

Vergaderjaar 2007–2008

**29 385**

## **Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur**

**Nr. 19**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU- BEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2008

#### **1. Inleiding**

##### *Aanleiding*

Hierbij bieden wij u het kabinetsstandpunt aan over het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Deze commissie is ingesteld met als opdracht om te zoeken naar manieren om de besluitvorming over infrastructuurprojecten te versnellen, die niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid in termen van belangenafweging en inspraak<sup>1</sup>. Dit is een zeer urgent vraagstuk omdat de bereikbaarheid in Nederland en met name in de Randstad sterk onder druk staat. En terwijl de mobiliteitsproblemen in ernst toenemen duurt het in Nederland lang voordat besluiten worden genomen, de uitvoering kan starten en problemen worden opgelost. Het was en is de ambitie van het kabinet om uit deze spagaat te komen.

Op 21 april 2008 heeft de commissie het advies «Sneller en beter» gepresenteerd. Om voortvarend met dit advies aan de slag te gaan is gekozen om eerst dit kabinetsstandpunt op hoofdlijnen uit te brengen. Hierin doet het kabinet richtinggevende uitspraken voor een actieplan, dat conform het advies van de commissie over circa drie maanden gereed zal zijn. Het actieplan zal uiteraard ook aan uw Kamer worden toegezonden. In bijlage 1 is een overzicht bijgevoegd van de in gang gezette acties, die deel uitmaken van het actieplan.

##### *Kern van het kabinetsstandpunt*

De commissie bepleit een drastische aanpassing van het werken aan infrastructurele projecten. De commissie schrijft dat bij integrale uitvoering van haar aanbevelingen een halvering van de doorlooptijd van het besluitvormingsproces<sup>2</sup> mogelijk moet zijn en beveelt aan dat het kabinet

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 385, nr. 11.

<sup>2</sup> Voor complexe projecten betekent dat van startbesluit tot start van de uitvoering in circa vijf jaar.

zich deze halvering bij de uitvoering van het advies ten doel stelt. Het kabinet spreekt zijn waardering uit over het advies en meent dat de commissie in haar advies een goede balans heeft gevonden tussen snelheid, zorgvuldigheid en kwaliteit. Het kabinet heeft de intentie de aanbevelingen van de commissie integraal over te nemen. Waar het kabinet afwijkt, wordt dat expliciet aangegeven in het kabinetsstandpunt dan wel – na uitwerking – bij het actieplan.

Uitvoering van dit kabinetsstandpunt leidt in essentie tot:

- Verandering van de bestuurscultuur en de voorbereiding van projecten als harde randvoorwaarde om echt tot versnelling te kunnen komen (zie paragraaf 2)
- Een herinrichting van het besluitvormingsproces van de Tracéwet (zie paragraaf 3) met als kern
  - een brede verkenningsfase met, na gedegen participatie van alle betrokkenen en inbreng van alle relevante belangen, een integrale belangenafweging, die wordt afgerond met een politiek voorkeursbesluit. Hiermee wordt het politieke primaat geaccentueerd;
  - Een kortere, vereenvoudigde planuitwerkingsfase<sup>1</sup> met vermindering van het aantal onderzoeksactiviteiten door uit te gaan van het voorkeursalternatief (minder rekenen) en eenvoudiger onderzoek (sneller rekenen). In het verlengde hiervan wordt in de beheerfase de opleveringstoets geïntroduceerd. Daarbij wordt met zo actueel mogelijke gegevens bepaald of en zo ja welke aanvullende maatregelen, zoals genoemd in het Tracébesluit, moeten worden getroffen om te zorgen dat de milieunormen in de praktijk ook daadwerkelijk worden gehaald;
  - Het realiseren van verdere stroomlijning van de vergunningverlening in de uitvoeringsfase;
- Aanpak van enkele juridische knelpunten om ook op dit punt vereenvoudiging te bewerkstelligen en juridificering tegen te gaan (zie paragraaf 4);
- Snelle indiening van een wetsvoorstel om de Spoedwet wegverbreding te herzien en als ultimatum remedium uitwerken van een lex specialis voor specifieke urgente en breed gedragen projecten (zie paragraaf 5).

## **2. Verbeteringen in bestuurscultuur en voorbereiding**

### *2.1 Minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie*

Om te komen tot minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie acht de commissie een cultuuromslag nodig, die ertoe leidt dat bestuurders na een genomen besluit consistent handelen. Deze cultuuromslag wordt ondersteund door een aantal structuurmaatregelen, die de commissie voorstelt, zoals onder meer de introductie van maximale termijnen voor besluitvorming, het daadwerkelijk gebruik van instrumenten gericht op doorzettingsmacht en het inzichtelijk maken van de gevolgen voor planning en budget van scopewijzigingen tijdens de planuitwerkingsfase.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van verandering in de bestuurscultuur. In de huidige praktijk zijn veel bestuurlijke partijen in verschillende overheidslagen in steeds wisselende coalities en met vaak verschillende belangen betrokken bij infrastructuurprojecten over een reeks van jaren. Dit maakt het moeilijk om besluiten te nemen en om aan eenmaal genomen besluiten vast te houden. Het kabinet ziet drie oplossingsrichtingen:

- verkokering verminderen door integrale besluitvorming in het ruimtelijk domein via een gebiedsgerichte benadering en het integraal

---

<sup>1</sup> De commissie introduceert ter vervanging van de planstudiefase, zoals die thans functioneert, de planuitwerkingsfase. Hierna wordt gesproken van planuitwerkingsfase, tenzij nadrukkelijk de huidige situatie wordt bedoeld.

- afwegen van belangen. Dit sluit tevens aan bij het uiteindelijke doel in het kader van MIT naar MIRT, zoals verwoord in het Coalitieakkoord, om op basis van integrale gebiedsvisies investeringen te doen;
- terugbrengen van de besluitvorming tot een beperkt aantal duidelijk gemarkeerde momenten, waarop integrale en heldere besluiten worden genomen, die de situatie tot het volgende besluitvormingsmoment bevroeren;
  - terugbrengen van het aantal betrokken bestuursorganen, bijvoorbeeld door de ervaringen binnen Randstad Urgent met het werken met bestuurlijke duo's breder te benutten of door af te spreken dat één bestuurder mede namens anderen opereert.

In de volgende paragraaf worden deze oplossingsrichtingen vertaald naar de nieuwe situatie. Een laatste punt is dat de bestuurscultuur en bestuurlijke consistentie een zaak is van alle betrokken bestuurders en volksvertegenwoordigers, zowel op rijksniveau als bij de decentrale overheden. Het kabinet is voornemens op dit punt goed voorbeeldgedrag te vertonen, maar het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Met uw Kamer zou het kabinet graag van gedachten wisselen over de betrokkenheid van het parlement bij besluitvorming over infrastructuur. Aspecten die hierbij aan de orde kunnen komen zijn de rol van de Kamer bij de opdrachtformulering, zoals geformuleerd in het startbesluit (wat gaan we in de verkenningfase onderzoeken?) en het voorkeursbesluit na de verkenningfase, alsmede hoe wordt omgegaan met eenmaal genomen besluiten. In deze discussie vormen de kaders naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) en de uitwerking hiervan het vertrekpunt.

## *2.2 Verbetering ambtelijke voorbereiding*

De commissie geeft aan dat de ambtelijke voorbereiding moet worden verbeterd en doet hiervoor een aantal suggesties. Het kabinet erkent dat verbetering hiervan noodzakelijk is voor de gewenste versnelling van de besluitvorming. Op basis van leerervaringen uit het verleden is recent veel in gang gezet op dit vlak. Zo zijn binnen het ministerie van VenW acties gestart voor het professionaliseren van de organisatie, de kennisuitwisseling, de procesbeheersing en kwaliteitsborging bij projecten. Er wordt actief geleerd van gemaakte fouten. Het kabinet ziet het advies van de commissie als een belangrijke stimulans om deze acties met kracht voort te zetten en te monitoren of het gewenste effect wordt bereikt. Het kabinet is op drie onderdelen aanvullende acties voornemens:

- eerdere betrokkenheid in het proces van juridische expertise;
- verdere versterking van de kennisbasis van de ambtelijke organisatie;
- verbetering van de interdepartementale samenwerking, met name bij de meer politiek gevoelige en complexe projecten.

Ten aanzien van de verbetering van de interdepartementale samenwerking zet het kabinet in op een interdepartementale projectmatige aanpak van infrastructurele projecten. Essentie van deze aanpak is dat de kennis en inbreng van VROM, VenW en andere betrokken ministeries wordt gebundeld en medewerkers van deze departementen nauw samenwerken in een interdepartementaal projectteam onder eenduidige verantwoordelijkheid van een beleidsdirectoraat. Dit geldt vooral voor de verkenningfase. De besluitvorming door de betrokken bewindslieden wordt daarbij gezamenlijk voorbereid. Nadat een politiek voorkeursbesluit is genomen, krijgt de uitvoeringsorganisatie (Rijkswaterstaat, ProRail) opdracht het voorkeursbesluit verder uit te werken. Het projectteam houdt daarop als opdrachtgever toezicht, zorgt voor de afstemming op bestuurlijk vlak en schaaft op indien nodig. In het actieplan wordt een pakket met maatregelen uitgewerkt, die zijn of worden getroffen gericht op verbetering van de ambtelijke voorbereiding en sturing.

### 2.3 Voldoende budgettaire ruimte

De commissie wijst erop dat projecten regelmatig stagneren, omdat de kosten boven het beschikbare budget uitstijgen. De commissie benadrukt dat bij kostenramingen vanaf het begin rekening moet worden gehouden met draagvlak voor de mogelijke technische oplossing en de wijze inpassing. Daarnaast geeft de commissie aan dat niet meer infrastructuurprojecten in portefeuille mogen zijn in de planuitwerkingsfase dan waarvoor voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. In de praktijk komt het inderdaad voor dat na besluitvorming over een project tot extra inpassingsmaatregelen wordt besloten, waarmee budgettair geen rekening was gehouden. Het zoeken van financiële dekking leidt dan tot vertragingen. Met de commissie wil het kabinet dat duidelijk is in het voorkeursbesluit hoeveel geld beschikbaar is voor de gekozen oplossing en voor inpassing, waarbij de (M)KBA een belangrijk instrument blijft bij de afweging van alternatieven. In het kader van het actieplan zal dit nader worden uitgewerkt. Hierbij zal worden onderzocht of het mogelijk is binnen de bestaande budgettaire kaders een norm voor inpassingskosten te bepalen, bijvoorbeeld in de vorm van een vast percentage van het totale budget. Dit budget zou in overleg met de decentrale overheden kunnen worden ingezet en eventueel door hen worden aangevuld.

### 3. Verbetering van het besluitvormingsproces

In het actieplan wordt de structurele aanpassing van het besluitvormingsproces uitgewerkt. Hierna wordt per fase hieraan richting gegeven.

#### 3.1 Verkenningsfase

De commissie adviseert te investeren in een breed proces met betrokkenen en het nemen van een politiek gedragen (voorkeurs)besluit bij afronding van de verkenningsfase. Door het uitvoeren van een brede, gebiedsgerichte verkenning wordt de betrokkenheid van partijen vergroot op het moment dat er beleidsruimte is en wordt gezocht naar een zo breed mogelijk draagvlak voor een oplossing. Daarbij wordt infrastructuur gekoppeld aan de ruimtelijke inrichting van het gebied en de leefbaarheid. Dit is in lijn met de ontwikkeling die door de verbreding van MIT naar MIRT in gang is gezet. Voor het zomerreces ontvangt u een brief over de mogelijkheden om binnen het ruimtelijk fysieke domein tot een geïntegreerd spelregelkader te komen. Daarnaast kunnen juist door een brede aanpak andere investeerders dan alleen het rijk worden betrokken bij projecten. Geld volgt vaak vanzelf als het lukt om in de verkenning ook echt verbindingen te leggen tussen een aantal urgente maatschappelijke belangen<sup>1</sup>.

Het nemen van een voorkeursbesluit, zoals de commissie dat beschrijft, legt het primaat terug bij de politiek. Dit wordt nog versterkt door de wens van het kabinet om de Tweede Kamer ook vooraf bij het startbesluit te betrekken (zie 2.1). De door de commissie aanbevolen aanpak met maatwerk voor verschillende soorten projecten (vormvrij, structuurvisie) zal worden toegepast op lopende en toekomstige verkenningen<sup>2</sup>. Met de commissie vindt het kabinet het van belang dat de verkenningsfase voldoende, maar niet onbepaald, de tijd krijgt. Daarom zal bij het startbesluit een termijn worden bepaald, waarbinnen de verkenning dient te zijn afgerond.

<sup>1</sup> Dit is een aspect, waar de commissie private financiering van infrastructuur onder leiding van de heer Ruding zich onder meer op richt.

<sup>2</sup> Relevante verkenningen betreffen onder meer de Ruit van Rotterdam en de Zuidoostvleugel Brabantstad.

#### *Participatie*

Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen, zoals de commissie adviseert, betekent dat belangentegenstellingen in een vroeg stadium, als er nog wat mee gedaan kan worden, het project binnen worden gehaald.

Goede participatie is van cruciaal belang voor een succesvolle verkenningfase. Het kabinet verwijst hiervoor naar het voorgenomen kabinetsbeleid inzake het betrekken van het publiek bij ruimtelijk economische ingrepen<sup>1</sup>.

Uit de toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl* blijkt dat professionele consultatie in de beleidsvoorbereiding, gevolgd door een formele toets ten tijde van het ontwerp-tracébesluit, leidt tot stroomlijning van het besluitvormingsproces. De inbreng van het publiek is beter bruikbaar, publiek en bestuurders zijn tevredener over het proces en er is meer begrip voor genomen besluiten<sup>2</sup>.

Het kabinet verwacht dat met deze aanpak de kans op vertraging bij projecten vermindert. Daarnaast is het ook van belang dat decentrale overheden goed worden betrokken, zodat hun belangen bij de besluitvorming worden gewaarborgd. Bovendien kan hiermee worden voorkomen dat decentrale overheden gebruik maken van hun beroepsen bezwaarmogelijkheden.

Het kabinet wil het belang van participatie tot uitdrukking laten komen door deze wettelijk te verankeren gericht op verantwoording achteraf. In lijn met het advies van de commissie en de ervaringen met *Inspraak Nieuwe Stijl* wil het kabinet niet de vorm en de te volgen procedure vastleggen. Elk project is uniek en vergt een maatwerk aanpak. Bovendien zou het vastleggen van voorschriften over de wijze waarop participatie dient plaats te vinden leiden tot juridificering, die het kabinet juist wil tegen gaan. Door de participatieplicht vormvrij in te vullen, kan wel marginaal worden getoetst of participatie heeft plaatsgevonden.

#### *Proces*

Inhoudelijk en procedureel wordt de verkenningfase nieuwe stijl op hoofdlijnen beschreven in bijlage V bij het advies van de commissie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen complexe projecten (structuurvisie) en relatief eenvoudige projecten (vormvrije verkenning). Het kabinet neemt deze beschrijving op hoofdlijnen over en zal ten behoeve van het actieplan het proces van start(besluit) tot en met voorkeursbesluit nader uitwerken. Daarbij volgt het kabinet de beleidslijn dat terughoudend moet worden omgegaan met het vastleggen van nieuwe wettelijke verplichtingen die niet rechtstreeks voortvloeien uit EU-regelgeving. Van de uitwerking maken onder meer deel uit:

- hoe wordt omgegaan met de maximale termijnen;
- de relatie met het MIRT;
- beantwoording van de vraag of wettelijke verankering van in het bijzonder het voorkeursbesluit, zoals door de commissie wordt geadviseerd, nodig is.

De aanbeveling van de commissie om een handleiding processtappen voor de structuurvisie op te stellen neemt het kabinet tot slot over.

#### *3.2 Planuitwerkingsfase*

De commissie adviseert de planstudiefase te verkorten en te vereenvoudigen tot een planuitwerkingsfase die gericht is op uitwerking van het voorkeursalternatief en die uitmondt in een tracébesluit. Tijdwinst wordt vooral gehaald door:

- één politiek vastgesteld alternatief uit te werken;
- te werken met een flexibel inzetbaar maatregelpakket en doelvoorschriften om te waarborgen dat de milieu-effecten in de realiteit binnen de wettelijke milieugrenzen kunnen blijven.

Het kabinet deelt de ambitie om te komen tot een eenvoudiger planuitwerkingsfase en daarmee een groot deel van de gewenste versnelling te bereiken. Het kabinet acht het uiteraard van belang dat voldaan wordt

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 385, nr. 7.

<sup>2</sup> De volledige kabinetsreactie op het onderzoek naar de toepassing en resultaten van *INS* wordt zoveel mogelijk geïntegreerd met het uitgewerkte actieplan.

aan milieunormen voor geluid en luchtkwaliteit. Het kabinet wil daarbij af van de schijnzekerheid die is ontstaan door het verabsolueren van modeluitkomsten en het negeren van bandbreedtes.

In de huidige situatie worden met name in de fase van het (ontwerp-) Tracébesluit gedetailleerde verkeers- en milieuberekeningen uitgevoerd op grond waarvan vervolgens wordt vastgesteld of de normen voor geluid en luchtkwaliteit in de toekomst al dan niet worden overschreden. Hierbij moet een flink aantal jaren vooruit worden gekeken. De onzekerheden rond deze uitkomsten lijken bij de besluitvorming ten onrechte niet nadrukkelijk in beschouwing te worden genomen. Op voorstel van de commissie zal het kabinet bepalen op welke wijze tot een eenvoudiger en meer transparante wijze van bepaling van de effecten van infrastructuuruitbreiding op het milieu kan worden gekomen. Daarbij hoort naast eenvoudiger rekenen ook het werken met bandbreedtes en maatregel-pakketten, een langere houdbaarheidsdatum voor verricht onderzoek en het toepassen van doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen. Een nadere uitwerking vindt plaats in het kader van het actieplan. Daarbij zal ook specifiek worden gekeken naar de wet- en regelgeving op het gebied van natuur en landschap en met name de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet en het afwegingskader voor de Ecologische Hoofdstructuur zoals vastgelegd in de Nota Ruimte. Ook daarvoor wordt nagegaan of een vereenvoudiging van onderzoek mogelijk is. In dat verband kan worden aangesloten bij de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving, die binnenkort aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Voor zover het nodig is om te komen tot een vereenvoudigde en snellere planuitwerkingsfase zullen wettelijke regels waaronder ook meet- en regelvoorschriften worden aangepast. Het advies van de reviewcommissie Meten en Rekenen, dat rond de zomer 2008 is voorzien, wordt hierbij betrokken.

Tot slot: mits de Europese Commissie instemt kunnen vanaf medio 2009 alle voorgenomen projecten onder het regime van het NSL worden gerealiseerd. Dat betekent voor die projecten al een verlichting van de onderzoekslast en het doorrekenen van maatregel-pakketten en daarmee van de proceduretijd. In het kader van het actieplan zal worden aangegeven voor welke projecten dit het geval is.

#### *Opleveringstoets*

De commissie stelt voor een opleveringstoets in het leven te roepen die ervoor zorgt dat na ingebruikname van de voorziening eventuele aanvullende mitigerende maatregelen worden getroffen om aan de milieunormen te voldoen. Op basis van een zo reëel mogelijke inschatting of meting van de daadwerkelijke effecten wordt bepaald in hoeverre maatregelen uit het aanvullende maatregel-pakket, zoals geformuleerd in het tracébesluit, dienen te worden getroffen. Het kabinet is voornemens een dergelijke opleveringstoets in te voeren. Hierbij gaat het om publieke verantwoording over de uitvoering van het Tracébesluit. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om dit te juridificeren. In het actieplan zal worden ingegaan op de elementen waaruit een opleveringstoets moet bestaan, welke partijen hiervoor verantwoordelijkheid dragen, hoe deze kan worden ingevoerd, alsmede welke mitigerende maatregelen voorhanden zijn.

#### *3.3 Vergunningen*

De commissie geeft aan dat er reeds instrumenten voorhanden zijn om het proces van vergunningverlening te vereenvoudigen en doorzettings-

macht te bewerkstelligen, als de situatie daarom vraagt. Het kabinet is het hiermee eens en is voornemens om de huidige coördinatiebepaling in de Tracéwet vaker in te zetten. Indien nodig, als sluitstuk op het gehele proces, geldt dit ook voor de indeplaatstreding. De basis is en blijft uiteraard een goede samenwerking tussen rijk en decentrale overheden. De commissie doet aanvullend de suggestie om te inventariseren welke vergunningen in gemeentelijke en provinciale verordeningen en plannen door het tracébesluit opzij kunnen worden gezet dan wel kunnen worden vervangen door algemene regels. Deze inventarisatie maakt onderdeel uit van het actieplan. Zoals de commissie adviseert, zal als eerste worden gekeken naar vergunningen op het gebied van (brand)veiligheid. Daarbij moet het veiligheidsbelang goed worden gewaarborgd. Bij ongevallen en rampen ligt er immers een zware verantwoordelijkheid bij de decentrale overheid. Pas op basis van deze inventarisatie zal bezien worden of aanpassing van wetgeving aan de orde is.

#### **4. Verbeteringen in de wetgeving**

##### *4.1 Wettelijke verankering structurele wijzigingen besluitvormingsproces*

De hiervoor beschreven herinrichting van het besluitvormingsproces leidt tot aanpassing van het omgevingsrecht op het gebied van VenW en VROM, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. Om voortvarend aan de slag te gaan is een juridische taskforce opgericht, waarin juristen van de betrokken ministeries nauw samenwerken. De taskforce heeft als opdracht om aan de hand van de voorstellen van de commissie, dit kabinetstandpunt en de uitgewerkte voorstellen, zoals deze in het actieplan worden opgenomen, over circa drie maanden een wetgevingsnota gereed te hebben, waarin wordt opgenomen welke wetswijzigingen op welke termijn in gang worden gezet.

##### *4.2 Oplossen juridische knelpunten*

Naast de wettelijke verankering van wijzigingen in het besluitvormingsproces doet de commissie voorstellen voor het opheffen van enkele juridische knelpunten. Het kabinet gaat hier als volgt mee om:

- Voor de bestuurlijke lus is een wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening in voorbereiding. Indiening vindt naar verwachting medio juni plaats. Daarnaast hebben de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus recent een initiatiefwetsvoorstel ingediend om de Algemene wet bestuursrecht aan te vullen met een regeling voor het herstel van gebreken in een besluit hangende het beroep bij de bestuursrechter<sup>1</sup>.
- Drie voorstellen betreffen regelingen ten aanzien van het bestuursprocesrecht. Het kabinet heeft de intentie deze voorstellen over te nemen en werkt deze in het kader van de wetgevingsnota en het actieplan uit, waarbij ook wordt gekeken wat binnen de huidige wetgeving en jurisprudentie reeds mogelijk is. Het betreft:
  - de versterking van de mogelijkheden voor de bestuursrechter voor instandhouding van rechtsgevolgen bij (gedeeltelijke) vernietiging van besluiten. Hierbij kan worden opgemerkt dat artikel 8:72, derde lid, van de Awb reeds ongeclausuleerd is. Het ligt dus niet in de rede om deze wettekst te wijzigen. Wel wordt bezien of het mogelijk is om vaker dan voorheen in een beroepsprocedure de rechter te verzoeken om toepassing te geven aan de reeds bestaande mogelijkheid. Voor gevallen waar het nieuw te nemen besluit hetzelfde is als het te vernietigen besluit is de bestuurlijke lus bedoeld. Daarnaast is het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht in voorbereiding, waarin artikel 6:22 van de Awb (afzien van vernietiging ondanks schending rechtsregel) wordt verruimd. Dit artikel is tot

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 352, nrs. 1–3.

- dušverre beperkt tot vormvoorschriften. Deze beperking zal worden geschrapt. Ten slotte zal worden onderzocht in hoeverre aanvullende maatregelen denkbaar en wenselijk zijn;
- een meer marginale toetsing door bestuursrechter van onderzoeken en adviezen;
  - het voorstel tot inperking van beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling over het Tracébesluit.
- Het kabinet zal naar aanleiding van het voorstel om de termijn waarop de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist over beroepen tegen een tracébesluit in te korten. Het doel is de maximale afdoeningstermijn terug te brengen van twaalf tot zes maanden. Op korte termijn zal in overleg met de Raad van State worden bezien of een dergelijke termijn haalbaar is.
  - Het voorstel om de wettelijke mogelijkheid voor de bestuursrechter te introduceren om bij een gebleken gebrek schadevergoeding toe te kennen aan individuele belanghebbenden in plaats van het besluit te vernietigen neemt het kabinet niet over. De rechter heeft reeds mogelijkheden om ondanks eventuele gebreken het besluit in stand te laten en het kabinet heeft zoals gezegd de intentie deze te versterken. Dit nog aanvullen met de mogelijkheid van schadevergoeding stuit op een aantal lastige praktische vragen, zoals de grondslag, hoogte en berekening van de schadevergoeding, maar komt bovenal makkelijk in strijd met de eisen van rechtmatigheid en zorgvuldigheid, die aan besluitvorming van de overheid worden gesteld.

#### 4.3 Overige juridische aandachtspunten

Tot slot stipt de commissie nog enkele juridische aandachtspunten aan:

- *Ontkoppeling*: Het kabinet onderschrijft het standpunt van de commissie over ontkoppeling. Met het nieuwe wettelijk stelsel rond de luchtkwaliteit worden negatieve aspecten van de koppeling tot 2015 voldoende ondervangen. Het gaat om de vorig jaar van kracht geworden Wet luchtkwaliteit en de daaraan gekoppelde AMvB's en ministeriële regelingen. Ook het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) dat volgend jaar zal worden vastgesteld speelt in het stelsel een belangrijke rol. Doel van het stelsel is de overschrijdingssituaties in Nederland op afzienbare termijn weg te nemen, waarbij tegelijkertijd ruimte wordt gecreëerd voor de realisering van projecten. Als de maatregelen rond de luchtkwaliteit het beoogde effect hebben, zal er vanaf 2015 geen sprake meer zijn van overschrijdingssituaties. Het stelsel zal op termijn (2011/2012) worden geëvalueerd op zijn effectiviteit. Dan zal met een open blik worden bezien of het huidige stelsel (koppeling Wro – Wet milieubeheer) wordt gecontinueerd of dat er een andere, betere oplossing voor handen is. Het kabinet is het met de commissie eens dat het van groot belang is ook na 2015 de huidige aanpak door te zetten.
- *Vertaling EU-recht naar Nationaal recht*: Gelijktijdig met het actieplan komt het kabinet met een reactie op het advies van de VROM-raad «Brussels lof» met handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid. In deze reactie zal worden ingegaan op de vertaling van het EU-recht naar nationaal recht.
- *Relativiteitsvereiste*: Recent heeft de Kamer zich uitgesproken voor het relativiteitsvereiste<sup>1</sup>. Dit houdt in dat een appellant zich alleen kan beroepen op schending van een norm indien die strekt tot bescherming van zijn belang. Het beperkt dus de argumenten die een belanghebbende kan aanvoeren. Zoals recent aan u is gemeld is de Minister van Justitie voornemens een dergelijk relativiteitsvereiste op te nemen in het in de tweede helft van dit jaar in te dienen wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zie de aangenomen motie van de leden De Krom en Koopmans, kamerstuk 29 385, nr. 12.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Antwoord op vragen van de leden Spies, Koopmans, Van de Camp en Van Gennip, nr. 2122.

- *Risico-inventarisatie Natura 2000 en kaderrichtlijn water*: De commissie beveelt aan de risico's van andere dossiers zoals natuur en water, en meer in het bijzonder Natura 2000 en de kaderrichtlijn water, voor de besluitvorming over infrastructuur in kaart te brengen en oplossingen te bedenken, voordat zich problemen voordoen. Het kabinet neemt deze aanbeveling over en zal in het actieplan aangeven hoe hieraan uitwerking wordt gegeven.

## 5. Specifieke wetgeving voor urgente infrastructuurprojecten

De commissie geeft aan dat de door haar voorgestelde structurele versnelling van het reguliere besluitvormingsproces de kern van haar advies is. De commissie heeft zich vervolgens afgevraagd of er mobiliteitsproblemen zijn, die niet kunnen wachten op de structurele doorwerking van het advies. De commissie geeft aan dat voor zowel wegaanpassingen als complexe nieuwbouwprojecten een politieke afweging moet worden gemaakt of er projecten zijn, die zo urgent zijn, dat spoedwetgeving gerechtvaardigd is en noemt hiervoor een drietal criteria. Het kabinet maakt deze afweging als volgt.

### *Wegaanpassingen: Herziening van de Spoedwet wegverbreding*

Het kabinet zal overgaan tot een herziening van de Spoedwet wegverbreding. In 2003 is deze wet ingevoerd met als doel om een gelimiteerd aantal wegverbredingen, die konden rekenen op relatief veel draagvlak, versneld tot uitvoering te brengen. Aanvankelijk werkte de wet goed, maar inmiddels zijn veel projecten vooral als gevolg van de luchtkwaliteitsproblematiek vertraagd of stil komen te liggen. Met een herziening in lijn met het advies van de commissie wordt de intentie van de Spoedwet om deze projecten snel uit te voeren recht gedaan. Bij de herziening gaat het erom dat elementen uit het gedachtegoed van de commissie, die via eenvoudiger inhoud en eenvoudiger proces leiden tot versnelling, worden doorgevoerd.

Indicatief gaat het om de volgende concrete punten:

- opstellen milieutoets in plaats van een milieu-effectrapportage;
- achterwege blijven van advisering door de commissie voor de milieu effectrapportage;
- achterwege blijven uitwerken meest milieu vriendelijke alternatief (MMA);
- vooraf globaler rekenen in combinatie met een besluit met doelvoorschriften en een opleveringstoets met de mogelijkheid van aanvullende maatregelen en het bevriezen van onderzoeken en basisgegevens.

Het kabinet zal in de herziene spoedwet projecten onderbrengen, waarbij – indien het gaat om andere dan de reeds bekende ZSM1 en ZSM2-projecten – de capaciteitsuitbreiding conform de intentie van deze projecten plaatsvindt binnen het bestaand wegprofiel dan wel met een beperkte verbreding daarvan.

Het gaat daarbij indicatief om de volgende projecten:

A1	Watergraafsmeer–Diemen (ZSM1);
A1	Diemen–Muiderberg en Muiderberg–Almere Stadwest oostbaan (ZSM1);
A1	't Gooi (ZSM1);
A4/A10	Badhoevedorp–Nieuwe Meer (ZSM1), IBM;
A9	Holendrecht–Diemen (ZSM1);
A9	Velsen–Raasdorp (ZSM1);
A9	Raasdorp–Badhoevedorp (ZSM1);
A12	Woerden–Gouda (ZSM1), IBM;

A2/A27	Everdingen-Lunetten (ZSM1);
A28	Utrecht–Leusden-zuid (ZSM1), IBM;
A28	Leusden-zuid–Hoevelaken (ZSM1); IBM;
A1/A28	Knooppunt Hoevelaken (Hoevelaken–Den Dolder) (ZSM2);
A2	Den Bosch–Eindhoven (ZSM2);
A2	Leenderheide–Valkenswaard (ZSM2);
A12	Gouda-Woerden (ZSM2), IBM;
A12	Woerden-Oudenrijn (ZSM2), IBM;
A12	Maarsbergen–Veenendaal (ZSM2);
A12	Waterberg–Velperbroek (ZSM2);
A27	Lunetten–Rijnsweerd (ZSM2), IBM;
A28	Den Dolder–De Uithof (ZSM2);
A28	Hattermerbroek–Lankhorst (ZSM2);
A58	Eindhoven–Oirschot (ZSM2).

Tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp kunnen nog projecten worden toegevoegd dan wel worden afgevoerd. Om misverstanden te voorkomen merkt het kabinet op dat de benodigde inpassingsmaatregelen voor deze projecten meteen worden opgenomen in het wegaanpassingsbesluit, dat het budget voor deze maatregelen wordt geborgd en dat na ingebruikname wordt voldaan aan de eisen van de milieuwetgeving. De eerder genoemde juridische taskforce zal deze wetswijziging als onderdeel van het totale wetgevingspakket bij voorrang uitwerken, waarbij het streven erop is gericht om nog voor het zomerreces een wetsvoorstel tot wijziging van de Spoedwet wegverbreding te behandelen in de ministerraad.

#### *Lex specialis voor nieuwbouwprojecten*

Dit betreft een *lex specialis*, vergelijkbaar met de Deltawet grote rivieren. Zoals de commissie aangeeft is een dergelijke wet een *ultimum remedium* voor projecten, waarvan de urgentie van het probleem en nut en noodzaak van de gekozen oplossing politiek en maatschappelijk breed gedragen zijn. Daarnaast moet het zeker zijn dat het onderbrengen van het project in een Interimwet ook daadwerkelijk leidt tot versnelling. In het kader van het actieplan zal de mogelijkheid van interimwetgeving nader worden uitgewerkt, waarbij op basis van casuïstiek zal worden gekeken of projecten in aanmerking zouden kunnen komen voor interimwetgeving en wat de voor- en nadelen ervan zijn. Het kabinet bereidt een *lex specialis* voor de A74 voor. Het gaat hier om een project met breed maatschappelijk en politiek draagvlak en grote urgentie in relatie tot de Floriade in 2012. Het project is onderdeel van het NSL. Voor het geval de lopende tracéwet-procedure voor dit project onverhoopt vertraging oploopt, bijvoorbeeld vanwege de derogatietermijn (2009), zal parallel aan de lopende procedure als terugvaloptie een *lex specialis* worden uitgewerkt. Daar waar dit instrument soelaas kan bieden kan dit instrument in de toekomst breder worden ingezet, vooruitlopend op het nieuwe systeem.

## **6. Naar resultaten in de praktijk**

De commissie staat aan het eind van het advies stil bij de voorwaarden voor succes. De aanbeveling van de commissie om het advies integraal uit te voeren en niet selectief te winkelen neemt het kabinet ter harte. Conform het advies is over circa 3 maanden een actieplan gereed. Bij het actieplan worden uitgewerkte voorstellen op het gebied van wetgeving, proces, procedures, organisatie en werkwijze gevoegd. Voor het opstellen en tijdig uitvoeren van het actieplan adviseert de commissie een onafhankelijke functionaris aan te stellen. Om hieraan invulling te geven wordt onder ministeriële verantwoordelijkheid een projectdirecteur aangesteld en een onafhankelijk reviewteam ingezet:

- De projectdirecteur geeft leiding aan een kleine, slagvaardige projectorganisatie en is verantwoordelijk voor de invoering van het kabinetsstandpunt. Hij rapporteert aan de minister van VenW en de minister van VROM en wordt in staat gesteld om het kabinetsstandpunt snel en slagvaardig uit te voeren.
- Het review team heeft tot taak de werkzaamheden van de projectorganisatie kritisch te volgen en op gezette tijden aan de beide ministers te rapporteren of de invoering van het kabinetsstandpunt op schema ligt en alle betrokkenen hun afspraken nakomen. Deze rapportages worden aan Uw Kamer gestuurd en zijn daarmee openbaar. Het review team zal bestaan uit drie leden, waaronder bij voorkeur een lid van de commissie.

De commissie roept tot slot op om oog te hebben voor de korte termijn en voor maatregelen, die meteen kunnen worden ingevoerd en snel tot resultaat leiden. Voorbeelden van korte termijn maatregelen, die het kabinet per direct treft, zijn:

- Uitvoeren brede gebiedsgerichte verkenning, zoals bijvoorbeeld voor de Ruit Rotterdam (inclusief nieuwe oeververbinding), de A1/A27 Muiderberg-Eemnes en Almere-Eemnes en de Zuidoostvleugel Brabantstad.
- Verkenningen voortaan afsluiten met een voorkeursbesluit en dit besluit voorleggen aan de Tweede Kamer.
- Gebruik maken van de mogelijkheid om flexibliteitsbepalingen op te nemen in het Tracébesluit In het actieplan zal een inventarisatie worden opgenomen van maatregelen die op korte termijn zullen worden doorgevoerd.

De minister van Verkeer en Waterstaat,  
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer

**ACTIEPLAN VERSNELLING BESLUITVORMING INFRASTRUCTUURELE PROJECTEN – IN GANG GEZETTE ACTIES**

Het actieplan verschijnt over ca. drie maanden en zal aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Onderstaand volgt een overzicht van de acties, die in het kader van het actieplan in gang zijn gezet.

**Verbetering ambtelijke voorbereiding (zie par 2.2)**

Uitwerking van een pakket maatregelen, die zijn of worden gericht op verbetering van de ambtelijke voorbereiding, gericht op:

- eerdere betrokkenheid in het proces van juridische expertise;
- verdere versterking van het lerend vermogen van de ambtelijke organisatie;
- verbetering van de interdepartementale samenwerking, met name bij de meer politiek gevoelige en complexe projecten

**Voldoende budgettaire ruimte (zie par. 2.3)**

- Uitwerking van de consequenties voor het budgettair proces van de herinrichting van het besluitvormingsproces, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de wijze waarop in startbesluit en voorkeursbesluit wordt omgegaan met de inpassingskosten.

**Verkenningfase (zie par 3.1)**

- Nadere uitwerking van de procesbeschrijving van de verkenningfase (vgl. bijlage 5 bij het commissie-advies), waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen complexe projecten (structuurvisie) en relatief eenvoudige projecten (vormvrije verkenning).
- Uitwerking handleiding processtappen structuurvisie
- In overleg met decentrale overheden uitwerken hoe in de verkenningfase de positie van decentrale overheden goed geborgd is.

**Planuitwerkingsfase (zie par 3.2)**

- Nadere uitwerking van de elementen van de versnelde en vereenvoudigde planuitwerkingsfase met als elementen eenvoudiger rekenen, werken met bandbreedtes en maatregelpakketten, een langere houdbaarheidsdatum voor verricht onderzoek en het toepassen van doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen.
- Beschrijven van de elementen waaruit een opleveringstoets moet bestaan, welke partijen hiervoor verantwoordelijkheid dragen en hoe deze kan worden ingevoerd.

**Vergunningen (zie par. 3.3)**

- Inventarisatie welke vergunningen in gemeentelijke en provinciale verordeningen en plannen door het tracébesluit opzij kunnen worden gezet dan wel kunnen worden vervangen door algemene regels, waarbij als eerste wordt gekeken naar vergunningen op het gebied van (brand)veiligheid. Daarbij moet het veiligheidsbelang goed worden gewaarborgd.

**Verbeteringen in de wetgeving (zie par. 4)**

- Opstellen wetgevingsnota over de wettelijke verankering van de structurele wijziging van het besluitvormingsproces, waarin wordt opgenomen welke wetswijzigingen op welke termijn in gang worden gezet.

- Uitwerking van de commissievoorstellen die betrekking hebben op het bestuursprocesrecht:
  - De versterking van de mogelijkheden voor de bestuursrechter voor instandhouding van rechtsgevolgen bij (gedeeltelijke) vernietiging van besluiten.
  - Een meer marginale toetsing door bestuursrechter van onderzoeken en adviezen.
  - Het voorstel tot inperking van beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling over het Tracébesluit.
- Inkorting van de termijn waarop de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist over beroepen tegen een tracébesluit van twaalf naar zes maanden.

**Specifieke wetgeving voor urgente infrastructuurprojecten (zie par. 5)**

- Het wetsvoorstel voor herziening van de Spoedwet wegverbreding wordt meegenomen in het proces richting het actieplan. De bedoeling is om dit wetsvoorstel nog voor het zomerreces in de ministerraad te behandelen en loop dus op het actieplan vooruit.
- Parallel aan de lopende procedure als terugvaloptie een lex specialis voor de A74 uitwerken.