

Vergaderjaar 1998–1999

26 263

Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999–2003

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 september 1999

1 Inleiding

Hoe wordt omgegaan met de inpassing van infrastructuur in de fysieke omgeving? Deze vraag stelde uw Kamer tijdens de behandeling van het MIT 1999–2003. Aanleiding hiervoor is dat in dit MIT een aantal voor inpassing relevante zaken is neergeslagen:

- Interdepartementaal Beleidsonderzoek
Tijdens de begrotingsbehandeling van 1997 is een motie van de leden Van Heemst en Van 't Riet aanvaard. Daarin wordt gevraagd om een inpassingskader, waarmee beslissingen over de mate van inpassing bij verschillende projecten kan worden afgewogen. De Ministerraad heeft daarop in juli 1997 opdracht gegeven voor een interdepartementaal beleidsonderzoek. De eindrapportage «Financieel Kader Ruimtelijke Inpassing Infrastructuur». De eindrapportage «Met passen en meten wordt de meeste tijd versleten» bied ik u hierbij conform de daarvoor geldende procedure aan.
- Advies Raad voor Verkeer en Waterstaat
Ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft zich op verzoek van mijn voorgangster over de problematiek uitgesproken. Dit advies «Ambities Bundelen» heeft u reeds eerder bereikt.
- Inpassingsgelden regeerakkoord
In het Regeerakkoord is vastgesteld dat voor bovenwettelijke inpassing f 2 mrd in de periode tot en met 2010 beschikbaar wordt gesteld. In de aangenomen motie van de leden Van Heemst en Giskes van 17 december 1999 wordt een nadere toelichting gevraagd op de besteding van dit bedrag. Ook wordt opnieuw gevraagd om een voorstel voor een inpassingskader.
Met deze brief geef ik antwoord op de vraag hoe om te gaan met de inpassing van infrastructuur en wordt het kabinetsstandpunt over de IBO-rapportage gegeven. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.
In paragraaf 2 wordt een korte samenvatting gegeven van beide

adviezen. Vervolgens ga ik in paragraaf 3 in op de door IBO aangedragen bouwstenen en voorgestelde processtappen, alsmede op de aanbevelingen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Niet alle voorstellen zijn direct toepasbaar. Sommige hebben nadere uitwerking nodig. In paragraaf 5 besteed ik daar aandacht aan. In paragraaf 4 wordt de verdeling van de f 2 mrd nader toegelicht.

2 Samenvatting voorstellen uit de adviezen

2.1. IBO-rapportage

Allereerst heeft de de IBO-werkgroep een begin met een analyse gemaakt van kostenstijgingen, zoals die zich bij een aantal projecten hebben voorgedaan. De conclusie is, dat deze voor slechts globaal 1/3 worden veroorzaakt door additionele inpassingsmaatregelen. Ongeveer 1/3 valt toe te schrijven aan tussentijdse verzwarende van de vervoersfunctionele eisen (bijvoorbeeld het dimensioneren van de Betuweroute-tunnels op gestapeld containervervoer) en eveneens ongeveer 1/3 aan ramings- onnauwkeurigheden en prijspeilaanpassingen.

De werkgroep heeft vervolgens de zwakke plekken in de huidige plan- en besluitvorming geanalyseerd. Zij benoemt er drie, op respectievelijk financieel, inhoudelijk en procesmatig gebied:

- afwezigheid van een confrontatie tussen kostenstijgingen en het investeringsprogramma;
- ontbreken van objectieve en uniforme criteria voor kosteneffectieve inpassingskeuzen;
- ontbreken van een onderhandelingskader.

Vervolgens inventariseert en analyseert de werkgroep mogelijke bouwstenen voor verbetering van de besluitvorming. Deze zijn: – kort weergegeven – :

- een financieel kader met onder andere een beslisruimte en een beslislijst;
- een aantal hulpmiddelen om de keuze van het inpassingsniveau te ondersteunen, onder meer een gebiedenbenadering en het hanteren van «een projectvariant die tegen de laagst mogelijke kosten kan voldoen aan de wettelijk en beleidsmatige eisen»;
- een procesbenadering waarin interactief bestuur en decentralisatie een belangrijke rol spelen.

Deze drie invalshoeken worden uiteindelijk zoveel mogelijk geïntegreerd in de volgende drie processtappen, die de IBO-werkgroep adviseert te volgen.

1 Vaststellen beslisruimte

In een zo vroeg mogelijk stadium bepaalt een nieuw aantredend Kabinet de vrije financiële beslisruimte voor de nieuwe planperiode. De planperiode betreft de projecten op de beslislijst die tot uitvoering komen in de volgende kabinetsperiodes.

2 Opstellen beslislijst

De beslislijst is een lijst met projecten waarover de regering in de komende kabinetsperiode een besluit zal nemen en die past binnen de beslisruimte. De beslislijst wordt opgesteld aan de hand van een voorafgaande prioriteitenafweging. Bij deze afweging spelen de genoemde hulpmiddelen alsmede de procesbenadering een belangrijke rol. Het zou van grote betekenis zijn als de parlementaire behandeling van het 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.

3 Bijstellen van de beslislijst tijdens de kabinetsperiode

De beslislijst is een lijst met projecten waarover de regering in de komende kabinetsperiode een besluit zal nemen en die past binnen een budgettair kader: de beslisruimte. Bij het nader uitwerken van de geselecteerde projecten kan blijken dat de kosten van een project om welke reden dan ook hoger uitvallen. Gaat het Kabinet daarmee akkoord, dan moet aangegeven worden welke projecten van de beslislijst goedkoper moeten worden uitgevoerd of van de beslislijst moeten verdwijnen.

De in het IBO-rapport geschetste gebiedenbenadering poogt een verband te leggen tussen de aard van het gebied, de potenties en belangen, de mogelijke maatregelen en effecten van deze maatregelen. Er wordt mee beoogd om al in een vroeg stadium op meer stelselmatige wijze voorstellen voor verantwoorde inpassing te doen.

De werkgroep stelt voor, naast het MIT-spelregelkader, een drietal processtappen in te voeren, waarbij het hanteren van de beslislijst een centrale rol speelt. Bij het nader uitwerken van de geselecteerde projecten kan blijken dat de kosten van een project om welke reden dan ook hoger uitvallen. Gaat het Kabinet daarmee akkoord, dan moet aangegeven worden welke projecten van de beslislijst goedkoper moeten worden uitgevoerd of van de beslislijst moeten verdwijnen.

Over de gebiedenbenadering concludeert de werkgroep, dat die niet voorziet in een inhoudelijk afweegkader waarmee op basis van eenduidige criteria een keuze uit inpassingsmogelijkheden op een voor verschillende projecten vergelijkbare manier kan worden gemaakt. Het kan wel een nuttig hulpmiddel zijn bij de besluitvorming over de uitvoeringswijze van infrastructuurprojecten.

2.2. Advies Raad voor Verkeer en Waterstaat

Net als de IBO-werkgroep pleit ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat in haar advies «Ambities Bundelen» voor een bredere aanpak van de inpassingsproblematiek. De Raad oordeelt dat inpassing te veel vanuit de sector verkeer en vervoer wordt gezien. Dat leidt tot aanpassen van de infrastructuur aan de bestaande omgeving. De Raad pleit voor total design, hoogwaardige multifunctionele oplossingen, die meer in interactie met de omgeving tot stand komen. Dit leidt tot andere planprocessen en misschien tot andere procedures. Dit leidt zeker tot andere financieringsvormen. Een afwegingskader, meent de Raad, kan een hulpmiddel zijn bij de besluitvorming over inpassing, maar kan de discussie daarover niet vervangen.

3 Toepassing en uitwerking van de adviezen

3.1. Waardering voor en van de adviezen

Hieronder ga ik in op de manier waarop beide adviezen hebben doorgevoerd en nog zullen doorwerken. Zij zijn een welkome aanvulling en stimulant geweest voor het beleidsontwikkelingsproces dat binnen Verkeer en Waterstaat in gang is gezet.

Bij het IBO-advies past de volgende constatering:

Zoals gezegd heeft de werkgroep geconstateerd, dat het niet mogelijk is om een inhoudelijk afweegkader te ontwerpen. Daarom werd het beter beheersen van kostenstijgingen de primaire invalshoek van de werkgroep. Ik beschouw het als een voordeel, dat de werkwijze die door de werkgroep

wordt voorgesteld niet specifiek werkzaam is bij kostenverhogingen door duurdere inpassing. Het voordeel van de voorgestelde werkwijze is dat zij ook toegepast kan worden bij andere kostenoverschrijdingen die niet door inpassing veroorzaakt worden.

Daarnaast noemt de werkgroep een aantal interessante bouwstenen, die in paragraaf 5 nader uitgewerkt zullen worden.

Bij het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat moet ik een kanttekening plaatsen:

De Raad voor Verkeer en Waterstaat stelt in haar eerste aanbeveling, dat aan de kwaliteit van de inpassing van een project zodanige eisen mogen worden gesteld, dat dit eventueel ten koste mag gaan van de kwantiteit. Vanzelfsprekend streeft het Kabinet naar kwalitatief goede oplossingen bij de aanleg van infrastructuur. De instrumenten die de Raad aangeeft om kwaliteit te bereiken (interactieve besluitvorming, creatieve concurrentie en het bevorderen van PPS-constructies) zullen waar dat kan zeker worden ingezet. Dit laat onverlet dat daarnaast ook gestreefd wordt naar kosteneffectiviteit. Daarbij komt dat er nog vele wensen zijn met betrekking tot nieuwe infrastructuur. De bedragen die daarmee gemoeid zijn, dwingen tot een zorgvuldige afweging tussen de kwaliteit van het ene project en de noodzaak om geld te reserveren voor andere projecten. In de overige aanbevelingen kan het Kabinet zich goed vinden. In paragraaf 5 wordt hierop teruggekomen.

3.2. Toepassing voorstellen in MIT 1999–2003

De eerste twee stappen, die door de IBO-werkgroep zijn geadviseerd, namelijk de beslisruimte en de beslislijst, worden onverkort door het Kabinet overgenomen. Zij zijn reeds toegepast bij de opstelling van het eerste MIT (1999–2003) dat onder verantwoordelijkheid van dit Kabinet is uitgebracht. In het Regeerakkoord is aan de beslisruimte tot en met 2010 f 12 mrd toegevoegd voor infrastructuurprojecten plus f 2 mrd voor inpassing van projecten. De totale beslisruimte tot en met 2010 is daarmee circa f 71 mrd. Dit bedrag is in het begin van de nieuwe kabinetsperiode toegeedeeld aan concrete projecten (zie paragraaf 4). Aan de hand van de zogenaamde MIT-prioritering is voor de periode tot en met 2010 duidelijk gemaakt welke infrastructuurprojecten worden uitgevoerd, gekoppeld aan een financiële randvoorwaarde. De facto is hiermee sprake van de beslislijst, zoals geadviseerd is door de IBO-werkgroep.

Dit betekent dat kostenstijgingen bij het ene project gecompenseerd dienen te worden door lagere kosten voor een ander project, tenzij de kosten voor aanvullende kwaliteitswensen van een project gedragen worden door derden of compensatie gevonden kan worden door versobering binnen het project zelf. Het Kabinet acht het van het grootste belang dat deze derde stap, wanneer noodzakelijk, ook gezet wordt door het Kabinet zelf, maar ook door de Tweede Kamer.

Binnen mijn departement is het project kostenbeheersing in gang gezet. Dit heeft als doel het voorkomen van kostenstijgingen die niet voortvloeien uit wensen van opdrachtgevers, of die ontstaan zijn uit door projectleiders niet te beïnvloeden factoren. Additionele inpassingswensen zijn hier geen onderdeel van; hoe het Kabinet daarmee om wil gaan wordt in paragraaf 5 uitgewerkt. Wel is het project belangrijk voor het goed functioneren van de beslislijst.

4 Omgaan met het inpassingsbudget uit het Regeerakkoord

Bij het ontwerpen van wegen en spoorwegen die op initiatief van het Rijk worden aangelegd, wordt rekening gehouden met wettelijke en beleidsmatige eisen aan de vormgeving van de infrastructuur en de inpassing ervan in de omgeving.

De wettelijke eisen zijn vastgelegd in de Wet Geluidhinder, in wettelijke maatregelen met betrekking tot archeologische vondsten en bodemsanering, de Wet verontreiniging Oppervlaktewater, de Natuurbeschermingswet en dergelijke.

Met beleidsmatig wordt bedoeld op:

- de beleidslijnen uit onder andere het Structuurschema Groene Ruimte en de VINEX;
- het gegeven dat bij het ontwerpen van een tracé rekening wordt gehouden met de landschappelijke omgeving. Er wordt natuurlijk nooit simpelweg een rechte streep op de kaart getrokken.

Tijdens de planstudie en de inspraak- en overlegprocedures die daarbij worden gehanteerd, komen meestal aanvullende wensen op tafel over de inpassing in de omgeving. Het gaat dan om zaken die niet binnen de gangbare wettelijke en beleidsmatige kaders vallen, zoals wensen tot verdiepte ligging of ondertunneling. Op basis van de politieke besluitvorming is voor een groot deel van de projecten uit het MIT 1999–2003 besloten om extra investeringen te doen ten behoeve van de bovenwettelijke inpassing. In het Regeerakkoord is f 2 mrd gereserveerd voor inpassing van projecten in de periode 2003–2010. In het begin van de kabinetsperiode zijn deze gelden toegeedeeld aan concrete projecten (zie de bijlage 1).

In het kader van het bestuurlijk overleg dat ik heb gevoerd met de regionale overheden is aan de orde gesteld, dat bij een aantal projecten – dat in de periode tot en met 2010 in uitvoering komt – sprake is van bovenwettelijke eisen voor de inpassing.

Daarbij was in veel gevallen inmiddels sprake van zodanige patstellingen dat geen van de betrokken partijen in staat was het ingenomen standpunt aan te passen of te wijzigen.

De honorering van de bovenwettelijke component is gebaseerd op intensieve besprekingen met de betrokken bestuurders en andere betrokkenen uit het gebied waar infrastructuur wordt aangelegd en afgesloten met politieke besluitvorming door uw Kamer. Voor het Kabinet heeft bij de besluitvorming om bovenwettelijke eisen te honoreren met name de vraag zwaar gewogen of de infrastructuur door gebieden loopt, die vanuit natuur en landschap bijzonder kwetsbaar zijn.

Voorts is rekening gehouden met de mate van ruimtegebrek in het desbetreffende gebied en met het rendement van de totale investering. Deze aspecten hebben geleid tot een aantal breed gedragen investeringen, waarbij een grote mate van overeenstemming met de betrokken partijen bestaat. Deze interactieve aanpak is conform de voorstellen van de IBO-werkgroep en wordt ook in een aantal aanbevelingen van de Raad voorgesteld.

Daarom is het budget van f 2 mrd ingezet voor die toevoegingen die in de periode 1999–2010 spelen, die regionaal bestuurlijk zeer breed gedragen worden en die door het Kabinet worden onderschreven. Dit heeft geleid tot een programma van investeringen dat voldoet aan reële inpassingswensen; het is nu een programma dat bestuurlijk alle steun krijgt.

In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de bovenwettelijke inpassingsmaatregelen die in het MIT zijn opgenomen.

5 De verdere ontwikkeling van het inpassingsvraagstuk

5.1. Afwegingskader infrastructuur

De maatschappelijke benadering van bovenwettelijke vormen van inpassing is aan verandering onderhevig. De eisen die gesteld worden aan de inpassing nemen toe. Daarnaast stelt onder andere de Raad voor Verkeer en Waterstaat dat infrastructurele ingrepen zodanige kansen bieden voor de ontwikkeling van een gebied, dat meerwaarde bereikt kan

worden door investeringen in ruimtelijke en landschappelijke maatregelen bij de infrastructurele maatregelen te betrekken. In dit kader wordt gesproken van «total design».

In de afgelopen decennia zijn de wettelijke en beleidsmatige eisen aan een zorgvuldige inpassing verhoogd. Er wordt gedifferentieerd omgegaan met de wijze van inpassing, afhankelijk van de specifieke situatie. Daar waar het ruimtegebrek groot is of natuur en landschap kwetsbaar zijn, worden beleidsmatig zwaardere eisen gesteld aan de inpassing. Deze specifieke context is erg heterogeen. Zo heterogeen, dat de nadere studie ter uitvoering van de motie Van Heemst/Van 't Riet het Kabinet tot het oordeel heeft gebracht dat het aanleggen van harde, eenduidige en langdurig objectieve criteria niet zinvol en ook niet mogelijk is. De adviezen van zowel de IBO-werkgroep als de Raad voor Verkeer en Waterstaat onderschrijven deze constatering, maar geven wel aan dat bezien moet worden op welke wijze rekening gehouden kan worden met bestaande ontwikkelingen en voornemens (bijvoorbeeld plannen voor natuurontwikkeling in een bepaald gebied). Ook menen zij, dat een zekere mate van beschrijving van de waarde van gebieden of waardevolle elementen daarbinnen behulpzaam kan zijn bij het motiveren van de keuze om bij de afweging tussen projecten in de beslislijst een bepaalde vorm van bovenwettelijke inpassing al dan niet te honoreren. Deze beschrijving kan echter niet in de plaats komen van de politieke besluitvorming per infrastructuurproject. Mede op basis van de adviezen van de IBO-werkgroep en de Raad voor Verkeer en Waterstaat streeft het Kabinet naar het verder optimaliseren van de procesmatige aanpak van het inpassingsvraagstuk. Dit lijkt een effectievere aanpak dan te streven naar een algemeen afwegingskader. Het Kabinet meent dat het inpassingsvraagstuk gebaat is bij een grotere mate van transparantie dan nu het geval is. Dan kunnen ook stappen worden gezet naar een meer op total design-gerichte aanpak. Hieronder wordt deze denkrichting verder uitgewerkt. Overigens zal de total design-benadering de komende maanden interdepartementaal verder worden uitgewerkt en in discussies aan de orde komen (zie ook paragraaf 5.2).

5.2. Transparant maken van kosten en belanghebbenden

De wijze van inpassen vraagt telkens opnieuw een afweging tussen de belangen die gemoeid zijn met de aanleg van infrastructuur en de belangen van de omgeving. Op twee punten zou de huidige werkwijze verder kunnen worden ontwikkeld.

Het eerste punt is dat bij de ontwikkeling van infrastructuur de aandacht zich sterk concentreert op het tracé van het infrastructuurproject met inbegrip van de relatie met de omgeving. Er kan meerwaarde optreden door reeds in de verkenningfase, naast verkeerskundige knelpunten ook andere ruimtelijke ontwikkelingen in de analyse te betrekken die in dat specifieke gebied een rol spelen.

Bij deze afweging dienen niet alleen de landschappelijke aspecten van de omgeving te worden betrokken maar bijvoorbeeld ook veiligheidsaspecten uit hoofde van openbare orde en veiligheid (de leefbaarheid in de publieke ruimte, openbare orde en hulpverlening). Zo spelen bij de discussie over de wenselijkheid van het aanleggen van een tunnel in ieder geval ook de hulpverleningsaspecten een belangrijke rol.

Het tweede punt staat hier niet los van: het inzicht in de kosten die gemoeid zijn met inpassingsvarianten en het aangeven van de kosten dragers ervoor. Transparantie van kosten en kostendragers maakt een effectieve afweging mogelijk.

De aanpassingen die nodig zijn om deze transparantie te realiseren, kunnen nagenoeg volledig binnen de huidige regelgeving en MIT-systematiek worden opgevangen. Ze leiden tot de volgende overwegingen.

Bij de verkenning van knelpunten zal een brede analyse gemaakt worden van de daarmee samenhangende ontwikkelingen in een gebied of corridor.

Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden: de ene waarin het Rijk initiatiefnemer is, omdat het om een verkeerskundig knelpunt gaat van nationaal belang. En de andere waarin andere partijen initiatiefnemer (dienen te) zijn, zoals bijvoorbeeld bij VINEX-ontsluitingen en sleutelprojecten. In het eerste geval is het aan andere partijen, zoals de mede-overheden om tijdig hun belang aan te geven en inbreng te leveren wanneer een verkenning vanuit nationale verkeersoptiek wordt gemaakt. Zijn andere partijen aan zet, dan is het aan het Rijk om tijdig zijn belang aan te geven.

De verkenning wordt daarmee breder en inhoudelijker van aard. Aan het eind van de verkenning wordt het beslismoment daarom zwaarder aangezet. Het krijgt daarmee het karakter van een «politiek moment» en moet leiden tot een helder besluit over de wijze waarop een geconstateerd knelpunt opgelost gaat worden. Daarbij zal de analyse naar andersoortige oplossingen dan infrastructuur vanuit het Rijk prominenter ingebracht worden.

Om de beslissing een planstudieproject te starten te vergemakkelijken wordt vooraf een zogenaamd referentie-alternatief (paragraaf 5.3) uitgewerkt, dat als ijkpunt gaat werken waartegen eventuele wijzigingen, en daarmee samenhangende consequenties, worden afgezet. In de verkenningenfase wordt meer betrokkenheid gezocht van private partijen, zonder overigens het open planproces te verstoren.

Deze contouren zullen verder uitgewerkt worden. Daarna wordt bezien welke formele aanpassingen in de procedures nodig zijn. Op deze manier wordt aan een groot aantal aanbevelingen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat vorm gegeven. De uitwerking vindt plaats met het overheden-overleg in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl en moet voorjaar 2000 tot resultaten leiden. Ook in het NVVP kunnen deze resultaten worden ingebracht.

5.3. Introductie van een referentie-alternatief

Zoals bekend bestaat het planvormingsproces rond infrastructuur uit drie fasen: de verkenningen-, de planstudie- en de realisatiefase. In de praktijk is het zo dat op basis van een verkenning besloten wordt om tot het ontwerpen van infrastructuur over te gaan. Dat ontwerp-proces vindt plaats in de planstudiefase. In die fase vinden ook de MER-studie en allerlei inspraakprocedures plaats. In deze fase wordt zodoende min of meer impliciet een groot aantal beslissingen genomen over de wijze waarop het ontwerp vorm krijgt. De planstudiefase eindigt met een ontwerp-tracé-besluit.

Dit besluit vormt de grondslag voor de politieke besluitvorming in uw Kamer. Dit betekent dat op dat moment veelal pas de discussie over de bovenwettelijke inpassing (alle andere vormen van inpassing zijn dan immers al verwerkt) wordt gevoerd.

De transparantie in het proces van besluitvorming kan worden vergroot door reeds voor de start van de planstudie concrete afspraken te maken over de wijze waarop een eerste ontwerp voor een infrastructuurproject wordt uitgewerkt. Op dat moment wordt aangegeven of er sprake zal zijn van bijvoorbeeld een verdiepte ligging. Op basis daarvan kan dan effectiever toegewerkt worden naar het definitieve tracé-besluit.

Daartoe zal een referentie-alternatief opgesteld moeten worden. Dit alternatief is te beschouwen als een uitwerking van de door de IBO-werkgroep genoemde «projectvariant die tegen de laagst mogelijke kosten kan voldoen aan de wettelijke en beleidsmatige eisen».

Het referentie-alternatief met het bijbehorende budget, waarop ik in de

volgende alinea nader inga, geldt als uitgangspunt voor de verdere uitwerking bij het overgaan van de verkenningen naar de planstudiefase. Indien deze aanpak wordt gevolgd, zal dus bij de start van de planstudie reeds worden besloten op welke wijze de verdere uitwerking plaats gaat vinden. Door hier een nadrukkelijker beslismoment in te bouwen verwacht het Kabinet dat de besluitvorming meer transparant wordt.

Voor aanleg of uitbreiding van verkeersinfrastructuur is het goed mogelijk een goed omschreven schets te geven van het tracé inclusief de relatie tot de omgeving, voordat met de gedetailleerde planstudie wordt begonnen. Vanuit verkeerskundig vereiste functionaliteit kan dan een referentie-alternatief opgesteld worden dat in ieder geval voldoet aan de beleidsmatige en wettelijke eisen. Het referentie-alternatief dat in het MIT wordt opgenomen, wordt onderschreven door het Kabinet. Bij de totstandkoming van het referentie-alternatief en de ontwikkeling van alternatieven kan gebruik worden gemaakt van de inbreng van belanghebbenden en marktpartijen die PPS-voorstellen overwegen. Op basis van het referentie-alternatief is ook een globale indicatie te geven van de kosten van het project. Er moet immers een bedrag worden bepaald ten behoeve van de beslislijst.

Het referentie-alternatief kan in de planstudiefase komen te vervallen ten behoeve van een ander voorstel. Voor zover daarbij meerkosten optreden doordat ook aan bovenwettelijke eisen wordt voldaan, zal duidelijk zijn dat deze kosten niet onder alle omstandigheden door VenW zullen worden bekostigd. Vanuit het Infracfonds worden de investeringen ten behoeve van de verkeersinfrastructuur gedaan. Daar waar koppeling met andere belangen wenselijk is, waar vervolgens bovenwettelijke vormen van inpassing uit voortvloeien, zullen deze gefinancierd moeten worden door de belanghebbenden. Dit kan in de vorm van financiële bijdragen, maar ook door de inbreng van gronden of (mogelijke) opbrengsten van grondgebruik.

Door in een vroegtijdig stadium beleidsmatige uitspraken te doen over de wijze waarop een alternatief uitgewerkt wordt, is in het vervolgtraject een betere kostenbeheersing mogelijk. Ook zou een referentie-alternatief gebruikt kunnen worden om via creatieve concurrentie betere voorstellen te krijgen, mogelijk in de vorm van een total design-aanpak.

Vanzelfsprekend vergt de hierboven geschetste benadering nog de nodige uitwerking. Het is in dit stadium nog niet mogelijk succes te garanderen. Als blijkt dat deze aanpak perspectieven biedt, kan hij ingevoerd worden bij nieuwe verkenningen.

5.4. Pilots

Momenteel wordt in de lijn van de hier geschetste benadering ervaring opgedaan bij onder meer de sleutelprojecten (bijvoorbeeld Zuidas Amsterdam, Utrecht City Project). Deze werkwijze beantwoordt aan het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat om via pilots te komen tot aanpassingen van de huidige procesaanpak. Bovendien biedt de Startnota Ruimtelijke Ordening en het daarin gehanteerde corridorconcept mogelijkheden om de gebiedsgerichte aanpak die het Kabinet voorstaat, nader in te vullen. Ook deze opgedane ervaring zal ingebracht worden in onder andere het NVVP en het overhedenoverleg van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Categorie 1

A2 Everdingen–Deil/Zaltbommel–Empel. Het projectbudget bedraagt in totaal 800 miljoen gulden, hiervan is 40 miljoen gulden bestemd voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen. Het gaat om extra maatregelen in het stroomgebied van de Linge, vooral gericht op het herstel en stimulering van ecologische relaties aan weerskanten van de weg. Eén van die maatregelen is bijvoorbeeld de aanleg van een faunapassage bij de Diefdijk;

A2 Holendrecht–Ouderijm. Van de benodigde 1,3 miljard gulden is 175 miljoen gulden bestemd voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen. De A2 vormt een forse barrière tussen Utrecht en de Vinexlocatie Leidsche Rijn. Om deze barrière te slechten wordt er geïnvesteerd in inpassingsmaatregelen, waaronder overkappingen over de weg. Deze overkappingen worden omgevormd tot parkachtige voorzieningen en pleinen;

A2 Tangenten Eindhoven. Er wordt 60 miljoen gulden van het totale projectbudget van 1,2 miljard uitgegeven aan bovenwettelijke inpassing. De zuidelijke ringweg wordt niet op maaiveld aangelegd, maar hoger waardoor de barrièrewerking in dit verstedelijkte gebied verminderd wordt. Daarnaast wordt knooppunt De Hogt geoptimaliseerd om zoveel mogelijk bebouwing te besparen. Tenslotte worden er ook maatregelen genomen in het stroomgebied van de Dommel en de Tongelreep om doorstroming bij hoge waterstanden te bewerkstelligen;

A2 Rondweg Den Bosch. Ook rond Den Bosch wordt er geïnvesteerd in bovenwettelijke inpassingsmaatregelen. Van de 542 miljoen gulden is 35 miljoen gulden bestemd voor een betere stedenbouwkundige inpassing van de A2 (op verzoek van de gemeente wordt de snelweg gedeeltelijk verlaagd aangelegd in combinatie met een pleinviaduct). Daarnaast worden er extra maatregelen genomen ten behoeve van de natuurgebieden Heinis en Kloosterstraat;

A4 Burgerveen–Leiden. Het totale projectbudget bedraagt bijna 1,3 miljard gulden. Hiervan wordt 100 miljoen gulden gebruikt voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen. Provincie en gemeente verzetten zich tegen een hoge brug over de Oude Rijn, die tot meer geluidsoverlast voor de inwoners van Leiden en Leiderdorp zou leiden en tevens een fysieke barrière zou vormen. Er is derhalve gekozen voor een lage ligging met een aquaduct;

A4 Omleiding Halsteren. Er wordt 10 miljoen van de beschikbare 120 miljoen gulden besteed aan bovenwettelijke inpassingsmaatregelen. Het gaat hier om extra maatregelen ten behoeve van het natuurgebied Halsterlaag;

A16 Moerdijk–Breda–Galder. De A16 wordt bij Prinsenbeek in een tunnelbak aangelegd. De kosten van deze bovenwettelijke inpassingsmaatregel bedragen 170 miljoen van de in totaal beschikbare 800 miljoen gulden;

A73 Venlo–Maasbracht. Van het totale projectbudget van 1,3 miljard gulden is 450 miljoen gulden bestemd voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen. Om barrièrewerking en geluidhinder tegen te gaan worden er een tunnelbak bij Tegelen en tunnels bij Swalmen en Roermond gebouwd.

Daarnaast wordt er een tunnel onder de Roer gebouwd om de versnippering van natuur en landschap te voorkomen. Tenslotte worden er langs het gehele tracé compenserende maatregelen voor natuur en landschap genomen;

N31 Leeuwarden–Drachten. Het gebied waar de N31 door heen loopt maakt onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur. Daarom is er 45 miljoen gulden – op een totaal van 145 miljoen – uitgetrokken voor een optimale landschappelijke inpassing in de vorm van een aquaduct bij Greuns, hetgeen de karakteristieke openheid van het Friese landschap handhaaft. De provincie heeft hier op aangedrongen. Er is tevens een ecologische oeverzone over het aquaduct aangebracht, hetgeen de flora en fauna ten goede komt. Het aquaduct kent als bijkomend voordeel een onbelemmerde doorgang van het weg- en scheepvaartverkeer;

N11 Bodegraven–Alphen. De N11 krijgt aan bovenwettelijke inpassingsmaatregel ecologische verbindingzones langs de weg door een aangepaste inrichting van de berm en een zogenaamd beplantingsplan. Van het totale projectbudget van 130 miljoen is 2 miljoen gulden voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen bedoeld;

N35 Wierden–Almelo en Nijverdal. In Nijverdal wordt 70 miljoen gulden – van het totale projectbudget van 375 miljoen gulden – besteed aan bovenwettelijke inpassing. De N35 loopt door het centrum van Nijverdal, daarom is er voor gekozen de weg hier door een tunnel te laten lopen;

N57 Veersedam–Middelburg. Het totale projectbudget bedraagt 270 miljoen gulden. Op de kruising van de N57 met het kanaal door Walcheren wordt op uitdrukkelijk verzoek van provincie en gemeente in plaats van een brug een aquaduct aangelegd; de meerkosten hiervan bedragen 55 miljoen gulden. Hierdoor wordt de geluidhinder in dit stedelijke gebied optimaal gereduceerd. Daarnaast betekent een aquaduct minder ruimtebeslag en een ongehinderde doorgang van het scheepvaartverkeer;

N59 Rosmalen–Geffen. Op de aansluiting Maliskamp wordt de N59 verdiept aangelegd om het stuifzandgebied ten oosten van Den Bosch te ontzien. Met deze bovenwettelijke inpassingsmaatregel is 57 miljoen gulden gemoeid, op een totaal van 240 miljoen gulden;

Spoor Abcoude. De maaiveldvariant is begroot op 85 miljoen gulden (p.p.'98). Op basis van deze variant bleek het echter niet mogelijk tot overeenstemming te komen met de gemeente Abcoude en de Tweede Kamer. Hierop zijn in nauwe samenspraak met de gemeente Abcoude twee varianten ontwikkeld. De minister heeft uit deze twee een voorkeur uitgesproken voor de verhoogde variant en toegezegd voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen 25 miljoen gulden uit het inpassingsbudget beschikbaar te stellen. Indien het Kabinet instemt met de uitvoering van de motie Giskes/Van Heemst zal daarenboven uit het budget van de A4 nog 70 miljoen gulden worden toegevoegd voor de spoorpassage Abcoude, waarmee een verdiepte ligging mogelijk wordt.

Spoor De Kleis. Het gaat hier om een spoorkruising. De dichte bebouwing rond het spoor alhier maakt de voorgestelde maaiveldvariant minder bruikbaar. Derhalve wordt de spoorkruising voor ongeveer 18 miljoen gulden ondertunneld. De totale investering, inclusief bovenwettelijke inpassing, komt hiermee op 60 miljoen gulden;

Spoor Bijlmer. In overleg en overeenstemming met de gemeente Amsterdam worden er extra maatregelen getroffen om het spoor stedenbouwkundig beter in te passen. Deze bovenwettelijke inpassings-

maatregelen vragen een extra investering van 11 miljoen gulden. Hiermee komt de totale investering op 240 miljoen gulden.

Categorie 0

De resterende circa 800 miljoen uit het inpassingsbudget wordt gebruikt voor een aantal «bovenwettelijke» vormen van inpassing in projecten, waarvan het tracébesluit reeds is vastgesteld. In deze gevallen heeft geen exacte afbakening meer plaatsgevonden naar welke elementen nu wel of niet aan de definitie «bovenwettelijk» voldoen. Over deze projecten bestond reeds overeenstemming met de regionale overheden. Er is daarom uitgegaan van een gemiddeld percentage van kosten die in het verleden aan inpassingskosten werden besteed. Hierdoor is gerekend naar de huidige maatstaven een conservatieve schatting van de kosten gemaakt. Het gaat hierbij onder andere om de volgende onderdelen van de projecten in uitvoering:

- investeringen in herstel en stimulering van ecologische passages en verbindingzones (faunapassages, ecoduct, ecoduiker);
- natuurvriendelijke oevers;
- verdiepte en/of overkapte ligging t.b.v. stedenbouwkundige inpassing;
- uitgaven aan recreatieve maatregelen (recreatievaart, herstel recreatieve verbindingen in landelijk gebied);
- méér dan wettelijk vereiste geluidbeperkende maatregelen;
- ontwerpaanpassingen om bestaande bedrijven en woningen te sparen;
- maatregelen in het kader van duurzaam bouwen (waaronder hergebruik van afvalstoffen);
- maatregelen ter behoud van archeologische, cultuurhistorische en geomorfologische waarden;
- mitigerende maatregelen en meer dan wettelijk vereiste compensatie voor verloren natuurwaarden;
- landschappelijke inpassing (bomenrijen, groenvoorzieningen bij aansluitingen).