

## Bespreking adviesrapport commissie- Elverding (2008)

Arno Eversdijk & Arno Korsten<sup>1</sup>

<b>Titel rapport</b>	<b>: <i>Sneller en beter</i></b>
Naam commissie	: Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten
Voorzitter commissie	: P.G. Elverding
Publicatiedatum	: April 2008
Omvang adviesrapport	: (a) rapport in 28 bladzijden en (b) 11 bijlagen in 62 bladzijden

### Deel 1 Algemene beschouwing

In april 2008 verscheen het adviesrapport van de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten onder voorzitterschap van de heer Elverding. In deze bijdrage bespreken wij het rapport van de commissie- Elverding met de titel *Sneller en Beter*. We doen dat in twee overzichtelijke delen, te weten een algemene beschouwing en een samenvatting van het rapport. Het laatste is opgenomen in deel 2. We beginnen echter met deel 1, waarin we een toelichting geven op de aanleiding, de samenstelling en de opdrachtaanpak van de commissie. Tevens geven we in dit deel aan wat de belangrijkste conclusies van het rapport zijn volgens de commissie.

#### 1.1 Aanleiding en samenstelling commissie

Het oplossen van mobiliteitsproblemen (bereikbaarheid, files, kwaliteit wegennet) duurt te lang in Nederland; besluiteloosheid en het bestaan van te veel en uitgebreide procedures verhinderen een snelle en slagvaardige besluitvorming. Volgens de Tweede Kamerleden Rutte en Verhagen heeft een dergelijk trage besluitvorming een ontmoedigend effect op bedrijven om deel te nemen in grote projecten. In hun motie van 28 september 2006 verzoeken zij de regering te komen tot een ‘één-besluitregeling’ (TK 30800A – 22, 2006). In navolging hiervan is het de motie- Hofstra c.s. die op 30 oktober 2006 de regering verzoekt onderzoek te verrichten naar versnelling en stroomlijning van besluitvorming over infrastructuurprojecten (TK 30800A – 38, 2006; 2008b, 6). De gewenste snellere besluitvorming bij grote infrastructurele projecten is te bereiken door (2008b, 5):

1. een versnelling in het besluitvormingsproces. Dit is het aandachtsgebied van de commissie- Elverding;
  2. de inzet van private middelen. Dit is het aandachtsgebied van de commissie- Ruding (mei 2008).
- De ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM installeren in november 2007 de commissie Elverding en geeft hen de opdracht mee om onderzoek te doen naar (a) de werkelijke oorzaken van

---

<sup>1</sup> Drs. A.W.W. Eversdijk is werkzaam bij Rijkswaterstaat Bouwdienst. Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, zie [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl); e-mail: [arno.korsten@ou.nl](mailto:arno.korsten@ou.nl).

vertragingen van grote infrastructuurprojecten, (b) de mogelijkheden om besluitvorming te versnellen (waarbij voldoende ruimte blijft voor belangenafwegingen en inspraak), (c) de oplossingen om vertragingen in de toekomst te voorkomen, en (d) het doen van aanbevelingen van de inrichting van het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten (2008b, 5). De commissie bestaat uit totaal zeven leden, die allen op persoonlijke titel zitting nemen, te weten een topbestuurder van DSM (voorzitter), de directeur Natuurmonumenten, een hoogleraar Milieurecht, een hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, een financieel directeur Shell Nederland, een voormalig Eerste Kamerlid (VVD) en de voorzitter dagelijks bestuur Deltametropool.

## **1.2 Aanpak opdracht**

De onderzoeksperiode loopt van oktober 2007 tot en met april 2008. Tijdens deze periode heeft de commissie acht vergaderingen gehouden en informatie verzamelt over en onderzoek gaan naar relevante onderwerpen en (deel-) aspecten. Validatie en aanvulling van de informatie en de onderzoeken vindt plaats in twee bijeenkomsten (met totaal dertien stakeholders en deskundigen) en in zestien interviews met diverse stakeholders en deskundigen (2008b: 60). De commissie richt zich vooral op projecten die vallen onder de Tracéwet en de Spoedwet Wegverbreding. Er wordt geen internationale benchmark uitgevoerd, omdat uit eerder onderzoeken al is gebleken dat voorstellen voor versnelling uit het buitenland weinig bruikbaar zijn voor Nederland, omdat er verschillen bestaan in wetgeving, bestuur, cultuur en intensiteit van grondgebruik (2008a: 7)

## **1.3 Conclusies uit het rapport van de commissie**

De belangrijkste conclusie uit het rapport is volgens de commissie (2008a: 13) de halvering van de doorlooptijd van het huidige besluitvormingsproces: van gemiddeld elf jaar naar ongeveer vijf jaar voor complexe projecten, mits de door hen geadviseerde veranderingen integraal worden uitgevoerd. Die veranderingen concentreren zich op drie samenhangende terreinen van de 'besluitvorming', te weten de bestuurscultuur, het besluitvormingsproces en wet- en regelgeving (2008a, 27; 2008b: 52). Conform het advies van de commissie kenmerkt het nieuwe besluitvormingsproces zich door vijf belangrijke beslismomenten, te weten een StartBesluit (SB), een VoorkeursBesluit (VB), een Ontwerp-TracéBesluit (OTB), een TracéBesluit (TB) en een OpleveringsToets (OT). De beoogde tijdswinst wordt met name behaald door (1) het uitvoeren van een gedegen gebiedsgerichte verkenningsfase, (2) het afsluiten van de verkenningsfase met een politiek gedragen VoorkeursBesluit en (3) het vervangen van de planstudiefase door een kortere 'planuitwerkingsfase'.

Nu het adviesrapport in hoofdlijnen is toegelicht, volgt in deel 2 een nadere samenvatting van het rapport.

## **Deel 2 Samenvatting rapport**

In dit deel vindt u een samenvatting van het rapport ‘*Beter en sneller*’ van de cie- Elverding. Na een beschrijving van de huidige situatie (2.1), waaruit blijkt dat besluitvorming over grote infrastructurele projecten in Nederland een traag en langdurig proces, zoomt de commissie in op de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen (2.2.). De commissie adviseert een aantal verbeteringsmaatregelen (2.3) te nemen op het gebied van onze bestuurscultuur, het besluitvormingsproces en wet- en regelgeving. Om te voorkomen dat het rapport in de la verdwijnt, geeft de cie- Elverding een aantal concrete stappen aan die bestuurders en ambtenaren op korte en lange termijn kunnen nemen (2.4).

### **2.1 Huidige praktijk van besluitvorming**

Onze samenleving kenmerkt zich door een toenemende mobiliteit, een ruimte die schaarser wordt en een mondige burger, waardoor hoge eisen gelden voor de ruimtelijke maatregel. Het oplossen van urgente mobiliteitsvraagstukken verloopt veel te traag en lijkt wel verheven te zijn tot een kunst; in een speelveld van botsende belangen zoeken naar balans tussen welvaarts groei en een schone, mooie en veilige leefomgeving. Naast balans zoeken we ook zekerheid. De cie- Elverding wijst er op dat besluiten over infrastructuur omgeven zijn met onzekerheid en schijnwerkelijkheid: toekomstvoorspellingen, aannames met grote onzekerheidsmarges, voorspellingen verabsoluteerd gericht op volstrekte risicobeheersing (2008a: 5).

De besluitvorming over grote infrastructurele projecten verloopt traag in Nederland. Het besluitvormingsproces kent vele stappen en duurt lang. De doorlooptijden zijn afhankelijk van het type procedure. Zo kennen we vier verschillende besluitvormingsprocedures, te weten:

- (1) tot en met 1994 projecten ‘oude stijl’ (met een gemiddelde duur van 11 jaar);
- (2) vanaf 1994 de Tracéwet;
- (3) vanaf 2003 de Spoedwet Wegverbreding, zonder Verkenningsfase (ongeveer 3 jaar);
- (4) vanaf 2005 splitsing van de Tracéwet procedure in een uitgebreide en een verkorte variant (gemiddelde duur 5,5 jaar respectievelijk 4,5 jaar).

Uit een recent onderzoek onder 118 projecten (2008b, 10) blijkt dat werkelijke doorlooptijden de geldende termijnen uit de TracéWet (2008b, 9) overschrijden. Dit geldt overigens met name voor het kabinetsstandpunt, het Ontwerp-TracéBesluit (OTB) en het TracéBesluit (TB).

### **2.2 Oorzaken vertraagde besluitvorming**

Er bestaande diverse oorzaken voor vertragingen in de besluitvorming, maar de cie Elverding brengt ze terug tot drie hoofdthema’s, te weten (a) de bestuurscultuur, (b) het besluitvormingsproces en (c) de bestuursregelveng. In deze samenvatting volgen we deze structuur.

Vertragende factoren in de **bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding** zijn (2008a: 8):

- a. bestuurlijke drukte en gebrek aan bestuurlijke consistentie. Gezamenlijke gedragen besluit kost veel tijd, handhaven besluit moeilijk, voortdurend scopewijzigingen;
- b. ambtelijke voorbereiding. Gebrek aan kennis, ervaring en menskracht. Volledigheid en mijden van risico's belangrijker dan de noodzakelijkheid van de informatie;
- c. onvoldoende budgettaire ruimte voor aanleg en inpassing van projecten. Aan begin worden kosten onderschat. Andere oplossingen of nieuwe inpassingswensen leiden tot discussies over budgetten of herprioritering binnen de begroting met als gevolg vertragingen van lopende projecten of stagnaties van nieuwe urgente projecten.

De vertragende factoren zijn per fase in het **besluitvormingsproces** (2008a: 9) als volgt:

- a. Verkenningsfase. Deze fase ontbreekt of de verkenning is onvoldoende afgebakend en afgesloten met een politiek gedragen besluit;
- b. Planstudiefase. Kenmerkend voor deze fase zijn de wijzigingen in uitgangspunten, de scopewijzigingen, de (her)berekeningen, maar ook de ruimtelijke ordeningswetgeving (globale afwegingen met ruime onzekerheidsmarges) die botst met de milieuwetgeving (toetsing aan specifieke grenswaarden, terwijl berekeningen dan nog grote onzekerheidsmarges kennen);
- c. Uitvoeringsfase. Voor een nieuwe weg zijn tientallen vergunningen nodig. De vergunningverlening verloopt via decentrale overheden, die hiermee beschikken over 'hindermacht';
- d. Fase ingebruikname. In deze fase worden de discrepanties tussen 'berekende werkelijkheid' en 'echte werkelijkheid' zichtbaar, waarbij de kosten van de 'echte werkelijkheid' vaak hoger zijn.

De vertragende **juridische factoren** (wet- en regelgeving) zijn:

- a. de complex natuur- en milieuwetgeving;
- b. de gedetailleerde sectorale wetgeving (met name milieu). Hierdoor streven naar gedetailleerde onderbouwing van besluiten gebaseerd op onderlinge rapporten afhankelijk van de projectfase omgeven zijn met onzekerheidsmarges. Een bestaat dus een grote kans de bestuursrechter (Raad van State) een gebrek constateert, dat leidt tot (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit, dat een nieuw overheidsbesluit nodig maakt met vaak een vergelijkbare uitkomst.

### **2.3 Verbeteringsmaatregelen**

De cie- Elverding stelt per hoofdthema een aantal maatregelen voor om besluitvorming over grote infrastructurele projecten te versnellen casu quo vertragingen in de toekomst te voorkomen. Voordat we deze nader toelichten, geven we eerst per thema een kort overzichtelijk resumé.

- Cultuur** (a) minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke volharding in genomen besluiten, (b) verbetering ambtelijke voorbereiding en (c) vanaf verkenningsfase zicht op budgettaire ruimte in navolgende fasen;
- Proces** (a) introductie van een verkenningsfase 'Nieuwe Stijl', (b) de planstudiefase vervangen door een compacte en pragmatische planuitwerkingsfase, (c) minder vergunningen in de uitvoeringsfase en (d) introductie van een 'Opleveringstoets';
- Regelgeving** (a) verbeteringen in de TracéWet, zoals een 'bestuurlijke lus' en aanpassen van bevoegdheden van de bestuursrechter en (b) benutten van 'spoedwetgeving'.

### Cultuur

Verbeteringsmaatregelen ten aanzien van de **bestuurscultuur** (2008a, 11) zijn:

- a. Cultuuromslag, dat wil zeggen na een gedegen proces moeten bestuurders hun rug recht houden, niet lichtvaardig op besluiten terugkomen en doorzettingsmacht tonen.
- b. Deze cultuuromslag ondersteunen met de volgende maatregelen (2008a, 11):
  - het perspectief van de ruimtelijke opgaven (verkenningfase) bepalen met betrokkenheid van burgers, belangenorganisaties en overheden;
  - de verkenningsfase afsluiten met een VoorkeursBesluit door de Rijksoverheid;
  - instellen van een maximale termijn tussen VoorkeursBesluit en TracéBesluit van drie jaar, die bij overschrijding recht geeft op schadevergoeding voor burgers en bedrijfsleven (2008a, 18);
  - houdbaarheid onderzoeken tenminste twee jaar na totstandkoming ervan;
  - terugkomen op eerder genomen besluit is uitzonderlijk en tevens specificeren van de gevolgen voor de uitvoeringstermijn (tijd) en het projectbudget (geld);
  - hindermacht publieke partijen verkleinen door minder vergunningen en het inperken van beroepsmogelijkheden tussen overheden;
  - hanteren van doorzettingsmacht (uit Tracéwet) door bestuurders.

De verbeteringsmaatregelen voor de **ambtelijke voorbereiding**, met name door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, zijn als volgt (2008a, 12):

- a. professionele standaarden voor project- en procesmanagement;
- b. procesplan aan begin van elke fase (strakke procesbeheersing en kwaliteitsbewaking);
- c. betere publiek samenwerking tussen ministeries van V&W, VROM en Financiën;
- d. duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden in elke fase;
- e. duidelijke informatie- en rapportagecyclus tussen V&W/VROM en RWS;
- f. streven naar continue en stabiele personele bezetting van projectorganisaties.

Infrastructurele projecten stagneren, omdat kosten vaak stijgen boven beschikbaar gesteld budget. De verbeteringsmaatregelen ten aanzien van de **budgettaire ruimte** (2008a, 12) zijn:

- a. vanaf verkenningsfase de mogelijke technische oplossing en de wijze van inpassing opnemen in de kostenramingen;
- b. vanaf verkenningsfase zicht op voldoende budget voor de planuitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. Na het genomen VoorkeursBesluit (einde verkenningsfase) kan het beschikbare budget dan géén reden meer van vertraging zijn. Tevens wordt hiermee voorkomen dat onder bestuurlijke druk zónder financiële dekking van de verkenningsfase naar de planuitwerkingsfase wordt gegaan.

## Proces

Om het **besluitvormingsproces** structureel te verbeteren, introduceert de cie- Elverding de volgende drie maatregelen, te weten (a) een verkenningsfase ‘Nieuwe Stijl’ (2008a, 14), (b) een compactere planuitwerkingsfase (2008a, 16) en (c) een Opleveringstoets (2008a, 19). De maatregelen lichten we hieronder nader toe.

### A. Verkenningsfase ‘Nieuwe Stijl’

1. *meer gedegen, gebiedsgerichte* verkenningsfase, die begint met een ‘StartBesluit’ (ministers V&W en VROM) gericht op een globale gebiedsafbakening en de probleemdefinitie. De cie -Elverding adviseert is om decentrale *overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties* al in de verkenningsfase te betrekken bij de probleemanalyse, de formulering van ambities en de keuze van het voorkeursalternatief (2008a, 14);
2. verkenningsfase afsluiten met een politiek gedragen ‘*VoorkeursBesluit*’ met hierin duidelijkheid over *effecten* op economie, milieu, ruimte en natuur én aannemelijkheid te kunnen voldoen aan geldende milieueisen;
3. *géén vrijblijvende termijnen* meer. Het StartBesluit legt direct de maximale doorlooptijd van de verkenningsfase vast (2008a, 15) en onderzoeksrapporten tijdens de verkenningsfase zijn tenminste twee jaar geldig (2008a, 15 en 16).

### B. Planuitwerkingsfase

4. de planstudiefase wordt vervangen door een kortere planuitwerkingsfase. Deze fase kan korter, omdat slechts *één alternatief* (één tracé) wordt uitgewerkt in plaats van een hele serie (2008a: 16). Géén startnotie, géén richtlijnen en géén Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA) meer (2008a, 18). Daarnaast is slechts *éénmaal formeel inspraak* mogelijk over Ontwerp-TracéBesluit (2008a, 18). Belangrijk doel van de planuitwerkingsfase: aannemelijk maken dat effecten voorkeursalternatief binnen grenzen van wet- en regelgeving blijft (2008a: 17), daarna kan pas het TracéBesluit worden genomen. Minder uitwerking van details door meer te werken met ‘doelvoorschriften’ en ‘flexibiliteitsbepalingen’ (2008a:17) en meer functioneel te specificeren, waardoor meer ruimte ontstaat voor vroege betrokkenheid van marktpartijen, dat weer kan leiden

tot innovaties en lagere uitvoeringskosten (2008a: 18). Met de doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen komt de cie Elverding tegemoet aan de wens om in de praktijk te voldoen aan milieurandvoorwaarden in plaats van aan de berekende schijnwerkelijkheid. Het doelvoorschrift geeft aan 'wat' de eisen zijn en niet de manier waarop, zodat bij afnemende onzekerheden later in het proces definitieve maatregelen kunnen worden genomen.

### C. OpleveringsToets

5. de opleveringstoets (2008a, 19) geldt als sluitstuk van de besluitvormingsprocedure, die binnen één jaar na ingebruikname van het tracé wordt uitgevoerd. De toets geldt als extra zekerheid door te controleren of de milieunormen uit de 'berekende wereld' ook in de praktijk worden gehaald.

### Regelgeving

Aanpassingen in het besluitvormingsproces betekenen ook aanpassingen in wet- en regelgeving. De cie Elverding stelt de volgende verbeteringsmaatregelen in de **wetgeving** (2008a, 22) voor:

1. in de *Tracéwet* moet het volgende worden vastgelegd: (a) het nieuwe VoorkeursBesluit en het TB, (2) de vaste termijnen, (3) het rekenen met gecertificeerde berekeningen (2008a, 17), (4) de houdbaarheid van onderzoeksgegevens en (5) de opleveringstoets;
2. aanpak van enkele *juridische knelpunten*, zoals (1) de bevoegdheid van de bestuursrechter om het besluit niet te vernietigen bij gebleken gebrek, maar het bestuur de mogelijkheid bieden tot reparatie van het besluit<sup>2</sup> (de zogenaamde '*bestuurlijke lus*'), (2) een meer marginale toets door de bestuursrechter, (3) inperking van beroepsmogelijkheden tussen overheden over het TB en (4) het inkorten van de uitspraaktermijn voor de Raad van State bij beroepen tegen een TB;
3. het opstellen van *spoedwetgeving*<sup>3</sup>, zoals een 'Spoedwet infrastructurele werken' voor nieuwbouwprojecten (2008a, 25) en het herzien van de 'Spoedwet Wegverbreding' in een 'Spoedwet Wegaanpassing' voor wegaanpassingen (2008a, 26).

Hoewel de cie Elverding dit verder niet heeft geanalyseerd in haar rapport verwacht zij dat de volgende dossiers mogelijk wel een belangrijke 'vertragende' invloed hebben op de besluitvorming over infrastructuur (2008a, 24):

1. Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (thema lucht);
2. Naura-2000 (thema natuur);
3. Kaderrichtlijn Water (thema water).

---

<sup>2</sup> Conform VROM-rapport over bestuursrechtspraak, maart 2008.

<sup>3</sup> Behoort niet tot de kern van het advies van de cie Elverding.

## 2.4 Van advies naar praktijk

De commissie constateert dat tot op heden veel onderzoek is verricht naar versnelde besluitvorming over grote infrastructurele projecten, maar dat in de empirie de effecten hiervan op de doorlooptijd beperkt zijn en vaak pas op de langere termijn merkbaar zijn. Ondanks de vele aanbevelingen blijven de oplossingen van vele urgente mobiliteitsproblemen omgeven met traagheid. In tegenstelling tot andere aanbevelingen is het advies van de cie- Elverding niet gericht op één aspect, maar betreft het een advies op meerdere aspecten. Als de ministers van V&W, VROM en Financiën de doorlooptijd van de besluitvorming écht willen aanpakken, dan adviseert de commissie - Elverding om (a) de veranderingen ten aanzien van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur, project- en procesmanagement, proces, procedures en wetgeving *integraal* uit te voeren, (b) binnen drie maanden na de kabinetsreactie op het rapport te komen met een *actieplan* en (c) naast de lange termijn *ook op korte termijn* hun adviezen uit te voeren. Voorbeelden van adviezen die men direct kan uitvoeren, zijn:

- bestuurders: gedrag veranderen, ‘doorzettingsmacht’ gebruiken;
- ambtenaren: toepassen verbetervoorstellen projectbeheersing en eenvoudigere rekenmodellen;
- minister(s): uitvoeren gebiedsgerichte verkenning en opnemen flexibiliteitsbepalingen in TracéBesluit.