

**SNELLER  
EN  
BETER**

## **BIJLAGEN**

Advies Commissie  
Versnelling Besluitvorming  
Infrastructurele Projecten

April 2008



# INHOUD

<b>I.</b>	<b>OPDRACHT COMMISSIE VERSNELLING BESLUITVORMING INFRASTRUCTURELE PROJECTEN</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>ANALYSE WERKELIJKE DOORLOOPTIJDEN</b>	<b>8</b>
<b>III.</b>	<b>GROSLIJST VAN OORZAKEN VAN VERTRAGING</b>	<b>22</b>
<b>IV.</b>	<b>MOGELIJKE VERBETERINGEN AMBTELIJKE VOORBEREIDING</b>	<b>28</b>
<b>V.</b>	<b>NAAR EEN RICHTINGGEVENDE VERKENNINGSFASE</b>	<b>32</b>
<b>VI.</b>	<b>PROCES- EN PROCEDURESHEMA</b>	<b>38</b>
<b>VII.</b>	<b>HOOFDLIJNEN HERZIENE TRACÉWET</b>	<b>42</b>
<b>VIII.</b>	<b>SPOEDWET INFRASTRUCTURELE WERKEN</b>	<b>46</b>
<b>IX.</b>	<b>HOOFDLIJNEN VAN EEN HERZIENE SPOEDWET WEGAANPASSING</b>	<b>48</b>
<b>X</b>	<b>RESUMÉ AANBEVELINGEN COMMISSIE VERSNELLING BESLUITVORMING INFRASTRUCTURELE PROJECTEN</b>	<b>52</b>
<b>XI.</b>	<b>VERANTWOORDING VAN DE WERKWIJZE VAN DE COMMISSIE</b>	<b>58</b>

**BIJLAGE I: OPDRACHT COMMISSIE VERSNELLING  
BESLUITVORMING INFRASTRUCTURELE PROJECTEN**  
**(BIJLAGE BIJ KAMERSTUK 29385, NR. 11)**

## **OPDRACHT:**

De bereikbaarheid in Nederland en met name in de Randstad staat onder druk. De files nemen toe en de betrouwbaarheid van het netwerk neemt af. Het is een kabinetsdoelstelling om de bereikbaarheid van de economische centra op peil te houden op zodanige wijze dat de kwaliteit van de leefomgeving minder wordt belast. Tegelijk merkt een ieder dat het lang duurt voordat een weg of spoorlijn wordt gerealiseerd. Tussen het ontstaan van problemen en het uiteindelijk oplossen van die problemen zitten soms tientallen jaren. Dat duurt te lang.

De besluitvorming in Nederland moet slagvaardiger en sneller kunnen. De behoefte aan die versnelling wordt breed gevoeld in de samenleving. Bij de mensen op weg, gebruikers van het spoor, bestuurders en belangenorganisaties. Het beeld is dat de besluiten sneller kunnen worden genomen en de realisatie van wegen en spoorwegen sneller kan, terwijl dat niet ten koste hoeft te gaan van de zorgvuldigheid van besluiten ten aanzien van belangenafweging en inspraak.

De gewenste versnelling is in de eerste plaats te bereiken door versnelling van het besluitvormingsproces en de daaraan gekoppelde procedures. Om over deze problematiek te adviseren wordt de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten ingesteld.

In de tweede plaats is versnelling mogelijk door de inzet van private middelen. Daarbij is de gedachte dat met private initiatieven of financiering het mogelijk moet zijn de besluitvorming en uitvoering te versnellen en mogelijk extra middelen beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van infrastructurele projecten. Voor dit vraagstuk is de commissie private financiering infrastructuur ingesteld. In de kern richten de adviezen van beide commissies zich op snellere besluitvorming over de infrastructuur. Beide commissies stemmen hun werkzaamheden en advisering op elkaar af.

De taakomschrijving van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten luidt:

A. De Commissie wordt verzocht aan te geven waar de werkelijke oorzaken van de vertraging van grote infrastructuurprojecten projecten zijn gelegen.

B. De Commissie wordt gevraagd te onderzoeken waar zich nog mogelijkheden voordoen om tot substantiële versnelling te kunnen overgaan, oplossingen aan te dragen om de geconstateerde vertragingen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen, aanbevelingen te doen voor de inrichting van besluitvormingsproces van infrastructurele projecten met inbegrip van zorgvuldige belangenafweging en inspraak.

### **Toelichting**

Een eerste analyse geeft aan dat de wérkelijke oorzaken van de vertraging van grote infrastructuurprojecten liggen in:

- \* de bestuurlijke en politieke consensuscultuur en 'drukte' ('het is te druk'); én
- \* de 'inherente' grote-project-complexiteit (inhoudelijk, juridisch, bestuurlijk, politiek, financieel, 'intern') ('het is te complex').

De volgende onderwerpen zal de Commissie mede bij haar werkzaamheden betrekken:

- \* De mogelijkheden van wetgeving, waarbij ook de gedachte van de één-besluitregeling

- zoals voorgesteld in de motie Rutte/Verhagen (Kamerstukken 2006/07, 30 800, nr. 22).
- \* De vraag of op langere termijn (na 2015) ontkoppeling wenselijk is, zodat niet langer bij elk ruimtelijk besluit toetsing aan de grenswaarden plaats moet vinden.
  - \* Bij het zoeken naar oplossingen zal worden aangegeven in hoeverre de aangedragen oplossingen soelaas (hadden) kunnen bieden bij drie voorbeeldprojecten.
  - \* De ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan ten aanzien van besluitvorming infrastructuurprojecten.
  - \* De mogelijkheden om het tracébesluit te splitsen in een aanlegbesluit en een ingebruiknemingsbesluit, zoals onder meer geopperd door de heer Brinkman.
  - \* Advies over het aantal te onderzoeken alternatieven in relatie tot de studielasten en de beslisinformatie en de mate van detailniveau ervan die nodig is om tot goede en zorgvuldige besluitvorming over infrastructuurprojecten te komen.

Naast deze analyse is het van belang te onderkennen dat het kabinet aan de Tweede Kamer al aandacht heeft gevraagd voor een aantal aandachtspunten, die ook bij werkzaamheden van de commissie van belang zijn. Met name de onderstaande passage uit de brief aan de TK van 5 juni jl. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 385, nr. 10) is daarbij richtinggevend.

*“Tot slot wil ik op korte termijn een commissie instellen, die mij voorstellen moet doen over hoe te komen tot een meer slagvaardige besluitvorming. Dit naar aanleiding van de motie van de leden Rutte en Verhagen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800, nr. 22) waarin de regering verzocht wordt te komen tot een één-besluitregeling. Bij motie van het lid Hofstra c.s. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 A, nr. 38) is de regering verzocht een brede commissie in te stellen ter voorbereiding van voorstellen voor versnelling en stroomlijning van de besluitvorming over infrastructuurprojecten. Deze commissie zou onderzoek moeten doen hoe decentrale overheden zo optimaal mogelijk bij het proces betrokken kunnen worden, met als doel bestuurlijke drukte te voorkomen, maar ook om ten behoeve van de studie een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak te creëren voor een gedragen kosteneffectieve oplossing. Het uiteindelijke doel is te komen tot een beter beheerst planproces met zorgvuldigheid richting omgeving. Uiteraard zal daar in beschouwing genomen moeten worden hoe de besluitvorming over de nut/noodzaakdiscussie plaatsvindt en de wijze waarop belanghebbenden daarbij worden betrokken. Binnenkort wil ik samen met de minister van VROM deze commissie een taakopdracht geven om bovenstaande uit te werken. Ik wil de commissie daarbij specifiek vragen in hoeverre de MIT-verkenning kan dienen om dat open planproces, waarin breed verkend wordt wat oplossingsrichtingen<sup>1</sup>, zijn te faciliteren. In dat kader wil ik de in te stellen commissie ook verzoeken de gedachte om te komen tot een één-besluitregeling mee te nemen.”*

---

<sup>1</sup>Sinds 2005 is de Tracéwet gewijzigd. In de gewijzigde Tracéwet wordt onderscheid gemaakt in een korte en een lange procedure. De lange procedure wordt gevolgd bij nieuwe aanleg. De verkorte procedure wordt gevolgd in geval van nader omschreven situaties van wijziging van hoofdinfrastructuur. Dat betekent dat bij de lange procedure meer alternatieven bestudeerd worden met verschillende ruimtelijke gevolgen. Bij een wijziging van hoofdinfrastructuur kan gedacht moet worden aan verbreding met 1 of 2 rijstroken, spitsstrook, plusstrook. Bij de lange procedure is het dan ook vanzelfsprekend dat er meerdere oplossingen in de studie worden betrokken

In lijn met het Coalitieakkoord is daarbij de bestuurlijke drukte rond besluiten en het bereiken van een zo groot mogelijk bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor een gedragen kosteneffectieve oplossing onderwerp van advisering. In het Coalitieakkoord staat verder dat er zal worden ingezet op het accommoderen van mobiliteitsbehoeften op een zodanige wijze dat de kwaliteit van de leefomgeving in afnemende mate wordt belast. Met dit uitgangspunt dient de commissie uiteraard rekening te houden.

## **Tijd**

Aanbieding van advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorjaar 2008.

## **BIJLAGE II: ANALYSE WERKELIJKE DOORLOOPTIJDEN**



Opsteller: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart  
(notitie gemaakt in opdracht van de commissie).

## **SAMENVATTENDE CONCLUSIES**

De werkelijke doorlooptijden van infrastructuurprojecten zijn weergegeven in figuur 2. Uit het onderzoek blijkt dat de werkelijke doorlooptijden langer zijn dan de termijnen, zoals opgenomen in de Tracéwet. Met name voor het kabinetsstandpunt, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit is de overschrijding van deze termijnen eerder regel dan uitzondering. Ten opzichte van 2002, toen ook een analyse is uitgevoerd, is er in 2007 een verslechtering zichtbaar bij de latere stappen in de planstudiefase. De eerdere stappen van startnotitie, richtlijnen en trajectnota/MER lijken in 2007 even lang of iets korter dan in 2002 te duren. Ten slotte blijkt dat de invoering van de Tracéwet in 1994 heeft geleid tot versnelling van de realisatiefase.

*Sinds 2002 zijn de nodige maatregelen getroffen:*

- *Procedureel: Spoedwet Wegverbreding voor ZSM-1 projecten (juli 2003), verkorte tracéwet procedure voor verbreding/benuttingprojecten (november 2005). Uit de data komt naar voren dat de spoedwet en de verkorte tracéwetprocedure hebben geleid tot verkorting van de totale doorlooptijd in de planstudiefase;*
- *Procesmatig (intern): centrale aansturing voor het ZSM-programma (Zichtbaar, Slim, Meetbaar, 2002), betere kwaliteitsborging (Goedkopere en Snellere Planstudies (GESp), 2004), meer aandacht voor organisatie en personeelsbeleid (Tempo In Planstudies (TIP), 2007), instellen van een Programmadirectie Planstudies Droog (PDPD) met coördinatiefunctie (2007).*

*Deze maatregelen lijken effect te hebben in de eerste stappen van de planstudiefase, met name door vermindering van de studielast voor Rijkswaterstaat. De maatregelen zijn echter nog te kort geleden ingevoerd om hun volle doorwerking te hebben gehad. De positieve uitwerking van deze maatregelen wordt (deels) tenietgedaan door een aantal slepende projecten die het gemiddelde fors omlaag halen, vooral ten gevolge van de dynamiek in beleid, wet- en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van lucht en geluid sinds 2002. Dit speelt met name sinds de Raad van State -uitspraak over het project 's-Hertogenbosch – Eindhoven in 2004. Dit heeft bij veel projecten tot vertraging geleid. Dit komt tot uiting in de langere doorlooptijden in 2007. Een aantal andere oorzaken dat naar voren komt uit de data zijn:*

- *De herijking van het MIT in 1998 (zogenoemde “betonnen MIT”) in 1998 waarbij veel projecten feitelijk voor lange tijd stil zijn komen te liggen zonder dat de procedure formeel werd gestopt. Dit heeft bij diverse projecten doorgewerkt tot ver na 2002.*
- *De overgang bij projecten van de gewone tracéwetprocedure naar de spoedwet- dan wel verkorte tracéwetprocedure, veelal met daarbij een scope-wijziging;*
- *De wens om tot een meer uniforme werkwijze te komen en de koppeling van projecten in programma's, waardoor een negatieve Raad van State-uitspraak doorwerking had op veel andere projecten.*

## 1. INLEIDING

Doel van dit onderzoek is de feitelijke doorlooptijden te inventariseren van nieuw aanleg, verbreding of wijzigingprojecten op het hoofdwegennet waarvoor een verkenning, planstudie dan wel realisatie heeft plaatsgevonden.

### *Werkwijze*

Voor 118 projecten zijn de werkelijke doorlooptijden geïnventariseerd alsmede de planning voor nog te zetten stappen. Deze analyse van de situatie eind 2007 is vergeleken met het onderzoek Tijdplan uit 2002. In Tijdplan (TMC) is in 2002 binnen VenW een onderzoek gedaan naar de doorlooptijden van Verkenningen en Planstudies. Hierbij is gekeken naar:

- De werkelijke doorlooptijden van de diverse stappen tijdens de verkennings- en planstudiefase van twintig hoofdwegenprojecten, die onder de Tracéwet (1994) zijn gestart. Deze gegevens zijn verkregen door documentenanalyse en zijn gecheckt via interviews, workshops met betrokkenen en een klankbordgroep;
- De basisdoorlooptijden van de stappen in de verkenningen en planstudiefase. Dat wil zeggen: de doorlooptijd die de 'standaardactiviteiten' vergen die minimaal moeten gebeuren in een modaal hoofdwegenproject. Deze basisdoorlooptijd is bepaald door analyse van de werkzaamheden, de wettelijke vereisten en interviews met projectleiders;
- De wettelijke termijnen dan wel de anderszins formeel vastgelegde termijnen (bijvoorbeeld via MIRT-spelregelkader) van de diverse stappen.

Ter toelichting: de Tracéwet beoogt te voorzien in een doelmatige procedure voor de aanleg of wijziging van hoofdinfrastructuur. Dit wordt gerealiseerd door bundeling van de besluitvorming die daarvoor benodigd is en door de introductie van wettelijke termijnen voor de verschillende stappen in de tracéwetprocedure (zie figuur 1). De termijnen van de Tracéwet zijn geen fatale termijnen, maar termijnen van orde.

## 2. RESULTATEN DOORLOOPTIJDEN IN 2002 (TIJDPLANONDERZOEK)

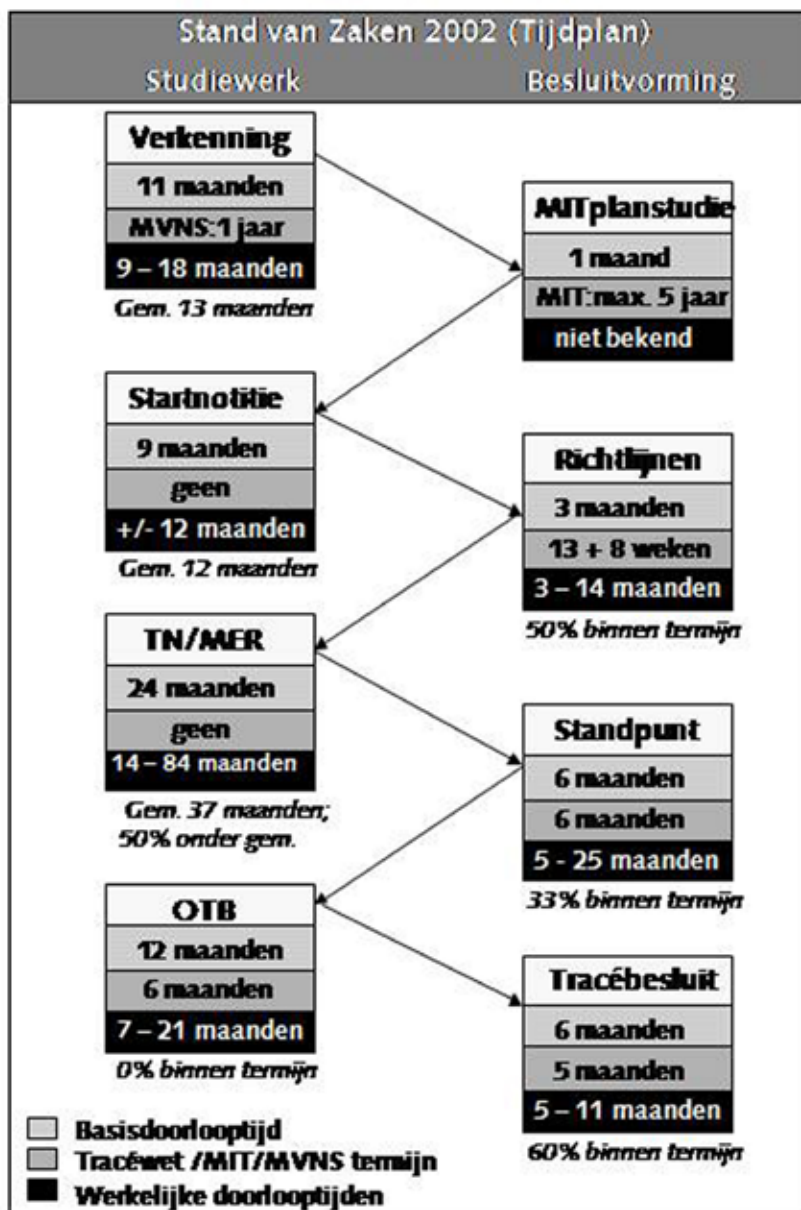
De resultaten van het Tijdplan-onderzoek zijn samengevat in figuur 1. Figuur 1 geeft een overzicht van de termijnen uit de Tracéwet en het MIT-spelregelkader, de basisdoorlooptijden, en de werkelijke doorlooptijden in 2002.

### *Verkenning en Beslissing MIT-planstudie (Tijdplan 2002)*

De werkelijke doorlooptijd van een verkenning was ongeveer 9-18 maanden (gemiddeld ca. 13 maanden). Daarbij is gekeken naar de werkelijke doorlooptijd voor het opstellen van een eind-concept van het verkenningrapport. De basisdoorlooptijd is 11 maanden. De werkelijke doorlooptijd voor besluitvorming over deze verkenningen is lastig te bepalen. Dit komt doordat er veelal sprake is van aanvullende MIT-verkenningen maar ook van wijziging van status (eerst informeel, later formele MIT-verkenning).

### *Startnotitie en Richtlijnen (Tijdplan 2002)*

De werkelijke doorlooptijd voor het opstellen van de startnotitie was bij de meeste projecten ca. 12 maanden. De basisdoorlooptijd is bepaald op 9 maanden. Hoewel het opstellen van de Richtlijnen aan een wettelijke termijn van 13 weken (+ 8 weken verlenging) is gebonden, bleek de werkelijke doorlooptijd van deze besluitvormingsfase echter tussen 3 en 14 maanden te zijn. Bij 50% van de onderzochte projecten bleken de richtlijnen binnen de gestelde maximale wettelijke termijn te zijn opgesteld (dat wil zeggen inclusief de mogelijkheid van verlenging met 8 weken). De basisdoorlooptijd van de richtlijnen is bepaald op 3 maanden (dus exclusief verlengingsmogelijkheid).



*Figuur 1: De termijnen gesteld in Tracéwet en MIT-spelregelkader, de basisdoorlooptijden, en werkelijke doorlooptijden in 2002*

#### *Trajectnota/MER en kabinetsstandpunt (Tijdplan 2002)*

De werkelijke doorlooptijd voor het opstellen van de trajectnota/MER (het studiewerk) lag in 2002 tussen 14 en 84 maanden met een gemiddelde van ca. 36 maanden. Ongeveer 50% van de onderzochte projecten zat boven dit gemiddelde. De basis doorlooptijd bedroeg 24 maanden. De werkelijke doorlooptijd van de standpuntbepaling lag tussen 5 en 25 maanden. De wettelijke termijn is 6 maanden, waarvan 4 maanden voor inspraak en advisering zijn bedoeld. Bij 33% van de onderzochte projecten was het standpunt binnen de gestelde wettelijke termijn opgesteld.

#### *Ontwerp-tracébesluit en Tracébesluit (Tijdplan 2002)*

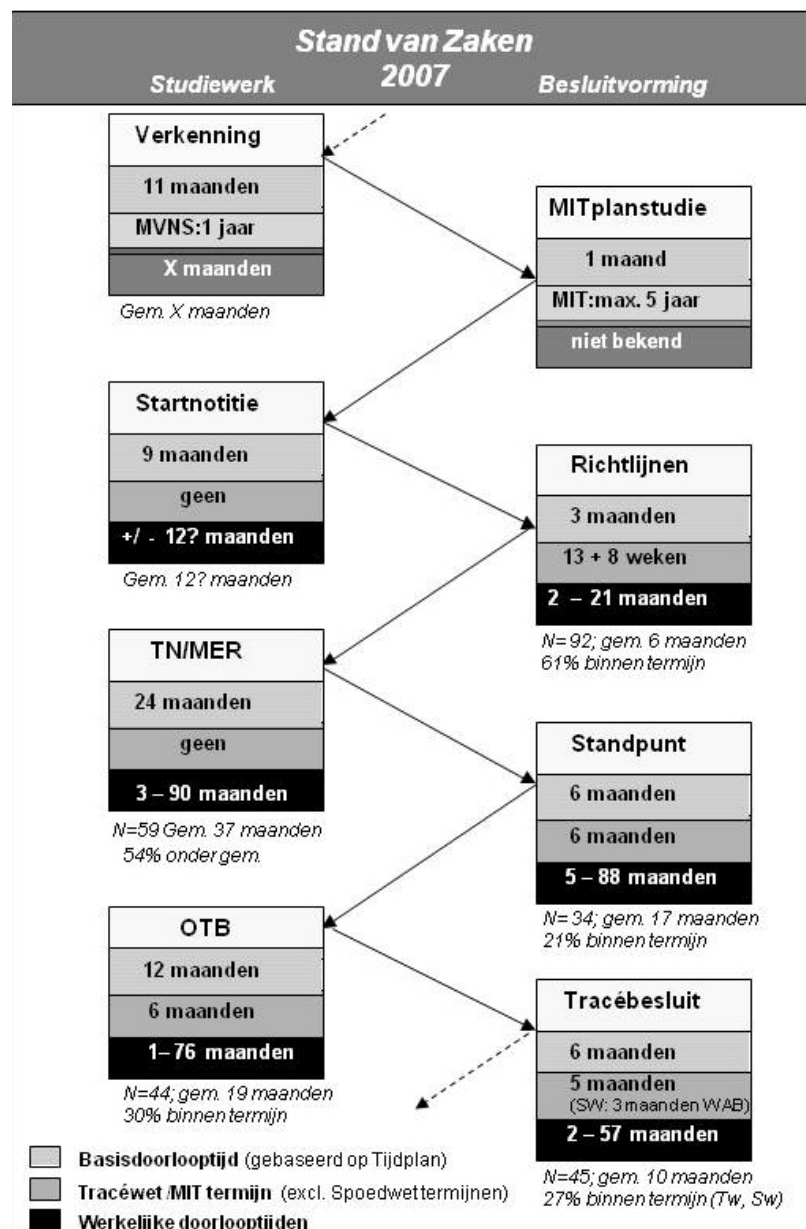
De werkelijke doorlooptijd van het opstellen van het ontwerp-tracébesluit bedroeg 7 - 21 maanden. Bij geen van de projecten was het ontwerp-tracébesluit binnen de gestelde wettelijke termijn opgesteld. De basisdoorlooptijd van de minimaal benodigde standaardwerkzaamheden is bepaald op 12 maanden, wat langer is dan de termijn in de

Tracéwet. De werkelijke doorlooptijd van het tracébesluit lag tussen 5 en 11 maanden, terwijl de maximale wettelijke termijn 5 maanden bedraagt. Bij 60% van de onderzochte projecten was het tracébesluit binnen de gestelde wettelijke termijn opgesteld. De basisdoorlooptijd voor het opstellen van het tracébesluit is 6 maanden. Ook dit is een maand langer dan de wettelijke termijn.

### 3. RESULTATEN DOORLOOPTIJDEN IN 2007 (DOCUMENTENANALYSE RWS)

Op verzoek van de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten is door Rijkswaterstaat op basis van de documentenanalyse<sup>2</sup> opnieuw nagegaan wat de feitelijke doorlooptijden zijn van de diverse stappen in de planstudiefase. Dit kan worden beschouwd als een grove update van het tijdplan-onderzoek (zie figuur 2). Bij de interpretatie van de gegevens is het van belang rekening te houden met de beperkingen in de kwaliteit van de gegevens. De informatie over de werkelijke doorlooptijden van een stap is steeds samengevat in een figuur die het aantal projecten in klassen van maanden respectievelijk jaren weergeeft. Hierbij is gebruik gemaakt van onder meer het "Tijdplan" (2002) en de analyses uit "Tempo In Planstudies" (2007).

*Figuur 2: Termijnen gesteld in Tracéwet en MIT-spelregelkader, basisdoorlooptijden en werkelijke doorlooptijden (in 2007)*



<sup>2</sup>(MIT-projectenboeken, archieven RWS, Commissie m.e.r. en het projectenoverzicht MER-nieuws)

### *Verkenning en Beslissing MIT-planstudie*

Uit de documentenanalyse kunnen geen werkelijke doorlooptijden voor de uitgevoerde verkenningen worden vastgesteld. Wat opvalt is dat voor veel projecten geen (formele) MIT-verkenning is uitgevoerd. Voor een twintigtal projecten is wel een verkenning uitgevoerd. De verkenning als MIT-fase vloeit voort uit het MIT-spielregelkader van 1997. Vóór 1997 zijn slechts enkele informele verkenningen uitgevoerd. Een aantal projecten dat nu nog loopt, was toen al gestart dan wel gestart, stilgelegd en weer hervat.

#### *Verkenningen*

*Soms wordt een bundel "vooronderzoeken" als verkenning aangemerkt. Voor andere projecten is geen (expliciete) verkenning uitgevoerd omdat ze onderdeel uitmaakten van een bundel projecten of een programma, bijvoorbeeld Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR), ZSM-1 en ZSM-2. Voor de ZSM-1 projecten geldt dat nut en noodzaak van de projecten voortvloeit uit de Spoedwet wegverbreding. Deze wet kan dan ook voor de ZSM-projecten als "verkenning" gelden. Omdat verkenning geen formele stap is, zijn ze moeilijk terug te vinden.*

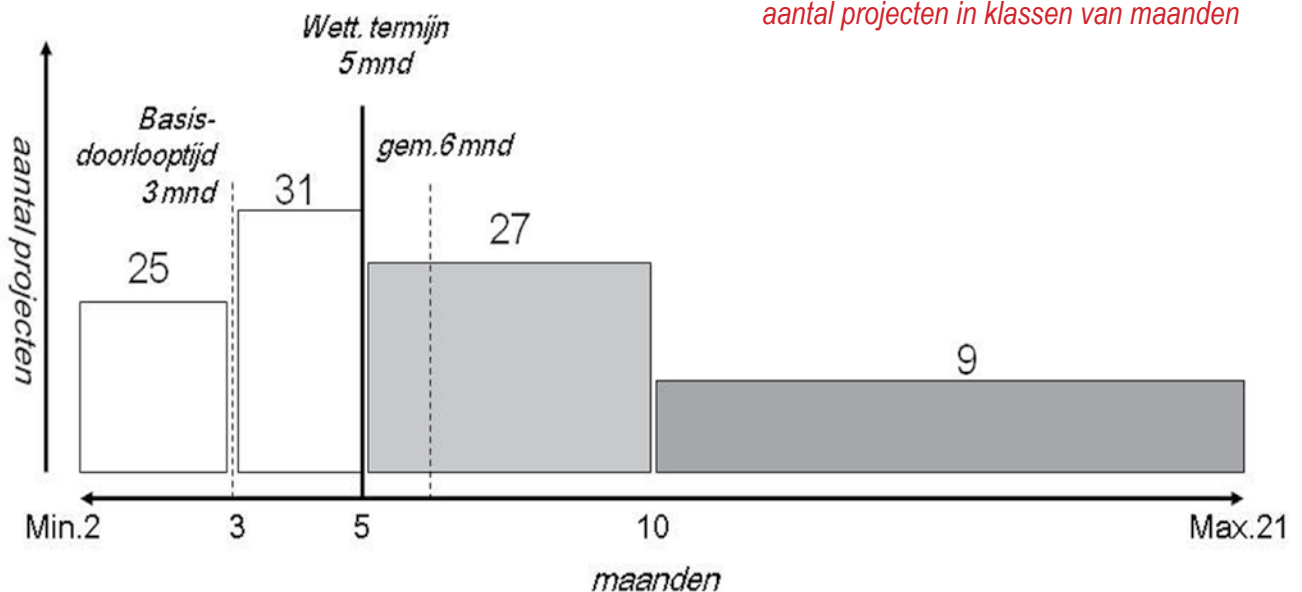
### *Startnotitie*

De documentenanalyse levert geen duidelijke doorlooptijden op voor het opstellen van de startnotitie. Dit komt door het ontbreken van duidelijke startdata voor deze stap in de geanalyseerde documenten (i.c. MIT-projectenboeken en projectenoverzichten in MER-Nieuws van RWS). Tussen 2002 en 2007 zijn geen verschillen aangetroffen: de gemiddelde doorlooptijd is ca. 12 maanden.

### *Richtlijnen*

De werkelijke doorlooptijd voor de Richtlijnen is gemiddeld ca. 6 maanden. Bij 27% van de projecten zijn de richtlijnen er binnen de basistermijn van 13 weken. Als de mogelijkheid tot verlenging van 8 weken wordt meegeteld worden bij 61% van de projecten de richtlijnen op tijd aangeleverd. De spreiding voor het opleveren van de Richtlijnen is 2 – 21 maanden. Vooral bij de Spoedwetprojecten (ZSM1-programma) is er sprake van een korte doorlooptijd van 2-3 maanden. De (gecoördineerde) projecten uit het programma Samen Werken Aan Bereikbaarheid (SWAB) kennen een relatief lange doorlooptijd van ca. 10 maanden. Bij een viertal projecten is er sprake van een duidelijk lange doorlooptijd voor de richtlijnen van 13 maanden of meer.

Figuur 3: Doorlooptijden van de richtlijnen: aantal projecten in klassen van maanden

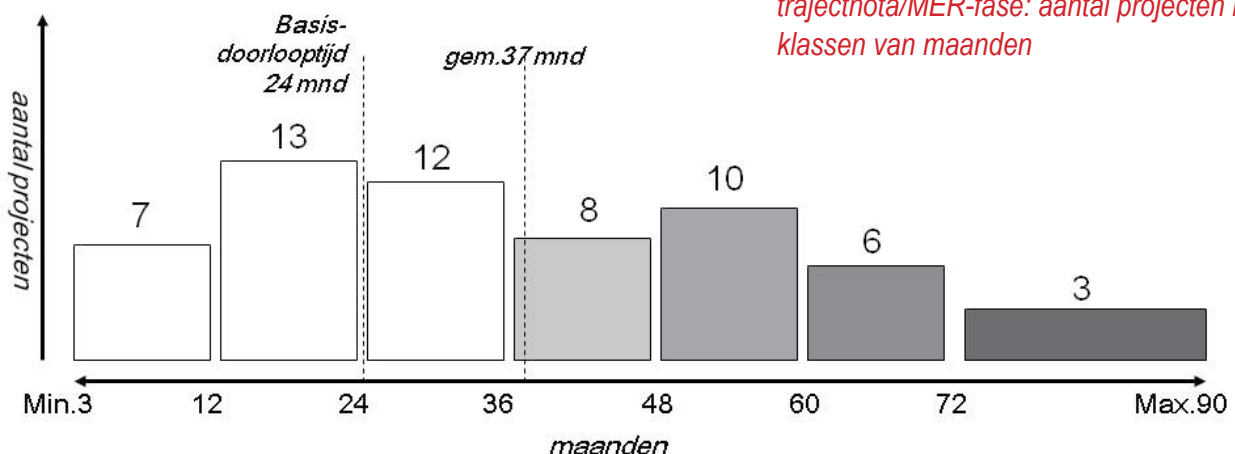


### Trajectnota/MER

De stappen naar trajectnota/MER en naar standpunt van de minister(s) zijn relevant voor de projecten die de 'lange' tracéwetprocedure doorlopen, ofwel de projecten van vóór de wijziging van de Tracéwet in 2005 plus enkele van daarna, waarbij nieuw aanleg wordt overwogen. Deze stappen zijn niet relevant voor de projecten die vallen onder de verkorte tracéwet-procedure en de spoedwetprocedure, omdat die deze stappen overslaan.

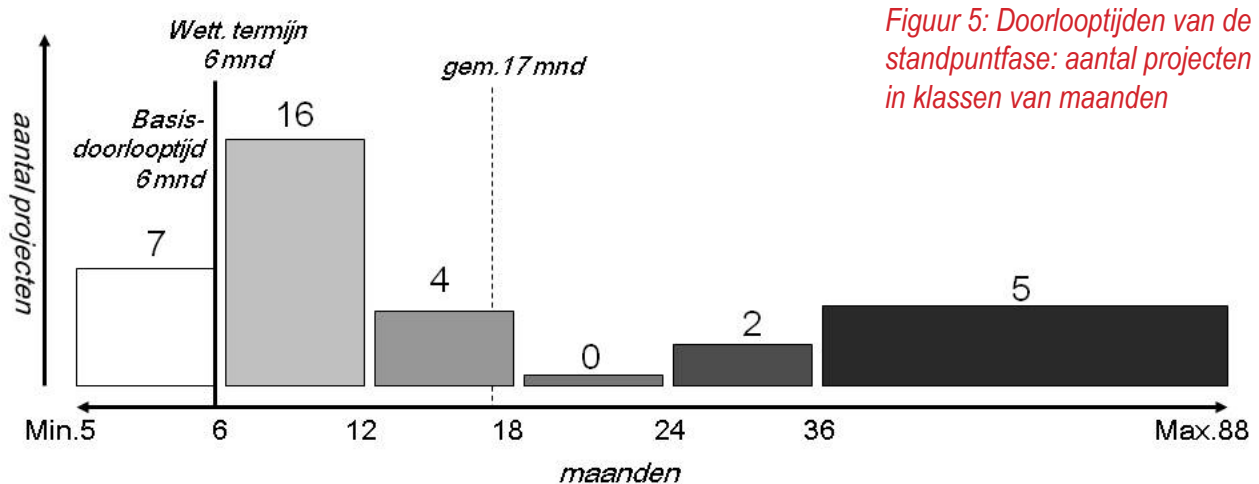
De werkelijke doorlooptijd voor het opstellen van de trajectnota/MER heeft een spreiding van tussen de 3-90 maanden met een gemiddelde van ongeveer 37 maanden. 46% van de projecten heeft een langer dan gemiddelde doorlooptijd, waarvan een drietal meer dan 74 maanden (tweemaal het gemiddelde). Ten opzichte van 2002 is de gemiddelde doorlooptijd ongeveer gelijk gebleven, waarbij iets meer projecten een korter dan gemiddelde doorlooptijd heeft (50 om 54%). Deze verbetering komt vooral op conto van de Spoedwetprojecten. Daar duurde het opstellen van het MER duidelijker korter. Dat de tijdwinst overall beperkt blijft komt door een aantal projecten, dat vooral door de herijking van het MIT in 1998 lang in de trajectnota/MER-fase zat. De basisdoorlooptijd voor de stap richting trajectnota/MER is 24 maanden.

Figuur 4: Doorlooptijden van de trajectnota/MER-fase: aantal projecten in klassen van maanden



### Standpunt minister(s)

De werkelijke doorlooptijd van de standpuntbepaling zit tussen de 5-88 maanden, met een gemiddelde van 17 maanden, hetgeen bijna drie keer zo lang is als de wettelijke termijn van 6 maanden. Slechts 21% van de projecten heeft binnen de gestelde termijn een standpunt. Bij een vijftal projecten is er sprake van een zeer lange doorlooptijd van meer dan 36 maanden (> 2x het gemiddelde). Er is sprake van een duidelijke verslechtering ten opzichte van 2002: van gemiddeld 10 naar 17 maanden en van 33% naar 21% binnen de termijn.

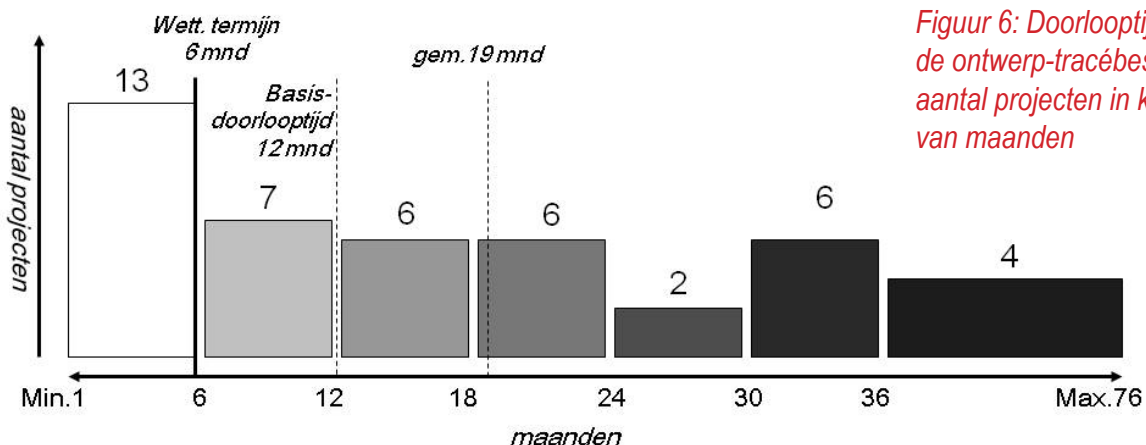


*Figuur 5: Doorlooptijden van de standpuntfase: aantal projecten in klassen van maanden*

### Ontwerp-tracébesluit

De werkelijke doorlooptijd van het opstellen van het ontwerp-tracébesluit varieert van 1-76 maanden. Bij 13 projecten (30%) is de wettelijke termijn van 6 maanden gehaald. De basisdoorlooptijd van de minimaal benodigde werkzaamheden was in 2002 12 maanden en de gemiddelde doorlooptijd 19 maanden (ruim drie keer de wettelijke termijn). Bij een viertal projecten is sprake van een doorlooptijd van 39 maanden of meer.

Ten opzichte van 2002 is er deels sprake van een verslechtering. Het gemiddelde voor de doorlooptijd steeg van 13 naar 19 maanden. Ook de spreiding in doorlooptijd nam toe van minimaal 7 tot maximaal 21 maanden naar minimaal 2 tot maximaal 76 maanden. Deels is er sprake van een verbetering, omdat het aantal projecten met een ontwerp-tracébesluit binnen 6 maanden steeg van 0 naar 13 projecten. De reden hiervan is dat deze 13 projecten de verkorte tracéwetprocedure of de spoedwetprocedure doorlopen. Daarin is het maken van het MER direct gekoppeld aan het ontwerpbesluit.



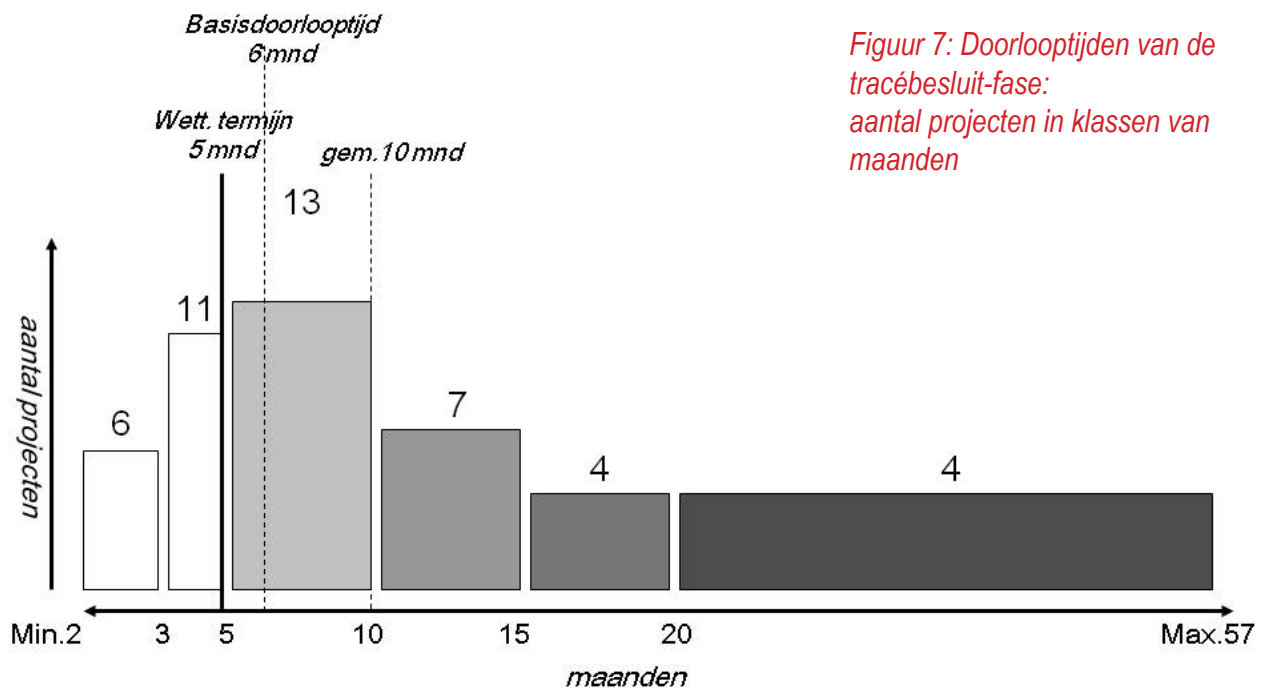
*Figuur 6: Doorlooptijden van de ontwerp-tracébesluitfase: aantal projecten in klassen van maanden*

### Tracébesluit

De werkelijke doorlooptijd voor het nemen van het tracébesluit is gemiddeld 10 maanden, ofwel tweemaal de wettelijke termijn, met een spreiding van 2-57 maanden. Bij 27% van de projecten wordt het besluit op tijd genomen, dat wil zeggen binnen 5 maanden voor het tracébesluit en binnen 3 maanden voor het wegaanpassingsbesluit. Bij vier projecten is sprake van een zeer lange doorlooptijd van 20 maanden of meer. Ten opzichte van 2002 is er sprake van een duidelijke verslechtering:

- \* in plaats van 60% haalt 38% van de projecten de termijn van 5 maanden voor het tracébesluit;
- \* de gemiddelde doorlooptijd nam toe van 7 naar 10 maanden;
- \* de spreiding toegenomen van 5-11 maanden naar 2-57 maanden.

De projecten waarbij het besluit binnen 2-3 maanden wordt genomen, betreffen met name ZSM-1. In de Spoedwet wegverbreding geldt een wettelijke termijn van 10 weken voor het wegaanpassingsbesluit.



*Figuur 7: Doorlooptijden van de tracébesluit-fase: aantal projecten in klassen van maanden*

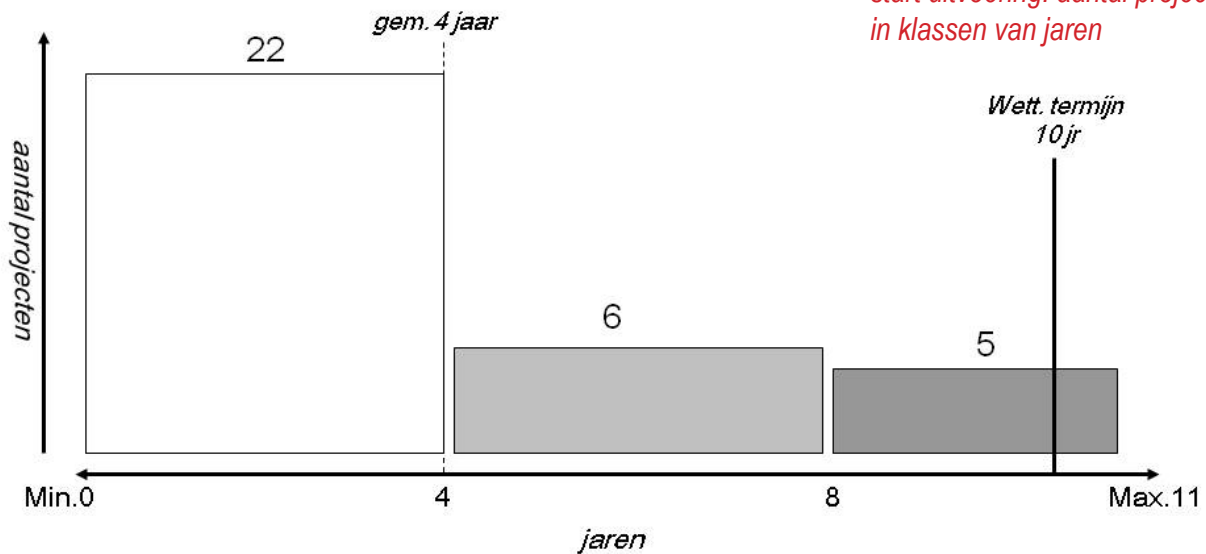
### Start uitvoering

De werkelijke doorlooptijd van projecten tussen onherroepelijk besluit tot start van de uitvoering bedraagt gemiddeld zo'n 4 jaar, waarbij er een spreiding is van 0 – 11 jaar. Projecten van voor de Tracéwet hebben een duidelijk langere doorlooptijd dan projecten, die vallen onder de Tracéwet. Binnen de tracéwetprojecten zijn er duidelijke verschillen tussen projecten voor en na de gewijzigde Tracéwet van 2000. De kortste doorlooptijden worden gevonden voor de Spoedwetprojecten (0-1 jaar). Dit hangt samen met:

- \* de beperkte complexiteit van de bouwtechnische ingrepen;
- \* de duidelijke scope die is vastgelegd in de Spoedwet Wegverbreding; en
- \* centrale sturing intern door de ZSM-programmadirectie, die nu is opgevolgd door de Programmadirectie Planstudies Droog (PDPD).

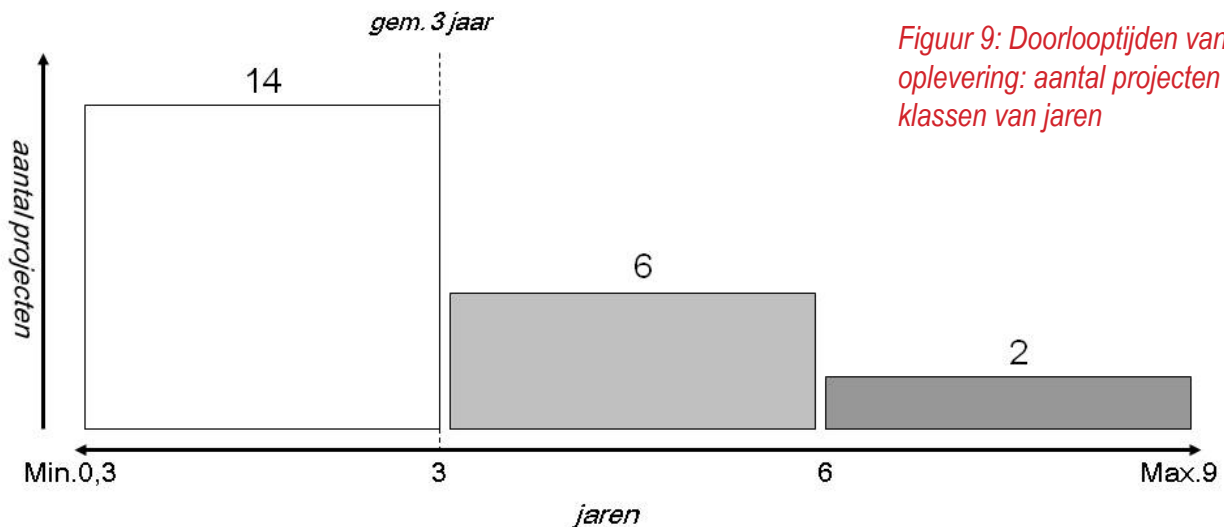


*Figuur 8: Doorlooptijden van de start uitvoering: aantal projecten in klassen van jaren*



### Oplevering

De werkelijke doorlooptijd van de start van de bouw tot oplevering van het project bedraagt gemiddeld zo'n 3 jaar met een spreiding van 0,3 – 9 jaar. Hier lijkt met name de complexiteit van de aan te leggen maatregelen bepalend te zijn. Bij de Spoedwetprojecten zijn de aan te leggen maatregelen relatief eenvoudig (benutting van bestaand asfalt, beperkte verbreding) en is er sprake van korte doorlooptijden van 0,3 – 1,2 jaar.



*Figuur 9: Doorlooptijden van de oplevering: aantal projecten in klassen van jaren*

## 4. DOORLOOPTIJDEN UITGESPLITST NAAR PROCEDURE

De voorgaande analyse laat een grote spreiding zien in data. Dit komt mede omdat er sprake is van verschillende procedures. In tabel 1 zijn de doorlooptijden uitgesplitst per type procedure. Het betreft:

- \* projecten van vóór de Tracéwet (zogenaamde oude stijlprojecten, tot ca. 1994);
- \* tracéwetprojecten (lange procedure, vanaf ca. 1994);
- \* spoedwetprojecten (vanaf 2003);
- \* projecten die de verkorte tracéwetprocedure doorlopen (vanaf 2005).

Bij een aantal projecten is sprake van een overstap van de ene procedure op de andere. De volgende mutaties komen geregeld voor:

- \* overstap van oude stijl op Tracéwet;
- \* overstap van Tracéwet op Spoedwet;
- \* overstap van lange tracéwetprocedure op de verkorte tracéwetprocedure.

*Tabel 1. Overzicht data en doorlooptijden projecten die verschillende procedures doorlopen*

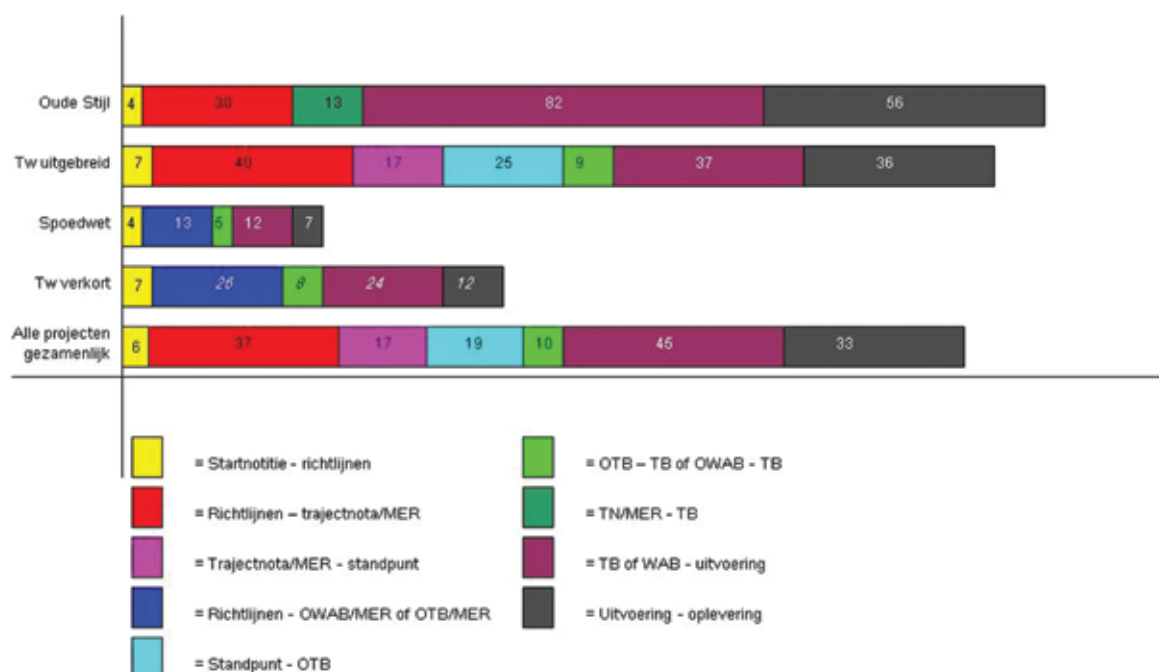
	Startnotitie-Richtl.	Richtlijn-en-TN/MER	TN/MER-Standpunt	Richtlijn.-OTB / MER of OWAB	Standpt.-OTB	OTB-TB of OWAB-WAB	TN/MER-TB	TB of WAB-start uitv.	Start uitv.-oplevering
	Gem. mnd	Gem. mnd	Gem. mnd	Gem. mnd	Gem. mnd	Gem. mnd	Gem. mnd	Gem. jaar	Gem. jaar
Oude stijl	<b>4</b> n=16	<b>30</b> n=17	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	<b>13</b> n=15	<b>6,9</b> n=11	<b>4,7</b> n=10
Uitgebreide Tracéwetprocedure	<b>7</b> n=51	<b>40</b> n=42	<b>17</b> n=33	n.v.t.	<b>25</b> n=19	<b>9</b> n=15	n.v.t.	<b>3,1</b> n=11	<b>3,0</b> n=2
Spoedwet	<b>4</b> n=16	n.v.t.	n.v.t.	<b>13</b> n=22	n.v.t.	<b>5</b> n=14	n.v.t.	<b>1,0</b> n=10	<b>0,6</b> n=9
Verkorte Tracéwet-procedure	<b>7</b> n=9	n.v.t.	n.v.t.	<b>26*</b> n=12*	n.v.t.	<b>8*</b> n=12*	n.v.t.	<b>2*</b> n=9*	<b>1*</b> n=9*
Alle procedures	<b>6</b> n=92	<b>37</b> n=59	<b>17</b> n=34	<b>19</b> n=44		<b>10</b> n=45		<b>3,8</b> n=32	<b>2,8</b> n=21

\* inclusief verwacht

Opgemerkt moet worden dat vanwege de verschillen in procedure niet alle stappen geheel vergelijkbaar zijn. Wat opvalt is:

- \* de stap van richtlijnen naar trajectnota/MER duurt binnen de Tracéwet langer dan bij de oude stijlprojecten;
- \* de periode tussen tracébesluit en start uitvoering is onder de Tracéwet beduidend korter dan in de oude stijl en onder de Spoedwet Wegverbreding weer korter;
- \* de periode tussen standpunt en Ontwerp-tracébesluit in de uitgebreide tracéwetprocedure vertoont met gemiddeld 25 maanden de grootste afwijking van de wettelijke termijn (6 maanden);
- \* in de verkorte tracéwetprocedure zal de totale doorlooptijd naar verwachting korter zijn dan in de uitgebreide procedure. Er zijn evenwel nog geen projecten waarvoor een tracébesluit op grond van de verkorte tracéwetprocedure is genomen.

Deze waarnemingen bevestigen dat de Tracéwet effectief is geweest in het versnellen van de realisatie en dat binnen de tracéwetprocedure de grootste bottleneck bij het Ontwerp-tracébesluit c.q. Ontwerp-Wegaanpassingsbesluit ligt. Dit laatste kan vrijwel volledig worden verklaard uit de gevolgen van de Raad van State-uitspraken rondom luchtkwaliteit. De verschillen zijn overigens niet uitsluitend op conto van de procedure te schrijven. Immers, de projecten in de verkorte tracéwetprocedure en in de spoedwetprocedure zijn over het algemeen eenvoudiger van aard (i.c. technische complexiteit en daarmee samenhangend scope van alternatieven, effecten) dan projecten in de uitgebreide tracéwetprocedure. Figuur 10 geeft een overzicht van de totale doorlooptijden voor de verschillende procedures als de gemiddelde tijden per fasen achter elkaar worden gezet (zie ook tabel 1).



*Figuur 10: Overzicht van gemiddelde doorlooptijden van achtereenvolgende fasen voor verschillende typen procedures (≠ gemiddelde totale doorlooptijd voor desbetreffende procedures)*

## 5. DE TOTALE DOORLOOPTIJD VAN PLANSTUDIES

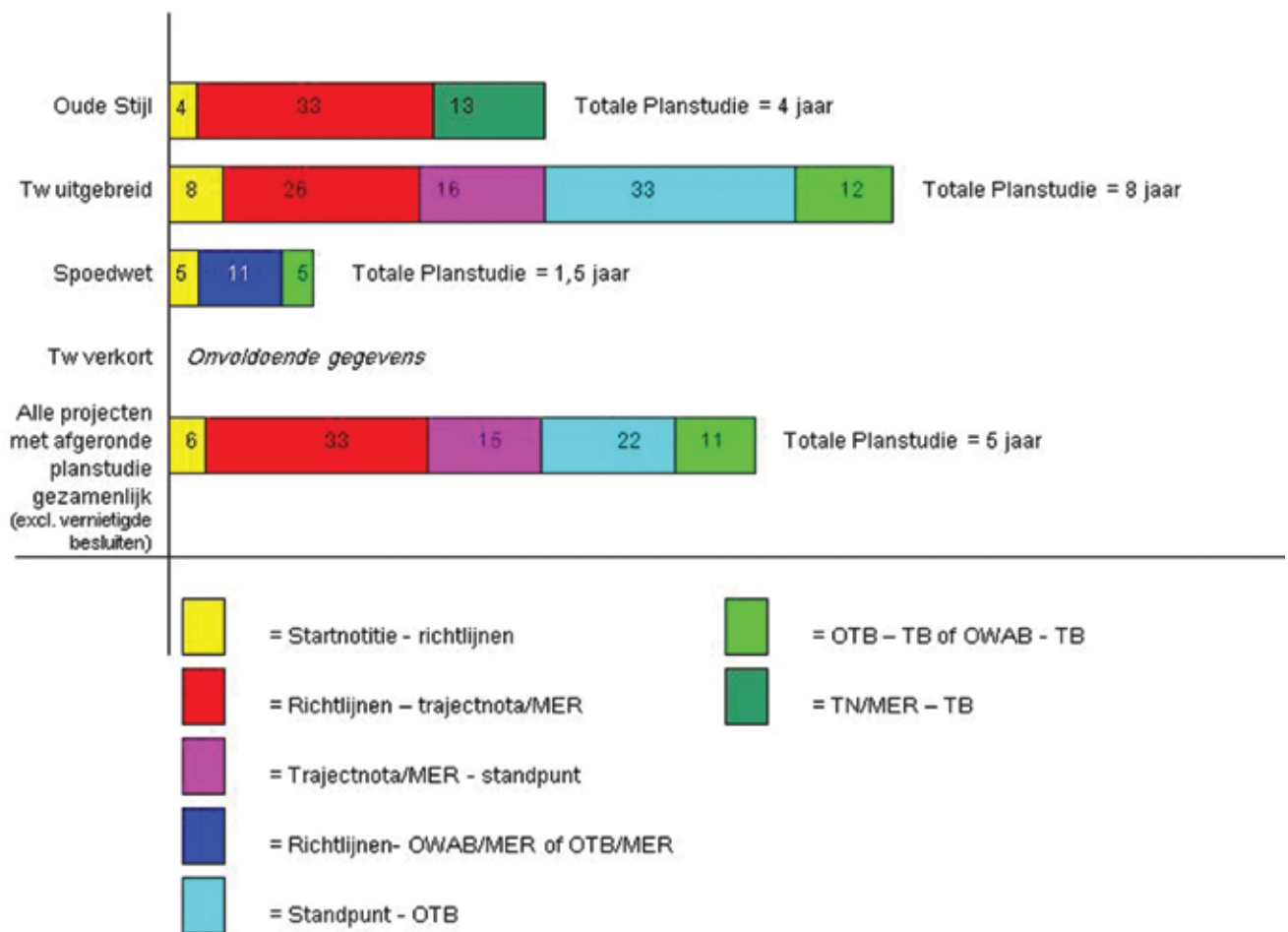
De totale doorlooptijd van planstudies (van startnotitie tot en met besluit) betrof in 2002 ongeveer 64 maanden (5,4 jaar) met een spreiding van 49-78 maanden. In 2007 is de totale doorlooptijd gemiddeld afgenomen tot 58 maanden (4,8 jaar) met een grotere spreiding van 7-154 maanden<sup>3</sup>. De totale doorlooptijd is afgenomen als gevolg van de Spoedwet Wegverbreding en de verkorte tracéwetprocedure. Recente projecten hebben dan ook een beduidend kortere totale doorlooptijd.

Voor een 19-tal projecten is zowel de planstudie als realisatie afgerond. De totale

<sup>3</sup>Als de 6 projecten met een vernietigd tracébesluit worden meegerekend is de totale doorlooptijd van planstudies enigszins korter: 55 maanden (4,6 jaar). De projecten met een vernietigd besluit blijken namelijk meestal een beduidend kortere doorlooptijd te hebben.

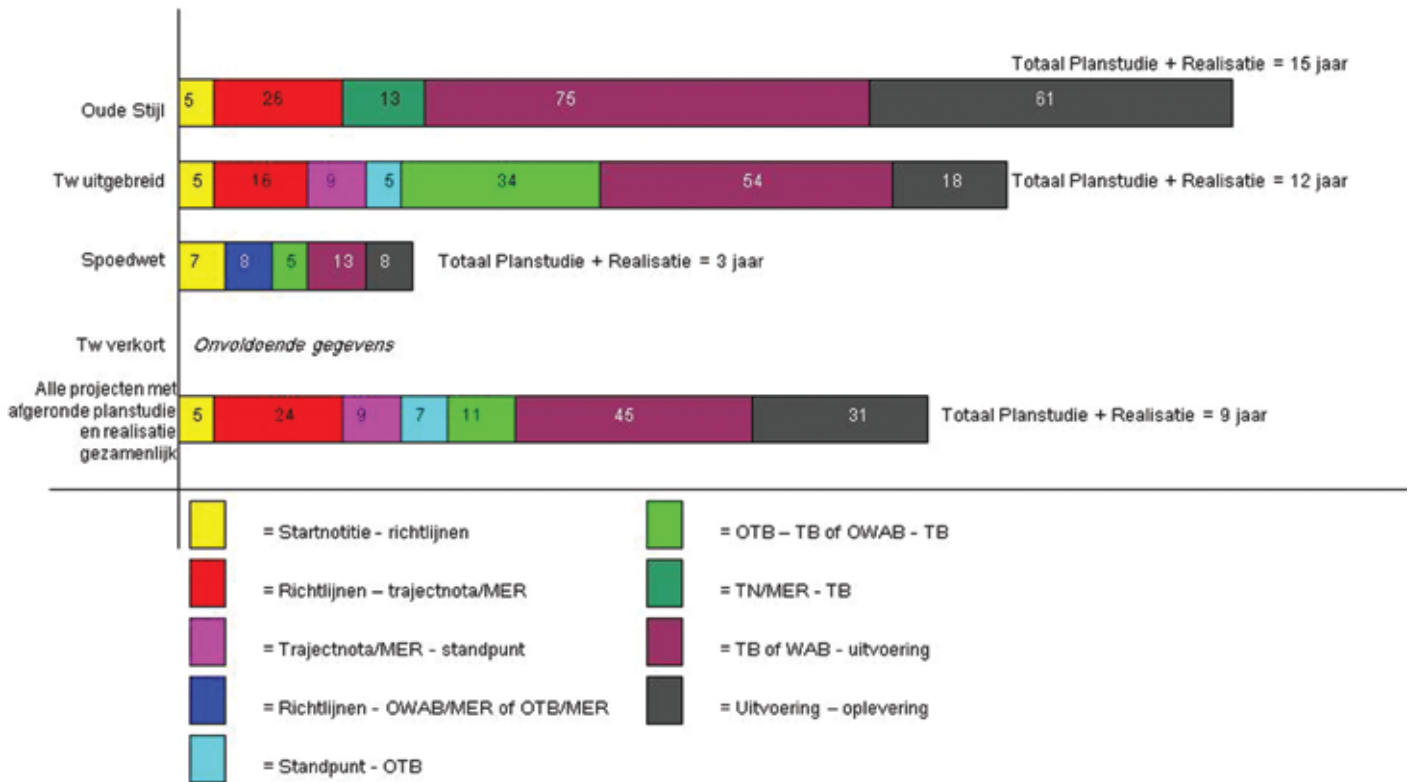
doorlooptijd van planstudie en realisatie is 107 maanden (8,9 jaar). In deze groep is een forse spreiding van 18-243 maanden (1,5 - ruim 20 jaar).

Figuur 11 geeft een overzicht voor de verschillende procedures van de gemiddelde totale doorlooptijd voor de projecten die de gehele planstudie hebben afgerond met een verdeling per fase.



Figuur 11: Overzicht van gemiddelde totale doorlooptijden van projecten die gehele planstudie hebben doorlopen voor verschillende procedures

Figuur 12 geeft een overzicht voor de verschillende procedures van de gemiddelde totale doorlooptijd voor de projecten die de zowel de planstudie als de realisatie geheel hebben afgerond (= totale doorlooptijden van projecten die zijn opgeleverd).



*Figuur 12: Overzicht van gemiddelde totale doorlooptijden van projecten die opgeleverd zijn (= de gehele planstudie hebben doorlopen) voor verschillende procedures*

## **BIJLAGE III: GROS LIJST OORZAKEN VAN VERTRAGING**

De commissie heeft de oorzaken van de trage besluitvorming over infrastructuur geïnterpreteerd. In deze bijlage is de complete groslijst van oorzaken opgenomen. Deze vormt de basis voor hoofdstuk 3 van het advies.

## **VOORBEREIDING EN BESLUITVORMING:**

### **BESTUURLIJKE, AMBTELIJKE EN FINANCIËLE KNELPUNTEN**

#### *1. Bestuurlijke drukte en gebrek aan bestuurlijke consistentie*

- \* veel bestuurders en veel bestuurslagen zijn bij het proces betrokken;
- \* als een besluit eenmaal genomen is, wordt er vaak niet aan vastgehouden. Dit leidt tot een herhaling van zetten in opeenvolgende fasen, omdat het genomen besluit in elke volgende fase steeds weer ter discussie wordt gesteld. Bovendien leidt het gedurende het gehele proces tot scopewijzigingen, vaak zonder inzicht in de gevolgen voor planning en kosten;
- \* gebrek aan duidelijkheid en consistentie van besluiten;
- \* uitstel van een besluit, omdat bestuurders niet met elkaar tot overeenstemming kunnen komen over de inhoud van het besluit. Dit kan er toe leiden dat er helemaal geen besluit wordt genomen;
- \* een te gedetailleerd besluit, waarbij gestreefd wordt naar eliminatie van alle bestaande risico's.

#### *2. Kwaliteit ambtelijke voorbereiding laat te wensen over*

- \* druk op de capaciteit van het ambtelijk apparaat van Verkeer en Waterstaat (kwaliteit en kwantiteit) door krapte op de arbeidsmarkt, inkrimping van personeel en het personeelsbeleid, waarbij er teveel wisselingen zijn in projectteams;
- \* tekortschietend project- en procesmanagement;
- \* onevenwichtige samenstelling projectteams: te weinig juridische en te veel technische expertise;
- \* onvoldoende (tijdige) anticiperen op nieuwe Europese richtlijnen, waarvan de gevolgen leiden tot problemen voor projecten. De juridische expertise wordt in het algemeen te laat in het proces betrokken;
- \* risicomijding, die zich uit in het ontbreken van een expliciete afweging welke informatie echt nodig is om tot een onherroepelijk besluit te komen. Volledigheid staat dan voorop;
- \* ontbreken van een zakelijke cultuur. Men spreekt elkaar te weinig aan op gemaakte afspraken en deadlines;
- \* vertraging als gevolg van de lange duur van overleg tussen de departementen van Verkeer en Waterstaat, VROM en Financiën. Vaak komt dit door politieke meningsverschillen die te laat in het proces aan het licht komen c.q. niet tijdig naar een hoger niveau binnen de organisatie worden gebracht, waardoor het project terug geworpen wordt in de tijd;
- \* onvoldoende kwaliteitscontrole, waardoor procedurefouten kunnen worden gemaakt, die bovendien te laat worden ontdekt.

#### *3. Onvoldoende budgettaire ruimte*

- \* in de lucht houden van projecten, waarvoor voorsnog budget en draagvlak ontbreken. Deze gaan door naar een volgende besluitvormingsfase en worden in de lucht gehouden zonder adequate voortgang;
- \* vertraging van urgente projecten, omdat een toereikend budget ontbreekt, met name

- voor aanleg en goede inpassing;
- \* projecten, die verschillende keren worden gestart en weer stopgezet om financiële redenen. Na enkele jaren komt dan een nieuw projectteam, dat van voren af aan begint;
- \* onderschatting van de kosten bij het begin van een project, omdat onduidelijkheid bestaat over de technische oplossing en de inpassing. Dit leidt tot langdurige discussie over de hoogte van het benodigde budget en wie hoeveel moet bijdragen;
- \* kostenramingen worden te weinig gevalideerd, bijvoorbeeld door een onafhankelijke partij.

## **VERTRAGENDE FACTOREN MET BETREKKING TOT HET BESLUITVORMINGSPROCES**

### *4. Verkenning: Het vaak ontbreken van een goed afgebakende, integrale en brede verkenning*

- \* veel projecten hebben geen verkenningsfase en als die er wel is, verloopt die vaak gebrekkig;
- \* vaak geen brede gebiedsgerichte verkenning van problemen en oplossingsrichtingen, maar verenging van het probleem tot bijvoorbeeld een op te lossen knelpunt op een weg;
- \* onvoldoende aandacht voor het zoeken naar win-win situaties en geen afronding met een eenduidig politiek gedragen besluit over nut en noodzaak, scope, financiën en planning;
- \* vaak geen gezamenlijke 'fact finding' met alle relevante partijen, waardoor draagvlak en een gemeenschappelijk referentiekader ontbreken;
- \* vaak geen expliciete afweging van belangen (economie en bereikbaarheid versus natuur en milieu) en duidelijke keuzes hierover.

### *5. Planstudie: Instabiel proces, dat te veel gestuurd wordt door schijnwerkelijkheid door te absoluut gebruik van prognoses, en het stapelen van berekening op berekening*

- \* onderzoek van een (te) groot aantal alternatieven en varianten in de planstudiefase;
- \* verschil tussen RO-wetgeving (globale afweging) en milieuwetgeving (grenswaarden). Milieu-aspecten vormen weliswaar onderdeel van de afweging, maar zijn door de absolute en precieze wettelijke eisen en de koppeling op projectniveau feitelijk een randvoorwaarde, waar andere belangen zich naar moeten richten. Als grenswaarden worden bereikt, leidt dit tot een gedetailleerde uitwerking van het project en gedetailleerde berekening van toekomstige effecten. Er moet immers worden aangetoond dat aan de norm is voldaan;
- \* besluitvorming vindt plaats op basis van zeer gedetailleerde berekeningen. De uitkomsten van deze berekeningen worden absoluut genomen, terwijl de onzekerheden kunnen oplopen tot tientallen procenten in positieve of negatieve zin. Dit kan leiden tot procedurele complicaties en dus tot vertraging;
- \* voortdurend herberekeningen uitvoeren op basis waarvan wordt besloten tot wijziging van de scope van het project. Hiervoor zijn diverse redenen, o.a.:
  - » actualisering van bestaande berekeningen met nieuwe gegevens en inzichten;
  - » poging om met bijstelling van het project deze alsnog binnen de grenswaarden te krijgen;
  - » rechterlijke uitspraken bij andere projecten;



- \* inbreng van nieuwe alternatieven en varianten tijdens de planstudiefase, die in het lopende onderzoek moeten worden meegenomen;
- \* beperkt aanbod en dus ook beperkte capaciteit van het aantal bureaus in Nederland dat in staat is complexe modelberekeningen uit te voeren;
- \* langdurige discussie over de modelinvoer en de modelmatige vertaling van gekozen uitgangspunten;
- \* onvoldoende stabiliteit van modellen en modelinput. Bij de modelinput zijn vaak grote schommelingen in het voorspelde verkeersaanbod en in de beleidsmatige uitgangspunten (bijvoorbeeld wel/niet uitgaan van beprijzing, snelheden);
- \* onvoldoende benutting van mogelijkheden tot verdere uniformering en standaardisering van onderzoeken, modellen en invoergegevens.

#### *6. Uitvoering: Problematisch verloop van vergunningverlening*

- \* er is een groot aantal vergunningen vereist (aanleg nieuwe weg: soms meer dan 100) ondanks veel initiatieven om het aantal vergunningen te beperken (WaBo, Waterwet);
- \* hoewel de Tracéwet de mogelijkheid biedt van gecoördineerde vergunningverlening en indeplaatstreding wordt zelden gebruik gemaakt van doorzettingsmacht en leidt het proces van vergunningverlening tot onderhandelingen met decentrale overheden;
- \* de rol van de brandweer bij besluitvorming kan op onderdelen leiden tot vertraging:
  - » de vertaling van het specialistische advies van de brandweer naar een integraal projectbesluit is lastig;
  - » de brandweer is lokaal georganiseerd en ontbeert een integraal kenniscentrum ter ondersteuning bij beoordeling van complexe projecten. Bij gebiedsoverstijgende infrastructuur kunnen de adviezen per gebied verschillend zijn;
  - » de wet- en regelgeving is niet tot in detail eenduidig en dient op basis van integrale veiligheidsbeschouwingen geïmplementeerd te worden. Hierbij wordt veelal gezocht naar zekerheden en afdekking van verantwoordelijkheden ('geen concessies aan veiligheid');
- \* decentrale overheden of uitvoeringsorganisaties (incl. hulpdiensten) worden vaak pas bij de vergunningaanvraag bij een project betrokken, zodat (technische) wensen pas op een zeer laat moment in de uitvoeringsfase naar voren komen;
- \* decentrale overheden of uitvoeringsorganisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid voor specifieke aspecten, zoals veiligheid, wat ertoe kan leiden dat eisen worden gesteld, die leiden tot sterke kostenstijging.

#### *7. Bouw en ingebruikname: geen oog voor daadwerkelijk optredende effecten*

- \* bij bouw en na ingebruikname wordt niet meer gekeken naar de werkelijk optredende effecten, zodat de maatregelen om de hinder binnen de perken te houden zijn gebaseerd op de in de planstudie berekende werkelijkheid en niet op de 'echte' werkelijkheid;
- \* naar gebruiksprognoses uit de planstudiefase wordt nauwelijks teruggekeken door 'post reviews' uit te voeren, waardoor kansen gemist worden om prognosekwaliteit te verbeteren;
- \* grondverwerving is tijdrovend, met name bij onwillige eigenaren. Bovendien is onteigening pas mogelijk als er een tracébesluit ligt, terwijl minnelijke aankoop al veel eerder kan starten;
- \* te optimistische planningen, indien de politiek gewenste planning de projectplanning domineert. Als de werkelijkheid zich niet houdt aan het politieke wensbeeld kan

dit leiden tot vertragingen. Dit probleem lijkt in de toekomst alleen maar groter te worden, omdat veel projecten geheel of gedeeltelijk worden gerealiseerd op basis van DC- of DBFM-contracten. Daarbij ligt de uitvoering in handen van gecontracteerde marktpartijen, die verder afstaan van wat politiek wenselijk is. Recente ervaringen laten zien dat regelmatig marktpartijen de gecontracteerde deadlines niet halen.

## **JURIDISCHE KNELPUNTEN**

### *8. Wetgeving: Complexe procedure, veel stappen, geen fatale termijnen en enkele specifieke problemen*

- \* het totale 'gebouw' aan wet- en regelgeving voor de planning van infrastructuur is complex. De route naar het tracébesluit kent veel stappen en slechts enkele stappen zijn gebonden aan een wettelijke termijn. Hierdoor ontbreekt druk op de ketel, met name voor de overheid zelf;
- \* recente milieuwetgeving kent 'open' begrippen die pas door jurisprudentie worden ingevuld, zoals 'in betekende mate' (luchtkwaliteit) en 'significante gevolgen' (natuur). Tot die tijd is een deel van de eisen, die aan een besluit worden gesteld, onduidelijk;
- \* de juridische toetsing concentreert zich sterk op de slotfase van het proces: het beroep bij de bestuursrechter. Er zijn weinig (formele en/of informele) momenten van interne heroverweging tijdens de voorbereiding;
- \* pas na de totstandkoming van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) ontstaat de mogelijkheid projecten die 'in betekende mate' gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit te realiseren;
- \* VenW gaat uiterst voorzichtig om met juridische uitspraken. Onderzoeken worden steeds gedetailleerder uitgevoerd en daar waar een uitspraak invloed heeft op andere projecten wordt onderzoek meteen overgedaan.

### *9. Rechterlijke toetsing: Terug naar af bij geconstateerd gebrek en gedetailleerde toetsing*

- \* de constatering van een juridisch gebrek leidt tot (gedeeltelijke) vernietiging. Een nieuw besluit heeft vaak dezelfde uitkomst, maar beroep staat opnieuw open voor wat betreft het eerder geconstateerde gebrek;
- \* precieze normen leiden tot gedetailleerd onderzoek, dat de rechter (inclusief achterliggende rapporten) in de praktijk inhoudelijk toetst voor zover daar een beroep op wordt gedaan. Dit maakt besluiten kwetsbaar. De overheid is immers ook niet perfect, te meer daar sommige onderzoeksmethoden (nog) in ontwikkeling zijn;
- \* beroep staat open voor belanghebbenden. Eenmaal als belanghebbende aangemerkt kan men allerlei argumenten inbrengen, ongeacht of die betrekking hebben op het direct geraakte belang;
- \* toetsing van het besluit door de rechter neemt over het algemeen veel tijd in beslag door de complexiteit en gedetailleerdheid van de toetsing en de lengte van de termijn waarop moet worden beslist.



**BIJLAGE IV: MOGELIJKHEDEN VERBETERING AMBTELIJKE  
VOORBEREIDING**

In het hoofdrapport zijn de mogelijkheden voor verbetering van de ambtelijke organisatie van de betrokken departementen (met name Verkeer en Waterstaat, maar ook VROM en Financiën) geschetst. Hierna worden deze punten nader uitgewerkt.

### **VERSTERKEN PROFESSIONALISERING**

- \* De invoering en voortdurende verbetering van professionele standaards voor project- en procesmanagement, standaardmethoden (o.a. kostenramingen, risicomangement), draaiboeken en kwaliteitssystemen.
- \* Het lerend vermogen van de organisatie vergroten door kennisuitwisseling, onder meer door intensivering contacten tussen opdrachtgevers onderling en tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers van infrastructuurprojecten.
- \* Versterking en uitbouw van bestaande instrumenten (o.a. Centrum voor Projectmanagement) en zonodig introductie van nieuwe instrumenten om projectmanagement rijksbreed te versterken. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een Projectacademie. De versterking van projectmanagement moet zich richten op:
  - » definitie van begrippen, benodigde kennis en competenties op het gebied van projectmanagement;
  - » coaching en intervisie;
  - » bewerkstelligen van cultuurverandering;
  - » aanleren van werkwijzen: het opstellen van participatieplan, startdocument en voorkeursbesluit, maar ook procesmanagement (vormgeving betrokkenheid stakeholders).

### **VERBETEREN PROCESBEHEERSING EN KWALITEITSBORGING**

- \* Verkenningsfase beter beheersen door bij het 'startbesluit' een proces- en participatieplan op te stellen met als elementen projecteigenaarschap, taken en benodigde capaciteit in de ambtelijke voorbereiding, betrokkenheid stake- en shareholders in het proces en de momenten waarop die worden betrokken.
- \* Planuitwerkingsfase beter beheersen door bij het 'voorkeursbesluit' een projectplan op te stellen met als elementen: projecteigenaarschap, taken en benodigde capaciteit in de ambtelijke voorbereiding, borging werkwijze en werkprocessen.
- \* Stakeholderparticipatie verder professionaliseren. Hierbij gebruik maken van het Inspraakpunt Nieuwe Stijl.
- \* Kwaliteit verder borgen door te zorgen dat aan het eind van elke fase een formele kwaliteitstoets wordt uitgevoerd waarin wordt vastgesteld of alle benodigde kennis, financiën en besluiten aanwezig zijn om naar een volgende fase te gaan. Hierbij wordt - afhankelijk van de omvang van het project- gebruik gemaakt van (externe) audits.
- \* De juridische kennis wordt in het projectteam vanaf het startbesluit geborgd.
- \* Politiek meer wijzen op (on)haalbaarheid van gewenste plannings, onder meer met verplichte risicoanalyses.
- \* Kritische doorlichting van alle bestaande procesbeschrijvingen.

### **VERBETERING INTERDEPARTEMENTALE SAMENWERKING**

- \* Bij intensieve samenwerking sneller overgaan tot interdepartementale project- en/of programmadirecties.
- \* Discussies bij ambtelijke voorbereiding besluitvorming (binnen een departement en/of interdepartementaal) eerder optillen naar hoger ambtelijk of politiek niveau.

- \* Nadere afspraken tussen Verkeer en Waterstaat en VROM over al dan niet mede bevoegd gezag-rol VROM en over afstemmomenten bij individuele projecten.

### **DUIDELIJKE ROLLEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN VERANTWOORDINGSLIJNEN**

- \* Alle rollen en verantwoordelijkheden zijn vooraf beschreven. Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden is essentieel en dit moet ondersteund worden door eenduidige, consistent gebruikte en uniform gedefinieerde begrippen en begrijpelijke taal. Het proces moet in zijn geheel begrepen en bekend worden in de organisatie en niet ter discussie staan. Dit vereist dat bij aanvang alle deelnemers een goed overzicht hebben van de rollen, de verantwoordelijkheden, de stappen en het beheerproces; de projectleider zorgt hiervoor.
- \* Projecteigenaarschap dat nu bestaat voor grote projecten ook invoeren voor middelgrote projecten. Het beheer van het project berust bij een projecteigenaar, die eindverantwoordelijk is binnen zijn/haar mandaat. Aan het eind van elke fase wordt door de projecteigenaar besloten of het project klaar is voor de volgende fase of dat nader werk benodigd is.
- \* Een duidelijke informatie- en (kwartaal)rapportagecyclus tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

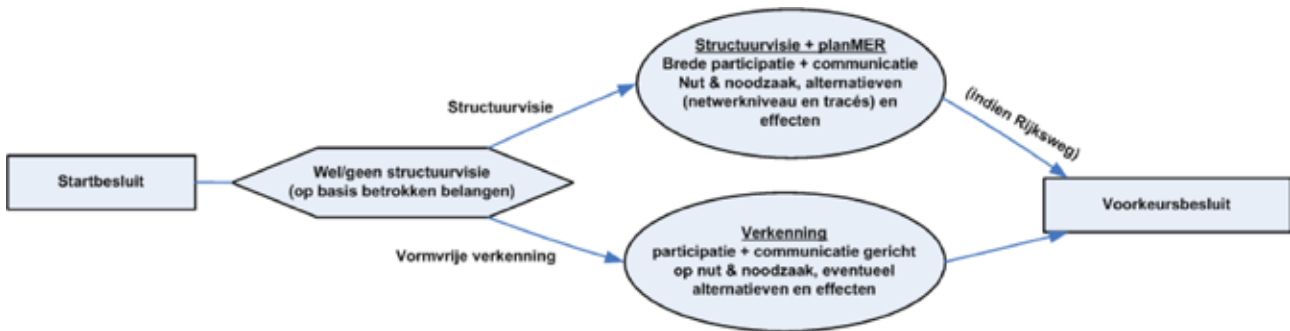
### **PERSONEELSBELEID GERICHT OP CONTINUÏTEIT**

- \* Continuïteit, stabiliteit en kwaliteit van projectorganisaties en individuen zijn essentieel. Zoals hiervoor geschetst worden instrumenten ingezet om projectmanagement te professionaliseren. Daarnaast staan er HRM-instrumenten ter beschikking: werving, carrière- en beloningsmogelijkheden (projectgebonden variabele beloning).
- \* Bij aanvang van iedere projectfase staat vast wie de sleutelfiguren zijn. Deze worden in principe voor de duur van de fase aan het project gecommiteerd.
- \* Werken met geïntegreerde projectteams: uitgebalanceerde samenstelling, meervoudige disciplines. Goede borging van juridische expertise in het projectteam vanaf het startbesluit.
- \* Kennisuitwisseling stimuleren door werksessies, intervisie en uitwisseling van personeel.



## **BIJLAGE V: NAAR EEN RICHTINGGEVENDE VERKENNINGSFASE**





## 1. START VAN DE VERKENNINGSFASE: STARTBESLUIT

### Inhoud

De verkenningfase begint met een startbesluit. Daarin wordt vastgelegd:

- \* of een structuurvisie wordt opgesteld dan wel dat het een vormvrije verkenning is. Belangrijke criteria bij de keuze zijn het aantal betrokken belangen en de omvang van het project. Bij grote, complexe en gebiedsgerichte projecten is het aantal belangen gemiddeld groter en is een structuurvisie op zijn plaats;
- \* op welke termijn het voorkeursbesluit wordt genomen (doorlooptijd tussen ca. 3 - 24 maanden);
- \* welke bestuurder wordt aangewezen als 'projecteigenaar';
- \* een eerste globale gebiedsafbakening en probleemdefinitie;
- \* op welke wijze, op welk moment en met welke vragen betrokkenen worden geconsulteerd (niet wettelijk verplicht participatieplan) en hoe wordt gecommuniceerd (communicatieplan);
- \* de inzet van mensen, middelen en het beschikbare budget voor de verkenningfase en een ruwe inschatting voor het vervolg (projectplan).

Als de verkenningfase de in het startbesluit vastgelegde termijn overschrijdt, wordt het project in principe uit het MIRT verwijderd. Daarmee vervalt de reservering van budget en personele capaciteit. Ter voorkoming van onevenredige schade aan het project heeft de minister de mogelijkheid om de periode en het daarvoor benodigde budget te verlengen.

### Houdbaarheid

*Tijdens de verkenningfase behouden rapporten en onderzoeken hun gelding, zolang zij niet als kennelijk achterhaald zijn te beschouwen, doch in ieder geval gedurende een periode van twee jaar vanaf het tijdstip van totstandkoming.*

Daar waar er in het verleden per jaar ongeveer 2 á 3 verkenningen per jaar zijn gestart is de verwachting dat dit gaat toenemen naar 2 á 3 verkenningen voor complexe projecten en 5 á 10 verkenningen voor eenvoudige projecten op jaarbasis.

### Procedure

Het startbesluit wordt genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM. Zoals bepaald in de Wro overlegt de minister van Verkeer en Waterstaat bij een structuurvisie een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie aan de Tweede Kamer. De commissie is van mening dat het meer past in haar advies om de Tweede Kamer in dit stadium alleen te informeren en de Staten-Generaal maar één keer te betrekken, en wel op het eind van deze fase bij het voorkeursbesluit. Ze beveelt het kabinet aan de Wro op dit punt aan te passen, immers

deze voorziet in behandeling van de beschrijving van de inrichting van de structuurvisie. Op het startbesluit is - gezien de aard ervan - geen inspraak of beroep mogelijk.

#### *Werkwijzer*

*De commissie beveelt aan dat VROM in samenwerking met Verkeer en Waterstaat een standaardhandleiding maakt voor de processtappen van de structuurvisie naar analogie met de werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl, die bruikbaar blijft voor de vormvrije verkenning.*

## **2. VAN STARTBESLUIT NAAR VOORKEURSALETERNATIEF**

### **2A. COMPLEXE PROJECTEN: STRUCTUURVISIE**

#### *Inhoud*

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) vormt de wettelijke basis voor het instrument structuurvisie. Een structuurvisie gaat over een ruimtelijke ontwikkeling van nationaal belang en kent in het geval van infrastructuur elementen als:

- \* aantonen van nut en noodzaak om een bereikbaarheidsprobleem in een gebied op te lossen;
- \* helder formuleren van het probleem en afbakening van het gebied;
- \* formulering van oplossingsrichtingen met als elementen:
  - » alternatieven op netwerkniveau (OV, beprijzing, benutten) én in de ruimtelijke ontwikkeling (incl. effecten op milieu, economie en RO);
  - » afweging van eventuele alternatieve tracés (op basis globale effecten milieu, economie en RO);
- \* keuze voorkeurstracé, inclusief mitigerende milieumaatregelen (om aannemelijk te maken dat aan alle milieueisen kan worden voldaan) en eventuele flankerende gebiedsgerichte maatregelen. Bij deze laatste categorie kan het ook gaan om maatregelen elders in het gebied, die er voor zorgen dat er per saldo op gebiedsniveau een goed plan komt.
- \* ten behoeve van de structuurvisie wordt een plan-MER opgesteld. In het plan-MER worden naast de alternatieven op hoofdlijnen de mitigerende maatregelen in beschouwing genomen. Het doel is om aannemelijk te maken dat met de oplossing en de geformuleerde maatregelen aan de milieueisen kan worden voldaan na aanleg.

#### *Proces*

De structuurvisie is een breed inzetbaar instrument. In het geval van nationale infrastructuur betreft het een sectorale structuurvisie die de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM laat opstellen. Het proces van totstandkoming van de structuurvisie is vormvrij. De stappen om te komen tot een structuurvisie worden zo veel mogelijk in gezamenlijkheid met betrokkenen genomen. Zo vindt bijvoorbeeld in elke deelstap participatie plaats van zowel bewoners, bedrijven en belangenorganisaties als van betrokken overheden op provinciaal, regionaal en lokaal niveau.

*Kwaliteit participatie wordt geborgd door:*

- een (niet wettelijk geregeld) participatieplan: wie wordt wanneer op welke moment betrokken en hoe wordt daarover gecommuniceerd?*
- een gedragscode met minimumvereisten voor succesvolle participatie: welke uitgangspunten gelden er bij publieksparticipatie?*
- bundeling van kennis en ervaring op gebied van publieksparticipatie en het ontwikkelen van standaarden door het Expertisecentrum Publieksparticipatie: Wat werkt in welke situatie?*

Op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage is de structuurvisie straks plan-m.e.r.-plichtig. De totstandkoming van het MER is vormvrij behoudens enkele algemene proceseisen:

- \* raadpleging van bestuursorganen door het bevoegd gezag (ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM) over reikwijdte en diepgang van het plan-MER;
- \* opstellen van het plan-MER, als onderdeel van het plan (structuurvisie);
- \* kennisgeving en ter inzage legging van het plan-MER tegelijk met het ontwerp-plan (structuurvisie) ;
- \* indienen zienswijzen door een ieder, met als doel te toetsen of alle belangen zijn meegewogen en de volledigheid van het plan-MER te beoordelen, en advies van de Commissie voor de m.e.r.;
- \* vaststellen door het bevoegde bestuursorgaan;
- \* evaluatie van de milieugevolgen na realisatie van het plan (m.e.r.-evaluatie).

## **2B. RELATIEF EENVOUDIGE PROJECTEN: FORMVRIJE VERKENNING**

### *Inhoud*

Bij minder complexe en/of kleinere projecten, zoals benuttingsmaatregelen, volstaat de vormvrije verkenning. Deze is hoofdzakelijk gericht op nut en noodzaak van het project. Doorgaans zijn er bij benutting geen of nauwelijks alternatieven voorhanden. Indien dat wel het geval is, zullen deze worden betrokken bij de participatie. Indien aan de orde worden ook gebiedsgerichte maatregelen beschouwd.

### *Proces*

Vormvrij betekent dat aan dit type verkenning geen proceseisen worden gesteld. Ook in de vormvrije variant wordt zowel met burgers en maatschappelijke organisaties als decentrale overheden gecommuniceerd. De communicatie richt zich vooral op de perceptie van nut en noodzaak (bij bijvoorbeeld wegverbreding c.q. benuttingsmaatregelen) en, indien aan de orde, alternatieven. Reacties op de communicatie kunnen uitgangspunt vormen voor gerichte participatie. Het ligt volgens de commissie voor de hand dat er voor de vormvrije verkenning geen plan-m.e.r.-plicht geldt, maar uiteraard wordt het milieubelang in deze fase wel in de afweging betrokken naast andere belangen.

### 3. AFRONDING VAN DE VERKENNINGSFASE HET VOORKEURSBESLUIT

#### *Inhoud*

De verkenningsfase wordt in alle<sup>4</sup> gevallen afgesloten met een richtinggevend voorkeursbesluit, met als elementen:

- \* een duidelijke en beredeneerde keuze voor een voorkeursalternatief, waarbij ook de redenen voor afwijzing van de alternatieven worden genoemd;
- \* een pakket milieumaatregelen op gebiedsniveau (zo nodig inclusief flankerende maatregelen) dat aannemelijk maakt dat bij ingebruikname aan alle wettelijke eisen kan worden voldaan;
- \* kerngegevens over het voorkeursalternatief (bandbreedtes voor planning, geld en scope);
- \* reservering van menskracht en middelen voor de planuitwerkingsfase en voor de realisatiefase;
- \* een overzicht van uitgangspunten en randvoorwaarden, die ten grondslag liggen aan de keuze.

#### *Proces*

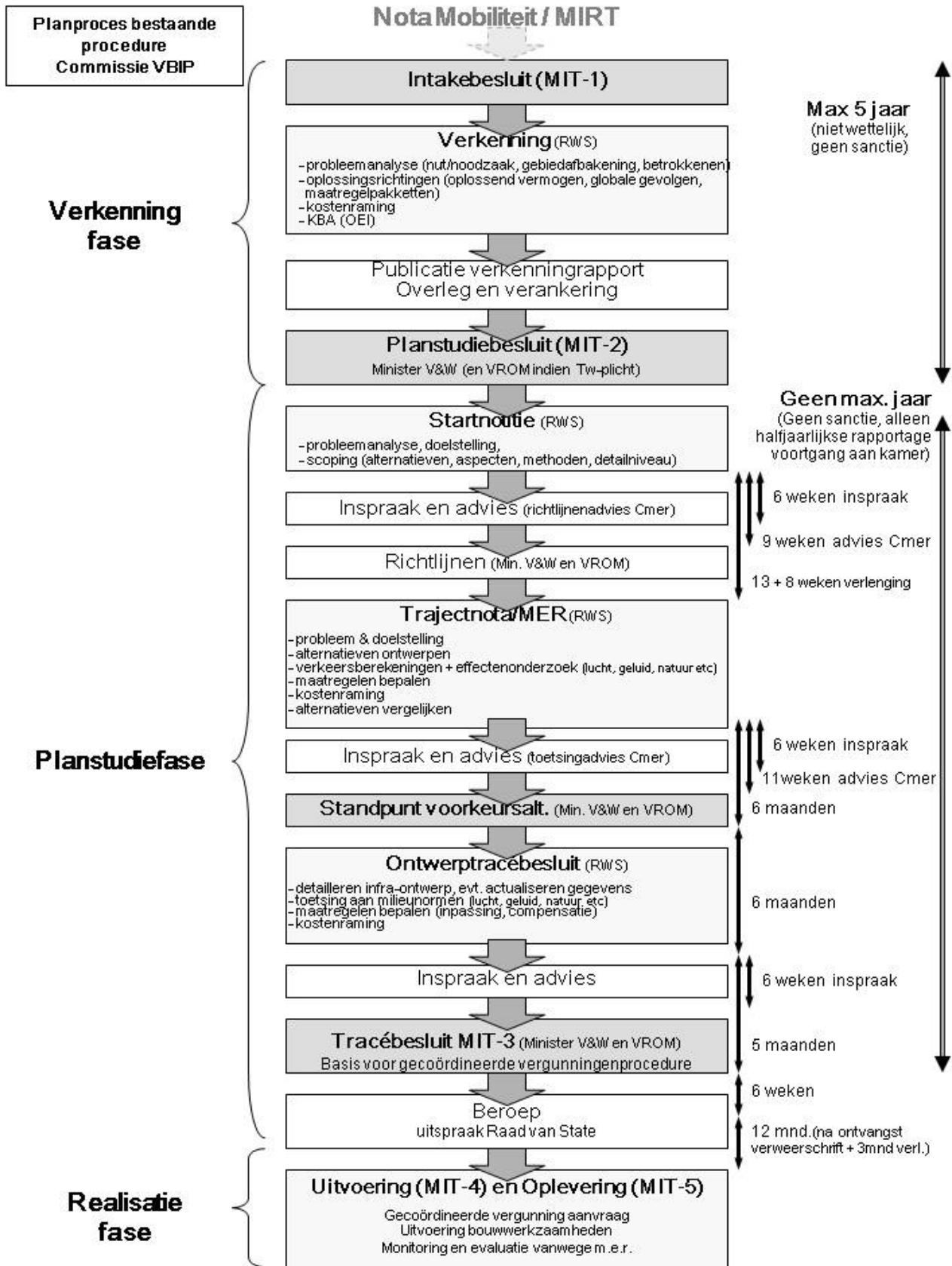
De minister van Verkeer en Waterstaat neemt, in overeenstemming met de minister van VROM, het voorkeursbesluit. Een bestuursakkoord, dan wel een convenant indien ook belanghebbende organisaties hun handtekening zetten, waarin partijen het onderlinge commitment en financiële afspraken vastleggen, kan daarbij het politiek draagvlak in hoge mate bevorderen. Het voorkeursbesluit wordt politiek gemarkeerd door het aan te bieden aan de Staten-Generaal. Er kan voor worden gekozen het voorkeursbesluit pas van kracht te laten worden na een bepaalde periode (4 weken) nadat het is aangeboden aan de Staten-Generaal ('voorhangprocedure'). Als één der Kamers niet binnen deze termijn op het besluit reageert, wordt het automatisch van kracht. De commissie adviseert een behandelingstermijn van acht weken te hanteren voor het geval het besluit in behandeling wordt genomen. Met het voorkeursbesluit zijn de kaders (waaronder de financiën, personele inzet, milieumaatregelen, gebiedsafbakening) vastgesteld, waarbinnen het project wordt uitgevoerd. Pas als men er niet in slaagt het project binnen deze kaders te ontwikkelen (bijvoorbeeld omdat het duurder uitvalt) komt het besluit weer ter discussie tussen bestuurders. Het voorkeursbesluit is dan ook niet voor beroep vatbaar. Bij een plan-MER kunnen wel zienswijzen worden ingediend en zal de Commissie voor de m.e.r. een advies uitbrengen. Het doel hiervan is om te toetsen of alle belangen zijn meegewogen en om de volledigheid van het plan-MER te beoordelen.

---

<sup>4</sup> *Wel moet worden bedacht dat, indien het voorkeursalternatief geen rijksinfrastructuur bevat, andere partijen dan de minister van Verkeer en Waterstaat initiatiefnemer (en bevoegd gezag) kunnen worden. In dat geval kan het ook zijn dat er geen voorkeursbesluit wordt genomen (maar een ander besluit, b.v. bestemmingsplan).*

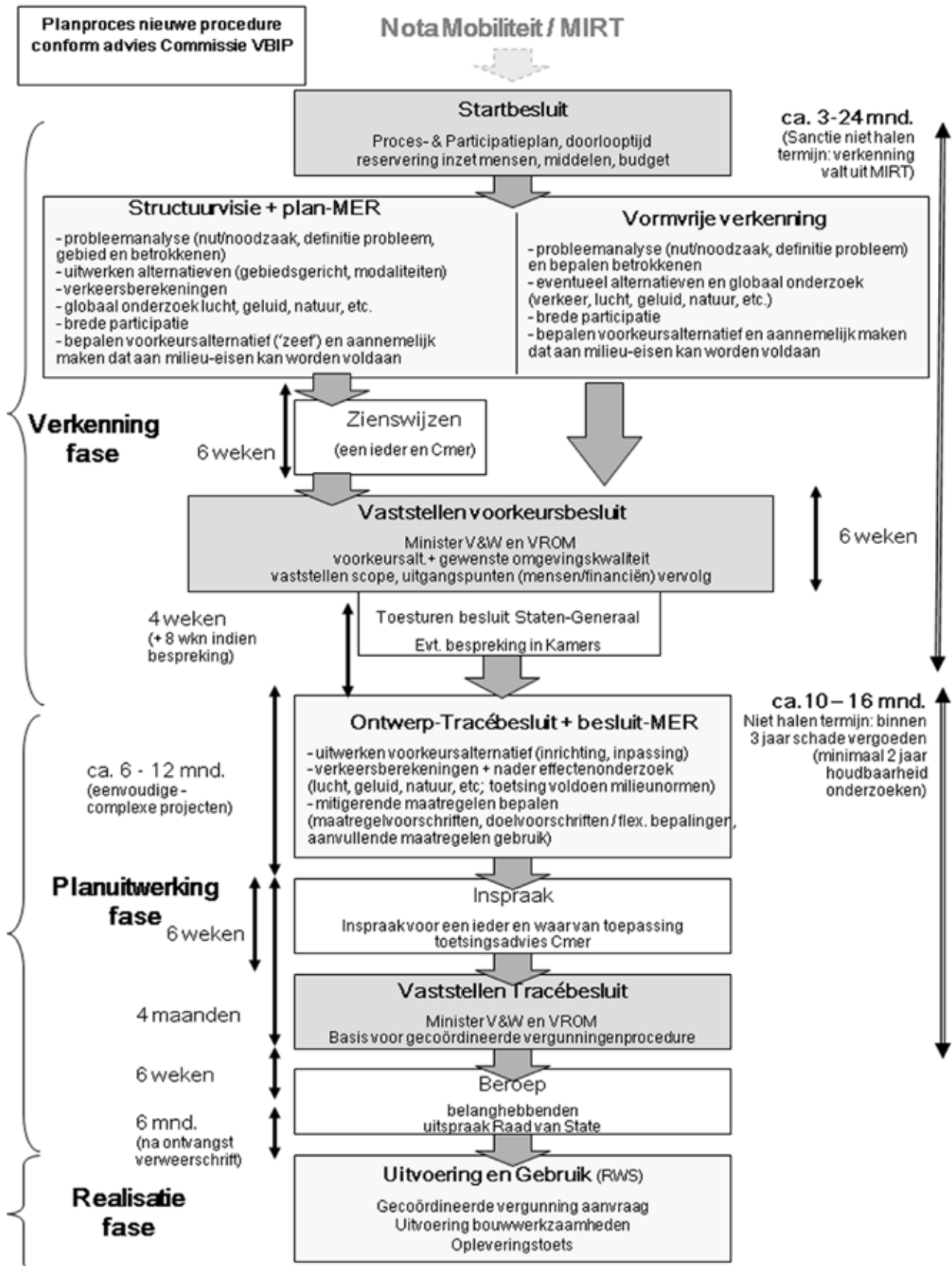


## **BIJLAGE VI: PROCES- EN PROCEDURESHEMA'S**









## **BIJLAGE VII: HOOFDLIJNEN VAN EEN HERZIENE TRACÉWET**

In hoofdstuk 5 van het advies is het proces toegelicht dat de commissie voor ogen staat. Daarbij is tevens aangegeven dat enkele elementen geborgd dienen te worden via aanpassingen in het wettelijk kader, te weten de Tracéwet. In deze bijlage worden deze specifieke elementen kort benoemd.

## **(I) ALGEMENE BEPALINGEN (P.M.)**

### **(II) VERKENNING**

- (1) Alvorens een tracébesluit als bedoeld in hoofdstuk III wordt genomen, wordt op basis van een verkenning een voorkeursbesluit genomen.
- (2) Een voorkeursbesluit kan worden vervat in een structuurvisie als bedoeld in art. 2.3 Wet ruimtelijke ordening of in een besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat.
- (3) De Minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt, in overeenstemming met de Minister van VROM, in een startbesluit hoe, gelet op de aard en omvang van het project en de in het geding zijnde belangen, tot een voorkeursbesluit zal worden gekomen.
- (4) Bij de voorbereiding van een voorkeursbesluit wordt uitgegaan van een globale inschatting van het mobiliteitsprobleem, van de mogelijke oplossingen en alternatieven alsmede van de gevolgen van het voorkeursbesluit. Dat geldt ook voor zover het een eventueel plan-MER ten behoeve van het voorkeursbesluit betreft. Gebruik kan worden gemaakt van vuistregels. Rapporten en onderzoeken behouden hun gelding zolang zij niet als kennelijk achterhaald zijn te beschouwen, doch in ieder geval gedurende een periode van twee jaar vanaf het tijdstip van totstandkoming.
- (5) Indien een voorkeursbesluit is vervat in een structuurvisie besteedt de structuurvisie voor zover nodig aandacht aan:
  - De aard en de oorzaak van het betreffende mobiliteitsprobleem;
  - Nut en noodzaak van mogelijke oplossingen;
  - De redelijkerwijs in beschouwing te nemen vervoersmodaliteiten;
  - De redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven, gelet op de gekozen modaliteit;
  - De redelijkerwijs te verwachten milieugevolgen van die alternatieven;
  - De inpassing van het voorkeursbesluit in de omgeving, met inbegrip van eventuele extra mitigerende maatregelen en de financiële dekking ervan.
- (6) Gelijktijdig met het nemen van het voorkeursbesluit worden in de begroting gelden gereserveerd voor de uitvoering van dat besluit.
- (7) Tegen een startbesluit en tegen een voorkeursbesluit staat geen bezwaar of beroep open.

### (III) TRACÉBESLUIT

- (8) Ter uitwerking van het voorkeursbesluit wordt door de Minister van Verkeer en Waterstaat een tracébesluit genomen.
- (9) Het tracébesluit wordt genomen uiterlijk binnen drie<sup>5</sup> jaar na de bekendmaking van het betreffende voorkeursbesluit. Bij overschrijding van die termijn kan, wanneer het voorkeursbesluit niet is ingetrokken, iedere belanghebbende die door die overschrijding schade lijdt die redelijkerwijze niet te zijnen laste behoort te komen, de Minister verzoeken om een billijke tegemoetkoming in die schade.
- (10) Op de voorbereiding van het tracébesluit is afd. 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Bij de voorbereiding betreft de Minister de raden van de gemeente, de Provinciale Staten van de provincie en de besturen van waterschappen op het gebied waarvan het te nemen tracébesluit betrekking heeft.
- (11) Het ontwerp-tracébesluit bevat ook:
  - (a) de eventueel voorgenomen beslissing tot vaststelling van hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder;
  - (b) een eventuele beschrijving van de wijze waarop, ingeval van een tunnel, rekening is gehouden met het advies van de Commissie Tunnelveiligheid en eventueel met de risicoanalyse als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.
- (12) Bij de voorbereiding van een tracébesluit wordt uitgegaan van een globale inschatting van de gevolgen van het besluit. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van vuistregels. Rapporten en onderzoeken behouden hun gelding zolang zij niet als kennelijk achterhaald zijn te beschouwen, doch in ieder geval gedurende een periode van twee jaar vanaf het tijdstip van totstandkoming.
- (13) Aan een tracébesluit kunnen voorschriften worden verbonden. Die voorschriften kunnen de doeleinden aangeven die in verband met de belangen die deze wet beoogt te beschermen dienen te worden verwezenlijkt. Voor zover doelvoorschriften aan het besluit zijn verbonden worden daaraan ook voorschriften verbonden inhoudende dat binnen twaalf maanden na in gebruikname van het betreffende infrastructurele werk moet worden bepaald of aan de doelvoorschriften is voldaan en welke maatregelen aanvullend moeten worden ingezet.
- (14) Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn geldt het tracébesluit als projectbesluit in de zin van art. 3.10 Wro.

---

<sup>5</sup> *De commissie staat voor ogen dat de planuitwerkingsfase maximaal circa 16 maanden bedraagt (bij complexe projecten), zodat deze sanctie geldt in gevallen waarin sprake is van een substantiële uitloop*

#### **(IV) PROJECTUITVOERING (ZIE HET HUIDIGE HOOFDSTUK IV TRACÉWET)**

#### **(V) BEROEP**

- (15) Tegen een tracébesluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- (16) Beroep staat niet open voor bestuursorganen, voor zover de hun toevertrouwde belangen in het geding zijn.
- (17) Binnen zes weken na ontvangst van de beroepschriften dient de Minister een verweerschrift in. De Afdeling beslist op de beroepen binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.
- (18) Voor zover het tracébesluit berust op aan de Minister uitgebrachte adviezen en rapporten beperkt de Afdeling zich tot de vraag of de Minister in redelijkheid tot het tracébesluit heeft kunnen komen.
- (19) Alvorens te beslissen op een beroep tegen een tracébesluit doet de Afdeling in gevallen waarin het beroep naar haar oordeel gegrond is, een tussenuitspraak, waarbij zij de Minister in de gelegenheid stelt de gebreken in het besluit te herstellen. De Minister wijzigt het tracébesluit met inachtneming van die uitspraak. Het gewijzigde tracébesluit vervangt het oorspronkelijke tracébesluit. Indien de aangebrachte wijziging redelijkerwijs schadelijk kan worden geacht voor belanghebbenden die geen partij in de beroepsprocedure bij de Afdeling zijn wordt het gewijzigde tracébesluit bekend gemaakt en wordt aan belanghebbenden bij die wijziging de mogelijkheid van beroep geboden tegen de wijziging gedurende een termijn van 2 weken na bekendmaking. De Afdeling voegt de bij haar aanhangig gemaakte zaken met betrekking tot het gewijzigde tracébesluit met de reeds aanhangige zaken over het oorspronkelijke tracébesluit.
- (20) De Afdeling ziet af van gegrondverklaring van een beroep indien de Afdeling van mening is dat vergoeding van schade een meer passende remedie vormt en die vergoeding genoegzaam is verzekerd. De Afdeling kan zo nodig de Minister veroordelen een dergelijke schade te vergoeden.
- (21) De Afdeling kan ingeval van vernietiging de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand laten dan wel zelf in de zaak voorzien wanneer de Afdeling aannemelijk acht dat een besluit met een zelfde strekking na vernietiging rechtmatig door de Minister kan en zal worden genomen.

#### **(VI) OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN (P.M.)**

## **BIJLAGE VIII: SPOEDWET INFRASTRUCTURELE WERKEN**

Indien besloten wordt tot een Spoedwet infrastructurele werken, heeft de commissie nagedacht over de elementen, die deze wet kan bevatten:

- \* (1) De wet is van toepassing op de uitvoering van een aantal infrastructurele werken die in een bijlage bij de wet zijn opgesomd. De wet vervalt zodra besluitvorming over deze werken heeft plaatsgehad.
- \* (2) Ten aanzien van de uitvoering van de onder (1) bedoelde werken zijn de wettelijke voorschriften krachtens welke daarvoor een vergunning, ontheffing, vrijstelling of enig ander besluit is vereist, niet van toepassing.
- \* (3) Per geval moet worden bezien of vrijstelling kan worden verleend van de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport of een milieueffectbeoordeling. Vrijstelling is alleen mogelijk indien er sprake is van een noodsituatie (in overleg met "Brussel" te bepalen). Per geval moet eveneens – onder dezelfde voorwaarden - worden bezien of vrijstelling van de verplichtingen op grond van de Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet mogelijk is.
- \* (4) Eveneens in een bijlage wordt neergelegd welke maatregelen in het kader van de uitvoering van de werken zullen worden getroffen teneinde te voldoen aan de Europese richtlijnen betreffende luchtkwaliteit.
- \* (5) De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt een conceptplan op ter uitvoering van een werk als bedoeld onder (1). In het conceptplan worden nut en noodzaak, het voorkeursalternatief en de financiële middelen ter uitvoering van het werk vastgelegd, inclusief mitigerende maatregelen. Tegen het conceptplan kunnen binnen (...) weken<sup>6</sup> door belanghebbenden zienswijzen worden ingebracht. Vervolgens stelt de Minister het plan vast.  
In het plan kan ook (alleen) worden bepaald aan welke (milieu)randvoorwaarden het infrastructurele werk moet voldoen. In dat geval wordt in een latere fase een nader besluit genomen waarin de maatregelen die noodzakelijk zijn om de (milieu) randvoorwaarden te verzekeren zijn neergelegd.
- \* (6) Tegen het plan staat voor belanghebbenden beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen een termijn van (...) weken<sup>6</sup>. Beroep kan niet worden ingesteld door bestuursorganen. De Afdeling beslist op de beroepen binnen (...) weken na afloop van de beroepstermijn. Voor zover het plan is gebaseerd op onderzoeken of externe adviezen beperkt de Afdeling zich tot een marginale toetsing. In geval de Afdeling een gebrek constateert kan zij de Minister in de gelegenheid stellen dat gebrek in een nader besluit te herstellen (bestuurlijke lus). In geval een beroep gegrond wordt verklaard en de Afdeling tot vernietiging van het besluit overgaat, bepaalt de Afdeling dat de rechtsgevolgen van het besluit in stand blijven indien aannemelijk is dat na vernietiging een besluit met dezelfde uitkomst rechtmatig zal worden genomen.
- \* (7) Indien een belanghebbende ten gevolge van de uitvoering van een werk als bedoeld in (1) schade leidt die redelijkerwijze niet ter zijnen laste behoort te komen heeft hij recht op schadevergoeding.

---

<sup>6</sup> Termijnen nader te bepalen.

**BIJLAGE IX: HOOFDLIJNEN VAN EEN HERZIENE SPOEDWET**  
**WEGAANPASSING**



- (1) De herziene Spoedwet gaat gelden voor wegaanpassingen, zijnde wegverbredingen en andere wegaanpassingen, zoals opgenomen in bijlage.
- (2) Op wegaanpassingen is de Tracéwet niet van toepassing.
- (3) Wegaanpassingen geschieden op basis van een Wegaanpassingsbesluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Wegaanpassingsbesluiten bevatten, zolang het NSL niet geldt, zo nodig mede de maatregelen teneinde te voldoen aan de Europese richtlijnen Luchtkwaliteit.
- (4) Ten aanzien van wegaanpassingen zijn naast het Wegaanpassingsbesluit geen andere wettelijke voorschriften voor de uitvoering van de wegaanpassing van toepassing.
- (5) Bij opname van wegaanpassingsprojecten in de bijlage kan in bijzondere<sup>7</sup> omstandigheden worden bepaald, dat vrijstelling wordt verleend van de m.e.r.-plicht.
- (6) De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt een ontwerp-Wegaanpassingsbesluit op. Tegen het ontwerp-Besluit kunnen binnen zes weken zienswijzen worden ingediend door een ieder. Vervolgens stelt de Minister het besluit vast.
- (7) Bij de voorbereiding van een Wegaanpassingsbesluit wordt uitgegaan van een globale inschatting van de gevolgen van het besluit. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van vuistregels. Rapporten en onderzoeken behouden hun gelding zolang zij niet als kennelijk achterhaald zijn te beschouwen, doch in ieder geval gedurende een periode van twee jaar vanaf het tijdstip van totstandkoming.
- (8) Aan een Wegaanpassingsbesluit kunnen voorschriften worden verbonden. Die voorschriften kunnen de doeleinden aangeven die in verband met de belangen die deze wet beoogt te beschermen dienen te worden verwezenlijkt (doelvoorschriften). Voor zover doelvoorschriften aan het besluit zijn verbonden worden daaraan ook voorschriften verbonden inhoudende dat binnen 12 maanden na ingebruikname van de betreffende wegaanpassing moet worden bepaald of aan de doelvoorschriften is voldaan en welke maatregelen aanvullend moeten worden ingezet.
- (9) Tegen een Wegaanpassingsbesluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- (10) Beroep staat niet open voor bestuursorganen, voor zover de hun toevertrouwde belangen in het geding zijn.
- (11) Binnen zes weken na ontvangst van de beroepschriften dient de Minister een verweerschrift in. De Afdeling beslist op de beroepen binnen twaalf weken na ontvangst van het verweerschrift.
- (12) Voor zover het Wegaanpassingsbesluit berust op aan de Minister uitgebrachte adviezen en rapporten beperkt de Afdeling zich tot de vraag of de Minister in redelijkheid tot het Wegaanpassingsbesluit heeft kunnen komen.

---

<sup>7</sup> *Vrijstelling is alleen mogelijk indien er sprake is van een noodsituatie (in overleg met "Brussel" te bepalen).*

- (13) Alvorens te beslissen op een beroep tegen een Wegaanpassingsbesluit doet de Afdeling in gevallen waarin het beroep naar haar oordeel gegrond is, een tussenuitspraak, waarbij zij de Minister in de gelegenheid stelt de gebreken in het besluit te herstellen. De Minister wijzigt het Wegaanpassingsbesluit met inachtneming van die uitspraak. Het gewijzigde Wegaanpassingsbesluit vervangt het oorspronkelijke Wegaanpassingsbesluit. Indien de aangebrachte wijziging redelijkerwijs schadelijk kan worden geacht voor belanghebbenden die geen partij in de beroepsprocedure bij de Afdeling zijn wordt het gewijzigde Wegaanpassingsbesluit bekendgemaakt en wordt aan belanghebbenden bij die wijziging de mogelijkheid van beroep geboden tegen de wijziging gedurende een termijn van twee weken na bekendmaking. De Afdeling voegt de bij haar aanhangig gemaakte zaken met betrekking tot het gewijzigde Wegaanpassingsbesluit met de reeds aanhangige zaken over het oorspronkelijke Wegaanpassingsbesluit.
- (14) De Afdeling ziet af van gegrondverklaring van een beroep indien de Afdeling van mening is dat vergoeding van schade een meer passende remedie vormt en die vergoeding genoegzaam is verzekerd. De Afdeling kan zo nodig de Minister veroordelen een dergelijke schade te vergoeden.
- (15) De Afdeling kan ingeval van vernietiging de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand laten dan wel zelf in de zaak voorzien wanneer de Afdeling aannemelijk acht dat een besluit met eenzelfde strekking na vernietiging rechtmatig door de Minister kan en zal worden genomen.
- (16) Overgangsbepaling:  
Het nieuwe regime gaat gelden in alle gevallen waarin nog geen besluit op grond van de Spedwet Wegverbreding is genomen dan wel een besluit op grond van die wet is vernietigd.



**BIJLAGE X: RESUMÉ AANBEVELINGEN COMMISSIE**  
**VERSNELLING BESLUITVORMING INFRASTRUCTURELE**  
**PROJECTEN**

## 1. VERBETERINGEN IN BESTUURSCULTUUR EN VOORBEREIDING

### 1.1. Minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie

- I. Het belangrijkste is dat bestuurders na een gedegen proces hun rug recht houden, niet lichtvaardig terugkomen op een genomen besluit en bereid zijn hun doorzettingsmacht te gebruiken. Daarvoor is een cultuurverandering nodig.

### 1.2. Verbetering ambtelijke voorbereiding

- I. Ga krachtig door met professionalisering van de organisatie door cultuurverandering, kennisuitwisseling en de invoering van professionele standaarden voor project- en procesmanagement, draaiboeken en kwaliteitssystemen.
- II. Zorg voor verbeterde (interne) besluitvormingsprocessen door een strakke procesbeheersing en kwaliteitsbewaking in alle fasen, onder meer door middel van een procesplan bij het begin van elke fase. Voer na elke fase een formele kwaliteitstoets uit waarin wordt vastgesteld of alle benodigde kennis, financiën en besluiten aanwezig zijn om naar een volgende fase te gaan. Maak voor grote projecten gebruik van (externe) audits op alle relevante disciplines, waaronder ook de juridische.
- III. Verbeter de samenwerking tussen VROM, Verkeer en Waterstaat en Financiën, bijvoorbeeld via interdepartementale project- en programmadirecties en breng meningsverschillen eerder aan de orde op een hoger niveau in de eigen organisatie.
- IV. Zorg in elke fase voor duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. In de verkenningsfase zal de projecteigenaar veelal een bestuurder zijn. In de planuitwerkings- en uitvoeringsfase kan dat ook een topambtenaar zijn. De projecteigenaar is verantwoordelijk voor de kwaliteit en snelheid van het proces.
- V. Zorg voor een duidelijke informatie- en (kwartaal)rapportagecyclus tussen opdrachtgever (Verkeer en Waterstaat/VROM) en opdrachtnemers (Rijkswaterstaat). Gezien de rol van het parlement bij het voorkeursbesluit, wordt ook de tijdige informatiestroom naar de Staten-Generaal van belang.
- VI. Voer een personeelsbeleid gericht op continuïteit en stabiliteit van projectorganisaties en zorg voor voldoende capaciteit, kwaliteit en coaching en opleiding van proces- en projectleiders.

### 1.3. Voldoende budgettaire ruimte

- I. De commissie is van mening dat Verkeer en Waterstaat in de toekomst al vanaf de verkenningsfase uit moet gaan van kostenramingen die rekening houden met het draagvlak voor de mogelijke technische oplossing en de wijze van inpassing.
- II. Daarnaast moet Verkeer en Waterstaat niet meer projecten in de planuitwerkingsfase in portefeuille hebben, dan waarvoor voldoende geld beschikbaar is.

## 2. VERBETERING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES

### 2.1. Naar een richtinggevende verkenningsfase

- I. De verkenningsfase begint met een startbesluit van de minister van Verkeer en

Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM. Dat omvat een eerste globale gebiedsafbakening en een probleemdefinitie.

- II. De verkenningfase 'nieuwe stijl' bevat vijf dragende elementen:
  - a) Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen;
  - b) Gebiedsgewijze benadering;
  - c) Geen vrijblijvende termijnen: Het startbesluit legt de maximale doorlooptijd van de verkenningfase vast. Bij overschrijding van de termijn vervalt het project in principe uit het MIRT, inclusief de reservering van budget en personele capaciteit. De minister kan deze periode desgewenst verlengen;
  - d) Afsluiting verkenning met een helder politiek besluit - het voorkeursbesluit. Dit is niet voor beroep vatbaar;
  - e) Afweging van effecten: breng bij voorkeursbesluit effecten op hoofdlijnen in beeld op basis van globale inschattingen en (gevalideerde) vuistregels. Wettelijk wordt vastgelegd dat de (uitgangspunten van de) rapporten en onderzoeken een houdbaarheidsduur hebben van minimaal twee jaar na totstandkoming.
- III. De commissie beveelt aan dat het ministerie van VROM, in samenwerking met Verkeer en Waterstaat, een standaardhandleiding maakt voor de processtappen van de structuurvisie naar analogie van de werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl die bruikbaar blijft voor de vormvrije verkenning.
- IV. De commissie stelt een aantal kleine aanpassingen voor in de nieuwe Wro (art.2.3), die betrekking hebben op de structuurvisie.

## *2.2. Naar een compacte en pragmatische planuitwerkingsfase*

Elementen van de nieuwe planuitwerkingsfase:

- I. In de planuitwerkingsfase wordt maar één alternatief (een tracé) onderzocht en wordt tevens standaard een procedure gevolgd die overeenkomt met de huidige verkorte tracéwetprocedure.
- II. Het voorkeursbesluit wordt uitgewerkt met onder andere doelvoorschriften en dus minder onderzoek, minder details, minder variabelen en minder partijen.
- III. De onderzoeken in de planuitwerkingsfase ten aanzien van verkeer en milieu zijn voor minimaal twee jaar houdbaar na totstandkoming ervan.
- IV. Aanpassingen in het werkproces:
  - a) eenvoudiger rekenen: gecertificeerde berekeningen met minder variabelen, meer kengetallen (standaardwaarden) en meer vuistregels;
  - b) werken met bandbreedtes en maatregelpakketten: erkenning onzekerheidsmarges, werken met flexibel inzetbaar 'reservepakket' maatregelen om de milieunormen te halen;
  - c) werken met doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen: 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.
  - d) sanctie op overschrijding termijnen: na overschrijding termijn komt

gereserveerde personele capaciteit en budget te vervallen, tenzij de minister anders besluit. Wanneer drie jaar na een voorkeursbesluit nog geen tracébesluit is genomen kunnen burgers en bedrijven die door de voortdurende onzekerheid schade lijden om schadevergoeding vragen.

- V. Éénmaal formeel inspraak over het ontwerp-tracébesluit. Tegen het tracébesluit staat beroep open voor natuurlijke en rechtspersonen die direct in hun belang worden geraakt. Lagere overheden hebben geen beroepsrecht meer, tenzij hun burgerlijke rechten in het geding zijn, bijvoorbeeld als eigenaar van gronden.

### *2.3. Naar minder vergunningen in de uitvoeringsfase*

- I. De commissie adviseert de instrumenten gecoördineerde vergunningverlening en indeplaatstreding uit de Tracéwet, waarmee doorzettingsmacht kan worden gecreëerd, te gebruiken als de situatie daarom vraagt.
- II. Het tracébesluit geldt als projectbesluit – feitelijk een ‘tracévergunning’ – in de zin van de nieuwe Wro. Dat houdt in dat het tracébesluit het bestemmingsplan of de beheersverordening opzij zet. In aanvulling daarop adviseert de commissie om in de Tracéwet vast te leggen dat dit ook geldt voor zo veel mogelijk vergunningen opgenomen in andere gemeentelijke en provinciale verordeningen en plannen.
- III. De commissie beveelt het kabinet aan nader te onderzoeken welke vergunningen dit zou kunnen betreffen en of benodigde vergunningen niet zouden kunnen worden vervangen door algemene regels. Een eerste stap in dit proces is naar oordeel van de commissie om de vergunningen op het gebied van (brand)veiligheid in het tracébesluit op te nemen.

### *2.4. Introductie van een opleveringstoets en definitieve bepaling van in te zetten maatregelen*

- I. De commissie stelt voor om binnen een jaar na ingebruikname een ‘opleveringstoets’ uit te voeren en dit vast te leggen in de Tracéwet. 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. Indien inzet van de aanvullende maatregelen nodig is, geeft de minister daartoe onverwijld opdracht aan de wegbeheerder.

## **3. VERBETERINGEN IN DE WETGEVING**

### *3.1. Voorstellen tot aanpassingen in de wetgeving*

- I. Verankering in de Tracéwet van de beschreven aanpassingen in het besluitvormingsproces.
- II. De introductie van de bestuurlijke lus in de Tracéwet, waaraan het kabinet al werkt.
- III. Versterking van de mogelijkheden voor de bestuursrechter voor instandhouding van rechtsgevolgen bij (gedeeltelijke) vernietiging van besluiten. Dit is aan de orde als kan worden verwacht dat op basis van een nieuwe motivering uiteindelijk hetzelfde besluit rechtmatig kan en zal worden genomen.
- IV. Het voorstel om een wettelijke mogelijkheid voor de bestuursrechter te introduceren

om bij een gebleken gebrek het besluit niet te vernietigen, maar in plaats daarvan individuele belanghebbenden een schadevergoeding toe te kennen.

- V. Inperking van de beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling over het Tracébesluit. Hoewel de commissie zich realiseert dat in algemene zin de beroepsmogelijkheden voor lagere overheden bij ons rechtstelsel passen, geeft zij in overweging dit beroepsrecht bij rijkswegen in te perken.
- VI. Een meer marginale toetsing door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen. De bestuursrechter moet beoordelen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot een besluit is gekomen. Als er tijdens het besluitvormingsproces geen deskundig tegenrapport of advies is overgelegd, moet een bestuursorgaan in beginsel kunnen vertrouwen op de voorliggende onderzoeken en adviezen.
- VII. Inkorting van de termijn waarop de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist over beroepen tegen een tracébesluit van twaalf naar zes maanden.

### 3.2. Overige juridische aandachtspunten

- I. De commissie ziet geen aanleiding om de discussie over ontkoppeling nu te heropenen. De commissie beveelt aan om voor de periode na 2015 voort te borduren op de ervaringen met het NSL als er dan tenminste nog een probleem is met de luchtkwaliteit.
- II. De commissie adviseert om veel actiever de ruimte te gebruiken die het EU-recht bij de omzetting en toepassing laat. De commissie verwijst daarbij ook naar het advies van de VROM-raad van maart 2008 dat juist ingaat op dit specifieke punt. De commissie vraagt daarnaast aandacht voor het thema natuur en het thema water.
- III. Hoewel de commissie geen tegenstander is van de invoering van het relativiteitsvereiste, denkt de commissie dat invoering hiervan slechts beperkt zal leiden tot tijdwinst. Het aantal appellanten zal niet noemenswaardig dalen, maar alleen het aantal en de aard van de gronden die zij kunnen inbrengen.

## 4. SPECIFIEKE WETGEVING VOOR URGENTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN

- I. De commissie wijst op de mogelijkheid van spoedwetgeving, die afhankelijk van een politieke afweging kan worden ingezet. De commissie heeft twee vormen hiervan in beschouwing genomen, die in het advies nader zijn uitgewerkt:
  - a) een Spoedwet infrastructurele werken voor nieuwbouwprojecten
  - b) een herziening van de Spoedwet Wegverbreding voor wegverbredingen en andere wegaanpassingen (Spoedwet Wegaanpassing).

## 5. HET VERVOLG: VAN GEDULDIG PAPIER NAAR RESULTATEN IN DE PRAKTIJK

- I. Kom binnen drie maanden na de kabinetsreactie met een actieplan dat leidt tot implementatie van het advies van de commissie op alle facetten: cultuurverandering (ambtelijk en bestuurlijk), project- en procesmanagement, proces, procedures en wetgeving. Het opstellen van het actieplan en de uitvoering ervan moet gebeuren onder toezicht van een door het kabinet aan te stellen deskundige, onafhankelijke functionaris op hoog niveau, die al dan niet ondersteund door een wetgevingsdeskundige, belast wordt met de aansturing en snelle realisatie van alle aspecten van dit advies (procesmatige en



juridische aspecten). Deze onafhankelijke functionaris begeleidt het team dat de implementatie van het advies uitvoert. Hij rapporteert direct aan het kabinet over de voortgang en kan het kabinet gevraagd en ongevraagd adviseren. Als de structurele verbetering van het besluitvormingsproces een feit is, loopt de opdracht af.

- II. Bij de invoering van het advies moet niet alleen aandacht zijn voor de gewenste eindsituatie, maar ook voor acties op korte termijn. Voorbeelden zijn:
- a) Bestuurders kunnen meteen hun gedrag veranderen en invulling geven aan de gewenste cultuurverandering.
  - b) Ambtenaren kunnen meteen aan de slag met de voorgestelde verbeteringen op het gebied van projectbeheersing.
  - c) Bestuurders kunnen bestaande instrumenten voor 'doorzettingsmacht' meteen gebruiken.
  - d) Vanaf nu kan elk nieuw project starten met de (brede en gebiedsgerichte) verkenning die de commissie voorstelt, waarvoor ook het MIRT alle aanknopingspunten biedt.
  - e) In de huidige situatie kan al gewerkt worden met eenvoudiger rekenmodellen en minder rekenen.
  - f) De minister(s) kunnen thans al gebruik maken van de mogelijkheden om flexibiliteitsbepalingen in het tracébesluit op te nemen.

**BIJLAGE XI: VERANTWOORDING VAN DE WERKWIJZE VAN DE  
COMMISSIE**

## INLEIDING

In oktober 2007 is de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten ingesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Ruimte en Milieu. In deze bijlage wordt een verantwoording gegeven van de gebruikte werkwijze. Ingegaan wordt op:

- \* secretariaat;
- \* commissievergaderingen;
- \* onderzoeken;
- \* validatie.

### *Secretariaat*

De commissie is ondersteund door een (onafhankelijk) secretaris. Deze was geen lid van de Commissie en was voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig aan de Commissie. Het secretariaat had een team ter beschikking van medewerkers vanuit de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM.

Het secretariaat verzorgde de volgende werkzaamheden:

- \* organiseren van de commissievergaderingen;
- \* voorbereiden van vergaderstukken;
- \* verslaglegging van de commissievergaderingen;
- \* (laten) uitvoeren van onderzoeken op relevante onderwerpen en (deel)aspecten en validatie daarvan;
- \* voorbereiden van de eindrapportage;
- \* voorbereiden van de presentatie van en communicatie over de eindrapportage.

### *Commissievergaderingen*

In totaal is de commissie in acht vergaderingen bijeen geweest om tot haar advies te komen. De vergaderingen vonden plaats op de volgende data:

- \* Eerste vergadering: 25 oktober 2007
- \* Tweede vergadering: 29 en 30 november 2007
- \* Derde vergadering: 9 januari 2008
- \* Vierde vergadering: 23 januari 2008
- \* Vijfde vergadering: 20 februari 2008
- \* Zesde vergadering: 17 maart 2008
- \* Zevende vergadering: 28 maart 2008
- \* Achtste vergadering: 14 april 2008

### *Andere commissies*

De commissie heeft haar advies ter kennisgeving gezonden aan drie commissies die onderzoek doen naar aanpalende onderwerpen. Het betreft de volgende commissies:

- \* Commissie Mw. S.M. Dekker: Bouwregelgeving;
- \* Commissie Dhr. K.J. Noordzij: Fundamentele verkenning transportbelemmeringen;
- \* Commissie Dhr. H.O.C.R. Ruding: Commissie private financiering van infrastructuur.

De betreffende voorzitters hebben in reactie te kennen gegeven geen strijdigheden te zien. Deze commissie kan geen uitspraken doen over de adviezen van voornoemde commissies, omdat ten tijde van het verschijnen van dit advies, de genoemde commissies nog niet tot een eindadvies waren gekomen.

### Onderzoeken

Op verzoek van de commissie is informatie verzameld over en zijn onderzoeken uitgevoerd naar relevante onderwerpen en (deel)aspecten. Het ging onder meer om:

- \* Verzamelen van informatie over de MIRT-systematiek;
- \* Verzamelen van informatie over relevante initiatieven in de Tweede Kamer;
- \* Verzamelen van informatie over relevante andere door het kabinet ingestelde commissies;
- \* Inventariseren en analyseren van oorzaken;
- \* Onderzoek naar de werkelijke doorlooptijden van infrastructurele projecten;
- \* Inventariseren en analyseren van ervaringen uit de praktijk;
- \* Selecteren en analyseren van voorbeeldprojecten;
- \* Inventariseren en analyseren van oplossingsrichtingen;
- \* Inventariseren en analyseren van wat is gedaan met analyses en acties uit het verleden om plan- en besluitvorming voor infrastructuur te verbeteren;
- \* Opstellen van processchema's, zowel van bestaande situatie als gewenste toekomstige situatie;
- \* Beschrijven van voorbeeldprojecten met een vergelijking tussen werkelijke doorlooptijden en de doorlooptijden, als wordt rekening wordt gehouden met het advies van de commissie.
- \* Verzamelen van informatie over innovatieve besluitvormingsprocedures;
- \* Verzamelen van informatie over inspraak nieuwe stijl;
- \* Verzamelen van informatie over de beschikbaarheid en de werking van verkeersmodellen;
- \* Onderzoek naar de beschikbaarheid van post review berekeningen;
- \* Onderzoek naar de mogelijkheden om de houdbaarheidsdatum van onderzoeken en gegevens te 'bevriezen';
- \* Onderzoek naar het gebruik van vuistregels bij modelberekeningen;
- \* Verzamelen van informatie over de complexiteit van milieubeleid;
- \* Verzamelen van informatie over het NSL in relatie tot de Wet luchtkwaliteit;
- \* Onderzoek naar de mogelijkheden van ontkoppeling c.q. loskoppeling;
- \* Onderzoek naar het gebruik van doelvoorschriften;
- \* Onderzoek naar opzetten van een monitoringssysteem;
- \* Onderzoek naar de mogelijkheden om de openingstijden van spitsstroken aan te passen;
- \* Onderzoek naar de rol van vergunningsverlening in de uitvoering;
- \* Onderzoek naar lopende initiatieven en verdere mogelijkheden om te komen tot verbetering van de ambtelijke voorbereiding;
- \* Verzamelen van informatie over en analyseren van relevante wet- en regelgeving;
- \* Onderzoek naar de implementatie van EU-regelgeving;
- \* Verzamelen van informatie over en analyseren van relevante juridische uitspraken;
- \* Toelichten van de betekenis en importantie van relevante juridische termen;
- \* Nadere beschouwing van verbetervoorstellen vanuit juridisch perspectief;
- \* Onderzoek naar de wettelijke verankering van de verkenningsfase;
- \* Onderzoek naar mogelijkheden van en gebruik van doorzettingsmacht.

### Validatie

Om de voor de commissie verzamelde informatie en uitgevoerde onderzoeken te valideren en aan te vullen zijn bijeenkomsten en gesprekken georganiseerd met stakeholders en deskundigen. Het betreft:

\* Bijeenkomst op 19 november 2007.

De heer Elverding en mevrouw Scheltema hebben informatieve gesprekken gevoerd met deskundigen met als doel het inzicht in de problematiek en in de mogelijke oplossingsrichtingen te verbreden. Met de volgende personen is gesproken:

- » De heer Van Egmond - Milieu- en Natuurplanbureau;
- » De heer van Grondelle – Stichting Natuur- en Milieu;
- » De heer Ten Heuvelhof – hoogleraar Bestuurskunde TU Delft en Erasmus Universiteit;
- » De heer Oudshoorn, de heer Mesker en de heer Van den Broek – VNO-NCW;
- » De heer Viveen en de heer Van Zwam - projectmanagers Rijkswaterstaat.

\* Bijeenkomst op 19 maart 2008.

Tijdens deze bijeenkomst zijn de door de commissie voorgestelde oplossingsrichtingen besproken met verschillende stakeholders en deskundigen met als doel feedback te krijgen op de voorstellen en te bezien of de voorstellen mogen rekenen op voldoende draagvlak. Voor deze bijeenkomst, waarbij de gehele commissie aanwezig was, is gesproken met:

- » De heer E. Brinkman – Voorzitter Bouwend Nederland;
- » De heer K. Van Egmond – Hoogleraar milieukunde Universiteit Utrecht, (voormalig) directeur Milieu- en Natuurplanbureau;
- » De heer W.J. Van Grondelle – Stichting Natuur & Milieu, mobiliteit & infrastructuur, (voorheen) lid Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur;
- » De heer F.C.M.A. Michiels – Hoogleraar Bestuursrecht aan Universiteit van Tilburg;
- » De heer P. Tops – Voorzitter Raad van Toezicht Inspraakpunt;
- » De heer F. de Zeeuw – Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met:

- » De heer A. Duivesteijn, wethouder van de gemeente Almere;
- » De heer P. Oortwijn - directeur ONRI, de heer R. Mulder - directeur transportation DHV, de heer R.J. Jonker - procesmanager gebiedsontwikkeling/m.e.r. Grontmij en mevrouw L. de Haas - directeur Milieu en Leefbaarheid Arcadis Nederland;
- » De heer W. Kuijken en de heer B. Keijts, respectievelijk Secretaris-Generaal en Directeur-Generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- » De heer R. Paul - directeur projectorganisatie Maasvlakte 2;
- » Mevrouw M. Rajkowski-Vijfschagt – provincie Gelderland, hoofd afdeling Wegenbouw;
- » De heer K. Schaafsma - provincie Zuid-Holland, bureauhoofd, verkenningen en planstudies;
- » mevrouw Sevenster, de heer Bartel en de heer Weggeman - Raad van State;
- » De heer W. Spit, Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart;
- » Mevrouw M. Westgeest, hoofd Inspraakpunt;
- » De heer Wijnhoven - campagneleider verkeer van Milieudefensie.



