

EVALUATIE SPOEDAANPAK WEGEN

1. Opgave

In oktober 2008 is gestart met het programma Spoedaanpak Wegen. 30 hardnekkige fileknelpunten op de weg worden versneld aangepakt. Daarmee wordt de doorstroming verbeterd en de reistijd betrouwbaarder, door aanleg van extra rijstroken of spitsstroken.

Het programma Spoedaanpak Wegen maakt gebruik van eenvoudigere en snellere besluitvormingsprocedures uit de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten en de Crisis- en herstelwet.

De Spoedaanpak heeft een uitdagend doel: bij de 30 Spoedaanpakprojecten gaat uiterlijk in mei 2011 de schop in de grond en 10 projecten worden uiterlijk in mei 2011 voor het verkeer opengesteld.

In de achterliggende 2½ jaar is Rijkswaterstaat er in geslaagd het uitdagende doel van het programma Spoedaanpak Wegen te realiseren. Binnen de afgesproken tijd en nagenoeg binnen het beschikbare budget. U bent middels de voortgangsrapportages Spoedaanpak- en Tracéwetprojecten en het MIRT-projectenboek regelmatig geïnformeerd over de voortgang.

Op 16 mei 2011 zijn de laatste 3 schoppen in de grond gezet, 3 lintjes geknipt en zijn 3 trajecten aangekondigd die nog in mei worden geopend. Het eindresultaat komt daarmee op 28 schoppen en 16 lintjes.

De weggebruiker profiteert maximaal van de extra wegcapaciteit op deze 16 trajecten.

In deze brief geef ik u aan hoe dit resultaat tot stand is gekomen, welke hinder dit heeft veroorzaakt, wat het heeft gekost en wat van deze aanpak is geleerd.

2. Hoe is het resultaat tot stand gekomen

De juridische randvoorwaarden

Om de Spoedaanpakprojecten te kunnen uitvoeren, is besluitvorming op grond van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding vereist. Van de 30 projecten, hebben er 12 de Tracéwetprocedure gevolgd en 18 de procedure Spoedwet wegverbreding.

Gedurende de doorlooptijd van het programma Spoedaanpak Wegen hebben de genoemde wetten wetswijzigingen ondergaan en is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) vastgesteld.

Per 1 januari 2009 is de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten in werking getreden. Deze wet wijzigde de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet met het doel de versnelde besluitvorming mogelijk te maken. Dit betroffen met name projecten waarvan de besluitvorming vooral als gevolg van de luchtkwaliteitsproblematiek is vertraagd of is stil komen te liggen. Concreet ging het om:

- Een vereenvoudiging van de procedure voor de milieueffectrapportage;
- Het beperken van de omvang van het onderzoeksgebied voor luchtkwaliteit;
- De mogelijkheid om te anticiperen op het (ten tijde van inwerkingtreding van deze wet nog niet vastgestelde) Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit;
- Het bevriezen van onderzoeksgegevens;
- De bepaling dat in de onderzoeken geen rekening wordt gehouden met de effecten van het voornemen tot invoering van een kilometerprijs.

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet in werking getreden. Als gevolg hiervan zijn de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding op onderdelen gewijzigd en is een aantal aanpassingen in het bestuursprocesrecht doorgevoerd. Zo dient de passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet bij het Tracébesluit of Wegaanpassingsbesluit te zijn uitgevoerd en is er geen separate vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet meer nodig. De aanpassingen in het bestuursprocesrecht hebben er o.a. toe geleid dat de duur van de beroepsprocedure voor Tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten is verkort van gemiddeld 1 jaar naar 6 maanden.

De ervaring leert dat door de wetswijzigingen de besluitvorming voor de Spoedaanpakprojecten sneller kon verlopen. Waar het nog zinvol was, is gebruik gemaakt van de verkorte m.e.r.-

procedure, waardoor in een beperkt aantal gevallen geen richtlijnen zijn vastgesteld of een toetsingsadvies door de Commissie voor de milieueffectrapportage is gevraagd. De vereenvoudigingen in het luchtonderzoek zijn effectief gebleken voor de projecten waarvan het (ontwerp)besluit is vastgesteld voorafgaand aan de vaststelling van het NSL. Sinds de vaststelling van het NSL in augustus 2009 is de beoordeling van luchtkwaliteit in projecten nog verder vereenvoudigd. Luchtkwaliteitsknelpunten worden met het NSL op landelijk niveau aangepakt. Op besluiten die zijn bekend gemaakt na inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State snel uitspraak gedaan. Daardoor is eerder definitief uitsluitel verkregen over het project.

Start realisatie na besluit i.p.v. na onherroepelijk worden besluit

Een Tracébesluit en een Wegaanpassingsbesluit hebben rechtskracht na de formele bekendmaking. Het is niet wettelijk verplicht om te wachten met uitvoering van het besluit tot de rechter uitspraak heeft gedaan over de ingestelde beroepen. Het instellen van beroep tegen dergelijke besluiten schort de werking van het besluit niet op. De daadwerkelijke uitvoering van het besluit kan dus vanaf de bekendmaking daarvan starten. Voor de belanghebbenden die in beroep zijn gegaan, bestaat de mogelijkheid om door middel een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening bij de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, te verzoeken om opschorting van de werkzaamheden totdat het beroep is beslist. Voor de Spoedaanpak werd met de werkzaamheden gestart als het besluit onherroepelijk was, om het risico van het stilleggen van de werkzaamheden en bijbehorende meerkosten te voorkomen.

Bij de Spoedaanpakprojecten is er voor gekozen om zo snel mogelijk te starten met de realisatie van het project. Wel is een inschatting gemaakt van de kansrijkheid van de ingediende beroepen. In twintig gevallen is de uitvoering gestart voordat het besluit onherroepelijk werd. Dit heeft in geen enkel geval geleid tot het stil moeten leggen van de werkzaamheden.

Zienswijzeprocedures

Er is een uniforme werkwijze ontwikkeld voor de zienswijzeprocedures van de 30 Spoedaanpakprojecten. Er is tijdens informatiebijeenkomsten en andere contacten met betrokkenen gestuurd op bruikbare zienswijzen door gerichte vragen te stellen. Daarbij werd expliciet aangegeven waar ruimte was voor inbreng van belanghebbenden en wat vast lag in het ontwerpbesluit.

Ook is in veel gevallen rechtstreeks contact gezocht met insprekers naar aanleiding van de door hen ingediende zienswijzen. Hiermee is onduidelijkheid en weerstand weggenomen. Het aantal zienswijzen dat op Spoedaanpakprojecten is binnengekomen, is minder dan bij andere wegprojecten. Ook zijn de reacties gericht en minder algemeen. Bij alle projecten gaan de zienswijzen over geluid en geluidsbeperkende maatregelen. In de meeste gevallen ook over luchtkwaliteit.

De gerichte zienswijzen maken het mogelijk om in de beantwoording specifiek in te gaan op aspecten, die voor de indiener van die zienswijze van groot belang zijn. In een aantal gevallen hebben de zienswijzen geleid tot een aantal specifieke aanpassingen van besluiten.

Gerechtelijke procedures

Tot dus ver zijn 23 Spoedaanpak besluiten onherroepelijk geworden. In alle gevallen – met uitzondering van wegaanpassingsbesluit A1 't Gooi - waarin tegen het besluit werd opgekomen, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State na een gerechtelijke procedure tot dus ver dat het Tracébesluit of Wegaanpassingsbesluit in stand kon blijven. Tegen enkele besluiten werd niet bij de rechter opgekomen.

Optimaliseren planning

In het tweede kwartaal van 2010 zijn de plannings van de Spoedaanpakprojecten onder de loep genomen om te bekijken of er versnellingen mogelijk waren. Bij de planstudies is met name gekeken naar de projecten die nog in de beginfase van de planstudie zaten.

Ook de totaal planning van de projecten is bekeken en vergeleken. De beste inzichten in het optimaliseren van deelprocessen zijn in andere projecten toegepast.

Aanpak Innovatieve marktbenadering - voor 16 van de 30 projecten

Qua marktbenadering is het programma verdeeld in twee groepen: 14 projecten zijn op een reguliere wijze aanbesteed (design & construct of via DBFM). De overige 16 projecten zijn op een innovatieve wijze op de markt gebracht. Om versnelling te bereiken is het inkoopproces waar mogelijk eerder gestart.

Daarvoor zijn aanpassingen doorgevoerd in de wijze van de marktbenadering (Europese aanbestedingen met Best Value Procurement) en contractering (gefaseerde opdrachtverlening met een raamovereenkomst). Bij Best Value Procurement wordt aan de aannemer gevraagd om alle risico's in beeld te brengen en beheersbaar te maken. Niet alleen de 'eigen' risico's maar ook de risico's die contractueel voor rekening van de opdrachtgever komen. De aannemer wordt uitgedaagd in de huid van de opdrachtgever te kruipen en het projectbelang voorop te stellen. De versnelling bij de innovatieve marktbenadering is op vier manieren gezocht:

- In het starten met bouwen direct na het planstudiebesluit;
- In een snelle contractvoorbereiding;
- In een korte aanbestedingsprocedure en
- In een zo kort mogelijke ontwerp- en bouwtijd.

Het sturen op vroegtijdige openstelling in het gunningcriterium en de bonusregeling heeft een forse versnelling van de ontwerp- en bouwtijd bij de innovatieve marktbenadering opgeleverd. De tijdswinst van de innovatieve marktbenadering, gecombineerd met het optimaliseren van de planning ten opzichte van een traditionele aanpak, waarbij de schop in de grond gaat na het onherroepelijk planstudiebesluit, is weergegeven in de bijlage.

3. Het resultaat

Realisatie

Op dit moment zijn de volgende mijlpalen gerealiseerd.

• Ontwerpbesluiten	30
• Besluiten	28
• Onherroepelijke besluiten	23
• Aanbesteding gestart	30
• Gegund	30
• Schop in de grond	28
• Officiële openstelling (lintjes)	16

Het totaaloverzicht is opgenomen in de bijlage.

Voor 2 projecten kan de schop in de grond niet gerealiseerd worden voor eind mei 2011. Dat zijn:

- A1 't Gooi
Over de vertraging bent u op 20 april 2011 bij brief geïnformeerd.
- A2 Den Bosch-Eindhoven
Op dit Ontwerp Tracébesluit zijn 754 reacties binnengekomen. Ook is in het voorjaar van 2010 een visie op de inpassing van geluidwerende voorzieningen voorgelegd aan omwonenden. Uit beide inspraakronden zijn veel ideeën gekomen die ik wil meenemen in het definitieve besluit. Door het verwerken van de ideeën verschijnt het Tracébesluit in de tweede helft van 2011 en niet voor eind mei 2011.

Kosten

De investeringskosten bedragen thans ca. € 2,6 miljard. In de bijlage is per project de raming van kosten opgenomen.

4. Effecten

Effecten openstelling, kwantitatief voor 10 lintjes

De weggebruikers profiteren van de positieve effecten van de versnelde aanpak van de dertig fileknelpunten. De versnelde aanpak heeft er voor gezorgd dat de weggebruikers eind mei op 16, in plaats van op de oorspronkelijk geplande 10, trajecten gebruik kunnen maken van extra gerealiseerde wegcapaciteit.

De winst van de Spoedaanpak voor de weggebruiker zit in:

- Versnelling in oplevering: gemiddeld een jaar per project
- Vermindering in filedruk: 65% gedaald
- Economische besparing: ongeveer € 60 miljoen

Versnelling

De vergelijking tussen de plannings van het MIRT-projectenboek 2009 en de gerealiseerde openstellingen levert een winst op van gemiddeld een jaar per traject. De winst per traject varieert van anderhalve maand tot ruim anderhalf jaar.

Vermindering filedruk

De eerste 10 Spoedaanpakprojecten zijn geopend tussen eind oktober 2010 en begin maart 2011. Monitoring van de doorstroming op deze 10 trajecten levert een vermindering van de filedruk van 65% op. Deze vermindering is berekend aan de hand van de voertuig verliesuren (VVU). Het aantal VVU op een wegvak geeft het totaal aantal uren reistijdverlies weer (in vergelijking met de reistijd bij 100 km/uur). Een vermindering van het aantal voertuig verliesuren betekent een verbetering in de doorstroming. Voornoemde winst op doorstroming gecombineerd met de op de trajecten gerealiseerde versnellingen levert een vermindering op van 3,4 miljoen voertuig verliesuren.

Economische besparing

Dankzij de snellere oplevering kunnen weggebruikers op de 10 geëvalueerde trajecten gemiddeld een jaar eerder profiteren van de verbeterde doorstroming (vermindering filedruk met 65%). Dit levert een economische besparing op van circa € 60 miljoen.

Beleving weggebruiker

Door de weggebruiker zijn vragen gesteld over het beschikbaar zijn van spits- en plusstroken die 'klaar' leken te zijn, maar waar de weggebruiker nog geen gebruik van kon maken. Het asfalt was gereed maar het inregelen van de verkeerssystemen nog niet. Dit betrof o.a de A12 Woerden-Gouda en A28 Hattemberbroek-Lankhorst. Bij nieuwe plus- en spitsstroken zullen de benodigde verkeerssystemen versneld worden ingeregeld.

5. Verkeershinder als gevolg van Spoedaanpak

In 2008 werd ingeschat dat voor 2010 de hinder als gevolg van alle wegwerkzaamheden 6,5% van de totale hinder zou gaan bedragen. De schattingen werden in de loop van de tijd hoger. In 2009 werd door nieuwe inzichten in de planning van de projecten de schatting voor 2010 bijgesteld naar 8,8%. Eind 2009 werd de hinder op bijna 10% geraamd.

Door een intensieve communicatie met de weggebruiker, extra maatregelen om de hinder voor de weggebruiker te beperken en financiële prikkels in de contracten met de aannemers gericht op beperking van de verkeershinder is in 2010 de totale hinder als gevolg van werk aan de weg uitgekomen op 6,9%. Ongeveer 60% van deze hinder is veroorzaakt door de werken van de Spoedaanpak. De aandacht voor het beperken van verkeershinder in de Spoedaanpak heeft nadrukkelijk effect opgeleverd. In de eerste maanden van 2011 heeft dit effect zich nadrukkelijk doorgezet.

6. Wat is van het programma Spoedaanpak Wegen geleerd?

- a. Zo snel mogelijk starten na bekendmaking van het Tracébesluit of wegaanpassingsbesluit levert aanzienlijke tijdwinst op;
- b. Specifieker maken van de zienswijze leidt tot neemt veel onduidelijkheid en weerstand weg;
- c. Gebruik maken van best practices bij de planning leidt zowel voor de planstudies als voor de uitvoering tot versnelling;
- d. Het bezien van de risico's voor een project zowel vanuit opdrachtgevers als opdrachtnemers zijde, leidt tot een betere risicobeheersing;
- e. Het sturen op vroegtijdige openstelling in het gunningcriterium en de bonusregeling levert een forse versnelling van de ontwerp- en bouwtijd op;
- f. Intensieve communicatie met de weggebruiker samen met extra maatregelen leidt tot verminderde verkeershinder;
- g. Om misverstanden bij de weggebruiker te voorkomen moeten benodigde verkeerssystemen bij plus- en spitsstroken eerder ingeregeld worden.