

VERSNELDE BESLUITVORMING INFRA IN DE PRAKTIJK

DE LESSEN VAN ELVERDING

Op 21 april 2008 presenteerde Peter Elverding in Den Haag het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Het advies werd overwegend positief ontvangen. De commissie pleit voor een drastische aanpassing van het hele besluitvormingsproces rondom infrastructurele projecten. De besluitvorming kan worden ingekort tot de helft van de tijd indien de aanbevelingen van de commissie integraal worden uitgevoerd. Deze versnelling gaat niet vanzelf en moet dan ook een doelstelling van de overheid zijn. Dit is de belangrijkste conclusie uit het advies. Maar hoe kan dat worden bewerkstelligd en wat betekent dit voor de dagelijkse praktijk? In dit artikel worden de hoofdlijnen van het advies beschreven en wordt aan het eind ingegaan op de belangrijkste veranderingen die er moeten plaatsvinden om het advies tot een succes te maken.

Niek Ketting & Diederik Bel

Op 7 november 2007 installeerden de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten¹. De ministers hebben aan de commissie gevraagd een analyse te maken van de oorzaken van de vertraging bij infrastructurele projecten en te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de besluitvorming substan-

tiel te versnellen. De commissie draagt in haar rapport oplossingen aan om de besluitvorming te versnellen. Hierna volgt een korte samenvatting van de adviezen.

Achtergrond

De samenleving is in de afgelopen decennia steeds complexer geworden en in toenemende mate gejuridiseerd. 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 in-

¹ De volgende leden hadden op persoonlijke titel zitting in de commissie: de heer P.G. 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.

dividueel als collectief. Dat betekent dat de samenleving hoge eisen stelt aan elke ruimtelijke maatregel. Dus kunnen besluiten alleen sneller worden genomen als deze zowel qua inhoud als proces van een zodanige kwaliteit zijn dat deze zo breed mogelijk worden gedragen.

Oorzaken vertraging

Het totale proces van besluitvorming over infrastructuurprojecten in Nederland kent vele stappen en duurt lang. Projecten duren nu gemiddeld 11 jaar. De commissie heeft gekeken naar de werkelijke oorzaken van de vertraging van grote infrastructurele projecten en onderscheidt drie categorieën van vertragende factoren:

- de bestuurscultuur en de ambtelijke voorbereiding van projecten;
- het besluitvormingsproces;
- de juridische sfeer.

In het advies zijn de oorzaken verder uitgewerkt. Omdat de oplossingen de contramal vormen van de oorzaken, gaan we in dit artikel niet verder in op de oorzaken, maar ligt de focus bij de oplossingen en vooral die binnen het besluitvormingsproces.

Bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding

Bestuurders moeten na een gedegen proces hun rug recht houden en bereid zijn hun doorzettingsmacht te gebruiken. De ambtelijke voorbereiding moet verbeteren door verdere professionalisering van de organisatie, strakke procesbeheersing en kwaliteitsbewaking, een goede samenwerking tussen de ministeries en een aangepast personeelsbeleid. Ten slotte mag tekort aan budget geen reden zijn voor vertraging nadat het voorkeursbesluit is genomen. Dus mogen er niet meer projecten in studie zijn dan waarvoor er budget beschikbaar is.

Verbetering van het besluitvormingsproces

Verbetering van het besluitvormingsproces wordt gerealiseerd door:

- een brede verkenningsfase, ondersteund met plan-m.e.r.;
- een verkorte planuitwerkingsfase, ondersteund met besluit-m.e.r.;
- en een opleveringstoets.

Snellere besluitvorming valt of staat met investeringen in kwaliteit aan het begin van het proces, zodat er een breed gedragen besluit ligt. Die versnelling wordt bereikt door de brede verkenningsfase die de commissie voor

ogen heeft. Deze verkenningsfase bevat vijf essentiële elementen:

1. eerdere en ruimere participatie van betrokkenen;
2. een gebiedsgerichte benadering;
3. geen vrijblijvende termijnen;
4. afsluiting van de verkenning met een helder politiek besluit (het voorkeursbesluit);
5. afweging van milieueffecten – vaak ondersteund door een plan-m.e.r. – met globale inschattingen en gebruik van vuistregels, en een houdbaarheidsdatum van onderzoeken van twee jaar.

Door af te sluiten met een politiek besluit over het voorkeursalternatief komt het primaat daar te liggen waar het moet liggen: bij de politiek.

De huidige planstudiefase moet vervangen worden door een veel kortere planuitwerkingsfase, gekoppeld aan besluit-m.e.r.. De vier belangrijkste verbeteringen in deze fase zijn: eenvoudiger rekenen, werken met bandbreedtes en maatregelenpakketten, werken met doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen en een sanctie op overschrijding van de termijnen. Ook in deze fase is de houdbaarheid van onderzoeken na totstandkoming minimaal voor twee jaar wettelijk geregeld. We komen hier later op terug.

De introductie van de opleveringstoets is een ander belangrijk element van het advies van de commissie. Met deze opleveringstoets wordt na de realisatie van de infrastructuur feitelijk gemeten of de milieunormen worden gehaald. Als dat niet het geval is, kunnen de maatregelen worden ingezet die in het tracébesluit zijn opgenomen. Met deze opleveringstoets wordt aan het eind van de rit zekerheid ingebouwd dat in de praktijk aan de milieunormen wordt voldaan en niet alleen, zoals nu, in de berekende werkelijkheid.

Verbeteringen in de wetgeving

Naast de aanpassingen in de wetgeving als gevolg van bovenstaande voorstellen, ziet de commissie een aantal specifieke juridische knelpunten die een voortvarende aanpak verdienen. De commissie adviseert:

- de invoering van een zogenaamde bestuurlijke lus;
- de versterking van de mogelijkheden voor de bestuursrechter voor instandhouding van rechtsgevolgen bij vernietiging van het besluit;
- de invoering van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om bij gebreken gebrek het besluit niet te vernietigen, maar belanghebbenden schadevergoeding toe te kennen;



DE AUTEURS

Niek Ketting (035-5233040) was op persoonlijke titel lid van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Hij is voorzitter van de Commissie voor de m.e.r. en was tot voor kort lid van de Eerste Kamer. Diederik Bel (0570-697118, d.bel@witteveenbos.nl) was onafhankelijk secretaris van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten en is senior-adviseur planstudies bij Witteveen+Bos en tevens hoofdredacteur van Toets.

- inperking van beroepsmogelijkheden van decentrale overheden bij rijks-
infrastructuur;
- meer marginale toets door de bestuursrechter van onderzoeken en
adviezen;
- inkorting van de termijn waarop de Raad van State besluit.

Spoedwetgeving: voor urgente infrastructurele projecten

De commissie heeft, naast het bovenstaande voorstel, ook gekeken naar mogelijke spoedwetgeving voor urgente projecten. De commissie is van mening dat het aan de politiek is om te bepalen of er dergelijke urgente projecten zijn die door middel van een spoedwet snel aangepakt moeten worden. De inzet van een spoedwet moet aan drie criteria voldoen:

- nut en noodzaak van de gekozen oplossing moeten maatschappelijk en politiek breed gedragen worden;
- ook de urgentie moet breed gedragen worden;
- en spoedwetgeving mag de structurele verbetering van het besluitvormingsproces niet in de weg staan.

De Commissie wijst op twee verschillende soorten spoedwetgeving.

1. Spoedwetgeving voor nieuwbouwprojecten die relatief groot zijn

Voor nieuwbouwprojecten die relatief groot zijn, kan als ultimatum 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 of dit instrument ingezet moet worden, 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.

2. Spoedwetgeving voor wegverbreding en andere wegaanpassingen

Deze spoedwet draagt bij aan het oplossen van knelpunten, door bijvoorbeeld op belangrijke corridors de zogenaamde 'flessenhalzen' te verwijderen. De Spoedwet Wegverbreding is hiervoor in 2003 ingevoerd. De uitvoering van deze wet blijkt in de praktijk niet tot de beoogde versnelling te leiden, doordat projecten door de luchtproblematiek bij de rechter zijn gestrand. 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 procesrechterlijke aanpassingen. Dit zou kunnen door een herziening van de huidige Spoedwet Wegverbreding tot een 'Spoedwet Wegaanpassing'. Dit kan snel.

Van geduldig papier naar resultaten

De commissie adviseert om binnen drie maanden na de kabinetsreactie met een concreet aan tijd gebonden actieplan te komen ter uitvoering van de advisering. Dit zou volgens de commissie moeten gebeuren onder begeleiding van een door het kabinet aan te stellen persoon, belast met aansturing en snelle realisatie van alle aspecten van het advies. Tot slot wijst de commissie op het belang van snelle en zichtbare resultaten. In het advies geeft de commissie een aantal voorbeelden van maatregelen die vanaf morgen kunnen worden ingevoerd.

Nu zijn wij zelf aan zet!

Tot zover de hoofdlijnen van het advies van de commissie. Nu moeten wij zelf in de praktijk ermee aan de slag. Wat zijn vanuit dat perspectief de belangrijkste aandachtspunten uit het advies? We lichten er vier elementen uit, die verder worden toegelicht:

- participatie op het moment dat er nog wat te kiezen valt, dus aan het begin van het traject: de verkenningsfase;
- introductie van plan-m.e.r. in de verkenningsfase;
- in plan- en besluit-m.e.r. beter rekening houden met onzekerheidsmarges;
- bij het finale besluit werken met doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen.

Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen

Nu ligt het zwaartepunt van de betrokkenheid van decentrale 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. Het is daarom veel beter om betrokkenen in de verkenningsfase actief te betrekken door gezamenlijk te werken aan de probleem-analyse en de formulering van de ambities, en de keuze van het voorkeurs-alternatief. De probleemanalyse moet breed zijn; een integrale gebiedsge-richte aanpak is uitgangspunt. Er moet dus niet alleen worden gekeken naar wegen, maar waar relevant ook naar ruimtelijke ordening en alter-natieven 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 voorkeursal-ternatief, bijvoorbeeld een tracé. Dit proces van participatie leidt overigens niet per se tot unanieme steun, maar wel tot een politiek gedragen voor-keursbesluit dat bindend is voor alle betrokken bestuurders. Een bestuur-lijke 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 politieke draagvlak in hoge mate bevorderen. Omdat participatie niet wettelijk wordt geregeld, kan per geval maatwerk worden geleverd. Dit maatwerk wordt bij het startbesluit vastgelegd.

Afweging van effecten

Met het politiek gedragen voorkeursbesluit aan het eind van de verken-ningsfase wordt het vervolgproces sterk gefocust. Draagvlak voor dit be-sluit kan alleen worden bereikt als er voldoende duidelijkheid is over de effecten van alle alternatieven. Die moeten op hoofdlijnen in beeld zijn. Dat gebeurt in de verkenningsfase, maar met globale inschattingen en

eenvoudige berekeningen op basis van gevalideerde vuistregels. In het ge-val van een structuurvisie wordt het milieubelang geborgd met een plan-m.e.r., die onderdeel uitmaakt van de structuurvisie. De uitdaging hierbij is voldoende concreet te worden zonder in details te vervallen. Het plan-MER voor de Zuiderzeelijn kan hierbij wellicht als voorbeeld dienen.

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 afwe-ging betrokken.

In alle gevallen moet in het voorkeursbesluit aannemelijk worden gemaakt dat aan de geldende milieueisen 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 verkennings-fase, heeft de commissie overigens voorgesteld dat wettelijk wordt vastge-legd dat de (uitgangspunten van de) rapporten en onderzoeken een houd-baarheidsduur hebben van minimaal twee jaar na totstandkoming.

Rekening houden met onzekerheidsmarges

Een belangrijk doel van de nieuwe planuitwerkingsfase is om aannemelijk te maken dat de effecten van het voorkeursalternatief (tracé) binnen de grenzen van wet- en regelgeving blijven. Alleen dan kan een tracébesluit worden genomen. Om dit te bepalen worden de effecten, in een besluit-m.e.r., verder uitgewerkt: het OTB/MER.

Zoals bij iedereen bekend, is er sprake van grote onzekerheidsmarges bij berekeningen om aan te tonen dat aan milieunormen kan worden voldaan. Dit is het gevolg van een opeenstapeling van onzekerheden in verkeersprog-noses en daarop gebaseerde berekeningen voor geluid en lucht. Het is be-langrijk dat deze onzekerheidsmarges veel meer worden erkend. De onze-kerheid is binnen bepaalde grenzen (‘bandbreedte’) aanvaardbaar, als maar op voorhand vaststaat dat een ‘reservepakket’ aan maatregelen beschikbaar is om de norm te halen en als er bij oplevering getoetst wordt of in de prak-tijk aan de milieueisen wordt voldaan (‘opleveringstoets’).

Dit betekent dat in de planuitwerkingsfase een maatregelenpakket moet



Foto: www.flickr.com / meteoory

worden samengesteld waarmee ook aan de bovenkant van de onzekerheidsmarge de milieunormen gehaald kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan geluidschermen en snelheidsbeperkingen. Uiteraard moet dit pakket financieel gedekt zijn. Hoe groter de onzekerheid, des te uitgebreider het maatregelenpakket. Omgekeerd geldt dat de nauwkeurigheid van de voorspelling groter moet zijn naarmate er minder maatregelen mogelijk zijn.

- 8 Veel meer dan nu het geval is, moet gebruik gemaakt worden van gecertificeerde berekeningen met minder variabelen, meer kengetallen (standaardwaarden) en meer vuistregels. Eenvoudiger modellen hebben een iets kortere doorrekentijd, 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 berekeningen. Hierin ligt een mooie uitdaging voor alle betrokkenen, zowel bij de overheid als de adviesbureaus.

Op deze wijze worden de eindeloze rekensessies verleden tijd om in de 'berekende werkelijkheid' aan te tonen dat het project toch echt precies binnen de grenswaarden kan worden gerealiseerd. Een hele (tijd)winst.

Werken met doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen

Bij het werken met onzekerheidsmarges passen doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen. 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 milieuraandoorwaarden 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.

Tot slot

Er ligt een mooie toekomst te gloren aan de horizon. Een betere besluitvorming, met meer betrokkenheid en meer snelheid. Maar dan moeten alle spelers in het veld, zowel bij de overheid, de wettelijke adviseurs als de adviesbureaus, wel gaan werken conform de nieuwe werkelijkheid. Die realiteit is dat er sprake is 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 maatregelenpakket 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 (er immers resteren onzekerheden).
3. Binnen een jaar na ingebruikname wordt een 'opleveringstoets' uitgevoerd. 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 voldaan.

DOELVOORSCHRIFTEN 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.

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).