



Beter is sneller

Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit



Raad voor Verkeer en Waterstaat

Beter is sneller

Een advies over ontwerpen en toetsen van
de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit



In kort bestek

Ruimtelijke ontwikkeling staat hoog op de agenda. Tot voor kort lag de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Nu worden ook andere ministeries geacht een bijdrage te leveren. De praktijk is echter weerbarstig en sectorale verkokering is niet eenvoudig te doorbreken. Met de toevoeging van de ruimtelijke component aan het MIT¹ (MIRT²) en de invoering van gebiedsagenda's, is een belangrijke stap gezet richting integrale ruimtelijke ontwikkeling. Aansluitend op deze ontwikkelingen wil de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) met dit advies inhoudelijke en procesmatige aanbevelingen doen aan de overheden (Rijk, provincies en gemeenten) die gezamenlijk de ruimtelijke ontwikkeling tot stand moeten brengen.

Aanleiding: kwaliteit van de leefomgeving is belangrijk

Mobiliteit vormt een onlosmakelijk onderdeel van de ruimtelijke ontwikkeling. De ontwikkeling van mobiliteit draagt dan ook direct bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. De kwaliteit van de leefomgeving is voor de ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW) en VROM een gemeenschappelijk doel.

Probleem: verschillende perspectieven

Ruimtelijke ontwikkeling waarin zowel het mobiliteitsvraagstuk als de kwaliteit van de leefomgeving wordt meegenomen, is alleen mogelijk als de gezamenlijke opgave centraal staat in plaats van de belangen van de afzonderlijke sectoren. In het geval van mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling wordt dat bemoeilijkt door het feit dat deze sectoren onder verantwoordelijkheid vallen van verschillende ministeries. Aangezien met de aanleg van infrastructuur vaak meerdere gebieden worden doorkruist, bestaat ook een discrepantie op het gebied van schaalniveaus. Gemeenten zullen voornamelijk naar de lokale belangen kijken, terwijl het Rijk het mobiliteitsvraagstuk over het algemeen in een veel breder perspectief plaatst. Een bijkomend probleem is dat het begrip ruimtelijke kwaliteit (nog) niet helder gedefinieerd is en daardoor niet eenvoudig te kwantificeren is.

Doel: werken aan een gemeenschappelijke opgave

De door het Rijk en de regio's opgestelde gebiedsagenda's vormen een prima basis om toch te kunnen werken aan een gemeenschappelijke opgave. De gebiedsagenda's leveren afzonderlijke opgaven op, die voor een groot deel met elkaar

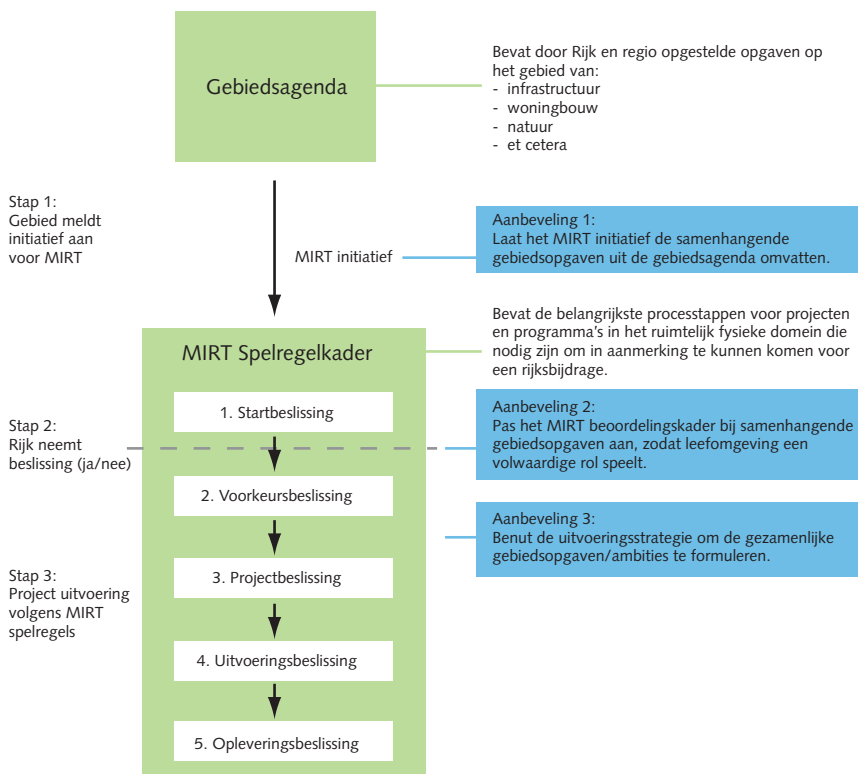
¹ Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

² Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

samenhangen. Alleen in die gevallen speelt integrale ruimtelijke ontwikkeling. In de uitwerking van deze projecten valt nog veel winst te behalen. Het gaat niet om inpassing van een afzonderlijk uitgewerkt tracé, maar om gezamenlijk werken in alle stadia van planvorming voor die opgaven waarvan vooraf is gedefinieerd dat samenwerking noodzakelijk is.

Scope: MIRT en gebiedsagenda's als vertrekpunt, complementair aan Elverding

Het MIRT en de gebiedsagenda's vormen het vertrekpunt van dit advies. Het MIRT Spelregelkader benoemt drie fasen in de planontwikkeling: de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. De commissie Elverding richt zich met zijn advies vooral op procesversnelling. De RVW richt zich met dit advies in aanvulling daarop vooral op inhoudelijke verbetering van de projecten en zet daarbij in op de planuitwerkingsfase. Een advies over de gehele beleidscyclus kan een vervolg op dit advies zijn.



Figuur 1 – Processchema project

In figuur 1 wordt gevisualiseerd hoe het proces verloopt van het aanmelden van een initiatief voor het MIRT Projectenboek, tot de daadwerkelijke uitvoering ervan volgens de spelregels van het MIRT. In de blauwe kaders zijn de aanbevelingen van de RVW weergegeven, zodat duidelijk wordt op welke plaats in het proces deze van toepassing zijn.

Aanbeveling 1: Laat het MIRT initiatief de samenhangende gebiedsopgaven uit de gebiedsagenda omvatten

In de gebiedsagenda's wordt een aantal opgaven benoemd voor woningbouw, infrastructuur, natuur et cetera. Belangrijk is de opgaven die elkaar beïnvloeden op te voeren als één initiatief. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het project 'schaalsprong Almere', waar opgaven op het gebied van woningbouw, infrastructuur, economie en natuur samen worden opgepakt. Pas als de opgaven die elkaar beïnvloeden samen worden opgepakt, kan aan de kwaliteit van de leefomgeving worden gewerkt. Belangrijk is dat de verschillende overheden hierbij gezamenlijk te werk gaan.

Aanbeveling 2: Pas het MIRT beoordelingskader bij samenhangende gebiedsopgaven aan, zodat leefomgeving een volwaardige rol speelt

De samenhangende gebiedsopgaven worden als initiatief pas opgenomen in het MIRT na een toetsing aan onder andere de Nota Mobiliteit, de Nota Ruimte en de regionale en provinciale structuurvisies. De check op de ruimtelijke component in infrastructuurprojecten gebeurt nog te veel in termen van inpassing en toetsing. Het beoordelingskader moet door het ministerie van VROM en VenW zo worden ingericht dat ook het gezamenlijke doel, de kwaliteit van de leefomgeving, getoetst kan worden. Het ontwikkelen van criteria om ook de kwaliteit van de leefomgeving te toetsen is een randvoorwaarde om deze kwaliteit in het gezamenlijk ontwerp centraal te kunnen stellen.

Aanbeveling 3: Benut de uitvoeringsstrategie om de gezamenlijke gebiedsopgaven/ambities te formuleren

De projecten die voortvloeien uit het MIRT worden afzonderlijk opgepakt en uitgevoerd. De uitvoeringsstrategie, die bestuurlijk wordt overeengekomen, bewaakt de inhoudelijke samenhang en is nodig voor een voorkeursbeslissing. Dit is het moment voor de verschillende overheden om te besluiten of het gaat om individuele sectorale projecten, om projecten met raakvlakken met andere disciplines onder sectorale regie of om interdisciplinaire ruimtelijke ontwikkelingen. De projecten die geïdentificeerd worden als ontwikkelgebied met een multidisciplinaire opgave gaan een integraal planuitwerkingstraject in.

Aanbeveling 4: Zorg door een gezamenlijk goed ontwerp voor een betere oplossing

Verkeerskundigen en stedenbouwkundigen redeneren vanuit verschillende invalshoeken en begrijpen elkaars beweegredenen onvoldoende. Door de sectorale belangen samen te brengen en gezamenlijk aan een oplossing te werken, kan dat voor een belangrijk deel worden verholpen. Er moet een dialoog ontstaan. In deze dialoog is het ruimtelijk ontwerp een goed middel om consequenties van bepaalde keuzes snel inzichtelijk te maken. De verkeerskundige moet op die manier geïnspireerd raken mee te denken in plaats van alleen toetsend op te treden. De stedenbouwkundige en de landschapsontwerper kunnen de beperkingen voor veiligheids- en milieuaspecten op die manier beter begrijpen en creatiever opnemen in hun ontwerp.

Aanbeveling 5: Richt voor elke ruimtelijke ontwikkeling een regieteam op dat functioneert als een projectbureau of ontwikkelmaatschappij

De projecten die zijn geïdentificeerd als ruimtelijke ontwikkelingsopgave binnen één ontwikkelgebied hebben meerdere probleemeigenaren. De RVW pleit ervoor voor elke ruimtelijke ontwikkeling een regieteam op te richten dat door de sectoren heen functioneert, zoals een projectbureau of een ontwikkelmaatschappij dat doet. Het regieteam vertegenwoordigt alle betrokken beleidsdisciplines en is verantwoordelijk voor de gezamenlijke planuitwerking.

Aanbeveling 6: Onderzoek mogelijkheden voor financiering en leer van huidige ervaringen

Er zijn spanningen in de huidige financiering: het Rijk heeft meer geld dan de regio, het ministerie van VenW heeft meer geld dan de ministeries van VROM en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Daarom moet ook de financiële verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling goed ingericht worden, hiervoor zijn de ministeries aan zet. Op dit gebied zijn goede ervaringen opgedaan bij de A2 passage Maastricht en de A7 Sneek.

Aanbeveling 7: Leg het uitvoeringsprogramma bestuurlijk vast

De gezamenlijke planuitwerking leidt tot een uitvoeringsprogramma. Hierin is overeengekomen welke bijdragen de afzonderlijke sectoren moeten leveren om het gemeenschappelijke doel te bereiken. De daadwerkelijke ingrepen worden in de realisatiefase weer door de beleidssectoren zelf opgepakt. Het is belangrijk dat voor de uitvoeringsprogramma's bestuurlijke binding is vanuit alle betrokken beleidssectoren. Dit moet worden vastgelegd via contracten, convenanten of delegatiebesluiten en verdeling van bevoegdheden en middelen.

Aanbeveling 8: Denk vooraf na over de voor- en nadelen van de Tracéwet en de Wro-procedure

In het kader van een integrale benadering, kan het in sommige gevallen beter zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als kader te gebruiken in plaats van de Tracéwet. De Wro biedt daarvoor op dit moment al voldoende ruimte. De RVW adviseert aan de ministeries voor elke afzonderlijke opgave opnieuw te beoordelen welke benadering het beste past.

Aanbeveling 9: Gebruik richtlijnen, zoals de NOA, als richtlijn en niet als norm

Het gebeurt nog te vaak dat richtlijnen gebruikt worden als een dwingende norm. Door gedurende het ontwerp gezamenlijk na te denken, wordt de noodzaak om te toetsen op harde kaders minder groot. Het moet mogelijk zijn om beargumenteed af te wijken van een richtlijn, wanneer dit bijvoorbeeld de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komt. In het geval van de Nieuwe Ontwerprichtlijn Autosnelwegen (NOA) komt het bijvoorbeeld nog te vaak voor dat deze als dwingende norm wordt gehanteerd. Juist wanneer de NOA écht als Richtlijn wordt gebruikt gedurende het ontwerp, kan de ruimte voor een breed afgewogen integraal ontwerp worden gewaarborgd.



Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| In kort bestek | 3 |
| 1 Ruimte versus infrastructuur: een klassiek spanningsveld | 11 |
| 1.1 Aanleiding: kwaliteit van de leefomgeving is belangrijk | 11 |
| 1.2 Probleem: verschillende perspectieven | 11 |
| 1.3 Doel: werken aan een gemeenschappelijke opgave | 12 |
| 1.4 Leeswijzer | 14 |
| 2 MIRT als basis voor samenwerking | 17 |
| 2.1 Verkeerstechnische argumenten zijn bepalend voor prioriteit en geld | 17 |
| 2.2 Aanvullend op Elverding: naast sneller ook inhoudelijk beter | 19 |
| 2.3 Scope van dit advies: het 'beter' na de voorkeursbeslissing | 20 |
| 3 Gezamenlijke uitwerking van het project | 25 |
| 4 Samen organiseren | 33 |
| 5 Juridische flexibiliteit | 41 |
| 6 Tot slot: op weg naar beter | 47 |
| Bijlage 1 Samenstelling commissie en verantwoording werkwijze | 49 |
| Bijlage 2 Literatuur, websites en bijeenkomsten | 50 |
| Bijlage 3 Afkortingen en begrippen | 51 |
| Colofon | 54 |



1 Ruimte versus infrastructuur: een klassiek spanningsveld

1.1 Aanleiding: kwaliteit van de leefomgeving is belangrijk

De opgave om bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, is voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) relatief nieuw. De verantwoordelijkheid voor de leefomgeving lag tot voor kort bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Inmiddels wordt het belang van de kwaliteit van de leefomgeving door iedereen onderschreven. Ook is iedereen ervan overtuigd dat het ministerie van VenW een rol heeft in de realisatie van de kwaliteit van de leefomgeving.

De 'R' is toegevoegd aan het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport), waarmee het belang van de ruimtelijke component wordt onderkend. Goede ervaringen zijn opgedaan met Routeontwerp en het concept van snelwegpanorama's. De gebiedsagenda's, waarin de plannen van het Rijk en de regio's voor ruimtelijke ontwikkeling en verkeer en infrastructuur worden samengevoegd, vormen de inhoudelijke basis voor de besluitvorming in het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Ondanks deze maatregelen en het groeiend besef van het belang van harmonie tussen mobiliteit en de kwaliteit van de leefomgeving, is er nog meer nodig om het geheel soepel te laten lopen en de kwaliteit te verbeteren.

1.2 Probleem: verschillende perspectieven

Het probleem ligt in essentie bij de inrichting van het bestel. Doordat 'mobiliteit' en 'kwaliteit van de leefomgeving' onder de verantwoordelijkheid vallen van verschillende ministeries, hebben ze niet dezelfde probleemeigenaar. Terwijl mobiliteit op strategisch niveau onlosmakelijk verbonden is met de ruimtelijke ontwikkeling, gaat het in de uitwerking om een specialistische discipline die weinig raakvlakken kent met het integraal ontwerp. De beleidsmakers en ontwerpers van de afzonderlijke ministeries spreken elkaars taal nog niet. Dit probleem is overigens niet specifiek voor mobiliteit en kwaliteit leefomgeving. Elk bedrijf kent de moeilijkheden van het ontwikkelen van een gezamenlijk doel en een gezamenlijk ontwerp door de verschillende disciplines.

Daarnaast speelt in vraagstukken rond de combinatie van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling de moeilijkheid van het bepalen van het juiste schaalniveau. Doordat infrastructuur een lijn is die gebieden overstijgt, gaat het niet alleen om probleemeigenaren in verschillende sectoren, maar ook op verschillende schaalniveaus van verantwoordelijk bestuur. Waar voor gemeenten en provincies de voor- en nadelen van een beslissing voornamelijk binnen hetzelfde (fysieke) gebied vallen, zijn de effecten van beslissingen van het Rijk over het algemeen verspreid over meerdere gebieden. Het gevolg is dat elke partij met een andere bril naar de situatie kijkt en niet in staat is de belangen van de andere schaalniveaus optimaal af te wegen en mee te nemen.

Ook is het een probleem dat men beter in staat is de baten van reistijdverkortingen en extra verkeer, geluidshinder plus emissies uit te rekenen, dan het bepalen van ruimtelijke kwaliteit. Daarover is veel discussie wat het inhoudelijk omvat. In het MIRT gaat men met name in op de procesaspecten van leefomgevingskwaliteit. Daarnaast staat het kwantificeren en het bepalen van de waarde in euro's van ruimtelijke kwaliteit nog in de kinderschoenen.

MIRT

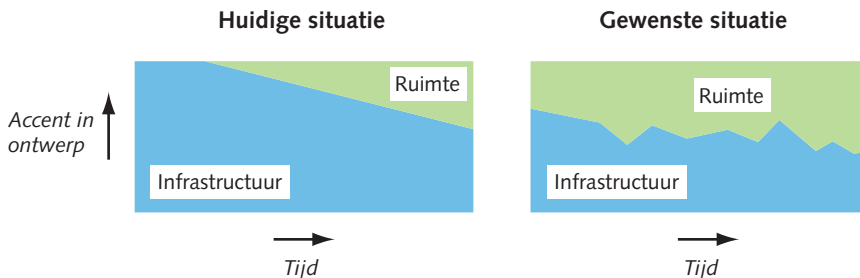
Ruimtelijke kwaliteit wordt in het MIRT gedefinieerd als: een hoge gebruikswaarde (functioneel), toekomstwaarde (duurzaam) en belevingswaarde (mooi) van de fysieke ruimte. Deze kwaliteit wil het MIRT bereiken door:

- het verbinden van de verschillende beleidsvraagstukken (mobiliteit met woningbouw, bedrijvigheid, groen en water);
- het verbinden van de ruimtelijke opgaven op verschillende schaalniveaus (woningbouw- en verstedelijkingsopgaven spelen op lokaal/regionaal niveau, maar dienen verbonden te worden met vraagstukken rond hoofdinfrastructuur, die op regionaal/nationaal niveau spelen);
- het verstevigen van samenwerking tussen Rijk en regio.

1.3 Doel: werken aan een gemeenschappelijke opgave

Dat het fundament van het bestel sectorale verkokering oplevert, wil niet zeggen dat niets ondernomen wordt om meer integraliteit in de ruimtelijke ontwikkeling te bewerkstelligen. De gebiedsagenda's zijn hiervan een voorbeeld. Om binnen de gegeven situatie zo goed mogelijk de ruimte te bieden voor integrale ontwikkeling, wil de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) met dit advies concrete handvatten bieden om de wisselwerking tussen de R(uimte) en de I(nfrastructuur) mogelijk te maken. Hierbij wordt benadrukt dat alleen gestreefd moet worden naar

integrale ruimtelijke ontwikkeling wanneer het relevant is de verschillende opgaven gezamenlijk op te pakken. Met het realiseren van de wisselwerking hoopt de RVW de complementariteit van beide disciplines gedurende de planuitwerkingsfase te bevorderen. Het is daarvoor van belang de rol van mobiliteit in de ruimtelijke ontwikkeling vast te stellen. Infrastructuur dient enerzijds om de functies in het gebied te ondersteunen, maar kan ook leidend zijn voor de ruimtelijke inrichting van een gebied. In alle gevallen is het belangrijk gezamenlijk (stedenbouwkundigen en verkeerskundigen) een gebied te ontwerpen, zodat infrastructuur in harmonie met de andere inrichtingsaspecten wordt ontworpen en aangelegd.



Figuur 2 – Visualisatie invloedssfeer ruimte en infrastructuur

Figuur 2 visualiseert dat nu het ontwerpen vanuit alleen infrastructuur start. Pas later komt ruimte erbij. En het belang van het ruimtelijk ontwerp is minder groot dan dat van infrastructuur. De RVW stelt voor vanaf het begin te ontwerpen vanuit zowel ruimte als infrastructuur, waarbij in het begin het accent wat meer op infrastructuur ligt, en later wat meer op ruimte. Ook suggereert de variabele lijn een wisselwerking tussen ruimte en infrastructuur.

Het infrastructuurproject is vanuit een sectorale doelstelling op de kaart gezet. De ruimtelijke component wordt als inpassingsvraagstuk behandeld, waardoor het vaak alleen dient als toetsingskader. Deze onbalans in afweging van infrastructuur en ruimte dient in evenwicht te worden gebracht.

Met dit advies wil de RVW de invloed van ruimte en infrastructuur meer in balans brengen. In de gewenste situatie wordt de ruimtelijke component veel vroeger in het proces betrokken bij de ontwikkeling. Het niet-lineaire verloop van de lijn wijst op de interactiviteit tussen infrastructuur en ruimte.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt middels een beschrijving van bestaande (beleids)instrumenten en wetten het kader geschetst waarbinnen de aanbevelingen van de RVW moeten worden geplaatst. Ook wordt aandacht besteed aan de positionering van het advies ten opzichte van de uitspraken van de commissie Elverding.

Vervolgens worden in de hoofdstukken 3, 4 en 5 de aanbevelingen van de RVW thematisch uitgewerkt. Hoofdstuk 3 richt zich op de integratie van leefomgeving in zowel de bepaling van de opgaven als de beoordeling en uitwerking daarvan. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de organisatie van gebiedsontwikkelingsprojecten, waarbij het belang van samenwerking wordt benadrukt. In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet aan welke voorwaarden op juridisch vlak moet worden voldaan om optimaal invulling te kunnen geven aan integrale ruimtelijke ontwikkeling. Dit wordt gevolgd door een doorkijk naar de toekomst in hoofdstuk 6, waar enkele suggesties voor verder onderzoek worden gedaan.

De bijlagen bevatten informatie over de samenstelling en werkwijze van de commissie en het projectteam. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de geraadpleegde bronnen en de belangrijkste gebruikte afkortingen en begrippen.



2 MIRT als basis voor samenwerking

2.1 Verkeerstechnische argumenten zijn bepalend voor prioriteit en geld

In 2007 heeft het kabinet het MIT omgezet naar het MIRT. Het doel was het creëren van een hogere ruimtelijke kwaliteit door de diverse belangen (wonen, werken, bereikbaarheid, water, natuur) met elkaar te verbinden. Toevoeging van de ruimtelijke dimensie aan het strategisch mobiliteitsbeleid is een lovenswaardige stap in de richting van betere synergie tussen de beleidsdisciplines.

Uitgangspunten MIRT

Volgens de uitgangspunten van het MIRT zijn integrale samenwerking en een gebiedsgerichte aanpak onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een gebiedsgerichte aanpak dient knelpunten en gewenste ontwikkelingen in planologische samenhang te bekijken. De gebiedsagenda's proberen een gedeeld beeld te geven van Rijk en regio over de opgaven en de oplossingen in een gebied. Ze vormen de inhoudelijke basis voor de besluitvorming in het MIRT. De gebiedsagenda omvat een karakterisering van het gebied, de belangrijkste ontwikkelingen, ambities voor de ruimtelijke ontwikkeling op de (middel)lange termijn en bijbehorende opgaven en concretisering van opgaven en oplossingsrichtingen³.

De relatie tussen het MIRT Spelregelkader en het MIRT Projectenboek

Het MIRT Spelregelkader⁴ geeft de processtappen weer die een project of programma moet doorlopen om in het MIRT Projectenboek opgenomen te worden. Het MIRT Projectenboek geeft een overzicht van alle ruimtelijke projecten en programma's van de ministeries van VROM, VenW, Economische Zaken (EZ) en LNV. Het MIRT Projectenboek is een bijstuk bij de begroting van het Infrastructuurfonds.

³ *MIRT Projectenboek 2010*, Ministerie VenW, Ministerie VROM, Ministerie EZ, Ministerie LNV, Ministerie WWI.

⁴ *Spelregels van het MIRT*, Ministerie VenW, Ministerie VROM, 2009.

Nota Ruimte

In de Nota Ruimte wordt de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland gegeven. Het kabinet ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkelingen waarin alle betrokkenen participeren. Verder spreekt het kabinet in de Nota de wens uit ruimtelijke afwegingen zoveel mogelijk te laten plaatsvinden op het meest passende niveau. Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet', komt in de toekomst meer ruimte voor decentrale afwegingen. Het Rijk heeft enkele voor Nederland belangrijke gebieden geïdentificeerd, de Ruimtelijke Hoofdstructuur, waar zij zich primair mee bemoeit. Voor de overige gebieden vervullen de samenwerkende provincies en gemeenten een belangrijke regiefunctie bij de ruimtelijke ontwikkeling. Om er zorg voor te dragen dat ook in deze gebieden een generieke kwaliteitswaarborg aanwezig is, is in de Nota Ruimte het begrip basiskwaliteit geïntroduceerd. Voor alle gebieden die buiten de Ruimtelijke Hoofdstructuur vallen, zijn waarden gedefinieerd waaraan tenminste moet worden voldaan. Zo zijn op het gebied van veiligheid, milieu en natuur enkele wettelijke basismnormen opgesteld waaraan projecten moeten voldoen. Verder wordt door het Rijk ingezet op 'ontwikkelen met kwaliteit'. In dit kader wordt bijvoorbeeld gekeken of de streekplannen van de provincies aandacht hebben voor landschappelijke kwaliteit. Bij de toetsing gaat het over het behoud en het waar mogelijk versterken van kernkwaliteiten van een gebied, zoals natuur, architectuur, cultuurhistorie, gebruikswaarde en belevingswaarde. Ter stimulering ontwikkelt het Rijk een kwaliteitsagenda waarin deze criteria verder worden uitgewerkt.

Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit is een uitwerking van de Nota Ruimte en beschrijft het langetermijnbeleid op het gebied van verkeer en vervoer. Eén van de pijlers van het beleid is de kwaliteit van de leefomgeving. In de Nota Mobiliteit wordt de kwaliteit van de leefomgeving echter voornamelijk benaderd vanuit de effecten op de economische aantrekkelijkheid en groei. Wat betreft dit onderwerp wordt dan ook hoofdzakelijk ingegaan op vermindering van emissies en het voldoen aan (Europese) normen voor milieukwaliteit. De focus in de Nota Mobiliteit ligt op het rendement van de investeringen: hoe kan zoveel mogelijk mobiliteit per euro worden verkregen? Het overkoepelende doel van het beleid is een vergroting van de samenhang tussen ruimte, verkeer en vervoer en economie. Door het verbeteren van de bereikbaarheid, hoopt het kabinet met het mobiliteitsbeleid de economische situatie te verbeteren. Daarbij is het beperken van de milieuschade een restrictieve voorwaarde.

De afweging of een project of programma in het MIRT Projectenboek wordt opgenomen wordt gebaseerd op het vigerend nationaal beleid (Nota Mobiliteit en Nota Ruimte), in de begroting aangegeven beleidsaccenten en de regionale en provinciale structuurvisies.

Mobiliteit en kwaliteit van de leefomgeving vallen dus niet onder hetzelfde beleid. De urgentie van infrastructuur wordt in de praktijk grotendeels afgeleid van mobiliteitsgerelateerde argumenten⁵, zoals congestie, en veel minder op ruimtelijke of leefbaarheidsknelpunten. Dit wil niet zeggen dat ruimtelijke ontwikkelingen nooit aanjager zijn voor infrastructurele ingrepen, maar wel dat één van beide disciplines steeds volgend is. Om dat te verhelpen moet bij de beslissing over infrastructuur al breder gekeken worden naar alle ruimtelijke, economische en landschappelijke ontwikkelingen en plannen.

Dit probleem speelt ook wanneer het gaat om de financiering. Waar het ministerie van VenW over het algemeen werkt met programma's en het budget veel meer op de lange termijn kan inrichten, is dit bij de ministeries van VROM en LNV veel minder het geval. De financiering bij deze ministeries geschiedt immers veelal op projectbasis. Het gevolg is dat een onevenwichtige situatie ontstaat. Deze situatie leidt tot suboptimale oplossingen wanneer het gaat om het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving.

2.2 Aanvullend op Elverding: naast sneller ook inhoudelijk beter

De processtappen in het MIRT Spelregelkader komen overeen met die voorgesteld in het advies Sneller en Beter van de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Elverding)⁶. Een belangrijk advies van deze commissie is te gaan werken met een brede verkenningsfase waarin bewoners, decentrale overheden en milieuorganisaties eerder en ruim betrokken zijn, en sprake is van een gebiedsgewijze benadering en heldere tijdsafspraken. De commissie Elverding stelt ook verbeteringen voor in de ambtelijke voorbereiding en bestuurscultuur.

⁵ Waarbij mobiliteitsreductie vaak niet als argument wordt meegenomen. Denk daarbij aan de Vinex locaties, waar mobiliteitsreductie geen argument was om extra OV aan te leggen.

⁶ *Sneller en Beter*, Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008.

Gebiedsgewijze benadering

Bij de aanleg of verbetering van nieuwe infrastructuur moet deze niet alleen zorgvuldig worden ingepast binnen het betrokken gebied. Ook kan met behulp van ruimtelijke ontwikkeling deze infrastructuur worden gecombineerd met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit elders, bijvoorbeeld op het vlak van natuur en milieu en/of stedelijke herstructurering. Een combinatie van maatregelen kan immers per saldo de ruimtelijke kwaliteit bevorderen, waardoor de infrastructurele ingreep aanvaardbaarder wordt.

Uit: Sneller en Beter

De commissie Elverding adviseert daarnaast de introductie van een opleverings-toets, waarbij na de realisatie van de infrastructuur feitelijk wordt gemeten of de milieunormen worden gehaald. Ook ziet de commissie Elverding een aantal specifieke juridische knelpunten die een voortvarende aanpak verdienen.

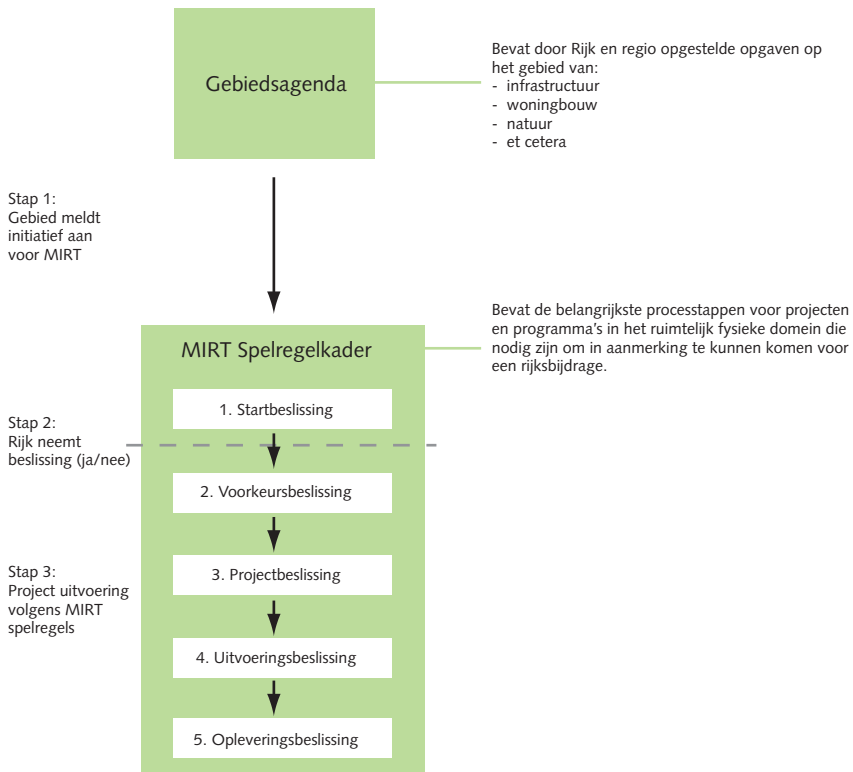
Het accent van de commissie Elverding ligt meer op de trechtering van het proces en hoe de besluitvorming sneller kan verlopen, dan op het verbeteren van het proces. De RVW doet in dit advies aanbevelingen over hoe een inhoudelijk beter ontwerp tot stand kan komen.

2.3 Scope van dit advies: het 'beter' na de voorkeursbeslissing

In het MIRT Spelregelkader (zie figuur 3) zijn drie fasen te onderscheiden: de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. In deze drie fasen zijn vijf beslismomenten aan te geven: de startbeslissing, de voorkeursbeslissing, de projectbeslissing, de uitvoeringsbeslissing en de opleveringsbeslissing. Na de startbeslissing wordt besloten of het project wordt opgenomen in het MIRT Projectenboek. De commissie Elverding zet vooral in op het begin van het proces: de verkenningsfase. De commissie Elverding denkt vooral in deze fase tijdswinst te kunnen realiseren.

De RVW is van mening dat de opgave om integraliteit te bewerkstelligen begint met het formuleren van een gezamenlijke probleem- en doelstelling van de ruimtelijke ontwikkeling. Ruimtelijke ontwikkeling in het MIRT proces begint met de opstelling van de gebiedsagenda's, maar stopt niet na de besluitvorming over de infrastructuur. Ruimtelijke ontwikkeling gaat door, ook wanneer alle functies in het gebied inhoudelijk goed zijn ingepast. Om de kwaliteit van een gebied te behouden en te

verbeteren moet de verkoking van de sectoren worden doorbroken, waarvoor op langere termijn meer structurele aanpassingen nodig zijn. Om direct realiseerbare maatregelen en toepasbare handvatten te bieden, richt de RVW zich in dit advies voor het bewerkstelligen van het 'beter' op de planuitwerkingsfase. Een mogelijk vervolg op dit advies zou zijn om de gehele beleidscyclus te analyseren.



Figuur 3 – Processchema project

MIRT Spelregelkader

Het gehele proces start met de aanmelding van een probleem of kans/ambitie. Dit wordt aangeduid als een MIRT initiatief. Initiatieven komen voort uit de gebiedsagenda's. In het bestuurlijk overleg van ministers met bestuurders van decentrale overheden wordt bepaald of het initiatief opgenomen wordt in het MIRT Projectenboek. Dit wordt de startbeslissing genoemd.

Dan volgt de verkenning (kan de vorm hebben van een structuurvisie) met een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse en eventueel een milieueffectrapport voor het plan (planMER)⁷. In deze verkenning wordt een keuze gemaakt voor één alternatief (voorkeursbeslissing). Via een marktconsultatie/marktverkenning kan de hulp van de markt hierbij worden ingeschakeld. De voorkeursbeslissing wordt nu definitief in het MIRT Projectenboek opgenomen als ook financiële commitment door de betrokken partijen is uitgesproken.

Dan kan het project doorstromen naar de planuitwerkingsfase. Voor de voorkeursbeslissing worden nu verschillende inpassingsvarianten uitgewerkt en de effecten bepaald. De mogelijkheid bestaat dat nu een milieueffectrapport voor het projectbesluit (besluitMER) moet worden gemaakt, gekoppeld aan de Tracéwetprocedure of de Wro-procedure. Deze fase eindigt met het Tracébesluit of met het Rijksinpassingsplan, indien de Wro-procedure wordt gevolgd⁸.

Na de projectbeslissing vinden vergunningaanvragen, grondverwerving en aanbesteding plaats. Als deze activiteiten zijn afgerond kan de uitvoeringsbeslissing worden genomen. Na deze beslissing gaat het Rijk over tot subsidieverstrekking.

Dan start de realisatiefase. Deze is afgerond als de uitvoering van het project gereed is. Dan wordt de opleveringsbeslissing genomen. In geval van subsidieverstrekking vindt dan de eindafrekening plaats. Het project wordt geschrapt uit het MIRT Projectenboek.

In bovenstaande figuur 3 wordt het hierboven beschreven proces visueel weergegeven.

Uit: MIRT Spelregelkader

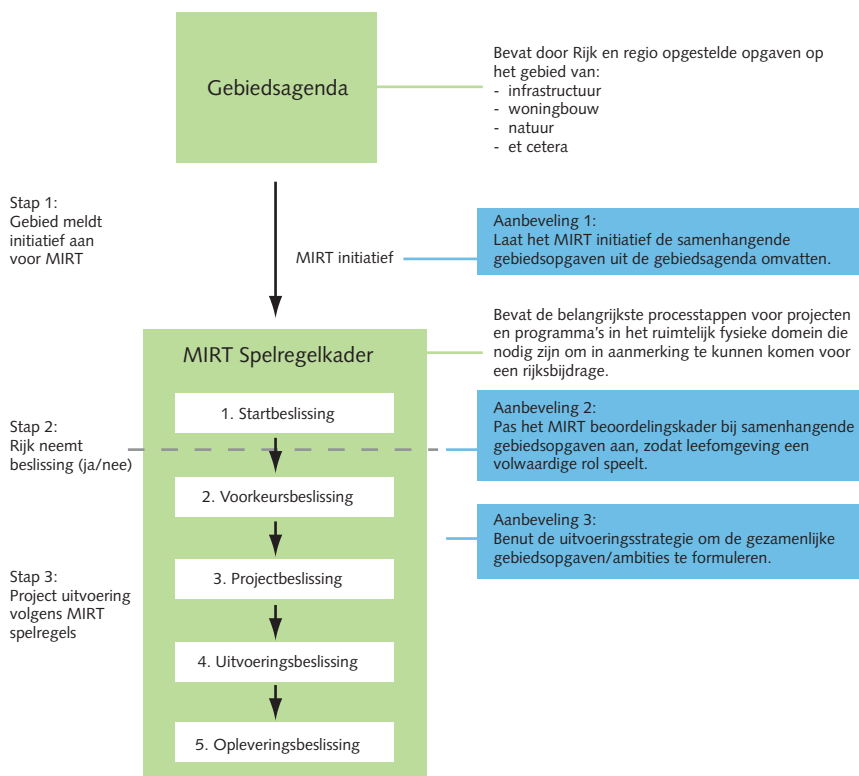
⁷ Of een plan milieueffectrapportage(m.e.r.)plichtig is, wordt aangegeven in bijlage C en D van het Besluit m.e.r.

⁸ *Tracéwet en Wro-procedures voor MIRT projecten*, Ministerie VenW, Ministerie VROM, 2008.



3 Gezamenlijke uitwerking van het project

Figuur 4 geeft de positie van de eerste drie aanbevelingen van de RVW in het proces weer.



Figuur 4 – Processchema project met aanbevelingen

Aanbeveling 1: Laat het MIRT initiatief de samenhangende gebiedsopgaven uit de gebiedsagenda omvatten

De gebiedsagenda's

Een gebiedsagenda geeft een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief van een landsdeel of een gebied waarbij de huidige agenda's voor verkeer en vervoer en voor ruimtelijke ordening en economie geïntegreerd worden tot een agenda die gericht is op een samenhangende uitvoering van projecten per regio; een gebiedsagenda.

De gebiedsagenda's bevatten afspraken over ruimtelijke ambities, verstedelijking, werken, natuur en verkeer- en vervoerprogramma's. Hierin is niet alleen de inhoudelijke samenhang tussen doelen, opgaven en projecten opgenomen, maar is ook invulling gegeven aan de wijze waarop de 'R' van relatie tussen Rijk en regio wordt ingevuld (verbinden van belangen en actoren, wijze van samenwerking).

Uit: brief van de Ministers van VenW en VROM aan de Tweede Kamer, Den Haag, 10 december 2008

De gebiedsagenda's geven de bestaande plannen binnen een bepaald gebied weer. De eerste gebiedsagenda's zijn in 2009 verschenen. De agenda's geven een totaal overzicht van het programma en de opgaven in het gebied. De agenda's beschrijven zowel de gezamenlijke visie, ambitie en uitdagingen als de potentiële projecten die daaruit voortvloeien. Daarbij moet gewaakt worden dat het niet een vergaarbak van lopende projecten en activiteiten wordt. Uit de gebiedsagenda's vloeien initiatieven voort die worden aangemeld als kans/ambitie of probleem voor het MIRT Spelregelkader. Om de kwaliteit van de leefomgeving zo goed mogelijk te waarborgen is het belangrijk die opgaven uit de gebiedsagenda's te kiezen als initiatief, die samenhangen en de ruimtelijke ontwikkeling bepalen. Het is dus belangrijk een integratieslag en integratieafweging te maken in de gebiedsagenda's voor ze als kans/ambitie of probleem voor het MIRT Spelregelkader aan te melden.

Voorbeeld

De schaa sprong Almere is een Randstad Urgent project. Almere wil doorgroeien naar een stad met eigen identiteit en in 2030 een bewonersaantal van 350.000. Om dit te bewerkstelligen wil men:

- 60.000 woningen bouwen in de periode 2010-2030;
- de economische structuur versterken;
- de groenblauwe structuur verbeteren;
- het openbaar vervoer verbeteren;
- de ontsluiting via de weg verbeteren.

De gebiedsagenda's bieden een goede basis om deze samenhang helder te krijgen. Per project wordt immers de samenhang met een ander project aangegeven, daarnaast wordt de mogelijke samenhang met andere gebieden aangegeven. Op basis hiervan is het mogelijk gezamenlijk al werkend aan de gebiedsagenda de juiste samenhangende opgaven en het juiste gebied te kiezen als basis voor het initiatief dat wordt aangemeld voor het MIRT.

Aanbeveling 2: Pas het MIRT beoordelingskader bij samenhangende gebiedsopgaven aan, zodat leefomgeving een volwaardige rol speelt

Beoordeling van de initiatieven, die gevormd worden uit de samenhangende gebiedsopgaven, moet ook geschieden op basis van de bijdrage die deze leveren aan de leefomgeving. Daartoe moet het beoordelingskader voor het MIRT Projectenboek worden uitgebreid en aangescherpt door de ministeries, zodat het ruimtelijk kader zwaarder mee weegt. De RVW realiseert zich dat de consequenties voor de ruimtelijke kwaliteit momenteel nog niet zo eenvoudig te kwantificeren zijn als bijvoorbeeld de verkeerskundige en milieugerelateerde effecten⁹. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor de ministeries van VenW, VROM en LNV.

Voor de beoordeling worden momenteel het vigerend nationaal beleid, zoals de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte, en het regionaal en provinciaal beleid, zoals structuurvisies, als afwegingskader gebruikt. Lange tijd is het verhogen van de bereikbaarheid de zwaarst wegende factor geweest in de beoordeling voor de MI(R)T projecten. Hoewel daar met de introductie van Ruimte in het MIT inmiddels verandering in lijkt te komen, is het volgens de RVW belangrijk dat een fundamentele keuze wordt gemaakt met betrekking tot de uitgangspunten van het MIRT

⁹ Zie ook paragraaf 1.2.

beoordelingskader. Van een echte integrale benadering is in de huidige situatie nog geen sprake. In de nota's wordt weliswaar gesproken over afstemming, maar in de praktijk betekent dit over het algemeen dat infrastructuurplannen worden getoetst op wettelijke normeringen voor lucht- en geluidsbelasting. Door kwaliteit van de leefomgeving als belangrijk uitgangspunt te nemen en mobiliteit, afhankelijk van de aard van de opgave, te positioneren als een afgeleide daarvan, kan pas echt een integraal beoordelingskader ontstaan. Dit betekent niet dat mobiliteit nooit meer leidend mag zijn, maar wel dat de kwaliteit van de leefomgeving altijd mee wordt genomen in de afweging.

Voorbeeld

Het beleid in Zwitserland is gebaseerd op de assumptie dat elk infrastructuurproject ook een gebiedsontwikkeling is. Ruimtelijke structuren bepalen mobiliteitsstromen, terwijl verkeer de omgeving vormt. Dit uitgangspunt is ook terug te vinden in het beoordelingskader voor de financiering van infrastructurele projecten. Naast de verbetering van de kwaliteit van de (bestaande) transportsystemen, speelt bijvoorbeeld ook de bijdrage aan de ontwikkeling van een gebied en de invloed op het milieu een rol. Alleen wanneer al deze zaken mee worden genomen in de afweging kan ruimtelijke planning pas echt effectief zijn.

Aanbeveling 3: Benut de uitvoeringsstrategie om de gezamenlijke gebiedsopgaven/ambities te formuleren

Als een project in het MIRT Projectenboek is opgenomen, wordt in het MIRT Spelregelkader aangegeven dat de verschillende onderdelen van het project hun eigen traject gaan doorlopen. Een gezamenlijke uitvoeringsstrategie dient dan de samenhang tussen de projecten te bewaken.

Uitvoeringsstrategie

De uitvoeringsstrategie is nodig voor de voorkeursbeslissing en wordt vastgelegd in een bestuurlijke overeenkomst. De uitvoeringsstrategie geeft aan hoe de inhoudelijke samenhang tussen de (deel)projecten in de voorkeursbeslissing wordt bewaakt en hoe invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheidsverdeling gedurende de planuitwerkings- en realisatiefase.

De te doorlopen procedures worden uitgewerkt in een bestuursjuridische paragraaf. Aangezien de voorkeursbeslissing uit een pakket van meerdere deelprojecten kan bestaan, kunnen voor de te onderscheiden deelprojecten verschillende procedures benodigd zijn. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat verschillende partijen aan zet zijn (zoals voor hoofdinfrastructuur een Tracéwetprocedure, voor woningbouwlocatie een bestemmingsplanprocedure Wro en voor waterkering een procedure ingevolge de Wow).

Uit: Spelregels van het MIRT

Het ministerie van VenW heeft evenals de ruimtelijke ordeningspartner, vaak de provincie, een eigen verantwoordelijkheid in het formuleren van de ontwikkelingsopgaven. Deze opgaven zijn deels onafhankelijk en komen voort uit eigen rekenmethoden en capaciteitsanalyses. Voor deze infrastructuuropgaven is het ministerie van VenW de initiatiefnemer. Daarnaast vragen ruimtelijke ordeningsprojecten om mobiliteitsoplossingen, waarvoor veelal de provincie initiatiefnemer is. In beide gevallen geldt dat niet het sectorale belang leidend zou moeten zijn, maar de gezamenlijke opgave. Dit is het moment dat de sectorale uitgangspunten en randvoorwaarden moeten worden geïntegreerd in een gezamenlijke formulering van de opgave. Dit is naar de mening van de RVW ook een essentieel onderdeel van het proces. De verschillende specialisten moeten kennis van de randvoorwaarden en uitgangspunten vanuit de verschillende disciplines hebben om een gezamenlijke formulering van de opgave te kunnen ontwikkelen.

Voorbeeld

Bij het project rondom de ontwikkeling van de spoorzone Tilburg is het nadrukkelijk niet de bedoeling geweest losse fragmentarische functies en voorzieningen te creëren. Om invulling te geven aan deze doelstelling is een ambitienotitie samengesteld, waarin vanuit elke functie van het gebied is gekeken naar de toekomst. Op deze manier kan vanuit de totaalvisie een gebied ontstaan waar functies, voorzieningen en partijen elkaar versterken en een wisselwerking hebben met elkaar.

Om deze opgaven te formuleren, moeten in eerste instantie de ontwikkelgebieden ruimtelijk worden afgebakend. Voor het ministerie van VenW is het relevante gebied een onderdeel van een netwerk, terwijl voor de stedenbouwkundigen het gebied onderdeel is van de ruimtelijke structuur ter plaatse. Meestal doorkruist een tracé een aantal (ontwikkel)gebieden, waardoor deze schaalniveaus bijna nooit overeenkomen. De RVW beveelt aan een tweestappenbenadering te kiezen. Top-down moet gekeken worden naar het principetracé van de infrastructuur, waarmee de gebieden die door het eventuele besluit worden beïnvloed in kaart kunnen worden gebracht. Vervolgens kan via een bottom-up benadering gekeken worden naar integrale ruimtelijke ontwikkeling, waarin de ruimte wordt opgehouden om het deel van het tracé binnen dat gebied mee te ontwerpen. Het tracébesluit wordt pas genomen na uitwerking op het niveau van de ontwikkelgebieden, zodat gedurende het ontwerp de benodigde flexibiliteit bestaat. Aanvankelijk zal een dergelijke benadering wellicht leiden tot vertragingen in het proces, aangezien tussen de partijen meer afstemming nodig zal zijn dan voorheen het geval was. Op de langere termijn is het echter de verwachting dat de gezamenlijke formulering van de opgaven zorgt voor een groter draagvlak onder de betrokken partijen en dus juist tot een versnelling van het proces.

Aanbeveling 4: Zorg door een gezamenlijk goed ontwerp voor een betere oplossing

Het ontwerp om opgaven te verkennen en kansen te ontdekken, is een uitstekend middel om consequenties van keuzes snel te overzien en strategische keuzes te maken. De gezamenlijke studie naar oplossingen voor beide beleidsvraagstukken komt dan ook het best tot zijn recht wanneer aan de hand van scenario's wordt getekend en gerekend. Door hierin samen op te trekken, kunnen verkeerskundigen en stedenbouwkundigen elkaar beter leren begrijpen en in elkaars verlengde gaan redeneren. Daarbij moet ervoor worden gezorgd dat de verkeerskundige, ongeacht de bestuurslaag die hij vertegenwoordigt, geïnspireerd wordt mee te denken, in plaats van louter te toetsen.

Voorbeeld

Bij de ontwikkeling van de A1 zone in Overijssel wordt gebruik gemaakt van zogenaamde participatieateliers waarin maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden gezamenlijk de doelen voor ruimtelijke ordening, mobiliteit, natuur en economie voor de A1 zone bepalen. Vervolgens wordt een initiatiefagenda samengesteld, waarin de gezamenlijk geformuleerde doelen worden vervat in tien opgaven voor het gebied.

Het verdient aanbeveling naast het ruimtelijk ontwerp te blijven zoeken naar aanvullende instrumenten om de kloof tussen de beleidsvelden te dichten. Verkeerskundigen denken veel meer in rekenmodellen en vaste normering dan stedenbouwkundigen en landschapontwerpers. Een wijziging in het ruimtelijk ontwerp heeft gevolgen voor de output van deze rekenmodellen, maar kan niet ter plaatse worden getoetst. Een verkeerskundige kan daardoor nog zo creatief meedenken gedurende het ruimtelijk ontwerpen, maar hij of zij kan ter plaatse geen uitspraken doen over de haalbaarheid van varianten in termen van bijvoorbeeld lucht- en geluidshinder. Er zijn programma's beschikbaar die deze aanpassingen kunnen vertalen en visualiseren in verkeers- en ontwerpeffecten. Zo'n programma kan een geschikt middel zijn om naast het ruimtelijk ontwerpen te dienen voor het creëren van meer gevoel bij elkaars beweegredenen en overwegingen en daardoor te zorgen voor meer wederzijds begrip.

De bijdrage die het ministerie van VenW kan leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving is als volgt te concretiseren:

- Kies voor het isoleren van de weg, als de infrastructuur de gebiedskenmerken zal verstoren. Kies voor verbinden als de weg een opbouwend onderdeel van de gebiedskenmerken kan vormen.
- Let bij het isoleren of verbinden zowel op het perspectief van de gebruiker van de infrastructuur als op het perspectief van de bewoner/gebruiker van het omliggende gebied.
- Betrek sociale aspecten en belevingswaarden in de gezamenlijk geformuleerde opgave.



4 Samen organiseren

Eén van de belangrijkste keuzes die aan het begin van het traject moet worden gemaakt, is naar welk schaalniveau de regie moet worden gebracht. Daarover is al veel nagedacht en geschreven. Zo gaat de RVW in het advies 'Witte zwanen, zwarte zwanen'¹⁰ in op het omgaan met onzekerheden in het besluitvormingsproces, en wordt in het advies 'De Randstad altijd bereikbaar'¹¹ aandacht besteed aan ontwerpprincipes voor bestuurlijke ontwikkeling. Daarnaast gaat de VROM-raad met het advies 'Wisselende coalities'¹² op zoek naar een zo effectief mogelijk ruimtelijk en regionaal beleid. Wat in ieder geval van belang is, is dat het initiatief moet worden getrokken op het schaalniveau van de opgave, waarbij het laagst relevante schaalniveau de voorkeur heeft. Op een lager schaalniveau kan meer lokale en dus locatie-eigen kennis worden ingebracht. De kleinere omvang van lagere overheden of autoriteiten beperkt daarnaast de mate van verkokering. Op het laagste schaalniveau is het integraal werken van de sectoren eenvoudiger te bewerkstelligen vanwege de kortere lijnen, maar moeilijker door het ontbreken van specialistische kennis en opdrachtgeverskwaliteit. Het is wel belangrijk dat het regievoerende orgaan de belangen van beide sectoren behartigt en integraal werkt. Dit kan ook betekenen dat expertise wordt ingehuurd of gedeeld wanneer deze bij kleine gemeenten niet aanwezig is of wordt overwogen de verantwoordelijkheid op een hoger niveau neer te leggen. Zie ook het advies van de commissie Ladders (zie kader).

¹⁰ *Witte zwanen, zwarte zwanen*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009.

¹¹ *De Randstad altijd bereikbaar*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009.

¹² *Wisselende coalities*, VROM-raad, 2008.

Commissie Decentralisatievoorstellen provincies (commissie Lodders)

In het rapport 'Ruimte, regie en rekenschap' doet de commissie Decentralisatievoorstellen provincies onder leiding van Tineke Lodders op vijf beleidsterreinen voorstellen om taken die nu nog door de rijksoverheid worden uitgevoerd over te hevelen naar de provincies. Het betreft de beleidsterreinen wonen (VROM/WWI), werken (EZ), platteland en cultuur (LNV en OCW), mobiliteit (VenW) en bestuur (BZK).

Uitgangspunt hierbij is dat de rol van de provincies in de regio wordt versterkt, er minder bestuurlijke drukte is en de provincies zich meer focussen op hun kerntaken. Voor een goed functionerende overheid is wederzijds vertrouwen en een eenduidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de drie overheidslagen de basis, aldus de commissie Lodders.

Uit: www.minbzk.nl, commissie Lodders, Ruimte, regie en rekenschap, 17 maart 2008

Voorbeeld

De provincie Friesland heeft bij het project A7 Sneek de functie van regisseur op zich genomen. Door het project op te knippen in een aantal kleine trajecten, behield de provincie daadwerkelijk de regie op het proces en werd lokale ondernemers de kans gegeven te participeren in het project. In combinatie met een door de provincie ingesteld projectbureau in de gemeente Sneek, werd op deze manier ook een groter draagvlak verkregen onder zowel de betrokken partijen als de bevolking. Het resultaat hiervan is dat de provincie van begin af aan haar strakke planning vast kon houden en daarbij ruim binnen de vooraf vastgestelde financiële kaders kon blijven. Dit alles terwijl een integrale ruimtelijke ontwikkeling is gerealiseerd.

Het MIRT Spelregelkader geeft aan dat bij de startbeslissing wordt bepaald wie de trekkende partij is voor de verkenning. Op basis van de resultaten van de verkenning wordt bij de voorkeursbeslissing bepaald wie de verantwoordelijke is voor het (eventuele) vervolg. Het centraal stellen van de integrale opgave in plaats van de sectorale belangen betekent dat een neutraal platform moet worden ingericht dat de regie voert over het proces. Het kan niet zo zijn dat één van de sectoren domineert.

Aanbeveling 5: Richt voor elke ruimtelijke ontwikkeling een regieteam op dat functioneert als een projectbureau of ontwikkelmaatschappij

Zoals in grootschalige gebiedsontwikkeling al vaak wordt toegepast, verdient het aanbeveling de integrale opgave gedurende de uitwerkingsfase tijdelijk uit de lijnverantwoordelijkheid van de sectoren te tillen. Dat betekent dat een platform wordt opgericht dat onafhankelijk van de sectoren de planontwikkeling behandelt. Daarom suggereert de RVW de oprichting van een regieteam. Het regieteam studeert op de sectorale belangen en formuleert de integrale opgave. Het regieteam blijft operationeel tot aan de vaststelling van de uitvoeringsprogramma's.

Voorbeeld

Voor het project rond de A2 passage Maastricht is een projectbureau ingericht waarin zowel Rijkswaterstaat als de provincie Limburg en de gemeenten Maastricht en Maarsse zitting hebben. In de bestuursovereenkomst is over de taakverdeling de volgende passage opgenomen:

“De projectorganisatie heeft als taak dat alle producten zo integraal mogelijk, in gezamenlijkheid en in een hoog tempo tot stand worden gebracht, gericht op een geoptimaliseerde oplossing. De projectorganisatie kan zelf taken binnen de projectorganisatie (laten) uitvoeren dan wel door de organisaties van partijen of door private partijen laten uitvoeren. Iedere partij zorgt voor een tijdige inbreng van de eisen, de randvoorwaarden en het beleid die voortvloeien uit zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Iedere partij zorgt voor het tijdig nemen van besluiten die voortvloeien uit zijn rol in het project en zijn rol als Bevoegd Gezag.”

Uit: Bestuursovereenkomst A2 passage Maastricht, 15 januari 2003

Het team moet worden samengesteld uit planners en ontwerpers vanuit alle betrokken beleidssectoren. Een onafhankelijke gebiedsmanager of procesbegeleider kan daarbij zorgen voor de waarborg van een gelijkwaardige discussie. De ruimtelijke ontwikkeling wordt een project op zich, waarvoor een projectplan wordt opgesteld inclusief een budgetraming. Het regieteam heeft de door alle betrokken bestuursorganen vastgestelde uitvoeringsstrategie als kader. Ook het resultaat van het ontwerp, in de vorm van afzonderlijk projecten, wordt op dat niveau vastgesteld. Daarmee legt het regieteam indirect verantwoording af aan alle relevante bestuurslagen en sectoren.

Het is logisch dat de stedenbouwkundige het voortouw neemt in het tekenwerk, maar daarbij is continue voeding nodig vanuit de verkeersspecialisten. Deze garanderen bijvoorbeeld de vertaling van de NOA (Nieuwe Ontwerprichtlijn Autosnelwegen) in de schetsen en scenario's, zodat strategieën niet in een later stadium worden geconfronteerd met onmogelijkheden of inpassingsproblemen. Het regieteam heeft de taak de uitgangspunten en randvoorwaarden van alle betrokken sectoren ruimtelijk te vertalen naar een ontwerp dat voldoet aan de afzonderlijke beoordelingsnormen. Voor infrastructureel ontwerp betekent dit onder meer, dat voldaan wordt aan de technische eisen die onder andere de NOA voorschrijft. Het regieteam heeft zijn taak pas volbracht als de partijen het eens zijn over de afzonderlijke projecten voor de sectoren die tot uitvoering moeten worden gebracht om het integrale ontwerp te verwezenlijken. Deze uitvoeringsprogramma's worden in het licht van het integraal ontwerp ter vaststelling voorgelegd aan het eigen bestuursorgaan. Daarbij worden projecten onderbouwd met de eigen beleidsuitgangspunten en de bijdrage die ze leveren aan het geheel en dus de kwaliteit van de leefomgeving. Doordat het MIRT ook die bijdrage beoordeelt, zou deze factor nu officieel (even zwaar) mee moeten wegen.

Omgevingsmanager

De omgevingsmanager is in de voorbereiding van een verkenning verantwoordelijk voor het opstellen van een communicatieplan en het maken van een stakeholderanalyse. Tijdens de verkenningsstudie is de omgevingsmanager verantwoordelijk voor het inventariseren van problemen, eisen en randvoorwaarden bij omgevingspartijen, voor het bepalen van globale oplossingsrichtingen, het afstemmen van oplossingsrichtingen en effecten met de omgeving en voor de organisatie van bestuurlijke afspraken en convenanten. Het afbakenen van de scope speelt in de verkenning een belangrijke rol.

Omgevingsmanagement

Het actief betrekken van omgevingspartijen om gezamenlijke doelen te onderkennen, te realiseren en regie te houden op de uitvoering van projecten.

Uit: Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement, Krol, 2009

Bij Rijkswaterstaat bestaat de functie omgevingsmanager (zie kader). De huidige invulling van de functie wordt door de directe stakeholders als zeer verschillend ervaren¹³. Vaak worden omgevingsmanagers te laat ingeschakeld of beperkt hun functie zich tot het vastleggen van bestuurlijke overeenkomsten over financiën, eigendom, beheer en onderhoud. Naar de mening van de RVW zou de omgevingsmanager een belangrijke rol kunnen spelen in het regieteam. Een omgevingsmanager zorgt ervoor dat Rijkswaterstaat toegankelijker en beter aanspreekbaar wordt voor de externe omgeving (het zogenoemde menselijk gezicht). Door binnen het regieteam invulling te geven aan deze rol kan de transparantie en openheid van het proces naar de burgers worden gecommuniceerd, wat uiteindelijk zorgt voor een groter draagvlak.

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn trajecten van lange adem. Voor het borgen van de kwaliteit is naast goed opdrachtgeverschap en het formuleren van een integrale opgave ook een goed 'overdrachtgeverschap' nodig. Hiermee wordt bedoeld dat een goede overdracht moet plaatsvinden tussen planfasen en tussen personele wisseling¹⁴.

Aanbeveling 6: Onderzoek mogelijkheden voor financiering en leer van huidige ervaringen

In de huidige financieringsstructuur is sprake van een spanningsveld. Door de hoge kosten van infrastructurele projecten beschikt het ministerie van VenW over meer financiële middelen dan het ministerie van VROM of de provincie. Toch ligt de opgave voor het realiseren van de ruimtelijke ontwikkeling nu bij de provincies. De ruimtelijke ontwikkeling moet gedragen worden door alle betrokken sectoren. Een budget dat vrij is van het stempel van de ministeries lijkt daarom een cruciale voorwaarde om tot een gebalanceerd ontwerp te komen. In de praktijk geldt namelijk nog te vaak dat wie betaalt uiteindelijk ook degene is die bepaalt. Om tot een evenwichtige situatie te komen moeten daarom alternatieve financieringsvormen worden overwogen door de ministeries. Het doel moet daarbij zijn de gemeenschappelijke doelstelling optimaal te borgen binnen de financiële parameters. Op dit gebied zijn goede ervaringen opgedaan bij de A2 passage Maastricht en de A7 Sneek (zie kader).

¹³ Bijeenkomst Omgevingsmanagement, LEF, Utrecht, 30 september 2009.

¹⁴ De commissie Elverding spreekt ook over de verbetering van de ambtelijke voorbereiding.

Voorbeeld

Bij het project rond de A2 passage Maastricht is de keuze voor één integrale oplossing van tevoren vastgelegd middels een bestuursovereenkomst tussen zowel het Rijk, de gemeenten Maastricht en Meerssen als de provincie Limburg. Op basis van een indicatieve berekening van Rijkswaterstaat is daarnaast het bijbehorende budget vastgesteld in de overeenkomst, en is een verdeelsleutel tussen de partijen afgesproken.

In Sneek (A7) is een andere manier gekozen om de financiële middelen te laten toekomen aan de gebiedsontwikkeling. Rijkswaterstaat heeft met het budget ook de volledige verantwoordelijkheden en risico's overgedragen aan de provincie en daarmee als het ware het project 'afgekocht'.

Het grote voordeel is dat op deze manier de financiële middelen toekomen aan het integrale plan in plaats van aan de sectorale projecten.

Aanbeveling 7: Leg het uitvoeringsprogramma bestuurlijk vast

In het MIRT Spelregelkader is bepaald dat de uitvoeringsstrategie wordt vastgelegd in een bestuurlijke overeenkomst. De gezamenlijk geformuleerde opgave en de afzonderlijke uitwerkingsprogramma's zijn ook onderdelen waaraan de sectoren zich moeten committeren. Met de afzonderlijk geformuleerde opgave stellen de besturen de integrale opgave vast, waarmee zij overeenkomen met de eigen projecten te zullen bijdragen aan de integrale oplossing. De uitvoeringsprogramma's voor de afzonderlijke sectoren bevatten de maatregelen die sectoraal genomen worden om de integrale doelstelling te realiseren. De sectorale bestuursorganen moeten over beide onderdelen overeenkomsten sluiten. Onderdeel van de bestuurlijke overeenkomst over de uitvoering is een integrale planning. Daarmee loopt gedurende de ruimtelijke ontwikkeling geen van de sectoren te veel uit de pas. Zodra bestuurlijke overeenstemming is bereikt over de uitvoeringsprogramma's, kan de uitwerking terug naar de aparte beleidssectoren.



5 Juridische flexibiliteit

Aanbeveling 8: Denk vooraf na over de voor- en nadelen van de Tracéwet en de Wro-procedure

De regelgeving voor het ontwerpen van infrastructuur is eenzijdig gericht op de technische opgave van het mobiliteitsvraagstuk. De regels die gelden voor ruimtelijk relevante activiteiten zouden zoveel mogelijk in één wet bijeen moeten worden gebracht. De aanleg van infrastructuur is ruimtelijk relevant, de daarvoor geldende regels kunnen zonder meer in de Wro (Wet ruimtelijke ordening) worden ondergebracht (zie artikel 3.1 Wro: goede ruimtelijke ordening). Op 1 juli 2008 is echter de nieuwe Wro in werking getreden, waarbij uitdrukkelijk is gekozen voor het laten voortbestaan van een sectorwet voor grote infrastructuur (hoofdwegen, hoofdvaarwegen en hoofdrailwegen): de Tracéwet. Het in stand houden van de Tracéwet naast de Wro vindt zijn oorzaak voornamelijk in de politiek-bestuurlijke onafhankelijkheid van het ministerie van VenW en het ministerie van VROM. Dat dualisme is niet op te lossen zonder rigoureuze aanpassingen door te voeren in het bestel. De RVW pleit er echter toch voor de hoofdinfrastructuur waar mogelijk te laten vallen onder de reikwijdte van de Wro¹⁵.

¹⁵ De RVW wijst erop dat er op het moment van uitgave van dit advies nog geen duidelijkheid is over het in de discussie rondom de crisis- en herstelwet besproken vraagstuk over de integratie van beide wetten.

Crisis- en herstelwet

Het interprovinciaal overleg (IPO) ziet een opmaat naar meer integratie van wetgeving. Het pleit voor het tegelijk met de Crisis- en herstelwet starten van een traject naar meer integratie van ruimtelijk relevante wetgeving. Op termijn kan dit volgens het IPO leiden tot één wet, waarin alle ruimtelijk relevante wetten kunnen opgaan. De voorgenomen nieuwe Tracéwet naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Elverding ziet het IPO in dit opzicht als een testcase voor de integratie met de Wro.

De Friese gedeputeerde Piet Adema vreest dat door de Crisis- en herstelwet en de Spoedwet wegverbreding een aantal wegprojecten een 'voorkeursbehandeling' krijgt en dat alle kleinere projecten die door het Rijk getoetst moeten worden daarvan de dupe worden. Adema stelt daarom voor de kleinere projecten uit de Tracéwet te halen en ze te laten vallen onder de Wro. Dan hoeven ze niet te wachten op goedkeuring van het ministerie van VenW. Tijdens de begrotingsbehandelingen hoopt Adema een Kamermeerderheid achter zich te krijgen.

Uit: Omgevingsanalyse Crisis- en herstelwet, nummer 1, oktober 2009

Voor integratie in de Wro zijn meer voors- dan tegens te bedenken. Naast de al genoemde verhouding tussen beide ministeries, is het risico dat de snelheid van besluitvorming verloren gaat een nadeel. Dit komt doordat bij inbedding in de Wro, met meer belangen dan het infrastructuurbelang rekening moet worden gehouden. Juist vanwege de gewenste snelheid in de besluitvorming, zijn de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding op onderdelen gewijzigd (onder andere op het punt van de te verrichten onderzoeken naar flora en fauna).

Juridisch-inhoudelijk gezien zijn er eigenlijk alleen maar voordelen bij een integratie van besluitvorming over infrastructuur in de Wro. In de eerste plaats omdat de besluitvorming dan via één wettelijk systeem verloopt en niet hoeft te worden gewerkt met twee wettelijke systemen naast elkaar (Tracéwet en Wro). Dat kan ook in de organisatorische sfeer tot een efficiëntieslag leiden: stedenbouwkundigen en verkeersdeskundigen zitten eerder met elkaar aan tafel.

Ook als het gaat om een integrale benadering van een gebied biedt de Wro voordelen. Immers, naar huidig recht wordt het tracé van hoofdinfrastructuur vastgelegd in een tracébesluit. Dit besluit zet vervolgens alle geldende bestemmingsplannen die de aanleg van de infrastructuur in de weg staan opzij. Eventuele inpassing van de infrastructuur in een gebied is op die manier veelal volgend aan

de keuzes die in het tracébesluit zijn gemaakt. Dat maakt een integrale benadering van een gebied al op het moment dat de infrastructuur wordt ontworpen lastig, zo niet onmogelijk. Heel zwart-wit gezegd hoeft het ministerie van VenW bij het ontwerp van het tracé geen rekening te houden met de planologische inbedding in het grotere geheel van een gebied.

Bij een inbedding in de Wro zou een meer gebiedsgerichte benadering denkbaar worden. Een enorme wetswijziging is daarvoor overigens niet nodig: de huidige Wro bevat al de mogelijkheid dat het Rijk een zogenoemd inpassingsplan vaststelt of een projectbesluit neemt. Een dergelijk plan (of besluit) is in wezen een bestemmingsplan dat geldt voor ruimtelijke projecten met een nationaal belang. Daar kan hoofdinfrastructuur (weg, vaarweg en rail) prima onder worden geschaard. Het feit dat voor dat soort infrastructurele werken tot op heden geen inpassingsplannen of projectbesluiten door het Rijk worden vastgesteld, komt eenvoudigweg omdat voor dat soort werken de Tracéwet is aangewezen als besluitvormingskader (met alle gevolgen van dien).

Dat de Wro (ook) best kan werken als het gaat om besluiten voor de aanleg van infrastructuur blijkt als het gaat om provinciale of gemeentelijke infrastructuur. Dat soort infrastructurele werken vallen niet onder de reikwijdte van de Tracéwet en de besluitvorming verloopt dus 'gewoon' via de Wro. Voor een provinciale weg moet dus bijvoorbeeld een provinciaal inpassingsplan worden vastgesteld en bij de vaststelling van dat plan is het criterium, net als bij een gemeentelijk bestemmingsplan, een 'goede ruimtelijke ordening'. Bij de toepassing van dat criterium lijkt een integrale benadering van het gebied beter mogelijk. Het wegtracé is in ieder geval niet bij voorbaat dominant.

Aanbeveling 9: Gebruik richtlijnen, zoals de NOA, als richtlijn en niet als norm

De eigen spelregels binnen de sectoren, zoals de NOA in verkeersontwerp, kunnen kaderstellend worden gebruikt in de ontwikkeling van de gezamenlijk geformuleerde opgaven tot aan de uitvoeringsprogramma's. In de huidige praktijk blijken ze echter veelal als dwingende norm te worden gehanteerd in plaats van de richtlijnen die het zijn. Het huidige gebruik van de NOA dient als voorbeeld hoe verkeerskundige regelgeving beperkend kan zijn bij het ontwerp van een gebied.

De NOA heeft niet de status van wettelijk voorschrift maar heeft het karakter van een richtlijn, een handvat. Van richtlijnen kan in het bestuursrecht altijd worden afgeweken, mits die afwijking deugdelijk wordt gemotiveerd. Een vergelijking kan bijvoorbeeld worden getrokken met afstandsnormen die bij planologische besluit-

vorming op grond van het zogenoemde Groene Boekje¹⁶ van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten worden gehanteerd in relatie tot hinderlijke bedrijven. In het Groene Boekje worden absolute afstanden genoemd naargelang het type hinder dat een bedrijf veroorzaakt (stank, stof, geluid et cetera). Dat betekent echter niet dat in een concreet geval niet een andere afstandsnorm mag worden gehanteerd. Daarvoor kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als het desbetreffende bedrijf bijzondere hindervoorkomende maatregelen treft. Die aanleiding voor het afwijken van de 'richtwaarden' zoals die in het Groene Boekje staan moet dan wel duidelijk uit de planologische besluitvorming blijken.

De motivering om af te wijken van de NOA door de verschillende overheden moet met name worden ingegeven door het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving van waaruit bepaalde inpassingseisen aan het ontwerp van de infrastructuur worden gesteld.

Voorbeeld

Bij het project Rijksweg 61 Schoondijke-Hoek van Holland werd aangegeven dat de veiligheid in het geding kwam doordat de weg te smal en te bochtig was volgens de toen geldende RONA (Richtlijnen Ontwerp Niet Autosnelwegen). Uit de informatie die bij het milieueffectrapport aanwezig was, bleek dat niet de bochten in de weg verantwoordelijk waren voor de verkeersonveiligheid, maar de vele erfaansluitingen en de vele kruispunten. Uiteindelijk is gekozen voor een gedifferentieerd wegprofiel.

Bij de N280 Roermond-Elmpt, Duitsland zouden bij de aanleg van 2x1 wegstroken en parallelwegen over de volledige lengte door het strikt hanteren van de RONA een vijftiental woningen moeten worden gesloopt. Gedifferentieerde wegprofilering zou hier een oplossing kunnen bieden.

Anders omgaan met de NOA heeft geen wetsaanpassing nodig, maar is vooral een kwestie van een andere ontwerphouding, durven en doen.

¹⁶ Handreiking bedrijven en milieuzonering, VNG, 2009.



6 Tot slot: op weg naar beter

Dit advies bevat enkele heldere aanbevelingen die mogelijke oplossingsrichtingen voorstellen, maar nader onderzoek is noodzakelijk om de haalbaarheid en toepasbaarheid van deze suggesties verder te inventariseren. Met dit advies hoopt de RVW een eerste aanzet te geven tot het nadenken over een betere balans tussen mobiliteit en kwaliteit leefomgeving.

Voordat écht sprake kan zijn van een optimale balans tussen mobiliteit en de kwaliteit van de leefomgeving, dienen enkele problemen te worden opgelost. Zo verdient de definitie van ruimtelijke kwaliteit nog extra aandacht, zeker met het oog op het meetbaar maken van het begrip. Daarnaast is het een grote uitdaging een oplossing te vinden voor de gesignaleerde spanningsvelden bij de financiering van gebiedsontwikkeling. Tevens is het van belang in een toekomstig advies nader in te gaan op de gehele beleidscyclus, aangezien in dit advies de RVW zich heeft beperkt tot de planuitwerkingsfase.

Om deze problemen aan te pakken is het voornamelijk belangrijk een omslag in het denken te realiseren. Zo zou het ministerie van VenW zich niet alleen verantwoordelijk moeten voelen voor de aanleg van infrastructuur, maar ook voor de kwaliteit van de leefomgeving. Andersom zou ook mobiliteit een centrale plaats in moeten nemen in de discipline van de ruimtelijke ordening. Door het realiseren van deze cultuuromslag kunnen de krachten in een vroeger stadium worden gebundeld, zodat een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit kan worden bereikt en het proces sneller kan verlopen.



Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling commissie en verantwoording werkwijze

Commissie en projectteam

Dit advies is in de periode april 2009-november 2009 voorbereid door een commissie die bestond uit drie leden van de vaste Raad, vier leden van de zogenoemde Expertisegroep van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en een projectteam. Commissie en projectteam waren als volgt samengesteld:

Commissie:

Ir. H. Blank, lid Expertisegroep
Ir. M.E. van Lier Lels, raadslid, commissievoorzitter
Prof. Mr. A.G.A. Nijmeijer, lid Expertisegroep
Drs. A. Rijckenberg, lid Expertisegroep
Dr. Ir. M.P.M. Ruijgh-van der Ploeg, raadslid
Prof. Dr. G.P. van Wee, lid Expertisegroep
Mr. N.J. Westdijk, raadslid

Projectteam

Dr. N.W.M. van Buren, projectsecretaris
I.M. van Gelder Msc, projectmedewerker tot september 2009
Drs. M. Huisman, projectmedewerker vanaf september 2009
J.D. Parag, projectassistente tot september 2009
I. Haimé, projectassistente vanaf september 2009

Werkwijze

De commissie is in de periode april 2009-november 2009 zes keer bijeengekomen.

Het projectteam heeft bij de voorbereiding van het advies gesproken met de volgende deskundigen: Jos Arts, Diederik Bijvoet, Bart van Bussel, Peter van Eck, Heleen Groot, Sieds Hoitinga, Martijn de Kievit, Huub van der Kolk, Luciën Kuijsters, Jeroen Maas, Henk Meurs, Helma van Oosterhout-de Bok, Emiel Reiding, Donné Slangen, Jan Terpstra, Ton Venhoeven, Kirsten van Zalinge en Theo Zandstra. Geert Kooistra (BVR adviseurs) heeft geholpen bij het schrijven van het advies.

Bijlage 2 Literatuur, websites en bijeenkomsten

Literatuur

- Bestuursovereenkomst A2 passage C.A. Maastricht, Maastricht, 15 januari 2003.
- Brief van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM aan de Tweede Kamer, Den Haag, 10 december 2008.
- Bruinsma, R., C.M. Brunner, *Bedrijven en milieuzonering 2009. Handreiking voor maatwerk in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk*, Den Haag, VNG, 2009.
- *De Randstad altijd bereikbaar. Advies over robuuste verkeers- en vervoersnetwerken*, Den Haag, Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009.
- Krol, M., *Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement. De gevolgen van de Elverding-adviezen voor omgevingsmanagement in de verkenningfase*, Afstudeeronderzoek Universiteit Twente, 2009.
- *MIRT Projectenboek 2010*, Den Haag, Ministeries van VenW, VROM, EZ, LNV en WWI, 2009.
- *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Den Haag, Ministeries van VenW en VROM, 2004.
- *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006.
- *Omgevingsanalyse Crisis- en herstelwet*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nummer 1, oktober 2009.
- *Sneller en Beter*, Den Haag, commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008.
- *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*, Den Haag, Ministeries van VenW en VROM, 2009.
- *Tracéwet en Wro-procedures voor MIRT projecten*, Den Haag, Ministeries van VenW en VROM, 2008.
- *Wisselende coalities. Naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*, Den Haag, VROM-raad, 2008.
- *Witte zwanen, zwarte zwanen. Advies over proactieve adaptatie aan klimaatverandering*, Den Haag, Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009.

Websites

www.eia.nl

www.minbzk.nl, commissie Ladders, Ruimte, regie en rekenschap, 17 maart 2008

Bijeenkomsten

Bijeenkomst Omgevingsmanagement, LEF, Utrecht, 30 september 2009.

Bijlage 3 Afkortingen en begrippen

| | |
|--------|--|
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| EZ | Economische Zaken |
| IPO | Interprovinciaal overleg |
| LNV | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| m.e.r. | Milieueffectrapportage |
| MER | Milieueffectrapport |
| MIT | Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport |
| MIRT | Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport |
| MKBA | Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse |
| NOA | Nieuwe Ontwerprichtlijn Autosnelwegen |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| RONA | Richtlijn Ontwerp Niet Autosnelwegen |
| RVW | Raad voor Verkeer en Waterstaat |
| VenW | Verkeer en Waterstaat |
| VNG | Vereniging voor Nederlandse Gemeenten |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| Wow | Woningwet |
| Wro | Wet ruimtelijke ordening |
| WWI | Wonen, Wijken en Integratie |

Commissie Elverding

Door de ministeries van VenW en VROM ingestelde commissie om de oorzaken van vertraging bij grote infrastructurele projecten te onderzoeken en te komen met aanbevelingen om het besluitvormingsproces substantieel te versnellen.

Commissie Lodders

Door het ministerie van BZK ingestelde commissie die voorstellen doet ten aanzien van de versterking van de positie van provincies.

Crisis- en herstelwet

Wetsvoorstel gericht op versnelde uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten, bedoeld om de gevolgen van de economische crisis te bestrijden en de economische structuur van Nederland te versterken.

Gebiedsagenda

Gedeeld beeld van Rijk en regio over de opgaven en oplossingen in een gebied.

Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse

Een afwegingsinstrument dat alle huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van een project tegen elkaar afweegt door ze zoveel mogelijk in geld uit te drukken.

MIRT Projectenboek

Huidige investeringsprogramma van het Rijk in het ruimtelijk fysieke domein.

MIRT Spelregelkader

Beschrijving belangrijkste processtappen voor projecten en programma's in het ruimtelijk fysieke domein om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage.

Nota Mobiliteit

Uitwerking van de Nota Ruimte: langetermijnbeleid op het gebied van verkeer en vervoer.

Nota Ruimte

Visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland.

Spoedwet wegverbreding

Spoedwet om knelpunten in het wegennet versneld en vereenvoudigd aan te pakken.

Tracéwet

Procedure die gevolgd moet worden wanneer men een wegverbinding als onderdeel van het hoofdwegennet wil aanleggen of in capaciteit wil verruimen.

Colofon

Beter is sneller. Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit.

Uitgave

Raad voor Verkeer en Waterstaat, november 2009

ISB/EAN: 978-90-77323-18-2

Ontwerp

2D3D

Druk omslag

Drukkerij Damen, Werkendam

Fotografie

Pagina 2 Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Pagina 8 William Hoogteyling / Hollandse Hoogte

Pagina 10 Flip Franssen / Hollandse Hoogte

Pagina 16 Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Pagina 24 Ton Poortvliet / Hollandse Hoogte

Pagina 32 Rob Huibers / Hollandse Hoogte

Pagina 40 Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Pagina 46 Siebe Swart / Hollandse Hoogte

Pagina 48 Ger Loeffen / Hollandse Hoogte

Omslag voorzijde boven, Ger Loeffen / Hollandse Hoogte

Omslag voorzijde onder, Jos Lammers / Hollandse Hoogte

Omslag achterzijde, Mischa Keijser / Hollandse Hoogte



Raad voor Verkeer en Waterstaat

Oranjevuitensingel 6

2511 VE Den Haag

Postbus 20906

2500 EX Den Haag

Telefoon 070 339 15 16

Fax 070 339 19 70

secretariaat@raadvenw.nl

www.raadvenw.nl