



Aanbeveling

*Versnellen en verbeteren van het beleidsproces
voor infrastructuurinvesteringen in het beleidsdomein
Mobiliteit en Openbare Werken*

Inhoud

1.	Krachtlijnen.....	1
2.	Inleiding	3
3.	Aanbevelingen	5
3.1.	Algemeen	5
3.1.	Een beter onderbouwde procesvoorbereiding met ruimte voor procesplanning en participatie.....	6
3.2.	Nood aan een duidelijke afbakening van 'strategische' infrastructuurprojecten	11
3.3.	Terugkoppeling van het infrastructuurbeleid via rapportering over het beleidsproces en de voortgang van het beleid	16
3.4.	Convergentie van het beleidsproces.....	18

1. Krachtlijnen

Snellere en betere beleidsprocessen voor belangrijke infrastructuurinvesteringen in het domein Mobiliteit en Openbare Werken zijn absoluut noodzakelijk. De voorstellen van de Commissies Berx en Sauwens bieden een goede basis maar vergen op bepaalde vlakken nog uitwerking en invulling.

De MORA pleit prominent voor een betere procesvoorbereiding met bijzondere aandacht voor de procesplanning, onderbouwing, participatie en transparantie. Werken met een procesplan van bij de start van het proces is essentieel. Dit moet inzicht verschaffen in de doelstellingen van het plan of het project, het procestraject, de procesorganisatie en het participatietraject. Het is belangrijk om te komen tot een goede balans tussen maatwerk en kwaliteitsgarantie. Dit evenwicht kan best gerealiseerd worden via een minimale formalisering van het voortraject. In die zin acht de MORA het aangewezen dat de startnota's van strategisch belangrijke infrastructuurprojecten aan de betrokken strategische adviesraden ter kennisgeving worden voorgelegd.

De MORA pleit voor een betere onderbouwing van het infrastructuurbeleid via een integrale maatschappelijke en economische evaluatie van strategisch belangrijke infrastructuurprojecten in een vroeg stadium van het beleidsproces. Deze integrale effectenanalyse moet ingebed zijn in een globaal afwegingskader waarin ook bestaande, formeel voorziene effectenrapportages zoals de plan-mer best worden geïntegreerd, zodat de verkenningsfase de plan-mer kan vervangen.

Een efficiënter en sneller beleidsproces voor strategische projecten is prioritair. Daarom is het noodzakelijk om infrastructuurprojecten te kunnen afbakenen en selecteren waarvoor een kwalitatief, efficiënt en versneld beleidsproces van toepassing moet zijn. Hiervoor is een duidelijk kader nodig waarbinnen strategische infrastructuurprojecten op basis van normeerbare elementen kunnen worden geselecteerd. De MORA stelt voor om geen uitgebreide set van criteria te hanteren, maar te focussen op een beperkt aantal normeerbare elementen die minimaal moeten meegenomen worden in de overwegingen voor de onderbouwing en afbakening van strategische infrastructuurprojecten.

Terugkoppeling van het infrastructuurbeleid op hoog kwalitatief niveau moet een essentiële schakel zijn van het beleidsproces. Dit kan door de jaarlijkse voortgangsrapportage over de investerings-programma's voor infrastructuur, voorafgaandelijk aan het debat in het Vlaams Parlement, ter beoordeling aan de Mobiliteitsraad voor te leggen.

De MORA sluit zich aan bij het algemene principe van een meer getrechterde besluitvorming met een convergentie van een "brede" verkenningsfase naar een "smalle" planuitwerkingsfase. Dit moet leiden tot één voorkeursalternatief en een efficiëntere, snellere besluitvorming.

De toepassing van de getrechterde procedure voor de planning en realisatie van strategische infrastructuurprojecten moet grondig worden geëvalueerd, zodat kan worden nagegaan of deze procedure ook effectief leidt tot een versnelling van het proces.

2. Inleiding

Voortbouwend op de ambitie van het PACT 2020 om de kwaliteit van regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen, drong de Mobiliteitsraad in zijn Mobiliteitsrapport 2009 reeds aan op een performant investeringsbeleid voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Een efficiënt en kwaliteitsvol infrastructuurbeleid is immers een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van Vlaanderen als kruispunt van logistiek en mobiliteit. Te lange en slecht onderbouwde besluitvormingsprocessen voor grote infrastructuurprojecten zijn immers nefast voor de economie en de welvaart in Vlaanderen.

Het Vlaams Regeerakkoord voorzag daarom acties om het beleidsproces voor infrastructuurprojecten te versnellen en richtte hiervoor de Commissie Berx op, die voorstellen uitwerkte om procedures voor infrastructuurprojecten in Vlaanderen sneller, efficiënter en rechtszekerder te organiseren.

Het Vlaams Parlement heeft op voorstel van de Commissie Sauwens een resolutie goedgekeurd die onder het motto 'Sneller door beter' ook aanbevelingen bundelt voor de versnelling van maatschappelijk belangrijke infrastructuurprojecten.

De MORA waardeert de aanpak van beide commissies, waarbij als voorbereiding op de formulering van de voorstellen gestreefd is naar een brede inbreng. Via een toelichting tijdens de hoorzittingen van de Commissie Sauwens heeft ook de Mobiliteitsraad zijn stem gehad in de voorbereidende debatten. De snelheid en de grondigheid waarmee zowel de Commissie Sauwens als de Commissie Berx de voorstellen hebben voorbereid en aanbevelingen hebben geformuleerd, hebben geleid tot een politieke dynamiek om de problematiek daadwerkelijk aan te pakken.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat de beide commissies voor hun beoordeling van de beleidsprocessen niet konden terugvallen op grondige wetenschappelijke evaluaties en adequate data over de bestaande beleidsprocessen.

Met deze aanbeveling wil de MORA een constructieve bijdrage leveren om voortbouwend op de voorstellen van de Commissies Berx en Sauwens, de kwaliteit en derhalve ook de snelheid van het beleidproces te verbeteren. De focus ligt hierbij niet zozeer op de juridisch-technische aspecten van het beleidsproces (mer-procedure, vergunningen, beroepsprocedures, enz.) dan wel op de elementen van "onderbouwing", "consultatie" en "transparantie" als essentiële onderdelen in het beleidsproces voor grote publieke infrastructuurwerken en -plannen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Dat het accent in deze aanbeveling vooral ligt

op grote infrastructuurplannen en –projecten neemt niet weg dat ook voor kleinere infrastructuurprojecten de reguliere procedures geoptimaliseerd moeten worden.

3. Aanbevelingen

3.1. Algemeen

De nood aan snellere en betere beleidsprocessen voor infrastructuurinvesteringen is acuut. Het versnellen van de beleidsprocessen gekoppeld aan een verbetering van de kwaliteit ervan vergt een mix van maatregelen in diverse deeldomeinen en vanuit verschillende invalshoeken en op verschillende beleidsniveaus.

In die zin vindt de MORA het positief dat met de ondertekening van het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering, de SERV en de Strategische Adviesraden hun verantwoordelijkheid hebben opgenomen om via afspraken over de gemeenschappelijke aanpak van de reguleringsimpactanalyse (RIA) bij te dragen aan de realisatie van kwaliteitsvolle, onderbouwde en overlegde regelgeving. Dit is een stap in de goede richting.

Vanuit een maatschappelijke noodzaak moeten politieke beslissingen over infrastructuurprojecten genomen worden. Het komt er op aan om deze afweging zo goed mogelijk te onderbouwen. Een kwalitatiever en efficiënter beleidsproces met focus op vereenvoudiging van regelgeving, een grondige voorbereiding met vroegtijdige participatie, zo groot mogelijke transparantie en een gedegen procesarchitectuur en -management zal hier zeker toe bijdragen en daardoor het beleidsproces versnellen.

De voorstellen van de Commissies Berx en Sauwens bieden een goede basis voor de verdere concretisering van de verbetering en de versnelling van beleidsprocessen voor infrastructuurplannen en -projecten in het domein Mobiliteit en Openbare werken. De MORA deelt de basisprincipes waarop de voorstellen zijn gestoeld: sneller, transparanter, onderbouwd, vroege betrokkenheid, vereenvoudiging en integratie, afstemming, duidelijke en tijdige politieke besluitvorming, aandacht voor flankerende maatregelen.

De voorstellen van de commissies zijn geen eindpunt. Een aantal van de voorstellen behoeven nog verdere uitwerking en verduidelijking, o.m. de concrete invulling van de voorbereidende fase (geformaliseerd, informeel, of een combinatie), invulling van de participatie, definiëring van strategische projecten, ... Met de suggesties en voorstellen in deze aanbeveling wil de MORA bijdragen tot verdere concretisering van een aantal prioriteiten.

3.1. Een beter onderbouwde procesvoorbereiding met ruimte voor procesplanning en participatie

3.1.1 Vaststelling

Het ontbreken van een duidelijke procesarchitectuur of procesplanning is één van de grootste knelpunten in het beleidsproces voor infrastructuurprojecten. Daarnaast worden de stakeholders dikwijls te laat betrokken in het beleidsproces. Discussies over nut en noodzaak van projecten komen daarom vaak terug op latere momenten in het beleidsproces, wat aanleiding geeft tot gebrek aan draagvlak, extra proceslast en procesvertragingen. Het is dus niet zozeer een probleem van te weinig inspraak dan wel van inspraak op het juiste moment.

Als de eerste ideeën al stollen in vaste ambtelijke/bestuurlijke voornemens om een bepaald project te realiseren zonder dat relevante delen van de samenleving daar in een vroegtijdig stadium bij betrokken zijn, is de kans reëel dat het projectproces al van begin af aan averij oploopt.

De Commissies Berx en Sauwens accentueren beiden het cruciaal belang van een ruime en onderbouwde procesvoorbereiding met een vroegtijdige betrokkenheid van het middenveld voor grote of strategische infrastructuurprojecten. Ze pleiten voor de opmaak van een procesnota (of procesplan), de invoering van een startnota en een uitgebreide verkenning die uitmondt in een voorkeursbesluit. Voor meer overkoepelende beleidsplannen moet een breed maatschappelijk debat op basis van conceptnota's of groenboeken mee vorm geven.

De commissies blijven vaag over de concrete vormgeving en definiëring van maatschappelijk draagvlak alsook over de invulling van het begrip participatie en middenveld. In deze wil de MORA wijzen op het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden (SAR's) waarmee Vlaanderen in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) beschikt over een regelgevend kader voor de betrokkenheid van het middenveld in het beleidsproces via de SAR's. Voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken is de betrokkenheid van de MORA in het beleidsproces nog niet in de praktijk omgezet.

3.1.2 Voorstel

Opmaak van een duidelijk procesplan als onderdeel van de startnota

De huidige procedures vertrekken vaak van een eerste beslissing die niet of onvoldoende gedragen is. Daarom is een ruime en onderbouwde voorbereidingsfase noodzakelijk. De Commissies Berx en Sauwens leggen terecht de nadruk op dit voortraject en de opmaak van

een startnota waarin o.m. de te onderzoeken effecten en alternatieven alsook de procesplanning en –organisatie zijn opgenomen.

Een goed verloop van het bestuurlijk proces is volgens de MORA in de eerste plaats gebaat met zo groot mogelijke duidelijkheid over de inhoud en organisatie van het proces. De basis hiervoor is gelegen bij de start van het proces, meer bepaald in het voortraject. Een duidelijke procesarchitectuur is nodig om het beleidsproces verstaanbaar en controleerbaar te maken en als dusdanig een zo breed mogelijk draagvlak mogelijk te maken.

De MORA ondersteunt het voorstel van de Commissies Berx en Sauwens om van bij de start van het beleidsproces te werken met een procesnota of procesplan als essentieel onderdeel van de startnota. Dergelijk stappenplan moet inzicht verschaffen in de doelstellingen van het plan of het project, het procestraject, de procesorganisatie en het participatietraject (wie wordt betrokken, wanneer en hoe wordt geconsulteerd, wat gebeurt er met de resultaten van de consultatie, enz.). De kwaliteit van het procesplan kan volgens de MORA voldoende worden gegarandeerd indien volgende elementen zijn opgenomen en ingevuld :

- Probleemschets en motivering van het project
- Scope van het project:
Hiermee wordt bedoeld de aard en de omvang van het project, met een gebiedsafbakening. De scope geeft ook aan wat het project moet bewerkstelligen en de eventuele beperkingen ervan.
- Het beleidskader:
Welk bestuursniveau of bestuursniveaus zijn betrokken? Kadert het project al dan niet binnen een ruimere planning?
- Stappenplan:
Beschrijving van de verschillende procesfasen en de geraamde doorlooptijd ervan. Ook wordt aangegeven welke besluitvormingsmomenten er zijn en wie beslist.
- De projectorganisatie en -aansturing:
Overzicht van alle betrokken partijen in de organisatie van het project + duidelijke aflijning van de rol en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen doorheen de verschillende projectfasen: projectverantwoordelijke(n), projectcoördinator, verantwoordelijken voor de deelprocessen, projectbegeleiding, en -uitwerking en het organiseren van de participatie.

- Een netwerk- en actoranalyse:
Bij de aanvang van het beleidsproces is het van belang om het krachtenveld rond de infrastructurele opgave goed in kaart te brengen. Hiervoor moet er een duidelijk zicht zijn op de belangen van de betrokken partijen (inventarisatie van de in het geding zijnde belangen t.a.v. een beoogd infrastructuurproject) gekoppeld aan een oplisting van de actoren.
- Participatieplan:
In het participatieplan worden de participatiemomenten nader uitgewerkt en wordt voor de verschillende fasen van het beleidsproces aangegeven wie wanneer betrokken, op welke manier de participatie wordt vormgegeven en voor welke participatievragen.
- Adequate budgettraming, met zicht op de financiering en bekostiging :
Indicatie van de beschikbare middelen om het project te realiseren. Vaak lopen infrastructuurprojecten vertraging op doordat de financiering ervan om één of andere reden vastloopt of doordat de kosten hoger uitvallen dan oorspronkelijk voorzien. Bij financiering gaat het om de herkomst van de financiële middelen. Bij bekostiging gaat het om wie uiteindelijk de kosten van de investering voor zijn rekening neemt (bijv. tolheffing, gebruiksvergoedingen door spoorwegvervoerders, ...)
- Communicatie
Heldere en open communicatie is een eerste stap in het creëren van transparantie en draagvlak. Het is daarom belangrijk om in het procesplan aan te geven welke communicatiemiddelen zullen aangewend worden op welke momenten en naar welke doelgroepen.

Aanpak op maat in combinatie met minimale kwaliteitsnormen en -garanties

De Commissie Sauwens en Berx spreken zich niet uit over het al dan niet formele of informele karakter van de voorbereidingsfase. Omdat elk infrastructuurproject uniek is met geëigende kenmerken zoals localisatie, context, omvang en impact, is het voor de MORA aangewezen dat een procesarchitectuur en procesmanagement op maat moet mogelijk zijn en niet wordt dichtgemetseld in een al te zware juridische verankering.

Anderzijds is een borging van de kwaliteit van het proces evenzeer noodzakelijk. Het is daarom zaak om te komen tot een goede balans tussen maatwerk en kwaliteitsgarantie. De MORA is van oordeel dat dit evenwicht best kan gerealiseerd worden via een minimale formalisering van het voortraject. Meer concreet wordt voorgesteld dat de opmaak van een startnota, met



inbegrip van het procesplan en het participatietraject formeel wordt vastgelegd, waarbij ook in een ruime inspraak over deze startnota wordt voorzien.

Met het oog op een zo groot mogelijke transparantie en de creatie van draagvlak acht de MORA het aangewezen dat de betrokken strategische adviesraden, waaronder de Mobiliteitsraad, geïnformeerd worden over de startnota's van strategisch belangrijke infrastructuurprojecten. Op basis van deze verplichte kennisgeving kunnen zij desgewenst op eigen initiatief opmerkingen en aanbevelingen formuleren. Hierbij wordt niet gedacht aan een formele adviesprocedure; wél aan de vrijblijvende mogelijkheid om vanuit de SAR reacties te formuleren. Naast de SAR's is het aangewezen dat ook andere belanghebbenden in kennis worden gesteld van de betreffende startnota's.

De verplichting tot opmaak van een startnota en ruime participatie in de voorbereidingsfase mag uiteraard maatwerk niet in de weg staan. Om deze combinatie mogelijk te maken kan voor de startnota gewerkt worden op basis van een set van sjablonen of formats. Voor het onderdeel van de publieksparticipatie kunnen spelregels worden opgesteld die handvaten aanreiken voor bestuurders en betrokken administraties bij het organiseren van de participatie doorheen het ganse procestraject¹. Dergelijke spelregels maken het participatieproces transparant en uitlegbaar.

Een vroegtijdige betrokkenheid van het middenveld sluit een verdere betrokkenheid in de loop van het proces niet uit. Een volgehouden procesmanagement is hierbij onontbeerlijk. De manier waarop, wanneer en hoe het middenveld wordt betrokken in het ganse beleidsproces kan net een onderdeel van de beoordeling van de startnota zijn.

Inspraak op diverse momenten in het beleidsproces blijft noodzakelijk, maar indien in de startfase van het proces de organisatie van de inspraak voldoende ruim en grondig wordt opgevat, leidt dit tot het verkorten van het beleidsproces in zijn totaliteit. De inspraak in het verdere verloop van het proces mag, gelet op het convergentieprincipe dat door de MORA wordt ondersteund, niet meer gaan over de keuze van het voorkeursalternatief, wél over elementen van verdere uitwerking, flankerende maatregelen, enz.

Om een aanpak op maat van het participatietraject te faciliteren, kan naar Nederlands voorbeeld, de oprichting worden overwogen van een kenniscentrum voor publieksparticipatie. Dergelijk kenniscentrum kan instaan voor de passende inrichting van de publieksparticipatie, het ondersteunen van de daadwerkelijke uitvoering en de opvolging ervan (procesbewaking). De

¹ In Nederland is hiervoor een Code Publieksparticipatie Sneller en Beter uitgewerkt. Per fase in het besluitvormingsproces wordt beschreven welk doel participatie in deze fase dient, wat de mogelijkheden voor participatie zijn en welke methodes hiervoor beschikbaar zijn.

opmaak van een participatieplan door de initiatiefnemers kan op vrijwillige basis worden ondersteund door dit kenniscentrum².

Via een integraal afwegingskader in de verkenningsfase komen tot een betere, eenvoudiger en snellere procedure

De Commissies Sauwens en Berx pleiten voor een integraal analyse- en afwegingskader in de verkenningsfase, waarbij de MKBA als instrument naar voren wordt geschoven.

Momenteel situeert de integrale effectenanalyse zich, indien toegepast, te laat in het beleidsproces. De MORA onderschrijft het belang van een betere onderbouwing van het infrastructuurbeleid via een integrale maatschappelijke en economische evaluatie (of integrale effectenanalyse) van strategisch belangrijke infrastructuurprojecten in een vroeg stadium van het beleidsproces. Deze integrale effectenanalyse moet ingebed zijn in een globaal afwegingskader met voldoende ruimte voor een brede inspraak, waarbij de integrale effectenanalyse vooral moet beschouwd worden als een instrument ter ondersteuning van het maatschappelijk debat. Ook bestaande, formeel voorziene effectenrapportages zoals de plan-mer, worden best hierin geïntegreerd, zodat de verkenningsfase de facto de plan-mer kan vervangen.

Een globaal afwegingskader in de startfase van het beleidsproces beperkt de kans op verzanding van dat proces in de latere fasen en maakt een versnelling mogelijk. De probleemverkenning is immers duidelijk, de alternatieven gekend en afgewogen, de effecten in kaart gebracht, de inspraak tijdig. Efficiëntere procedures kunnen naast een versnelling van het totale proces tevens leiden tot een grotere transparantie en een betere betrokkenheid (want op het juiste moment).

Volgens de MORA is de MKBA als integraal afwegingsinstrument zoals voorgesteld door de Commissie Sauwens, in deze fase van het beleidsproces niet het geschikte instrument, aangezien in de fase de projecten nog niet voldoende zijn scherp gesteld. Een gedegen MKBA vereist duidelijk afgelijnde projecten.

Zicht op de doorwerking

Vroegtijdige participatie en consultatie is een sleutelement voor een kwalitatief en sneller verloop van het beleidsproces. De doorwerking ervan is eveneens onontbeerlijk. Onder doorwerking wordt verstaan het wegen, gebruiken en verantwoorden van participatieresultaten. Kortom, hoe zijn de participatieresultaten meegenomen in het proces en is dit zichtbaar en

² Een Nederlands onderzoek naar de aanpak van een gerichte publieksparticipatie op maat (zoals die in Nederland is uitgewerkt) stelt geen procesvertraging vast. Daarentegen is er een betere inbreng en meer doorwerking van de inbreng, meer tevredenheid over het proces en meer draagvlak voor uiteindelijke besluiten.

teruggekoppeld aan de participanten? De bevindingen in het participatietraject moeten daarom mee verwerkt worden in de besluitvorming en het vervolgproces. Het is dus belangrijk om vooraf duidelijk te zijn over de mate waarin participatie invloed heeft op de besluitvorming en dat na afloop van het voorbereidend proces wordt verantwoord hoe de verschillende belangen hebben doorgewerkt in het besluit.

Een goede aanpak van het voortraject, met oog voor maatschappelijk draagvlak, kan fundamentele discussies in de latere fasen van het beleidsproces voorkomen. Met andere woorden het risico op een kloof in het maatschappelijk draagvlak in een latere fase van het proces verkleint waardoor procesversnelling mogelijk wordt.

3.2. Nood aan een duidelijke afbakening van 'strategische' infrastructuurprojecten

3.2.1 Vaststelling

Voor het domein mobiliteit en openbare werken kan men onderscheid maken tussen drie niveaus³ van beleid, waarbij de eerste twee zich situeren op planniveau en het derde op projectniveau :

- Overkoepelende strategische plannen
Het gaat om plannen waarin algemene beleidskaders worden vastgelegd die gelden voor het ganse grondgebied van Vlaanderen. Als overkoepelend toetsingskader moeten zij voor een bepaald beleidsveld de selectie van investeringen mogelijk maken. Voor het domein mobiliteit en openbare werken gaat het over het Mobiliteitsplan Vlaanderen en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). De overkoepelende strategische plannen leggen de basis voor de uitwerking van plandocumenten en uitvoeringsinstrumenten.
- Gebiedsgerichte strategische plannen
Gebiedsgerichte strategische plannen ontwikkelen een specifiek beleid voor strategische ruimten die een fundamentele impact hebben op de ruimtelijke structuur. Ze zijn vooral gericht op gebieden met een hoge complexiteit en hoge eisen qua infrastructuur. Het kan hier gaan om zeehaven- en luchthavengebieden, gebieden waar grote investeringen gepland worden, complexe gebieden die nader onderzoek vergen of kampen met een specifieke problematiek. Voor deze gebieden die te complex zijn om

³ Zie ook Strategische Ruimtelijke Projecten. Beleidsaanbevelingen. L. Albrechts, J. Van den Broeck en A. Verhet- sel.2010

te vatten in het generieke beleid wordt een specifiek strategisch plan ontworpen. Voorbeelden zijn het Strategisch plan Haven van Antwerpen, Strategisch Plan Haven van Brugge-Zeebrugge, Strategisch Actieplan voor Reconversie en Tewerkstelling voor de luchthavenregio (START), het Masterplan Antwerpen,...

- Individuele investeringsprojecten
Hier gaat het om de realisatie van de concrete infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld grote wegen- waterwegen- of spoorprojecten). Deze acties komen uit de programma's van het generieke beleid (overkoepelende strategische plannen, investeringsprogramma's) en het gebiedsgerichte beleid.

De Commissie Sauwens volgt deze indeling en stelt afhankelijk van het niveau een geëigende procesbenadering voor.

Voor de overkoepelende strategische plannen wordt een aanpak in twee stappen voorgesteld:

1. Opmaak van een conceptnota of groenboek en deze in een eerste overlegfase voorleggen aan representatieve strategische adviesorganen, waaronder de MORA.
2. Na de intensieve overleggronde, uitwerken van het eigenlijke plan, met vastlegging van de strategische keuzes door het Parlement op basis van een debat.

Gebiedsgerichte strategische plannen moeten volgens de commissie beter en sneller doorlopen worden. Het RSV en het Mobiliteitsplan Vlaanderen moeten toelaten om de gebieden aan te duiden waarvoor specifieke gebiedsgerichte plannen moeten ontwikkeld worden. Zonder nader in te gaan op de beleidsprocedure voor deze gebiedsgerichte plannen geeft de commissie wel kritische succesfactoren aan zoals bestuurlijke omkadering, organisatieregie en draagvlakvorming.

Wat de concrete infrastructuurprojecten betreft spreekt de Commissie Sauwens uitsluitend over maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten. Voor deze projecten wordt met het oog op een beter en sneller beleidsproces een getrechtere procedure voorgesteld met een voorbereidende fase (voortraject en verkenningsfase) gebaseerd op brede maatschappelijke evaluatie, vroegtijdige inspraak, procesplanning, alternatievenafweging en een duidelijke projectregie, die uitmondt in een voorkeursbesluit. Het voorkeursalternatief wordt verder uitgewerkt in de planuitwerkingsfase die moet leiden tot de projectuitvoering.

De Commissie Sauwens spreekt zich echter niet uit over wat concreet wordt verstaan onder maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten, waardoor het niet echt duidelijk is op welke infrastructuurprojecten de voorgestelde procedure al dan niet van toepassing is.

Ook de Commissie Berx opteert voor een getrechterd beleidsproces voor omvangrijke strategische investeringsprojecten⁴. De commissie geeft daarbij een aanzet tot definiëring van strategische infrastructuurprojecten en beroept zich hiervoor op een gedeelte van de gehanteerde definitie voor ruimtelijke projecten van strategisch belang in de Codex Ruimtelijke Ordening. We stellen vast dat deze afbakening veel interpretatie toelaat.

Naast de definiëring zoals gehanteerd in de Codex Ruimtelijke Ordening zijn er nog diverse criteria in omloop die op één of andere manier de strategische aard van infrastructuurprojecten trachten af te bakenen. De MORA heeft diverse van deze criteria opgelijst en getoetst aan 6 concrete infrastructuurprojecten⁵.

De algemene conclusie van deze toetsing is dat op basis van de diverse gehanteerde criteria voor afbakening van strategische projecten eigenlijk geen duidelijke selectie kan worden gemaakt en dat de ruimte voor interpretatie nog te groot is. Voorbeelden van dergelijke criteria zijn :

- Schaalniveau/toepassingsgebied.
Onderscheid tussen puur lokale infrastructuurprojecten en bovenlokale projecten lijkt evident, maar wat met de bovenlokale projecten. Sommige projecten overspannen enkele gemeenten of mikken op een oeververbinding (bijv. de Temsebrug), andere maken deel uit van het Europese TEN-netwerk (bijv. het Seine-Schelde project)
- Projectverantwoordelijkheid, waarbij het moet gaan om een publiek project (project van algemeen nut) waarbij verantwoordelijkheid over het project geheel of gedeeltelijk bij de overheid ligt.
Alle geselecteerde missing links voor zowel spoor, binnenvaart als weg vallen onder dit criterium.
- Budgettaire impact.
De verhouding tussen kostprijs van een project en het strategisch karakter is niet steeds evenredig.
- De mogelijkheden tot interactie tussen verschillende vervoermodi als gevolg van het project
- Capaciteit om structurele veranderingen te initiëren in de ruimte
- Inspelen op structurele sleutelkwesties is het gebied
- Werken als hefboom en motor voor andere projecten

⁴ In de voorstellen van de Commissie Berx worden overkoepelde strategische plannen en gebiedsgerichte strategische plannen buiten beschouwing gelaten. De voorstellen betreffen uitsluitend concrete infrastructuurprojecten.

⁵ Seine-Schelde, R0, Noordelijke ontsluiting Zaventem spoor, Noord-Zuid verbinding Limburg, Verkeerswisselaar Lummen en de tweede oeververbinding te Temse



- Zeer zichtbaar door hun schaal, complexiteit of belang
- Publieke infrastructuur in combinatie met de ontwikkeling van omliggend gebied
- In de tijd beperkte activiteit.
- Project noopt tot ongebruikelijke investeringen en inspanningen op vlak van beheer en ontwikkeling.

3.2.2 Voorstel

Wat de overkoepelende strategische plannen en de gebiedsgerichte strategische plannen betreft sluit de MORA zich aan bij de voorstellen van de Commissie Sauwens.

Wat individuele infrastructuurprojecten betreft acht de MORA een efficiënter en sneller beleidsproces voor strategische projecten prioritair⁶. Daarom is het eerst en vooral noodzakelijk om infrastructuurprojecten te kunnen afbakenen en selecteren waarvoor een kwalitatief, efficiënt en versneld beleidsproces van toepassing moet zijn en waarover de MORA als strategische adviesraad voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken zich kan uitspreken.

Hiervoor is een duidelijk kader nodig waarbinnen strategische infrastructuurprojecten op basis van normeerbare elementen (criteria) kunnen worden geselecteerd. Het bepalen van de criteria om dit kader te kunnen vastleggen is van doorslaggevend belang. Hoewel dergelijke normering uiteindelijk tot op zekere hoogte arbitrair zal blijven en de uiteindelijke keuze voor een project mee gebaseerd zal zijn op politieke afwegingen, is een normering volgens de MORA noodzakelijk om toe te laten strategische infrastructuurprojecten op een meer objectieerbare en transparante manier te selecteren en ze mee op basis van vroegtijdige, brede inspraak efficiënter en sneller te kunnen realiseren.

Toetsing van een aantal voorbeeldprojecten aan gangbare afbakeningscriteria leert dat veel van deze criteria eigenlijk niet toelaten om een scherpe selectie te maken van strategische infrastructuurprojecten waarvoor een beter en versneld proces, met inspraak vanuit de strategische adviesraad noodzakelijk wordt geacht. Criteria zoals 'bovenlokaal karakter', 'budgettaire impact', 'publiek project van algemeen nut', 'multidimensioneel of multimodaal karakter', 'in de tijd beperkte activiteit', 'inspelen op structurele sleutelkwesaties in een gebied', enz. kunnen voor de noodzakelijke scherpstelling te ruim worden geïnterpreteerd.

Daarom stelt de MORA voor om geen uitgebreide set van criteria te hanteren, maar te focussen op een beperkt aantal normeerbare elementen die minimaal moeten meegenomen worden

⁶ Wat niet wegneemt dat ook voor de andere – kleinere – infrastructuurprojecten een efficiënt beleidsproces noodzakelijk is.

in de overwegingen voor de onderbouwing en afbakening van strategische infrastructuurprojecten. Hierbij denkt de MORA aan volgende elementen :

- Aanzienlijke economische gevolgen van (niet) uitvoering van het project

De ruime impact van de uitvoering (of de gevolgen bij niet uitvoering) kan worden geraamd op basis van een aantal normeerbare elementen zoals het effect op de tewerkstelling in het toepassingsgebied door de uitvoering versus niet uitvoering van het project en de economische schade versus economische baten ervan (zowel voor bedrijven als voor de transportsector). Het meenemen economische criteria is van bijzonder belang wanneer projecten de ontsluiting van economische poorten beogen of voor assen die essentieel zijn voor de verbinding van economische kernen.

Zo brengt het niet aanpakken van de problematiek van de R0 (files op de Ring) volgens ramingen een directe jaarlijkse economische schade van 207 miljoen euro met zich mee⁷.

- Aanzienlijke gevolgen voor de bereikbaarheid en de mobiliteit

Binnen deze normering is het van belang om een zicht te hebben op de huidige congestieproblematiek en de verwachte evolutie ervan in het toepassingsgebied en de toestand van de bereikbaarheid als gevolg van het project. Volgende normeerbare elementen kunnen dit inzicht objectiveren: congestiegevoeligheid (verhouding tussen de intensiteit en de capaciteit van de infrastructuur), voertuigverliesuren en filezwaarte. Simulaties met verkeersmodellen kunnen een inschatting geven van de verwachte verkeersevolutie bij realisatie van een project.

Op het knelpunt Houthalen-Helchteren in de Noord-Zuid verbinding Limburg bijvoorbeeld worden per dag 30.000 tot 40.000 voertuigen geteld op een weg die daarvoor initieel niet is ontworpen, hetgeen leidt tot een zeer groot congestie-, leefbaarheids- en veiligheidsprobleem.

Realisatie van de Noordelijke spoorontsluiting van de Luchthaven van Zaventem (in het kader van het diablo-project) leert dat de capaciteit van het baanvak Mechelen-Brussel en van het station op de luchthaven verdubbelt en dat er een sterke toename wordt verwacht van het aantal treinreizigers luchthaven Zaventem⁸ (2006 : ca 3 miljoen, 2012 : ca 5 miljoen, 2014 : ca 7 miljoen, 2020 : ca 9 miljoen)

- Duidelijke gevolgen voor het milieu

⁷ Kamer van Koophandel Halle-Vilvoorde – VOKA. Optimalisatie van de R0. Hoorzitting Vlaams Parlement. 18 maart 2010.

⁸ Bron : Tritel

Belangrijk hierbij is de kennis over de impact van een infrastructuurproject op ecologische elementen bij de beoordeling van infrastructuurprojecten. Wat is de huidige situatie in het toepassingsgebied op het vlak van emissies en geluid(van het verkeer). En wat zijn de verwachte emissies en geluidsbelasting als gevolg van het project. De impact van een project op ecologisch waardevolle gebieden is eveneens van belang bij de beoordeling.

Zo loopt het besliste traject van de Noord-Zuid verbinding Limburg vanaf Houthalen-Helchteren naar de E314 (er is geopteerd voor een nieuwe omleidingsweg) doorheen een Europees beschermd habitatgebied.

- Ruimtebeslag (impact op ruimtelijke ordening)

Binnen dit criterium moet aangegeven worden hoeveel nieuwe ruimte het project zal innemen ten opzichte van de huidige toestand of hoeveel extra ruimte kan bespaard worden als gevolg van de realisatie van het project.

Zo is het Seine-Scheldeproject een Europees TEN-T project met een enorm toepassingsgebied en potentieel aan bijkomende trafieken binnen de zo goed als bestaande ruimte (De autonome groei van de binnenvaart op de Leie wordt geraamd van 6,7 miljoen ton in 2003 tot 9 miljoen ton in 2025. Realisatie van het project resulteert in een totale Leietrafiek van 13,6 miljoen ton in 2025).

3.3. Terugkoppeling van het infrastructuurbeleid via rapportering over het beleidsproces en de voortgang van het beleid

3.3.1 Vaststelling

Het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten voorziet een jaarlijkse rapportage door de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement over de risico-monitoring van grote infrastructuurprojecten. Het Vlaams Parlement kan hierdoor kennis nemen van de stand van zaken over het beleid ten aanzien van een aantal concrete infrastructuurprojecten. Desondanks blijft het procesverloop van infrastructuurprojecten voor de burger een grotendeels onzichtbaar en ontransparant gebeuren.



Ook de link tussen de gewenste of geplande infrastructuurprojecten en het beschikbare budget is niet steeds duidelijk. Infrastructuurinvesteringen putten vaak uit verschillende budgettaire bronnen (VIF, FFEU, PPS, ...), wat de transparantie van de financiering van het infrastructuurbeleid niet ten goede komt.

De commissie Berx wijst op het belang van een terugkoppeling op hoog kwalitatief niveau, doorheen het ganse proces. Eén van de mogelijke pistes is de uitbouw van een publiek platform, dat informatie beschikbaar stelt over de stand van zaken en de uitvoering van strategische projecten. De commissie Sauwens pleit voor een periodieke rapportering over de voortgang van het beleidsproces voor investeringsprojecten aan het Vlaams Parlement. Ook wordt de overweging opgenomen om deze communicatie open te stellen naar het breder maatschappelijk draagvlak.

3.3.2 Voorstel

Verantwoordingsprocessen zorgen er ten eerste voor dat het Vlaams Parlement voorzien wordt van feedback over het verloop en de effecten van eerder in het projectproces genomen beslissingen. Het Parlement wordt op die manier in staat gesteld om daarvan te leren en eventueel bijstellingen in het beleid aan te brengen. Ten tweede vormen verantwoordingsprocessen een belangrijke schakel in de legitimatie van het beleid inzake grote infrastructuurprojecten. Hoe meer solide en transparanter het verantwoordings-mechanisme, hoe groter de kans op begrip, zelfs in het geval van controversieel beleid, zoals dikwijls het geval is voor grote infrastructuurprojecten

Daarom is een terugkoppeling van het infrastructuurbeleid op hoog kwalitatief niveau via voortgangsrapportering ook voor de MORA een essentiële schakel van een performante beleidscyclus.

Rapportering aan het Vlaams Parlement kadert in de controlefunctie die het Parlement vervult ten aanzien van de Vlaamse regering. In die zin kan de MORA zich vinden in de aanbeveling van de commissie Sauwens.

De MORA pleit er evenwel voor dat de jaarlijkse voortgangsrapportage over de investeringsprogramma's voor infrastructuur, voorafgaandelijk aan het debat in het Vlaams Parlement, ter beoordeling aan de Mobiliteitsraad wordt voorgelegd. Deze beoordeling op hoofdlijnen (de MORA opteert ervoor om geen uitspraken te doen over alle individuele projecten) wordt dan in de vorm van een advies overgemaakt aan het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering. De visie van het middenveld kan meegenomen worden in het debat in het Vlaams Parlement. Op die manier speelt de MORA ook zijn rol als strategische adviesraad ten aanzien van de wetgever.

Een gedegen voortgangsrapportage van het infrastructuurbeleid ten aanzien van het middenveld draagt in zeer grote mate bij aan de transparantie van het beleid en van de processen die het beleid tot stand brengen. Transparantie draagt op zijn beurt bij tot maatschappelijk draagvlak. Tevens wordt het middenveld op een uniforme manier geïnformeerd, zodat iedereen kan beschikken over dezelfde informatie.

Een bijzonder aandachtspunt in het kader van de rapportering is de relatie tussen de geplande projecten en de beschikbare budgetten. Daarenboven wordt de budgettaire impact van infrastructuurprojecten vaak onderschat. Duidelijke en accurate kostenramingen in de aanvangsfase van een project zijn noodzakelijk zodat de financiering in het verder verloop van het proces niet in het gedrang komt en het ganse proces niet wordt vertraagd of op de helling wordt gezet.

3.4. Convergentie van het beleidsproces

3.4.1 Vaststelling

De Commissies Berx en Sauwens opteren beiden voor een getrechterde beleidsprocedure. Dit houdt in :

1. Een brede verkenningsfase waarin de alternatieven op een strategisch niveau worden onderzocht en tegen elkaar worden afgewogen en die uitmondt in een voorkeursalternatief dat politiek wordt gevalideerd in een voorkeursbesluit op hoofdlijnen.
2. Een smalle planuitwerkingsfase waarin het voorkeursalternatief verder wordt uitgewerkt en geen andere alternatieven meer worden meegenomen.

3.4.2 Voorstel

De MORA sluit zich aan bij het algemene principe van een meer getrechterde besluitvorming met een convergentie van een "brede" verkenningsfase naar een "smalle" planuitwerkingsfase. Deze convergerende besluitvorming moet leiden tot één voorkeursalternatief en een efficiëntere, snellere besluitvorming.

Wanneer in de verkenningsfase voldoende aandacht werd geschonken aan een gedegen en efficiënt onderzoek van realistische, relevante en kansrijke alternatieven in combinatie met een tijdige en brede inspraak (waarbij de alternatieven zo lang mogelijk worden open gehouden), zal het project volgens de MORA beter en sneller gerealiseerd worden.

Zonder aan het convergentieprincipe te willen raken acht de MORA het nuttig dat een project (het voorkeursalternatief) in de loop van het proces getoetst kan worden aan de randvoorwaarden die bij de keuze van het project werden vastgelegd. Indien deze randvoorwaarden doorheen de loop van het proces om één of andere reden gewijzigd worden, moet de toetsing het mogelijk maken om na te gaan of het voorkeursalternatief nog steeds de beste optie is. De MORA acht het vanzelfsprekend dat het wijzigen van randvoorwaarden gepaard moet gaan met een duidelijke verantwoording ervan, vooral in het licht van een grotere transparantie van het beleid en de verdere evaluatie van het proces.

Wanneer zou blijken dat een project, nadat het voorkeursbesluit is genomen en in de planuitwerkingsfase zit, om een dwingende reden toch niet meer haalbaar is (bijv. omwille van niet ingecalculerde economische evoluties), is een zekere mate van flexibiliteit aangewezen om te kunnen anticiperen op deze onverwachte omstandigheden. Hierbij kan gedacht worden aan de mogelijkheid van een terugkoppelingslus van de planuitwerkingsfase naar de verkenningsfase, zonder dat de volledige verkenningsfase opnieuw moet worden doorlopen. Indien in de verkenningsfase de analyses, afwegingen en het maatschappelijk debat gedegen zijn gevoerd, zijn de alternatieven immers gekend en geëvalueerd. Een nieuwe gemotiveerde en afgetoetste voorkeursbeslissing kan dan volstaan. Het convergentieprincipe blijft op die manier ook behouden. Uiteraard zal zeer duidelijk moeten vastgelegd worden in welke gevallen en onder welke voorwaarden dergelijke terugkoppeling mogelijk kan zijn.

De MORA acht het noodzakelijk dat de toepassing van de getrechterde procedure voor de planning en realisatie van strategische infrastructuurprojecten grondig wordt geëvalueerd, zodat kan worden nagegaan of deze procedure ook effectief leidt tot een versnelling van het proces.