

Vergaderjaar 1995–1996

24 690

Besluitvorming over grote projecten

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 april 1996

Bijgaand zend ik U het definitieve kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten. Dit kabinetsstandpunt bevat de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) inzake de besluitvorming over grote projecten.

In september 1994 heeft de WRR het rapport Besluiten over grote projecten aan het kabinet aangeboden. In april 1995 heeft het kabinet zijn voorlopig standpunt over de aanbevelingen van de WRR uitgebracht (Stcrt. 1995, nr. 80). Het Voorlopig kabinetsstandpunt is bij brief van de minister van VROM van 12 april 1995, nr. M 148 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Over het voorlopige kabinetsstandpunt is in de zomermaanden van 1995 advies uitgebracht door de Raad voor de ruimtelijke ordening (Raro), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal overleg (IPO). Tevens hebben de Stichting Natuur en Milieu en het algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) een reactie gegeven op het voorlopig standpunt van het kabinet.

Uit de ontvangen reacties is gebleken dat de hoofdlijnen van het voorlopig kabinetsstandpunt waarin het versterken van het maatschappelijk draagvlak voor de realisering van grote projecten van nationaal belang en in verband daarmee een beter structurering van de voorbereiding van de besluitvorming centraal staan, breed worden ondersteund.

Naar aanleiding van de ontvangen reacties is het kabinetsstandpunt op een aantal onderdelen uitgebreid. Dit betreft met name de wens naar ruimere mogelijkheden voor projectbesluitvorming op de verschillende bestuursniveaus. Aan het slot van bijgaand kabinetsstandpunt (paragraaf 6) wordt daarop nader ingegaan. Verder zijn in het definitieve kabinetsstandpunt enige verduidelijkingen aangebracht. Deze betreffen in het bijzonder de inrichting van de zogenoemde voorfase.

Tenslotte is het kabinetsstandpunt uitgebreid met een paragraaf over de mogelijke relatie tussen een correctief referendum en pkb's. Met deze

S-VV
S-MN
S-RO

paragraaf wordt tegemoetgekomen aan de toezegging aan de Tweede Kamer als neergelegd in een brief d.d. 24 oktober 1995 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer betreffende de introductie van een correctief referendum bij wetten (21 427, nr. 113). Daarbij is aangekondigd dat in het kader van het definitieve kabinetsstandpunt over het advies van de WRR over de besluitvorming inzake grote projecten zal worden ingegaan op de toekomstige functie en inrichting van de planologische kernbeslissing (pkb), inclusief de rol die inspraak en een referendum daarbij kunnen spelen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

KABINETSSTANDPUNT BESLUITEN OVER GROTE PROJECTEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met grote waardering kennis genomen van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) inzake «Besluiten over grote projecten». Het rapport bevat, mede op basis van grondige onderzoeken, een fundamentele analyse van de problematiek van de besluitvorming over grote projecten. Het brengt de diversiteit en de complexiteit van de besluitvorming over grote projecten helder en inzichtelijk in beeld. De raad gaat daarbij onder meer in op politiek-maatschappelijke aspecten, de relatie tussen de betrokken bestuursorganen, de belangen van burgers, de wijze van financiering en de juridische inkadering. De raad komt met een aantal behartigenswaardige aanbevelingen, waarbij nadrukkelijk wordt gestreefd naar een evenwicht tussen de kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming enerzijds en de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces anderzijds.

Het rapport van de WRR heeft betrekking op projecten die door regering en parlement gezamenlijk worden gekwalificeerd als «grote projecten van nationaal belang». De Butuweroute en de Hogesnelheidslijn zijn actuele voorbeelden van dergelijke grote projecten. De brede analyse van de raad geeft evenwel naar het oordeel van het kabinet een dimensie aan het rapport die verder strekt dan alleen de problematiek van de aanpak van grote projecten. De bevindingen van de raad zijn, vooral waar die betrekking hebben op het belang van een open procesgang, de attitude van bestuurders en de noodzaak van het creëren van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, evenzeer van waarde voor de aanpak van minder grootschalige projecten.

Het kabinet onderschrijft het pleidooi van de WRR voor een integraal besluitvormingsproces. De realisering van grootschalige – en dikwijls controversiële – projecten vereist een zorgvuldige afweging van de verschillende, vaak tegenstrijdige belangen die daaraan zijn verbonden. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan economische, sociale, financiële, ruimtelijke en milieuhygiënische aspecten, die in de regel verstrekkende consequenties hebben voor burgers, bedrijfsleven en overheden. De uitgangspunten die het kabinet, deels in navolging van de WRR, bij een integraal besluitvormingsproces voor grote projecten binnen een beheersbaar tijdspad wenst te hanteren worden in het navolgende uiteengezet.

In de kern komen de voorgestelde verbeteringen op het volgende neer:

1. versterking van het maatschappelijk draagvlak;
2. een duidelijke afbakening tussen de politieke besluitvorming over nut en noodzaak van een groot project enerzijds en de uitvoering daarvan, waaronder begrepen de (gedetailleerde) ruimtelijke inpassing, anderzijds;
3. bindendheid voor vervolgpcedures, nadat de politieke besluitvorming ten principale heeft plaatsgevonden.

Uit de adviezen en commentaren die op het Voorlopig Kabinetstandpunt zijn ontvangen, blijkt dat deze door het kabinet te hanteren uitgangspunt breed worden ondersteund.

2. Versterking van het maatschappelijk draagvlak

Het kabinet is met de WRR van oordeel dat de voorbereidingsfase van grote projecten in het algemeen onvoldoende gestructureerd verloopt en zich in de beleving van de samenleving achter de schermen afspeelt. In

deze fase, die zich in het algemeen afspeelt vóór het uitbrengen van deel 1 van een (project-)planologische kernbeslissing, vindt op diverse terreinen onderzoek plaats, waarvan de duur zich over enige jaren kan uitstrekken. De m.e.r.-procedure, het kader waarin een groot project meer geconcretiseerd in de openbaarheid komt, blijkt in de praktijk onvoldoende een maatschappelijke discussie op gang te brengen.

Terecht constateert de raad, dat een groot project dikwijls wordt beschouwd als een technische realisatie, die eerst in besloten kring tot in details wordt voorbereid en pas daarna wordt blootgesteld aan een – dan veelal zeer defensief gevoerde – politiek-maatschappelijke discussie. Hierdoor wordt gedurende de voorbereidingsfase nog te weinig gebruik gemaakt van de inzichten en ideeën die leven bij de betrokken overheden, de belangengroeperingen, de burgers en de (technische) wetenschap. Als deze inzichten, die betrekking kunnen hebben op belangrijke onderdelen van het voorgenomen project, in een laat stadium naar voren komen, werkt dat voor alle betrokkenen frustrerend. Bij de procespartners ontstaat wrijving, die over en weer het vertrouwen schaadt en afbreuk doet aan het draagvlak voor de besluitvorming.

Recente ervaringen bij de besluitvorming over grote projecten leren dat een open attitude van de verantwoordelijke besturen in sterke mate bepalend is voor een zo breed mogelijk draagvlak voor de te nemen beslissingen en daarmee voor de voortgang van de besluitvorming. De tijd die in de voorbereidingsfase wordt geïnvesteerd, zal veelal teruggevoerd worden in de latere fasen van het besluitvormingsproces.

Om een opener, op samenwerking gericht voorbereiding van de besluitvorming over grote projecten te bereiken - en daarmee een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak in een vroeg stadium - wil het kabinet de voorbereidingsfase van grote projecten beter structureren.

A. Aanvangsbeslissing van het kabinet

Overeenkomstig de voorstellen van de WRR wil het kabinet expliciet het moment markeren, waarop onderzocht gaat worden of een gesignaleerd probleem van dien aard is dat een oplossing binnen afzienbare termijn noodzakelijk is. Het gaat daarbij om problemen die mogelijk als «groot project van nationaal belang» dienen te worden gekwalificeerd. Een dergelijke onderzoeksfase is vooral bedoeld om te voorkomen dat te snel wordt ingezet op één oplossing.

Deze aanvangsbeslissing van de kabinet wordt medegedeeld aan de Tweede Kamer. Naar aanleiding daarvan zal overleg kunnen plaatsvinden tussen kabinet en Tweede Kamer.

In de voorfase (die ook kan worden aangeduid als verkenningsfase) waarin een probleemgerichte benadering centraal staat, kunnen in de regio bijeenkomsten worden georganiseerd, waarin tussen rijk, andere bestuursorganen, belangengroeperingen burgers en (technische) wetenschap kan worden gediscussieerd over de gesignaleerde problemen. Tevens kunnen daarbij de mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend. Een belangrijk doel van deze fase is met de andere procespartners overeenstemming te bereiken over de aard van de problematiek, en over de noodzaak daarvan een oplossing na te streven. In deze fase vindt gelijktijdig globaal onderzoek plaats naar de economische, ruimtelijke, milieuhygiënische en technische aspecten van de mogelijke oplossingen.

De aanvangsbeslissing van het kabinet zal duidelijkheid moeten bieden over de concrete vraagstelling die in de voorfase aan de orde is en over de reikwijdte van de te voeren discussie.

Door de Raro wordt er in dit verband 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 algemeen zullen de hoofddoelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid en betrokken sectorbeleid in dergelijke strategische plannen, alsmede de daarin vervatte uitspraken over het gesignaleerde probleem dan ook kaderstellend zijn voor de in de voorfase te voeren discussie.

Ingeval een in de voorfase te bespreken probleem in voorkomend geval (nog) niet in strategische plannen is onderkend, zal in de voorfase ook moeten worden bekeken hoe mogelijke oplossingsrichtingen voor het gesignaleerde probleem zich verhouden tot de hoofddoelstellingen van dergelijke plannen.

Bij de aanvangsbeslissing zal tevens worden aangegeven hoe de communicatie met onder meer de betrokken bestuursorganen, belangengroeperingen, burgers en (technische) wetenschap zal worden georganiseerd, welke onderzoeken zullen worden verricht, welke tijdsbeslag aan de voorfase zal zijn verbonden, e.d. De inrichting van de voorfase is «maatwerk», dat per concreet geval aan de hand van een plan van aanpak moet worden ingevuld.

Tenslotte zal in het kader van de aanvangsbeslissing de begeleidingscommissie – zie hieronder – worden ingesteld. De aanpak en inrichting van de voorfase zal zoveel mogelijk in overleg met de in te stellen begeleidingscommissie plaatsvinden.

Kortom, in een aanvangsbesluit dienen per geval ten minste de volgende aspecten aan de orde te komen:

- * concrete vraagstelling;
- * inhoudelijke reikwijdte van de voorfase;
- * relatie met hoofddoelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid;
- * vormgeving open communicatietraject;
- * te verrichten onderzoek;
- * tijdpad;
- * instelling en samenstelling van onafhankelijke begeleidingscommissie.

B. Instelling van een commissie van onafhankelijke deskundigen

De WRR komt in zijn advies met het voorstel bij de projectbeslissing aangaande grote projecten een Commissie van onafhankelijke deskundigen in te stellen. Deze commissie heeft als taak de kwaliteit van de verdere besluitvorming te bewaken, onder meer door gehoor te vragen voor bezwaren van derden. De raad ziet een parallel met de Commissie voor de milieu-effectrapportage, met dien verstande dat de door de raad voorgestane commissie zou moeten adviseren over alle aspecten van de besluitvorming. In de visie van de raad zou de commissie over het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit een rapport en advies moeten opstellen, die bij de besluitvorming zouden moeten worden betrokken.

Het kabinet is van oordeel dat een onafhankelijke toets de kwaliteit van het besluitvormingsproces ten goede kan komen. Op onderdelen kiest het kabinet echter voor een wat andere benadering dan de raad.

In de optiek van het kabinet heeft de per groot project in te stellen commissie de aard van een «*begeleidingscommissie*». De commissie zal in een vroeg stadium, na de aanvangsbeslissing van het kabinet, worden geïnstalleerd. Dit zal gebeuren door de eerst-verantwoordelijke minister, in overleg met de andere betrokken ministers. De commissie zal in de meeste gevallen kunnen worden ontbonden nadat het definitieve uitvoeringsbesluit – bijvoorbeeld het tracébesluit – is genomen. Per project zal afzonderlijk een commissie worden ingesteld. Een flexibele, pragmatische aanpak lijkt op dit punt gewenst. Het kabinet is niet voornemens de begeleiding van elk afzonderlijk groot project formeel te regelen. In die zin neemt zij afstand van een vergelijking met de wettelijk verankerde Commissie voor de milieu-effectrapportage.

De samenstelling van de begeleidingscommissie dient zodanig te zijn dat vanuit diverse invalshoeken kan worden beoordeeld of de te nemen stappen in het besluitvormingsproces zorgvuldig en adequaat zijn. De commissie moet onafhankelijk en onbevooroordeeld afwijkende visies bij de eerstverantwoordelijke minister onder de aandacht kunnen brengen, waarbij zij tevens kan adviseren over de wijze waarop de politiek en de projectorganisatie op die signalen kan reageren.

De commissie is gericht op het proces van de besluitvorming. Zij kan adviseren over de wijze waarop andere maatschappelijke actoren bij het proces worden betrokken. Eventuele tekortkomingen in de communicatie tussen rijk en andere procespartners kunnen door de commissie worden gesignaleerd. Waar misverstanden ontstaan kan zij deze signaleren en adviseren over de manier waarop deze uit de wereld kunnen worden geholpen. De commissie adviseert tevens over de vraag of in het proces zodanige waarborgen zijn getroffen dat de diepgang van de inhoudelijke onderbouwing van het project toereikend is.

In de verschillende adviezen is aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de hier bedoelde commissie en de Commissie voor de m.e.r.

Daarbij werd onder meer opgemerkt dat «het niet zinvol is de toetsing van de milieu-effecten te isoleren van de overige effecten van het project».

Vanzelfsprekend zal de begeleidingscommissie in de verschillende fasen van de besluitvorming bezien of de aan grote projecten verbonden milieu-effecten voldoende aan bod komen. Het is evenwel niet de bedoeling dat de commissie zich daarbij op het terrein van de Commissie voor de m.e.r. begeeft. Het is en blijft 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. Aan de andere kant dient te worden onderkend dat in een projectbeslissing (zie onder C) een bredere, integrale afweging aan de orde is, waarbij ook economische, ruimtelijke en technische aspecten moeten worden meegewogen. Per project moet een optimale deskundigheid worden georganiseerd.

C. Projectbeslissing van het kabinet

De voorfase wordt afgesloten met een expliciete beslissing van het kabinet. Daarin stelt het kabinet vast ófwel dat wordt afgezien van het project ófwel dat het besproken probleem zodanig urgent is dat een oplossing is gewenst. De noodzaak om in de verdere procedure te zoeken naar de beste oplossing is daarmee vastgesteld. Tevens wordt in deze beslissing vastgelegd of het project wordt aangemerkt als «gewoon project» dat volgens de reguliere besluitvormingskaders wordt gereali-

seerd, dan wel als «groot project van nationaal belang». In het laatste geval vindt de vervolprocedure plaats overeenkomstig de regeling voor grote projecten van nationaal belang als neergelegd in artikel 39 van de WRO (de pkb-procedure). De zogenoemde projectbeslissing van het kabinet is aan te merken aan een mededeling aan de Staten-Generaal, als bedoeld in artikel 2a, lid 1, van de WRO, inhoudende het voornemen dat een pkb⁺ wordt voorbereid. Een dergelijke mededeling is – gelet op artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht – geen voor beroep vatbare beslissing.

In de projectbeslissing zal verslag worden gedaan over de voorfase. De daarin naar voren gebrachte standpunten worden weergegeven. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de wensen en suggesties die met betrekking tot de openstaande oplossingsrichtingen naar voren zijn gebracht. De projectbeslissing geeft, *wat het kabinet aangaat*, de hoofdlijnen aan voor de uiteindelijke oplossing. De projectbeslissing van het kabinet zal voor de Tweede Kamer ongetwijfeld aanleiding zijn voor een debat met het kabinet over de in die beslissing neergelegde hoofdlijnen.

De kabinetsbeslissing markeert, zoals de WRR aangeeft, het moment waarop het eerste onderzoekstraject overgaat in de gerichte voorbereiding van een beginselbesluit. 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. Het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor mogelijke oplossingsrichtingen is in globale zin verkend. Het is denkbaar dat in dit stadium nog meerdere alternatieve oplossingen bij de verdere voorbereiding worden betrokken. Oplossingsrichtingen die naar aanleiding van het overleg en het onderzoek als volstrekt ontoereikend worden aangemerkt, zullen echter in de vervolprocedure niet meer aan de orde komen. In de projectbeslissing worden deze ontoereikend bevonden oplossingen expliciet aangegeven.

De startnotitie m.e.r. kan gelijktijdig met of kort na het nemen van deze kabinetsbeslissing, in overleg met de potentieel betrokken mede-overheden, worden uitgebracht. De te nemen projectbeslissing geeft richting aan de inhoud van de startnotitie, en daarmee aan het uit te brengen MER. De openstaande oplossingsrichtingen (modaliteiten) alsmede de wettelijk voorgeschreven nul-variant (beschrijving bestaande toestand van het milieu en autonome ontwikkeling) worden daarin onderzocht, uitgaande van de eisen die de projectbeheersing heeft vastgelegd.

3. Beginselbesluit en uitvoeringsfase

Zoals hiervóór is aangegeven, wenst het kabinet bij grote projecten op een andere wijze om te gaan met de diverse maatschappelijke actoren. Een open voorbereidingsproces, waarbij alle belangen integraal worden afgewogen en waarbij niet bij voorbaat wordt ingezet op één van de mogelijke oplossingen, moet resulteren in politiek en maatschappelijk draagvlak voor het voor te bereiden project. Naar de mening van het kabinet moet dit er toe leiden dat geloofwaardig en met voldoende overtuigingskracht naar de samenleving door het kabinet een *beginselbesluit* over het project kan worden genomen, welk besluit – na goedkeuring daarvan door het parlement – ook gedurende de vervolprocedure politiek draagvlak kan behouden.

In de huidige situatie legt het gebrek aan open communicatie in de fase tussen strategische beleidsuitspraken over een groot project en bijvoorbeeld het uitbrengen van deel 1 van een project-pkb⁺ een zware last op de

procedure van totstandkoming van de project-pkb⁺. Principiële discussies over nut en noodzaak van het project interfereren met veel gedetailleerde discussies over de ruimtelijke inpassing ervan. Bij het project Betuweroute leidde dit tot de situatie dat bij de behandeling van de pkb in de Tweede Kamer werd gedebatteerd over de hoogte van de te realiseren geluidschermen in één van de betrokken gemeenten, terwijl de gemeenteraad van diezelfde gemeente discussieerde over nut en noodzaak van het hele project.

Het kabinet onderkent dat er een zekere spanning bestaat tussen de wens om enerzijds zo vroegtijdig mogelijk de discussie over nut en noodzaak van een project af te sluiten en anderzijds de finale besluitvorming te laten afhangen van de consequenties die verschillende uitvoeringsmodaliteiten kunnen hebben. In dit verband moet met name het budgetrecht van de Tweede Kamer worden genoemd. Van de Staten-Generaal kan geen besluitvorming ten principale over een project worden verwacht, indien niet duidelijk de financiële grenzen kunnen worden bepaald en vastgelegd. Immers, ook in die visie van de WRR staat vast dat na het beginselbesluit het project *in elk geval* doorgaat.

Onder meer om deze reden heeft het kabinet er niet voor gekozen de discussie over nut en noodzaak van het project reeds af te ronden met de hiervóór genoemde projectbeslissing. In veel gevallen zal een keuze voor de ruimtelijke inpassing (in hoofdlijnen) van een groot project belangrijke financiële consequenties hebben.

Welke procedure ook gevolgd wordt, de discussie over de wenselijkheid van het project moet niet telkens opnieuw heropend worden, louter omdat zich als gevolg van onvoorziene – dus niet eerder afgewogen – uitvoeringsmodaliteiten nieuwe financiële consequenties aandienen. Alle aspecten die aan de realisatie verbonden zijn, inclusief de financiële gevolgen, dienen tijdens de voorbereidingsfase voldoende onderzocht te zijn. Voor het kabinet is dit een belangrijke voorwaarde om ook gedurende de vervolprocedure te kunnen bouwen op voldoende draagvlak bij de Staten-Generaal.

A. Beginselbesluit

Het kabinet kan zich geheel verenigen met het standpunt van de WRR, dat de voorbereidingsfase moet uitmonden in een beginselbesluit dat nut en noodzaak van het project vaststelt en de discussie daaromtrent afsluit. Het beginselbesluit is bindend en legt daarmee de marges voor de vervolgbesluitvorming vast. De voorstellen van de WRR op dit punt sluiten aan bij de project-pkb⁺, geregeld in artikel 39 van de WRO. De project-pkb⁺ bevat bindende uitspraken over nut en noodzaak en over de (globale) lokatie of tracering van een groot project van nationaal belang. Gelet op het gewicht van deze uitspraken en daaraan verbonden rechtsgevolgen, zijn de zogenoemde *concrete beleidsbeslissingen* voor beroep vatbaar.

Na een opener voorbereidingsproces, waarin voor- en nadelen van een project aan de orde zijn gekomen en bovendien de (belangrijkste) alternatieven voor uitvoering zijn onderzocht, kan de discussie zich concentreren op de hoofdzaak van de politieke afweging: nut en noodzaak van het project en de consequenties die de realisatie daarvan zal hebben in termen van geld, milieu, economie en ruimtebeslag. Omdat de project-pkb⁺ zich goed leent voor dit type afweging, meent het kabinet dat het uit een oogpunt van bestendigheid van wetgeving de voorkeur verdient om eerst met deze recent tot stand gekomen wetgeving ervaring op te doen bij de besluitvorming over grote projecten in de door de WRR

bedoelde beginselfase. In die visie van het kabinet moet in deze fase van de besluitvorming gewaakt worden tegen een te hoge mate van detaillering in de project-pkb⁺. Beginselbesluit en uitvoeringsfase dienen duidelijk van elkaar gescheiden te worden.

Zoals hiervóór al is aangegeven, onderschrijft het kabinet de opvatting van de WRR, dat bij het beginselbesluit de financiering in hoofdlijnen geregeld dient te zijn, al zullen zich in deze fase nog steeds onzekerheden in de kostenraming voordoen. De WRR gaat er daarbij vanuit, dat kostenramingen ten tijde van het beginselbesluit nog slechts «globaal van aard» zijn. Het kabinet meent evenwel dat te globale ramingen, die voortkomen uit onvolledige politieke besluitvorming over belangrijke uitvoeringsmodaliteiten, te weinig disciplinerende werking zullen hebben ten aanzien van de uitvoeringsfase.

Het voorbereidingsproces dat het kabinet voor ogen staat en het daarop gebaseerde beginselbesluit, waarbij alle belangrijke alternatieven kunnen worden afgewogen, maken het mogelijk dat de «bandbreedten» voor de keuzes in de daarna volgende uitvoeringsfase voldoende kunnen worden ingeperkt – ook de financiële bandbreedte. Het kabinet is er voorstander van, dat in het beginselbesluit de financiële marges waarbinnen verdergaande detailleringen zich moeten bewegen, uitdrukkelijk worden vastgelegd.

Een oordeel over de procescomponent zoals door de WRR wordt voorgesteld, is afhankelijk van de vraag op welke wijze de vervolgbesluitvorming plaatsvindt. Indien daaraan in de praktijk behoefte bestaat, kan de project-pkb⁺ ook beslissingen bevatten over de wijze waarop de besluitvorming vervolgd zal worden.

B. Correctief referendum

Ten aanzien van de wenselijkheid van een correctief referendum heeft het kabinet na ampele beraadslagingen het volgende overwogen.

Voor de reikwijdte van de discussie over de wenselijkheid van een correctief referendum bij pkb's is van belang dat een correctief referendum een heldere vraagstelling vergt. Het gaat daarbij om een onomwonden «ja of nee» van burgers tegen een bepaalde door kabinet en parlement genomen beslissing. Dit betekent dat de vraag naar de wenselijkheid van een correctief referendum bij pkb's alleen die pkb-uitspraken kan betreffen die zich wat de inhoud daarvan betreft daarvoor lenen, nl. pkb's of onderdelen daarvan, welke een bindende uitspraak bevatten. Tot op heden gaat het daarbij alleen om pkb's die een beginselbesluit bevatten over de realisering van grote projecten van nationaal belang.

Een eventueel correctief referendum bij dit type besluiten zou moeten worden gesitueerd op het moment dat door kabinet en parlement bindend is besloten over nut en noodzaak van de realisering van het betreffende grote project, te weten onmiddellijk ná de goedkeuring van de daartoe strekkende beslissing door het parlement (pkb, deel 4) en derhalve vóór de fase van het precieze uitvoeringsbesluit.

In de discussies rondom het correctief referendum bij wetten is gesteld dat het correctief referendum een belangrijke bijdrage zal leveren aan de bevordering van een actief en betrokken burgerschap en het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang.

In aansluiting op de aanbevelingen van de WRR ziet het kabinet er voor om, wat grote ruimtelijke investeringsprojecten betreft, het accent van de

brede maatschappelijke afweging te leggen op de voorbereiding en totstandkoming van het beginselbesluit. Deze in het Voorlopig Kabinetstandpunt beschreven aanpak heeft brede steun gekregen.

Bij de voorbereiding van de besluitvorming vindt de maatschappelijke participatie plaats in een open proces tijdens de voorfase, alsmede in het kader van de inspraak rond (de richtlijnen voor) het MER en de inhoud van de pkb.

De eventuele keuze voor het introduceren van een correctief referendum over de beginselbesluitvorming over grote projecten àchteraf zal daarom naar het oordeel van het kabinet niet ten koste mogen gaan van een breed maatschappelijk debat bij de voorbereiding van dergelijke beslissingen vóóraf.

Het eventueel introduceren van een correctief referendum zou een extra stap opleveren in het totale besluitvormingstraject dat moet worden doorlopen ten behoeve van de realisering van grote projecten van nationaal belang, zij het dat deze extra stap uiteraard niet altijd zal worden gezet. Verder is het goed in gedachten te houden dat een beginselbesluit over grote projecten (pkb, deel 4) direct na het van kracht worden daarvan c.q. in een later stadium ook door gedeputeerde belanghebbenden ter bescherming van hun rechten aan de administratieve rechter kan worden voorgelegd.

Door het introduceren van een correctief referendum wordt het totale besluitvormingstraject over grote projecten voor alle betrokkenen ongewis en onvoorspelbaar, omdat de principiële beslissing opnieuw onderwerp kan worden van een publiek debat. Waar het gaat om beginselbesluiten over grote ruimtelijke investeringsprojecten met alle financiële gevolgen vandien, moeten burgers en particuliere investeerders na afronding van de principebesluitvorming kunnen rekenen op de bestendigheid daarvan.

Gelet op het bovenstaande kiest het kabinet ervoor in de totstandkomingsprocedure van pkb's niet over te gaan tot introductie van een correctief referendum.

C. Uitvoeringsfase

Bij beantwoording van de vraag hoe de uitvoeringsfase momenteel in het wettelijk systeem is geregeld, moet onderscheid worden gemaakt tussen projecten die onder de Tracéwet vallen en projecten waar deze wet geen betrekking op heeft.

Veel gedachten van de WRR zijn terug te vinden in de bijzondere procedure voor grote projecten, zoals die (na de start van de WRR-studie) in de Tracéwet en de WRO is opgenomen. *Inhoudelijk* gezien liggen de visie van de WRR en de systematiek van de Tracéwet dicht bij elkaar. Het gedetailleerd uitwerken van de project-pkb* tot een tracébesluit vereist kennis en inzicht inzake de lokale omstandigheden, die bij de provincies, gemeenten en waterschappen aanwezig zijn, maar bij het rijk ontbreken. Van de regionale en lokale overheden wordt in de uitvoeringsfase dan ook een zware inhoudelijke inbreng verwacht.

Formeel gezien is er wel verschil tussen het WRR-advies en de Tracéwet. Hoewel ook in die visie van de WRR het uitvoeringsbesluit op rijksniveau wordt genomen, pleit de WRR ervoor de regionale en lokale bestuursorganen gedurende een bepaalde periode de gelegenheid te geven gezamenlijk tot vaststelling van de inhoud van het uitvoeringsbesluit te komen. Het rijk treedt tijdelijk terug, en draagt de regie over aan

de gezamenlijke andere overheden. Zodra deze tot overeenstemming zijn gekomen, neemt het rijk de regie weer over en stelt formeel het uitvoeringsbesluit vast. Komen de andere bestuursorganen er gezamenlijk niet uit, dan bepaalt het rijk de inhoud van het uitvoeringsbesluit.

Wat de uitvoerbaarheid van de WRR-constructie betreft, tekent het kabinet het volgende aan. Het gaat hier om grote projecten van nationaal belang die onmiskenbaar voor de betrokken regio zware lasten zullen meebrengen. In de praktijk is het onvermijdelijk dat tussen de betrokken lokale overheden belangentegenstellingen optreden. In de kern zal het, voor zover de bandbreedte van de projekt-pkb⁺ die ruimte laat, in veel gevallen gaan om de vraag of het project op het grondgebied van de ene gemeente, dan wel op dat van de andere moet worden gerealiseerd. Juist bij de in het geding zijnde projecten zijn veelal vele tientallen gemeenten betrokken. In het bijzonder waar de WRR pleit voor het aangeven van stemverhoudingen tussen al die overheden, bestaat bij het kabinet twijfel over de beheersbaarheid van een dergelijk proces.

In de uitvoeringsfase ligt inhoudelijk gezien het zwaartepunt bij de regionale en lokale overheden. Ook in deze fase dient de houding van het rijk gericht te zijn op samenwerking, open discussies en op het streven naar consensus. Juist vanwege het grote aantal actoren acht het kabinet een centrale aansturing van het proces gewenst. Enerzijds ter bewaking van de voortgang en de gestelde randvoorwaarden, anderzijds ter voorkoming van situaties dat de belangen van kleinere actoren onderbelicht blijven.

Voor (grote) projecten die niet onder de Tracéwet vallen is de juridische en procedurele doorwerking niet adequaat geregeld. Dit betekent dat na afronding van de «beginselfase» het rijk de andere overheden zal verzoeken het genomen besluit planologisch in te passen. Een logische stap die uit het voorgaande voortvloeit is de voorbereiding van een wettelijke regeling voor projecten die niet onder de Tracéwet vallen, maar wel (grote) projecten van nationaal belang zijn. Het zal daarbij gaan om grootschalige energie-centrales, buisleidingen e.d.¹

In het navolgende zal hierop nader worden ingegaan.

4. Bindendheid vervolgprocedures

Zowel in de visie van de WRR als in de systematiek van de Tracéwet is het uitvoeringsbesluit c.q. het tracébesluit de laatste stap in de besluitvorming die inhoudelijk van belang is. De voorstellen van de WRR houden evenwel in, dat het uitvoeringsbesluit in de plaats treedt van alle vereiste vergunningen (bouwvergunningen, kapvergunning, ontheffing geluidhinder etc.). Er behoeft derhalve geen formele procedure meer te worden gevolgd, met uitzondering van onteigeningen en dergelijke. Bij de Tracéwet dienen de vereiste vergunningen nog wel formeel te worden afgegeven, maar staan zij – voorzover zij rechtstreeks voortvloeien uit het tracébesluit – niet meer open voor inspraak, bezwaar en beroep. Tevens kunnen de bestuursorganen in de vergunningen kwesties regelen die niet in het tracébesluit zijn opgenomen.

Het kabinet vreest dat de door WRR bepleite aanpak onnodig diep ingrijpt in de bestaande bestuurlijke verhoudingen, en in een te vroeg stadium tot een vergaande mate van detaillering dwingt. In feite heeft het uitvoeringsbesluit dan niet zozeer het detailniveau van een bestemmingsplan, maar veeleer dat van een bouwvergunning. Naar de mening van het kabinet zal een te ver doorgevoerde detaillering de totstandkoming van het uitvoeringsbesluit te zeer belasten.

¹ In de Derde Energienota heeft het kabinet aangekondigd om uiterlijk in 1997 wetsvoorstellen in te willen dienen voor de energie-sector, voor de electriciteit eerder.

Toch onderkent het kabinet dat de in de Tracéwet gekozen constructie het nadeel heeft, dat in de uitvoeringsfase procedures gevolgd moeten worden die in de praktijk wellicht nauwelijks relevant zijn, omdat over de inhoud ervan al in het tracébesluit is beslist. Indien bij de evaluatie van de Tracéwet, die in 1996 zal worden afgerond, blijkt dat dergelijke procedures zonder inhoudelijke relevantie voorkomen en als probleem worden ervaren, dan zal worden bezien op welke wijze daarvoor een oplossing kan worden gevonden.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de aarzelingen bij de voorstellen van de WRR een relatie hebben met de huidige verdeling van verantwoordelijkheden over de betrokken bestuursorganen. Het kabinet acht het dan ook mogelijk dat, indien, bijvoorbeeld in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, de verdeling van de verantwoordelijkheden over gemeenten, provincies en rijk wijziging ondergaat, er mogelijkheden ontstaan om andere constructies nader te bezien. Tot die mogelijkheden zou ook de door de WRR bepleit meer *geconcentreerde* besluitvorming kunnen behoren, die resultaat in een geïntegreerd juridisch besluit voor (alle onderdelen van) het project.

Bij (grote) projecten van nationaal belang die niet onder de Tracéwet vallen is bij bestuurlijke impasses de Nimby-regeling uit de WRO inzetbaar, maar dit instrument voorziet naar zijn aard slechts in oplossingen indien er een bestuurlijk conflict is gerezen. Voordat de tijd rijp is om naar het middel van de Nimby-regeling te grijpen is er dikwijls veel tijd verloren gegaan. Ook voor dit soort projecten is er daarom behoefte aan een *reguliere* procedure. Over de gewenste vormgeving van deze wetgeving zal nader onderzoek en overleg plaatsvinden. Stroomlijning en coördinatie van plan- en vergunningsprocedures en bundeling van rechtsbescherming zijn daarin belangrijke elementen.

Deze elementen staan eveneens centraal in de regeling die naar verwachting door de commissie-Scheltema zal worden voorgesteld in het kader van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Het zal daarbij gaan over de integratie van procedures en rechtsbescherming in meer algemene zin, dus zonder dat er sprake behoefte te zijn van een groot project. De oplossingen die in dat kader worden gevonden kunnen ook een bijdrage leveren aan de problematiek van de (grote) projecten.

Het spreekt vanzelf dat het uitvoeringsbesluit c.q. het tracébesluit een voor beroep vatbare beslissing betreft. De beroepsgang zal zich dienen te beperken tot de gekozen uitvoering. Het beroep tegen de principiële beslissing over nut en noodzaak van het grote project van nationaal belang is immers aan de orde in het kader van de beroepsgang tegen de pkb⁺.

5. Overige voorstellen van de WRR

A. Een «Wet grote projecten»

De voorbereiding van een geheel nieuwe «wet grote projecten», zoals de WRR voorstelt, acht het kabinet thans – ook tegen de achtergrond van bestendigheid van wetgeving – minder aangewezen. Daarbij speelt de overweging een rol, dat de totstandkoming van zo'n wet vele jaren in beslag zal nemen. Het kabinet wil de gewenste veranderingen op zo kort mogelijke termijn doorvoeren.

Bezien moet worden of de onlangs in werking getreden regeling voor de bindende pkb⁺, de Tracéwet en de Nimby-regeling hun vruchten afwerpen. Al binnen enkele jaren kan worden vastgesteld of de daarmee beoogde doelmatigheid in de praktijk wordt bereikt. Indien dat onvoldoende blijkt te zijn, kan deze wetgeving worden aangepast.

Het kabinet acht het op dit moment evenmin opportuun om over te gaan tot een wettelijke regeling van de voorfase. In de praktijk zal blijken of de nieuwe aanpak aanslaat bij de andere procespartners. Tevens zal blijken aan welke vereisten de voorfase moet voldoen. Wel zijn hierboven, onder 2.A, in globale zin, enkele elementen van de voorfase aangeduid, die in het aanvangsbesluit aan de orde moeten komen. Indien na praktijkervaringen zou blijken dat een wettelijke status van de voorfase gewenst is, zal op dit punt wetgeving worden voorbereid. Op dat moment bestaat in elk geval meer inzicht in de vraag welke (vorm)vereisten dan precies wettelijk geregeld moeten worden. Het vooralsnog niet wettelijk regelen van de voorfase laat onverlet dat het kabinet met zijn standpunt nadrukkelijk een nieuwe lijn uitzet voor komende besluitvorming over grote projecten.

Na het afsluiten van de voorfase kan de project-pkb⁺ worden beschouwd als het beginselbesluit als bedoeld in het WRR-rapport. De uitvoeringsfase van projecten die niet onder de Tracéwet vallen zal wettelijk worden geregeld, waarbij aansluiting zal worden gezocht bij bestaande wetgeving.

B. Het aanwijzen van een projectminister

Ter bevordering van een voortvarende aanpak adviseert de WRR het initiatief voor projecten te leggen bij de eerst-betrokken minister, de zgn. projectminister.

Het kabinet waardert de figuur van projectminister positief. Voor grote projecten is de ministerraad in zijn geheel verantwoordelijk, maar de verantwoordelijkheid voor voortgang en procesbewaking ligt bij een van de ministers, de projectminister. In komende gevallen zal de projectminister expliciet worden aangewezen.

6. Projectbesluitvorming in het algemeen

In de adviezen van de Raro, de VNG en het IPO is gepleit voor verbetering van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten in meer algemene zin. Het gaat daarbij in het bijzonder om projectbesluitvorming op het niveau van provincie en gemeente, alsmede van particuliere investeerders.

Het kabinet onderschrijft het belang van een adequaat instrumentarium op de verschillende bestuursniveaus voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten. De besluitvorming rondom projecten op het niveau van de gemeente is een centraal element in het in de zomer van 1995 verschenen Kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro. Daarin is aangekondigd dat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal worden voorzien in een zelfstandige projectbesluitvormingsprocedure op gemeentelijk niveau. Het gaat daarbij om een procedure die zelfstandig naast het bestemmingsplan functioneert en die op basis van een goede ruimtelijke afweging de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten mogelijk maakt. Het daartoe strekkende wetsvoorstel tot wijziging van de WRO zal dit voorjaar om advies aan de Raad van State worden aangeboden.

Met de introductie van een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau, alsmede met de in het nu voorliggende kabinetsstandpunt voorgestelde verbeteringen van de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang wordt tegemoet gekomen aan de in de adviezen van de Raro, de VNG en het IPO geformuleerde behoefte aan projectbesluitvormingsprocedures.

Het voorzien in een projectprocedure op provinciaal niveau zou een logische vervolgstap kunnen zijn. Dan is vervolgens wel de vraag hoe de verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden moeten worden afgebakend, m.a.w. welk bestuursorgaan is voor welk project verantwoordelijk en in welke hoedanigheid worden andere bestuursniveaus in de besluitvorming betrokken?

7. Slot

Het kabinet realiseert zich tenslotte dat het introduceren van nieuwe procedurele elementen in het besluitvormingsproces op zichzelf geen garantie biedt voor de succesvolle realisatie van een groot project. Naast de procedurele aspecten moet, zoals hiervoor is aangegeven, groot belang worden gehecht aan de (bestuurlijke) attitude waarmee het besluitvormingsproces wordt ingezet en begeleid.

Het kabinet heeft zich – evenals de WRR – gericht op tekortkomingen in de huidige organisatie en de bestaande (wettelijke) procedures. Door de voorgestelde verbeteringen ontstaat een meer «getrechterde» besluitvorming. De maatschappelijke en politieke werkelijkheid laat zich echter niet altijd op een dergelijk schematische wijze weergeven. Niet alle actoren in het besluitvormingsproces zullen zich te allen tijde bewust (willen) zijn van de fase waarin dit proces zich bevindt. De verbeteringen beogen de effectiviteit van de besluitvorming te verhogen en daarmee de duur van de procedures te bekorten. Maar uiteindelijk is de politieke wil bepalend voor de vraag of een voorgenomen project werkelijk zal worden gerealiseerd.

8. Samenvatting

– Het kabinet onderschrijft het pleidooi van de WRR voor een integraal besluitvormingsproces voor de realisering van grote projecten.

– Het kabinet hecht aan het creëren van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor de realisering van grote projecten vanaf een zo vroeg mogelijk stadium in de besluitvormingsprocedure.

– Het kabinet onderschrijft het voorstel van de WRR voor een besluitvormingsprocedure voor grote projecten in drie fasen, nl.:

- * de voorbereidingsfase;
- * de fase waarin de principebesluitvorming over de realisering van grote projecten plaatsvindt, alsmede
- * de uitvoeringsfase.

– Ten behoeve van een open en op samenwerking gerichte aanpak van de besluitvorming vanaf een zo vroeg mogelijk stadium in de besluitvormingsprocedure, wordt voorzien in een betere structurering van de voorbereiding van grote projecten. Hiertoe wordt – in aansluiting op de voorstellen van de WRR – een voorfase (of verkenningsfase) betreffende de besluitvorming over grote projecten geïntroduceerd die als volgt is ingericht:

- * aanvangsbeslissing van het kabinet

Met deze kabinetsbeslissing wordt expliciet het moment gemarkeerd, waarop een gesignaleerd (infrastructureel) probleem uitgebreid onderzocht gaat worden. In deze fase wordt in nauw overleg tussen het rijk en de andere bestuursorganen en met intensieve betrokkenheid van de samenleving (burgers, belangengroeperingen, wetenschap, e.d.) gediscussieerd over omvang en urgentie van het probleem, alsmede over mogelijke oplossingsrichtingen. In deze fase wordt overlegd met de Tweede Kamer.

* projectbeslissing van het kabinet

Deze fase wordt afgesloten met een beslissing van het kabinet, waarin wordt vastgesteld dat een snelle oplossing van het probleem noodzakelijk is. Bij deze beslissing worden de hoofdlijnen voor de uiteindelijke oplossing aangegeven. Over deze beslissing vindt overleg plaats met de Tweede Kamer.

Deze beslissing is tevens de start van het formele besluitvormingstraject voor grote projecten. Dit traject begint met het uitbrengen van de startnotitie voor de milieu-effectrapportage gelijktijdig met of kort na de projectbeslissing.

Voor de introductie van deze voorfase voor de besluitvorming over grote projecten is nieuwe wetgeving niet noodzakelijk. Het kabinet acht het van belang zo snel mogelijk te beginnen met deze nieuwe aanpak.

– Na afronding van de voorbereidingsfase bepleit de WRR beginselbesluitvorming over grote projecten van nationaal belang in een zogenaamd beginselbesluit. In 1994 is een dergelijk besluitvormingstraject reeds in de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen. Die regeling betreft de planologische kernbeslissing met bindende status. Deze pkb⁺ wordt door het parlement goedgekeurd. In zo'n pkb worden bindende uitspraken vastgelegd over nut, noodzaak en globale lokatie (of tracering) van grote projecten van nationaal belang.

– Voor de vervolgbesluitvorming over grote projecten (het traject tussen de pkb met bindende status en de uitvoeringsbesluitvorming) bepleit de WRR nieuwe wetgeving. Deze wetgeving moet resulteren in een uitvoeringsbesluit dat onder de regie van de andere overheden wordt voorbereid. Ook voor deze – laatste – fase in de besluitvorming over grote projecten zijn nog zeer recent wettelijke maatregelen van kracht geworden. Sedert 1994 voorzien de Tracéwet in een efficiënte vervolgpcedure. Het kabinet is met de WRR van oordeel dat in de vervolgpcedures voor grote projecten nauw overleg met de betrokken bestuursorganen en burgers moet plaatsvinden, echter onder verantwoordelijkheid van het rijk. Het kabinet is voornemens aanvullende wettelijke maatregelen te treffen voor een vergelijkbare regeling voor andere projecten.

– Overeenkomstig de voorstellen van de WRR zal de besluitvorming over grote projecten worden begeleid door een commissie van onafhankelijke deskundigen.

– De – in navolging van de WRR – in dit kabinetsstandpunt gekozen lijn betekent voor een project als – bijvoorbeeld – de Betuweroute dat meer energie wordt gestoken in het creëren van maatschappelijk draagvlak aan het begin van het proces. Voorafgaande aan het neerleggen van een dwingende tracékeuze in pkb⁺ kader zal ruimschoots de gelegenheid worden geboden om mee te denken over nut en noodzaak van het project, en ook over de wijze van uitvoering (weg, water, rail, lucht).

– In de besluitvormingsprocedure voor grote projecten wordt niet voorzien in een correctief referendum.

– Projectbesluitvorming beperkt zich niet alleen tot nationaal niveau, maar betreft ook andere bestuursniveaus.

