

Vergaderjaar 2008–2009

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU- BEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2009

Met het oog op het Algemeen Overleg van 29 juni aanstaande wordt in deze brief de stand van zaken weergegeven rond de uitvoering van het Actieplan «Sneller en Beter».

De ambitie van dit Actieplan is om de gemiddelde doorlooptijd van infrastructurele projecten te halveren door een betere besluitvorming, (samen)werking, wetgeving en budgettering. Een doelstelling die nog steeds op grote maatschappelijke steun kan rekenen. Goede bereikbaarheid is immers belangrijk voor de economische groei en sociale ontwikkeling van Nederland. Besluitvorming over de aanpak van belangrijke infrastructurele knelpunten verloopt echter traag en de kwaliteit ervan, zeker wat betreft afstemming met ruimtelijk-economische afwegingen, schiet vaak tekort.

Om te komen tot én snellere én betere besluitvorming bij het realiseren van infrastructurele projecten presenteerde de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (hierna: Commissie) op 21 april 2008 haar advies Sneller en Beter (29 385, nr. 18). In zijn reactie van 23 mei 2008 op dat advies deed het kabinet richtinggevende uitspraken over de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19). Op basis hiervan hebben wij het Actieplan Sneller en Beter op 2 oktober 2008 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 41).

Het Actieplan wordt volgens planning en onverkort uitgevoerd. Hierbij zijn naast onze ministeries ook regionale overheden, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de wetenschap betrokken. Samen ontwikkelen we producten (onder andere richtlijnen, handreikingen, nota's) die we waar mogelijk en gewenst ook al in praktijk brengen. Zo verbeteren en versnellen we de besluitvorming van reeds lopende projecten. Tegelijkertijd leren we van de ervaringen met de nieuwe werkwijze. Ook nu weer

blijkt het doorvoeren van fundamentele wijzigingen geen sinecure. Niet alleen omdat veranderen sowieso extra inspanning vergt van mensen en systemen, maar ook omdat de nieuwe kaders, denk aan wetgeving, nog niet beschikbaar zijn. De wetgevingsnota met het voornemen tot wijziging van de Tracéwet is onlangs aan uw Kamer gezonden (hierna: wetgevingsnota).

Spoedaanpak Wegen

De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel versnelling besluitvorming wegprojecten op 31 maart 2009 aangenomen. De wet is op 24 april in werking getreden, en werkt terug tot 1 januari 2009.

Vanaf het najaar van 2008 is geanticipeerd op de Spoedaanpak. Met deze aanpak wordt beoogd 30 projecten zodanig te versnellen, dat nog in deze kabinetsperiode de schop in de grond gaat en er 10 projecten zullen worden opengesteld. Dit betreft verbredingen van bestaande wegen, waarvoor reeds draagvlak bestaat.

Om de uitvoering van de Spoedaanpak mogelijk te maken wordt binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat onder andere extra capaciteit vrijgemaakt. Parallel aan het doorlopen van de wettelijke procedure wordt de markt benaderd. Er wordt dus niet gewacht met het opstarten van de aanbestedingsprocedure tot het onherroepelijk worden van het Tracébesluit. Voor 16 projecten is met het oog hierop een aangepaste marktbenadering ontwikkeld. Er wordt getracht meerdere projecten in één aanbesteding onder te brengen.

Uit de laatste MIRT-Voortgangsrapportage, die u recentelijk heeft ontvangen, blijkt dat de spoedaanpak vooralsnog werkt (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 44). Van de 30 projecten kunnen er naar verwachting 10 projecten eerder dan de vastgestelde planning worden opgeleverd, lopen 19 andere projecten op schema en zal er 1 project vermoedelijk later worden opgeleverd.

Procesontwerp

Alle nieuwe verkenningen in het kader van het MIRT en eventuele vervolgstappen (planuitwerking en realisatie) worden volledig conform het advies Sneller en Beter ingericht. De meeste winst van Sneller en Beter wordt in de fasen vóór het voorkeursalternatief gerealiseerd.

Voor lopende verkenningen en planstudies tot aan het Ontwerp Tracébesluit geldt dat nieuwe elementen zoveel mogelijk worden meegenomen. Planstudies die al verder zijn dan het Ontwerp Tracébesluit zouden eerder vertraagd dan versneld worden door de toepassing van elementen van Sneller en Beter. Deze projecten worden daarom via de bestaande werkwijze afgerond. Dat laat onverlet dat daarbij wel mogelijkheden worden onderzocht om het vergunningentraject te versnellen en eerder met de uitvoering te beginnen.

In de Bestuurlijke Overleggen van afgelopen mei zijn hierover met de regio's afspraken gemaakt. Per project is beoordeeld of en hoe verbetering en versnelling van de besluitvorming gerealiseerd kunnen worden. Zo is bijvoorbeeld gaande het proces bij de verkenning Rotterdam Vooruit besloten om, conform de lijnen van het advies van de Commissie, een aanvullende startbeslissing te nemen. Met de aanvullende startbeslissing wordt transparant wat we doen, wie het doet en wanneer en op welke wijze tot uiteindelijke besluitvorming wordt gekomen.

De door de Commissie aanbevolen integrale benadering van de besluitvorming heeft het kabinet al opgepakt met de realisatie van het MIRT-Spelregelkader. Het spelregelkader geldt vanaf 1 januari 2009. Voor de praktische doorwerking van het advies van de Commissie wordt gebruik gemaakt van het «Procesontwerp Sneller en Beter». Dit procesontwerp geeft een nadere invulling aan de stappen in de besluitvormingsprocedure. Centraal staat de verschuiving van de alternativediscussie van de planuitwerkingsfase naar de verkenningfase. Belangrijke instrumenten binnen de verkenningfase zijn de startbeslissing, vroege participatie van betrokkenen, de trechtering van alternatieven en de voorkeursbeslissing. Een stevige en robuuste verkenningfase vormt de basis voor een stabiele planuitwerking en voor een daadwerkelijke versnelling en verbetering van de besluitvorming. Ook de Kamer wordt op verschillende momenten betrokken bij de besluitvorming en wordt geïnformeerd over de voortgang via de halfjaarlijkse MIRT-rapportages.

Op dit moment toetsen we het procesontwerp aan de bestaande werkwijze. Ook de uitwerking van de acties uit het Actieplan leidt gaandeweg tot nadere aanvulling, detaillering en aanscherping. Voor hoofdvaar- en spoorwegen vindt nog een nadere scan plaats. Daarnaast vindt doorvertaling naar de «natte» sector plaats, in het bijzonder het Delta-programma.

De hoofdlijnen van het procesontwerp zijn reeds meegenomen in de wetgevingsnota. Daarnaast leidt het procesontwerp tot input voor de actualisatie van het MIRT-Spelregelkader. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd in de reeds toegezegde brief, te ontvangen vóór het Nota overleg MIRT eind 2009.

Code Publiekparticipatie Sneller en Beter

In het advies van de Commissie staat dat betere en snellere besluitvorming vraagt om maatschappelijk breed gedragen besluiten. Besluiten worden *beter* als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meedenken en hun ideeën worden meegenomen in de keuzes van bestuurders. Besluiten worden *sneller* genomen als het publiek vroegtijdig wordt betrokken: publiekparticipatie vraagt om maatwerk en houvast.

Inmiddels hebben wij in dit kader een advies ontvangen van de Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur. Momenteel zijn we bezig met de uitwerking van het participatieproces in een handreiking; het advies van de Adviescommissie nemen we daarbij mee. De handreiking maakt duidelijk hoe participatie een plek krijgt in de uitvoering van en besluitvorming over projecten. Vooruitlopend daarop bieden wij u als bijlage bij voorliggende brief de code publiekparticipatie aan.¹ Het gaat hier uitdrukkelijk niet om wetgeving, maar om een instrument om de kwaliteit van participatie te borgen.

Passende publiekparticipatie vraagt om een aanpak waarbij duidelijk is hoe de participatie doorwerkt in de bestuurlijke besluitvorming. De code publiekparticipatie geeft aan welke spelregels belangrijk zijn voor het betrekken van publiek bij nieuwe verkenningen en planuitwerkingen. De code is een uitwerking van de vijf uitgangspunten voor passende publiekparticipatie (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 42).

De code is afgestemd met onze collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Decentrale Overheden en maatschappelijke organisaties. De komende periode zal de code in nieuwe MIRT-projecten worden ingezet. Waar mogelijk zullen de spelregels ook bij lopende projecten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

worden toegepast. Het zwaartepunt ligt bij brede participatie in de verkenningsfase. Binnen de planuitwerking zal participatie zich richten op de inpassing.

De code wordt toegepast bij nieuwe verkenningen zoals bijvoorbeeld de verkenning Haaglanden. Bij de Zuidelijke Ringweg Groningen wordt een publieksraadpleging ingezet om tot één bestuurlijk voorkeursalternatief te komen.

Trechtering

In het procesontwerp is de voorkeursbeslissing een belangrijk element. Om tot één voorkeursalternatief te komen is trechtering van de alternatieven noodzakelijk. Binnen de oude werkwijze werden alle alternatieven op alle punten beoordeeld, wat veel tijd en werk kost. In de nieuwe aanpak lopen de onderzoeksmethoden in detaillering mee met het besluitvormingsproces (van grof naar fijn). Alternatieven die op basis van enkele criteria onhaalbaar blijken worden niet verder geanalyseerd terwijl de meest kansrijke alternatieven diepgaand worden beoordeeld. Binnen de nieuwe aanpak wordt bespaard op tijd en inzet voor «onhaalbare» alternatieven en komt de nadruk te liggen op de kwaliteit van de beoordeling van de «kansrijke» alternatieven.

De nieuwe aanpak is vervat in een viertal werkstappen in de verkenningsfase:

- 1 het uitvoeren van een open, waar nodig gebiedsgericht, probleem-analyse;
- 2 het, «open» inventariseren van denkbare oplossingen;
- 3 het inperken van het aantal oplossingen tot de meest kansrijke oplossingen, door ze globaal te beoordelen op kenmerken zoals ligging in/nabij dichtbevolkte gebieden en/of beschermde natuur, kosten, draagvlak, etc.;
- 4 het diepgaander beoordelen van de effecten van de meest kansrijke (drie á vier) oplossingen op veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, natuur, kosten, etc.

Met deze vier werkstappen wordt zinvolle informatie geleverd om besluitnemers een voorkeursoplossing te kunnen laten kiezen.

Het trechteringsproces speelt zich met name af bij complexe projecten waarbij sprake is van een integrale opgave en meerdere oplossingsrichtingen in beeld zijn. Wanneer sprake is van een m.e.r.-(beoordelings-) plichtige activiteit of als een passende beoordeling op basis van de Habitatrictlijn is vereist zal daarbij een plan-MER worden opgesteld en een structuurvisietraject worden gevolgd. De vier bovengenoemde werkstappen sluiten goed aan bij de huidige werkwijze en het huidige informatieprofiel van de plan-MER.

In die gevallen waar het gaat om eenvoudige, niet controversiële projecten zal de verkenningsfase snel doorlopen kunnen worden. In dat geval wordt het traject van startbeslissing tot voorkeursbeslissing eenvoudig, aangezien het in die gevallen zal gaan om een verkenning van zeer beperkte omvang en impact, waarbij evident is dat er maar één mogelijke oplossing of alternatief in beeld is.

Alle nieuwe projecten zullen getrechterd uitgevoerd worden. Onze ambitie is om de getrechterde werkwijze ook toe te passen in alle lopende projecten die zich nog in de fase(s) vóór de standpuntbepaling bevinden. Voorwaarde hiervoor is dat de nieuwe werkwijze in het lopende proces ingepast kan worden zonder vertraging te veroorzaken.

Zinvolle effectbepaling

Een voorwaarde voor de getrechterde aanpak met een voorkeursbeslissing is het gebruik van zinvolle en passende effectbepalingsmethoden voor lucht, geluid en natuur. De huidige bepalingmethoden moeten aangepast worden aan de werkwijze van grof naar fijn.

Voor luchtonderzoek is inmiddels een passende «trechterende» werkwijze ontwikkeld:

- 5 vuistregels en expertjudgement: op basis van een vergelijking met vuistregels en expertjudgement valt een deel van de alternatieven af;
- 6 eenvoudig rekenmodel: de overgebleven alternatieven worden met een eenvoudig rekenmodel vergeleken. De alternatieven worden niet meer individueel doorgerekend waardoor vereenvoudiging ontstaat;
- 7 alleen het voorkeursalternatief wordt in de planuitwerkingfase in detail doorgerekend op de effecten van luchtkwaliteit om de benodigde compenserende maatregelen te bepalen.

Voor geluid en natuur worden vergelijkbare methoden ontwikkeld. Deze methoden zullen na de zomer worden opgeleverd en worden afgestemd op in ontwikkeling zijnde wetgeving zoals de geluidreductieplafonds.

In de huidige situatie wordt voor een project een maatschappelijke kosten-baten analyse opgesteld volgens de OEI-systematiek (Onderzoek Effecten Infrastructuur). We onderzoeken of de OEI aangepast moet worden aan de werkwijze van grof naar fijn. Indien nodig leveren we eind 2009 de nieuwe werkwijzers en OEI-leidraad op.

In het kader van de structurele wijziging van de Tracé-wet zal bekeken worden in hoeverre de nieuwe wijzen van effectbepaling aanpassing van meet- en rekenregels noodzakelijk maken.

Opleveringstoets

De Commissie heeft de opleveringstoets geïntroduceerd als sluitstuk van een project. De opleveringstoets markeert daarmee de overgang naar de beheerfase. De gedachte van de Commissie was dat door middel van deze toets wordt gecontroleerd of de milieunormen ook in de praktijk worden gehaald.

In de periode na het uitbrengen van het advies «Sneller en Beter» is de wetgeving waarin verschillende normen voor lucht, geluid en natuur zijn vastgelegd, gewijzigd of staan we op het punt deze te wijzigen. Deze wetgeving is mogelijk van invloed op de opleveringstoets.

Voor het aspect lucht zal binnen het kader van het NSL jaarlijks de kwaliteit worden gemonitord en zonodig extra maatregelen worden getroffen. Voor het aspect geluid zal worden voorzien in geluidproductieplafonds die eveneens jaarlijks gemonitord worden. Voor natuur zijn beheerplannen in voorbereiding waarin op vergelijkbare wijze getoetst en bijgestuurd gaat worden.

Op dit moment onderzoeken we hoe de relatie tussen de opleveringstoets en de wetgeving rondom lucht, geluid en natuur kan worden vormgegeven. Daarbij houden we vast aan het doel dat de opleveringstoets het vertrouwen biedt dat in de praktijk aan de normen wordt voldaan. De wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven is beschreven in de wetgevingsnota, die onlangs naar de kamer is verzonden.

Wetgevingsnota

De wijziging van de Tracéwet staat centraal in de wetgevingsnota. Kern is de verankering van de politieke voorkeursbeslissing, die wordt voorbereid door een gedegen verkenning en wordt uitgewerkt in een stabiele plan-uitwerkingsfase. Over de opleveringstoets is hiervoor al het een en ander gezegd.

Een voorontwerp van het wetsvoorstel zal worden opgesteld na het overleg met uw Kamer over de wetgevingsnota. Op basis van dit voorontwerp is een brede consultatie met maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partners mogelijk. Het streven is het wetsvoorstel begin 2010 bij de Tweede Kamer in te dienen.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer