



**MET PASSEN EN METEN
WORDT DE MEESTE TIJD VERSLETEN**

Interdepartementaal beleidsonderzoek
Financieel kader ruimtelijke
inpassing infrastructuur

MET PASSEN EN METEN WORDT DE MEESTE TIJD VERSLETEN

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIEEL KADER RUIMTELIJKE INPASSING INFRASTRUCTUUR***

IBO-ronde 1997, rapport nr.11
mei 1998

Inhoudsopgave:

Samenvatting	i -vii
1. Inleiding	1
2. Analyse van de inpassingsproblematiek	3
3. Zwakke plekken in de plan- en besluitvorming	8
4. Bouwstenen voor verbetering van de besluitvorming	11
5. Operationalisering	18

Bijlagen:

1. Taakopdracht
2. Brief Minister VenW aan Tweede Kamer, d.d. 18 april 1997
3. Besluitvormingsprocedure
4. Inventarisatie bestaand (inpassings)beleid
5. (a) Kostenontwikkelingen van infrastructuurprojecten
(b) Nadere oorzakenanalyse a.d.h.v. enkele projectramingen
6. Grafiek van investeringsplannen verkeer en vervoer
7. Kernmodel gebiedenbenadering
8. Samenstelling van de werkgroep

Samenvatting

Het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) "Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur" is verricht in opdracht van de ministerraad (bijlage 1) en ligt tevens in het verlengde van de brief die de minister van Verkeer en Waterstaat op 18 april 1997 (bijlage 2) over deze materie aan de Tweede Kamer heeft gezonden.

Het onderzoek moest zich richten op een zorgvuldiger afweging van meeruitgaven tijdens het besluitvormingsproces over de uitvoeringswijze van infrastructuurprojecten, tegen de negatieve effecten daarvan op het totaal van het investeringsprogramma. Daarbij diende ook aandacht te worden gegeven aan de mogelijkheden voor een conceptie van inhoudelijke criteria voor inpassing alsmede aan denkbare spelregels voor bij de besluitvorming betrokken partijen. Tenslotte zou ook de mogelijkheid van eigen financiële bijdragen van lokale dan wel regionale overheden onder ogen moeten worden gezien.

Achtergrond van de opdracht is de ervaring dat gedurende de veelal lange voorbereidingstijd van infrastructuurprojecten in de achtereenvolgende stadia van voorbereiding en besluitvorming aanzienlijke kostenstijgingen zichtbaar worden, die ertoe leiden dat uit het totaal beschikbare budget minder projecten gerealiseerd kunnen worden dan aanvankelijk werd aangenomen. De uitkomsten van de besluitvorming over met name grote projecten, doet vermoeden dat meeruitgaven voor inpassing hiervoor een belangrijke oorzaak vormen. Het honoreren van inpassingswensen leidt tot een kwalitatief betere inpassing, maar kan ook aanzienlijke meerkosten met zich meebrengen. De indruk is ontstaan dat het besluitvormingsproces onvoldoende mogelijkheden bevat om de gevolgen van zulke meerkosten verantwoord mee te wegen. Daarvoor was de besluitvormingsdiscussie veelal te geïsoleerd gericht op het ene, aan de orde zijnde project. Ook de Tweede Kamer is zich hiervan bewust en heeft gevraagd om een afweegkader waarmee diverse inpassingswensen kunnen worden vergeleken en afgewogen.

Deze problematiek is het onderwerp van het beleidsonderzoek. Het gaat dus niet over de selectie van prioritaire projecten zelve, noch over het op orde houden van de begroting in de actuele kabinetsperiode. Het eerste is immers voorbereid door o.a. de ICES en uitgemond in een brief van de ministers van EZ, VROM, VenW en LNV aan de Tweede Kamer d.d. 31 maart 1998, terwijl het laatste onderwerp is van de vigerende budgetregels.

Concreet behandelt dit IBO de vraag op welke wijze een nieuw aantredend kabinet zou kunnen omgaan met nog te besluiten infrastructuurprojecten die bij ongewijzigd beleid concurreren om de budgettaire ruimte zo'n twee kabinetsperioden later, m.a.w. hoe kunnen zulke besluiten worden geplaatst in een meer gestructureerd afweegkader. De werkgroep heeft zich om praktische redenen beperkt tot projecten op het gebied van de vervoersinfrastructuur.

Uit het voorhanden cijfermateriaal over het kostenverloop van infrastructuurprojecten tijdens de voorbereidingsfase komt een divers beeld naar voren. Tijdens de planstudiefase tekenen zich tot en met het Tracé- of Projectbesluit kostenontwikkelingen af die zich bewegen tussen de -64% en +96%. Twee uitschieters vallen hierbij op. Bij die projecten voor stedelijk wegverkeer waarvan het Rijk de helft van de kosten voor zijn rekening neemt bleek achteraf in het geheel geen sprake te zijn van overschrijdingen. Daarentegen belooft bij de mega-projecten Betuweroute en HSL-Zuid de kostenstijging tot dusver niet minder dan 85%. Dat is percentsgewijs al veel, terwijl het bovendien om grote absolute bedragen gaat. Op deze mega-projecten na leggen de hoofdwegenprojecten

gemiddeld genomen het meeste gewicht in de schaal met een gemiddelde kostenstijging van 54%. Ook deze projecten worden volledig door het Rijk gefinancierd. De kostendalingen die uit de bandbreedte blijken doen zich slechts incidenteel voor.

Kijkend naar de oorzaken van de kostenstijgingen worden de volgende elementen zichtbaar:

- prijsstijging door inflatie;
- een preciezer kostenraming door voortschrijdend (technisch) inzicht tijdens de opeenvolgende stadia van voorbereiding; feitelijk gaat het dan veeleer om een initiële onderschatting dan om een latere overschrijding;
- tussentijdse verzwaring van de functionele vervoerkundige eisen (bijvoorbeeld het dimensioneren van de Betuweroute-tunnels op gestapeld containervervoer);
- additionele inpassingsmaatregelen die bij bepaalde projecten een overwegende rol spelen.

Worden de eerste twee genoemde elementen samengenomen, dan blijken de oorzaken qua invloed niet voor elkaar onder te doen. Het probleem van de geleidelijke kostenstijging is dus niet louter een zaak van inpassingsmaatregelen. Meer van belang is dat het ook om absoluut grote bedragen kan gaan met verstrekkende gevolgen voor het investeringsprogramma. Wat ook de oorzaken van een kostenstijging mogen zijn, steeds moet bedacht worden dat elke kostenstijging gefinancierd moet worden uit de beschikbare financiële ruimte.

Zo bezien kan een initiële technische onderschatting evenveel financiële problemen met zich meebrengen als het honoreren van een additionele inpassingseis of een verzwaring van de functionele eisen. Ook bij de prijskaartjes die tot dusver aan de ICES-projecten zijn gehangen, mag dit risico niet uit het oog worden verloren. Ofschoon dit IBO hoofdzakelijk is gericht op beheersing van de kosten van ruimtelijke inpassing, is de beheersing van de andere kostencomponenten net zo belangrijk. Kostenstijgingen als gevolg van een stijging van het prijspeil worden gecompenseerd via de systematiek van loon- en prijsbijstelling en leiden dus niet tot vertraging en verdringing van projecten.

In het besluitvormingsproces wordt zichtbaar dat lokaal en regionaal gevoelde belangen medebepalend zijn voor de opstelling van betrokken partijen. Hoewel dit geen verrassing kan zijn, wordt wel eens te weinig rekening gehouden met die werkelijkheid. Zo betekent het dat het voorspelbaar is dat bij projecten van groot nationaal doch gering of ontbrekend lokaal belang blijvend moet worden gerekend met weerstand van partijen die alleen de last van een project ondervinden, zonder enig tastbaar voordeel.

Zolang het speelveld in die moeizame onderhandelingen niet is afgepaald zullen betrokken partijen weinig bereidheid tonen tot het sluiten van compromissen. Zodoende blijven veel wensen tot het einde toe op de agenda van regering en parlement.

De vraag is dan ook gerezen: kan het overleg met betrokken partijen niet eerder tot overeenstemming leiden en kunnen regering en parlement niet in een eerder stadium gezamenlijk financiële piketpalen slaan bij de besluitvorming over een project zodat partijen in een eerder stadium weten binnen welke financiële grenzen een project dient te worden gerealiseerd. De vraag is of er gegeven de financiële randvoorwaarden een belang voor bij de onderhandeling betrokken partijen kan worden gecreëerd om zich wél eerder te committeren aan een oplossing of compromis.

Bij dit naar voren halen zou een meer systematische hantering van objectieve criteria voor inpassing behulpzaam kunnen zijn. Daarenboven kan het instrument van eigen bijdragen bij duurdere inpassing een plaats worden gegeven.

Tegen deze achtergrond vindt de IBO-werkgroep het raadzaam langs de volgende lijnen te opereren.

Beslisruimte

In een zo vroeg mogelijk stadium bepaalt een nieuw aantredend kabinet de vrije financiële beslisruimte voor een kabinetsperiode van vier jaren waarin de vervoersinfrastructuurgelden nog niet volledig zijn belegd met reeds vastgestelde projecten. In het vigerende MIT leggen projecten in uitvoering en reeds besloten projecten (categorie bestuurlijk verplicht) beslag op het realisatiebudget voor wegen, vaarwegen en railinfrastructuur tot en met het jaar 2006. Een beslisruimte ter grootte van het budget in een reguliere kabinetsperiode, betekent dan dat het volgende kabinet beslissingen kan nemen voor de vrije budgettaire middelen tot en met het jaar 2010. Deze vrije budgettaire ruimte voor nieuwe besluiten over planstudieprojecten en verkenningen bedraagt naar huidige inzichten ca 16 mld. Is de beslisruimte eenmaal in de tijd begrensd, dan zal de regering de verantwoordelijkheid moeten nemen om besluiten achterwege te laten die per saldo tot een overschrijding van dit meerjarig budget leiden.

Wat de middenstroom betreft ware uit te gaan van ongewijzigd beleid zolang daaromtrent nieuwe inzichten niet beschikbaar zijn. Ook lijkt het raadzaam niet op voorhand te rekenen met additionele financieringsmiddelen uit hoofde van andere Rijksbegrotingsposten, begrotingen van andere overheden dan wel private financiering. Het lijkt realistisch zulke bijdragen niet eerder te verwachten dan op het moment waarop helder zichtbaar is wat met die bijdrage aan een concreet project tot stand kan worden gebracht. Dat is dus pas in een later stadium.

Beslislijst

Aan de hand van de uitkomsten van een voorafgaande prioriteitenafweging tussen projecten zou vervolgens een lijst kunnen worden opgesteld waarvan de totaalstelling spoort met de eerder vastgestelde beslisruimte. Van groot belang hierbij is een tamelijk degelijke onderbouwing van een kostenraming van elk project, desnoods met enige - doch niet te ruime - bandbreedte.

Een complicatie kan zich voordoen wanneer een zeer kostbaar mega-project aan de orde is dat in één keer het overgrote deel van de beslisruimte belegt. Doordat de uitvoering van dergelijke projecten vaak meer dan vier jaar in beslag neemt, belast een dergelijk project de beslisruimte ter grootte van het regulier investeringsbudget in een kabinetsperiode onevenredig zwaar. Wel is het vaak zo dat voor dergelijke projecten, die zich overigens slechts incidenteel aandienen, additionele financieringsbronnen naast de reguliere infrastructuurbudgetten worden aangesproken. Worden additionele middelen (bijvoorbeeld bijdragen uit het Fonds Economische Structuurversterking) gereserveerd, dan kunnen deze met het project aan de beslisruimte worden toegevoegd.

De aldus opgestelde beslislijst zou een plaats kunnen krijgen in het jaarlijks gepresenteerde MIT. Zo zou de planstudietabel bij de publicatie van de beslislijst uit drie in plaats van de huidige twee subtabellen kunnen bestaan:

- 1) Projecten waarvan het Tracé- of Projectbesluit is genomen;
- 2) Projecten waarover in de kabinetsperiode het Tracé- of Projectbesluit moet worden genomen (beslislijst);
- 3) Projecten die nog niet rijp zijn voor opname in de beslislijst dan wel daarin financieel niet meer passen.

Het zou van grote betekenis zijn als de parlementaire behandeling van het eerste beleidsrijke MIT tot gevolg zou hebben dat voortaan regering en parlement zich gezamenlijk binden aan de in de beslislijst opgenomen kostenramingen. Daarmee zou het speelveld voor onderhandelingen tussen betrokken partijen scherper kunnen worden gemarkeerd.

Inhoudelijke onderbouwing van de Beslislijst

Zoals gezegd is een degelijke onderbouwing van de kostenraming bij opname van een project in de Beslislijst een eerste vereiste, ook al zal aan een zekere bandbreedte niet kunnen worden ontkomen. Daartoe zal ook inzicht voorhanden moeten zijn in de eisen die ruimtelijke inpassing per tracévariant van het project kan meebrengen. Wanneer het mogelijk is om bij opname in de Beslislijst al een keuze - zij het op hoofdlijnen - te maken voor een bepaalde tracé- en inpassingsvariant, dan kan een trefzekerder kostenraming worden opgesteld. Voorop staat evenwel dat de formele besluitvormingsprocedure moet worden gevolgd en de besluitvorming over inpassingsmaatregelen en over de financiële prioritering van projecten uiteindelijk een politieke afweging is. Doch een politieke keuze zou aan kwaliteit en overtuigingskracht kunnen winnen wanneer het mogelijk zou blijken een inhoudelijk afweegkader te ontwerpen op grond waarvan meer richtinggevende uitspraken zouden kunnen worden gedaan over het gewenste inpassingsniveau van infrastructurele ingrepen. Een meer gerationaliseerde onderbouwing van inpassingseisen zou er ook toe kunnen leiden dat het al dan niet inwilligen van verlangens helderder kan worden onderbouwd.

De in het onderhavig rapport geschetste gebiedenbenadering moet gezien worden als een hulpmiddel - niet meer en niet minder - bij de besluitvorming over de uitvoeringswijze van infrastructuurprojecten. Er wordt mee beoogd om al in een vroeg stadium op meer stelselmatige wijze denkbare varianten voor een project te belichten, teneinde tot een verantwoorde inpassing te komen. Het achterliggende model fungeert als een soort checklist zodat gelijkwaardige informatie per project beschikbaar komt. De informatie die hieruit kan voortvloeien zou niet alleen behulpzaam kunnen zijn bij het ramen van de kosten van de projecten voor de beslislijst, maar ook bij de afwegingen die daarna nog zullen plaatsvinden op weg naar de eindbeslissing van projecten. Hiertoe besteedt deze methode aandacht aan:

- De relevante thema's uit het rijksbeleid, zoals ondermeer beschreven in SGR en VINEX;
- Binnen deze thema's worden de specifieke kenmerken en waarden van de desbetreffende gebieden onderzocht en benoemd;
- De maatschappelijke en bestuurlijke belangen in het gebied;
- Mogelijke maatregelen die zowel betrekking kunnen hebben op:
 - de directe invloedssfeer van de infrastructurele ingreep (inpassing in een smalle strook langs de weg of het spoor),
 - een aan de ingreep gekoppelde kwaliteitsversterking en vernieuwing van het omliggende gebied,
 - bundeling met reeds bestaande infrastructuur;
- De kosten van de mogelijke inpassingsmaatregelen en kwalitatieve indicatie van het effect daarvan.

Deze methode verbreedt het spectrum van inpassingsmogelijkheden en expliciteert deze. Zo wordt in kaart gebracht tegen welke kosten welk effect/meerwaarde kan worden bereikt. Vooral de varianten die rekening houden met bepaalde maatschappelijke en bestuurlijke belangen, vormen een

aangrijpingspunt voor financiële bijdragen van die belanghebbenden. Voorwaarde voor de beoogde afweging tussen inpassingskwaliteit per project en de gevolgen voor het investeringsprogramma, is dat ook input wordt geleverd in de vorm van een inpassingsvariant waarmee tegen de laagst mogelijke kosten kan worden voldaan aan de wettelijke en beleidsmatige eisen ten aanzien van ruimtelijke inpassing.

In de beschreven benadering is uitdrukkelijk geen sprake van een automatisme waarmee rechttoe rechtaan bepaald kan worden welke uitvoeringswijze bij een project geboden is. De gebiedenbenadering voorziet niet in een inhoudelijk afweegkader waarmee op basis van inhoudelijke en differentiërende criteria een keuze uit inpassingsmogelijkheden op een voor verschillende projecten vergelijkbare manier kan worden gemaakt. Altijd zal dit de uitkomst blijven van een brede afweging van een veelheid van belangen, waaronder niet alleen ecologische, maar ook economische en financiële, kortom een politieke beslissing.

Procesbenadering

De IBO-werkgroep heeft het niet als haar taak gezien uitgebreid op bestaande en wenselijke procedures in te gaan. Dat is de afgelopen maanden door bijvoorbeeld de ICES-werkgroep 'Procesmanagement' gedaan. Een doordachte procedurele aanpak is van belang om projecten met een realistische raming in de beslislijst op te kunnen nemen en om draagvlak te genereren voor een oplossing die past binnen de budgettaire randvoorwaarden die de regering voor een project wenst te hanteren.

Door in een vroeg stadium ruimte aan andere overheden te bieden om werkelijk mee te praten over de concrete inrichting van een project, is er een grotere kans om overeenstemming over een oplossing te bereiken, zelfs (of juist) wanneer de financiële ruimte gering is. Een breder (ook financieel) gedragen oplossing door koppeling van belangen en bijbehorende financiële middelen wordt op deze wijze waarschijnlijker. Ook de gebiedenbenadering besteedt aandacht aan belangen die met de infrastructuuringreep kunnen worden gekoppeld, waardoor beide benaderingen elkaar aan kunnen vullen.

Voor een verantwoorde kostenraming van projecten op de beslislijst is een vroegtijdig inzicht in lokaal- en regionaal levende verlangens gewenst, opdat deze ook vroegtijdig kunnen worden meegewogen. Daarbij kan het gaan om wensen waarop de regering niet wil ingaan, ten dele wil ingaan of ten volle wil ingaan.

Met het oog daarop vindt de werkgroep het denkbaar voor de afronding van de voorbereiding van een project aan de betreffende overheden gezamenlijk een zeker budget ter beschikking te stellen waarmee zij collectief, b.v. o.l.v. de Provincie een deel van de resterende problemen zouden kunnen oplossen, naar eigen inzicht, maar uiteraard wel binnen de functionele eisen die aan het vervoersproject door de opdrachtgever worden gesteld.

Daarenboven zou er ruimte kunnen zijn voor inpassing van niet door het Rijk gehonoreerde verlangens, te financieren uit eigen bijdragen van andere overheden. Weliswaar zit de ene gemeente beter bij kas dan de andere, en kan de ene zich dus meer permitteren dan de andere, maar dat geldt op vele beleidsterreinen waarop een gemeente actief kan zijn.

Een procedurepunt dat al eerder werd aangevoerd is de vraag of de regering in het overleg met het parlement in staat zou kunnen zijn op een eerder moment de speelruimte voor onderhandeling over infrastructuurprojecten financieel af te palen. Noch de regering, noch het parlement is erbij gebaat tot het einde toe geconfronteerd te worden met zeer uiteenlopende lokale verlangens. Zowel het in

zekere zin autoriseren van de beslislijst, een grotere inbreng van andere overheden in de planvorming, als het werken met een gedecentraliseerd deelbudget voor de andere overheden samen zou een stroomlijning van het verkeer tussen regering, parlement en andere overheden op dit punt tot resultaat kunnen hebben.

Tenslotte zou het Rijk als opdrachtgever stelselmatig veel vollediger over het voetlicht moeten brengen welke bedragen voor inpassing in de omgeving reeds in het ontwerp besloten liggen. Dit is in het verleden onvoldoende gebeurd.

De constatering dat projecten met een gelimiteerde rijksbijdrage een aanmerkelijk beheerster kostenontwikkeling kennen, maakt het de moeite waard om te bezien of het wenselijk en mogelijk is om op grotere schaal een gedeelde financiële verantwoordelijkheid voor de realisatie van lokale/regionale infrastructuurprojecten te introduceren. De IBO werkgroep realiseert zich wel dat hiervan alleen profijt verwacht mag worden, als de betrokken andere overheden enigerlei tastbaar belang bij zo'n project hebben.

De praktijk

Wordt langs de hiervoor geschetste lijnen geopereerd dan kan daarmee bereikt worden dat elke verandering in de kosten van een project, met welke oorzaak ook, afgewogen zal moeten worden tegen de financiële gevolgen ervan voor de rest van het investeringsprogramma dat besloten ligt in de beslislijst. Immers de totale financiële ruimte voor de toekomstige vierjarige periode is van meet af aan volgeprogrammeerd, met dien verstande dat het kostenbedrag van elk project voorzien kan zijn van een zekere bandbreedte, die ook weer niet te ruim mag zijn, omdat er anders niet voldoende disciplinerende werking van uitgaat.

Bij elke overschrijding van een project op de beslislijst zal vervolgens aangegeven moeten worden ten koste van welk ander project van de lijst dit zal gaan. Dit zou ook tot gevolg kunnen hebben dat meer dan tot nu toe belanghebbenden bij aldus bedreigde infrastructuurprojecten hun gewicht in de schaal leggen om zulke overschrijdingen te voorkomen, dan wel te beperken. Alleen bij hantering van zo'n strak keurslijf kan een zuivere afweging tot haar recht komen. Het hele programma faseren zou het ontlopen van een keuze impliceren. Reden om de beoogde periode met een eindjaar te begrenzen.

Overschrijdingen van projecten in uitvoering en reeds besloten projecten leggen beslag op tot dan toe vrije beslisruimte. Wil de regering een overschrijding van het meerjarig budgettaire kader voorkomen - dat wil zeggen geen extra hypotheek leggen op budgettaire middelen in toekomstige kabinetsperiodes - dan kan het niet anders zijn dan dat de beslisruimte en -lijst daarop worden aangepast. Dat geldt trouwens ook voor meer algemene begrotingsbeslissingen die een vergroting of een verkleining van de financiële ruimte voor infrastructuur zouden meebrengen.

In de praktijk kan het evenwel niet zo zijn dat beperkte over- en onderschrijdingen bij lopende projecten tot het aflopen van het volledige afwegingsdraaiboek moet leiden. Het direct bijstellen van de beslisruimte en -lijst zou beperkt moeten blijven tot majeure onder- en overschrijdingen die de vrije beslisruimte wezenlijk veranderen. Voor kleinere over- en onderschrijdingen zou van het gelijktijdig aanpassen van de beslisruimte en -lijst kunnen worden afgezien door op voorhand een beperkte buffer in de beslisruimte te reserveren. Een andere mogelijkheid is om op een beperkt aantal momenten tijdens de kabinetsperiode over- en onderschrijdingen van geringe omvang gesaldeerd in mindering te brengen op de beslisruimte en de beslislijst daarvoor aan te passen.

Teneinde de besluitvorming overzichtelijk te houden en de samenhang tussen besluiten zo goed mogelijk in de besluitvorming te betrekken, is het van belang dat beslissingen zoveel mogelijk gelijktijdig op een aantal momenten in een kabinetsperiode gestructureerd worden genomen. De cyclus voor de jaarlijkse voorbereiding en behandeling van het MIT lijkt hiervoor het meest geëigende aangrijpingspunt. Waar tussentijdse beslissingen nodig zijn zal een vergelijkbaar afwegingsproces gewaarborgd moeten blijven.

De IBO-werkgroep is er zich tenslotte van bewust dat ook deze methodiek staat of valt met de bereidheid van betrokken partijen er serieus inhoud aan te geven, van het begin tot het eind. Wanneer de bedragen bij de in de beslislijst opgenomen projecten op drijfzand zijn gebouwd, zal de gehele exercitie al gauw als irreëel worden ervaren; wanneer het parlement en in het bijzonder de coalitiefracties niet bereid zijn enige vorm van autorisatie te geven aan de cijfers van de beslislijst, blijft de druk op parlement en regering even groot en langdurig als voorheen.

Bij een serieuze toepassing is het mogelijk te komen tot zorgvuldiger afwegingen, tot een effectievere besteding van gelden ook met het oog op het milieu in ruime zin en tot het voorkomen van het verwijt dat ten onrechte in het ene geval geheel anders is gehandeld dan in het andere.

De IBO-werkgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van AZ, Biza, Fin, VROM, VenW, EZ en LNV en stond onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1. Aanleiding

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) "Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur" is gericht op de financiële en inhoudelijke aspecten van de besluitvorming over de ruimtelijke inpassing van infrastructuurprojecten. Het IBO is in opdracht van de Ministerraad (bijlage 1) uitgevoerd en is tevens een vervolg op de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 18 april 1997 (bijlage 2), waarin een voorlopig antwoord werd gegeven op de vraag in de motie Van Heemst om een afweegkader voor het omgaan met de diverse wensen t.a.v. de inpassing van infrastructuur.

In de door de ministerraad vastgestelde taakopdracht voor dit IBO staat de vraag centraal hoe bij de besluitvorming over de uitvoeringswijze van infrastructuurprojecten een zorgvuldiger afweging van meeruitgaven tegen de negatieve effecten daarvan op het totaal van het investeringsprogramma kan plaatsvinden. Opdracht is om een nadere beschouwing en uitwerking te geven van een financieel kader voor een lijst van projecten waarover tijdens een kabinetsperiode besluitvorming moet plaatsvinden. Essentiële punten hierbij zijn: de samenstelling van de lijst, de inhoudelijke criteria voor inpassing, alsmede het beschikbare budget. In de taakopdracht is tevens vermeld dat het IBO een voorzet zal geven voor een set van praktische spelregels t.b.v. de bij de besluitvorming betrokken partijen en de mogelijkheid en wenselijkheid dat partijen een financiële bijdrage leveren, wanneer zij een duurdere variant dan de regering wensen.

1.2. Probleemstelling

De laatste jaren is een toename en verbreding van de discussie over de inpassing van infrastructurale werken waar te nemen. De discussies gaan niet alleen over zeer grote projecten als HSL en Betuweroute, maar ook over kleinere zoals de A50 bij Kampen, de spoorverdubbeling bij Abcoude en de A4 tussen Delft en Schiedam. Deze discussies leiden vaak tot vertraging in de besluitvorming en dus zowel tot vertraging in de aanpak van de bereikbaarheidsproblematiek als tot langdurige onzekerheid bij direct belanghebbenden.

Bij de besluitvorming over infrastructuur lopen discussies over nut/noodzaak en over de wijze van inpassing in de omgeving door elkaar. Bij de keuze voor een bepaalde inpassingsvariant is er zowel tussen de ministeries als tussen regering, parlement, lokale/regionale overheden en maatschappelijke organisaties discussie over welke inpassingsmaatregelen in de gegeven situatie wenselijk zijn. De door partijen gestelde eisen aan de inpassingsmaatregelen zijn divers:

- het voldoen aan randvoorwaarden die afgeleid zijn van nationale doelstellingen t.a.v. landschap, natuur en woon- en leefmilieu;
- het realiseren van noodzakelijk lokaal/regionaal draagvlak voor het project, vanwege de te voeren procedures en benodigde vergunningen;
- een confrontatie en/of een koppeling van de infrastructuuruitbreiding met lokale/regionale belangen;
- de kosten-batenverhouding van het project met het oog op de realisatie van het investeringsprogramma binnen de randvoorwaarde van een doelmatige besteding van publieke middelen.

De ervaring leert dat een gestructureerde afweging van al deze belangen niet goed tot zijn recht komt en dat soms kostbare compromissen worden gesloten zonder dat vaststaat dat dit leidt tot een doelmatige besteding van middelen. Deze compromissen hebben tot gevolg dat met de beschikbare budgetten minder projecten gerealiseerd kunnen worden dan aanvankelijk werd aangenomen; enerzijds doordat de inpassing van meerkosten andere projecten uit het realisatieprogramma dringt en anderzijds door de precedentwerking die ervan uitgaat op de uitvoeringwijze en daarmee de kosten van andere projecten.

1.3. Doelstelling

In het IBO worden methoden onderzocht om de kostenontwikkeling bij de studie- en besluitvorming over infrastructuurprojecten beter te beheersen. Daartoe moet de besluitvorming zo worden ingericht dat uitkomsten minder vatbaar zijn voor verrassingen. Dit vergt een betere voorbereiding, inclusief het overleg met betrokkenen. Dat overleg kan niet vrijblijvend zijn, maar moet leiden tot afspraken, waarin ieders verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt.

Belangrijkste bouwsteen van het IBO is de ontwikkeling een budgettair kader waarbinnen een totaalafweging kan worden gemaakt over de gewenste inpassingskwaliteit van projecten die om dezelfde beperkte budgettaire middelen concurreren. In dit kader zullen eisen en wensen terzake van de gewenste kwaliteit van inpassing - ook van andere partijen - en de gewenste verantwoordelijkheid van alle partijen, met name lagere overheden meegewogen dienen te worden. Het vormt daarmee zowel een hulpmiddel bij de communicatie tussen regering en parlement als tussen regering en (koepels van) lokale/regionale overheden en maatschappelijke organisaties. In feite gaat het daarbij steeds om het scheppen van duidelijkheid in een eerder stadium; duidelijkheid t.a.v. de financiële mogelijkheden van een regering, duidelijkheid t.a.v. de inhoudelijke afweging en duidelijkheid door een eerdere betrokkenheid van andere partijen.

Centraal thema is de bewustwording dat er zowel behoefte is aan mobiliteit en daarmee aan infrastructuur, als behoefte aan een kwalitatief hoogwaardige omgeving. Tegen het licht van beperkte budgettaire middelen die om een doelmatige besteding vragen, betekent dit dat er in een goed gestructureerd en evenwichtig afwegingsproces moet worden voorzien.

Hoofdstuk 2

Analyse van de inpassingsproblematiek

2.1. Inleiding

Het belangrijkste probleem dat in dit IBO wordt behandeld is dat infrastructuurprojecten gedurende de plan- en besluitvorming vrijwel altijd duurder worden. Gevolg daarvan is dat minder projecten met de beschikbare middelen kunnen worden gerealiseerd of dat de beschikbare middelen ten laste van andere prioriteiten moeten worden opgehoogd om de projecten alsnog te kunnen realiseren. In het recente verleden hebben inpassingsbesluiten bij met name de mega-projecten tot een aanzienlijk verdringingseffect binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) geleid.

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming over de inpassing van infrastructuur nader geanalyseerd. Vervolgens wordt het kostenverloop van verschillende typen projecten in kaart gebracht en bezien in hoeverre inpassingsbesluiten oorzaak zijn van kostenstijgingen.

2.2. Plan- en besluitvorming infrastructuurprojecten

De voorbereiding en besluitvorming over infrastructuurprojecten verlopen via de MIT-systematiek, die is opgebouwd uit een verkenningsfase, een planstudiefase en een realisatiefase. Het doel van de verkenningsfase is om vast te stellen of het noodzakelijk is dat een verkeers- en vervoersprobleem moet worden opgelost en welke oplossingsvarianten daarvoor denkbaar zijn. De daaropvolgende planstudiefase valt uiteen in twee delen. Het eerste deel richt zich op de plan- en besluitvorming; de oplossingsvarianten worden nader onderzocht en de regering neemt een standpunt in over de gewenste oplossingsvariant en de ruimtelijke inpassing daarvan. Het verloop van de plan- en besluitvorming is gereguleerd in de Tracé/mer-procedure die eindigt met een Tracébesluit. Voor grote projecten van nationaal belang verloopt de planvorming via een PKB-procedure. (Voor een nadere toelichting op deze procedures wordt verwezen naar bijlage 3). In het tweede deel van de planstudiefase wordt de uitvoering van de eenmaal gekozen oplossingsvariant technisch voorbereid. De totale (financiële) omvang van de gehele voorraad planstudieprojecten, zowel vóór als na het Tracébesluit, is in de huidige werkwijze niet aan een maximum gebonden.

Een project gaat pas over naar de realisatiefase met het nemen van een positieve uitvoeringsbeslissing (of het verstrekken van een subsidiebeschikking). In de begroting moeten dan middelen beschikbaar zijn, zodanig dat er ruimte is om de meerjarige verplichtingen aan te gaan. Het uiteindelijke realisatieprogramma is de uitkomst van een jaarlijks proces van programmering dat deel uitmaakt van de begrotingsvoorbereiding.

De besluitvorming over de inpassing van infrastructuur vindt plaats tijdens de eerste fase van de planstudie. Deze valt uiteen in planvorming en politieke besluitvorming over de gewenste oplossingsvariant.

Planvorming

Staat eenmaal vast dat uitbreiding van de infrastructuur noodzakelijk is, dan dient de te ontwerpen infrastructuuroplossing met het oog op bereikbaarheid en leefbaarheid te voldoen aan een aantal eisen. Onderscheid kan gemaakt worden tussen vervoersfunctionele eisen en inpassingseisen die gericht zijn op de invloed van de infrastructuur op de omgeving. De vervoersfunctionele eisen hebben betrekking op de capaciteit, veiligheid en het onderhoud van de infrastructuur. De inpassingseisen vloeien voort uit wettelijke normen en het rijksbeleid zoals neergelegd in de in de Wet geluidhinder en nota's als het

NMP3, SGR, VINEX en SVV-II. Bij ieder project is het wettelijk verplicht dat inpassingsmaatregelen worden onderzocht waarmee de negatieve effecten op de omgeving kunnen worden geminimaliseerd. De hiervoor benodigde - veelal kostbare - maatregelen worden opgenomen in het Meest Milieuvriendelijke Alternatief.

In de praktijk worden verschillende oplossingsvarianten voor besluitvorming uitgewerkt en op effecten beoordeeld. Bij het ontwerpen van oplossingsvarianten hanteren Rijkswaterstaat voor (vaar)wegen en Rail Infra Beheer voor spoorwegen, voor de toelaatbaarheid van omgevingseffecten de genoemde wettelijke normen en landelijke beleidsdoelen. Daarnaast wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met lokale belangen en wensen.

In het onderhavige IBO is het rijksbeleid nader geïnventariseerd op criteria voor inpassing. Bijlage 4 bevat het resultaat van deze inventarisatie en maakt duidelijk hoe uitwerking wordt gegeven aan dit beleid bij de vormgeving van infrastructuur. Uit een nadere beschouwing blijkt dat de beleidsdoelen als beoordelingscriterium vaak in algemene en abstracte termen, als een optimale bescherming of kwaliteitsverbetering van een bepaald gebiedstype of milieu-thema, zijn gesteld. Bij de doorvertaling daarvan naar de inpassing van een concreet project bestaat er veel ruimte voor interpretatie.

Voordat de regering zich uitspreekt over haar voorkeursalternatief, kunnen betrokkenen formeel via de inspraakprocedure hun mening geven over de alternatieven. Omdat niet duidelijk is wat er met de opmerkingen gebeurt, wordt de formeel geregelde inspraak door velen als onbevredigend ervaren (bron: werkgroep Inspraak, VenW). De laatste jaren vindt naast inspraak een informeel open planproces plaats, waarbij belanghebbenden in een vroeg stadium participeren in het formuleren van het probleem en de alternatieve oplossingen. Hoewel de direct betrokkenen over het algemeen tevreden zijn over deze openheid, kan hiermee altijd maar een beperkt aantal mensen worden bereikt. Ten tweede is niet altijd duidelijk dat meedenken iets anders is dan meebeslissen, met name als het gaat om de keuze over projecten van nationaal belang.

Besluitvorming

Nadat de planvorming (de Tracé/mer-studie) is afgerond, bepaalt de regering haar standpunt door een voorkeur uit te spreken voor één van de uitgewerkte alternatieven. Het regeringsstandpunt beoogt een zo adequaat mogelijk ingepast alternatief te kiezen dat voldoet aan de wettelijke eisen, aan de beleidsdoelstellingen, aan redelijk geachte wensen van de lokale belanghebbenden die blijken uit de inspraakreacties en aan de eis van een verantwoorde besteding van publieke middelen. Lokale en regionale overheden zijn vaak niet tevreden met het regeringsvoorstel en proberen de Tweede Kamer voor hun standpunt te winnen. Uitkomst van de discussie is vaak dat na aandringen door de Kamer nader overleg met de regio plaatsvindt. Lokale en regionale overheden zijn in de gelegenheid om hun wensen nogmaals in onderhandeling te brengen. In dit stadium lopen de discussie over de gewenste inpassing en de benodigde planologische medewerking van lokale en regionale overheden aan een Tracébesluit door elkaar. Het lijkt er soms op dat verzet van gemeenten leidt tot vertraging, steun in de Tweede Kamer en toegeven door de regering in de vorm van kostbare compromissen. In bepaalde gevallen waren betrokken gemeenten en regio bereid om een financiële bijdrage te leveren aan een duurdere inpassingsvariant.

De regering slaagt er kennelijk moeilijk in om de Tweede Kamer te overtuigen dat het voorkeursalternatief zowel inhoudelijk als financieel evenwichtig is en de toets der kritiek kan doorstaan. Zo maken inpassingsmaatregelen als geluidwerende voorzieningen, groenvoorzieningen, natuurcompensatie en voorzieningen vanwege de doorsnijding van waterwingebieden, landschapsplan etc. al standaard onderdeel uit van ieder voorkeursalternatief. Deze maatregelen blijven bij de presentatie vaak onderbelicht, mede omdat het aandeel van de inpassingskosten in de totale raming veelal niet is gespecificeerd. Verdiepte liggingen en (boor)tunnels kunnen worden gezien als de meest vergaande inpassingsmaatregelen. In enkele gevallen heeft de regering ook voor deze kostbare maatregelen gekozen: HSL in Groene Hart, Betuweroute onder Pannerdensch kanaal, A73 bij Roermond.

Ten behoeve van een goede discussie in en met de Tweede Kamer is het nodig en gewenst dat de regering beter gemotiveerd onder de aandacht brengt welke inpassingsmaatregelen reeds zijn geïncorporeerd in haar voorkeursalternatief, welke effecten die maatregelen hebben en wat de daarmee samenhangende kosten zijn.

2.3. Kostenverloop van projecten

Tussen het begin van de planstudiefase en het Tracébesluit of de Projectbeslissing blijken de aanvankelijk geraamde projectkosten vaak fors te zijn opgelopen. Deze kostenstijging heeft uiteenlopende oorzaken. Met een toenemende detaillering van het ontwerp en kennis van de omstandigheden (bijvoorbeeld bodemgesteldheid), neemt de nauwkeurigheid van de ramingen toe en stijgen de kosten naarmate de uitvoering van het project nadert. Op de keper beschouwd gaat het hier om een toenemend inzicht in de noodzakelijke kosten. Een andere, gelet op de lange doorlooptijd van infrastructuurprojecten, niet te verwaarlozen oorzaak is de stijging van het prijspeil. Daarnaast treden kostenstijgingen op als gevolg van beleidsmatige keuzen. Dit kan zowel een wijziging en/of aanscherping van de vervoersfunctionele eisen als een besluit tot aanvullende inpassingsmaatregelen betreffen. Voorbeelden van een wijziging of aanscherping van de vervoersfunctionele eisen zijn extra rijstroken, een extra aansluiting, verkorten of verlengen van het aan te leggen gedeelte. Aanvullende inpassingsmaatregelen zijn bijvoorbeeld: extra ecologische verbindingen, opvang en zuivering van afstromend water, hogere geluidschermen, maar ook een andere tracering of hoogteligging. Overigens is het onderscheid tussen (vervoers)functionele eisen en inpassingsmaatregelen soms moeilijk te maken. Voorbeelden zijn een extra aansluiting op verzoek van een gemeente en de keuze voor een nieuw tracé van de Betuweroute in PKB1.

Op basis van MIT-cijfers en projectdossiers zijn kostenstijgingen berekend voor 32 projecten over een reeks van jaren (zie bijlage 5a). Onderscheid kan worden gemaakt naar projecten die volledig door het Rijk worden gefinancierd (Hoofdwegen, Betuweroute en HSL-Zuid), subsidieprojecten zonder eigen bijdrage (Railinfrastructuur) en subsidieprojecten met een eigen bijdrage van de aanvrager (Stad-/Streekvervoer en Stedelijk wegverkeer). Bij de subsidieprojecten wordt de rijksbijdrage op basis van een beschikkingsprocedure vastgesteld en vervolgens niet meer gewijzigd. Omdat over enkele in de analyse betrokken projecten nog niet definitief is besloten, zijn daarvoor nog hogere kostenstijgingen mogelijk.

De kostenontwikkeling beweegt zich binnen een bandbreedte van -64% t/m 96%. Het materiaal leent zich dus slecht voor algemeen geldende uitspraken m.b.t. toekomstig optredende kostenstijgingen en de beheersing daarvan. Verder blijkt dat kostendalingen zeldzaam zijn (bij 3 van de 32 onderzochte projecten) en zich uitsluitend voordoen bij de subsidieprojecten.

Projecten:	gemiddelde kostenstijging tot 1998	bandbreedte (%)	kostentotaal (mln) bij start planstudie	kostentotaal (mln) in MIT 1998
Hoofdwegennet	54%	9% - 96%	4275	6585
Betuweroute / HSL	85% (t.o.v. PKB1)	82% - 87%	9620	17780
Railinfrastructuur	25%	-31% - 62%	2941	3664
Stad-/streekvervoer	16%	-64% - 48%	1838	2234
Stedelijk wegverkeer	0%	-5% - 16%	125	125

Tabel 1: kostenstijgingen per type project in % v.d. oorspronkelijke raming bij start planstudie

2.4. Analyse van kostenstijgingen

De in de vorige paragraaf berekende kostenstijgingen zijn vanuit verschillende invalshoeken nader geanalyseerd. Deze paragraaf bevat de resultaten van een analyse naar financieringswijze, oorzaken van de kostenstijgingen en naar het moment van optreden tijdens de planstudiefase. Algemene conclusie is dat met name tijdens de besluitvorming aanzienlijke kostenstijgingen optreden en dat de oorzaken daarvan qua invloed niet voor elkaar onderdoen. Bij de projecten waarvan het Rijk een gelimiteerd deel van de projectkosten draagt, lijkt sprake van een betere kostenbeheersing.

Invloed van de financieringswijze

Er is een groot verschil in gemiddelde kostenstijgingen tussen de projecten waarvoor Verkeer en Waterstaat initiatiefnemer is en sprake is van volledige financiering door het Rijk (Hoofdwegennet: 54% en Betuweroute/HSL: 85%), de projecten waarin het Rijk alle kosten voor de subsidie-aanvrager vergoedt (Railinfrastructuur: 25 %) en projecten waarbij de aanvrager ook een eigen bijdrage levert. (Stad-/Streekvervoer, met een eigen bijdrage van 5%, heeft een kostenstijging van 16% en bij Stedelijk wegverkeer, met een eigen bijdrage van 50%, is zelfs in het geheel geen sprake van kostenstijgingen. Zowel de beschikkingsprocedure, waarbij de planvorming vóór de beschikkingsaanvraag plaatsvindt en vervolgens een eenmaal vastgestelde rijksbijdrage niet meer wordt verhoogd, als de eigen bijdrage van de aanvrager blijken een grote rem op de kostenstijgingen.

Oorzaken van kostenstijgingen

Voor een beperkter aantal geselecteerde projecten zijn de kostenstijgingen opgesplitst naar de eerder genoemde oorzaken (zie bijlage 5b). Ramingsonnauwkeurigheden en stijging van het prijspeil zijn daarbij samengevoegd. De uitkomsten van deze analyse zijn weergegeven in onderstaande tabel. Zij hebben een indicatieve waarde.

Projecten:	inpassing		vervoersfunctionele eisen		ramingsonnauwkeurigheden/prijspeil	
	gem.	bandbreedte	gem.	bandbreedte	gem.	bandbreedte
Hoofdwegennet	18%	0% - 41%	19%	0% - 67%	21%	11% - 41%
Betuweroute	42%	42%	18%	18%	25%	25%
Railinfrastructuur	11%	0% - 35%	6%	0% - 14%	9%	7% - 14%

Tabel 2: kostenstijgingen onderverdeeld naar oorzaken

De invloed van de verschillende oorzaken verschilt per project. Gemiddeld blijken de drie genoemde oorzaken bij het hoofdwegennet en de railinfrastructuur ongeveer een even grote rol te spelen. Bij het

PKB-project Betuweroute blijkt het aandeel van de inpassingsdiscussies in de kostenstijging wel veruit de grootste van de drie. Bovendien gaat het hier ook absoluut om zeer grote bedragen.

De kostenstijging door aanvullende inpassingsmaatregelen loopt uiteen van 0% tot 42% van de oorspronkelijk geraamde projectkosten. De hogere kostenstijgingen zijn bijvoorbeeld het gevolg van de keuze voor een tunnel (spoorverdubbeling Best, HSL Groene Hart, Betuweroute) of een volledige overkapping (A2 gedeelte Leidse Rijn, N14). Hiertoe is besloten om een doorbraak van de impasse in de besluitvorming te bewerkstelligen. In deze gevallen gaat het ook om absoluut hoge bedragen met verstreckende gevolgen voor het investeringsprogramma.

De kostenstijgingen die optreden bij het Stad-/Streekvervoer (niet in de tabel) kunnen vrijwel geheel verklaard worden door het wijzigen van de vervoersfunctionele eisen van een project. Bijvoorbeeld de Benelux-metro, waarbij extra voorzieningen nodig bleken t.b.v. het aansluiten op de bestaande lijn naar Spijkenisse.

De kostenstijgingen door inpassingsdiscussies vormen het belangrijkste aandachtspunt voor dit IBO. De kostenstijgingen door ramingson nauwkeurigheden en wijziging van de vervoersfunctionele eisen, worden inmiddels aangepakt in het kader van het project ramingen infrastructuur (PRI) door het project eerder en beter te omschrijven en een grondiger inschatting te maken van nog onbekende zaken.

Stijging van het prijspeil vormt een, gelet op de lange doorlooptijd van de besluitvorming en realisatie van een project, niet te onderschatten factor. Doordat prijsstijgingen worden gecompenseerd door middel van de loon- en prijsbijstellingssystematiek, leiden deze in principe niet tot het verdringen van andere projecten uit het realisatieprogramma.

Moment waarop kostenstijgingen optreden

In het algemeen kan gesteld worden dat kostenstijgingen met name optreden tijdens de besluitvorming. Daarmee is niet gezegd dat er in alle gevallen sprake is van tegemoetkomen aan de wensen van andere partijen. Vaak is een beslismoment aanleiding om de projectgegevens nog eens grondig te actualiseren en komen daarbij ook andere zaken aan het licht.

Overigens is het belangrijkste moment in de besluitvorming niet voor alle projecten hetzelfde. Bij de meest recente projecten, zoals Betuweroute en HSL, die verlopen volgens de Tracéwet, is het Tracébesluit het belangrijkste moment, omdat dit besluit in de bestemmingsplannen opgenomen moet worden. Bij de oudere projecten begonnen na het Tracébesluit de gesprekken met gemeenten, waarin nog overeenstemming moest worden bereikt over de inpassing. We zien dan ook dat in die fase nog belangrijke kostenstijgingen optreden (A2, N14)

Hoofdstuk 3

Zwakke plekken in de plan- en besluitvorming

3.1. Inleiding

De in het vorige hoofdstuk geanalyseerde kostenstijgingen en de gevolgen daarvan voor het investeringsprogramma, roepen de vraag op of de huidige plan- en besluitvorming wel voldoende voorziet in beheersing van de kosten en een doelmatige besteding van middelen. Er mag echter niet voorbij worden gegaan aan het feit dat op het terrein van kostenbeheersing van infrastructuurprojecten recentelijk belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet. De nieuwe MIT-systematiek en het Project Ramingen Infrastructuur (PRI) hebben de risico's ten aanzien van de projectkosten voor de besluitvorming beter beheersbaar gemaakt.

Uit een doorlichting van de plan- en besluitvorming vanuit een financiële, inhoudelijke (inpassingsbeleid) en procesmatige invalshoek, komt naar voren dat de huidige plan- en besluitvormingsprocedure voor infrastructuurprojecten een aantal zwakke plekken kent waarmee de MIT-systematiek en het PRI nog onvoldoende rekening houden. Deze zijn erin gelegen dat:

1. de initiële kostenraming veelal slechts ruw onderbouwd is;
2. bij een besluit tot aanvullende maatregelen, waaronder die m.b.t. inpassing, de gevolgen voor het investeringsprogramma niet zichtbaar en afgewogen worden;
3. de plan- en besluitvorming geen waarborgen kent voor kosteneffectieve inpassingskeuzen: er ontbreken criteria m.b.t. nut/noodzaak bij de doorvertaling van de wettelijke en beleidsmatige inpassingseisen naar maatregelen bij een concreet project;
4. er een onderhandelingskader ontbreekt waarbinnen vroegtijdig belangen van Rijk én andere overheden en belangengroepen naast elkaar worden gezet, met het doel om binnen financiële randvoorwaarden breed gedragen oplossingen te vinden.

Deze manco's kunnen ondoelmatige inpassingskeuzen tot gevolg hebben. De uitkomsten van de besluitvorming worden in dat geval door geen van de belanghebbenden (om inhoudelijke en/of financiële redenen) als bevredigend ervaren en zijn dan maatschappelijk-economisch suboptimaal.

3.2. Afwezigheid van een confrontatie met het investeringsprogramma

In de huidige praktijk is de besluitvorming over de tracering en ruimtelijke inpassing van een infrastructuurproject (Tracé- of Projectbeslissing) losgekoppeld van de financiële inpassing van dat project in het Infrastructuurfonds (MIT- en Begrotingsbehandeling). De budgetrestrictie die centraal staat bij de financiële inpassing in de begroting, speelt bij de besluitvorming over de vraag hoeveel geld uit te trekken voor een project geen rol. Daardoor wordt niet duidelijk ten koste van welk(e) ander(e) investeringsproject(en) de meeruitgaven voor inpassing worden gedaan. Een gevolg van deze onduidelijke consequenties is dat degenen die belang hebben bij projecten die in het gedrang komen, niet in het geweer komen. Een keuze voor extra inpassing lijkt daardoor maatschappelijk kosteloos.

In de Infrastructuurfondsbegroting voor 1998 zijn de meerkosten van de Betuweroute als gevolg van vervoersfunctionele wijzigingen (dimensioneren van de tunnels op gestapeld containervervoer) en prijsstijging voor een bedrag van 443 mln ingepast. Bovendien moest voor de HSL-Zuid 1457 mln aan meerkosten als gevolg van de tunnel onder het Groene Hart en het bestuurlijk mandaat (t.b.v.

onderhandelingen met de regio) voor een bedrag van 757 mln worden ingepast. Voor het restant wordt een beroep gedaan op het Fonds Economische Structuurversterking.

Deze meerkosten zijn ten laste van het Tweede Tactisch Pakket (TTP) gebracht. Het TTP is gericht op de verbetering van de verbindingen van de Mainports Schiphol/Amsterdam en Rotterdam met hun achterland, de verbetering van het railvervoer in congestiegebieden in de randstad, de ontsluiting van de VINEX-locaties en de verbetering van de verbindingen van de randstad met de stedelijke knooppunten buiten de randstad. Pas bij deze inpassing in de begroting en de Kamerbehandeling daarvan worden de nadelige gevolgen van deze eerder genomen besluiten concreet. Dit was aanleiding voor de regering om alsnog 480 mln extra middelen te reserveren om het investeringsniveau t.b.v. het TTP op een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Daarmee is niet gezegd dat besluitvormers zich niet bewust zouden zijn van het verdringingseffect. Het is echter niet voor besluitvorming hanteerbaar gemaakt. Bovendien duurt het na het nemen van een Tracé- of Projectbesluit soms 8 tot 10 jaar voordat een project in de Infrastructuurfondsbegroting wordt ingepast. Zo is het beschikbare investeringsbudget in het MIT 1998 tot en met 2006 belegd met projecten in uitvoering en reeds besloten projecten die voorbereid worden voor uitvoering. De concrete gevolgen van duurdere inpassing voor andere projecten doen zich daardoor soms pas zo'n twee kabinetperiodes later gevoelen. Naarmate deze confrontatie met de budgetrestrictie verder weg ligt, wordt zij ook als minder knellend ervaren. De gevolgen zijn immers moeilijk te herleiden naar de huidige besluitvorming en er zijn geen gemeenschappelijk gedeelde harde budgettaire randvoorwaarden.

3.3. Ontbreken van criteria voor kosteneffectieve inpassingkeuzen

Het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit (o.a. VINEX, NMP en SGR) bevat weliswaar handvatten voor het bepalen van de kwaliteiten van gebieden in relatie tot infrastructuurprojecten, maar laat veel ruimte voor interpretatie. Inpassingswensen kunnen op basis van het beleid onderling alleen globaal worden afgewogen. Uitspraken over het wenselijke inpassingsniveau zijn als gevolg weinig differentiërend. Daarom is het moeilijk om voor één of een verzameling van infrastructuurprojecten de inpassingswensen te prioriteren.

Bij de plan- en besluitvorming op projectniveau wordt het rijksbeleid van een bepaalde interpretatie voorzien. De beleidsdoelstellingen verschaffen onvoldoende duidelijkheid of en in hoeverre hieraan bij de aanleg van infrastructuur door een bepaald gebied - al dan niet door ruimtelijke inpassing - invulling moet worden gegeven. In de praktijk worden verschillende inpassingsvarianten ontworpen, waaronder het voorgeschreven Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA). Objectieve en uniforme criteria waarmee inpassingsvarianten kunnen worden afgewogen - zowel financieel als inhoudelijk - ontbreken. Hierdoor is denkbaar dat op projectniveau (dure) inpassingsvarianten worden uitgewerkt waarmee op een ondoelmatige wijze de beleidsdoelstellingen van de Rijksnota's (NMP, VINEX, SGR) worden nagestreefd.

3.4. Ontbreken van een onderhandelingskader

In de praktijk brengen lokale overheden en belangengroepen op meerdere momenten in de procedure hun inpassingswensen in onderhandeling. Omdat de Tweede Kamer zich pas in een laat stadium kan uitspreken over het gewenste inpassingsniveau, zullen belanghebbende partijen druk blijven uitoefenen en weinig belang stellen in compromissen in een eerder stadium. Het wordt vanzelfsprekend gevonden dat het Rijk zorg moet dragen voor de best mogelijke inpassing. Dat

lokale overheden zelf belang kunnen hebben bij de infrastructuur, speelt veelal geen rol bij de besluitvorming. Anderzijds laten belanghebbenden bij infrastructuurprojecten te weinig hun invloed gelden om de realisatie ervan te bespoedigen en de kosten binnen aanvaardbare grenzen te houden.

Met name bij projecten van nationaal belang en projecten die door het Rijk geïnitieerd worden, hebben lokale overheden (en bepaalde belangengroepen) bij de huidige gang van zaken ook onvoldoende reden om zich coöperatief op te stellen. Eenmaal met de infrastructuurplannen geconfronteerd, benadrukken zij slechts de lasten. De afwezigheid van een afweging van de meerkosten voor inpassing tegen andere prioriteiten - men hoeft zelf immers niet mee te betalen - leidt er bij lokale overheden en belangengroepen toe dat zij de best mogelijke inpassing verlangen. Doordat de inpassingsdiscussie zich toespitst op aanpassing van de infrastructuur, betekent dit een haast automatische voorkeur voor kostbare aanpassingen als verdiepte ligging of ondertunneling. Bij projecten met een meer regionaal/lokaal karakter blijken de kostenstijgingen beperkter van aard. De rijksbijdrage voor dergelijke projecten is vaak gelimiteerd en er is dus sprake van een eigen financiële verantwoordelijkheid van de aanvrager, terwijl men zelf een aantoonbaar belang bij het project heeft.

Ervaringen met de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang heeft ook geleerd dat lokale overheden en belangengroepen zich kunnen verzetten tegen een voorkeursalternatief van de regering, doordat zij zich ondanks inspraak en/of een open planproces niet herkennen in de door de regering gemaakte afweging. Wanneer er op voorhand geen duidelijke financiële randvoorwaarden aan een project worden gesteld, kan de wettelijk voorgeschreven presentatie van maximale inpassingsmaatregelen leiden tot te hoog gespannen verwachtingen bij lokale overheden en belangengroepen.

Hoofdstuk 4

Bouwstenen voor verbetering van de besluitvorming

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn tekortkomingen in de besluitvorming over infrastructuurprojecten aangegeven. In de eerste plaats vindt er geen gestructureerde afweging plaats tussen meerkosten voor inpassingskwaliteit en de gevolgen voor andere projecten van het investeringsprogramma. In de tweede plaats zijn suboptimale uitkomsten mogelijk door het ontbreken van eenduidige criteria waarmee inpassingswensen kunnen worden geprioriteerd. Een proces waarin lokale overheden en belangengroepen eenzijdig een vragende rol vervullen bemoeilijkt bovendien het tot stand komen van compromissen die meer evenwichtig aan alle belangen tegemoet komen. Genieten, beslissen en betalen blijken niet hand in hand te gaan en zijn ook niet op één en hetzelfde moment aan de orde.

Dit hoofdstuk draagt bouwstenen aan voor een totaalafweging van inpassingskwaliteit van een infrastructuurproject met de gevolgen voor het investeringsprogramma. Daarnaast worden handreikingen gedaan om lokale overheden, belangengroepen en de Tweede Kamer op een zodanige wijze bij de besluitvorming te betrekken, dat de kans op breder gedragen uitkomsten toeneemt. Deze handreikingen omvatten de verdeling van de verantwoordelijkheid (ook financiële) voor de realisatie en inpassing van infrastructuurprojecten.

4.2. Systematiek voor een financieel afweegkader

Om de gevolgen van meerkosten voor inpassing in de besluitvorming te incorporeren zal een budgetrestrictie (afgeleid van de beschikbare middelen van het Infrastructuurfonds) bij de besluitvorming gehanteerd moeten worden. Door een investeringsprogramma binnen een hard financieel kader te plaatsen kan de besluitvorming over inpassing van infrastructuur analoog verlopen aan de begrotingssystematiek die door de regering wordt gehanteerd. Iedere overschrijding of intensivering leidt tot een beperking elders. Op die manier vindt een afweging van de meerkosten van een project plaats tegen de gevolgen voor andere projecten van het investeringsprogramma.

Vormgeving

Idealiter zou een koppeling gelegd moeten worden tussen het besluit over de uitvoeringswijze van een project en de inpassing van de meerkosten daarvan in de Infrastructuurfondsbegroting. Op die manier worden gevolgen van kostenstijgingen van een project voor andere projecten concreet gevoeld. Zo ontstaat begrip dat extra inpassing niet zonder kosten is.

Wel moet in het oog worden gehouden dat over projecten besloten wordt, die veelal pas twee kabinetsperioden later tot uitvoering kunnen komen. Het gaat dus niet om het op orde houden van de kasuitgaven in de voorliggende kabinetsperiode, doch om een discipline-exercitie waarbij de uitvoeringswijze van een concreet project wordt afgewogen tegen de gevolgen voor de uitvoering van andere projecten die concurreren om dezelfde budgettaire middelen. Dat niet exact is aan te geven hoe het realisatieprogramma tegen die tijd is samengesteld en wat dan de precieze gevolgen (uitstel en vertraging van projecten) van extra inpassingskosten zullen zijn, mag geen excuus zijn om deze gevolgen te veronachtzamen.

Door projecten waarvoor nog over de uitvoeringswijze besloten moet worden (Tracé- of Projectbesluit) in te passen in een financieel kader (hierna: beslisruimte), kunnen meerkosten voor inpassing binnen dit kader afgewogen worden tegen heroverweging van het onderhavige project, versobering van andere projecten of het schrappen van projecten. Bij aanvang van de kabinetsperiode zal de beslisruimte gevuld moeten worden met prioritaire planstudieprojecten en eventueel verkenningen waarvoor de regering de toekomstige, maar wel helder in de tijd afgebakende, vrije budgettaire ruimte in het Infrastructuurfonds wil aanwenden. Deze prioriteitenlijst van de regering (hierna: beslislijst) zal moeten berusten op een degelijke argumentatie en zorgvuldige afweging van in het geding zijnde maatschappelijke belangen.

Vaststellen van de beslisruimte

Het vaststellen van de beslisruimte komt er op neer een gedeelte van de toekomstige vrije budgettaire ruimte van het Infrastructuurfonds te markeren. Bij het bepalen van de te markeren vrije ruimte moet rekening worden gehouden met het feit dat alle budgettaire ruimte voor infrastructuur in het vigerende MIT reeds tot en met het jaar 2006 grotendeels is belegd met reeds besloten en reeds in uitvoering zijnde projecten. Bij de onderhavige exercitie gaat het dus om projecten die pas zo'n twee kabinetsperioden na heden in realisatie kunnen komen. Bij het markeren van de beslisruimte waarbinnen men zulke projecten wil wegen, gaat het per definitie ook over budgettaire middelen in zulk een verder afgelegen periode. Bij de bepaling van de beschikbare middelen dient, bij gebrek aan beter, uitgegaan te worden van ongewijzigd beleid.

Wat de lengte van de in beschouwing te nemen periode betreft, is het noodzakelijk deze met een eindjaar te begrenzen. Zonder hantering van een eindjaar is de vrije budgettaire ruimte voor nieuwe besluiten immers onbepaald. De keuze van het eindjaar vraagt om beantwoording van de vraag welke hypotheek de regering mag leggen op de beschikbare middelen van de daarop volgende kabinetten. In het volgende hoofdstuk wordt hiervoor een handreiking gedaan voor de komende kabinetsperiode.

Heeft de regering eenmaal voor een eindjaar gekozen, dan zal zij de verantwoordelijkheid moeten nemen om geen beslag te leggen op de budgettaire ruimte daarna. Consequentie is dat niet alleen de besluitvorming over de uitvoeringswijze van projecten om een afweging binnen de beslisruimte vraagt, maar dat ook kostenstijgingen bij projecten in uitvoering en reeds besloten projecten in mindering moeten worden gebracht op de beslisruimte voor voorgenomen Tracé- en Projectbesluiten. Deze beperking van de beslisruimte kan alleen worden voorkomen door gelijktijdig extra middelen uit te trekken om deze kostenstijgingen op te vangen.

Bij de bepaling van de beschikbare middelen is ook de vraag aan de orde of de reguliere budgettaire middelen voor infrastructuur al dan niet kunnen worden uitgebreid met bijdragen uit andere posten van de Rijksbegroting, zoals de middelen voor landinrichting (LNV), voor Stadsvernieuwing (Biza) en ter bestrijding van geluidshinder bij bestaande wegen (VROM), eigen bijdragen van lokale en/of regionale overheden of private financieringsmiddelen. Beslissend zou moeten zijn de vraag of het infrastructuurproject en de ruimtelijke inpassing daarvan de belangen van genoemde partijen bevorderen. Het lijkt niet realistisch bij het startmoment, d.w.z. bij de bepaling van de beslisruimte en de opstelling van een daarin passende beslislijst, reeds op voorhand uit te gaan van zeer onzekere additionele financiële middelen. Het lijkt beter in een later stadium, wanneer er eindbesluiten over een concreet project aan de orde zijn, zulke elementen in een afweging te betrekken. In dat stadium kunnen bindende afspraken worden gemaakt over de financiële verantwoordelijkheden, omdat dan

de mogelijke uitvoeringswijzen van een project goed zijn uitgekristalliseerd. Daarmee is niet gezegd dat in de daaraan voorafgaande planvorming, de mogelijkheid en wenselijkheid van bijdragen door andere overheden niet gezamenlijk kan worden verkend.

Werking

Vergeleken met de huidige werkwijze heeft de beoogde systematiek het grote voordeel dat er een gelijktijdige afweging plaatsvindt. De bestuurlijke en politieke druk zal zich toespitsen op de samenstelling van de beslislijst en heeft daarom als voordeel dat alle aspecten (ruimtelijke kwaliteit en de gevolgen voor het investeringsprogramma) op één moment integraal kunnen worden afgewogen. Bij het samenstellen van haar investeringsprogramma (i.c. de beslislijst) maakt de regering een voorlopige keuze voor een voorkeursvariant of geeft zij een beperkte financiële zoekruimte voor de realisatie van een project aan. Hiermee wordt een eerste afweging geïntroduceerd tussen inpassingskwaliteit per project en de kwantitatieve samenstelling van het investeringsprogramma. Door gelijktijdig over verschillende projecten te beslissen, wordt duidelijk hoe aanvullende wensen m.b.t. de inpassing zich verhouden tot de ruimte die er is om daaraan tegemoet te komen.

Wordt bij de definitieve besluitvorming over één of meer projecten op de beslislijst besloten tot extra uitgaven, dan noodzaakt dat gelijktijdig ('boter bij de vis') tot het nemen van een besluit om te besparen op een ander project of om het investeringsprogramma qua ambitieniveau neerwaarts bij te stellen door niet meer te beslissen over een of meer projecten waaraan minder prioriteit wordt toegekend. Deze keuze kan worden ontlopen wanneer - zoals thans gebruikelijk is - tussentijdse meeruitgaven worden ingepast door projecten uit te schuiven in de tijd. De beoogde systematiek kent echter als voornaamste spelregel dat het eenmaal gekozen eindjaar wordt gerespecteerd. Wanneer de beslislijst niet meer volledig binnen de beslisruimte past, zal de regering een project van de lijst moeten schrappen.

Het opstellen van een beslislijst passend binnen de vastgestelde beslisruimte en het bijstellen van de lijst zal nog beter als een afwegingsinstrument tussen inpassingskwaliteit en de gevolgen van de meerkosten voor andere projecten kunnen fungeren, wanneer al bij de samenstelling van de lijst een duidelijk beeld bestaat van de inpassingseisen en inpassingswensen per project. Op basis van die informatie kan de regering de lijst zo evenwichtig mogelijk samenstellen, rekening houdend met de mogelijke precedentwerking van de inpassingskwaliteit van het ene project voor de andere projecten op de lijst.

4.3. Keuze van het inpassingsniveau

Binnen de beslisruimte zal per project een afweging gemaakt moeten worden over het gewenste inpassingsniveau. De mate van inpassing kan per project verschillen. Om een verantwoorde keuze te kunnen maken dient per project inzicht te bestaan in de tracévarianten en/of inpassingsvarianten, per variant in de effecten op de omgeving alsmede in de kosten van de varianten.

Scope van de inpassing

Ruimtelijke inpassing is tot nu toe sterk gericht op het verminderen van de effecten van de infrastructurele ingreep op de directe omgeving door aanpassing van de infrastructuur zelf. Er zijn echter andere, vaak meer kosteneffectieve, mogelijkheden om de nadelige effecten van de ingreep

weg te nemen of te compenseren. Hierbij kan worden gedacht aan aanpassing van de omgeving en compensatie op landelijk niveau. Bovendien zal altijd moeten worden bezien of door bundeling met reeds bestaande infrastructuur inpassingsproblemen kunnen worden voorkomen.

Een praktijkvoorbeeld van aanpassing van de omgeving is de kruising van de A2 met de Linge. Uiteindelijk is gekozen voor een brug in combinatie met maatregelen voor de verbetering van het omliggende gebied in plaats van een dure ondertunneling. De A35 is een voorbeeld waarbij sprake is van een aanpassingsinrichting (Eschmarke) van het omliggende gebied. Ook hier bleek het mogelijk om tegen lagere kosten een breder gedragen oplossing te vinden.

Zo kan het mogelijk blijken de infrastructuuringreep te combineren met doelstellingen van andere overheden en departementen, en belangengroepen. Deze doelstellingen kunnen zowel versterking van economische functies, als behoud en versterking van natuur- en landschapswaarden betreffen. Dit betekent ook dat medefinanciering door andere partijen een reële optie is.

Bij compensatie op nationaal niveau wordt afgeweken van het principe van mitigatie en compensatie in de nabijheid van de ingreep. De schade die de infrastructuur toebrengt aan te doorsnijden natuurwaarden, zou in overleg met de landelijke natuur en milieugroeperingen kunnen worden gecompenseerd door vanuit het project een bijdrage te leveren aan de intensivering van bestaand beleid of nieuwe projecten die in nationaal perspectief prioritair zijn voor natuurbehoud en -ontwikkeling.

Inpassingsniveau's

Het inpassingsniveau van een project laat zich onderscheiden in een zogenaamde basisvariant en aanvullende inpassingsmaatregelen. De basisvariant is de projectvariant die tegen de laagst mogelijke kosten voldoet aan de wettelijke en de 'beleidsmatige eisen' aan de inpassing van infrastructuur. De basisvariant fungeert, vergelijkbaar met de functie van het MMA, als een financieel ijkpunt voor inpassingskeuzen. Bij de aanvullende inpassingsmaatregelen kan gedacht worden aan extra aansluitingen van het onderliggend wegennet, een andere tracering (bijvoorbeeld de omleiding van de Zuid-Willemsvaart bij Den Bosch) het wegnemen van de barrièrewerking van bestaande infrastructuur in stedelijk gebied (bijvoorbeeld de overkapte bakconstructie voor de A4 door Leiderdorp) en het verminderen van de barrièrewerking van infrastructuur door natuurgebieden (bijvoorbeeld de ecoducten over de A50).

Probleem is een objectieve vaststelling van het per project gewenste inpassingsniveau. Het rijksbeleid reikt geen eenduidige criteria aan om te beslissen over de wenselijkheid van aanvullende inpassing. Wanneer eenduidige criteria ontwikkeld zouden kunnen worden, kunnen daarmee de inpassingskeuzen voor de verschillende projecten geprioriteerd worden. Het opstellen van zulke algemeen geldende criteria is echter een meer dan ambitieuze onderneming. Om tot differentiërende uitspraken te komen bij verschillende projecten, is een vergaande detaillering van het rijksbeleid noodzakelijk en de vertaling naar gewenste inpassingsmaatregelen zal altijd een subjectieve interpretatie vergen.

Onderzocht is of een gebiedenbenadering, waarmee een relatie wordt gelegd tussen gebiedskwaliteiten en het effect van de infrastructurele ingreep daarop, enig houvast zou kunnen bieden bij het bepalen van het gewenste inpassingsniveau.

Gebiedenbenadering

De gebiedenbenadering moet gezien worden als een hulpmiddel bij de besluitvorming over de uitvoeringswijze van infrastructuurprojecten. Er wordt mee beoogd om al in een vroeg stadium op meer stelselmatige wijze denkbare inpassingsvarianten voor een project te belichten. Het achterliggende model fungeert als een soort checklist, zodat per project gelijkwaardige informatie beschikbaar komt. Deze informatie kan behulpzaam zijn in de verschillende fasen van het plan- en besluitvormingsproces.

Om inzicht te verkrijgen in mogelijke inpassingsvarianten voor een project is een model opgezet dat uit de volgende elementen bestaat:

- De relevante thema's uit het rijksbeleid, zoals ondermeer beschreven in het SGR en VINEX;
- Binnen deze thema's worden de specifieke kenmerken en waarden van de betreffende gebieden onderzocht en benoemd;
- Vervolgens wordt op basis hiervan aangegeven welke belangen en potenties van het gebied in het geding zijn bij de geplande infrastructuuringreep. Naast de directe invloedssfeer van de infrastructuuringreep, neemt de gebiedenbenadering ook de kwaliteiten en potenties van het omliggende gebied in ogenschouw. Op deze wijze kunnen aanknopingspunten voor een grotere betrokkenheid van andere overheden en belangenorganisaties worden gezocht;
- Tot slot worden op voorgaande inzichten gebaseerde inpassingsmaatregelen aangereikt inclusief een tentatieve schatting van de kosten.

Het kernmodel (zie bijlage 7) biedt in één oogopslag een overzicht van de kenmerken van het gebied, de potenties en belangen, de mogelijke maatregelen en de effecten van deze maatregelen. De gebiedenbenadering structureert hiermee de informatie die behulpzaam kan zijn bij het maken van een keuze. Hierbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de inpassing van infrastructuur een afweging van vele belangen inhoudt, niet alleen ecologische maar ook economische en financiële, en daarom altijd een politieke beslissing zal blijven.

Met behulp van de gebiedenbenadering kan reeds in de verkenningsfase van een infrastructuurproject inzicht worden verkregen in kenmerken, belangen en potenties van te doorsnijden gebieden en daarop gebaseerde inpassingsmogelijkheden. Hierdoor kan in een vroeg stadium gekozen worden uit de in beeld gebrachte inpassingsmogelijkheden. Een project kan dan met een beter onderbouwde kostenraming in de beslissruimte worden opgenomen. Op basis van de concrete en gedetailleerde projectinformatie uit de Tracé/mer-procedure zal het inzicht in inpassingsmaatregelen (kosten en effecten) moeten worden verfijnd om als basis te dienen voor de uiteindelijke besluitvorming.

De gebiedenbenadering voorziet niet in de uitgesproken behoefte aan een inhoudelijk afweegkader waarmee op basis van eenduidige inhoudelijke criteria meer richtinggevende uitspraken gedaan kunnen worden over het gewenste inpassingsniveau van een project. De stappen van de gebiedenbenadering maken weliswaar inpassingsmogelijkheden inzichtelijk, maar zijn te weinig op basis van differentiërende criteria onderbouwd op basis waarvan een keuze kan worden gemaakt van gewenste inpassingsmaatregelen binnen, maar ook tussen projecten. De benadering biedt beleidsmakers en politici derhalve slechts een beperkt houvast bij de moeilijke keuze van het gewenste inpassingsniveau.

De gebiedenbenadering brengt ook inpassingsmogelijkheden in beeld die een ruime interpretatie geven aan het begrip wettelijke en beleidsmatig vereiste inpassing en tevens tegemoet komen aan andere belangen. Dergelijke maatregelen kunnen weliswaar een grote kwaliteitssprong opleveren, maar hebben als keerzijde dat in dat geval maar een beperkt aantal infrastructuurprojecten met de beschikbare budgetten kan worden gerealiseerd.

4.4. Procesbenaderingen: interactief bestuur en decentralisatie

Een betere kostenbeheersing vraagt ook om een verbreding van het draagvlak voor de uitvoeringswijze die de regering op basis van de afweging binnen het budgettair kader voorstaat. Hierin kan worden voorzien door lokale overheden en belangengroepen enerzijds en de Tweede Kamer anderzijds in een eerder stadium en/of op een andere wijze bij de plan- en besluitvorming te betrekken. Genieten, beslissen en betalen zullen daarbij meer dan nu het geval is hand in hand dienen te gaan.

Interactief bestuur

Tot voor kort werd getracht om begrip te kweken bij hen die zich in hun belangen geschaad voelen, door alle relevante gegevens (financieel en inhoudelijk) en belangen te inventariseren en vervolgens op min of meer transparante wijze af te wegen. Een ontwikkeling van de laatste jaren is dat het Rijk lokale overheden en belangengroepen in een vroegtijdig stadium betreft bij de voorbereiding van een project, maar wel zelf verantwoordelijk blijft voor de inpassing van hoofdinfrastructuur.

Wanneer regering en parlement in een eerder stadium overeenstemming zouden kunnen bereiken over de financiële grenzen van een project en lokale overheden meer ruimte wordt gelaten om mee te beslissen over de inpassing, zou een situatie kunnen worden gecreëerd waarin lokale overheden meer baat hebben bij een commitment aan een zekere inpassingsmate waarover men zelf meebeslist dan bij een onzeker beroep op het parlement. Daarmee wordt ook duidelijkheid geschapen over de financiering van aanvullende wensen.

Binnen de budgettaire randvoorwaarden kan met betrokken lokale overheden een creatief zoekproces naar de beste oplossingen plaatsvinden. Inpassing hoeft daarbij niet uitsluitend te worden benaderd als aanpassing van de infrastructuur (ondertunneling of diepteligging) aan het gebied. Door de inpassing te koppelen aan andere belangen die in de omgeving van de ingreep spelen, kan een situatie worden gecreëerd waarin in sommige gevallen kosteneffectieve en breed gedragen oplossingen kunnen worden gevonden. Daarbij kan ook financiering uit andere rijksmiddelen, regionale en lokale bronnen aan de orde zijn.

Decentralisatie

Een mogelijkheid is om de verantwoordelijkheid voor inpassing (deels) over te dragen aan betrokken lokale overheden. Gedachte hierachter is dat andere overheden meer belang kunnen stellen in een budget dat naar eigen inzichten kan worden aangewend, dan in een dure aanpassing van de infrastructuur. Maatschappelijk zal geaccepteerd moeten worden dat het Rijk niet zelf de finale verantwoordelijkheid draagt voor en niet zelf ultieme zeggenschap heeft over de inpassing van infrastructuur op lokaal niveau.

Afhankelijk van de (inpassings)belangen die met een project gemoeid zijn, is een uiteenlopende mate van decentralisatie denkbaar. Als in de verkenning van een project wordt vastgesteld dat het primair regionale belangen dient, zoals een rondweg ter ontlasting van een bebouwde kom, is een grote mate van decentralisatie mogelijk. De gemeente of de provincie kan de verantwoordelijkheid voor het project en dus ook voor de inpassing van het Rijk overnemen. Het project valt dan onder de financieringsconstructies Stedelijke verkeersvoorziening of Stad/streekvervoer met een gelimiteerde rijksbijdrage per project, of de Gebundelde Doeluitkering voor aanleg van lokale en regionale infrastructuur.

Ook voor projecten van nationaal belang, dus de PKB-projecten en de aanleg en verbreding van het hoofdwegen- en spoorwegennet, kan een deel van de verantwoordelijkheid voor inpassingsmaatregelen worden gedecentraliseerd. Het Rijk blijft daarbij in principe eindverantwoordelijke voor de besluitvorming over nut en noodzaak, en de financiering van een uitvoeringsvorm die voldoet aan wettelijke en beleidsmatige eisen. In die situatie is het denkbaar dat lokale belanghebbenden aanvullende wensen hebben bovenop en soms in plaats van de door het Rijk aangegeven maatregelen. Om die reden zou de regering per project kunnen beslissen om provincie en gemeenten via een bepaald over te dragen budget de in hun ogen meest prioritaire knelpunten op te laten lossen. Dit budget kan door de regionale overheden of maatschappijen uit eigen middelen worden aangevuld. In overleg tussen alle betrokkenen kan ook worden besloten om de door het Rijk voorgestelde inpassingsmaatregelen te vereenvoudigen ten gunste van het inpassingsbudget van de regio. Van belang is dat het overleg tijdig wordt gestart en dat de diverse stappen door de regionale overheden worden uitgevoerd binnen de betreffende termijnen die de Tracéwet stelt aan de reacties van besturen.

Hoofdstuk 5

Operationalisering

5.1. Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken is de problematiek geanalyseerd en zijn drie invalshoeken voor een aanpak beschreven, te weten een budgetteringsstelsel, een gebiedsgericht instrumentarium ter bepaling van inpassingsmogelijkheden en een procesbenadering. Het voorliggende hoofdstuk heeft tot doel een operationele aanpak te schetsen waarbij de drie genoemde invalshoeken zoveel mogelijk geïntegreerd tot hun recht komen en elkaar kunnen versterken. Voorop staat dat bij de besluitvorming over concrete projecten veel scherper dan nu het geval is, in beeld moet komen welke gevolgen meeruitgaven voor een bepaald project hebben voor andere, met name genoemde, projecten.

De operationalisering valt uiteen in drie stappen die successievelijk tijdens een kabinetsperiode moeten worden doorlopen. De eerste stap betreft het vaststellen van de beslissruimte aan het begin van de kabinetsperiode. In de tweede stap wordt de beslisslijst opgesteld; een lijst van projecten die financieel past binnen de beslissruimte. De derde stap betreft het bijstellen van de beslisslijst in de loop van de kabinetsperiode.

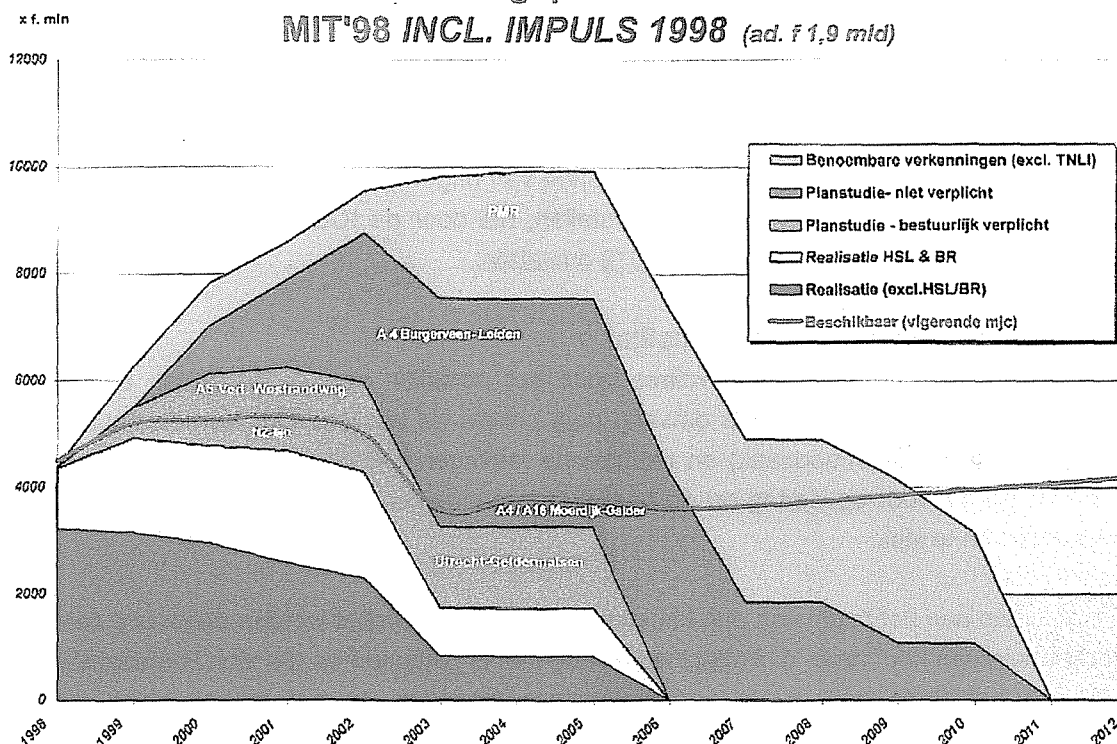
5.2. Stap 1: Vaststellen beslissruimte

Het uitgangspunt van de exercitie vormt het vaststellen van de beslissruimte: de budgettaire ruimte waarvoor nieuwe Tracé- en Projectbeslissingen kunnen worden genomen. De regering markeert daartoe de budgettaire middelen in de beoogde toekomstige periode door deze te begrenzen met een eindjaar. Hiervoor is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de omvang van de vrije budgettaire ruimte naar gelang de keuze van het eindjaar. Het ligt voor de hand daarbij uit te gaan van de begrotingsmiddelen bij ongewijzigd beleid.

Uit de onderstaande figuur (zie ook bijlage 6), waarin het kasbeslag is aangegeven van projecten die in uitvoering zijn (roze/geel) en waarvan de uitvoering bestuurlijk is verplicht (groen), blijkt dat vanaf het jaar 2006 geleidelijk aan meer vrije budgettaire ruimte beschikbaar komt om planstudieprojecten en verkenningen in uitvoering te nemen.

Van een groot aantal projecten is de planstudie gaande. Over de meeste projecten zou in de eerstvolgende kabinetsperiode qua procedure een besluit genomen kunnen worden (voorbeelden: HSL-Oost, A1, A2, Hanzelijn). De financiële omvang van deze voorraad projecten (donkerblauw in de figuur) bedraagt naar huidig inzicht zo'n 30 mld. Daarnaast zijn nog verkenningen gaande (lichtblauw in de figuur) waarvan een aantal wellicht al in de komende kabinetsperiode tot besluitvorming kan leiden (voorbeelden: Project Mainportontwikkeling Rotterdam; Randstadrail en VinexAct). Een zeer tentatieve schatting komt op ruim 20 mld t/m 2010. Al met al dus een groslijst van projecten waarover besluitvorming kan plaatsvinden voor een bedrag van ongeveer 50 mld. Gezien de fase waarin deze projecten zich bevinden, spelen hier met name eventuele inpassingsdiscussies. Stijgen de kosten van deze projecten tijdens de planstudiefase, dan zal de spanning tussen de financiële omvang van de groslijst en de voor realisatie beschikbare ruimte in de begroting verder oplopen.

Grafiek van investeringsplannen Verkeer & Vervoer cf MIT'98 INCL. IMPULS 1998 (ad. f 1,9 mld)



De bedoeling van budgettering is dat het een kader biedt voor het maken van keuzen. Dit impliceert dat de beslissruimte niet te groot mag zijn; een ruimte van bijvoorbeeld 40 mld geeft nauwelijks aanleiding tot ingewikkelde keuzen maar belegt de budgetten tot ca. 2015. Anderzijds kan een beslissruimte ook niet te krap zijn; een ruimte van bijvoorbeeld 7 mld zal waarschijnlijk bij de eerste uitdaging als te knellend worden ervaren en dan worden losgelaten. Ook zal de regering zich zelf beperkingen op moeten leggen, omdat de beslissruimte een hypotheek legt op de begrotingsmiddelen van toekomstige kabinetten. Het beperken van de beslissruimte tot de reguliere infrastructuurbudgetten (Infrastructuurfondsmiddelen) in een vierjarige kabinetsperiode, voorkomt dat volgende kabinetten met een alsmear groter kasbeslag van projecten in uitvoering en reeds besloten projecten worden geconfronteerd. Op basis van het vigerende MIT is de periode 2007 t/m 2010 de eerstvolgende vierjarige periode met vrije budgettaire ruimte.

Voor het komende kabinet lijkt de overweging aan de orde om extra middelen uit te trekken voor infrastructuur. In een gezamenlijke brief van de ministers van EZ, VROM, VenW en LNV "Impuls voor de Ruimtelijk-economische structuur", worden hiervoor investeringsvoorstellen gedaan voor de periode t/m 2010. Beslist het volgende kabinet tot een investeringsimpuls, dan kan een verhoging van de beslissruimte aan de orde zijn. Worden extra middelen uitgetrokken voor projecten waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden, dan kan de beslissruimte met deze extra middelen opgehoogd worden en zullen de desbetreffende projecten daarin ingepast moeten worden.

Op basis van deze inzichten komt de werkgroep tot de aanbeveling om bij het vaststellen van de beslisruimte die aan het komende kabinet ter beschikking wordt gesteld, te kiezen voor het eindjaar 2010. De ruimte die dat kabinet kan vullen met nieuwe projecten, wordt dan gevormd door het totale budget in de periode 1999-2010, verminderd met de kasruimte die in deze periode reeds met projecten is belegd. Wanneer de reeds besloten projecten bij voorrang in uitvoering worden genomen, resteert er een vrije ruimte van ca 16 mld voor nieuwe besluiten over planstudieprojecten en verkenningen. Qua omvang komt dat overeen met de omvang van het reguliere investeringsbudget in een kabinetsperiode, uitgaande van ongewijzigd beleid. Bijkomend voordeel is dat ook de eerder genoemde investeringsvoorstellen, die door de ICES in samenwerking met de Planbureaus zijn voorbereid, de periode t/m 2010 omvatten.

5.3. Stap 2: Opstellen van de beslislijst

Na de markering van de budgettaire ruimte volgt het opstellen van de beslislijst: een lijst van projecten waarvan de totale financiële omvang past binnen de beslisruimte. Kernelementen hierbij zijn: prioriteiten stellen (nut/noodzaak) en realistische ramingen gebruiken. Het laatste betekent dat van de projecten die voor opvoering op de beslislijst in aanmerking komen, tamelijk veel gegevens voorhanden dienen te zijn.

Zo zal in concreto aan het begin van een kabinetsperiode een beslislijst worden opgesteld bestaande uit projecten waarvan het Tracé- of Projectbesluit nog niet is genomen en die zich hoofdzakelijk in de planstudiefase en soms nog in de verkenningsfase bevinden. In het laatste geval moet de nut/noodzaak van zo'n project onomstreden zijn. Zo kan de planstudietabel, bij de publicatie van de lijst in het eerste beleidsrijke MIT van het nieuwe kabinet, uit drie in plaats van de huidige twee subtabellen bestaan, te weten:

1. Projecten waarvan het Tracé- of Projectbesluit is genomen;
2. Projecten waarover in de kabinetsperiode het Tracé- of Projectbesluit moet worden genomen (beslislijst);
3. Projecten die nog niet rijp zijn voor opname in de beslislijst, dan wel daarin financieel niet meer passen.

Opnemen van projecten

Voor het opstellen van de beslislijst zal uit de groslijst van planstudieprojecten en verkenningen bepaald moeten worden welke projecten prioritair zijn. Een belangrijk criterium hiervoor is de omvang van de economische effecten van een project. Buiten kijf staat dat tal van andere overwegingen ook een rol spelen bij deze prioriteitenstelling. Het opstellen van de beslislijst vergt een vergelijkbare exercitie als door de ICES en Planbureaus is ondernomen ter voorbereiding van de kabinetsbrief "Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur". Van zeer veel investeringsprojecten is onder leiding van de Planbureaus nader bezien in hoeverre zij een bijdrage leveren aan oplossingen van eerder door het kabinet gesignaleerde knelpunten op het gebied van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland.

Het is goed voorstelbaar dat het volgend kabinet bij de nadere prioritering van infrastructuurprojecten in het kader van de uitvoering van dit IBO, de investeringsvoorstellen uit genoemde brief mede inbrengt in de beslislijst. Dat geldt dan vrijwel alleen die projecten die nog in de planstudiefase verkeren en misschien een enkele verkenning (projecten die uitvoeringsgereed zijn, en waarvan het kabinet direct de realisatie inzet, vallen onder de reguliere budgetdiscipline). Verdere uitwerking en

besluitvorming over die projecten kan dan plaatsvinden binnen de afgesproken beslisruimte.

Voorkomen moet worden dat de kostenraming waarmee een project in de beslislijst wordt opgevoerd nog met grote onzekerheden omgeven is. Een kostenraming die niet volledig onderbouwd is, zal tot overschrijdingen kunnen leiden die eigenlijk die naam niet verdienen omdat het veeleer gaat om een initiële onderschatting van noodzakelijke kosten. Dat verschijnsel zou zich trouwens ook kunnen voordoen bij de investeringsvoorstellen uit de kabinetsbrief 'Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur'. Dat zou er toe leiden dat de beslislijst te vaak moet worden aangepast als gevolg van ramingsbijstellingen. De systematiek verliest daarmee het karakter van een afwegingsinstrument voor besluitvorming. Wanneer relevante informatie ontbreekt om een realistisch prijskaartje aan een project te hangen - desnoods met een hanteerbare doch niet te grote bandbreedte - lijkt het beter zo'n project niet in de lijst op te nemen.

Aan het werken met zeer ruime ramingen kleeft het nadeel dat bij zo'n project doelmatigheidsprikkels ontbreken. Bovendien kan zodoende maar een beperkt aantal projecten in de beslisruimte worden ingepast, hetgeen een weinig daadkrachtige indruk kan maken.

Het opnemen van een bandbreedte heeft eveneens als nadelig gevolg dat deze gemakkelijk kan vollopen met kostenstijgingen die dan niet afgewogen hoeven te worden. Dit euvel kan praktisch worden verholpen door bij de optelling tot de totale beslisruimte uit te gaan van het gemiddelde.

Aanbevolen wordt om de verkenningsfase van een project zo in te richten dat de relevante informatie voor opname in de beslislijst ook in een vroeg stadium beschikbaar komt. Om de vergelijkbaarheid ten aanzien van de projectinformatie zo groot mogelijk te houden, zou bij de prioritering voor opname in de beslislijst gebruik gemaakt kunnen worden van een checklist. Zo'n checklist zou de volgende elementen kunnen omvatten:

- indicatie van de prioriteit uit verkeers- en vervoersoptiek;
- economische effecten van het project;
- fase in planvorming (op welke termijn besluitvorming mogelijk);
- indicatie van de effecten op de omgeving;
- bestuurlijk draagvlak / wensen van lokale overheden (bestemmingsplannen/ streekplannen enz.);
- inzicht in de kosten van mogelijke tracé- en/of inpassingsvarianten.

Afwegen van de mate van inpassing

In het vorenstaande is uitgegaan van een vrij technische exercitie. Beschreven is hoe een aantal projecten binnen een budgettair kader wordt ingepast en zijn enkele randvoorwaarden voor een goede werking van het systeem aangestipt. Nog niet is aangegeven hoe wordt voorzien in een afweging over de kwaliteit van de inpassing. Deze afweging wordt hieronder nader toegelicht.

Ofschoon in de praktijk niet altijd scherp te onderscheiden, kunnen de totale kosten van een project worden onderverdeeld in:

- kosten voortvloeiend uit vervoersfunctionele eisen; dit zijn de kosten die gemaakt moeten worden om bijvoorbeeld een trein te laten rijden of een brug te kunnen laten dragen; in principe zijn deze kosten voor alle technisch gelijksoortige projecten gelijk;
- kosten die door wettelijke inpassingseisen worden bepaald; deze kosten kunnen per project verschillen: zo zal men bij de doorsnijding van een woongebied wettelijk verplicht zijn geluidsschermen aan te brengen terwijl dit bij doorsnijding van landbouwgebied niet nodig is;

- kosten die voortkomen uit de 'beleidsmatige' eisen; het gaat daarbij om eisen die door rijksbeleid ten aanzien van bijvoorbeeld natuur en milieu worden ingegeven; ook deze kosten kunnen per projecten sterk verschillen: een doorsnijding van bepaalde delen van de Ecologische Hoofdstructuur stelt bijvoorbeeld veel stringenter eisen aan de inpassing van een spoorlijn dan wanneer de spoorlijn door een industriegebied loopt;
- kosten samenhangend met 'aanvullende' wensen; bij dit soort wensen kan gedacht worden aan lokale inpassingsbelangen of duurdere inpassingsvormen dan waarin op basis van de eerste drie overwegingen is voorzien.

Bij het samenstellen van de beslislijst zal een keuze gemaakt moeten worden m.b.t. de gewenste inpassingskwaliteit per project. Daarvoor is het noodzakelijk om per project inzicht te hebben in de uitvoeringswijze die tegen de laagste kosten voldoet aan de wettelijke en beleidsmatige inpassingseisen. Daarnaast kunnen projectvarianten worden onderscheiden waarmee aanvullende inpassingskwaliteit kan worden gerealiseerd en/of waarmee andersoortige belangen worden gediend. Mede op grond van de informatie die de gebiedenbenadering levert ten aanzien van kosten, effecten, meerwaarde, e.d moet de regering vervolgens afwegen welke inpassingskwaliteit zij voor de verschillende projecten of onderdelen daarvan wil bereiken en welk budget zij hiervoor uit wil trekken. Overwegingen die daarbij een rol kunnen spelen zijn lokale wensen en verlangens en overwegingen ten aanzien van milieu, natuur en landschap. Deze afweging is dan niet alleen per project maar ook tussen projecten aan de orde. Het is duidelijk dat naarmate de kosten voor het bereiken van een zekere inpassingskwaliteit van projecten of onderdelen daarvan toenemen, het aantal projecten dat met het budget kan worden uitgevoerd, afneemt.

Om vroegtijdig inzicht te krijgen in projectvarianten en overwegingen die bij de keuze daaruit een rol kunnen spelen, kunnen de gebiedenbenadering en een uitgekende procesbenadering behulpzaam zijn. De gebiedenbenadering reikt een systematiek aan waarmee, op basis van de aanwezigheid van de in het rijksbeleid gehanteerde gebiedskenmerken, de veronderstelde mate van aantasting door de infrastructuuringreep en de ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied, in een vroeg stadium projectvarianten inclusief kostenramingen in beeld kunnen worden gebracht. Stelselmatig zal ook een projectvariant die tegen de laagst mogelijke kosten kan voldoen aan de wettelijke en beleidsmatige eisen worden uitgewerkt. In het algemeen is het van belang optimaal gebruik te maken van bundelingsmogelijkheden, omdat dit veelal leidt tot een beperking van inpassingsproblemen en -kosten.

Een doordachte procesmatige aanpak zou ertoe kunnen leiden dat een groter draagvlak voor de gekozen uitvoeringswijze van een project ontstaat doordat tot die aanvullende eisen aan een project wordt besloten die ook voor de betreffende regio van belang zijn. Om hierin inzicht te krijgen wordt aanbevolen in een zo vroeg mogelijk stadium in contact te treden met regionale en lokale overheden teneinde zicht te krijgen op de inhoud van hun wensen. Naast zelf beslissen over de wenselijke aanvulling, kan de regering de betrokken provincie(s) en/of gemeenten een budget ter beschikking stellen dat zij zelf kunnen aanwenden om een door hen te bepalen deel van de overgebleven wensen op te lossen. Dit bedrag zal gemarkeerd moeten worden binnen de raming van het desbetreffende project. Wanneer decentrale overheden meer beslisruimte ten aanzien van de inpassingsvormgeving hebben, zullen zij eerder akkoord gaan met een duidelijk afgegrensde financiële ruimte. Wanneer regering en parlement gezamenlijk op een zo vroeg mogelijk tijdstip in redelijkheid financiële

piketpalen kunnen slaan door overeenstemming te bereiken over de opgestelde beslislijst, wordt het mogelijk om wederzijds commitment te bereiken met andere overheden en met hen de meest optimale inzet van de voor een project gereserveerde middelen te bepalen. Inpassingswensen die met de gereserveerde middelen niet meer kunnen worden gerealiseerd, kunnen desgewenst uit eigen bijdragen door andere overheden gefinancierd worden.

5.4. Stap 3: Bijstellen van de beslislijst tijdens de kabinetsperiode

In de voorgaande paragrafen is beschreven op welke wijze aan het begin van een kabinetsperiode een beslislijst van projecten (met elke een verschillende mate van inpassing) passend binnen de beslisruimte wordt opgesteld. In deze paragraaf wordt ingegaan op de handhaving van dit kader gedurende de kabinetsperiode.

Tijdens de kabinetsperiode kunnen drie oorzaken aanleiding geven tot het bijstellen van de beslislijst:

1. Tracé- of Projectbeslissingen;
2. tussentijds gewijzigde inzichten in een project;
3. kostenstijgingen of -dalingen bij projecten in uitvoering en reeds besloten projecten die voor het gekozen eindjaar in uitvoering worden genomen.

Tijdens de kabinetsperiode zal over de projecten op de beslislijst meer informatie beschikbaar komen op basis waarvan een definitief besluit moet worden genomen in het kader van de Tracéwet of PKB-procedure. Bij definitieve besluitvorming over de uitvoeringswijze van een project zal de regering zich nogmaals af moeten vragen of er goede argumenten zijn om meer geld uit te trekken voor een project dan nodig is voor de projectvariant die tegen de laagst mogelijke kosten voldoet aan wettelijke en beleidsmatige inpassingseisen. De ervaring heeft geleerd dat de kostenramingen van de projecten opwaarts bijgesteld dienen te worden om tal van andere redenen dan besluiten om de kwaliteit van de inpassing te verhogen. Uit de analyse in hoofdstuk 2 blijkt dat verschillende oorzaken aanleiding zijn voor een opwaartse bijstelling van de projectkosten. Omdat elke kostenstijging gefinancierd moet worden uit de beschikbare financiële ruimte, ligt het niet voor de hand om bij de behandeling van deze kostenstijgingen te differentiëren naar oorzaak van de kostenstijging.

Aanbevolen wordt elke verandering in de raming van een project gelijktijdig te confronteren met en zo mogelijk af te wegen tegen de gevolgen voor andere projecten. Dreigt een project duurder te worden dan zal de regering voor dekking binnen de beslislijst moeten zorgdragen. Mogelijkheden daarbij zijn de versobering van andere projecten (uiteraard voorzover de technische, wettelijke en beleidsmatige eisen dit toelaten) of een heel project te schrappen uit de beslislijst. Doordat de financiële omvang van de beslislijst binnen de met een eindjaar gemarkeerde beslisruimte moet passen, is het zeer onwenselijk te kiezen voor fasering van het hele programma van projecten. Dat zou immers leiden tot het ongelimiteerd oprekken van het financieel kader. Dan ontloopt men de keuzeplicht en ontvalt de ratio aan de gehele onderhavige exercitie. Van een prioriteitenstelling zou dan immers nauwelijks meer sprake zijn.

Bedacht moet worden dat meerkosten als gevolg van besluiten aan het begin van de kabinetsperiode in principe gemakkelijker in de lijst op te vangen zijn (doordat voor veel projecten nog geen definitieve keuzen zijn gemaakt is er meer speelruimte) dan meerkosten waartoe aan het eind van de kabinetsperiode wordt besloten. Om dit effect zo goed mogelijk te ondervangen wordt nogmaals het belang van een evenwichtig samengestelde lijst benadrukt op basis van realistische ramingen.

Daarnaast kan dit effect deels worden omzeild door Tracé- en Projectbesluiten zoveel mogelijk te concentreren op een beperkt aantal beslismomenten in de kabinetsperiode. Praktisch betekent dit dat met name in het tweede en derde regeringsjaar de bulk van besluiten zal moeten worden genomen. Voordeel is dat de informatie over de projecten dan ook beter is uitgekristalliseerd om gelijktijdig een evenwichtige afweging over de projecten te maken.

Ook kostenstijgingen bij reeds in uitvoering zijnde en reeds besloten projecten kunnen een bijstelling van de beslislijst noodzakelijk maken. Treden bij zulke projecten kostenstijgingen op, dan zou bij een ongewijzigde beslisruimte alsnog beslag worden gelegd op de budgettaire middelen na het gekozen eindjaar. De beslisruimte zal daarom ingeperkt moeten worden om deze overschrijding te voorkomen. Binnen de beslislijst - die moet passen in de ingeperkte beslisruimte - noodzaakt dit tot precies dezelfde afweging als hierboven beschreven.

Kostenstijgingen kunnen enerzijds het gevolg zijn van vermijdbare kosten waartoe desondanks wordt besloten en anderzijds uit onvermijdbare kosten (tegenvallers). Het lijkt om praktische redenen niet wenselijk dat beperkte over- en onderschrijdingen bij lopende projecten tot het aflopen van het volledige afwegingsdraaiboek moet leiden. Dit zou beperkt moeten blijven tot onder- en overschrijdingen die de beslisruimte wezenlijk aantasten. Voor kleinere over- en onderschrijdingen zou van het gelijktijdig aanpassen van de beslisruimte en -lijst kunnen worden afgezien door bijvoorbeeld op voorhand een beperkte buffer in de beslisruimte te reserveren. Een andere mogelijkheid is deze over- en onderschrijdingen op te sparen en het saldo op een beperkt aantal momenten in een kabinetsperiode in mindering te brengen op de beslisruimte en de beslislijst daarop aan te passen.

Om een zekere rust in de besluitvorming te garanderen en de onderlinge samenhang tussen besluiten over de projecten op de beslislijst door gelijktijdige besluitvorming tot leven te laten komen, beveelt de werkgroep aan de besluitvorming en de bijstelling van de beslislijst zoveel mogelijk te concentreren op een aantal besluitvormingsmomenten in de kabinetsperiode. De jaarlijkse MIT-behandeling lijkt hiervoor het meest geëigende aangrijpingspunt. Waar tussentijdse beslissingen nodig zijn, zal een vergelijkbaar afwegingsproces gewaarborgd moeten blijven.

Bijlage 1: Taakopdracht

11. Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur

De discussies binnen het kabinet en tussen kabinet en parlement over de ruimtelijke inpassing van infrastructuur hebben tot de conclusie geleid dat de bestaande besluitvormingsmethodiek onvoldoende inzicht biedt in gevolgen van het duurder worden van investeringsprojecten voor andere investeringsprojecten als gevolg van de keuze voor duurdere inpassingsvarianten. Voor een goede, evenwichtige, afweging van de verschillende aspecten die een rol dienen te spelen bij de besluitvorming over de wijze van ruimtelijke inpassing van een investeringsproject, zal immers ook de financiële inpassing binnen het totale investeringsprogramma een rol moeten spelen (vergelijk de brief van de minister van VenW aan het parlement over het zogenoemde Afweegkader Inpassing Infrastructuur). Het onderhavige IBO richt zich - zoals in de genoemde brief reeds is aangekondigd - op de financiële en inhoudelijke aspecten van de besluitvorming over (de inpassing van) infrastructuurprojecten: op welke wijze kan de besluitvorming zodanig worden georganiseerd, dat de meerkosten van individuele projecten worden afgewogen tegen de effecten daarvan op (delen van) het totale programma. Zoals in de genoemde brief is aangegeven, gaat de gedachte hierbij uit naar het volgende. Per kabinetsperiode zou per vervoersmodaliteit een totaalbudget kunnen worden vastgesteld, alsmede een lijst met investeringsprojecten waarover besluitvorming in de desbetreffende kabinetsperiode moet plaatsvinden. Bij deze besluitvorming moeten realistische kostenramingen over de afzonderlijke projecten voorhanden zijn. Bij eventuele nadere kostenstijgingen van een bepaald project zal dan inzichtelijk moeten worden gemaakt op welke wijze dat ten koste gaat van een of meer andere projecten die op de desbetreffende lijst staan.

Het IBO zal in de eerste plaats een beschouwing geven over de voor- en nadelen van een dergelijk budgetteringssysteem, alsmede een nadere uitwerking van de vormgeving ervan. De essentiële punten hierbij zijn: de samenstelling van de lijst, de inhoudelijke criteria voor inpassing inclusief mogelijk conceptuele benaderingen (waaronder de gebiedsgerichte benadering), alsmede het beschikbare budget.

In de tweede plaats zal het IBO een voorzet geven voor een set van praktische spelregels die aangeven hoe de bij de besluitvorming betrokken partijen in de praktijk met zo'n systeem zullen dienen om te gaan. En in de derde plaats zal aandacht worden gegeven aan de vraag of het wenselijk is dat, en zo ja op welke wijze, lagere overheden standaard een substantiële financiële bijdrage leveren, wanneer zij een duurdere inpassingsvariant wensen.

Deelnemende departementen: VenW, VROM, LNV, EZ, BiZa, AZ en Financiën



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
 De voorzitter van de Vaste Commissie
 voor Verkeer en Waterstaat van de
 Tweede Kamer der Staten-Generaal
 Binnenhof 4
 2513 AA 's-Gravenhage

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Datum	Bijlage(n)
18 april 1997	
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGV/DIP/722285	
Onderwerp	
Afweegkader Inpassing Infrastructuur	

Geachte voorzitter,

1. Inleiding

Over de inpassing van infrastructurele werken vinden vanouds discussies plaats. De laatste jaren is een toename en een verbreding van die discussies waar te nemen, niet alleen tussen kabinet en lokale belanghebbenden, maar ook tussen kabinet en Tweede Kamer. De discussies gaan niet alleen over de hele grote projecten, zoals HSL en Betuweroute, maar ook over de A50 bij Kampen, de spoorverdubbeling bij Abcoude en de A4 tussen Delft en Schiedam. Deze discussies leiden tot vertraging in de besluitvorming en dus zowel tot vertraging in de aanpak van de bereikbaarheidsproblematiek als tot langdurige onzekerheid bij direct belanghebbenden.

Door de maatschappij worden de laatste jaren hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de inpassing in de landelijke en stedelijke omgeving. Dit komt enerzijds omdat door de demografische en economische groei een toenemend beslag op de schaarse ruimte wordt gelegd door o.a. woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en verkeersinfrastructuur en anderzijds omdat de behoefte is ontstaan de economische groei gepaard te laten gaan met een verhoging van de kwaliteit van onze leefomgeving. Deze ontwikkelingen worden vormgegeven in beleidsnota's van de laatste jaren, als SGR, NMP+, VINEX etc.

Postadres postbus 20901, 2500 EX Den Haag
 Bezoekadres Plesmanweg 1-6

Telefoon + 31 70 351.6171
 Telefax + 31 70 351.6591



Tijdens de begrotingsbehandeling 1997 is de motie van de heer Van Heemst (PvdA) aanvaard, waarin mij is gevraagd om een kader op te stellen waarbinnen de inpassingswensen kunnen worden afgewogen.

Door middel van deze brief geef ik invulling aan het verzoek om een afwegingskader. In de brief ga ik allereerst in op de huidige werkwijze rondom de besluitvorming (hoofdstuk 2) en vervolgens wordt een suggestie aangedragen t.b.v. een mogelijke verbetering van de besluitvorming (hoofdstuk 3).

2. De huidige werkwijze met betrekking tot de besluitvorming

Ik heb uit de motie geconcludeerd dat het afweegkader vooral wordt gevraagd ten behoeve van de discussie tussen kabinet en Kamer over de kwaliteit van de inpassing. Van belang is om te onderkennen dat de inpassingsdiscussie onderdeel uitmaakt van een besluitvormingsketen. Het Structuurschema Verkeer en Vervoer bevat de strategische keuzen ten aanzien van bereikbaarheid en leefbaarheid. In het MIT wordt bij de opname in de planstudiefase de tactische keuze gemaakt dat aanpassing van de infrastructuurcapaciteit noodzakelijk is. Bij het Tracé- of projectbesluit wordt het operationele besluit genomen hoe de aanpassing van infrastructuur zal worden vormgegeven. De inpassingsdiscussie is daarmee de laatste schakel in de keten.

In de inpassingsdiscussie is een aantal aspecten te onderscheiden, die in het navolgende worden behandeld: inhoud, proces, procedure en financiële aspecten.

2.1. Inhoudelijk

Bij de keuze tussen verschillende infrastructuurvarianten spelen in hoofdzaak drie aspecten een rol:

- a. verbeteren bereikbaarheid en leefbaarheid
- b. effecten op de omgeving
- c. aanleg- en exploitatiekosten

ad a. Vanuit het besef dat er beperkte fysieke ruimte is en het besef van de invloed die de aanleg/uitbreiding van infrastructuur heeft op die ruimte en op de leefbaarheid, wordt gekeken of het mogelijk is de vraag naar mobiliteit zodanig te beïnvloeden (bijvoorbeeld door stringent parkeerbeleid) dan wel te accommoderen (bijvoorbeeld door extra openbaar vervoer in te zetten) dat er geen nieuwe infrastructuur hoeft te worden aangelegd. Pas indien het niet anders kan wordt de bestaande infrastructuur uitgebreid of nieuwe infra aangelegd. Gegeven de noodzaak infrastructuur aan te passen, dient, met het oog op bereikbaarheid en leefbaarheid, de variant te voldoen aan een aantal functionele eisen op het gebied van doorstroming, veiligheid en onderhoud. De ontwerp-eisen t.a.v. veiligheid hebben o.a. betrekking op het vervoer van gevaarlijke stoffen en op hulpverlening.



- ad b. De effecten op de omgeving worden getoetst aan wettelijke normen en Rijksbeleid zoals neergelegd in de Wet geluidhinder en nota's als het NMP+, SGR, VINEX en SVV-II. Al in de ontwerpfasen hanteren Rijkswaterstaat voor wegen en Rail Infra Beheer voor spoorwegen voor de toelaatbaarheid van omgevingseffecten de genoemde wettelijke normen en landelijke beleidsdoelen. Daaruit blijkt dat aantasting van landschappelijke en ecologische waarden in het algemeen ongewenst is, maar doorsnijding door infrastructuur van zwaarwegend nationaal belang onder bepaalde omstandigheden toelaatbaar geacht wordt, mits compenserende maatregelen worden getroffen. De tracébesluiten die door het kabinet worden voorgesteld bevatten altijd een pakket inpassingsmaatregelen, zoals geluidsschermen, ecologische verbindingen, opvang van vuil water, landschapsplan etc. Deze maatregelen zijn gebaseerd op wettelijke normen, kabinetsnota's en wensen van betrokkenen. Deze maatregelen blijven bij de presentatie vaak onderbelicht, mede omdat het aandeel van de inpassingskosten in de totale raming vaak niet is gespecificeerd. Verdiepte liggingen en (boor)tunnels kunnen worden gezien als de meest vergaande inpassingsmaatregelen. In enkele gevallen heeft het kabinet ook voor deze kostbare maatregelen gekozen: HSL in Groene Hart, Betuweroute onder Pannerdensch kanaal, A73 bij Roermond.
- ad c. De aanleg- en exploitatiekosten. Hiervoor bestaat geen normbedrag als referentie. Voor de aanlegkosten is indicatief een bepaald bedrag voor het project in het MIT genoemd.

Bij de discussie tussen bepaalde inpassingsvarianten, zoals een ligging op maaiveldhoogte, een verdiepte ligging en een tunnel, gaat het met name om een onderlinge afweging tussen de omgevingseffecten en de kosten. Met bepaalde extra maatregelen kunnen negatieve effecten op het landelijk en stedelijk milieu verder worden verminderd, maar daar staan extra aanlegkosten tegenover.

In algemene zin zou gesteld kunnen worden dat bij aanleg van nieuwe infrastructuur meer aandacht naar inpassing uitgaat dan bij verbreding van wegen en spoorwegen, omdat daar immers al sprake is van een doorsnijding.

Tenslotte is het van belang te melden dat er, vanwege het inzicht dat de ruimte in Nederland steeds schaarser wordt, initiatieven worden ontwikkeld om te komen tot andere bouwvormen, die minder ruimtegebruik vergen. Ik noem u de activiteiten van het Centrum Ondergronds Bouwen, waaronder de Strategische Visie 2030 en het project Integraal Afwegen en de in voorbereiding zijnde Nota Milieu en Economie. Verder wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gewerkt aan een methode om de veiligheidsaspecten beter bij de besluitvorming in beeld te brengen. Het huidige afweegkader gaat uit van het huidige Ruimtelijke Ordenings- en Milieubeleid en de huidige stand van de techniek. Mochten er zich in de bouwtechniek (kostenbesparing) ontwikkelingen voordoen dan zal dit ongetwijfeld invloed hebben op het resultaat van de afweging.



2.2. Besluitvorming als proces

De discussies over inpassing hebben niet alleen te maken met inhoud, maar kunnen ook gezien worden vanuit de belangen van de betrokken partijen. In feite is het daarmee een onderhandelingsproces, voor zover het gaat om wensen die boven de wettelijke eisen uitgaan. Voor en tijdens de studiefase vindt al veel overleg plaats over de te onderzoeken alternatieven, de aspecten die moeten worden onderzocht en ook de relatie tussen het hoofd- en het lokale verkeers- en vervoersnetwerk. Op een kabinetsstandpunt volgt altijd de reactie vanuit de regio en vervolgens meestal ook van de Tweede Kamer, waarin extra inpassingswensen op tafel worden gelegd, in een situatie waarin men meent dat er onvoldoende rekening is gehouden met lokale belangen.

Extra wensen worden geuit door personen en instanties die zelf niet worden geconfronteerd met de budgettaire gevolgen. Het overnemen van deze wensen gaat hoe dan ook ten koste van andere infrastructuurprojecten en dus ten koste van andere belanghebbenden.

In het kader van het open planproces wordt bij steeds meer projecten al in een vroeg stadium met belanghebbenden overleg gepleegd. Het valt echter niet te verwachten dat hierdoor aan het eind van het besluitvormingsproces geen sprake meer zal zijn van verschillende voorkeuren t.a.v. de inpassing. Wel zal de kwaliteit van de oplossing kunnen toenemen.

2.3. Besluitvormingsprocedure

De besluitvormingsprocedure bepaalt de spelregels voor het verloop van het proces en de totstandkoming van de inhoud. Het is daarmee een kapstok die structurerend en objectiverend werkt. Voor wegen, spoor- en vaarwegen verloopt de besluitvorming sinds 1-1-1994 volgens de regels van de Tracéwet en de Wet milieubeheer in verband met de milieu-effectrapportage. De wetten bieden de burger rechtsbescherming: er zijn twee inspraakmomenten en uiteindelijk de mogelijkheid van beroep bij de Raad van State. Anderzijds bieden de wetten de zekerheid dat een project na een zorgvuldige procedure ook kan worden gerealiseerd.

Toch is duidelijk dat een strakke procedure niet automatisch bij iedereen tot tevredenheid leidt. Een van de punten die bij de voorlopige evaluatie van de Tracéwet naar voren kwam was dat gemeenten en provincies bij hun reactie op het Ontwerp Tracébesluit duidelijk zouden moeten aangeven of zij wel of niet bereid zijn om de gekozen oplossing in hun streek- en bestemmingsplannen op te nemen. Gemeenten komen daarentegen in de praktijk bijna altijd met een "ja, mits" of "nee, tenzij", wat vrijwel verplicht tot het voeren van nieuwe gesprekken en dan tot uitstel leidt.

In de praktijk kennen de discussies over nut/noodzaak en inpassing een welhaast cyclisch karakter. Bij een mobiliteitstoename wordt de vraag of uitbreiding van infrastructuur nodig is op een bepaald moment



positief beantwoord. De noodzaak wordt vervolgens tijdens de inpassings-discussie opnieuw ter discussie gesteld: "onder de grond en anders helemaal niet." Om dit te ondervangen is een duidelijke volgorde nodig van strategische-, tactische en operationele beslissingen. De nieuwe MIT-systematiek, met achtereenvolgens een verkenningen-planstudie- en realisatietabel, is hier al op gericht.

Voor projecten die formeel niet tracé/merplichtig zijn, zoals het stads- en streekvervoer, worden zoveel mogelijk overeenkomstige procedures gehanteerd en eisen gesteld. Het moge duidelijk zijn, dat dit bij projecten waarvoor het Rijk niet verantwoordelijk is, maar wel subsidie verleent, slechts in beperkte mate mogelijk is, gegeven de andere verhoudingen tussen de partijen.

2.4. Financiële aspecten

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) worden in de besluitvorming over infrastructurele projecten drie fasen onderscheiden: verkenningen, planstudie en realisatie.

Het doel van de Verkenningsfase is om vast te stellen of het noodzakelijk is dat een verkeers- en vervoersprobleem moet worden opgelost. De daaropvolgende planstudiefase m.b.t. uitbreiding van infrastructuur bestrijkt het nader bestuderen van oplossingsvarianten tot aan de uitvoering. Deze fase valt uiteen in twee delen: het eerste deel richt zich op de planvorming, doorgaans d.m.v. een tracé/m.e.r.-procedure, die eindigt met het tracébesluit. In het tweede deel wordt de uitvoering technisch voorbereid.

Het inpassingsvraagstuk heeft dus met name betrekking op het beslismoment binnen de planstudiefase. Met een tracébesluit gaat een project nog niet over naar de realisatiefase: zelfs indien verwacht wordt dat voldoende geld beschikbaar zal zijn, kan het nog verscheidene jaren duren voordat (en is het onzeker wanneer) een project in uitvoering wordt genomen. De totale (financiële) omvang van de gehele voorraad planstudieprojecten, zowel vóór als na het tracébesluit, is in de huidige werkwijze niet aan een maximum gebonden.

Een project gaat over naar de realisatiefase met het nemen van een positieve uitvoeringsbeslissing (of het verstrekken van een subsidiebeschikking). In de begroting moeten dan wel middelen beschikbaar zijn, zodanig dat er ruimte is om de meerjarige verplichtingen aan te gaan. Het uiteindelijke realisatieprogramma is de uitkomst van een jaarlijks proces van programmering. Verschuivingen worden niet alleen veroorzaakt door nieuwe tracébesluiten, maar ook de voortgang bij de realisatie van projecten speelt een rol.

Deze MIT-procedure houdt in dat bij een keuze voor een duurdere inpassing de financiële omvang van de planstudievoorraad toeneemt. Veelal wordt onvoldoende duidelijk welke consequenties deze meerkosten hebben voor de uitvoering van andere projecten, waaronder ook projecten waarvoor reeds een tracébesluit is genomen. Dit is wel wenselijk, omdat daarmee een concrete koppeling wordt gelegd tussen meerkosten en de gevolgen voor de realisatie van het programma.



3. Suggestie voor verbetering van de werkwijze

Gezien het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de huidige besluitvormingsmethodiek onvoldoende inzicht biedt in de consequenties van de keuze voor een bepaalde inpassing op de rest van het infrastructuurprogramma. Voor een goede, evenwichtige afweging van de verschillende aspecten die een rol spelen bij de inpassing van infrastructuur is immers inzicht in de gevolgen voor de andere projecten van het programma ook van belang.

Om aan dit probleem tegemoet te komen denk ik aan het volgende. Per kabinetsperiode zou per vervoersmodaliteit een totaalbudget voor en een lijst van planstudieprojecten kunnen worden opgesteld, waarover in de betreffende kabinetsperiode besluitvorming moet plaatsvinden. Voor de inpassingsdiscussie zullen die budgetten dan als een harde randvoorwaarde worden gehanteerd. Als bij een bepaald project door kabinet of Kamer wordt gekozen voor een duurdere inpassingsvorm, moet het kabinet resp. de Kamer daarbij tevens concreet aangeven bij welke andere projecten van de lijst op de inpassing moet worden bezuinigd, dan wel over welke andere projecten van de lijst in de kabinetsperiode niet meer zal worden besloten.

Het kabinet is voornemens de mogelijkheden voor en nadere vormgeving van deze suggestie nader te onderzoeken en uit te werken in een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Eén van de aandachtspunten die daarbij nadrukkelijk aan de orde moet komen is de wijze waarop de lijst en het budget worden vastgesteld. Het budget zal enige speelruimte voor inpassingskeuzen moeten bieden.

Tevens zal in het IBO worden bezien of het wenselijk is en zo ja, op welke wijze, lagere overheden standaard een substantiële financiële bijdrage te laten leveren, wanneer zij een duurdere inpassingsvariant wensen dan door het kabinet wordt voorgesteld.

Daarnaast zal ik bij de toekomstige tracébesluiten nadrukkelijker aangeven welke inpassingsmaatregelen door het kabinet worden voorgesteld.

4. Vervolgtraject

Ik heb in deze brief met name de huidige werkwijze rondom de besluitvorming over infrastructuur nog eens uiteengezet. De gemaakte analyse sterkt mij in mijn mening dat er weliswaar sprake is van een spanningsveld tussen de verschillende aspecten, maar dat het kabinet zorgvuldig omgaat met de inpassing. Verder ben ik in deze brief ingegaan op een suggestie voor verbetering van de werkwijze.

De verwachting is dat er enkele maanden gemoeid zullen zijn met de uitvoering van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). De uitkomsten ervan zullen in ieder geval worden betrokken bij de komende kabinetsformatie.



DGV/DIP/722285

Ik ben van mening dat de besluitvorming over de spoorverbreding bij Abcoude en de A4 Delft-Schiedam niet op de uitwerking van bovengenoemde suggestie hoeft te wachten. Vrijwel gelijktijdig met deze brief zult u separaat over die projecten worden geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

A. Jorritsma-Lebbink

AFSCHRIFT

Bijlage 3: Besluitvormingsprocedure

<u>Procedurastap</u> <i>(termijn tot de volgende stap)</i>	<u>Betrokkenen</u>
* VERKENNING (gewone verkenning of WRR-verkenning bij grote projecten) <i>onbepaald</i>	Minister VenW i.o.m. minister VROM of betrokken ministers bij WRR-verkenning
* PKB+ PROCEDURE (evt bij grote projecten) <i>9 maanden</i>	Minister VenW en VROM i.o.m. betrokken ministers
* TRACEWETPROCEDURE	Initiatief van minister VenW
Start na positief besluit over verkenning	
a) Beleidsvoornemen/startnotitie m.e.r. <i>9 weken</i>	Initiatief RWS-regio/NS
b) Inspraak, advisering (Commissie m.e.r.) <i>max 13 weken</i>	Een ieder en adviseurs en lagere overheden
c) Richtlijnen voor de trajectnota/MER <i>onbepaald</i>	Bevoegd gezag, ministers VenW en VROM
d) Trajectnota/MER <i>8 weken + 5 weken voor de Commissie m.e.r.</i>	RWS-regio/NS
e) Inspraak en advies <i>4 maanden na Trajectnota</i>	Een ieder
f) Advies betrokken overheidsorganen <i>onbepaald na 4 maanden</i>	Lagere overheden
g) Standpuntbepaling <i>8 weken + verlening 6 maand (standaard)</i>	Ministers VROM en VenW
h) Ontwerp-tracébesluit (OTB) <i>12 weken</i>	Ministers VROM en VenW
re	
i) Inspraak en planologische medewerking <i>5 maanden na OTB</i>	Een ieder en lagere overheden
j) Tracébesluit (incl WRO aanwijzing)	Ministers VenW en VROM
k) Beroep <i>1 jaar na Tracébesluit</i>	Belanghebbenden
l) Inpassing in streek/bestemmingsplannen <i>max 2 jaar voor de uitvoering</i>	Gemeenten en Provincies
m) Vergunningen	Bevoegde overheden
n) Onteigeningen	Kroon

Tracébesluit vervalt als dit niet binnen 3 jaar is opgenomen in het MIT en/of binnen 13 jaar is begonnen met de uitvoering

Bijlage 4: Inventarisatie bestaand (inpassings)beleid

Technische ontwerp- en inrichtingscriteria voor infrastructuur

Technische ontwerp-normen voor autosnelwegen

Voor de autosnelwegen vallen deze richtlijnen uiteen in:

* *het alignement*; voorwaarden waaraan de geometrische vorm van een autosnelweg moet voldoen (zoals horizontale en verticale boogstralen, overgangsbogen, rechtstanden, hellingen en aanvullende voorzieningen voor het wegbeeld)

* *dwarsprofielen*; voorwaarden voor de opbouw van het dwarsprofiel (ondermeer ten aanzien van de rijstroken, vluchtstroken, midden-, zij- en tussenberm, het talud, de onderberm en de bermstrook)

* *knooppunten en aansluitingen*; verschaft informatie over de functies en uitvoeringsvormen van de verschillende elementen van knooppunten en aansluitingen in relatie tot de op de autosnelwegen toegelaten verkeersbewegingen, zoals kruisen, veranderen van rijstrook, divergeren, convergeren en weven)

* *verlichting*; de vraag of verlichting van een autosnelweg nodig is en zo ja of dan de voordelen daarvan in een redelijke verhouding staan tot de benodigde investerings- en onderhoudskosten; tevens kwaliteitseisen voor verlichting (uitvoeringsvormen van verlichtingsinstallaties)

* *veilige inrichting van de bermen*; diverse eisen die aan de berm gesteld worden vanuit constructief en verkeertechnisch oogpunt, type bermbeveiligingsvoorzieningen en plaatsingscriteria

Daarnaast gelden allerlei bouwtechnische voorschriften, die betrekking hebben op de aardbebouwing, de afwatering, kunstwerken (fly-overs, viaducten en tunnels).

Technische ontwerp-criteria voor het spoorwegennet

Naast de hierboven genoemde criteria, die grosso modo ook bestaan voor het spoorwegennet, zijn er voor laatstgenoemde categorie nog een aantal andere specifieke technische ontwerp-richtlijnen te noemen. Deze hebben ondermeer betrekking op de situering van wissels, voorschriften voor het ontwerp van perrons, ontwerp-eisen van bovenleidingen en de materiaalkeuze voor het ballastbed (steenslag).

Toetsingscriteria mede op basis van de RWS-DWW Handleiding Besluitvorming Hoofdwegen

Het Rijksbeleid is in wetten en beleidsnota's vastgelegd. Het beleid voor het verkeer en vervoer staat in het Structuurschema Verkeer en Vervoer-II (SVV-II). Het Rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening ligt vast in de Vierde Nota voor de ruimtelijke ordening-extra (VINEX). Het milieubeleid staat omschreven in het NMP+. Het natuurbeleid staat verwoord in het Natuurbeleidsplan. Het beleid voor het landelijk gebied is geformuleerd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Normstelling voor geluid is opgenomen in de Wet geluidshinder. Normstelling voor luchtkwaliteit staat in de besluiten luchtkwaliteit van de wet Milieubeheer.

Veel van het Rijksbeleid dat in genoemde nota's is opgenomen, is in algemene en abstracte termen gesteld. Meestal zijn uit de nota's geen harde criteria te destilleren die als normen voor de toe te passen eisen aan inpassing van rijkswegen zouden kunnen worden gesteld.

De wijze waarop hiermee op dit moment wordt omgegaan en die hierna wordt omschreven, kan daarom slechts als een interpretatie van het Rijksbeleid worden gekarakteriseerd.

De tot op heden gehanteerde spelregels voor inpassing worden weergegeven door een aantal keuzen, die een interpretatie vormen van de beleidsdoelen die door het Rijk geformuleerd zijn. In de studie van RWS-DWW: "Handleiding besluitvorming hoofdwegen" (mei 1996) zijn de diverse (milieu)aspecten geformuleerd. Deze lijst vormt de basis voor de invulling van onderhavige bijlage, op onderdelen aangevuld met andere beleidsapsecten, zoals ruimtegebruik en veiligheid.

Milieu-categorie	Milieu-aspecten
Natuurlijk milieu	Landschap (inclusief: archeologie, cultuurhistorie, geomorfologie en landschapsbeeld)
	Bodem en water
	Ecologie
Woon- en leefmilieu	Geluid en trilling
	Luchtkwaliteit
	Veiligheid
Duurzaamheid Ruimtelijk beleid	Energie en grondstoffen
	Ruimtelijke kwaliteit
	Ruimtegebruik (o.a. landbouw, recreatie)

Uit elk aspect worden toetsingscriteria afgeleid waaraan de effecten van de aanleg van infrastructuur kunnen worden getoetst. De DWW-studie hanteert daarbij hardheidsgraden van beleid.

De volgende hardheidsgraden van beleid worden onderscheiden: **W**-wet- en regelgeving, **B**-beleid uit Rijksnota's en **C**-door RWS gehanteerde concretisering van beleidsdoelen.

Tevens worden de maatregelen vermeld die kunnen worden getroffen om de effecten te mitigeren en te compenseren.

Landschap

Beoordelingskader

Beleid zoals neergelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (1995).

- B- handhaving van schaaluiterssten
- B- voorkomen van grootschalige ingrepen in reliëf en bodemstructuren
- B- zo weinig mogelijk verstoring van aardkundige processen
- B- het instand houden van structuurbepalende elementen
- B- herkenbaar blijven van cultuurhistorische kwaliteiten in het landschap

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

- C- aantasting van archeologische waarden en monumenten
- C- aantasting van cultuurhistorische waarden en monumenten
- C- aantasting van aardkundige/geomorfolologische waarden
- C- aantasting van landschappelijk beschermde gebieden (WAC's en nationaal landschapspatroon SGR)
- C- visueel-ruimtelijke structuur/waarden
- C- grootschaligheid/kleinschaligheid van het landschap
- C- oriëntatiewaarde en herkenbaarheid van het landschap
- C- belevingswaarde van het landschap

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C- landschappelijke inpassing
- C- tijd beschikbaar stellen voor aanvullend archeologisch onderzoek

Bodem en water

Beoordelingskader

In zijn algemeenheid geldt de Wet milieubeheer (1994), waarin is bepaald dat de provincie regels moet stellen ten aanzien van grondwaterwingebieden en mag stellen ten aanzien van andere milieubeschermingsgebieden. In provinciale verordening kunnen grenswaarden worden vastgesteld voor beschermingsgebieden. Voorts is de Wet Bodembescherming (1996) van belang. In het hoofdstuk algemene bepalingen wordt bepaald dat in geval van doorsnijding van een verontreinigde locatie moet worden gesaneerd. Het Bouwstoffenbesluit (1995) regelt het gebruik van steenachtige bouwstoffen. Dit besluit heeft tot doel effecten van gebruik van bouwstoffen te minimaliseren en hergebruik van afvalstoffen als bouwstof te bevorderen.

Veranderingen in de bodemkwaliteit worden getoetst aan de streef- en interventiewaarden. Algehele bodemkwaliteit wordt getoetst aan de grens- en streefwaarden aan de Milbowa-notitie en de daaruit voortvloeiende Nota van Wijzigingen van de Derde Nota Waterhuishouding (1992).

Het landelijk en provinciale verdrogingsbeleid, weergegeven in de Derde Nota Waterhuishouding (1990) en de provinciale waterhuishoudingsplannen vormen het toetsingskader voor de effecten op de grondwaterhuishouding.

Gevolgen voor het kwantitatieve beheer van het oppervlaktewater worden getoetst aan het beleid van de waterschappen ten aanzien van ontwatering, afwatering en waterberging.

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

- W- doorsnijding van bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden
- C- grondmechanische effecten (zetting)
- B- aantasting bodemkwaliteit
- W- doorsnijding of beïnvloeding verontreinigde locaties
- B- aantasting van de grondwaterhuishouding (verdroging, grondwaterpeil en kwelsituatie)
- B- aantasting grondwaterkwaliteit
- B- aantasting oppervlaktewaterkwaliteit
- C- conflicten met de functietoekenningen van bodem en water

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C- retourbemalingen indien er wordt bemalen
- C- bouwputtenmethode met onderwaterbeton bij in-de-grondse en ondergrondse baanconcepten
- C- verschillende technieken voor damwanden en het plaatsen ervan
- C- aanleg van effectgerichte maatregelen ter opvang, afvoer en behandeling van afstromend water, bijvoorbeeld door: bermriolering met bezinkbekkens/putten en olie-afscielders en aansluiting op rioolwaterzuiveringsinstallatie
- C- afdichtende lagen, bijvoorbeeld klei

Ecologie

Beoordelingskader

In het Structuurschema Groene Ruimte (1993) en het sectordocument Natuurbeleidsplan (1990) zijn de volgende *beleidsdoelen* vastgelegd.

- B- behoud en uitbreiding ecologische structuren (EHS en provinciale en gemeentelijke uitwerking daarvan)
- B- bescherming van inheemse plantensoorten
- B- bescherming van bepaalde soorten fauna en avifauna
- B- beperking barrièrewerking en verminderen versnippering

Voorts dient aandacht te worden besteed aan bijzondere soorten en ecologische relaties.

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

- C- verlies leefgebieden (vegetatie en fauna)
 - C- verstoring (kwaliteitsverlies, indirecte effecten) van vegetatie en fauna (algemeen) door veranderingen in de aspecten bodem, water, geluid, licht en luchtkwaliteit
 - C- verstoring avifauna (broedvogels, weidevogels en trekvogels)
 - C- doorsnijding/versnippering van relatie- en migratiepatronen, ecologische structuren (dit zowel in het licht van de Ecologische Hoofdstructuur als de provinciale uitwerking daarvan als de kansrijke potentiële relaties op lokaal niveau)
 - C- verlies of aantasting van beschermde gebieden met natuurfunctie
- Direct verlies kan aangegeven worden in oppervlakte of lengte doorsnijding van gebieden (opgesplitst naar natuurwaarden en biotopen) met hoge of beschermde natuurwaarden. Versnippering kan aangegeven worden in aantal doorsneden relaties, maar ook het ontstaan van restruimten of het verloren gaan van een bepaalde samenhang (bijvoorbeeld een geomorfologisch object).
- Verstoring kan aangegeven worden in de vorm van oppervlakte van het beïnvloed gebied.

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- B/C- ontsnipperingsmaatregelen: ecoduiders, faunapassages (dassentunnels, paddentunnels, palinggaten, medegebruik overgedimensioneerde viaducten en bruggen etc.)
- C- wallen en schermen ter voorkoming van verstoring door geluid en licht
- C- natuurvriendelijke inrichting van bermten, bermsloten, restruimten en beplanting van geluidswallen, zoveel mogelijk aansluitend bij de gewenste natuurwaarden van de omgeving
- C- aanpassing oppervlaktewaterstelsel ten behoeve van natuur, ontwikkeling kwel sloten, creatie ondiepe poelen en drassige situaties
- C- geleidende voorzieningen langs wegen ter beperking van verkeersslachtoffers onder de fauna
- C- aanvullend onderzoek naar lokale ecologische relaties om een natuurgericht inpassingsplan in relatie tot het landschapsplan te kunnen maken voor de inpassing van de weg in de omgeving
- B- het compensatiebeginsel (SGR) in gevallen van doorsnijding van beschermde gebieden
- C- creëren van kansen of natuurontwikkeling bij het integraal wegontwerp.

Geluid

Beoordelingskader

De resultaten van geluidsberekeningen worden getoetst aan de normen van de Wet Geluidshinder (1979) en de Wet Milieubeheer voor nabijgelegen geluidsgevoelige bestemmingen.

Wettelijk verplicht is het onderzoek naar de effecten op de geluidsbelasting van woningen, alsmede van, met name in de wet genoemde, geluidgevoelige bestemmingen als gevolg van aanleg van een nieuwe weg c.q. de reconstructie van een bestaande weg. Dit effect behoeft alleen bepaald te worden voor woningen die liggen binnen de zone van de weg. Dit betekent dat het onderzoeksgebied voor de bepaling van de geluidconsequenties wettelijk is beperkt tot 400 meter ter weerszijden van een weg met 2 X 2 rijstroken en tot 600 meter ter weerszijden van de weg bij 2 X 3 rijstroken of meer.

Als bij dit onderzoek blijkt dat de voorkeursgrenswaarden (50 dB in nieuwe situaties en 55 dB in bestaande situaties) uit de wet worden overschreden dienen maatregelen te worden genomen.

Hierbij zijn er een aantal mogelijkheden, waarover de wet zich in beperkte mate uitlaat. De inzet van die mogelijkheden is mede afhankelijk van het aantal te beschermen objecten (aantal gehinderden).

Aantasting van stiltegebieden heeft een wettelijke basis (Wet Milieubeheer); in provinciale verordeningen kunnen grenswaarden worden vastgesteld voor beschermingsgebieden. Deze mogelijkheid heeft de provincie wettelijk gekregen.

In het SVV-II (1990) en NMP (1989) zijn doelstellingen voor geluid geformuleerd. Het SVV stelt dat het geluidbelaste oppervlak in 2010 met meer dan 50 dB(A) niet mag stijgen t.o.v. 1986. En dat het aantal woningen in 2010 met meer dan 55 dB(A) op de gevel 50 % lager dient te zijn dan in 1986. Het NMP stelt dat er in 2010 geen sprake mag zijn van ernstige hinder en dat "gewone" hinder niet hoger mag zijn dan in 1985.

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

cieMER	akoestisch ruimtebeslag relatief stille gebieden buitengebied (in ha > bestaand referentieniveau, indien lager is dan 50 dB(A))
C	het akoestisch invloedsgebied > 50 dB(A)
C	het aantal geluidbelaste woningen (aantal > 55 dB(A), per categorie van 5 dB(A))
VROM	het aantal gehinderden en ernstig verhinderden volgens dosiseffectrelaties van vanaf 45dB(A) (in aantallen)
W	aantasting stiltegebied (in ha of in % > 40 dB(A))
ervaring zelden	trillingshinder (aantal woningen en trillinggevoelige gebouwen binnen circa 50 m) aanlegfase-effecten geluid en trillingen

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C geluidswerende voorzieningen in de vorm van wallen of schermen
- C toepassing van geluidsarme wegverhardingen (poreuze wegdekken)
- C snelheidsbeperkende maatregelen
- C meer alternatieve wegvormen (verdiepte, geheel of gedeeltelijk overkapte of ondergrondse tracés)
verlegging van het tracé op die plaats waar (te) veel hinder/overlast wordt ondervonden

De Wet Geluidshinder biedt de mogelijkheid om in een aantal gevallen af te zien van maatregelen langs de weg en een ontheffing te verlenen zodat hogere geluidsbelastingen bij woningen worden toegestaan. Indien dit wordt toegepast moet worden gecontroleerd of de geluidsbelasting binnen de woning niet overschreden wordt. Indien dat wel het geval is moeten maatregelen aan de gevel worden getroffen

Luchtverontreiniging

Beoordelingskader

- B totale emissies aan de emissiereductiedoelstellingen NMP en SVV-II
- W lokale luchtkwaliteit aan de grens- en richtwaarden (Besluit Luchtkwaliteit)(1886 - 1992). Deze besluiten vallen onder de Wet Milieubeheer en zijn slechts voor een aantal stoffen beschikbaar. Voor andere stoffen kan wel getoetst worden aan de grens- en richtwaarden maar die zijn niet in besluiten vastgelegd.

Uitwerking beleidsuitspraken in de huidige praktijk

- zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook) (1986)
- stikstofdioxide (1987)
- koolmonoxide en lood (1987)
- benzeen (1992)

Luchtkwaliteitsgrenswaarden zijn gericht op het voorkomen van nadelige gezondheidseffecten.

Compenserende en mitigerende maatregelen

- C- snelheidsbeperkende maatregelen
- C maatregelen ter voorkoming van congestie
-turbulentie-beïnvloedende voorzieningen ten behoeve van lokale luchtkwaliteit zoals afscherming
- C- overkapping of gesloten baanconcept voor lokale luchtkwaliteit

Stankhinder

Beoordelingskader

In het NMP zijn een aantal doelstellingen opgenomen (voor het jaar 2000 maximaal 750.000 stankbelaste woningen, hetgeen overeenkomt met 12%; voor het jaar 2010 geldt als doelstelling geen ernstige stankhinder).

In het stankbeleid zijn een aantal algemene uitgangspunten gedefinieerd (1995). Belangrijkste uitgangspunten zijn dat als er hinder is maatregelen op basis van het ALALA (As Low As Reasonable) principes worden afgeleid en dat de mate van hinder die nog acceptabel is wordt vastgesteld door het bevoegd bestuursorgaan. Verder moet nieuwe hinder worden voorkomen (uit: Nederlandse emissie Richtlijnen).

Veiligheid

Externe veiligheid

Beoordelingskader

Het beleid van V&W is dat het transport van gevaarlijke stoffen ongehinderd moet kunnen plaatsvinden op het hoofdwegenet.

Binnen 1 jaar na inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs)(1996) zal door de Minister een landelijk net van door het rijk beheerde wegen t.b.v. vervoer gevaarlijke stoffen worden vastgesteld.

Het beleid t.a.v. de veiligheid van de omwonenden van infrastructuur als gevolg van transport van gevaarlijke stoffen is vastgelegd in de nota Risico-normering vervoer gevaarlijke stoffen (1996).

B risiconormen externe veiligheid transportroutes voor gevaarlijke stoffen

Het beleid ten aanzien van de toelating van het vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels onder water is vastgelegd in de Regeling vervoer gevaarlijke stoffen (VLG), die onderdeel uitmaakt van de Wvgs.

W behoud infrastructuur (tunnel)

W veiligheid weggebruiker

Indien stoffen niet zijn toegelaten door tunnels, dan moet er een omleidingsroute worden aangewezen.

Uitwerking beleidsuitspraken in de huidige praktijk

B individueel risico van omwonenden van transportroutes voor gevaarlijke stoffen

B groepsrisico van omwonenden van transportroutes voor gevaarlijke stoffen

W toegelaten stoffen voor transport door tunnels

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

C afstand tot kwetsbare bestemmingen

C alternatieve route

C uitrustingseisen voor tunnels "Richtlijnen vervoer gevaarlijke stoffen door tunnels gelegen in autosnelwegen (RWS 1995)

C verkeerstechnische maatregelen

Verkeersveiligheid

Beoordelingskader

In het SVV-II is het terugdringen van de verkeersveiligheid als doelstelling opgenomen. Er is geen specifieke doelstelling geformuleerd voor rijkswegen, noch voor tunnels. In zijn algemeenheid geldt als streefbeeld dat het aantal verkeersdoden in 1995 15% lager moet zijn dan in 1986 en in 2010 50%; en dat het aantal gewonden in 1995 10% lager is dan in 1986 en in 2010 40%.

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

B reductie van aantallen verkeersslachtoffers t.o. situatie 1986 (zie boven)

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

C verkeerstechnische maatregelen (ROA-richtlijnen)

Interne veiligheid

Beoordelingskader

Het gaat om de veiligheid van de weggebruiker bij een ongeval, en is vooral van belang bij tunnels die onder waterwegen doorgaan. De in deze tunnels toegelaten gevaarlijke stoffen zijn opgenomen in de Regeling vervoer gevaarlijke stoffen (1996).

Verder wordt door hulpverlenende diensten op basis van de Brandweerwet (1985) gekeken naar de mogelijkheden voor optreden bij ongevallen.

W behoud infrastructuur (tunnel)

W veiligheid weggebruiker; geen onnodige slachtoffers tengevolge van het ontbreken van mogelijkheden tot zelfredzaamheid) Voor tunnels die niet onder waterwegen doorgaan en overkappingsconstructies voor rijkswegen is momenteel geen formeel beoordelingskader.

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

W toegelaten stoffen voor transport in tunnels

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C explosie-ontlastende voorzieningen
- C uitrustingseisen voor tunnels, zoals vluchtwegen, blusinstallaties, opvangvoorzieningen voor vrijgekomen gevaarlijke stoffen, brandwerende bekleding (cf. Richtlijnen vervoer gevaarlijke stoffen door tunnels gelegen in autosnelwegen) (RWS 1995)

Openbare veiligheid

Beoordelingskader

Bij openbare veiligheid gaat het om de zorg voor een adequaat niveau van veiligheid voor de burger. In de Brandweerwet (1985) is opgenomen dat het lokaal bestuur zorg heeft voor:

- W het voorkomen, beperken en bestrijden van brand
- W het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt
- W het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen elders dan bij brand

In de Wet Rampen en Zware Ongevallen is vastgelegd dat het lokaal bestuur zorgdraagt voor:

- W de voorbereiding op grootschalige ongevallen

Ten aanzien van infrastructuur betekent dit dat de brandweer- en rampenbestrijdingsorganisatie voornemens voor het aanleggen van infrastructuur beoordeelt op mogelijkheden ter voorkoming van ongevallen en mogelijkheden van zelfredzaamheid van personen bij ongevallen en mogelijkheden voor optreden van hulpverlenende diensten.

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

- B voorkomen van onbeheersbare ongevallen

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C uitrustingseisen voor tunnels, zoals vluchtwegen, blusinstallaties, opvangvoorzieningen voor vrijgekomen gevaarlijke stoffen, brandwerende bekleding, detectiealarmering, communicatiemogelijkheden, en ventilatie (cf. Richtlijnen vervoer gevaarlijke stoffen door tunnels gelegen in autosnelwegen) (RWS 1995)
- C snelheidsbeperking
- C bereikbaarheid/toegankelijkheid voor hulpverlening

Duurzaamheid

Beoordelingskader

** Duurzaam bouwen en ontwerpen*

Duurzaam bouwen is een thema uit het Nationaal Milieubeleid (NMP), dat verder is uitgewerkt in het Tweede Plan van aanpak Duurzaam Bouwen (1997) van het ministerie van VROM. In het Plan van aanpak staat omschreven wat onder duurzaam bouwen moet worden verstaan.

Het Milieuberaad in de Bouw (MBB) heeft taakstellingen op het gebied van milieu en duurzaam bouwen geformuleerd waarin acties m.b.t. het implementeren van duurzaam bouwen binnen de sector in Nederland verder worden uitgedacht (beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw 1995).

** Zuinig met energie*

De Energienota (1995) van het ministerie van Economische Zaken maakt melding van zuinig om te gaan met energie. Binnen RWS is een taakstelling geformuleerd van 20% energie-efficiencyverbetering in 2010 t.o.v. het referentiejaar 1995.

** Hergebruik van afvalstoffen en reststoffen*

Voor enkele afvalstoffen en reststoffen zijn implementatieplannen geschreven (Bouw- en Sloopafval, AVI reststoffen). Er bestaat geen verplichting om deze materialen toe te passen. De nationale regelgeving is echter nu zo gemaakt dat deze maatregelen steeds beter (eenvoudiger) kunnen worden toegepast (regelgeving: IPO-interimbeleid voor de toepassing van secundaire grondstoffen het Bouwstoffenbesluit (1995) op grond van de Wet Bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewater). RWS heeft een beleidslijn opgesteld waarin staat omschreven dat zoveel mogelijk moet worden geprobeerd binnen projecten van RWS secundaire grondstoffen toe te passen, om te besparen op het gebruik van primaire grondstoffen. Dit beeld is gebaseerd op het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen van V&W (1996).

** Bewust materiaalgebruik*

RWS hanteert het beleid geen gebruik te maken van tropisch hardhout uit niet duurzaam beheerde bossen. Tevens wordt gestreefd naar beperking van milieuschadelijke stoffen.

Uitwerking beleidsuitspraken in de huidige praktijk

** gesloten grondstoffenbalans*

- C besparing op gebruik van primaire grondstoffen
- C gebruik secundaire grondstoffen i.p.v. primaire grondstoffen
- C toepassen minder milieuschadelijke stoffen
- C gebruik van vernieuwbare, niet eindige stoffen (bijv. hout)

** afval*

- C preventie van afvalstoffen
- C selectief slopen
- C verantwoord afvoeren van afvalstoffen
- C hergebruik van bouw- en sloopafval

** energie-extensivering*

- C energie-extensivering m.b.t. het ontwerp van de weg (energie-inhoud van materialen en energiegebruik van realisatie van infrastructuur)
- C energie-extensivering beheer en onderhoud en wegtransport

Landbouw

Beoordelingskader

Het ruimtelijk beleid voor Land- en tuinbouw is neergelegd in het SGR. Hoofddoelstelling is goede ruimtelijke voorwaarden en omstandigheden voor alle sectoren binnen de land- en tuinbouw. Er dient voldoende flexibiliteit te zijn voor uitbreiding en nieuwe vestigingen van agrarische bedrijven en veranderend grondgebruik. Voor glastuinbouw, bollenteelt en boomteelt zijn de belangrijkste centra op een kaart aangegeven

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

- B verlies landbouwareaal als gevolg van doorsnijding door infrastructuurelementen (in hal)
- B doorsnijding van kavels en kavelstructuur met gevolgen zoals het ontstaan van onrendabele restruimten en kaveldelen
- B verlies van opbrengst als gevolg van ingrepen op de waterhuishouding
- B doorsnijding van landbouwwegen, waardoor delen van landbouwbedrijven slecht of onbereikbaar worden

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C tracé zoveel mogelijk aanpassen aan de kavelstructuren
- W/C aanpassingsinrichting (Landinrichtingswet 1993)

Recreatie

Beoordelingskader

In het SGR is ruimtelijk beleid voor recreatie aangegeven. Hoofddoelstelling is een samenhangende recreatief-toeristische basisstructuur. Ingrepen of ontwikkelingen in en in de onmiddellijke nabijheid van recreatiegebieden, infrastructuurle en andere openbare recreatievoorzieningen die leiden tot onomkeerbare aantasting worden niet toegestaan. Alleen bij zwaarwegend maatschappelijk belang en ontbreken van alternatieven kan hiervan worden afgeweken.

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

- B verlies aan recreatiegebieden en/of routes als gevolg van de doorsnijding door infrastructuurelementen
- B verstoring van recreatiegebieden (bos- en stiltegebieden) door (verkeers)geluidshinder

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C aanpassen van het tracé om recreatiegebieden zoveel mogelijk te sparen
- C geluidbeperkende maatregelen
- C aanvullende maatregelen om recreatieve routes in stand te houden (fietstunneltjes, staande mastroutes)
- C compenserende maatregelen; het inrichten van recreatieve groenzones in restruimten of elders in het gebied

Ruimtelijke ordening

Beoordelingskader

Het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening is neergelegd in de VINEX. Aan een groot deel van de eerder beschreven beleidsonderdelen zitten ruimtelijke kanten. In het onderstaande wordt ingegaan op die ruimtelijke aspecten die nog niet eerder aan de orde zijn gekomen (m.n. ruimtelijke kwaliteit).

Uitwerking beleidsuitspraken in huidige praktijk

- B voorkomen van het doorsnijden van functioneel samenhangende gebieden (zoals woon-werkrelaties, stad-landrelaties zoals groene longen vanuit landelijk gebied in de stad en recreatieve verbindingzones vanuit de stad naar het landelijk gebied)
- B mate van barrierewerking
- B versnipperende effecten
- B bevorderen van intensief en zuinig ruimtegebruik
- B het open houden van open ruimten (vrijwaren van open ruimten van verder stedelijk ruimtebeslag, als tegenhanger voor steden en stadsgewesten)
- B beïnvloeding van het landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling en planning

Mogelijke compenserende en mitigerende maatregelen

- C aanleg van infrastructuur zo inpassen dat het niet als barrière wordt ervaren (door verdiepte ligging, viaducten/bruggen/tunnels, overkapping)
- C bundeling met bestaande infrastructuur teneinde versnippering te voorkomen
- C bundeling met bestaande infrastructuur vanuit de optiek van intensief ruimtegebruik (o.a. bouwen op overkappingen)
- C bundeling met bestaande infrastructuur teneinde open ruimten open te houden; het onzichtbaar maken door overkapping/overkluizing/verdiepte ligging/tunnel/omgevingsinrichting
- C de aanleg van de weg- of railverbinding zoveel mogelijk inpassen in de stedelijke ontwikkelingsplannen
- C woon- werkrelaties zoveel mogelijk instandhouden (vooral door aanleg verbindende fiets-verbindingen)

Kostenontwikkelingen van infrastructuurprojecten, zoals opgenomen in het MIT (*cursief = uit projectdossier*)

hoofdwegen	MIT 93	MIT 94	MIT 95	MIT 96	MIT 97	MIT 98	toename in %	Toelichting	Moment van grootste stijging
toelichting:	planstudiefase vóór Tracébesluit, planstudiefase, TB genomen realisatietabel, maar nog geen TB, realisatietabel, TB genomen								
A2 Holendrecht-Oudenrijn	860 s	s		1050	1060	1305	52	meerkosten door Leidse Rijn 350	bij bestemmingsplan- overleg
A2 Den Bosch	s	s	s	300	300-500	508	96	groei is incl. Tracébesluit (588)	in planstudie
A4 Delft-Schiedam	310 s	s		370	370-900	370	19	in 1992 wijziging projectgrens	nvt
A4 Dinteloord -B op Zoom	240 s	s		300	80-225	307	28	Tracébesluit: 310 mln	nvt
A5 Westrandweg	596	615	630	750	740	755	27	groei gerekend vanaf 1993	in planstudie
A7 Sneek	-	-	100	100	90	70-470	17	in 1998 publicatie alt'en in nota	in planstudie
A9 Koedijk Stolpen	-	89	50	110	120	130	46	getal 1995 betrof taakstellend Impulsbedrag	in planstudie
A12 Lunetten-Bunnik	47,5	50	56	62	62	68	42	groei gerekend vanaf 1993	constante stijging
N14 Wassenaar-Leidsch	s	s	347	380	380	516	49	meerkosten door Sijtwende 105	in planstudie
A50 Kampen Ramspol - Emmeloord	-	120	120	150	150	183	52	in 1996 plan uitgebreid naar Emmeloord	in planstudie
A50 Eindhoven-Oss	s	500	582	580	606	583	17		in planstudie
57 Veersedam-Middelburg	-	-	-	210	220	230	9		nvt
A59 Rosmalen-Geffen	s	s	155	160	225	207	33		bij tracébesluit
A73 Venlo-Maasbracht	s	750	1095	1095	1095	1153	54	excl. de recente kostenstijging	in planstudie
totaal	± 4275		± 5200	5600	5930	6585	54		

stedelijk wegverkeer	MIT 93	MIT 94	MIT 95	MIT 96	MIT 97	MIT 98	toename in %	Toelichting	Moment van grootste stijging
Koningstunnel = Rijnstraat	61	61	31	31	66	60		tijdelijke wijziging subsidie-percentages	nvt
v Rijkevorselweg Capelle	12	14,4	14,4	14,4	14,4	14			nvt
Omleiding Kwintshouil	27,5	26,5	26,5	26,1	26,6	26			nvt
Uithoorn S21	25	25	25	25	25	25			nvt
	125	127	97	97	132	125	0		
spoorwegen									
Woerden-Harmelen, fase 1	194	194	175	177	147	133	-31	t/m 1994 was incl. fase 2	nvt
Utrechtboog	-	-	302	306	356	366	21		bij tracébesluit
Utrecht-Geldermalsen	-	-	440	626	635	652	48		bij start planstudie
Den Haag - Rijswijk 210	285	296	309	311	317	315	50	1990: besluit tot tunnel	bij tracébesluit 1990
Liempde - Eindhoven		503	515	761	795	816	62	1996: keuze verdiept in Best 1993 was incl. Bostel	bij tracébesluit
Hanzelijn	-	-	1292	1224	1345	1382	7	besluit verwacht in 2000	nvt
totaal	± 2941		3033	3405	3595	3664	25		
PKB-projecten									
Betuweroute	2404	1639	4865	8233	8369	9120	87	87% = groei vanaf 95 (t/m 94 was reservering voor deel vd kosten)	bij start PKB
HSL-zuid	2819	2877	4755	6085	7631	8660	82	82% = groei vanaf 95 (t/m 94 was reservering voor deel vd kosten)	bij start PKB
totaal	5223	4516	9620	14318	16000	17780	85		

stad/streek	MIT 93	MIT 94	MIT 95	MIT 96	MIT 97	MIT 98	toename in %	Toelichting	Moment van grootste stijging
Zuidtangent, fase 1	300	300	307	308	311	315	5		nvt
Zuidtangent, fase 2	-	-	s	167	160	160	-4		nvt
Beneluxmetro	-	950	925	950	1373	1409	48	1994: rooskleurige raming	bij detaillering na TB
Utrecht -Uithof	328	368	448	200	140	118	-64	soberder tbv lokale wens (busbaan ipv sneltram)	in planstudie
Tunnel Grote Marktstraat	-	170	175	195	198	204	20		bij tracébesluit
Koningstunnel Den Haag	-	-	-	18	28	28	36		bij tracébesluit
totaal				1838	2210	2234	16		

s* (studie) In MIT 96 is onderscheid tussen planstudie en realisatie ingevoerd.
t/m het MIT 95 werden in de studietabel nog geen bedragen genoemd.
_ project nog niet genoemd

Nadere oorzakenanalyse adhv enkele projectramingen

project	vroegere raming	toename door inpassing		toen. door prijspeil en ramingsonnauwk.		toename door uitbreiding scope		raming per 1-01-98	Toelichting
		abs.	%	abs.	%	abs.	%		
Hoofdwegen									
A2 Holendrecht-Oudenrijn	860	350	41%	95	11%	0	0%	1305	350 mln tgv Leidse Rijn
A2 Rondweg Den Bosch	300	0	0%	88	29%	200	67%	588	nieuwe scope = keuze voor een andere variant
A4 Delft-Schiedam	310	12	4%	48	15%	0	0%	370	
A4 Dinteloord-Bergen oZ	240	8	3%	62	26%	0	0%	310	
N14 Noordelijk Randweg DH	347	105	30%	128	37%	76	22%	656	bijdrage 33 mln van gem. en VROM
A59 Rosmalen-Geffen	155	6	4%	64	41%	40	26%	225	
<u>A73 Venlo-Maasbracht</u>	750	49	7%	150	20%	245	33%	1184	scopewijziging = keuze oostoever
totaal/gemiddeld	2962	530	18%	635	21%	561	19%	58%	
spoor									
Liempde-Eindhoven	503	175	35%	69	14%	69	14%	816	regio betaalt 35 mln
spoorverdubbeling Rijswijk	210	40	19%	15	7%	50	24%	315	bijdrage 30 mln van gemeente en VROM
<u>Hanzelijn</u>	1292	0	0%	90	7%	0	0%	1382	
totaal/gemiddeld	2005	215	11%	174	9%	119	6%	26%	
Betuwroute	4865	2055	42%	1200	25%	1000	21%	9120	inpassing=tunnel Giesen en Pannerdenskanaal en geluidmaatregelen tbv 57 ipv 60 dB(A). scope=botlektunnel en double-stack mogelijk.

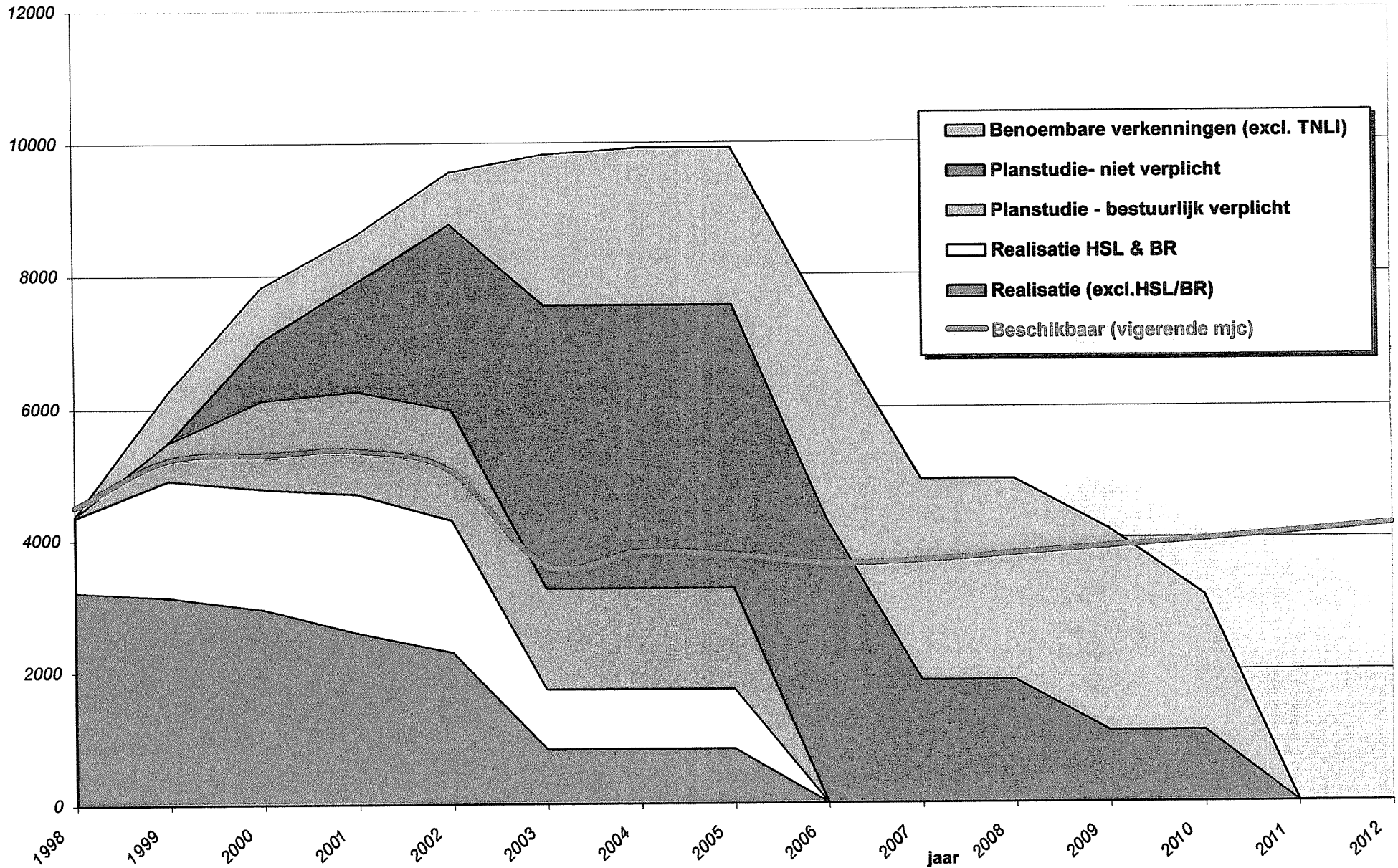
4865 = PBK1 (1992); daarvóór was er al een scopewijziging van 2600 mln voor: nieuw tracé, toevoegen havenspoorlijn en verruiming Kijfhoek
kostenraming Betuwroute in PKB3 (1993) was 6200 mln; PKB4 (1994) = 7100 mln; OTB = 8250; TB = 8900 en inmiddels 9120 mln

Stad/streek en stedelijk wegverkeer

De hierboven genoemde kostenstijgingen hebben vrijwel geheel betrekking op verkeerstechnische scope-wijzigingen.

Grafiek van investeringsplannen Verkeer & Vervoer cf MIT'98 INCL. IMPULS 1998 (ad. f 1,9 mld)

x f. mln



Opmerking vooraf: Per project wordt dit model ingevuld aan de hand van specifieke gebiedskenmerken en - kwaliteiten. In dit schema wordt aangegeven aan welke aspecten gedacht kan worden. Deze aspecten zijn niet uitputtend en verschillen per gebied en per project.

<u>Thema</u>	<u>gebiedskenmerken</u>	<u>maatregelen nodig bij</u>	<u>mogelijke maatregelen</u>	<u>belangen en potenties</u>	<u>win-win-situaties</u>	<u>indicatie kosten</u>
<p>Hierbij wordt op basis van het rijksbeleid aangegeven welke thema's en aspecten in het gebied aan de orde zijn. De thema's worden verdeeld in:</p> <p>A: landelijk gebied , bv:</p> <ul style="list-style-type: none"> • landbouw 	<p>De feitelijke en actuele kenmerken en de waarden van het gebied worden hier weergegeven. Bijvoorbeeld:</p>	<p>Hieronder wordt aangegeven in welke situaties inpassingsmaatregelen nodig zijn. Bijvoorbeeld:</p>	<p>Hieronder volgt een overzicht van de mogelijke inpassingsmaatregelen die aansluiten bij de kenmerken van het gebied. Bijvoorbeeld:</p>	<p>Hieronder worden de ontwikkelingsmogelijkheden in het gebied aangegeven en de belangen die in het gebied spelen. Bijvoorbeeld:</p>	<p>Op basis van de potenties en de belangen in het gebied wordt een koppeling gelegd tussen mogelijke inpassingsmaatregelen en de meerwaarde van deze maatregelen. Bijvoorbeeld:</p>	<p>Voor elke mogelijke inpassingsmaatregel wordt een band-breedte van de kosten weergegeven. Deze bandbreedte is afhankelijk van de situatie in het gebied. De informatie in de laatste twee kolommen geeft tevens inzicht in de mogelijkheden voor medefinanciering door derden.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • natuur 	<ul style="list-style-type: none"> • functionele geschiktheid • opp. Bedrijven • samenhang en verkavelingsstruct. • zeldzame waarden flora/fauna • omvang en variatie leefgebieden • trekroutes • gevoeligheid voor verstoring 	<ul style="list-style-type: none"> • verdroging • verkleining • versnippering • verlies van de waarden • verkleining en afname variatie leefgebieden • barrièrevorming • toename verstoring 	<ul style="list-style-type: none"> • - peilaanpassing • - retourbemaling • beperking snijschade • - viaducten - onderdoorgangen - landinrichting • ondertunneling • biotoopcreatie elders of langs de weg • ecoduct • - scherm - wildspiegels - rasters 	<ul style="list-style-type: none"> * De produktie kan bv worden verbeterd door verbetering afwatering en schaalvergroting * De landbouwstructuur kan bv worden verbeterd door verbetering verbindingen tussen kavels (ontsnippering) * De omvang van de leefgebieden kan bv worden vergroot door uitwisseling mogelijk te maken tussen leefgebieden en voedselrijke gebieden. 	<ul style="list-style-type: none"> * Door uitruil van gronden kan landbouwstructuur worden verbeterd en kan functieverandering plaatsvinden. Een mogelijkheid is een aanpassingsinrichting aan de aanleg of aanpassing infra te koppelen. * Eén of meerdere ecotunnels die de leefgebieden verbinden met de voedselrijke gebieden vergroot de omvang en de variatie van de bestaande leefgebieden. Tevens kan barrièrevorming in de trekroutes hiermee worden verminderd. * De bereikbaarheid van recreatiegebieden kan worden verbeterd door aanleg van wegen en viaducten en tunnels voor 	
<ul style="list-style-type: none"> • recreatie 	<ul style="list-style-type: none"> • bereikbaarheid • oppervlakte • routestructuren 	<ul style="list-style-type: none"> • afname bereikbaarheid • afname opp. • barrièrevorming 	<ul style="list-style-type: none"> • aanleg recreatiewegen • aankoop elders • - tunnel - viaduct 	<ul style="list-style-type: none"> * De sector pleit voor opheffen knelpunten in lange-afstand-route * De recreatiegebieden zijn bv als gevolg van bestaande 		

				barrières niet optimaal bereikbaar	langzaam verkeer. Deze voorzieningen kunnen tevens geschikt worden gemaakt voor landbouwverkeer, waardoor verkaveling-structuur verbetert
• landschap	<ul style="list-style-type: none"> • schaal van het landschap (open/kleinschalig) • belevingswaarde 	<ul style="list-style-type: none"> • - verkleining open landschap - aantasting kleinschaligheid • afname belevingswaarde 	<ul style="list-style-type: none"> • - verdiepte ligging weg - aanleg beplanting - schermen • - aanleg beplanting - schermen 	<ul style="list-style-type: none"> * In het geval van een kleinschalig landschap kan de kleinschaligheid worden versterkt door het aanbrengen beplantingen en schermen 	<ul style="list-style-type: none"> * In het geval sprake is van een kleinschalig landschap kan de aantasting van deze kleinschaligheid worden verminderd door het tracé aan het landschap aan te passen. Bv in een coulissenlandschap kan het tracé dusdanig worden gekozen dat de weg tussen de coulissen wordt aangelegd en beplanting wordt gerealiseerd.
• water	<ul style="list-style-type: none"> • geohydrologisch profiel • waterkwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • verstoring in de vorm van vernatting of verdroging • vervuiling 	<ul style="list-style-type: none"> • - retourbemaling - peil aanpassing • - scherm - zaksloot 	<ul style="list-style-type: none"> * In het geval sprake is van verdroging in de natuurgebieden in de omgeving zijn deze gebaat bij een peilverhoging. * Landbouwgebieden zijn in sommige gevallen gebaat bij een peilverlaging of met een peilverhoging 	<ul style="list-style-type: none"> * Het tracé kan dusdanig worden gekozen dat natuur- en landbouwgebieden hydrologisch van elkaar worden gescheiden waardoor verschillende peilniveaus aan weerszijden van de weg mogelijk wordt.
• cultuurhistorie	<ul style="list-style-type: none"> • archeologische waarden • belevingswaarde 	<ul style="list-style-type: none"> • verlies arch waarden • afname belevingswaarde 	<ul style="list-style-type: none"> • geïsoleerde bouwmethode • aanleg beplanting 	<ul style="list-style-type: none"> * De geschiedenis van het landschap zou beter zichtbaar gemaakt kunnen worden 	<ul style="list-style-type: none"> * De aanleg van een weg kan worden benut om accenten in het landschap aan te brengen bv in de vorm van beplanting of afgraving die de cultuurhistorie markeren.

B: stedelijk gebied, bv:

- veiligheid

- verkeerslichten
- (spoor)wegovergang

voorzieningen voor langzaam verkeer

- woon- en werkmilieu

- geluidsbelasting
- aanwezigheid openbaar groen

- bereikbaarheid

- intensiteit gebruik wegen

- stads- dorpsgezicht

- aanwezigheid beschermd stads- /dorpsgezicht

- afname aantal verkeerslichten

- afname van of toename onveiligheid bij huidige verkeerslichten

- afname voorzieningen

- toename geluidsbelasting
- vermindering openbaar groen

- vermindering bereikbaarheid

- aantasting beschermd stads- /dorpsgezicht

- realiseren verkeerslichten
- verbeteren of realiseren (spoor)wegovergang en

- realiseren fiets- en wandelpaden

- geluidschermen

- aanleg groen

- - tunnel
- viaducten
- ondergrondse aanleg
- aanleg op palen

- herstel stad- /dorpsgezicht
- aanpassing tracé

* De gemeente heeft belang bij een aantrekkelijke woon- en leefomgeving, verbetering van de veiligheid en bereikbaarheid.

* Zowel bereikbaarheid, als veiligheid, mogelijkheden voor openbaar groen en de mogelijkheden voor langzaam (recreatief) verkeer kunnen worden gerealiseerd als het tracé verhoogd op palen wordt aangelegd. De visuele hinder is hiermee niet verminderd, maar wel minder dan bij een verhoogde aanleg op een zandlichaam.

**Bijlage 8: Deelnemers Interdepartementaal Beleidsonderzoek
“Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur”**

Voorzitter	drs. T. v.d. Graaf
Ministerie van Algemene Zaken	mr. R.G. Mazel drs. R Boogert (plv.)
Ministerie van Binnenlandse Zaken	mw. mr. F.M. Damme mw. drs. G.J. Lautenbach (plv.)
Ministerie van Financiën	drs. H.J. Hamer drs. H.Æ. Medema (plv.)
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	ir. P. van Veen mw. drs. S.A.P. van Melis (plv.)
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	mr. M.J. Olman drs. A.J. Belonje (plv.)
Ministerie van Economische Zaken	drs. H.J.T. Nieuwenhuis drs. Tj. C. Opmeer (plv.)
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	mw. drs. R. Peters ir. M.A.A.M. Berkelmans (plv.)
Secretariaat	drs. L.G.M. Braam (secretaris) ir. W.W. de Zeeuw (co-secretaris)



Gf2 Now

