

Vergaderjaar 1996–1997

24 690

## Besluitvorming over grote projecten

Nr. 3

### LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 oktober 1996

De vaste commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> en voor Binnenlandse Zaken<sup>2</sup> hebben over het kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten (Kamerstuk 24 690, nr. 1) de onderstaande vragen aan de regering voorgelegd. De regering heeft deze vragen bij brief van 17 oktober 1996 beantwoord. De vragen en de bijbehorende antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
Versnel-Schmitz

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,  
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
De Vries

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Poppe (SP), Gabor (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Dijksma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66), Th. A. M. Meijer (CDA).  
Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hendriks

(HDRK), vacature (CD), Leers (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (U55+), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA) en Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA).

#### <sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma

(GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).  
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

1

*De regering is van oordeel dat de brede analyse in het WRR-rapport van een dimensie is die verder strekt dan alleen de aanpak van grote projecten, met name waar het gaat om «het belang van een open procesgang, de attitude van bestuurders en de noodzaak van het creëren van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak». Heeft de regering concrete voornemens om de bevindingen van de raad te betrekken bij een herziening van besluitvorming over andersoortige projecten dan bedoeld in dit kabinetsstandpunt? (blz. 3).*

Bij brief van de minister van VROM van 12 april 1995 heeft het kabinet zijn voorlopig standpunt over de aanbevelingen van de WRR inzake de besluitvorming over grote projecten aan de Tweede Kamer aangeboden. In bijlage 2 bij het Voorlopig Kabinetsstandpunt wordt de veranderde visie op het proces van besluitvorming ten aanzien van het verwerven van draagvlak en het betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming aan de hand van een aantal concrete projecten geadstrueerd. In genoemde bijlage wordt een korte schets gegeven van de projecten «Bestuur voor de Spiegel», INFRALAB en het project pi van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tevens wordt in genoemde bijlage gewezen op de wijze van voorbereiding van de actualisering van de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid.

Ter illustratie van de bevindingen van de WRR op het punt van «het belang van een open procesgang, de attitude van bestuurders en de noodzaak van het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak» treft U de beschrijving van genoemde projecten als bijlage bij de onderhavige antwoorden aan.<sup>1</sup>

2

*Is de constatering correct dat het bij het kabinetsstandpunt gaat om te komen tot zowel een versterking van het maatschappelijk draagvlak als een stroomlijning en zo mogelijk versnelling van procedures? Zit er een zekere spanning tussen deze beide doelstellingen? (blz. 3).*

Bij de in het kabinetsstandpunt gekozen aanpak voor de besluitvorming over grote projecten gaat het inderdaad zowel om het element maatschappelijk draagvlak als om het element stroomlijning van procedures en wel in die zin dat het verkrijgen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor de realisering van grote projecten vanaf een zo vroeg mogelijk moment in de procedure een noodzakelijke voorwaarde is voor een in de tijd beheersbaar besluitvormingsproces.

Het uitgangspunt daarbij is dat, door in de verschillende stadia van de besluitvormingsprocedure te investeren in het verkrijgen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor het op te lossen probleem en de reikwijdte daarvan, de daarvoor mogelijke oplossingsrichtingen en tenslotte de definitieve uitvoeringsmodaliteit, het besluitvormingsproces niet alleen voor alle betrokkenen inzichtelijker wordt, maar tevens meer gestroomlijnd in de tijd zal plaatsvinden.

Tussen de doelstellingen «draagvlakversterking» en «stroomlijning en zo mogelijk versnelling van procedures» kan zich inderdaad een zekere spanning voordoen. Per geval zal een optimum moeten worden nagestreefd. Het kabinetsstandpunt gaat uit van de verwachting dat de tijd die in de voorbereidingsfase wordt geïnvesteerd – door een betere structurering van de discussie – veelal zal worden teruggewonnen in de latere fasen van het besluitvormingsproces. De duur van de voor- of verkenningsfase wordt overigens per concreet geval en afhankelijk van de concrete vraagstelling bepaald.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3

*Kan uit het kabinetsstandpunt worden afgeleid dat naar de mening van de regering politieke partijen niet of onvoldoende in staat zijn om een maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van bepaalde projecten op gang te brengen? (blz. 3 en 4).*

Voor het op gang brengen van een maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van bepaalde projecten is weliswaar relevant wie die discussie op gang brengt (de betrokken bestuursorganen, politieke partijen, de initiatiefnemer, enz.), maar belangrijker is nog op welk moment en in welk kader die discussie wordt gevoerd.

De ervaringen uit het vrij recente verleden met met name de besluitvorming over de Betuweroute leren dat principiële discussies over – in die situatie- nut en noodzaak van het realiseren van enige verbinding tussen Rotterdam en het achterland interfereerden met discussies over voorstellen voor de concrete invulling en tracering van zo'n verbinding, zoals die in de (ontwerp) PKB Betuweroute waren neergelegd. De nut en noodzaakdiscussie vond dus in een te laat stadium plaats, nl. in het kader van de politieke besluitvorming over de pkb.

Een dergelijke interferentie vertroebelt een inzichtelijk besluitvormingsproces en leidt bijna onherroepelijk tot vertraging van de besluitvorming.

Met de in het kabinetsstandpunt gekozen aanpak wordt beoogd die – verschillende – discussies nadrukkelijker af te bakenen en te stroomlijnen.

4

*Aangezien de verkenningsfase van groot belang zal zijn voor een gedegen afronding van de discussie over nut en noodzaak van een project in een vroeg stadium, is aandacht voor de kwaliteit van de vormgeving van die discussie geboden. Kan de regering zeker stellen dat het hierbij, anders dan bij het tot dusver gebruikelijke «hoorzittingmodel», gaat om een meer-richtingsverkeer en discussie tussen bestuurders, onderzoekers, belangengroeperingen en individuele belanghebbenden?*

*Kunnen bijvoorbeeld communicatiedeskundigen worden ingeschakeld om per concreet project de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken, waarbij wordt gelet op een evenwicht in de inbreng vanuit diverse invalshoeken (teneinde een bijv. overwegend technisch, of bestuurlijk getinte discussie te voorkomen)? Zo ja, zou dit behalve voor het met de organisatie belaste projectbureau, ook een punt van aandacht kunnen zijn voor de Commissie van onafhankelijke deskundigen? (blz. 4).*

In de verkenningsfase zal van een «hoorzittingmodel» geen sprake zijn. Een hoorzitting is in de regel gekoppeld aan een ontwerp-besluit. Daarvan is in de hier aan de orde zijnde verkenningsfase nu juist geen sprake. De verkenningsfase strekt er immers toe dat in een open discussie de problematiek wordt verkend en in samenhang daarmee wordt onderzocht welke oplossingen denkbaar zijn.

In de thans lopende verkenningsfase inzake het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM) zijn diverse communicatiedeskundigen ingeschakeld, zowel vanuit betrokken departementen als van buiten. Een evenwichtige inbreng tijdens de verkenningsfase vanuit diverse invalshoeken is voor hen een belangrijk punt van aandacht. Ook het projectbureau-VERM is er alles aan gelegen een evenwichtige discussie te waarborgen. Voor de begeleidingscommissie is toezicht op dit aspect één van de belangrijkste taken.

Het «meer-richtingsverkeer» komt in de VERM-discussies onder meer tot uiting in de zgn. ronde-tafelgesprekken en de werkateliers, die beide in de verschillende regio's worden gehouden. Daaraan waren schriftelijke en (gerichte) telefonische enquêtes voorafgegaan. Aan de ronde-tafelgesprekken hebben circa 1000 belangstellenden deelgenomen (overheden, organisaties, burgers, enz.). Aan de werkateliers waarin

discussiepunten, randvoorwaarden en oplossingsscenario's verder worden uitgediept, doen circa 300 personen mee.

5

*De begeleidingscommissie zal van belang zijn voor een vlot verlopende communicatie tussen rijk en andere procespartners en zal zich ook kunnen uitspreken over de diepgang van de inhoudelijke onderbouwing van het project. Bewaakt zij alleen de kwaliteit van het besluitvormingsproces of in de verkenningsfase juist ook de kwaliteit van de vormgeving van de discussie, aangezien deze commissie al na de aanvangsbeslissing wordt geïnstalleerd? (blz. 4).*

De kwaliteit van de vormgeving van de discussie in de verkenningsfase maakt onderdeel uit van het gehele besluitvormingsproces. De begeleidingscommissie bewaakt dus ook de kwaliteit van de vormgeving tijdens de verkenningsfase.

6

*In hoeverre is de MER-procedure bedoeld om een maatschappelijke discussie op gang te brengen? (blz. 4).*

De m.e.r.-procedure is in beginsel beperkt tot de discussie over de mogelijke milieugevolgen en niet bedoeld voor een algemene maatschappelijke discussie. De m.e.r.-procedure is een open procedure, waarin iedereen de mogelijkheid heeft om inbreng te leveren en advies te geven. Dit kan leiden tot een bredere maatschappelijke discussie over andere aspecten van het voornemen. De maatschappelijke discussie als bedoeld in het kabinetsstandpunt vindt evenwel eerder plaats, nl. in de voor- of verkenningsfase. Zoals in het kabinetsstandpunt is aangegeven, is in die fase een bredere, integrale afweging aan de orde, waarbij ook economische, ruimtelijke, technische e.d. aspecten worden meegewogen. De als afronding van de voor- of verkenningsfase te nemen projectbeslissing geeft richting aan de inhoud van de startnotitie m.e.r. en daarmee aan het uit te brengen MER.

7

*Is het juist dat de aanvangsbeslissing onderzoekt of een probleem van dien aard is dat een oplossing binnen afzienbare termijn noodzakelijk is en tevens onderzoekt of het wellicht om een groot project van nationaal belang gaat? (blz. 4).*

Het gaat in de voor- of verkenningsfase die wordt gestart met de aanvangsbeslissing van het kabinet, inderdaad om probleemanalyse en probleemdefinitie, mogelijke oplossingsrichtingen en uitvoeringsmodaliteiten, alsmede om de vraag of het te realiseren project een «groot project van nationaal belang betreft».

8

*In hoeverre is bij de voorbereiding van de besluitvorming over de aanleg van de Betuweroute te weinig gebruik gemaakt van inzichten en ideeën die bij burgers en belangengroeperingen leefden? (blz. 4).*

In de besluitvormingsprocedure over de Betuweroute zijn tal van inzichten en ideeën van burgers, belangengroeperingen, wetenschap en techniek (tunnelbakvarianten, halfverdiepte ligging, duwbakvarianten, enz.) in de beschouwingen betrokken. Daarbij moet evenwel worden geconstateerd dat die inzichten als gevolg van de gekozen procedure op een nogal laat moment in het besluitvormingstraject naar voren kwamen, te weten in de fase van politieke besluitvorming over de (ontwerp) PKB Betuweroute. Die (ontwerp) PKB betrof een concreet voorstel voor een

spoorwegtracering. Het in die fase van de besluitvorming in de beschouwingen betrekken van nieuwe inzichten, heel andere varianten en oplossingsrichtingen leidt bijna onherroepelijk tot vertraging en ondoorzichtigheid van het besluitvormingsproces. Met de in het kabinetsstandpunt gekozen besluitvormingsstructuur wordt beoogd ideeën en inzichten van burgers, belangengroeperingen, wetenschap en techniek voor de mogelijke aanpak van grote projecten van nationaal belang op een eerder en meer geëigend moment in het besluitvormingsproces te genereren.

9

*Hoe kan in de discussie die volgt op de aanvangsbeslissing van de regering worden voorkomen dat de vraag naar mogelijke oplossingsrichtingen de meer basale vraag naar de reikwijdte en urgentie van het probleem overschaduwet? (blz. 4).*

Voor een goede discussie in de voor- of verkenningsfase waarbij de vraag naar mogelijke oplossingsrichtingen de meer basale vraag naar de reikwijdte en urgentie van het probleem niet overschaduwet, is de in de aanvangsbeslissing te formuleren vraagstelling (probleemstelling) relevant. In dit verband is de in de aanvangsbeslissing met betrekking tot het ruimtetekort in de mainport Rotterdam gestelde probleemstelling illustratief. Deze luidt:

«Het kabinet, geconfronteerd met het gesignaleerde ruimtetekort in de mainport Rotterdam, acht het wenselijk te onderzoeken wat de consequenties zijn van dit tekort voor de nationale economie. Daarbij gaat het er met name om of het oplossen van dit ruimtetekort kansen oplevert voor het benutten van potenties van Nederland als «Gateway tot Europe» (waaronder zowel distributie- en haven-industriële functies als hiervan afgeleide waarde-toevoegende activiteiten), voor de economische structuur en de werkgelegenheid (nationaal en regionaal), en voor de leefomgeving.

De vragen waarvoor het kabinet zich in de Verkenningsfase gesteld ziet zijn: wat is de aard, omvang en urgentie van het ruimtetekort, wat betekent het oplossen van dit ruimtetekort voor economie en leefomgeving en welke oplossingsrichtingen komen in aanmerking. Vanaf het begin van de verkenningsfase, zowel bij de probleemanalyse, als bij het zoeken naar en formuleren van oplossingsrichtingen, is de nadrukkelijke inzet van het kabinet enerzijds versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds van de leefomgeving».

10

*Kan een vergelijking worden gemaakt tussen het aantal huidige procedures en tijdsbeslagen voor de realisering van grote projecten, zoals een HSL, en de procedures en tijdsbeslagen volgens de nieuw voorgestelde regeling? Zal de nieuwe procedure sneller en minder stroperig verlopen en – zo ja – in welke mate dan? (blz. 4).*

Een vergelijking tussen enerzijds het aantal huidige procedures en anderzijds de procedures en tijdsbeslagen volgens de in het kabinetsstandpunt voorgestelde regeling is moeilijk in weken en maanden «hard te maken». De met het kabinetsstandpunt beoogde stroomlijning heeft namelijk niet zozeer te maken met – bijvoorbeeld – het korten op proceduretermijnen, maar veeleer met het beter structureren van het totale besluitvormingsproces. Stroperigheid van besluitvorming is namelijk veelal niet het gevolg van het ontbreken van wettelijke termijnen of van een te lange duur daarvan, maar van het voeren van discussies op het verkeerde moment en het steeds opnieuw herhalen van eerder gevoerde discussies. Wanneer, zoals bij de Betuweroute het geval was, nut en noodzaakvragen pas tijdens de parlementaire behandeling van de

pkb ten principale over tafel komen (zie antwoord op vraag 8), is het strak vasthouden aan wettelijke termijnen en een attitude van een «bestuurlijk rechte rug» niet reëel.

Door de discussie over probleemdefinitie, mogelijke oplossingsrichtingen en daarmee nut en noodzaak van de realisering van een groot project nadrukkelijk aan de orde te stellen in de geïntroduceerde voor- of verkenningsfase (die overigens per concreet geval expliciet aan een termijn zal worden gebonden), wordt het vervolg van de besluitvorming niet of in veel mindere mate dan tot op heden het geval is, belast en vertraagd met het steeds opnieuw ter discussie stellen van nut en noodzaakvragen en steeds nieuwe oplossingsvarianten. Door het voeren van een intensieve en open discussie in de voor- of verkenningsfase is het verantwoordelijk bestuur ook gelegitimeerd in het vervolg van het besluitvormingsproces ten aanzien van de totstandkoming van het beginselbesluit (de PKB) en tenslotte het uitvoerings- of tracébesluit de wettelijke termijnen strak te handhaven en zonedig «de rug recht te houden».

Daarbij komt dat het – in de projectbeslissing neer te leggen – resultaat van de voor- of verkenningsfase niet alleen richtinggevend zal zijn voor de reikwijdte van het MER, maar vooral ook kaderstellend zal zijn voor de in het kader van de pkb-procedure en uitvoeringsfase te voeren discussies. Een dergelijke aanpak maakt het mogelijk na afronding van de voor- of verkenningsfase de vervolgdiscussies daadwerkelijk te trechteren naar het beginselbesluit en tenslotte de concrete uitvoeringsbeslissing. In het kabinetsstandpunt is dan ook (zie blz. 4) geconstateerd: «De tijd die in de voorbereidingsfase wordt geïnvesteerd, zal veelal teruggewonnen worden in de latere fasen van de besluitvorming».

11

*Wat is de mening van de regering over het idee van de minister van Verkeer en Waterstaat om grote projecten eventueel per afzonderlijke Lex Specialis te regelen? En zou zoiets mutatis mutandis ook mogelijk moeten worden voor provinciale en gemeentelijke projecten per provinciale respectievelijk gemeentelijke verordening? (blz. 4).*

Het kabinetsstandpunt «Besluiten over grote projecten» beschrijft de besluitvormingsprocedure voor de realisering van grote projecten van nationaal belang. Daarbij wordt in hoofdstuk 6 kort ingegaan op het bij de Raad van State aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de WRO dat voorziet in een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau, alsmede op het voorzien van een projectprocedure op provinciaal niveau als logische vervolgstap.

Voor het realiseren van grote nationale projecten onderscheidenlijk van grote provinciale of gemeentelijke projecten door middel van een lex specialis onderscheidenlijk door middel van een provinciale of gemeentelijke verordening is nadrukkelijk niet gekozen. De realisering van projecten door middel van daarop toegespitste afzonderlijke wetgeving zoals in 1995 de Deltawet grote rivieren en het thans bij de Raad van State aanhangige wetsvoorstel Vergunningwet Westerschelde is, gelet op de inhoud van het kabinetstandpunt, dan ook «de uitzondering op de in het kabinetstandpunt neergelegde regel» welke uitzondering in beide situaties noodzakelijk is door uitzonderlijke en zeer spoedeisende omstandigheden.

12

*In het voorstel van de regering worden verschillende fasen beschreven. Kunt u aangeven welke tijdsfasering hiermee overeen komt? (blz. 4).*

De eerste fase in de besluitvorming betreft de zogenoemde «voor- of verkenningsfase». Die fase wordt per concreet geval aan een termijn gebonden. In de eerdergenoemde aanvangsbeslissing dd. 16 april 1996

met betrekking tot het ruimtetekort in de mainport Rotterdam heeft het kabinet, toegespitst op die problematiek, gekozen voor een termijn van één jaar.

De m.e.r.-procedure is geïntegreerd in de PKB+ procedure. Daarmee ontstaat tengevolge van de toepassing van m.e.r. geen extra tijdsbeslag. De startnotitie m.e.r. kan gelijktijdig met de projectbeslissing worden voorbereid. Daarna volgt een periode van inspraak, advies van de Commissie m.e.r. en vaststellen van de richtlijnen. Maximaal 13 weken na publicatie van de startnotitie moeten de richtlijnen worden vastgesteld. De termijnen voor stappen in de m.e.r. procedure vallen samen met die van de pkb procedure.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) bevat een termijn van maximaal 9 maanden tussen het uitbrengen van deel 1 van een pkb en het aan de Tweede Kamer ter goedkeuring aanbieden van deel 3 (het kabinetsstandpunt). De parlementaire behandeling van de pkb is niet aan een termijn gebonden.

Tenslotte bevat de Tracéwet termijnen voor het besluitvormingstraject tussen het beginselbesluit (de door het parlement geaccordeerde PKB) en het definitieve tracébesluit (in beginsel één jaar). Het kabinetsstandpunt brengt geen wijziging in de hiergenoemde wettelijke termijnen. Wél is aanvullende wetgeving aangekondigd voor het stroomlijnen en in de tijd begrenzen van de laatste fase van de besluitvorming over grote projecten, voor zover die projecten niet reeds onder het bereik van de Tracéwet vallen. Parallelschakeling en coördinatie van plan- en vergunningsprocedures in de slotfase van de besluitvorming van dergelijke projecten zullen voor een aanzienlijke versnelling kunnen zorgen.

13

*Wie zal worden belast met het globaal onderzoek in de voorfase; wordt dit door het ministerie verricht of wordt het onderzoek uitbesteed? (blz. 4).*

De wijze van organisatie van het in de voor- of verkenningsfase te verrichten globaal onderzoek is niet in algemene zin te beantwoorden. Het al dan niet uitbesteden van het noodzakelijke onderzoek zal afhangen van de aard van het te verrichten onderzoek en de daarvoor noodzakelijke en beschikbare expertise.

14

*Hoe verhoudt het globaal onderzoek naar onder meer de milieu-hygiënische aspecten zich tot de milieu-effectrapportage; zal hierdoor in een groot aantal gevallen niet sprake zijn van dubbel werk? (blz. 4).*

Van dubbel werk is geen sprake. Het globale onderzoek in de verkenningsfase is bedoeld om een inschatting te maken van mogelijke oplossingsrichtingen. Daar hoort ook een globale verkenning van de milieuaspecten bij. In de PKB+/m.e.r. procedure worden de oplossingsrichtingen concreet op milieu-effecten (en andere effecten, economische en sociale effecten) onderzocht. Het betreft dus twee verschillende niveaus van onderzoek aansluitend bij de informatiebehoefte in die besluitvormingsfase.

15

*Welke juridische betekenis moet aan de «overeenstemming met de andere procespartners» worden gehecht? (blz. 4).*

In de zin «Een belangrijk doel van deze fase (de voorfase) is met de andere procespartners overeenstemming te bereiken over de aard van de problematiek, en over de noodzaak daarvoor een oplossing na te streven» gaat het niet om het verkrijgen van overeenstemming in juridische zin. Het gaat daarbij om het gezamenlijk onderkennen en onderschrijven van

de aard van de problematiek en van de noodzaak daarvoor een oplossing te vinden.

16

*Aan de hand van welke maatstaven zullen de overige «procespartners» worden uitgekozen? (blz. 4).*

De keuze van de (overige) procespartners wordt ingegeven door de aard en inhoud van het in de voor- of verkenningsfase aanhangige probleem.

17

*Welke objectieve criteria zullen worden gehanteerd om te bepalen of een project al dan niet van nationaal belang is? (blz. 4).*

Er zijn geen – bij wijze van spreken – in een checklist vastgelegde criteria, waaraan een project moet voldoen om te worden gekwalificeerd als «groot project van nationaal belang». Die kwalificatie is uiteindelijk een politieke beslissing, die wordt «ingekleurd» door de aard van de problematiek, de omstandigheden van het geval, politieke «ins en outs» e.d..

De vraagstelling of een project al dan niet de kwalificatie «groot project van nationaal belang» verdient, maakt expliciet onderdeel uit van de in het kabinetsstandpunt geïntroduceerde voor- of verkenningsfase.

Elementen als omvang en schaalniveau van het op te lossen probleem en in verband daarmee van het te realiseren project, de daaraan verbonden nationale en internationale aspecten, de aan het project verbonden financiële consequenties e.d., spelen bij het kwalificeren van een project als «groot project van nationaal belang» een belangrijke rol.

In de als afronding van de voor- of verkenningsfase door het kabinet te nemen projectbeslissing zal duidelijkheid worden verschaft of de besluitvorming over het te realiseren project volgens de PKB+ procedure voor grote projecten van nationaal belang zal plaatsvinden.

18

*Is het denkbaar dat, in de loop van het integraal besluitvormingsproces, de weging van de diverse factoren en belangen bij de besluitvorming door kabinet en kamer een duidelijk ander accent krijgt dan de afwegingen die bij het maatschappelijk debat in de voorfase een rol speelden? Hoe bindend zijn inzet en uitkomst van dit debat voor latere fasen in de politieke besluitvorming? (blz. 4 en 5).*

De voor- of verkenningsfase wordt afgerond met een projectbeslissing van het kabinet. Het gaat daarbij om een beslissing waarin wordt vastgelegd dat het besproken probleem zodanig urgent is dat een oplossing gewenst is en dat het project wordt aangemerkt als «groot project van nationaal belang». In dat laatste geval is de projectbeslissing tevens aan te merken als mededeling aan de Staten-Generaal, als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de WRO, inhoudende dat een pkb+ wordt voorbereid. De projectbeslissing geeft, wat het kabinet aangaat, de hoofdlijnen aan voor de uiteindelijke oplossing en geeft richting aan de inhoud van de startnotitie m.e.r. en daarmee aan het uit te brengen MER. De projectbeslissing zal ongetwijfeld aanleiding zijn voor een debat tussen de Tweede Kamer en het kabinet. Gelet hierop zal van de projectbeslissing, afhankelijk van de uitkomsten van het debat met de Tweede Kamer, met name op het punt van nut en noodzaak van het te realiseren project en de daarvoor mogelijke oplossingsrichtingen een politiek/ bestuurlijke binding uitgaan. Een en ander doet er uiteraard niet aan af dat in het kader van de na de projectbeslissing te doorlopen pkb-procedure in welk kader in juridisch bindende zin wordt besloten over nut en noodzaak, alsmede over de (globale) locatie of tracering van het te realiseren project en vooral ook over de daaraan verbonden financiële consequenties, toch



een accentverschuiving kan plaatsvinden in de weging van de diverse factoren en belangen bij de besluitvorming door kabinet en parlement.

19

*De regering geeft aan op een andere wijze te willen omgaan met de «diverse maatschappelijke actoren». Vindt de regering dit een kwestie van representativiteit of meer een genereren van ideeën en oplossingen en een genereren van maatschappelijk draagvlak? (blz. 4 en 5).*

Het gaat in de voor- of verkenningsfase om een zo open mogelijke discussie over de in de aanvangsbeslissing beschreven probleemstelling, om het genereren van ideeën en oplossingsrichtingen voor een mogelijke aanpak van die problemen en om het verkrijgen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak vanaf een zo vroeg mogelijk moment in het besluitvormingsproces. Wat betreft representativiteit van de diverse maatschappelijke actoren zal bij de concrete inrichting van de voor- of verkenningsfase per concreet geval een plan van aanpak worden opgesteld, waarbij wordt gestreefd naar communicatie met vertegenwoordigers van betrokken belangengroeperingen, wetenschap en techniek, betrokken bestuursorganen, bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen, enz..

20

*Houdt bewaking van de kwaliteit van de besluitvorming als taak mede in dat de begeleidingscommissie erop toeziet dat de uitkomst van het maatschappelijk debat in de voorfase, voldoende herkenbaar blijft in later fasen in de besluitvorming? (blz. 5).*

De taak van de per project in te stellen onafhankelijke begeleidingscommissie betreft de kwaliteit van het proces van besluitvorming. Het ligt dan ook in de rede dat die commissie er op zal toezien dat de uitkomsten van de verschillende fasen van besluitvorming in de verdere besluitvorming voldoende herkenbaar blijven.

21

*Waarom is er van afgezien een limiet aan de duur van de voorfase te verbinden? (blz. 5).*

Er is afgezien van het stellen van een algemene termijn voor de duur van de voor- of verkenningsfase. Het kabinet zal echter bij het nemen van de aanvangsbeslissing per concreet project en daarop toegespitst een termijn voor de duur van de voor- of verkenningsfase vaststellen.

Voor de thans lopende verkenningsfase inzake het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM) is besloten tot de termijn van één jaar.

22

*Is het niet logischer om ná de projectbeslissing van de regering tot het instellen van een begeleidingscommissie over te gaan, in plaats van in de voorfase? (blz. 6).*

In de in het kabinetsstandpunt neergelegde procedure voor de besluitvorming over grote projecten speelt de daarbij geïntroduceerde voor- of verkenningsfase een belangrijke rol. In die fase vindt immers het maatschappelijk debat plaats over probleemonderkenning en probleemdefinitie, over nut en noodzaak van het oplossen van het gesignaleerde probleem, alsmede over mogelijke oplossingsrichtingen. Een zorgvuldig verloop van de voor- of verkenningsfase en het evenwichtig omgaan met de uitkomsten daarvan zijn voor een goede structurering en stroomlijning van het vervolg van de besluitvorming uiterst relevant. Het kabinet acht

het dan ook van belang dat juist in die fase procesbewaking plaatsvindt door een onafhankelijke begeleidingscommissie.

23

*Kan de regering toelichten hoe de voorfase en de in te stellen begeleidingscommissie financieel geregeld wordt? (blz. 6).*

Dit zal voor elke verkenningsfase afzonderlijk moeten worden geregeld. Bij de thans lopende verkenningsfase inzake het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM) drukken de kosten op de begroting van de vier verantwoordelijke departementen, te weten: V&W, VROM, LNV en EZ. Daarbij voert de projectminister (V&W) het financieel beheer.

24

*In hoeverre denkt de regering dat de begeleidingscommissie bij zal dragen aan de verbetering van het maatschappelijk draagvlak of de maatschappelijke discussie over een groot project op gang zal brengen? Zal bij de besluitvorming over de HSL reeds een Begeleidingscommissie wordt ingesteld? (blz. 6).*

Een begeleidingscommissie zal er – vanuit haar onafhankelijke positie – op kunnen toezien dat de maatschappelijke discussie met de verschillende betrokken actoren zorgvuldig verloopt en dat aan de verschillende standpunten over nut en noodzaak van projectrealisering, alsmede aan ideeën over mogelijke oplossingsrichtingen voldoende recht wordt gedaan. Aangenomen mag worden dat een heldere en gestructureerde besluitvormingsprocedure waarvan de procesgang in de verschillende stadia van besluitvorming door de begeleidingscommissie wordt «bewaakt», bij zal dragen tot verbreding van het maatschappelijk draagvlak.

Bij de besluitvorming over de HSL zal – gelet op het reeds gevorderde stadium van de besluitvorming (PKB, deel 3 ligt ter goedkeuring bij de Tweede Kamer) – geen begeleidingscommissie worden ingesteld.

25

*In de projectbeslissing zal verslag worden gedaan over de voorfase. Hoe omvangrijk zal dit verslag zijn? (blz. 6).*

De omvang van de verslaglegging van de voor- of verkenningsfase zal afhangen van de aard van de in de voor- of verkenningsfase gevoerde discussie, de – per concreet project vast te stellen – tijdsduur van die fase en met name van de uitkomsten daarvan.

26

*Is het niet zo dat als het beginselbesluit is genomen, de maatschappelijke wenselijkheid door zowel de regering als het parlement is aangetoond en dat beïnvloeding van de verschillende partijen vóór het te nemen beginselbesluit aan een ieder vrij staat? (blz. 6).*

Het beginselbesluit (de door het parlement geaccordeerde PKB) is inderdaad het besluit waarin – in juridisch bindende zin – wordt besloten over nut, noodzaak en globale locatie (of tracering) van een groot project van nationaal belang. Na het van kracht worden van de pkb staan die zaken niet meer ter discussie.

De maatschappelijke wenselijkheid staat in een eerder stadium ter discussie, namelijk tijdens de in het kabinetsstandpunt geïntroduceerde voor- of verkenningsfase. Die fase wordt afgerond met de – door het kabinet te nemen en met het parlement te bespreken – projectbeslissing.

De beïnvloeding van de beginselbesluitvorming door de verschillende betrokkenen vindt vervolgens plaats tijdens de pkb procedure, incl. de

parlementaire behandeling daarvan. De beïnvloeding door betrokkenen tijdens de pkb procedure zal zich toespitsen op de (globale) locatie- of traceringsvoorstellen, de financiële randvoorwaarden e.d., als neergelegd in de (ontwerp) pkb.

27

*De regering onderschrijft het pleidooi van de WRR voor een integraal besluitvormingsproces. Op welke wijze kan de begeleidingscommissie bezien of de milieu-effecten voldoende aan bod komen in de besluitvorming, zonder daarbij te treden op het terrein van de Commissie voor de milieu-effectrapportage? Past in het kader van de integraliteit nog wel een aparte commissie voor de milieu-effectrapportage? Is het niet juist ook de milieubelangen mee te laten nemen door de begeleidingscommissie? (blz. 6).*

In de verkenningsfase wordt geen milieu-effectrapport gemaakt en heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage dus geen formele betrokkenheid. Wél worden in de verkenningsfase de milieuaspecten van de oplossingsrichtingen globaal verkend. De begeleidingscommissie is ingesteld om de procesgang in de verschillende fasen van de besluitvorming te bewaken en kan daarbij ook adviseren over te onderzoeken milieugevolgen, eventueel na raadpleging van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Die Commissie komt formeel eerst in beeld, indien bij de projectbeslissing is besloten dat een pkb/m.e.r. procedure wordt gevolgd.

Wat betreft de taak van de begeleidingscommissie enerzijds en die van de commissie voor de milieueffectrapportage wordt nog op het volgende gewezen. De taak van laatstgenoemde commissie ligt in de wet vast en betreft het adviseren over (het geven van richtlijnen inzake) de inhoud van het milieueffectrapport. Van een inhoudelijke toets van de besluitvorming door de begeleidingscommissie is nadrukkelijk geen sprake. De begeleidingscommissie bewaakt alléén het proces van besluitvorming in de verschillende fasen (zie ook het antwoord op vraag 31).

28

*Welke garanties zijn er dat de procedurele taak van de begeleidingscommissie voldoende gescheiden blijft van de inhoudelijke discussie in de voorbereidingsfase? Wat betekent dit meer concreet voor de samenstelling van de begeleidingscommissie? (blz. 6).*

Het gaat bij de begeleidingscommissie om een onafhankelijke commissie die de procesgang bewaakt. Een ambtelijke projectorganisatie organiseert de inhoudelijke discussie in de voor- of verkenningsfase. Voor een illustratie van de taak en de samenstelling van de begeleidingscommissie wordt verwezen naar de bijlagen betreffende de Begeleidingscommissie VERM.

29

*Wat is het verschil tussen de door de WRR voorgestelde Commissie van Onafhankelijke Deskundigen en de begeleidingscommissie? (blz. 6).*

In de voorstellen van de WRR vangt de begeleidingscommissie haar werkzaamheden aan ten tijde van het nemen van het beginselbesluit; de begeleidingscommissie zoals die in het kabinetsstandpunt wordt voorgesteld, vangt haar werkzaamheden reeds aan ten tijde van de aanvangsbeslissing. Dat betekent dat de in te stellen commissie ook in de voor de besluitvorming zo belangrijke voor- of verkenningsfase de procesgang «bewaakt».

Een tweede verschil met de voorstellen van de WRR is dat in het standpunt van het kabinet de taak van de begeleidingscommissie

gescheiden blijft van die van de Commissie voor de m.e.r.. In het kabinetsstandpunt is en blijft het de Commissie voor de m.e.r. die, overeenkomstig de haar in de Wet milieubeheer expliciet opgedragen taak, advies uitbrengt over de richtlijnen voor het op te stellen MER, alsmede over het MER zelf.

Tenslotte heeft het kabinet – explicieter dan in de voorstellen van de WRR – aangegeven dat de begeleidingscommissie is gericht op het proces van besluitvorming.

30

*Wie zal de begeleidingscommissie samenstellen? Aan wie adviseert deze commissie? Kunnen de Staten-Generaal ook om advies vragen aan de begeleidingscommissie? (blz. 6).*

De projectminister zal in overeenstemming met de andere betrokken ministers de begeleidingscommissie samenstellen. De commissie adviseert gedurende het besluitvormingsproces primair aan de projectminister. De adviezen van de commissie zijn openbaar en worden in afschrift aan de beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. Indien naar aanleiding daarvan de Staten-Generaal behoefte hebben aan aanvullend advies van de zijde van de commissie, dan hebben zij uiteraard voldoende mogelijkheden dit kenbaar te maken.

31

*Los van de begeleidingscommissie blijft de Commissie voor de milieu-effectrapportage verantwoordelijk voor het uitbrengen van advies over richtlijnen voor het op te stellen MER en voor het MER zelf. De regering onderkent dat «in een projectbeslissing een bredere, integrale afweging aan de orde is, waarbij ook economische, ruimtelijke en technische aspecten moeten worden meegewogen.» Houdt dit in dat de Commissie voor de milieu-effectrapportage deze gewenste integraliteit gaat belichamen of is het zo dat de richtlijnen voor weging van genoemde bijkomende aspecten door weer andere instanties worden opgesteld? (blz. 6).*

De Commissie voor de milieueffectrapportage geeft geen formeel advies in de verkenningsfase, maar adviseert in de mogelijke vervolgpcedure (indien besloten wordt tot een PKB+ procedure). Dit advies wordt gegeven op twee momenten in de procedure, bij het advies voor de richtlijnen voor het milieueffectrapport na de projectbeslissing en voorts bij de toetsing van het milieueffectrapport dat gelijktijdig met PKB-deel 1 wordt uitgebracht. De Commissie is gehouden aan haar wettelijke taak, hetgeen inhoudt advisering met betrekking tot de milieu-effecten van de voorgenomen activiteit en treedt dus niet in economische, technische en maatschappelijke consequenties van de voorgenomen activiteit. Het is niet de bedoeling dat de richtlijnen voor het milieueffectrapport ook ingaan op deze aspecten. Het milieueffectrapport behoeft deze gevolgen ook niet te beschrijven. In de behoefte aan informatie over de andere aspecten kan zonodig worden voorzien door andere rapportages, zoals – bijvoorbeeld – een rapportage over de economische effecten.

32

*In hoeverre hebben de kamers der Staten-Generaal mogelijkheden om de projectbeslissing van de regering te wijzigen? (blz. 6).*

Het gaat bij de projectbeslissing om een beslissing van het kabinet, waarin wordt vastgelegd dat het besproken probleem zodanig urgent is dat een oplossing gewenst is en dat het project wordt aangemerkt als «groot project van nationaal belang». In dat laatste geval is de projectbeslissing tevens aan te merken als mededeling aan de Staten-Generaal,

als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de WRO, inhoudende dat een pkb+ wordt voorbereid. De projectbeslissing geeft, wat het kabinet aangaat, de hoofdlijnen aan voor de uiteindelijke oplossing en geeft richting aan de inhoud van de startnotitie m.e.r. en daarmee aan het uit te brengen MER. Gelet op de inhoud van de projectbeslissing, alsmede het feit dat deze beslissing het startsein vormt vóór en richting geeft áán de formele procedure (pkb / m.e.r procedure), zal die beslissing ongetwijfeld aanleiding zijn voor een debat tussen de Tweede Kamer en het kabinet, hetgeen – afhankelijk van de uitkomsten daarvan – gevolgen kan hebben voor de inhoud van de projectbeslissing en daarmee voor de vervolgprocedure.

33

*Hoe vindt coördinatie plaats tussen de Commissie voor de milieu-effectrapportage en de Commissie van onafhankelijke deskundigen? Zijn er voorbeelden bekend of denkbaar, van een project dat in de voorfase een project van nationaal belang leek te kunnen zijn, maar dat in de projectbeslissing van de regering wordt aangemerkt als «gewoon project»? (blz. 6).*

In de voor- of verkenningsfase is de vraag of een project al dan niet moet worden gekwalificeerd als «groot project van nationaal belang» expliciet aan de orde. In de projectbeslissing zal hierover duidelijkheid worden verschaft. Met de in het kabinetsstandpunt geïntroduceerde voorverkenningfase worden nu de eerste ervaringen opgedaan. Er zijn dan ook (nog) geen voorbeelden bekend van situaties, waarin een project eerst een project van nationaal belang leek te kunnen zijn en vervolgens werd aangemerkt als «gewoon project».

34

*Wat is de meerwaarde van het instellen van een op het besluitvormingsproces gerichte begeleidingscommissie ten op zichte van wettelijke proceswaarborgen? (blz. 6).*

Bij de totstandkoming van bestuursbesluiten zijn inspraak, het indienen van zienswijzen of bedenkingen en tenslotte de mogelijkheid van beroep bij de administratieve rechter gebruikelijke stappen. Bij de besluitvorming over grote projecten is vanwege de complexiteit van die besluitvorming, het getrechterde karakter daarvan, de omvang en uitstraling van grote projecten, het grote aantal belanghebbenden e.d. gekozen voor een onafhankelijke commissie die – in aanvulling op de wettelijke proceswaarborgen – het proces van besluitvorming begeleidt. De meerwaarde van een dergelijke commissie zal naar verwachting met name zijn gelegen in het verkrijgen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor (de besluitvorming over) grote projecten.

35

*In de projectbeslissing wordt verslag gedaan van de voorbereidingsfase. Aan welke eisen zal een dergelijk verslag moeten voldoen? Hoe kan in dat verslag worden verzekerd dat er voldoende draagvlak is voor het besluit, dat moet gelden als resultante van de voorbereidingsfase? (blz. 7).*

Het kabinet heeft er alle belang bij dat de voor- of verkenningsfase zorgvuldig wordt gevoerd, alsmede dat de verslaglegging daaromtrent recht doet aan de uitkomsten van die fase. Immers, juist die fase en de in de projectbeslissing neer te leggen uitkomsten daarvan zijn bepalend voor het verwerven van voldoende draagvlak vóór en voor het tempo van de vervolgprocedures.

De projectbeslissing zal dan ook een verslaglegging bevatten van de resultaten van de in de voor- of verkenningsfase gevoerde discussies over de probleemstelling, de urgentie van het oplossen van het gesignaleerde probleem, de mogelijke oplossingsrichtingen, de in die fase verrichte onderzoeken e.d..

Bovendien is de projectbeslissing onderwerp van een politiek debat.

36

*Leidt de combinatie van de door de regering bepleite voorfase (met het verslag hiervan) en het volgen van de pkb-procedure, inclusief de inspraakfase (pkb deel 2), bij projecten van nationaal belang niet tot «dubbele inspraak» en daarmee tot een aanzienlijke vertraging van de besluitvorming? (blz. 7).*

Met de in het kabinetsstandpunt voorgestelde besluitvorming wordt het tegenovergestelde van «dubbele inspraak» en vertraging van besluitvorming beoogd. Juist door het structureren van de besluitvorming in verschillende, helder af te bakenen, fasen wordt voorkomen dat steeds opnieuw dezelfde discussies worden gevoerd; met een dergelijke structurering van de besluitvorming is het verantwoordelijk bestuur ook gelegitimeerd herhaling van discussies af te houden.

In de voor- of verkenningsfase gaat het nadrukkelijk om probleem- onderkenning en definitie, nut en noodzaak van het realiseren van een project en mogelijke oplossingsrichtingen. Die fase wordt afgerond met de projectbeslissing die daarover uitsluitsel biedt, alsmede de richting aangeeft en de toon zet voor de pkb/m.e.r procedure. De vragen die in de voor- of verkenningsfase over tafel zijn gegaan, zijn in de verdere procedure dan ook niet meer aan de orde.

In de pkb/m.e.r procedure gaat het vervolgens om een concreet voorstel voor de ruimtelijke en milieuhygiënische inpassing van het te realiseren project – de (globale) locatie of tracering – met het daarbij behorende financiële plaatje. De inspraak in de pkb procedure is dan ook niet vergelijkbaar met de – veel abstractere – discussies in de voor- of verkenningsfase.

37

*Waarom meent de regering dat het in de beschouwing betrekken van de onvoorziene, niet eerder afgewogen uitvoeringsmodaliteiten per definitie zou moeten leiden tot heropening van discussie over nut en noodzaak van het project? Is het niet mogelijk en van belang dat, nadat discussie over laatstgenoemde vraag is afgesloten, in de vervolgbesluitvorming voldoende ruimte wordt gelaten voor oplossingen die bijdragen tot een zo optimaal mogelijke realisering van het project? Is de regering van mening dat deze speelruimte met betrekking tot uitvoeringsmodaliteiten een belangrijke bijdrage kan betekenen tot de gewenste draagvlakvergroting? (blz. 7).*

Van belang is onderscheid te maken tussen nut en noodzaak van de realisering van een groot project enerzijds en de wijze van uitvoering en inpassing daarvan anderzijds. In de besluitvormingsprocedure zoals die vóór het verschijnen van het kabinetsstandpunt verliep, werd de principiële vraag naar nut en noodzaak pas in het kader van de pkb procedure en naar aanleiding van een concreet voorstel van het kabinet voor de (globale) locatie of tracering van het te realiseren project gevoerd. Nieuwe – niet eerder afgewogen – uitvoeringsmodaliteiten werden veelal ook pas gaande de pkb procedure ingebracht. In die situatie kan het naar voren brengen van een nieuwe – niet eerder afgewogen – uitvoeringsmodaliteit aanleiding zijn tot het heropenen van de nut en noodzaak-discussie.

De bovengeschetste gang van zaken vertroebelt en vertraagt het besluitvormingsproces.

Om dat te voorkomen wordt nu voorgesteld de besluitvorming veel explicieter te structureren. Dat betekent eerst in de voor- of verkenningfase discussie over probleemdefinitie, urgentie van een oplossing, nut en noodzaak en het «boven tafel krijgen» van zoveel mogelijk creativiteit ten aanzien van mogelijke oplossingsrichtingen en uitvoeringsmodaliteiten; vervolgens staat dan in de pkb procedure een concrete concept-beslissing voor de ruimtelijke en milieuhygiënische inpassing van het te realiseren project ter discussie.

Vanzelfsprekend is het daarbij van belang ruimte te laten voor oplossingen die bijdragen tot een optimale uitvoering van het project, maar dan zoveel mogelijk gefaseerd in de tijd en binnen zekere kaders. Het is nadrukkelijk het streven de discussie over verschillende uitvoeringsmodaliteiten toe te spitsen op de voor- of verkenningfase.

Als uit de voor- of verkenningfase is gebleken dat – bijvoorbeeld – een zweeftrein geen reële oplossing biedt voor het realiseren van een bepaalde verbinding, is een discussie over die – reeds afgewezen – uitvoeringsmodaliteit in de pkb procedure niet meer aan de orde.

38

*Als nut en noodzaak enerzijds en de concrete inpassing anderzijds in het maatschappelijk en politiek debat uit elkaar moeten worden gehaald, waarom wordt de status van de projectbeslissing dan niet wat zwaarder aangezet? Hoe kan worden voorkomen dat, aangezien de projectbeslissing niet voor beroep vatbaar is, de discussie over nut en noodzaak toch in de pkb-fase aan de orde komt? (blz. 7).*

De projectbeslissing betreft de constatering dát een oplossing voor het signaleerde probleem noodzakelijk is, dat die oplossing moet worden gezocht in een groot project van nationaal belang, alsmede de – na afronding van de voor- of verkenningfase – nog openstaande oplossingsrichtingen. Daarmee wordt in materiële zin duidelijkheid gegeven over nut en noodzaak van de realisering van een groot project van nationaal belang.

De projectbeslissing is evenwel voor een juridisch bindende «go/no go» beslissing over de daadwerkelijke realisering van een groot project nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

Voor een dergelijke «go/no go» beslissing dient duidelijkheid te bestaan over de (globale) locatie of tracering van het project, de ruimtelijke, milieuhygiënische en landschappelijke enz. inpassing daarvan en in het bijzonder over de aan het project te verbinden financiële consequenties. Die duidelijkheid wordt in de project PKB verschaft.

Om te voorkomen dat nut en noodzaak pas in de pkb procedure aan de orde komt, is ervoor gekozen de besluitvorming helder te faseren in een fase (de voor- of verkenningfase) waarin nut en noodzaak en mogelijke oplossingsrichtingen ter discussie staan, alsmede in een fase (de pkb-procedure) waarin de concrete aanpak van het project wordt besproken. Het valt overigens niet uit te sluiten dat de vraag naar nut en noodzaak in de pkb procedure toch weer wordt gesteld. Indien deze discussie in de voor- of verkenningfase op zorgvuldige wijze is gevoerd, kan tijdens de pkb procedure daarnaar worden verwezen.

39

*Kan bijvoorbeeld bij de pkb Betuweroute worden aangegeven welke elementen van deze beslissing niet meer in de pkb zouden worden opgenomen, maar in de fase daarvoor en welke elementen juist in de fase daarna pas aan de orde zouden moeten komen? (blz. 7).*

Op verschillende momenten in de procedure tussen deel 1 en deel 4 van de PKB Betuweroute (en zelfs daarna nog) is een aantal uitvoeringsmodaliteiten en oplossingsrichtingen voor de aanpak van de goederenstroom tussen Rotterdam en Zevenaar expliciet aan de orde gekomen. Daarbij ging het onder meer om vervoer over water (duwbakvariant) in plaats van per spoor, vervoer per bestaand spoor, alternatieve tracés (Brabantroute), een boortunnel voor het gehele tracé, verdiepte ligging van het tracé, V-bak varianten e.d..

Met de nu voorgestelde besluitvormingsprocedure wordt er nadrukkelijk naar gestreefd de verschillende uitvoeringsmodaliteiten en oplossingsrichtingen reeds in de voor- of verkenningsfase ter discussie te krijgen, alsmede in de projectbeslissing duidelijkheid te verschaffen over de te kiezen uitvoeringsmodaliteit (weg, water of rail) en over de – na de voor- of verkenningsfase – nog openstaande oplossingen binnen die uitvoeringsmodaliteit. De discussie omtrent vervoer over water en de Brabantroute was in de kern een discussie over nut en noodzaak van de nieuwe spoorlijn. Zo'n discussie hoort thuis in de voor- of verkenningsfase. Die fase beoogt nadrukkelijk creatieve ideeën – ook met betrekking tot alternatieve tracés – te genereren.

40

*In het voorstel van de Commissie voor de Werkwijze voor een nieuwe procedureregeling grote projecten (Kamerstuk 24 752, nrs. 2 en 3) wordt gewezen op het belang van aanwijzing van een groot project in een zo vroeg mogelijk stadium als beste waarborg voor een zo volledig mogelijke informatievoorziening. Ook in het kabinetsstandpunt wordt benadrukt dat de procedurewijziging een meer open procesgang en het creëren van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak ten doel heeft. Zou de regering daarom het moment van de projectbeslissing niet meer gewicht kunnen geven dan het nu voorgestelde van «kennisgeving aan de Staten Generaal dat een pkb+ in voorbereiding is»? Zou dit voor de Tweede Kamer niet een belangrijk moment zijn om in besluitvormende zin te reageren? Wanneer zou het project in de ogen van de regering het best als «groot project» kunnen worden aangewezen? (blz. 7).*

De in het kabinetsstandpunt geïntroduceerde voor- of verkenningsfase wordt afgesloten met een projectbeslissing. In die beslissing wordt niet alleen verslag gedaan van de resultaten van de voor- of verkenningsfase, maar geeft het kabinet ook aan of sprake is van een «groot project van nationaal belang». Gelet op de status van de projectbeslissing (de eerste concrete stap op weg naar de realisering van een groot project van nationaal belang) wordt er zonder meer vanuit gegaan dat die beslissing onderwerp zal zijn van een debat tussen de Tweede Kamer en het kabinet. De uitkomsten van dit debat zullen mede richting kunnen geven aan de inhoud van de project PKB.

41

*De regering stelt: «De projectbeslissing markeert (...) het moment waarop het eerste onderzoekstraject overgaat in een gerichte voorbereiding van een beginselbesluit». Het is tevens het moment waarop de discussie over nut en noodzaak wordt afgesloten, waarna het accent komt te liggen op verdere uitwerking en inpassing. Zowel de WRR als de regering spreken zich uit voor de noodzaak deze twee afzonderlijke momenten in het besluitvormingsproces voortaan gescheiden te houden. Ligt het niet voor de hand deze scheiding op dit moment, alsook de zekerheid over het maatschappelijk draagvlak, nog te versterken door dit te laten samenvallen met de mogelijkheid tot aanvraag van een referendum? (blz. 7).*



De vraag naar de wenselijkheid van het introduceren van de mogelijkheid van een referendum bij de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang betreft een «afgeleide» van het introduceren van de mogelijkheid van een referendum bij wetten. Het gaat bij die discussie om de wenselijkheid van een correctief referendum.

Bij het onderwerpen van een projectbeslissing aan een referendum zou het gaan om een ander type referendum, nl. een raadplegend referendum.

De regering is overigens voornemens een wetsvoorstel in te dienen tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Projectbeslissingen dragen niet de vorm van een wetsvoorstel en vallen derhalve buiten het bereik van het correctief wetgevingsreferendum. Voor het raadplegend referendum wordt verwezen naar het antwoord op vraag 55.

42

*Kan concreter worden aangegeven wat de verhouding wordt tussen projectbesluit en beginselbesluit? Wordt bij het projectbesluit besloten dat er een bepaalde verbinding dan wel ander project wordt aangelegd/gebouwd en bij het beginselbesluit hoe en waar dit geschiedt? (blz. 7).*

Het verschil tussen de projectbeslissing en het beginselbesluit kan – althans in materiële zin – worden gekwalificeerd als de beslissing over de «of-vraag» onderscheidenlijk de «hoe-vraag».

Voor een nadere beschouwing over het onderscheid tussen de projectbeslissing en het beginselbesluit wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 18 en 48.

43

*Kan gesteld worden dat het SVV-2 in zekere zin reeds de projectbeslissingen voor Betuweroute en HSL bevat? (blz. 7).*

In de advisering over het Voorlopig kabinetsstandpunt is er door de Raro terecht op gewezen dat «beslissingen over afzonderlijke projecten altijd plaats moeten vinden tegen de achtergrond van een expliciet gemaakte, integrale beleidsvisie van de regering over de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling». De Raro wijst in dit verband op de betekenis van uitspraken in de PKB Nationaal Ruimtelijk beleid, structuurschema's e.d.

In het definitieve kabinetsstandpunt is in reactie daarop (zie blz. 5) geconstateerd: «In het algemeen zullen de hoofddoelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid en betrokken sectorbeleid in dergelijke strategische plannen, alsmede de daarin vervatte uitspraken over het signaleerde probleem dan ook kaderstellend zijn voor de in de voorfase te voeren discussie».

De uitspraken in het SVV II over de Betuwelijn en de HSL kunnen (achteraf) dan ook niet worden beschouwd als «projectbeslissingen» terzake, maar zouden, indien de besluitvorming over deze projecten nog zou moeten beginnen, kaderstellend zijn geweest voor de in de voor- of verkenningsfase terzake te voeren discussies.

In dit verband wordt gewezen op de thans lopende verkenningsfase inzake het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM). Voor de reikwijdte van de daarbij aanhangige discussie vormen verschillende (rijks)nota's (PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid, SVV II, Integraal beleidsplan Voordelta, Structuurschema Groene Ruimte, Ruimte voor regio's, Voortgangsnota Zeehavenbeleid), de herziening streekplan Rijnmond en het Havenplan 2010 van de gemeente Rotterdam het kader.

44

*Hoe wordt de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke groeperingen bij de voorbereiding van de projectbeslissing georganiseerd? Wordt deze wettelijk vastgelegd? Meer in het algemeen: waaruit blijkt dat*

*de maatschappelijke betrokkenheid bij de principebesluitvorming wordt versterkt? (blz. 7).*

De betrokkenheid van burgers en maatschappelijke groeperingen in de voor- of verkenningsfase wordt voorshands niet wettelijk vastgelegd. In het kabinetsstandpunt wordt (zie blz. 5) een aantal aspecten genoemd betreffende de inrichting van de voor- of verkenningsfase. De inrichting daarvan per concreet geval is «maatwerk». Een voorbeeld hiervan betreft de thans lopende verkenningsfase inzake het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM). In het antwoord op vraag 4 is ingegaan op de invulling daarvan. In de projectbeslissing wordt verslag gedaan van (de resultaten van) de voor- of verkenningsfase.

Voor de versterking van de maatschappelijke betrokkenheid bij de principebesluitvorming wordt tenslotte nog gewezen op de rol van de begeleidingscommissie als «procesbewaker».

45

*Kan de regering het verschil tussen de projectbeslissing en het beginselbesluit nader toelichten? (blz. 7).*

Voor een nadere beschouwing over het onderscheid tussen de projectbeslissing en het beginselbesluit wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 18, 42 en 48.

46

*Hoe verloopt de procedure inzake de toevoeging van de alternatieve oplossingen? (blz. 7).*

In het algemeen zal de projectbeslissing duidelijkheid scheppen over de voor het project te kiezen uitvoeringsmodaliteit (weg, water, rail, etc.), alsmede over de – naar aanleiding van de voor- of verkenningsfase – nog openstaande oplossingsrichtingen binnen die modaliteit. Eventuele alternatieve oplossingsrichtingen die nog niet eerder aan de orde zijn gekomen, kunnen – zonodig – in het kader van de pkb/m.e.r. procedure bij de voorbereiding worden betrokken. Gelet op de breedte van de in de voor- of verkenningsfase gevoerde discussies zullen in beginsel uitsluitend die alternatieven nader worden bezien die passen binnen de in de projectbeslissing beschreven hoofdlijnen. Na het beginselbesluit in de PKB is alleen nog de exacte lokale inpassing aan de orde.

47

*Is de mogelijkheid van de invoering een correctief referendum over de projectbeslissing overwogen? Zo nee, waarom niet? (blz. 7).*

Zie het antwoord op vraag 55.

48

*Op bladzijde 7 van het voorstel wordt met betrekking tot de afsluiting van de verkennende fase gesteld: «De (economische) baten van het project zijn – afgewogen tegen de globale lasten, zoals een redelijk onderbouwde schatting van de kosten – voldoende aangetoond om positief te oordelen over nut en noodzaak van de realisatie.» Op bladzijde 8 wordt met betrekking tot de daarop volgende voorbereidende fase vervolgens gesteld dat «(..) het kabinet er niet voor heeft gekozen de discussie over nut en noodzaak van het project reeds af te ronden met de hiervoor genoemde projectbeslissing.» Dit aangezien een duidelijke bepaling van de financiële grenzen zou afhangen van een keuze voor de ruimtelijke inpassing. Houdt dit in dat in de verkennende fase dus toch géén redelijk onderbouwde schatting van de kosten mogelijk is? Houdt dit tevens in dat de nut- en noodzaak-discussie feitelijk niet in een vroege*

*fase kan worden afgesloten aangezien de ruimtelijke inpassing pas later in het besluitvormingsproces aan de orde is? Zo ja, blijven de twee aspecten van de besluitvormingsprocedure die de regering met dit voorstel van elkaar wilde scheiden, zo niet juist onverminderd aan elkaar gekoppeld? (blz. 7 en 8).*

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de politiek/ bestuurlijke beslissing (projectbeslissing) inhoudende dat het oplossen van een probleem door middel van een groot project van nationaal belang noodzakelijk is, alsmede inhoudende de hoofdlijnen voor de te kiezen oplossing en anderzijds de beslissing (het beginselbesluit) waarmee in juridisch bindende zin wordt besloten tot de daadwerkelijke realisering van dat ene specifieke grote project.

Gerelateerd aan de casus Betuweroute zou de projectbeslissing – bijvoorbeeld – hebben kunnen inhouden dát het realiseren van een goederenverbinding tussen Rotterdam en het achterland noodzakelijk is, dat realisering van zo'n verbinding een «groot project van nationaal belang» betreft, dat de verbinding via het spoor zal worden gerealiseerd, alsmede dat het kabinet een pkb gaat voorbereiden, waarin het (globale) tracé voor de spoorverbinding wordt vastgelegd.

Voor het nemen van zo'n projectbeslissing dient op hoofdlijnen inzicht te bestaan in de aan het project te verbinden economische, ruimtelijke, milieuhygiënische, technische, enz. aspecten. Een redelijk onderbouwde schatting van de kosten van het project is een noodzakelijke voorwaarde voor het nemen van zo'n beslissing.

In de volgende fase van de besluitvorming, de pkb/m.e.r procedure, gaat het – gekoppeld aan de casus Betuweroute – evenwel niet meer om de noodzaak van de realisering van enige goederenverbinding tussen Rotterdam en Zevenaar, maar wordt de slag gemaakt naar het voor die goederenverbinding te kiezen (globale) spoorwegtracé en de ruimtelijke, milieuhygiënische, landschappelijke, enz. inpassing daarvan. Vanzelfsprekend is aan de in de PKB neergelegde tracékeuze een heel concreet «prijskaartje» verbonden.

Het goedkeuren van de PKB door het parlement betekent dat het project binnen de kaders zoals die in de PKB zijn neergelegd, moet en ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd, incl. de financiële randvoorwaarden. De PKB is dus de cruciale stap op weg naar de uitvoering van het project.

Wanneer de stappen projectbeslissing versus beginselbesluit (de PKB) worden gerelateerd aan de vraag wanneer nu precies wordt besloten over nut en noodzaak van de realisering van een groot project, kan worden geconstateerd dat in de projectbeslissing wordt besloten dát de realisering van een groot project van nationaal belang noodzakelijk is, en dat vervolgens in het beginselbesluit (de PKB) wordt besloten dat het betreffende project in dié vorm en binnen dié financiële randvoorwaarden daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.

49

*Waarom kiest de regering niet voor een afsluiting van de nut- en noodzaak-discussie in een vroeg stadium, gebaseerd op een globale kosten/baten-afweging op grond waarvan een budget wordt geïndiceerd dat richtinggevend is voor de in een later stadium te voeren discussie over oplossingsrichtingen en inpassing? Zou dit niet het voordeel bieden dat twee aspecten van het besluitvormingsproces worden gescheiden, terwijl tegelijk later wel speelruimte overblijft voor weging van diverse varianten? (blz. 8).*

Zie het antwoord op vraag 48.

50

*In hoeverre kunnen gedupeerde belanghebbenden inderdaad een beginselbesluit over grote projecten aan de administratieve rechter voorleggen? Is elke concrete beleidsbeslissing vatbaar voor beroep? (blz. 8).*

Een beginselbesluit is een pkb in de zin van artikel 39 van de WRO. Het gaat daarbij om een pkb die zogenoemde concrete beleidsbeslissingen bevat over grote projecten van nationaal belang welke beleidsbeslissingen in de vervolgbesluitvorming over die projecten in acht móeten worden genomen. Dergelijke beslissingen kunnen aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden voorgelegd. In de Tracéwet is er overigens in artikel 24, vijfde lid, in voorzien dat het instellen van beroep tegen een pkb ex artikel 39 van de WRO betreffende een lijninfrastructureel project in de tijd wordt gebundeld met het instellen van beroep tegen het op die pkb volgende tracébesluit. Van die bundeling kan evenwel alleen sprake zijn, indien het tracébesluit binnen een jaar na het van kracht worden van de pkb wordt vastgesteld.

51

*Is het gezien de ervaringen met bijvoorbeeld de Betuweroute realistisch om reeds vóór de uitvoeringsfase de financiële bandbreedte van een project vast te leggen; wordt de discussie over de wijze van uitvoering van een project hierdoor niet sterk ingeperkt? (blz. 9).*

Voor het geven van de financiële kaders waarbinnen de uitvoering van een groot project zal moeten plaatsvinden, is de project-pkb, gelet op de rol van de Tweede Kamer bij de totstandkoming daarvan en gelet op het budgetrecht van de Tweede Kamer, het geëigende besluitvormingskader. Het is daarbij van belang die kaders zo te begrenzen dat deze enerzijds enige flexibiliteit in de uitvoeringsfase mogelijk maken, terwijl anderzijds wordt voorkomen dat «dure uitvoeringsvarianten» (ondertunneling, e.d.) in de uitvoeringsfase opnieuw ter discussie kunnen komen.

52

*Leidt de opstelling van de regering ertoe dat de in de pkb vastgelegde bandbreedtes waarbinnen in de uitvoeringsfase moet worden gewerkt ruimer of juist nauwer worden? Of kan een dergelijke relatie niet worden gelegd en hangt dit van de situatie af? (blz. 9).*

De ruimte van de in de PKB te bepalen bandbreedten is afhankelijk van het concrete project. Waar dat enigszins mogelijk is, ligt het voor de hand te kiezen voor bandbreedten die zoveel mogelijk ruimte en flexibiliteit laten voor de uitvoeringsfase, die in nauw overleg met de andere overheden en betrokken burgers plaatsvindt.

Wél is van belang dat in de PKB volstreekte helderheid wordt gegeven voor die onderdelen van het te realiseren project die ingrijpende, vooral financiële, consequenties met zich brengen. Discussies over – bijvoorbeeld – ondertunneling worden in de regel in het kader van de PKB afgekaart.

53

*In het beginselbesluit kunnen de bandbreedtes worden vastgelegd voor de keuzes in de daarna volgende uitvoeringsfase. Hoe zal moeten worden omgesprongen met onvoorziene omstandigheden, bijvoorbeeld doordat in een later stadium nieuwe alternatieven (zoals een alternatief tracé) aan de orde komen? (blz. 9).*

Waar mogelijk moet worden gestreefd naar zo ruim mogelijke bandbreedten, waarbinnen het project kan worden vastgesteld. Per

project kan worden gezien hoe het in de vraag verwoorde probleem kan worden voorkomen.

In deel 3 van de PKB HSL is daartoe op onderdelen gekozen voor twee bandbreedten. In de eerste plaats zijn er relatief smalle – niet juridisch bindende – bandbreedten, welke de neerslag vormen van het overleg met de betrokken andere overheden. Die «bestuurlijke» bandbreedten vormen het uitgangspunt voor het uiteindelijk vast te stellen tracébesluit. Daarnaast zijn er – veel ruimere – juridisch bindende bandbreedten die het mogelijk maken zonerig en na overleg met de betrokken andere overheden in te spelen op eventuele nieuwe tracévarianten.

54

*Hoe verhoudt de mogelijkheid om in de project-pkb bepalingen op te nemen over het vervolg van het besluitvormingsproces zich tot de begeleidingscommissie die de procesgang zou moeten bewaken? (blz. 9).*

Het is mogelijk dat in de PKB wordt beschreven hoe de vervolgpcedure zal plaatsvinden. Hierbij kan worden gedacht aan de betrokken actoren, tijdfasering, wijze van overleg, enz. Het ligt in de rede dat over dergelijke procesmatige zaken afstemming plaatsvindt met de begeleidingscommissie, die ook in de uitvoeringsfase de procesgang bewaakt.

55

*Zou de procedure niet zodanig ingericht kunnen worden dat de Tweede Kamer op het verslag van de verkennende fase en het regeringsoordeel daarover (dus: het projectbesluit), in principe reageert met een positief of negatief besluit over aanwijzing tot groot project waarbij, naar aanleiding van een positief besluit, de mogelijkheid tot aanvraag van een volksraadpleging open staat? (blz. 9).*

In het kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten is gekozen voor een trechtervormige besluitvormingsprocedure. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de WRR begint die procedure met een vóór- of verkenningsfase, waarin breed en open in de samenleving wordt gediscussieerd over probleemanalyse en probleemdefinitie, over de vraag of de oplossing van het gesignaleerde probleem een groot project van nationaal belang betreft, alsmede over mogelijke oplossingsrichtingen en uitvoeringsmodaliteiten (in de antwoorden op de vragen 4 en 59 is ingegaan op de aanpak van de thans lopende verkenningsfase inzake het ruimtetekort van de mainport Rotterdam). Het gaat in de vóór- of verkenningsfase dus om een open communicatie, waarin niet alleen betrokkenen, maar een ieder die dat wenst, kan meedenken en meepraten, ideeën kan inbrengen, enz.. Anders gezegd, het gaat in de vóór- of verkenningsfase om een raadpleging van en praten met de maatschappij. De wijze waarop die maatschappelijke consultatie plaatsvindt wordt begeleid door een onafhankelijke commissie.

De vóór- of verkenningsfase wordt afgerond met een door het kabinet te nemen projectbeslissing. Die beslissing betreft dus de resultante van de in de vóór- of verkenningsfase gevoerde brede maatschappelijke discussie.

Het vervolgens onderwerpen van de projectbeslissing aan een volksraadpleging zou betekenen het consulteren van de maatschappij over een beslissing die het resultaat is van consultatie van en discussie met diezelfde maatschappij.

Het onderscheiden karakter van een brede maatschappelijke discussie en een volksraadpleging ten aanzien van o.a. de kring van deelnemers, de bijdrage aan de kwaliteit van de besluitvorming en de gevolgen van de uitkomsten, neemt niet weg dat het in beide gevallen gaat om een methode die beoogt burgers te betrekken bij de besluitvorming over zaken van publiek belang. Dit doel wordt reeds gediend door de consul-

tatie die voorafgaat aan de projectbeslissing. De invoering van een volksraadpleging zou de besluitvorming, gelet op de gevolgen van de uitslag, een onvoorspelbaar karakter geven en leiden tot een hervatting en herhaling van het reeds gevoerde publieke debat.

Gelet hierop is en wordt de mogelijkheid van het onderwerpen van de projectbeslissing (na accordering daarvan door de Tweede Kamer) aan een volksraadpleging door het kabinet niet overwogen.

56

*Zou de afsluiting van het open proces waarbinnen de maatschappelijke participatie in de voorfase plaatsvindt niet bij uitstek het moment kunnen zijn waarop een referendum zou kunnen plaatsvinden, al was het maar om zeker te stellen dat het «maatschappelijk debat» over nut en noodzaak van het project goed is gevoerd? Is de regering van mening dat het door haar genoemde voornaamste bezwaar tegen een referendum over grote projecten, namelijk de ongewisheid die een referendum tot gevolg zou hebben voor het totale besluitvormingstraject, voldoende worden ondervangen door de keuze voor bovengenoemd moment in de besluitvorming? (blz. 10).*

Zie het antwoord op vraag 55.

57

*Is de regering van mening dat het in de systematiek van de door haar voorgestelde procedure passend zou zijn, dat scheiding van verschillende momenten in het besluitvormingsproces (nut-/ noodzaak-discussie en: uitwerking en inpassing) wordt gekoppeld aan scheiding tussen passende vormen van inspraak- en beroepsmogelijkheden (referendum als passende afsluiting van eerste fase, andere vormen van inspraak en beroep die passen bij uitwerking en inpassingskwesaties)? (blz. 10).*

Het past inderdaad in de systematiek van de door het kabinet gekozen besluitvormingsprocedure dat sprake is van heldere fasering van de besluitvorming met daarbij passende vormen van inspraak en bundeling van beroepsmogelijkheden. Wat betreft een referendum als afsluiting van de eerste fase wordt verwezen naar het antwoord op vraag 55.

58

*Behoort het houden van een correctief referendum over een projectbesluit (dus vóór het starten van de pkb-procedure) wel tot de mogelijkheden? (blz. 10).*

Neen, zie het antwoord op vraag 55.

59

*Hoe open is het proces tijdens de voorfase? (blz. 10).*

De verkenningsfase zoals die thans voor het eerst in de VERM-discussie wordt toegepast, is een arbeidsintensief proces. Het spreekt vanzelf dat een dergelijk proces pas wordt gestart in gevallen waarin het kabinet het gegronde vermoeden heeft dat er een (nationaal) probleem is waarvoor een groot (nationaal) project wellicht een oplossing zou kunnen bieden. De geformuleerde vraagstelling (zie het antwoord op vraag 9) geeft hierbij richting aan de discussie. Een volkomen open, «blanco», vertrekpunt is er derhalve niet (zie ook de opmerkingen over de strategische kaders in het antwoord op vraag 43).

Dit neemt niet weg dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat discussies in de verkenningsfase open worden gevoerd, in die zin dat de aanvankelijke probleemanalyse grondig kan wijzigen en dat aanvankelijke oplossingsrichtingen worden afgewogen tegen de in de verkenningsfase naar voren

gebrachte oplossingsrichtingen. Het zojuist genoemde vertrekpunt van het kabinet waarmee de verkenningsfase wordt ingegaan, is dus beslist niet bij voorbaat dichtgetimmerd.

Ook in andere zin is de voor- of verkenningsfase open: in beginsel moet iedereen aan de discussies kunnen deelnemen.

60

*Hoe verhoudt de mogelijkheid van de invoering van een correctief wetgevingsreferendum, die in het regeerakkoord wordt genoemd, zich met de afwijzing van het houden van een dergelijk referendum voor grote projecten? (blz. 10).*

In aansluiting bij de aanbevelingen van de WRR heeft het kabinet wat betreft de besluitvorming over grote projecten gekozen voor een brede maatschappelijke betrokkenheid bij de voorbereiding en totstandkoming van het beginselbesluit.

Gelet op die brede maatschappelijke voorbereiding heeft het kabinet, in afwijking van de bij wetgeving gekozen lijn, besloten niet over te gaan tot introductie van een correctief referendum in de totstandkomingsprocedure van grote projecten van nationaal belang. In dit verband wordt nog eens gewezen op het belang van de bestendigheid voor burgers en particuliere investeerders van beginselbesluiten over grote ruimtelijke investeringsprojecten met alle financiële gevolgen vandien.

61

*Is overwogen om voor het openen van de referendummogelijkheid een onderscheid te maken tussen landsdekkende pkb's en project-pkb's? Wat zijn de mogelijkheden van een consultatief referendum? (blz. 10).*

De vraag naar de wenselijkheid van een correctief referendum bij pkb's heeft zich wat het kabinet betreft beperkt tot pkb's die zich wat de inhoud betreft daarvoor lenen. Het gaat daarbij om pkb's of onderdelen daarvan, welke een bindende uitspraak betreffen. Alleen dergelijke uitspraken komen in beginsel in aanmerking voor een heldere vraagstelling, waarop burgers «ja of nee» kunnen zeggen. Tot op heden bevatten alleen project PKB's over grote projecten dergelijke bindende uitspraken.

Voor de mogelijkheid van een consultatief referendum wordt verwezen naar het antwoord op vraag 55.

62

*Wat wordt precies verstaan onder een «uitvoeringsbesluit»? (blz. 10).*

Met het uitvoeringsbesluit wordt bedoeld op de beslissing in het besluitvormingstraject waarin de uitvoering van het project concreet is vastgelegd.

Een tracébesluit in de zin van de Tracéwet kan als een uitvoeringsbesluit worden beschouwd in die zin dat met het onherroepelijk worden van dat besluit de uitvoering van het tracé is gegarandeerd. Daarna dienen weliswaar nog plan- en vergunningenprocedures te worden doorlopen, maar die procedures kunnen op grond van bepalingen uit de Tracéwet aan de uitvoering van het tracé niet in de weg staan.

63

*Zal bij de voorgenomen wettelijke regeling voor projecten die niet onder de Tracéwet vallen tevens aandacht worden geschonken aan ondergrondse infrastructuurprojecten? (blz. 11).*

Voor zover voor ondergrondse infrastructuurprojecten aparte regeling noodzakelijk is, hetgeen momenteel – naar aanleiding van de voorgenomen boortunnel onder het Groene hart – nader wordt onder-

zocht, zal daaraan bij de voorgenomen wettelijke regeling voor projecten die niet onder de Tracéwet vallen, aandacht worden besteed.

64

*Binnen welke termijn zal het nader onderzoek en overleg over de gewenste vormgeving afgerond worden? (blz. 12).*

De voorbereiding van (aanvullende) wettelijke maatregelen voor de uitvoeringsfase van grote projecten die niet onder de Tracéwet vallen, wordt in het najaar van 1996 ter hand worden genomen. In dat kader zal tevens worden gezien of en zo ja welke maatregelen noodzakelijk zijn voor een adequaat instrumentarium voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op provinciaal niveau. Het verrichten van onderzoek naar een eventuele provinciale projectprocedure staat op het onderzoeksprogramma van de Rijksplanologische Dienst voor 1996 en wordt binnenkort uitbesteed.

65

*Is het juist dat het uitvoeringsbesluit in de vorm van de Tracéwet, de Nimby-regeling dan wel de normale procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt weergegeven? (blz. 12).*

Voor grootschalige infrastructurele projecten in de zin van de Tracéwet is voorzien in een besluitvormingsprocedure van «a tot en met z». Een PKB in de zin van artikel 39 van de WRO vormt het bindende kader voor de beginselbesluitvorming. De Tracéwet voorziet vervolgens in de laatste stap van de besluitvorming op weg naar de uitvoering.

Voor grote projecten die niet onder de Tracéwet vallen, vormt een pkb in de zin van artikel 39 van de WRO eveneens het kader voor de beginselbesluitvorming. Daarna verloopt de besluitvorming op weg naar de uitvoering evenwel volgens de reguliere plan- en vergunningsprocedures op basis van de verschillende betrokken wetgeving. In 1996/1997 zal ook voor de grote projecten die niet onder de Tracéwet vallen, in een efficiënte wettelijke vervolprocedure worden voorzien.

66

*Wat wordt verstaan onder een «zware inhoudelijke inbreng» van regionale en lokale overheden? (blz. 12).*

Niet alleen bij de totstandkoming van het beginselbesluit is betrokkenheid van de andere overheden van groot belang, maar vooral ook in de laatste fase van de besluitvorming op weg naar de uitvoering. In die fase gaat het immers om de besluitvorming over de concrete inrichting en inpassing van het te realiseren project op plan- en vergunningniveau. Daarvoor is nauw overleg en samenwerking met de betrokken provincies en gemeenten essentieel.

67

*Kan de regering nader toelichten wat wordt bedoeld met «bestendigheid van wetgeving»? (blz. 12).*

Met bestendigheid van wetgeving wordt bedoeld dat een wetgevingsprodukt dat het staatsblad heeft bereikt, ook de kans moet krijgen in de praktijk te worden toegepast. Voorkomen moet worden dat een wet die – na een intensief en vaak langdurig wetgevingsproces – nog maar net in werking is getreden en waar in de praktijk (de eerste) ervaringen mee worden opgedaan, wordt «overruled» door weer nieuwe wetgeving.

Met dit beginsel wordt niet alleen beoogd principiële uitgangspunten van staatsrechtelijke zuiverheid van de wet als reguleringsinstrument en het dereguleringsstreven te dienen, maar wordt ook beoogd te



voorkomen dat de uitvoerings- en handhavingsinstanties op de diverse overheidsniveaus keer op keer met een koerswijziging worden geconfronteerd.

68

*Kan de regering aangeven welke criteria een rol spelen bij de keuze van een projectminister? Wat wordt verstaan onder de eerst-betrokken bewindspersoon? Aspecten als verkeer, natuurbeheer of ruimtelijke ordening zullen immers bij veel grote projecten een rol spelen. Hoe wordt de prioriteit vastgesteld? Treedt de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gelet op de nadruk die ook de regering legt op een beter koppeling van grote projecten met het integrale ruimtelijk beleid, in alle gevallen op als collega-projectminister? Of is dit vanzelfsprekend ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals die ook naar aanleiding van dit voorstel gewijzigd zal worden? (blz. 13).*

Het kabinet bepaalt aan de hand van het voorliggende probleem welke bewindspersoon als projectminister zal optreden. In de aanvangsbeslissing d.d. 16 april 1996 is vermeld dat de minister van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM) als projectminister is aangewezen.

In de besluitvorming over grote ruimtelijke investeringsprojecten, zal de minister van VROM, indien deze niet in een concreet geval zelf als projectminister is aangewezen, in elk geval als medeverantwoordelijk bewindspersoon optreden.

Op basis van artikel 2a van de WRO is de minister van ruimtelijke ordening voor het in PKB kader te nemen beginselbesluit ofwel eerstverantwoordelijk ofwel medeverantwoordelijk.

69

*Draagt het (vooralsnog) niet wettelijk regelen van vormvereisten waaraan de voorfase moet voldoen, niet het gevaar in zich dat de kwaliteit van het gedurende deze fase te voeren maatschappelijk debat moeilijk toetsbaar is en bijgevolg nadien eenvoudiger in twijfel kan worden getrokken? (blz. 13).*

In het kabinetsstandpunt wordt (zie blz. 5) een aantal aspecten genoemd betreffende de inrichting van de voor- of verkenningsfase.

Bovendien wordt per concreet geval een begeleidingscommissie ingesteld die het proces van besluitvorming bewaakt. Die commissie vangt haar werkzaamheden aan gelijktijdig mét of direct ná het nemen van de aanvangsbeslissing. Aangenomen mag worden dat die commissie de kwaliteit van het gedurende de voor- of verkenningsfase te voeren maatschappelijk debat, de wijze waarop daarvan in de projectbeslissing verslag wordt gedaan, en de wijze waarop de resultaten van de voor- of verkenningsfase doorwerken in de vervolgbesluitvorming, kritisch zal volgen en waar nodig zal bijsturen. Vooralsnog is er geen aanleiding daarvoor wettelijke waarborgen te creëren.

70

*«Tevens zal blijken aan welke vereisten de voorfase moet voldoen.» Aan welk tijdsbestek denkt de regering om deze eisen te (kunnen) bepalen? (blz. 13).*

Op dit moment worden de eerste ervaringen opgedaan met de verkenningsfase over het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM). Het ligt voor de hand in elk geval de ervaringen met die verkenningsfase, alsmede met nog één of twee verkenningsfasen af te wachten. Op dit moment is niet te voorzien wanneer van eventuele volgende verkenningsfasen sprake zal zijn.

71

*Leidt het afzien van een wettelijke regeling van de voorfase niet tot ad hoc-beleid? (blz. 13).*

In het kabinetsstandpunt wordt (zie blz. 5) een aantal aspecten genoemd betreffende de inrichting van de voor- of verkenningfase. Van een ad-hoc beleid is dan ook geen sprake.

Bovendien zal de inrichting van de voor- of verkenningfase, óók wanneer de vormgeving daarvan wettelijk zou worden vastgelegd, sowieso per concreet geval en «op maat gesneden» moeten worden ingevuld.

72

*Welke bevoegdheden heeft een aan te stellen projectminister ten aanzien van de vakministers? Krijgt de projectminister nog bijzondere bevoegdheden? Wie zal de projectminister aanwijzen? Wordt de Kamer hierbij geraadpleegd? (blz. 13).*

De aanvangsbeslissing betreft een kabinetsbeslissing die aan de Tweede Kamer wordt toegezonden. In de aanvangsbeslissing wordt melding gemaakt van de bewindspersoon die door het kabinet als projectminister is aangewezen. De Tweede Kamer kan zich over die keuze dan ook uitspreken.

De projectminister treedt op als «trekker» van het project en is daarvoor de eerstverantwoordelijk bewindspersoon. De projectminister heeft geen bijzondere wettelijke bevoegdheden.

73

*Kan een indicatie worden gegeven van de behoefte aan een project-procedure op provinciaal niveau? (blz. 14).*

Voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten is een adequaat instrumentarium op de verschillende bestuursniveaus van groot belang. De wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die in de zomer van 1996 aan de Raad van State voor advies is aangeboden, voorziet in een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau.

Het kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten betreft de besluitvorming over (grote) projecten van nationaal belang. Tegen die achtergrond is het voorzien in een projectprocedure op provinciaal niveau een logische vervolgstap. Vanuit provinciale kring wordt bovendien sterk aangedrongen op een projectprocedure op het niveau van de provincie. Nog dit najaar wordt door de Rijksplanologische Dienst onderzoek uitbesteed naar de behoefte aan aanvullend dan wel nieuw instrumentarium voor projectrealisering op het niveau van de provincie. Hierbij zal tevens rekening worden gehouden met de behoeften op dit punt die naar voren zijn gekomen tijdens de discussies over de vorming van stadsprovincies in het kader van BoN.

74

*De voorgestelde wijze van besluitvorming over grote projecten moet bijdragen aan een verkorting van de duur van de procedures. Op welke momenten in het totale beleidsproces meent de regering een substantiële tijdwinst te boeken? Waar is eventueel gelijkschakeling van onderdelen van het besluitvormingsproces mogelijk (planvorming, inspraak enzovoort op verschillende bestuurlijke schaalniveaus)? (blz. 14).*

Voor een beschouwing terzake wordt verwezen naar het antwoord op vraag 10. In aanvulling daarop wordt nog gewezen op het voornemen van het kabinet te voorzien in aanvullende wettelijke maatregelen voor de laatste fase van de besluitvorming op weg naar de uitvoering voor grote

projecten die niet onder de Tracéwet vallen. Het stroomlijnen van deze fase zal ongetwijfeld een substantiële tijdswinst opleveren.

75

*Heeft de regering bij de discussie over nut en noodzaak van tweede Maasvlakte reeds een start gemaakt met de nieuwe besluitvormingsprocedure? Zo ja, acht de regering dit correct in het licht van het feit dat de Kamer zich nog niet over de nieuwe besluitvormingsprocedure heeft kunnen uitspreken? (blz. 15).*

Het kabinet heeft inderdaad reeds een start gemaakt met de nieuwe besluitvormingsprocedure bij de discussies over het ruimtetekort van de mainport Rotterdam (VERM). Twee overwegingen hebben daarbij een rol gespeeld.

De eerste is dat het kabinetsstandpunt over het WRR rapport in grote lijnen gunstig is ontvangen door maatschappelijke organisaties. Een andere overweging is de volgende. Indien het kabinet terzake van de Tweede Maasvlakte de tot voor kort gangbare voorbereiding had laten plaatsvinden, dan had hem terecht het verwijt kunnen worden gemaakt dat de ideeën over open planprocessen bij het eerste daarvoor in aanmerking komende project niet in daden zouden zijn omgezet. Er wordt op vertrouwd dat de Kamer deze gedachtengang zal steunen.