

onderwerp **Tweede voortgangsrapportage (mei t/m december 2009)**
registratienr. **A-VVBI/2010/139**
opgemaakt door **secretariaat adviescommissie VVBI**
status **definitief**
datum opmaak **19 februari 2010**

aan **Minister van Verkeer en Waterstaat**
Minister van VROM

1. INLEIDING

Voor u ligt de tweede halfjaarlijkse voortgangsrapportage van de adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur (verder: de Commissie). Deze rapportage heeft betrekking op de periode mei 2009 tot en met december 2009. In deze voortgangsrapportage komen aan de orde:

- een beoordeling van de voortgang van de uitvoering van het kabinetsstandpunt van 23 mei 2008 en het op 2 oktober 2008 aan de Kamer toegezonden actieplan Sneller & Beter (kamerstuk II 2007/08, 29385, nr. 41) en de bevindingen van de Commissie hierbij;
- een korte toelichting op de werkzaamheden van de Commissie en een weergave van de kern van de door de Commissie uitgebrachte adviezen aan de Projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (VBI);
- een vooruitblik naar de komende periode.

In de eerste voortgangsrapportage van de Commissie (A-VVBI/2009/067, d.d. 17 juni 2009) is nader toegelicht welke doelen met de implementatie worden nagestreefd en op welke wijze de Commissie de voortgang tot het realiseren van deze doelen volgt.

2. VOORTGANG UITVOERING KABINETSSTANDPUNT

2.1. Algemene indruk voortgang

De Commissie constateert dat er goede voortgang wordt geboekt bij de implementatie van de 22 acties uit het actieplan Sneller en Beter door de projectdirectie. De Commissie stelt vast dat veel acties in gang zijn gezet en dat velen daarvan succesvol zijn afgerond. 2009 is voornamelijk het jaar geweest van de ontwikkeling van noodzakelijk instrumentarium, bijvoorbeeld de voorbereiding tot wijziging van de Tracéwet, om de voorgestelde werkwijze ook daadwerkelijk ingang te kunnen laten vinden. Daarnaast is veel energie gestoken in het overdragen van kennis en aangepaste werkwijze aan medewerkers die bij projecten betrokken zijn. De instrumenten raken daarmee ook steeds meer verankerd in de organisaties en bevorderen daarmee een betere werkwijze. Het is van belang om dit snel verder uit te bouwen door er in de projecten mee te gaan werken. De Commissie ondersteunt dit graag door in de, door de projectdirectie geselecteerde, voorbeeldprojecten¹ afzonderlijke leden als adviseur op te laten treden. In het bijzonder zal daarbij aandacht moeten worden gegeven aan het investeren in een betere verkenningsfase (open en grondige probleemanalyse, gebiedsgerichte benadering, open participatie) om zo te komen tot een verkorte planuitwerking.

¹ Zie onder 'naar een doorleefde praktijk'.

De wellicht belangrijkste ontwikkeling in de ambtelijke werkwijze is de totstandkoming op topambtelijk niveau van een interdepartementale samenwerking tussen de DG's van V&W, VROM en LNV voor de voorbereiding en aansturing van grote projecten. Hiermee is een gremium gecreëerd dat een integrale sturing van grote projecten mogelijk maakt waardoor een gebiedsgerichte aanpak krachtig kan worden gestimuleerd. Dat is ook nodig want de Commissie stelt naast de goede voortgang ook vast, dat het nog geen vanzelfsprekende zaak is dat projecten integraal, gebiedsgericht, voorzien van een realistisch budget en met een door betrokkenen als zinvol en bevredigend ervaren participatie worden uitgevoerd. Zo signaleert de Commissie dat er, bij nu in voorbereiding zijnde projecten, nog al eens de suggestie wordt gewekt alsof daar conform de werkwijze Elverding wordt gehandeld, terwijl daar bij nader inzien vaak (nog) geen sprake van is. Het lijkt erop dat de notie dat een betere, bredere en zorgvuldigere aanpak in het begin van een project ook zal leiden tot een snellere afwikkeling, nog onvoldoende weerklank vindt. Sterker nog: de vrees lijkt nog de overhand te hebben dat deze aanpak vooralsnog tot vertraging zal leiden. Tevens wil de Commissie er voor waarschuwen de (bestuurlijke) participatie niet teveel te verschuiven naar de informele voorfase (onder andere gebiedsagenda's). Immers, voorkomen moet worden dat zaken teveel vast komen te liggen voor de start van de verkenningsfase.

2.2. Voortgang transitie uit het actieplan

In het 'actieplan Sneller en Beter' (kamerstuk II 2007/08, 29385, nr. 41), zijn de transitiebeschrijvingen die nodig zijn voor een succesvolle implementatie. De transitiebeschrijvingen waarop in de afgelopen periode belangrijke voortgang is geboekt worden in het navolgende behandeld. Daarbij wordt de feitelijke voortgang beoordeeld en wordt tegelijk aangegeven welke aandachtspunten de Commissie bij de verschillende transitiebeschrijvingen heeft.

2.2.1. Naar een doorleefde praktijk

In lopende projecten is in 2009 een voorzichtig begin gemaakt met het, waar mogelijk invoeren van, onderdelen van de aanbevelingen van de commissie Elverding. De volledige toepassing van de werkwijze 'Sneller & Beter' kan alleen plaatsvinden in nieuw te starten projecten (verkenningen). De projectdirectie selecteert hiertoe in 2010 voorbeeldprojecten voor de werkwijze 'Sneller & Beter'. In deze projecten zal de projectdirectie actief participeren. Enerzijds om te ondersteunen bij het toepassen van instrumentarium anderzijds om van de praktijk te leren en van daaruit het instrumentarium te verbeteren. Verder is in 2009 het 'Center for Decision Making' (CfDM) geïnstalleerd. Dit netwerk CfDM is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij de voorbereiding van besluitvorming. Het CfDM bevordert een betere en daardoor snellere besluitvorming, onder meer door het aanbieden van informatie en uitwisselen van praktijkervaringen.

Over de voortgang van individuele projecten en het actieplan voor niet-tracéwettelijke projecten wordt de Tweede Kamer apart gerapporteerd, door de projectdirectie.

2.2.2. Naar getrechterde besluitvorming

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze 'Elverding'² - in de verkenningsfase - is de trechtering van alternatieven in enkele stappen, in samspraak met de omgeving en met kennis van de milieueffecten. Deze werkwijze heeft onder meer uitwerking gekregen in een nieuwe versie van het procesontwerp en in het wetsvoorstel wijziging Tracéwet.

Door de projectdirectie is een nieuwe versie van het 'Procesontwerp' opgesteld. In deze versie zijn de jongste inzichten en ontwikkelingen in samenhang bij elkaar gebracht. Begin 2010 wordt het procesontwerp door de Commissie behandeld, waarbij de Commissie zal beoordelen of de beoogde werkwijze op de juiste wijze uitwerking heeft gekregen. In de nieuwe versie van het procesontwerp is onder andere nadrukkelijker aandacht voor de vorm van de verkenningsfase (vormvrij of in de vorm van een structuurvisie met bijbehorend planMER) en de te doorlopen trechteringsstappen in de verkenningsfase.

² Vanaf hier aangeduid met Sneller & Beter.

De Commissie heeft geadviseerd de mogelijkheden die planm.e.r. in zich heeft om het proces van trechtering te structureren optimaal te benutten. De ervaringen die met planm.e.r. zijn opgedaan, bijvoorbeeld bij de structuurvisies Randstad 2040 en de structuurvisie Zuiderzeelijn, laten zien dat planm.e.r. een goede rol kan spelen bij het vaststellen van de scope van een project door een goede formulering van de probleem- en doelstelling en voorts bij de brede inventarisatie van mogelijke oplossingsrichtingen en de inperking daarvan tot kansrijke oplossingen. Tenslotte beschrijft het planMER de effecten van de kansrijke oplossingen, op basis waarvan vervolgens een voorkeursalternatief gekozen kan worden.

Randvoorwaardelijk voor een succesvolle implementatie van het advies van de commissie Elverding is een wijziging van de Tracéwet. In de eerste plaats maakt de wijziging van de Tracéwet het wettelijk mogelijk om volgens de beoogde werkwijze te werken. Ten tweede verankert het de beoogde (getrechterde) werkwijze op hoofdlijnen. De afronding van het wetsvoorstel, dat door de Ministerraad eind 2009 aan de Raad van State ter advisering is toegezonden, is dan ook een belangrijke mijlpaal in de implementatie. Voorbereidend hierop heeft de commissie geadviseerd over het ambtelijke voorontwerp van het wetsvoorstel. De belangrijkste aanbevelingen van de Commissie zijn:

- de aanbeveling om te verduidelijken in welke gevallen, voor welk type projecten, er geen verkenning uitmondend in een structuurvisie uitgevoerd hoeft te worden;
- de aanbeveling om de brede en gebiedsgerichte benadering van de verkenningfase beter te benadrukken;
- de aanbeveling om in het wetsvoorstel de rol en positie van participatie verder uit te werken, onder meer door te vermelden dat de voorkeursbeslissing mede moet motiveren hoe de resultaten van de participatie zijn meegewogen;
- de aanbeveling om in het wetsvoorstel het mogelijk te maken om in het Tracébesluit te werken met doelvoorschriften, bijbehorende maatregelpakketten en de inzet van de opleveringstoets.

2.2.3. Naar een brede en vroegtijdige participatie

Een ander belangrijk onderdeel van 'Sneller & Beter' is eerdere en ruimere participatie in de verkenningfase. Om dit te bereiken is door de projectdirectie de 'code publieksparticipatie', na behandeling in de Tweede Kamer, in augustus 2009 afgerond. In de code worden de hoofdlijnen voor de inzet van participatie uiteengezet. Deze code krijgt uitwerking in een handreiking publieksparticipatie, zodat er mee in de praktijk aan de slag kan worden gegaan. Van belang hierbij is tevens de samenwerking tussen overheden. Belangrijk daarbij is onder meer duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen.

2.2.4. Naar een zinvolle effectbepaling

Om sneller en beter te kunnen werken is het van belang te werken aan een zinvolle effectbepaling in de verkenning- en planuitwerkingsfase. Voor de thema's luchtkwaliteit en geluid is door de projectdirectie daartoe een concrete aanpak en bijbehorend instrumentarium ontwikkeld. Dit instrumentarium maakt duidelijk welke informatie voor de verschillende fasen van de besluitvorming benodigd is. Voor het thema natuur loopt de uitwerking van de aanpak in samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In een expertsessie op 29 september is de ontwikkelde aanpak met enkele leden van de Commissie en enkele externe deskundigen grondig doorgesproken. De reacties van de verschillende deskundigen worden door de projectdirectie betrokken in de verdere uitwerking.

De zinvolle effectbepaling hangt ook onlosmakelijk samen met de opleveringstoets. Met betrekking tot de opleveringstoets is door de Commissie, evenals bedoeld door de commissie Elverding, een duidelijke relatie gelegd met het globaler rekenen (rekening houdend met bandbreedtes) en, daaruit voortvloeiend, doelvoorschriften en maatregelpakketten. De Commissie heeft aangegeven dat er twee opties zijn voor de inzet van de opleveringstoets.

De eerste optie gaat uit van globale berekeningen (vuistregels en kengetallen) in zowel de verkenning- als planuitwerkingsfase. In het tracébesluit wordt voorzien in doelvoorschriften (milieudoelen), waarvan bij de opleveringstoets wordt bepaald of deze doelen in voldoende gehaald worden of dat de inzet van aanvullende maatregelen nodig is. De tweede optie gaat uit van globale berekeningen bij de selectie van het voorkeursalternatief. Bij de voorkeursbeslissing en planuitwerking wordt voor het voorkeursalternatief uitgegaan van gedetailleerde berekeningen. De gedetailleerde berekeningen zullen, de onzekerheden kennende, aan moeten tonen dat, met inzet van maatregelen (middelvoorschriften), aan de milieurandvoorwaarden wordt voldaan. In de opleveringstoets wordt bepaald of de voorgeschreven maatregelen zijn getroffen.

De Commissie heeft aangegeven dat beide opties mogelijk zijn. De eerste optie sluit echter volledig aan bij het doel van de opleveringstoets zoals door de Commissie Elverding beoogd. Voorts heeft de Commissie gewezen op de samenhang tussen de opleveringstoets en de programmatische benadering zoals die voor verschillende aspecten inmiddels vigerend of in ontwikkeling is. Te denken valt aan het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

2.2.5. Naar een betere voorbereiding

De bestuurlijke en ambtelijke werkwijze wordt gezien als één van de belangrijke mogelijkheden om, door verbetering, te komen tot een snellere besluitvorming. Om te komen tot een betere ambtelijke voorbereiding van besluitvorming is er een groot opgezette netwerkbijeenkomst georganiseerd voor ambtenaren die concreet met 'Sneller & Beter' aan de slag moeten.

Om te komen tot een betere voorbereiding van de besluitvorming heeft de Commissie uitgangspunten aangereikt, met betrekking tot de bestuurlijke en ambtelijke werkwijze en de samenwerking. Belangrijk uitgangspunt is het samenwerken tussen en de integratie van visies van de verschillende departementen in de projecten. Dit begint bij een samenwerking op bestuurlijk niveau tussen de betrokken ministers. Het zal veelal gaan om de Ministers van V&W voor bereikbaarheid, VROM voor ruimtelijk en milieubeleid en LNV voor natuurbeleid. Zij dragen samen de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Vervolgens ligt op ambtelijk niveau de verantwoordelijkheid voor de gehele duur van de projecten bij een gremium bestaande uit de voor projecten hoogst verantwoordelijke ambtenaren op het niveau van DG of PDG van V&W (DGMO en RWS), VROM (DG Ruimte) en LNV (DG Natuur, landschap en platteland)³. Ten slotte moet in de projectorganisatie zelf ook sprake zijn van betrokkenheid van de verschillende departementen.

Met betrekking tot de projectorganisatie voor complexe projecten verdient het aanbeveling in de aansturing te werken een functionaris die zijn sporen heeft verdiend op politiek-bestuurlijk en maatschappelijk terrein en een functionaris die zijn kwaliteiten heeft liggen op technisch-organisatorisch en procesmatige (projectmanagement) zaken. Verder is het van belang dat binnen de projectorganisatie zorg wordt gedragen voor continuïteit gedurende het gehele project al zal per fase de eerstverantwoordelijke positie kunnen wisselen. De Commissie is verheugd dat de ambtelijke top deze handreiking niet alleen positief heeft ontvangen maar inmiddels met de uitvoering ervan een begin heeft gemaakt. Naast de samenwerking en integratie van de betrokken departementen, moet er ook aandacht uitgaan naar de wijze waarop de samenwerking met de betrokken decentrale bestuurders en maatschappelijke partijen verloopt. Het verdient aanbeveling dit, samen met de meest passende vorm van participatie, in de startbeslissing vast te leggen.

Met betrekking tot de bestuurlijke voorbereiding is er een instrumentenkoffer in voorbereiding en wordt er begin februari 2010 een bestuurlijke netwerkbijeenkomst georganiseerd waarbij ook de bewindspersonen van VenW en VROM aanwezig zijn.

³ Voor projecten die betrekking hebben op natte infrastructuur (DG Water), railinfrastructuur (Prorail) kan een gewijzigde samenstelling aan de orde zijn.

3. ACTIVITEITEN ADVIESCOMMISSIE

3.1. Werkzaamheden van de Commissie

De Commissie komt op maandelijkse basis bijeen. Tussentijds worden adviezen voorbereid. De Commissie heeft vergaderd op de volgende data:

- 28 mei 2009: reguliere commissievergadering;
- 15 juni 2009: een eerste themasessie met externe deskundigen over de ambtelijke werkwijze;
- 23 juni 2009: een tweede themasessie met externe deskundigen over de ambtelijke werkwijze;
- 30 juni 2009: reguliere commissievergadering;
- 17 september 2009: reguliere commissievergadering;
- 29 september 2009: een themasessie met externe deskundigen over zinvolle effectbepaling;
- 5 november 2009: reguliere commissievergadering;
- 25 november 2009: reguliere commissievergadering;
- 18 december 2009: voortgangsoverleg met de 3 betrokken (P)DG's.

3.2. Uitgebrachte adviezen

De Commissie heeft in de afgelopen periode op een aantal concrete uitwerkingen en instrumenten advies uitgebracht. In al deze adviezen is het belang van samenhang, samenwerking en integratie onderstreept. In het kader van de opleveringstoets heeft de Commissie de samenhang met het globaler rekenen in de verkenningsfase benadrukt⁴. Met betrekking tot planm.e.r. is geadviseerd dit instrument waar nuttig en wenselijk te gebruiken in de verkenningsfase⁵. In de Tracéwet is onder meer accent aangebracht in de integrale gebiedsgerichte benadering en de aandacht die uit moet gaan naar samenwerking en participatie⁶. Met betrekking tot de ambtelijke werkwijze is als centraal uitgangspunt de samenwerking en integratie van de verschillende departementen in de projecten gesteld⁷. Deze adviezen zijn allen intensief en op constructieve wijze doorgesproken met de projectdirectie. Daar waar in 2009 de advisering sterk gericht was op het instrumentarium, verwacht de Commissie in 2010 een groter accent bij de daadwerkelijke toepassing in projecten.

De belangrijkste aandachtspunten in de adviezen van de Commissie zijn eveneens onder de beschrijving van de voortgang van de verschillende transitie in deze voortgangsrapportage opgenomen.

4. VOORUITBLIK PERIODE JANUARI 2010 - JUNI 2010

De Commissie heeft kunnen waarnemen dat de diverse betrokken ministeries voortvarend met de materie aan de slag zijn en ontvankelijk zijn voor de vernieuwing die van de werkwijze uit gaat.

Voor het komende halfjaar zal de Commissie zich richten op een aantal specifieke onderwerpen. In de eerste plaats op het beter uitleggen van de essentie van de beoogde werkwijze. Zij zal zich daarbij met name richten op het uitvoeren van een betere verkenning, door onder meer een open en grondige probleemanalyse, een gebiedsgerichte benadering en intensieve participatie. Een investering in een betere verkenning is essentieel voor het bereiken van de beoogde versnelling in besluitvorming. De Commissie vindt het van belang deze elementen nadrukkelijker voor het voetlicht te brengen en beter uit te leggen. De projectdirectie heeft diverse acties in uitvoering om te komen tot een helder budgettair kader. Dit zal begin 2010 tot eerste resultaten moeten leiden. De Commissie zal daarover advies uitbrengen.

Voorts zal de Commissie een actieve rol vervullen als adviseur in voorbeeldprojecten om via die weg het in de praktijk werken volgens de beoogde werkwijze ondersteunen.

⁴ Advies inzet opleveringstoets, A-VVBI/2009/091.

⁵ Advies inzet van planm.e.r. in de verkenningsfase, A-VVBI/2009/104.

⁶ Advies over het ambtelijk voorontwerp wetsvoorstel voor de wijziging van de Tracéwet, A-VVBI/2009/105.

⁷ Advies met betrekking tot de bestuurlijke en ambtelijke werkwijze, A-VVBI/2009/125.

In 2010 wordt het MIRT-spelregelkader aangepast, zodat deze aansluit op de door de commissie Eilverding beoogde werkwijze. Gezien de centrale positie van dit document in het werkproces, zal de Commissie hierbij betrokken worden.

Tot slot verwacht de Commissie een terugkoppeling op de uitwerking van de expertsessie van 29 september 2009 over het punt 'Zinvolle Effect Bepaling' (ZEB). Indien nodig zal de Commissie hierover een advies uitbrengen.