheid biedt dat de normen gehaald worden (via in te zetten middelen), maar dat anderzijds via doelvoorschriften en/of flexibiliteitsbepalingen wel de benodigde keuzevrijheid geeft (immers er resteren onzekerheden).

3. Tijdens¹¹ en vooral direct na de realisatie van infrastructuur ontstaat een actueler beeld van de verkeersontwikkelingen. In dat stadium zijn effectberekeningen veel nauwkeuriger en kunnen de maatregelen nader worden gedetailleerd. Hierdoor zal bij oplevering de verwachting zijn dat aan de milieu-eisen kan worden voldaan. De commissie stelt voor om binnen een jaar na ingebruikname een 'opleveringstoets' uit te voeren en dit vast te leggen in de Tracéwet. Dit betekent dat, als sluitstuk van de procedure, feitelijk wordt gecontroleerd of de milieunormen in de praktijk en niet alleen in de berekende werkelijkheid worden gehaald. Als dat onverhoopt niet het geval is, kunnen de maatregelen worden ingezet die sinds het tracébesluit op de plank liggen. Met deze opleveringstoets wordt aan het eind van de rit een extra zekerheid ingebouwd dat in de praktijk aan de milieunormen wordt voldaan¹². Indien inzet van de aanvullende maatregelen nodig is, geeft de minister daartoe onverwijld opdracht aan de wegbeheerder.

In het schema op de volgende pagina is het gehele besluitvormingsproces zoals de commissie dat voor ogen heeft samengevat. In bijlage VI is een vergelijkbaar schema opgenomen, waarin de huidige (uitgebreide) tracéwetprocedure wordt weergegeven.

¹¹ Tijdens de bouwfase ontstaat meer zicht op de werkelijke (autonome) ontwikkeling van het verkeer.

¹² Tevens wordt met deze toets feitelijk invulling gegeven aan het, op grond van de m.e.r.-procedure, verplichte evaluatie-onderzoek achteraf (na gereedkomen van het project).

Planproces nieuwe procedure conform advies Commissie VBIP

Nota Mobiliteit / MIRT

Startbesluit

Proces- & Participatieplan, doorlooptijd
reservering inzet mensen, middelen, budget

ca. 3-24 mnd.
(Sanctie niet halen
termijn: verkenning
valt uit MIRT)

Structuurvisie + plan-MER

- probleemanalyse (nut/noodzaak, definitie probleem, gebied en betrokkenen)
- uitwerken alternatieven (gebiedsgericht, modaliteiten)
- verkeersberekeningen
- globaal onderzoek lucht, geluid, natuur, etc.
- brede participatie
- bepalen voorkeursalternatief ('zeef') en aannemelijk maken dat aan milieu-eisen kan worden voldaan

Vormvrije verkenning

- probleemanalyse (nut/noodzaak, definitie probleem) en bepalen betrokkenen
- eventueel alternatieven en globaal onderzoek (verkeer, lucht, geluid, natuur, etc.)
- brede participatie
- bepalen voorkeursalternatief en aannemelijk maken dat aan milieu-eisen kan worden voldaan

Verkenning fase

6 weken

Zienswijzen
(een ieder en Cmer)

Vaststellen voorkeursbesluit

Minister V&W en VROM
voorkeursalt. + gewenste omgevingskwaliteit
vaststellen scope, uitgangspunten (mensen/financiën) vervolg

6 weken

4 weken
(+ 8 wkn indien
bespreking)

Toesturen besluit Staten-Generaal
Evt. bespreking in Kamers

Ontwerp-Tracébesluit + besluit-MER

- uitwerken voorkeursalternatief (inrichting, inpassing)
- verkeersberekeningen + nader effectenonderzoek (lucht, geluid, natuur, etc; toetsing voldoen milieunormen)
- mitigerende maatregelen bepalen (maatregelvoorschriften, doelvoorschriften / flex. bepalingen, aanvullende maatregelen gebruik)

ca. 10-16 mnd.
Niet halen termijn: binnen
3 jaar schade vergoeden
(minimaal 2 jaar
houdbaarheid
onderzoeken)

ca. 6 - 12 mnd.
(eenvoudige -
complexe projecten)

Planuitwerking fase

6 weken

Inspraak

Inspraak voor een ieder en waar van toepassing
toetsingsadvies Cmer

Vaststellen Tracébesluit

Minister V&W en VROM
Basis voor gecoördineerde vergunningenprocedure

4 maanden

Beroep

belanghebbenden
uitspraak Raad van State

6 weken

6 mnd.
(na ontvangst
verweerschrift)

Realisatie fase

Uitvoering en Gebruik (RWS)

Gecoördineerde vergunning aanvraag
Uitvoering bouwwerkzaamheden
Opleveringstoets

6. VERBETERINGEN IN DE WETGEVING

6.1. AANPASSINGEN IN WET- EN REGELGEVING

Een aanpassing van het besluitvormingsproces zoals in hoofdstuk 5 omschreven, leidt logischerwijs tot een aantal praktische aanpassingen in wet- en regelgeving. Zo moeten onder andere het nieuwe voorkeursbesluit en tracébesluit, de vaste termijnen, het rekenen met vuistregels, de houdbaarheid van onderzoeksgegevens en de opleveringstoets in de Tracéwet worden vastgelegd. In bijlage VII zijn deze zaken op hoofdlijnen uitgewerkt in de contouren van een gewijzigde Tracéwet.

6.2. OPLOSSING VOOR ENKELE JURIDISCHE KNELPUNTEN

Naast aanpassingen in wet- en regelgeving om de verbeteringen in het besluitvormingsproces te borgen ziet de commissie een aantal specifieke juridische knelpunten die een voortvarende aanpak verdienen. Het betreft:

- * De introductie van de bestuurlijke lus¹³ in de Tracéwet. Daaraan werkt het kabinet al. De commissie is voorstander van een bestuurlijke lus. Niet alleen omdat hiermee een verbeterde instandhouding van een aangevochten besluit wordt bereikt, maar ook omdat dit het mogelijk maakt dat een besluit na tussenuitspraak ten gunste van een appellant kan worden aangepast.
- * Versterking van de mogelijkheden voor de bestuursrechter voor instandhouding van rechtsgevolgen bij (gedeeltelijke) vernietiging van besluiten. Dit is aan de orde als kan worden verwacht dat op basis van een nieuwe motivering uiteindelijk hetzelfde besluit rechtmatig kan en zal worden genomen.
- * Het voorstel om een wettelijke mogelijkheid voor de bestuursrechter te introduceren om bij een gebleken gebrek het besluit niet te vernietigen, maar in plaats daarvan individuele belanghebbenden een schadevergoeding toe te kennen.
- * Inperking van de beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling over het tracébesluit. Hoewel de commissie zich realiseert dat in algemene zin de beroepsmogelijkheden voor lagere overheden bij ons rechtstelsel passen, geeft zij in overweging dit beroepsrecht bij rijksinfrastructuur in te perken. Ten eerste omdat het bij rijkswegen gaat om nationale belangen. Ten tweede rechtvaardigt de aard en de kwaliteit van de voorbereiding 'nieuwe stijl' dit: de brede verkenning met professionele participatie, een bestuursakkoord en behandeling in het parlement. Dit bevordert de wilsvorming in de verkenningfase. Uiteraard houden lagere overheden toegang tot de rechter in hun privaatrechtelijke rol.
- * Een meer marginale toetsing door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen. De bestuursrechter moet beoordelen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot een besluit is gekomen. Als er tijdens het besluitvormingsproces geen deskundig tegenrapport of advies is overgelegd, moet een bestuursorgaan in beginsel kunnen vertrouwen op de voorliggende onderzoeken en adviezen. Dit zou in de Tracéwet uitdrukkelijk geregeld moeten worden, omdat er nu naar mening van de commissie regelmatig een veel verdergaande toetsing wordt uitgevoerd.

¹³Waarbij een gebrek in een besluit niet leidt tot een vernietiging en het opnieuw doorlopen van de voorbereidingsprocedure van een besluit, maar waarbij het bestuur de kans krijgt het gebrekkige besluit te repareren en de rechtszaak over het besluit een zekere periode wordt aangehouden.

- * Inkorting van de termijn waarop de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist over beroepen tegen een tracébesluit: van twaalf naar zes maanden. De commissie is van mening dat, daar waar overschrijding van de termijnen voor appellanten fataal is, het de overheid en de bestuursrechter past zich ook daadwerkelijk aan de in de wet opgenomen termijnen (van orde) te houden.

Drie wezenlijke vernieuwingen in wet- en regelgeving

De commissie anticipeert in haar advies op de komst van drie vernieuwingen in wet- en regelgeving, die alle drie van wezenlijk belang zijn om de beoogde versnelling te bereiken. Ten eerste is dat de komst van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in het voorjaar van 2009. Daarmee hoeven grote projecten niet langer individueel aan de luchtkwaliteitsnormen te worden getoetst. Ten tweede is er de herziening van de Wet milieubeheer met betrekking tot milieueffectrapportage, waarmee de besluit-m.e.r. meer op Europese leest wordt geschoeid en er bijvoorbeeld geen startnotitie, richtlijnen en meest milieuvriendelijk alternatief meer nodig zijn in de planuitwerkingsfase. Ten derde noemt de commissie de nieuwe Wro die in juli 2008 ingaat en van groot belang is om de (sectorale) structuurvisie op rijksniveau te realiseren. Al deze drie bouwstenen zijn voor het welslagen van de beoogde versnelling van wezenlijk belang. In het bijzonder wijst de commissie op het belang van het tijdig invoeren van het NSL. Als de Europese Commissie dit niet goedkeurt, als het NSL vertraagt of als het NSL niet voldoende effect heeft, zal de luchtkwaliteitsproblematiek infrastructuurprojecten blijven vertragen.

6.3. OVERIGE JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN

Ontkoppeling

De commissie is bij de opdrachtverlening ook gevraagd zich te buigen over het thema ontkoppeling (zie bijlage I). De essentie van ontkoppeling is dat de koppeling met milieunormen niet meer op projectniveau wordt gelegd, maar op een hoger en meer beleidsmatig niveau. De commissie heeft kennis genomen van de debatten hierover in de Tweede Kamer en ziet naar aanleiding daarvan geen reden om de discussie over ontkoppeling nu te heropenen. Het NSL - dat de algemene maatregelen bevat om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren tot 2015 - biedt al de mogelijkheid om grote projecten te realiseren zonder een individuele toets¹⁴ van projecten aan de luchtkwaliteitseisen. Wel leidt het advies van de commissie tot verandering op dit punt, in die zin dat meer gekeken zal worden naar de (milieu)effecten die zich daadwerkelijk voordoen. De commissie beveelt aan om voor de periode na 2015 voort te borduren op de ervaringen met het NSL, als er dan tenminste nog een probleem is met de luchtkwaliteit.

Belangrijker dan een nieuwe discussie over ontkoppeling vindt de commissie dat het kabinet lering trekt uit de ervaringen met het 'dossier luchtkwaliteit' voor andere milieudossiers. De commissie constateerde eerder al dat wetgeving in Nederland erg complex is, inclusief de omzetting van Europese richtlijnen, en dat dit een belangrijke oorzaak is van vertragingen. De commissie adviseert om veel actiever de ruimte te gebruiken die het EU-recht bij de omzetting en toepassing laat. De commissie verwijst daarbij ook naar het advies van de VROM-raad van maart 2008 dat juist ingaat op dit specifieke punt. De commissie vraagt daarnaast aandacht voor het thema natuur en het thema water (zie tekstkader).

¹⁴ Overigens blijft nog wel een toets nodig per project om vast te stellen of de effecten niet groter zijn dan in het NSL voorzien, of de informatie ten aanzien van de effecten van maatregelen in het NSL up-to-date is voor zowel het betreffende project als de effecten van de in het NSL opgenomen maatregelen en of er dus aanvullend onderzoek nodig is.

Toekomstige knelpunten

De commissie constateert dat er met de komst van het NSL en Geluidproductieplafonds langs rijkswegen straks een minder directe koppeling is tussen infrastructuurprojecten en luchtkwaliteit en geluid. Echter, het is zeer wel mogelijk dat ook andere dossiers, zoals natuur (Naura-2000) en water (Kaderrichtlijn Water), in de toekomst een belangrijker rol gaan spelen bij de besluitvorming over infrastructuur (zoals bijvoorbeeld het effect van verkeersemisies op natuurgebieden). De commissie heeft deze potentieel vertragende factoren niet verder geanalyseerd, maar beveelt wel aan de risico's daarvan in kaart te brengen en oplossingen te bedenken voordat problemen zich concreet voordoen.

Relativiteitsvereiste

In en buiten bestuursrechtelijke kringen is sprake van een levendige discussie over de vraag of het wenselijk is om het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht in te voeren. Hoewel de commissie geen tegenstander is van de invoering van het relativiteitsvereiste, denkt de commissie dat invoering hiervan slechts beperkt zal leiden tot tijdwinst. Het aantal appellanten zal niet noemenswaardig dalen, maar alleen het aantal en de aard van de gronden die zij kunnen inbrengen.

7. SPECIFIEKE WETGEVING VOOR URGENTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN

7.1. WENSELIJKHEID VAN SPOEDWETGEVING

In het voorgaande heeft de commissie een groot aantal voorstellen gedaan die samen kunnen zorgen voor een structurele versnelling van het reguliere besluitvormingsproces over grote infrastructurele projecten. Die voorstellen beschouwt de commissie als de kern van haar advies. In de commissie is ook gesproken over eventuele spoedwetgeving voor infrastructuurprojecten. Zijn er mobiliteitsvraagstukken die zo urgent zijn, dat ze niet op de structurele doorwerking van dit advies kunnen wachten en waarvoor dus aanvullende actie nodig is in de vorm van spoedwetgeving vergelijkbaar met de Deltawet Grote Rivieren? De commissie is van mening dat voor de beantwoording van deze vraag drie criteria in aanmerking moeten worden genomen:

- * nut en noodzaak van de gekozen oplossing moeten maatschappelijk en politiek breed worden gedragen;
- * dat brede draagvlak moet eveneens aanwezig zijn als het gaat om de urgentie van het mobiliteitsvraagstuk;
- * spoedwetgeving mag de structurele verbetering van het besluitvormingsproces niet in de weg staan of vertragen.

De eerste twee criteria waren ook het uitgangspunt voor de Deltawet Grote Rivieren. Uit de evaluatie van deze wet bleek dat zij een absolute voorwaarde waren voor het succes van de wet. In deze evaluatie is ook expliciet opgemerkt dat nut en noodzaak juist bij grote infrastructurele werken vaak omstreden zijn. Dat werd aangemerkt als een essentieel verschil tussen mobiliteitsvraagstukken en de problematiek van de rivierdijken.

De commissie is van mening dat, gegeven de hiervoor genoemde criteria, het antwoord op de vraag of voor een bepaald mobiliteitsprobleem spoedwetgeving noodzakelijk is, niet door haar maar door de politiek moet worden gegeven. De commissie maakt daarbij overigens een onderscheid tussen nieuwbouwprojecten en wegaanpassingen. Voor beide soorten projecten is spoedwetgeving denkbaar; de commissie gaat daarop in, in de paragrafen 7.2 en 7.3.

7.2. NIEUWE INFRASTRUCTUUR: SPOEDWETGEVING ALS ULTIMUM REMEDIUM

Voor nieuwbouwprojecten die relatief groot zijn kan als ultimum remedium worden besloten tot een 'Spoedwet infrastructurele werken'. Daarbij moet worden bedacht dat nut en noodzaak voor juist dit soort grote projecten vaak omstreden zijn, zodat tevoren goed moet worden nagedacht over de vraag hoe snel zo'n wet tot stand kan worden gebracht, en vervolgens hoe snel de projecten daarna gerealiseerd kunnen worden. Het zal naar de mening van de commissie, als het gaat om deze vorm van spoedwetgeving, hoogstens om een zeer beperkt aantal projecten kunnen gaan.

De contouren van zo'n wet zouden er als volgt uit kunnen zien:

- * Aan ieder project worden maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit gekoppeld, zodat aan de Europese richtlijnen kan worden voldaan (indien het NSL nog niet in werking is getreden).
- * Andere wetgeving wordt buiten werking gesteld voor de uitvoering van de werken waarop de wet betrekking heeft.
- * Alleen in noodsituaties (de aanwezigheid van een noodsituatie wordt in overleg met Brussel bepaald) wordt voor zover mogelijk per project vrijstelling gegeven van de bepalingen van de Europese richtlijnen met betrekking tot m.e.r. en natuurbescherming.
- * Een voldoende zorgvuldige belangenafweging, inspraak en (plan)voorbereiding moeten zijn geborgd.
- * De wet voorziet op rijksniveau in een snelle procedure om tot een plan van uitvoering te komen en in een snelle beroepsprocedure bij de Raad van State.
- * Bij het plan voor de aanleg moet het budget geregeld zijn.
- * De spoedwet wordt snel behandeld in de Staten-Generaal.
- * De wet heeft een tijdelijk karakter en is uitgewerkt na de realisering van de in de wet genoemde projecten.

In bijlage VIII worden deze contouren van de spoedwet verder uitgewerkt.

7.3. WEGAANPASSINGEN: HERZIENING VAN DE SPOEDWET WEGVERBREIDING

Wegverbredingen en andere wegaanpassingen dragen bij aan het oplossen van knelpunten en het robuust maken van het wegennetwerk, bijvoorbeeld door het verwijderen van zogenoemde 'flessenhalzen'. Hiervoor is in 2003 de Spoedwet Wegverbreding ingevoerd, die politiek en maatschappelijk breed gedragen werd. De uitvoering van deze wet blijkt echter in de praktijk niet tot voldoende versnelling te leiden. De oorzaak hiervan is vooral de luchtproblematiek, als gevolg waarvan projecten zijn gestrand bij de bestuursrechter terwijl andere lopende procedures op grond van jurisprudentie moeten worden herzien (nieuwe berekeningen). De commissie is van mening dat het kabinet bij de uitvoering van de Spoedwet Wegverbreding haar voordeel zou kunnen doen met de structurele verbeteringen die de commissie in haar advies aan heeft gegeven, zoals doelvoorschriften, verlengde houdbaarheid van onderzoeken en het werken met vuistregels en een aantal procesrechtelijke aanpassingen. Dit zou kunnen door een herziening van de huidige Spoedwet Wegverbreding tot een 'Spoedwet Wegaanpassing'. Dit kan snel, want het betreft de aanpassing van een bestaande wet, voor dit type projecten is in de regel draagvlak en de uitvoering van de maatregelen heeft direct effect op de robuustheid van het wegennetwerk. Een belangrijk element van de wijziging die de commissie voorstelt is dat de NSL-aanpak ook van toepassing wordt verklaard op wegaanpassingen. Een aanvullend voordeel van deze spoedwet is dat op korte termijn al ervaring kan worden opgedaan met de adviezen van deze commissie.

In bijlage IX worden de contouren van deze herziene Spoedwet Wegaanpassing verder uitgewerkt.

8. HET VERVOLG: VAN GEDULDIG PAPIER NAAR RESULTATEN IN DE PRAKTIJK

In de afgelopen decennia zijn er veel studies en adviezen verschenen gericht op versnelling van de besluitvorming over grote infrastructurele projecten. Uiteraard heeft de commissie daar kennis van genomen. Sommige rapporten zijn in de spreekwoordelijke la verdwenen, maar er zijn ook veel aanbevelingen daadwerkelijk uitgevoerd. Toch staan we waar we staan: urgente mobiliteitsproblemen worden om allerlei redenen niet of veel te traag opgelost. Kijkend naar het verleden meent de commissie dat aan de volgende punten aandacht moet worden besteed om daadwerkelijk de benodigde doorbraak te bereiken.

Ten eerste waren veel adviezen en acties in het verleden gericht op één aspect. De aandacht richtte zich hetzij op de wetgeving, hetzij op de projectbeheersing. Zo'n aanpak volstaat in onze huidige, complexe samenleving niet meer. Daarom is het advies van de commissie breed en zowel gericht op ambtelijke voorbereiding, bestuurscultuur, besluitvorming, procedures, proces én wetgeving. Dit leidt tot een groot aantal aanbevelingen, die samen een integrale oplossing bieden. De problemen zijn dermate urgent, dat er op verschillende borden tegelijk geschaakt moet worden. Selectief winkelen in dit advies zal betekenen dat de gewenste doorbraak niet wordt bereikt en het effect op de doorlooptijd van besluitvorming beperkt zal zijn.

Ten tweede duurt het lang voordat maatregelen effect hebben. Zo werd pas 10 jaar na dato het volledige positieve effect op de werkelijke doorlooptijden van de (in 1994 ingevoerde) Tracéwet zichtbaar (zie bijlage II). Deze lange duur is problematisch, omdat het immers wel veel inspanningen kost, maar het resultaat op zich laat wachten. Bovendien blijven in de tussentijd urgente problemen bestaan. Om dit probleem het hoofd te bieden adviseert de commissie tot slot het volgende:

- * Kom binnen drie maanden na de kabinetsreactie met een actieplan dat leidt tot implementatie van het advies van de commissie op alle facetten: cultuurverandering (ambtelijk en bestuurlijk), project- en procesmanagement, proces, procedures en wetgeving. Het opstellen van het actieplan en de uitvoering ervan moet gebeuren onder toezicht van een door het kabinet aan te stellen deskundige, onafhankelijke functionaris op hoog niveau, die al dan niet ondersteund door een wetgevingsdeskundige, belast wordt met de aansturing en snelle realisatie van alle aspecten van dit advies (procesmatige en juridische aspecten). Deze onafhankelijke functionaris begeleidt het team dat de implementatie van het advies uitvoert. Hij rapporteert direct aan het kabinet over de voortgang en kan het kabinet gevraagd en ongevraagd adviseren. Als de structurele verbetering van het besluitvormingsproces een feit is, loopt de opdracht af.

- * Bij de invoering van het advies moet niet alleen aandacht zijn voor de gewenste eindsituatie, maar ook voor acties op korte termijn. Het is belangrijk om zo snel mogelijk zichtbaar resultaten te boeken. Dat is ook heel goed mogelijk. Om enkele voorbeelden te geven:
- * Bestuurders kunnen meteen hun gedrag veranderen en invulling geven aan de gewenste cultuurverandering.
- * Ambtenaren kunnen meteen aan de slag met de voorgestelde verbeteringen op het gebied van projectbeheersing.
- * Bestuurders kunnen bestaande instrumenten voor 'doorzettingsmacht' meteen gebruiken.
- * Vanaf nu kan elk nieuw project starten met de (brede en gebiedsgerichte) verkenning die de commissie voorstelt, waarvoor ook het MIRT alle aanknopingspunten biedt.
- * In de huidige situatie kan gewerkt worden met eenvoudiger rekenmodellen en minder rekenen.
- * De minister(s) kunnen thans al gebruik maken van de mogelijkheden om flexibiliteitsbepalingen in het tracébesluit op te nemen.