



A74



ARTIST IMPRESSION: ORANJEWOUD

Artist impressions van de A74

EXTERNE INVLOEDEN BEPAALDEN DOORLOOPTIJD

# DE A74: SNELLER EN BETER?

In april 2011 deed de Raad van State uitspraak over de beroepen tegen het tracébesluit voor de A74. De beroepen zijn ongegrond verklaard, zodat na een voorbereiding van enkele decennia de A74 nu wordt gerealiseerd. De A74 verbindt het Nederlandse en Duitse net van autosnelwegen en maakt een eind aan de bestaande doorgaande route door Venlo. Tussen de formele start van de (toen net nieuwe) tracéwet/m.e.r.-procedure en de uitspraak van de Raad van State is ruim 15 jaar verstreken. Waarom heeft het zo lang geduurd? En had het met Sneller & Beter, sneller en beter kunnen gaan?

René de Boer en Lex Runia

**D**e A74 is de schakel die bij Venlo ontbreekt tussen Nederlandse (A67, A73) en Duitse (BAB/A61) autosnelwegen. Door gaand verkeer moet gebruikmaken van het stedelijke wegennet van Venlo. Voor een achterlandverbinding is dit een ongewenste situatie. Het grote aantal zware vrachtwagens door de stad veroorzaakt veel hinder. Het aanleggen van een nieuwe autosnelweg (de A74) bij Venlo zou het gat in de achterlandverbinding kunnen dichten en de milieu- en leefbaarheidsproblemen in en rond Venlo kunnen verlichten.

De A74 ligt deels in Nederland en deels in Duitsland (waar de weg BAB61 heet) en behelst niet veel meer dan 6 kilometer, waarvan 2,5 kilometer op Nederlands grondgebied. Om de aanleg mogelijk te maken moest een procedure worden doorlopen die bruikbaar was in beide landen. En ook de (milieu)onderzoeken en rapporten moesten voldoen aan de vereisten uit beide landen. In de startnotitie m.e.r. was een procedure beschreven die daaraan voldeed. Het Nederlandse Ontwerp Tracébesluit c.a. en het Duitse Vorentwurf en Landschapsplegerischer Begleitplan uit 2004 borduurden voort op de grensoverschrijdende Trajectnota/MER (2001). Oranjewoud is als 'huisadviseur' een stabiele factor gebleken.

## Een lang traject

Tussen de publicatie van de startnotitie m.e.r. in 1995 en de start van de aanleg in 2010 is 15 jaar verstreken. Enkele data:

- publicatie startnotitie m.e.r.: 1995
- publicatie Trajectnota/MER: 2001
- publicatie standpunt - verdiept zuidelijk alternatief: 2002
- publicatie ontwerp-tracébesluit: 2004
- herzien OTB gereed, maar er wordt een fout ontdekt in het verkeersmodel: 2007
- hoorzitting vaste Kamercommissie: 2007
- publicatie herzien ontwerp-tracébesluit: 2009
- gunning realisatie: maart 2010
- Duitse besluitvorming onherroepelijk: april 2010
- convenant pakket aanvullende maatregelen in het plan- en effectgebied A74: juni 2010
- publicatie tracébesluit: augustus 2010
- uitspraak Raad van State: april 2011.

## Invloeden van buitenaf

Achteraf kan worden geconstateerd dat in de ruim 15 jaar die de procedure heeft geduurd, (ook) invloeden van buitenaf de doorlooptijd hebben bepaald. De drie belangrijkste daarvan zijn:

- het opleggen van een 'taakstellend budget' in 1999;
- de vernietiging van het tracébesluit voor de A4 Burgerveen - Leiden in 2004;
- het besluit dat in 2012 in Venlo de Floriade zal plaatsvinden.



Om met dit laatste te beginnen: de Floriade leidde tot een nieuw en sterk besef van urgentie bij de betrokken overheden. De regio Venlo is als groen logistiek centrum sterk georiënteerd op Duitsland en de verwachting is dat de Floriade veel Duitse bezoekers zal trekken; de organisatie verwacht twee tot drie miljoen bezoekers in een half jaar tijd. Algemeen werd gevoeld dat de A74 noodzakelijk is voor een goede bereikbaarheid van de Floriade. Dit urgentiebesef en de aanwijzing door de minister als prioritair project leidde tot een strak en relatief snel doorlopen laatste deel van de procedure, waarbij nog de nodige horden genomen moesten worden, zoals de problematiek van stikstofdepositie.

In 1999 werd door de minister een taakstellend budget vastgesteld dat na onderhandelingen met de regio onderdeel werd van een pakket van infrastructurele maatregelen voor Limburg ('Via Limburg'). Het taakstellend budget had tot gevolg, dat veel werk dat tot dat moment was verzet (de Trajectnota/MER was eigenlijk al gereed) opnieuw moest worden gedaan. En de uitspraak over de A4 Burgerveen - Leiden - waarbij het vooral ging om onvoldoende inzicht in de effecten op de luchtkwaliteit en in de omvang van het gebied waar luchtkwaliteitseffecten optreden - leidde tot de conclusie dat het verder gaan met het eerste ontwerp-tracébesluit uit 2004 te grote procedurele risico's had. De verkeerscijfers die voor het hele Via Limburg-pakket werden aangehouden, bleken niet langer bestand tegen de tand des tijds. Besloten werd om al het verkeers-, geluid- en luchtonderzoek over te doen. De A4-uitspraak en daaropvolgende aanpassingen in de regelgeving hadden verder als gevolg dat binnen RWS strakke interne (maar ook tijdvrage) procedures werden opgesteld voor de review van onderzoeken, het vaststellen van uitgangspunten voor onderzoek en dergelijke. Met name de gebiedsafbakening van de onderzoeken voor de luchtkwaliteit bleek een ingewikkelde kwestie.

Als gevolg van de nieuwe verkeerscijfers werd ook het ontwerp van de weg zelf onderworpen aan een kritische beschouwing. Uit het oogpunt van verkeersveiligheid en doorstroming ter hoogte van de aansluiting van de A74

## DE AUTEURS

René de Boer (06 53403618, rene.deboer@oranjewoud.nl) is projectmanager infrastructuur en is dr.ir. Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) is adviseur m.e.r. bij Ingenieursbureau Oranjewoud. Lex Runia is tevens redacteur van *Toets*.

op de A73, is het geometrisch ontwerp aangepast; overigens met louter positieve (milieu)effecten op dit punt. Dat moest echter wel uitvoerig worden aangetoond, met aanvullend onderzoek.

## Andere invloeden

Naast deze drie invloeden met een duidelijk gevolg voor de doorlooptijd kunnen twee externe invloeden worden genoemd die van belang waren, maar die uiteindelijk betrekkelijk weinig invloed hadden op de doorlooptijd. Het gaat om het vaststellen van de Crisis- en herstelwet (Chw) in 2010 en de jurisprudentie van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Het effect van de Chw in dit project was beperkt: het heeft wellicht bijgedragen aan een snellere uitspraak van de Raad van State, maar had ook als gevolg dat voorafgaand aan de publicatie van het tracébesluit meer werk moest worden verzet ten behoeve van de natuurvergunningen. Ook de depositieproblematiek vroeg veel aandacht, maar leidde door maximale inzet van een specifieke taskforce uiteindelijk niet tot tijdverlies. De voortvarende aanpak, zowel in het onderzoek als in het vinden van compensatie voor de extra depositie in enkele Natura 2000-gebieden, bleek succesvol. In de beroepsprocedure speelde de depositie geen rol.

Naast deze specifieke invloeden van buitenaf had de A74 evenals ieder langlopend project te maken met veranderingen in de omgeving en wet- en regelgeving: nieuwe verkeersmodellen, wijzigingen in inzichten in ruimtelijke en economische ontwikkelingen, aanpassingen in beleid en richtlijnen voor wegontwerp en dergelijke. Samengevat: de lange doorlooptijd werd niet zozeer veroorzaakt door de procedures, maar door invloeden van buiten het project.

## Sneller & Beter

Had Sneller & Beter dergelijke invloeden kunnen voorkomen, of had Sneller & Beter de impact van dergelijke invloeden op de doorlooptijd kunnen beperken? In retrospectief kan worden geconstateerd dat – los van de bovengenoemde externe invloeden – de A74 enkele elementen bevat die zich zouden hebben geleend voor een aanpak volgens Sneller & Beter. Deze

elementen zijn de principiële keuze voor het tracé (in het kort: oost of zuid van Venlo) en een principekeuze voor de vormgeving van de aansluiting op bestaande snelwegen (volledige of onvolledige verknoping?).

## Oost of zuid

De ruimtelijke situatie bij Venlo maakt in essentie twee tracés voor de A74 mogelijk. De ene mogelijkheid, in de TN/MER aangeduid als alternatief K (van Klagenfurtlaan), ligt ten oosten van Venlo met een ongeveer noord-zuid lopend tracé, dat deels op de bestaande Klagenfurtlaan ligt. Het andere tracé ligt ten zuiden van Venlo, loopt ongeveer oost-west en maakt deels gebruik van de A73 langs Blerick. Vanwege de landschappelijke ligging is dit tracé in de TN/MER aangeduid als het plateaualternatief (alternatief P).

Beide alternatieven konden in sterke mate rekenen op voor- en tegenstanders, uiteraard gerelateerd aan de 'backyards' langs de tracés. Dit bleek bijvoorbeeld uit de informatiebijeenkomsten over de TN/MER – met twee elkaar redetwistende bewonersgroepen in de zaal – en bij de behandeling in de raad van Venlo. Daar liepen de scheidslijnen dwars door de fracties, net nadat Tegelen in de gemeente Venlo op was gegaan.

Oppositie tegen het uiteindelijk gekozen tracé P kwam met name vanuit Tegelen en Blerick. Vanuit Tegelen onder het motto 'geen twee snelwegen' (waarbij de A73 de eerste snelweg is), en vanuit Blerick wegens de sterke toename van de hoeveelheid verkeer (en geluid, luchtverontreiniging) op de A73 langs enkele Blerickse woonwijken. Het centrale punt in de hele procedure was de keus tussen P en K: tot op het laatste moment, in de beroepsprocedure, bleef dit de gemoederen bezighouden. In de TN/MER zijn beide alternatieven en een aantal varianten gelijkwaardig en – in ieder geval ten aanzien van wegontwerp en kostenramingen – in detail uitgewerkt.

Wat als dit project volgens Sneller & Beter zou worden aangepakt? Dat zou betekenen dat in een eerder stadium, op basis van een meer globaal onderzoek, een keuze zou worden gemaakt voor P of K. Een snellere beslissing over een dergelijk cruciaal punt zou zeker wenselijk zijn geweest. De vraag is echter of, gezien de sterk gepolariseerde meningen in het gebied, een





bestuurlijke voorkeur voor P of K tot stand had kunnen komen op basis van globaal onderzoek van de alternatieven, of discussie daarover niet boven de studie was blijven hangen.

We kunnen ook vaststellen dat de A74 volgens de relatief nieuwe tracéwet van 1994 werd gepland, terwijl de A73-zuid tegelijkertijd nog volgens de tracéwet 'oude stijl' was uitgewerkt. Daarna volgde een reeks wetswijzigingen van zowel de tracéwet als aanpalende wet- en regelgeving, met niet in de laatste plaats de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten en de Crisis- en herstelwet. Deze wetswijzigingen beoogden mede een vlotter procedureverloop, maar werkten in een lopend proces niet altijd versnellend.

## Taakstellend budget

In de procedure is een aantal cruciale momenten aanwezig waarop de koers werd verlegd of vastgelegd. Het eerste moment was de beslissing van de minister om voor het project een taakstellend budget vast te stellen. De taakstelling was onderdeel van een pakket van afspraken tussen Rijk en regio over een viertal infrastructuurprojecten, in feite opgelegd door de bezuinigende rijksoverheid. Het taakstellend budget lag fors lager dan de geraamde kosten voor de alternatieven in de op dat moment nagenoeg afgeronde TN/MER. Sterk kostenbepalend bij de alternatieven waren de verknoping van de A74 met de A73 of de A67. Concreet gevolg van het taakstellend budget: TN/MER in de ijskast, hernieuwde analyse van probleem- en doelstelling, uitwerken van nieuwe, afgeslankte alternatieven, nieuwe effectbepalingen en tot slot een nieuwe TN/MER. Het resultaat waren twee trajectnota's. Één met alleen de taakstellende budgetalternatieven en één met alle – ook de eerdere – alternatieven. Zo bleven formeel ook de in feite weinig realistische, te dure alternatieven in beeld. Dit was nodig omdat de oekaze van het taakstellend budget niet als een formeel besluit werd gekenschetst.

De indruk is dat het gedachtegoed van Sneller & Beter hier goed toepasbaar zou zijn geweest. Het opleggen van het taakstellend budget was aan-

leiding voor een analyse naar enerzijds de kostenbepalende onderdelen van de alternatieven, en anderzijds de noodzaak van die onderdelen in relatie tot de verkeersproblematiek. Deze analyse, die werd uitgevoerd zonder dat alternatieven werden uitgewerkt, leidde tot het inzicht dat veel besparingen mogelijk waren door aanpassing van de knooppunten. Het onvolledig maken van de knooppunten maakte kostbare fly-overs en tunnelbakken overbodig, zonder een wezenlijke vermindering van het probleemoplossend vermogen. Het verkeer van en naar de A61 vanuit zuidelijke richting kon ook gebruikmaken van de te verbreden N280-oost, die ook onderdeel uitmaakte van de Limburgse package deal. Een dergelijke globale analyse – wat is het probleem, over welke verkeersstromen en -relaties gaat het, wat zijn op hoofdlijnen de oplossingsrichtingen, hoe verhouden kosten en mate van probleemoplossend vermogen zich, welke conclusies kunnen worden getrokken – past goed in Sneller & Beter. Het afsluiten van zo'n analyse met een bestuurlijke keuze maakt het vervolgonderzoek veel gericht. Bij de A74 ontbrak in feite deze laatste, meer formele stap. In de beroepsprocedure heeft het taakstellend budget an sich overigens geen rol gespeeld.

## Conclusie

Het voorbeeld van de A74 laat zien dat de doorlooptijd van een project afhangt van tal van factoren. Dat is voor iedereen die te maken heeft met grote of kleine infrastructuurprojecten een herkenbare constatering. Het gaat om factoren deels in het project zelf, deels in de (bestuurlijke) omgeving van het project en deels in de nog ruimere buitenwereld. De vereisten van de procedures op zich, zowel ten aanzien van de procedurestappen als de inhoudelijke vereisten, blijken van beperkt belang als veroorzakers van lange doorlooptijden en vertragingen. Het vlot doorlopen laatste deel van het proces laat zien dat een strakke sturing en commitment van alle partijen (inclusief bestuurders) werkt. Kortom: "Als je sneller wilt spelen kun je wel harder lopen, maar in wezen bepaalt de bal de snelheid van het spel", aldus Johan Cruijff. ■