

Besluitvorming infrastructurele projecten kan sneller en beter

PERSBERICHT – 21 april 2008 - Commissie 'versnelling besluitvorming infrastructurele projecten'.

De commissie 'versnelling besluitvorming infrastructurele projecten' 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 vandaag aan de ministers Eurlings (Verkeer en Waterstaat) en Cramer (VROM) aangeboden rapport "Sneller en Beter" van de commissie, onder leiding van Peter Elverding.

Een belangrijke aanbeveling is om te gaan werken met een brede verkenningsfase waarin bewoners, decentrale overheden en milieuorganisaties eerder en ruim betrokken zijn, er sprake is van een gebiedsgewijze benadering en heldere tijdsafspraken. De commissie stelt daarnaast verbeteringen voor in de ambtelijke voorbereiding en bestuurscultuur. De verkenningsfase wordt afgesloten met een voorkeursbesluit, goedgekeurd door de Staten Generaal. Hierdoor ligt het primaat bij de politiek. Het politiek gedragen voorkeursbesluit leidt tot een veel kortere planuitwerkingsfase doordat slechts 1 plan uitgewerkt wordt en door o.a. te werken met eenvoudiger rekenen en vuistregels. Dit wordt uitgewerkt in een tracébesluit met o.a. doelvoorschriften. Dus, minder onderzoek, minder details, minder variabelen en minder partijen.

De commissie adviseert daarnaast de introductie van een opleveringstoets, waarbij na de realisatie van de infrastructuur feitelijk wordt gemeten of de milieunormen worden gehaald. Naast verbeteringen in de bestuurscultuur, voorbereiding en het besluitvormingsproces ziet de commissie een aantal specifieke juridische knelpunten die een voortvarende aanpak verdienen. Het totale pakket van maatregelen leidt tot een structurele versnelling en verbetering van het besluitvormingsproces bij infrastructurele projecten.

Voor zeer urgente infrastructurele projecten wijst de commissie tenslotte op twee verschillende mogelijkheden om gebruik te maken van spoedwetgeving voor zowel relatief grote nieuwbouwprojecten als voor wegaanpassingen, zoals verbredingen.

Op 7 november 2007 installeerden de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM de commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten.¹ 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 substantieel te versnellen. De commissie draagt in haar rapport oplossingen aan om de besluitvorming te versnellen.

Achtergrond

¹ De volgende leden hebben 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

De samenleving is, volgens de commissie, 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 individueel als collectief. Dat betekent dat de samenleving hoge eisen stelt aan elke ruimtelijke maatregel. Besluiten kunnen 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: bij de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur; in het besluitvormingsproces; en in de juridische sfeer.

Naar een structurele versnelling

In alle aspecten van het besluitvormingsproces moeten verbeteringen worden aangebracht om structurele versnelling te bereiken. Hierbij gaat het om de ambtelijke voorbereiding en bestuurscultuur; de inrichting van het besluitvormingsproces en de wetgeving. De grootste winst wordt bereikt door een brede en meer gerichte verkenningsfase af te laten sluiten met een politiek gedragen voorkeursbesluit. Daardoor kan de huidige planstudiefase vervangen worden door een veel kortere planuitwerkingsfase, waarna het tracébesluit snel genomen wordt. Vroege politieke besluitvorming op hoofdlijnen creëert rust en stabiliteit in latere fasen: de kaders liggen immers vast.

Verbeteringen in bestuurscultuur en voorbereiding

Minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie vergt cultuurverandering bij bestuurders om ervoor te zorgen dat bestuurders na een gedegen proces hun rug recht houden en bereid zijn hun doorzettingsmacht te gebruiken. Hiernaast is het ook noodzakelijk om de ambtelijke voorbereiding te verbeteren door verdere professionalisering van de organisatie, strakke procesbeheersing en kwaliteitsbewaking, een goede samenwerking tussen de ministeries en een aangepast personeelsbeleid. De commissie is tenslotte van mening dat het beschikbare budget geen reden mag zijn voor vertraging nadat het voorkeursbesluit is genomen.

Verbetering van het besluitvormingsproces

Snellere besluitvorming valt of staat met investeringen in kwaliteit aan het begin van het proces, zodat er een breed gedragen besluit ligt. Deze versnelling wordt bereikt door de brede verkenningsfase die de commissie voor ogen heeft. Deze verkenningsfase bevat vijf essentiële elementen: eerdere en ruimere participatie van betrokkenen, een gebiedsgerichte benadering, geen vrijblijvende termijnen, en afsluiting van de verkenning met een helder politiek besluit (het voorkeursbesluit). Hierdoor ligt het primaat bij de politiek en zijn de

effecten voor economie, ruimte, milieu en natuur in samenhang in beeld gebracht met gegevens die tenminste voor twee jaar houdbaar zijn.

De commissie stelt voor om de huidige planstudiefase te vervangen door een veel kortere planuitwerkingsfase. 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.

De introductie van de opleveringstoets is een belangrijk element van het advies van de commissie over het besluitvormingsproces. 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 rechtsgevolgen bij vernietiging van besluit;

de invoering van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om bij gebleken gebrek het besluit niet te vernietigen maar belanghebbenden schadevergoeding toe te kennen;

inperking van beroepsmogelijkheden van decentrale overheden bij rijksinfrastructuur;

meer marginale toets door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen;

inkorting van 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. In geval van nut, noodzaak en urgentie maatschappelijk en politiek breed gedragen worden wijst de commissie op twee verschillende soorten spoedwetgeving.

Spoedwetgeving voor nieuwbouwprojecten die relatief groot zijn.

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.

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 3 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 haar rapport geeft de commissie een aantal voorbeelden van adviezen welke vanaf morgen kunnen worden ingevoerd.

Voor interviews met Peter Elverding en meer informatie kunt u contact opnemen met de woordvoerder van de commissie: Robert Wester, 06-5350 6199.