

vergadering	30-06-2009
registratienummer	A-VVBI/2009/067
behoort bij agendapunt	1

Secretariaat commissie:

P/a Witteveen+Bos

postbus 233

7400 AE Deventer

telefoon 0570 69 79 11

telefax 0570 69 73 44

Onderwerp	Eerste halfjaarlijkse voortgangsrapportage (1)
Registratienr.	A-VVBI/2009/067
opgemaakt door	secretariaat adviescommissie VVBI
Status	definitief
Datum opmaak	17 juni 2009

Aan	Minister van Verkeer en Waterstaat Minister van VROM
-----	---

0. SAMENVATTING

De adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur (verder: de Commissie) stelt vast dat de kern van het advies van de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (verder: commissie 'Elverding'), ook na een halfjaar implementatie, onverminderd overeind staat. Er zijn bij de implementatie geen belangrijke knelpunten vastgesteld. Met name het instrumenteren van de fasen van de werkwijze volgens 'Elverding' blijkt goed mogelijk. De projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten heeft hiermee concrete voortgang geboekt. De relatie tussen de verkenningsfase - met name voor wat betreft globaler rekenen - en de opleveringstoets vraagt nadere uitwerking, ook in het licht van programma's zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het vertrouwen in de verkenningsfase is namelijk mede afhankelijk van opleveringstoets. De Commissie heeft over de opleveringstoets een advies in voorbereiding.

De Commissie constateert dat de implementatie tot op heden goed loopt. Door de projectdirectie zijn veel acties in gang gezet en enkele acties hebben al tot concrete eerste resultaten geleid. Nu de werkwijze in hoofdlijnen nader is uitgewerkt vindt de Commissie de tijd aangebroken om in de praktijk te gaan experimenteren. Zij acht het zinvol om met mensen uit de praktijk te toetsen of de werkwijze ook echt werkt. Immers, de adviezen van de Commissie en de ontwikkelde werkwijze vormen geen blauwdruk, maar moeten mede in de praktijk verder vorm krijgen.

De Commissie heeft zich in de verslagperiode vooral gericht op de verkenningsfase en heeft ten aanzien daarvan geadviseerd (zie hoofdstuk 4):

- de mogelijkheid te openen om de verkenningsfase over te slaan voor eenvoudige, niet-controversiële projecten zonder alternatieven op basis van in de wet vast te leggen criteria;
- het proces in te delen in vier stappen ('trechtering'): open probleemanalyse, inventariseren denkbare oplossingen, inperken tot 3 à 4 meest kansrijke oplossingen en selectie voorkeursalternatief;
- in deze fase het zwaartepunt te leggen van de publieksparticipatie;
- deze fase en de elementen waaruit zij dient te bestaan, zoals de start- en voorkeursbeslissing, in wetgeving op te nemen.

De Commissie heeft kunnen waarnemen dat de diverse betrokken ministeries voortvarend met de materie aan de slag zijn en ontvankelijk zijn voor de vernieuwing die de door de commissie 'Elverding' voorgestelde werkwijze meebrengt. Voor het komende halfjaar zal de Commissie zich in het bijzonder richten op de verbetering van de ambtelijke en bestuurlijke werkwijze, met inbegrip van de rolverdeling tussen de departementen, de verhouding met decentrale overheden en de organisatie in de diverse fasen van het werkproces. Zij zal voorts adviseren over zinvol rekenen en het budgettaire kader.

1. INLEIDING

Voorliggende rapportage betreft de eerste halfjaarlijkse voortgangsrapportage van de adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur. Deze rapportage heeft betrekking op de periode november 2008 tot en met april 2009. In deze voortgangsrapportage komen aan de orde:

- de hoofddoelstellingen die met de implementatie van het kabinetsstandpunt van 23 mei 2008 (kamerstuk II 2007/08, 29385, nr. 19) worden beoogd en de werkwijze die hiertoe wordt gehanteerd;
- de voortgang van de uitvoering van het kabinetsstandpunt van 23 mei 2008 en het op 2 oktober 2008 aan de Kamer toegezonden Actieplan Sneller en Beter (kamerstuk II 2007/08, 29385, nr. 41);
- de kern van de door de Commissie uitgebrachte adviezen aan de met de implementatie belaste Projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (VBI);
- een vooruitblik naar de komende periode.

De Commissie wil er op wijzen dat de Projectdirectie VBI een halfjaar langer functioneert dan de Commissie. Deze halfjaarrapportage heeft dan ook geen betrekking op de activiteiten van de Projectdirectie VBI uit die periode.

2. WERKWIJZE IMPLEMENTATIE KABINETSSTANDPUNT EN POSITIE COMMISSIE

Ter implementatie van het kabinetsstandpunt van 23 mei 2008 is de Projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten ingericht (verder: de projectdirectie). In de zomer van 2008 is door de projectdirectie het actieplan 'Sneller en Beter' opgesteld. Dit actieplan is op 2 oktober 2008 aan de Kamer toegezonden. In het actieplan is een 22-tal acties gedefinieerd. Om de projectdirectie van buitenaf van advies te voorzien is in het actieplan aangekondigd dat er een onafhankelijke commissie wordt ingesteld (in het actieplan nog het 'Bestuurlijk Critical Support Team' genoemd¹). Op gezette tijden rapporteert zij aan de ministers van VROM en VenW of de invoering van het kabinetsstandpunt nog op schema ligt en alle betrokkenen hun afspraken nakomen. Deze rapportages worden naar de Kamer gestuurd en zijn daarmee openbaar. De Commissie is in het concept instellingsbesluit opgedragen kritisch te beschouwen of het verbetertraject procesmatig en inhoudelijk op schema ligt richting realisatie van de hoofddoelstellingen.

Met de implementatie van het kabinetsstandpunt wordt de realisatie van de volgende hoofddoelstellingen beoogd:

- lopende verkenningen en planstudies worden versneld binnen bestaande en nieuwe wettelijke kaders;
- de kwaliteit van de besluitvorming over infrastructurele projecten is structureel verbeterd en het is mogelijk de totale doorlooptijd substantieel te verkorten. De rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen zijn helder en verankerd via aangepaste wetgeving. Huidige, bestaande juridische knelpunten zijn opgelost;
- het traject van besluitvorming is afgebakend met nieuwe elementen als een startbesluit, een voorkeursbeslissing en een opleveringstoets. Het traject verloopt daarbij getrechterd en is verdeeld naar duidelijke termijnen. Daarmee is het voor eenieder op elk moment overzichtelijk en helder wat er gebeurt;
- besluiten kennen een breed maatschappelijk draagvlak. Betrokkenen bij een project kunnen evenwichtig en vroegtijdig meedoen in de besluitvorming;
- de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding is verbeterd. Er wordt minder gehandeld vanuit vaste procedures en meer vanuit de specifieke situatie;
- er is voor een project sprake van een flexibel en helder budgetair kader (inclusief budget voor inpassingsmaatregelen) gebaseerd op adequate afwegingsmethoden;
- er is sprake van zinvolle effectbepaling, waarbij wordt gerekend volgens methoden die niet complexer zijn dan nodig en aansluiten bij de te nemen besluiten;
- nieuwe kaders van wet- en regelgeving komen tegemoet aan de beoogde versnelling en verbetering.

¹ Thans de adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur.

De Commissie toetst daarmee of de wijze waarop het kabinetsstandpunt wordt doorgevoerd leidt tot een structurele versnelling en verbetering van de besluitvorming over infrastructuurprojecten, en adviseert daarover.

De acties zoals verwoord in het op 2 oktober 2008 aan de Kamer toegezonden Actieplan Sneller en Beter vormen het vertrekpunt voor deze toetsing. De Commissie kijkt daarbij kritisch naar de aanpak op onderdelen én de samenhang van de totale versnellings- en verbeteropgave. Daarbij heeft de Commissie aandacht voor de context van de gehele opgave en waakt zij voor technocratisering, bureaucratisering en juridisering van oplossingen.

3. VOORTGANG UITVOERING KABINETSSTANDPUNT DOOR DE PROJECTDIRECTIE

De Commissie heeft de volgende bevindingen bij de voortgang van de implementatie door de projectdirectie van de 22 acties uit het actieplan Sneller en Beter. De Commissie stelt vast dat veel acties in gang zijn gezet en dat enkele acties hebben geleid tot concrete eerste resultaten. Onderstaand worden de belangrijkste transities nodig voor implementatie behandeld.

naar getrechterde besluitvorming

Met het procesontwerp is een belangrijke stap gezet om de beoogde werkwijze te concretiseren. Het Procesontwerp is een soort paraplu over alle 22 acties uit het actieplan Sneller en Beter. Het beschrijft de stappen in de besluitvormingsprocedure van infrastructuurprojecten, hoe deze stappen in te vullen en wat er voor nodig is. Daarbij wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het advies van de commissie 'Elverding' en worden de verschillen met de huidige werkwijze zichtbaar gemaakt. Ook de eerste vertaling hiervan naar het MIRT-spelregelkader geeft vertrouwen. Verdere vertaling van de werkwijze in een volgende versie van het MIRT-spelregelkader is nog wel nodig.

De concept-wetgevingsnota voor de structurele wijziging van de Tracéwet is ter advisering aan de Commissie voorgelegd (zie paragraaf 4.1.2). De projectdirectie heeft de adviezen en aanbevelingen van de Commissie vervolgens meegenomen in haar afronding van de wetgevingsnota. Begin juni is deze nota naar de Tweede Kamer gezonden. De Commissie acht de voortgang van de structurele wijziging van de Tracéwet voldoende. De Commissie benadrukt dat het belangrijk is dat er voldoende voortgang blijft, omdat de wetgeving veelal randvoorwaardelijk is voor de implementatie van de werkwijze zoals geadviseerd door de commissie 'Elverding'.

naar een doorleefde praktijk

Er heeft een inventarisatie van versnellingsmogelijkheden in lopende projecten plaatsgevonden. Op grond daarvan is de focus gelegd op lopende (en nieuwe) verkenningen en planstudies in de fase tot aan het Ontwerp-Tracébesluit (OTB). Daarnaast ondersteunt de projectdirectie bij lopende en nog op te starten verkenningen. De Commissie vindt de tijd aangebroken, zoals ook verwoord in enkele van haar adviezen, nu de werkwijze (zie hiervoor) in hoofdlijnen nader is uitgewerkt, in de praktijk te gaan experimenteren met de werkwijze. Enerzijds door de uitgewerkte werkwijze te toetsen aan de hand van simulaties in reeds uitgevoerde projecten. Anderzijds door in lopende projecten, die zich bevinden in verschillende fasen van planvoorbereiding en uitvoering, de werkwijze in de praktijk te brengen.

naar een brede en vroege participatie

De projectdirectie heeft diverse acties in uitvoering. Hoewel de Commissie nog geen documenten (onder andere gedragscode publieksparticipatie, handreiking publieksparticipatie) of tussenresultaten heeft kunnen beoordelen, heeft zij wel terzake geadviseerd (zie paragraaf 4.1.3). De Commissie verwacht de komende periode op dit onderwerp verdere voortgang en zal daarover dan nader rapporteren.

naar zinvolle effectbepaling

Voor luchtkwaliteit is een aanpak ontwikkeld die voor elke fase van de besluitvorming aangeeft welke informatie benodigd is. Daarnaast is voor geluid en natuur een vergelijkbare aanpak in voorbereiding. Daarmee loopt de uitwerking iets achter op schema. De Commissie heeft aangegeven graag in de komende periode met de projectdirectie over dit onderwerp nader van gedachten te wisselen. Dit om te waarborgen dat daadwerkelijk tot versnelling en verbetering wordt gekomen op dit onderwerp. Daarbij wil de Commissie dit onderwerp in samenhang zien met de opleveringstoets.

Over de voortgang van individuele projecten en het actieplan voor niet-tracéwetplichtige projecten wordt de Tweede Kamer apart gerapporteerd, door de projectdirectie.

4. WERKZAAMHEDEN COMMISSIE VVBI

4.1. Door de Commissie uitgebrachte adviezen

4.1.1. Algemeen

De Commissie constateert dat de implementatie tot op heden goed loopt. Door de projectdirectie zijn veel acties in gang gezet en enkele acties hebben al tot concrete eerste resultaten geleid. Er is het nodige aan instrumenten ontwikkeld. De Commissie vindt de tijd aangebroken om, zoals ook verwoord in enkele van haar adviezen (zie onder), nu de werkwijze in hoofdlijnen nader is uitgewerkt ook in de praktijk te gaan experimenteren. Het is daarbij zinvol om met mensen uit de praktijk te toetsen of de werkwijze ook daadwerkelijk werkt. Immers, de adviezen van de Commissie en de ontwikkelde werkwijze vormen geen blauwdruk, maar moeten mede in de praktijk verder vorm krijgen.

4.1.2. Advies over de inhoud van de wetgevingsnota 'structurele wijziging van de Tracéwet'

Een van de acties van het actieplan heeft betrekking op de wetgevingsnota 'structurele wijziging van de Tracéwet'. De Commissie is door de projectdirectie gevraagd te adviseren over de inhoud hiervan. In haar advies over de (concept) wetgevingsnota wijst de Commissie erop terughoudend te zijn met wijzigingen in wetgeving. Juist de verbetering van de huidige praktijk door de overheid, bij voorbereiding en uitvoering van infrastructuurprojecten, is van het grootste belang. Daar moet de aandacht dan ook vooral op zijn gericht. De wijziging van de Tracéwet moet zodoende:

- allereerst de belemmeringen wegnemen in huidige wetgeving, zowel in de Tracéwet als in andere wetgeving, die verhinderen dat volgens de aanbevelingen van de commissie 'Elverding' gewerkt kan worden;
- waar nodig dragende elementen van het advies van de commissie 'Elverding' die het werken conform dit advies mogelijk maken in wetgeving opnemen. Het gaat hierbij om de brede verkenningsfase, alsmede de elementen waaruit die dient te bestaan, het voorkeursbesluit en de opleveringstoets.

Daarnaast heeft de Commissie geadviseerd om voorstellen voor het opnemen van elementen van het advies van de commissie 'Elverding' in de Tracéwet eerst te onderwerpen aan een toets of de werkwijze functioneert. Dit aan de hand van simulaties in reeds uitgevoerde projecten. Op deze wijze wordt een nauwkeurig beeld verkregen van aard, omvang en diepgang van op te nemen bepalingen. De projectdirectie zal de simulaties uitvoeren, en de daaruit voortkomende leerervaringen benutten in de verdere uitwerking van de wetgevingsnota naar het definitieve wetsvoorstel voor wijziging van de Tracéwet.

4.1.3. Advies over het procesontwerp

Ten behoeve van de samenhang tussen de verschillende acties uit het actieplan is door de projectdirectie een procesontwerp opgesteld. In het procesontwerp is de gehele werkwijze, zoals geadviseerd door de commissie 'Elverding', in samenhang en in concrete processtappen uitgewerkt. De projectdirectie heeft de Commissie verzocht te adviseren over een conceptversie van het procesontwerp. Het procesontwerp is naar het oordeel van de Commissie op hoofdlijnen een goede uitwerking van het pro-

ces zoals geadviseerd door de commissie 'Elverding'. Wel adviseert de Commissie meer focus op de kernelementen - dragende elementen ofwel succesfactoren - van de werkwijze.

Enkele van die kernelementen zijn inmiddels door de projectdirectie al verder uitgewerkt. Deze uitwerking, en de vragen die dit oplevert, zijn in een gezamenlijke studiedag nader uitgediept. Dit heeft geleid tot adviezen over een drietal specifieke onderwerpen. Deze adviezen worden onderstaand behandeld.

advies over de wijze van trechtering in de verkenningsfase

Besluitvorming over infrastructuur vangt aan met de verkenningsfase. In deze fase wordt de discussie over nut en noodzaak gevoerd en worden oplossingen gegenereerd, beoordeeld en geselecteerd. Deze fase wordt afgesloten met een voorkeursbeslissing. De Commissie heeft geadviseerd dit proces (de 'trechtering') te laten verlopen in vier stappen, namelijk:

1. het uitvoeren van een open probleemanalyse;
2. het, 'brainstormgewijs', inventariseren van denkbare oplossingen;
3. het inperken van het aantal oplossingen tot de circa drie à vier meest kansrijke oplossingen, door ze globaal te beoordelen, vooral op de kenmerken van de oplossingen die tot selectie leiden (nabijheid beschermde natuurgebieden of gebieden met grote bevolkingsconcentraties);
4. het diepgaander beoordelen van de effecten (kosten, natuur, luchtkwaliteit, geluid, etc.) van de meest kansrijke drie à vier oplossingen, zodat de besluitnemers tot selectie van een voorkeursalternatief kunnen komen.

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

Over de reikwijdte en diepgang van het onderzoek voor de stappen 3 en 4 heeft de Commissie geadviseerd deze afhankelijk te laten zijn van de mate van onderscheid tussen de oplossingen. De relatieve beoordeling moet voldoende onderscheidend vermogen tussen de oplossingen opleveren, zodat er een selectie kan plaatsvinden. Specifiek voor de reikwijdte en diepgang in stap 4 geldt echter dat deze mede wordt bepaald door zogenoemde 'no-go-effecten'. Verkend moet worden of oplossingen leiden tot onacceptabele of niet te mitigeren normoverschrijdingen. Indien dit het geval is, kan de betreffende oplossing niet haalbaar blijken. Voorkomen moet worden dat dergelijke oplossingen worden geselecteerd. Dit vraagt een meer toetsende beoordeling, maar alleen voor die aspecten waar werkelijk sprake is van potentiële 'no-go's'.

advies over de wijze van participatie, inspraak en rechtsbescherming

De Commissie heeft geadviseerd om voor het merendeel van de projecten de participatie uit te voeren volgens de werkwijze 'inspraak nieuwe stijl'². Kenmerkend voor deze werkwijze is het, vanaf het begin, op maat samenwerken met belanghebbenden om daarmee belanghebbenden te betrekken bij de besluitvorming. Voor zeer eenvoudige en niet-controversiële projecten kan worden volstaan met een meer klassieke vorm van inspraak. Kenmerk hiervan is het uitleggen van een voorgenomen besluit en het via inspraak toetsen of er belangen worden geschaad. Voor zeer complexe en controversiële projecten, heeft de Commissie aanbevolen de participatie uit te voeren in een vergelijkbare vorm als de Alderstafel bij Schiphol. Kenmerk hiervan is dat er naast het intensief samenwerken ook vergaand sprake is van 'samen besluiten'.

De Commissie heeft aanbevolen het zwaartepunt van de participatie te leggen in de verkenningsfase. In de planuitwerkingsfase kan worden volstaan met de mogelijkheid tot indienen van zienswijzen op het ontwerp-besluit (i.c. het ontwerp-tracébesluit). Intensieve participatie is in deze fase niet nodig, omdat alle gevoelige keuzes (van invloed op draagvlak) al in de verkenningsfase zijn genomen met ruime mogelijkheden tot participatie.

² Zoals gerapporteerd in de publicatie: 'Passende Publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming - eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl', van de Raad van Toezicht onder voorzitterschap van Pieter Tops, d.d. september 2008.

advies over de verkenningsfase bij eenvoudige en niet-controversiële projecten

Indien voor eenvoudige en niet-controversiële projecten geen alternatieven aan de orde zijn, is voor deze projecten geen zinvolle verkenning mogelijk. Het overslaan van de verkenningsfase levert dan tijdswinst op. De Commissie heeft in dat licht geadviseerd het overslaan van de verkenningsfase mogelijk te maken.

Het overslaan van de verkenningsfase is alleen aanvaardbaar bij eenvoudige en niet controversiële projecten, waarbij geen reële alternatieven aanwezig zijn. Dit kan beoordeeld worden aan de hand van de volgende criteria die kunnen worden vertaald in wetgeving:

- alle projecten in de Tracéwet aangeduid in artikel 2, eerste lid onder b tot en met e, wanneer de uitbreiding betrekking heeft op één rijstrook of één spoor en er geen reële alternatieven voorhanden zijn;
- er geen samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen is en de wijziging geen invloed heeft op Natura 2000-gebieden en/of gebieden met hoge bevolkingsdichtheid en/of nationale landschappen en/of gebieden waar normen al worden overschreden.

De vertaling naar wetgeving zal zodanig plaatsvinden dat de bestuursrechter, in de planuitwerkingsfase, alleen marginaal zal toetsen of deze criteria goed zijn toegepast. Bij het voorkeursbesluit - dat in deze gevallen samenvalt met het startbesluit - zal wel de mogelijkheid worden geboden aan eenieder om zienswijzen in te brengen. Deze mogelijkheid tot het overslaan van de verkenningsfase maakt de door de commissie 'Elverding' genoemde vormvrije verkenning overbodig. Voor alle overige projecten wordt daarmee een verkenningsfase doorlopen die uitmondt in een structuurvisie en planMER.

resumé

Resumerend, heeft de Commissie ten aanzien van de verkenningsfase geadviseerd:

- de mogelijkheid te openen voor eenvoudige, niet-controversiële projecten zonder alternatieven de verkenningsfase over te slaan;
- het proces in te delen in vier stappen ("trechtering");
- in deze fase het zwaartepunt te leggen van de publieksparticipatie;
- deze fase met de elementen waaruit zij bestaat, zoals de start- en voorkeursbeslissing, in wetgeving op te nemen.

4.2. Vergaderingen van de Commissie

De Commissie komt op maandelijkse basis bijeen. Tussentijds worden adviezen voorbereid. De Commissie heeft vergaderd op de volgende data:

- 20 november 2008: startbijeenkomst met de betrokken DG's en de projectdirectie;
- 22 december 2008: reguliere commissievergadering;
- 28 januari 2009: reguliere commissievergadering;
- 25 februari 2009: reguliere commissievergadering;
- 25 maart 2009: reguliere commissievergadering;
- 28 april 2009: reguliere commissievergadering.

Verder heeft er op 30 maart 2009 een studiedag plaatsgevonden waaraan de commissieleden en de leden van de projectdirectie deelnamen.

5. VOORUITBLIK PERIODE MEI 2009 - OKTOBER 2009

De Commissie heeft kunnen waarnemen dat de diverse betrokken ministeries voortvarend met de materie aan de slag zijn en ontvankelijk zijn voor de vernieuwing die van de werkwijze uit gaat.

Voor het komende halfjaar zal de Commissie zich richten op een aantal specifieke onderwerpen. In de eerste plaats op de verbetering van de voorbereiding van besluitvorming (ambtelijk en bestuurlijk). Ze zal daarbij aandacht geven aan de inter- en intradepartementale samenwerking, de verhouding tot decentrale overheden en de noodzakelijke organisatie om de adviezen van de commissie 'Elverding' te implementeren. Daarbij speelt de rolverdeling tussen de departementen, alsmede de organisatie, in de diverse fasen van het werkproces een rol.

In de tweede plaats heeft de Commissie aangegeven graag met de projectdirectie over het aspect 'zinvol rekenen' nader van gedachten te wisselen. Dit om te waarborgen dat met het rekenen met vuistregels en kengetallen daadwerkelijk tot versnelling en verbetering wordt gekomen. Daarbij wil de Commissie dit onderwerp in samenhang zien met de opleveringstoets. Ten aanzien van de opleveringstoets speelt ook de relatie met de programmatische aanpak voor onder meer het aspect luchtkwaliteit in het NSL.

In de derde plaats heeft de projectdirectie diverse acties in uitvoering om te komen tot een helder budgettair kader. Dit zal medio zomer 2009 tot eerste resultaten moeten leiden. De Commissie zal daarover advies uitbrengen.

Voorts heeft de projectdirectie aangegeven op korte termijn advies te vragen aan de Commissie over de wijze waarop de thans uitgewerkte voorstellen in de lijnorganisatie zullen worden geïmplementeerd.