

Vergaderjaar 1996–1997

24 690

Besluitvorming over grote projecten

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 juli 1997

Op 20 februari 1997 heb ik met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een algemeen overleg gevoerd over het kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten (Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 690, nr. 1). In dat overleg heb ik toegezegd de motie Hofstra (Kamerstukken II, 25 000-XI, nr. 28) te zullen uitvoeren voor zover die motie betrekking heeft op het in kaart brengen van de **voor- en nadelen van een speciale projectwet**, een zogenaamde *lex specialis*, als juridisch kader voor de besluitvorming over grote projecten. Onder de term *lex specialis* wordt in dit verband overigens verstaan het maken van afzonderlijke wetten die zijn toegespitst op één concreet project (een HSL-wet, een Schipholwet, e.d.). Met de onderhavige brief wordt aan deze toezegging tegemoet gekomen.

In deze brief wordt verder in meer algemene zin ingegaan op de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuurniveaus.

Lex specialis als juridisch kader voor de besluitvorming over grote projecten?

Wetenschappelijke analyse

In het algemeen overleg op 20 februari 1997 met de vaste commissie heb ik aangekondigd dat ik er aan hecht te beschikken over een wetenschappelijke analyse van de plussen en minnen van wetgeving als juridisch kader voor de besluitvorming over grote projecten, een en ander tegen de achtergrond van elementen als efficiency van besluitvorming (totale tijdsduur), zorgvuldigheid en rechtsbescherming.

In verband daarmee hebben Prof. mr. D. A. Lubach en Prof. mr. Dr. E. F. ten Heuvelhof, in opdracht van mijn departement en dat van Verkeer en Waterstaat, een onderzoek verricht met als titel «De *lex specialis* als vorm voor besluiten over grote projecten?». Dit onderzoek dat uit een tweetal

onderling goed afgestemde essays bestaat, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, aan.¹

Prof. mr. D. A. Lubach (RU Groningen) heeft zich gebogen over de *juridische* aspecten van projectwetgeving als juridisch kader voor de besluitvorming over grote projecten.

In algemene zin wordt door de heer Lubach geconcludeerd dat «beleidsinhoudelijke wetgeving niet principieel onmogelijk is». Vervolgens volgt een beschouwing over drie modaliteiten van projectwetgeving:

1. «Spa in de grond variant»

(model te Veldhuis zoals beschreven in NRC Handelsblad van 26 oktober 1996)

Deze modaliteit betreft een wet waarin alle besluitvorming over een groot project is geconcentreerd, zodat na inwerkingtreding van de wet onmiddellijk de «spa in de grond kan».

Voordeel van deze modaliteit is volgens de heer Lubach dat deze besluitvorming op maat mogelijk maakt. Nadeel van maatwerk is evenwel de kans op versplintering van besluitvorming. Voorts wordt als overwegend nadeel geconstateerd dat in de wet zelf besluitvorming op een gedetailleerd uitvoeringsniveau moet plaatsvinden (in het parlement moet over uitvoeringsdetails worden gediscussieerd).

Vervolgens wordt geconcludeerd dat het onwaarschijnlijk is dat de acceptatiegraad van een wet met daarin op nationaal niveau genomen detailbeslissingen groter zal zijn dan in de huidige situatie.

Bij het oordeel over deze variant is van grote betekenis of het met het oog op artikel 6 EVRM mogelijk zal zijn rechtsbescherming bij de onafhankelijke rechter te waarborgen die gelijkwaardig is aan de bestaande. Het model te Veldhuis lijkt daarmee op gespannen voet te staan. In dat model wordt er immers vanuit gegaan dat de rechtsbeschermingsprocedure zijn eindpunt vindt in een beroep op de Tweede Kamer.

Naar het oordeel van de heer Lubach staat artikel 120 Grondwet niet in de weg aan de mogelijkheid om in de betreffende wet een rechterlijke toetsingsbevoegdheid op te nemen ten aanzien van die onderdelen, die – wanneer zij buiten de wet om zouden zijn vastgesteld als afzonderlijke besluiten – als appellabele besluiten zouden zijn te beschouwen. Mocht evenwel, aldus de heer Lubach, het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet aan die mogelijkheid in de weg staan, dan is dat een doorslaggevend argument tegen deze modaliteit.

2. Variant waarin de procedure van de formele wet de PKB+ procedure vervangt

De tweede door de heer Lubach beschreven modaliteit betreft de projectwet als variant op de thans geldende regeling van de PKB+. Dat houdt in dat de besluitvorming over nut, noodzaak en globale lokatie (of tractering) van een groot project – de zogenoemde beginselbesluitvorming – in plaats van in een PKB+ in een wet wordt vastgelegd.

De heer Lubach concludeert dat de formele wet als alternatief voor de bestaande PKB+-procedure geen significante voordelen oplevert. Enerzijds is de bestuurlijke-juridisch binding van belangrijke onderdelen van de PKB+vrijwel even sterk als die van de formele wet. Anderzijds is juist de formele wetsprocedure wat betreft de maatschappelijke betrokkenheid bij de voorbereiding van een wet minder «open» dan de PKB+procedure die daarop juist is ingericht.

3. De variant, waarin een uitspraak over nut en noodzaak van een groot project wordt vastgelegd in de vorm van een formele wet

De gedachte achter deze variant is vooral dat door een «nut en

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

noodzaak uitspraak» in de vorm van een formele wet te gieten, herhalingen van de discussie over nut en noodzaak minder zullen voorkomen dan wanneer een dergelijk besluit een andere (rechts)vorm heeft.

De formele wet heeft, aldus de heer Lubach, in deze variant vooral een symboolfunctie. Het in een vroeg stadium vastleggen van bindende principebeslissingen levert spanningen op als er op dat moment nog geen duidelijkheid is over financiële consequenties en uitvoeringsmodaliteiten.

Prof. mr. dr. E. F. ten Heuvelhof (TU Delft) heeft zich gebogen over de *bestuurskundige* aspecten van wetgeving als kader voor de besluitvorming over grote projecten.

De conclusie van de heer Ten Heuvelhof is «dat van een *lex specialis* niet mag worden verwacht dat zij het besluitvormingsproces versnelt, met behoud van kwaliteit». Voor deze stelling wordt een aantal redenen opgevoerd met als meest in het oog springende:

- een *lex specialis* die versnellend zou werken, vereist op een erg vroeg moment een gedetailleerde en gespecificeerde beschrijving van het project. Dit is moeilijk te realiseren;
- de voorbereiding van een *lex specialis* voor een controversieel project zal – vanwege het vereiste detailniveau en vereiste overleg – veel tijd kosten. Het proces van voorbereiding zal zeer zorgvuldig gemanaged moeten worden om toch nog substantiële tijdwinst te boeken;
- een *lex specialis* lijkt nog de meeste kans te hebben om de laatste fase van het besluitvormingsproces te ordenen. Dit is de fase waarin ook nu al juridische procedures de boventoon voeren. Het is echter niet deze fase die de meeste tijd kost. De mogelijke tijdwinst van een *lex specialis* die zich richt op deze fase is dan ook beperkt.

De heer Ten Heuvelhof concludeert dat managerial veranderingen meer mogelijkheden hebben om processen te versnellen met behoud van kwaliteit dan juridische veranderingen. Hij besluit zijn betoog met de constatering dat «procesarchitectuur en procesmanagement veelbelovende middelen zijn om besluitvormingsprocessen te versnellen, terwijl de kwaliteit van het proces en de uitkomst ervan op niveau kunnen blijven».

De gemeenschappelijke tendens in de bijdragen van de heren Lubach en Ten Heuvelhof is: «dat van de *lex specialis* geen wonderen moeten worden verwacht. In de eerste plaats niet omdat een groot deel van de problematiek waarvoor een oplossing wordt gezocht, niet van juridische aard is en dus ook niet met juridische maatregelen kan worden bestreden. En in de tweede plaats niet omdat de *lex specialis* als vorm voor regeling van grote projecten meer nadelen dan voordelen heeft».

Relatie met Kabinetsstandpunt besluiten grote projecten (reactie op motie Hofstra)

Over het onderzoek van Prof. mr. D. A. Lubach en Prof. mr. Dr. E. F. ten Heuvelhof merk ik, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, het volgende op.

In het kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten is niet gekozen voor een *lex specialis* over een concreet project als generieke oplossing voor de besluitvorming over projecten. Daarin is als generieke oplossing gekozen voor een planologische kernbeslissing ex artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de zogenaamde project-PKB+, als het juridisch bindende kader voor de besluitvorming over nut en noodzaak, alsmede over de globale locatie (of tracering) van een groot project van nationaal belang.

De conclusies uit het onderzoek van Prof. Lubach en Prof. Ten Heuvelhof zijn een bevestiging van de in het kabinetsstandpunt neergelegde denklijn. Immers, de beschouwingen van Prof. Lubach en Prof. Ten Heuvelhof geven blijk van grote aarzelingen ten aanzien van de mogelijkheden van wetgeving per concreet project als het juridisch kader voor de besluitvorming over grote projecten. Aan het fenomeen van een *lex specialis* per concreet project blijken meer nadelen dan voordelen te zijn verbonden.

Met de constatering dat een *lex specialis* per concreet project geen generieke oplossing biedt als juridisch kader voor de besluitvorming over grote projecten, is de weg naar een dergelijke wet overigens niet volledig afgesneden. In een uitzonderlijk geval kunnen regering en parlement besluiten toch te kiezen voor een projectwet. Mocht die uitzonderlijke situatie zich voordoen, is het wel van belang kritisch te bezien op welke wijze in dat specifieke geval wordt omgegaan met de nadelen die volgens bijgaand onderzoek aan een dergelijke wet zijn verbonden. Alles overziende gaat het daarbij in elk geval om:

- het voorzien in een open maatschappelijke voorbereiding van de wet;
- het – binnen een beheersbaar tijdsbeslag – voorzien in een zódanig volledig zicht op alle uitvoeringsmodaliteiten en de effecten daarvan, dat die in de wet kunnen worden neergelegd, inclusief de milieueffecten op strategisch en operationeel niveau;
- het voorkomen dat op het niveau van regering en parlement wordt gediscussieerd over uitvoeringsdetails, zoals de geluidsbelasting aan de gevels van alle betrokken woningen, de keuze voor fiets- of voetgangers-tunnels, de noodzaak tot onteigening van het ene of het andere perceel, de technische bouw-, milieu-, WVO-, enz. voorschriften e.d.;
- het met het oog op artikel 6 EVRM voorzien in de mogelijkheid van toetsing door een onafhankelijke rechter.

Wellicht ten overvloede wijs ik er nog op dat een projectwet, nadat de daartoe strekkende grondwetsherziening in werking zal zijn getreden, onderwerp zal kunnen zijn van een correctief referendum.

Adequate besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus

Efficiencybevordering in besluitvorming over projecten in het algemeen

In het kabinetsstandpunt besluiten grote projecten is niet alleen ingegaan op de besluitvorming over de realisering van grote projecten van nationaal belang. Aan het slot van het kabinetsstandpunt (zie de paragraaf «Projectbesluitvorming in het algemeen») is nadrukkelijk gewezen op het belang van een adequaat instrumentarium voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus.

Dit onderwerp heeft vervolgens centraal gestaan in mijn brief van 21 oktober 1996 met betrekking tot de ontwikkelingen in het ruimtelijk planningstelsel (Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 24 054, nr. 27).

Inmiddels is aan de verschillende onderdelen hiervan nadere invulling gegeven. Onderstaand wordt U hieromtrent nader geïnformeerd.

Projectbesluitvorming voor gemeente en provincie

De besluitvorming rondom projecten op het niveau van de gemeente staat centraal in het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO dat op 17 april van dit jaar bij de Tweede Kamer is ingediend. Het belangrijkste onderdeel van dit wetsvoorstel betreft het voorzien in een zelfstandige project-procedure op gemeentelijk niveau. Na inwerkingtreding van dat wetsvoorstel kan een gemeente op basis van een vernieuwd artikel 19 van

de Wet op de Ruimtelijke Ordening in combinatie met een eveneens vernieuwd artikel 50 van de Woningwet vrijstelling en vergunning verlenen voor de realisering van een project, indien dat project is voorzien van «een goede ruimtelijke onderbouwing».

Wat betreft de noodzaak van een eventuele provinciale project-procedure is deze maand door Coopers & Lybrand een onderzoek in opdracht van mijn departement afgerond met als titel «De realiteit van provinciale projecten». Het gaat daarin om een verkennend onderzoek naar de behoefte aan aanvullend instrumentarium voor de aansturing en uitvoering van bovenlokale projecten. Uit dit onderzoek blijkt dat een provinciale projectprocedure weliswaar een oplossing zou kunnen bieden voor de realisering van bovenlokale projecten, maar dat aan het voorzien in een provinciale projectenprocedure geen prioriteit dient te worden toegekend. Uit dit onderzoek blijkt veeleer dat de toepassing van het huidige wettelijk en niet wettelijk instrumentarium kan worden verbeterd, alsmede dat aandacht moet worden besteed aan de verbetering van het functioneren van de bestuursorganen bij de uitvoering van een boven-lokaal project. Het gaat daarbij met name om de planning en beheersing van projecten, alsmede om projectmanagement.

Ik zal mij hierop nader beraden in overleg met het IPO. Daarbij kunnen ook de bevindingen uit het bestuurlijke vernieuwings-experiment «Fryslan fernijt» een rol spelen.

Projectbesluitvorming op rijksniveau

Bij de besluitvorming rondom projecten op het niveau van het rijk door middel van een eventueel in de WRO (of in het kader van een separate wet inzake de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten) te verankeren zelfstandige projectprocedure staat voor mij een aantal noties centraal. Het gaat daarbij om een zelfstandige projectprocedure voor de besluitvorming over rijksprojecten die niet onder het bereik van het kabinetsstandpunt Besluiten grote projecten vallen en die evenmin vallen onder het bereik van ruimtelijk relevante sectorwetten zoals de Tracéwet en de Luchtvaartwet.

Ingrediënten

Het voorzien in een zelfstandige procedure voor de realisering van rijksprojecten zal er in de eerste plaats toe moeten leiden dat het rijk van begin tot eind de regie voert. Dit neemt niet weg dat vanzelfsprekend waarborgen moeten worden getroffen voor een intensieve inschakeling van de betrokken andere overheden.

Een tweede element betreft een heldere fasering van besluitvorming. Het gaat daarbij om het onderscheid tussen besluitvorming op strategisch niveau en op operationeel niveau. De besluitvorming besluitvorming begint met een beslissing op strategisch niveau. Daarbij gaat het om de beslissing of een project er überhaupt moet komen (nut en noodzaak) en, zo ja, binnen welke randvoorwaarden; de volgende stap in de besluitvorming betreft het operationele niveau, te weten de concrete inrichting en uitvoering van het te realiseren project (de «hoe vraag»).

Een derde element betreft een democratisch gelegitimeerde besluitvorming. Bij het introduceren van een projectprocedure voor het rijk ligt het voor de hand te voorzien in inschakeling of instemming door de Tweede Kamer op het cruciale moment in de besluitvorming, bijvoorbeeld ten aanzien van de «go/no go» beslissing.

Verdere aandachtspunten betreffen het belang van het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor de realisering van rijksprojecten vanaf

een zo vroeg mogelijk moment in het besluitvormingsproces, het streven naar zoveel mogelijk integratie en coördinatie binnen de besluitvorming, alsmede efficiency op het punt van inspraak, bezwaar en beroep.

Rol van minister van VROM in besluitvorming over ruimtelijke Investeringsprojecten op nationaal niveau

Bij de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten acht ik een intensieve betrokkenheid van de minister van VROM op het strategische niveau van groot belang. In dat stadium van de besluitvorming staat de minister van VROM voor de afweging of de mogelijke realisering van een rijksproject in het belang is van ruimtelijke en milieukwaliteit en in hoeverre door middel van aan de realisering van het project te verbinden maatregelen een bijdrage kan worden geleverd aan een verbetering van die kwaliteit.

Voor de standpuntbepaling van de minister van VROM op dat strategische niveau zullen het vigerend en in voorbereiding zijnd ruimtelijk en milieubeleid op nationaal niveau toetsingskader zijn. Tevens zal de minister van VROM zich bij haar standpuntbepaling baseren op een gebiedsgerichte strategische visie. Vanuit zo'n gebiedsgerichte benadering kunnen verschillende alternatieven in kaart worden gebracht en kunnen randvoorwaarden worden geformuleerd.

Voor de standpuntbepaling van de minister van VROM terzake van de strategische beslissing over nut en noodzaak van een project is voorts van belang dat de principiële discussies over inpassingsmogelijkheden, uitvoeringsmodaliteiten en budgettaire randvoorwaarden in dit stadium van de besluitvorming worden gevoerd. Dit geldt overigens ook voor de – voor het eventueel te realiseren project – eerstverantwoordelijke sectorminister. Voorkomen moet worden dat een te realiseren rijksproject in het operationele stadium van de besluitvorming op weg naar de concrete uitvoering stagneert, omdat pas in die fase van de besluitvorming mogelijke – té – dure inpassingsvarianten worden besproken.

Uit het bovenstaande blijkt dat ik het – bij het eventueel wettelijk regelen van een zelfstandige procedure voor de realisering van rijksprojecten – noodzakelijk acht te voorzien in een zwaarwegende rol voor de minister van VROM in de strategische fase van het besluitvormingstraject.

Door te voorzien in een intensieve betrokkenheid van de minister van VROM in de besluitvorming op het strategische niveau, kan de rol van die minister in het vervolg van de besluitvorming op weg naar de concrete uitvoering en inrichting van het te realiseren project terughoudend zijn. Naar mijn oordeel is de besluitvorming op het operationele niveau primair een aangelegenheid voor de verantwoordelijke sectorminister in nauw overleg met de betrokken andere overheden.

Ten aanzien van de besluitvorming op het operationele niveau merk ik tenslotte nog het volgende op. In het kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten is reeds gewezen op de noodzaak van zoveel mogelijk stroomlijning en coördinatie van alle voor de realisering van een project te doorlopen plan- en vergunningenprocedures. Bij het eventueel wettelijk regelen van een zelfstandige procedure voor de realisering van rijksprojecten zal in elk geval moeten worden voorzien in een dergelijke stroomlijning en coördinatie.

In dat kader heb ik een tweetal onderzoeken uitbesteed die binnenkort worden afgerond. DHV Milieu en Infrastructuur BV en het Instituut voor Bouwrecht hebben een eerste aanzet gegeven voor de (on)mogelijkheden van een zogenoemde projectvergunning, welke alle afzonderlijke vergunningen zou kunnen vervangen. DHV Milieu en Infrastructuur BV heeft zich gebogen over de praktische wenselijkheid en mogelijkheid van een projectvergunning; het Instituut voor Bouwrecht heeft de juridisch/

theoretische mogelijkheden verkend van integratie en coördinatie van vergunningverlening.

In interdepartementaal verband zal worden bezien of het raadzaam is hierover in de WRO een knoop door te hakken of e.e.a. te regelen in de Algemene wet bestuursrecht. Integratie en coördinatie van vergunningverlening komt overigens ook aan de orde in het kader van de nota Milieu en ruimte.

Ruimtelijk relevante wetgeving

Hierboven is ingegaan op de noties die naar mijn oordeel centraal staan in een eventueel in de WRO (of in het kader van een separate wet inzake de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten) te verankeren zelfstandige projectprocedure voor rijksprojecten.

Die noties zijn evenzeer van belang waar het gaat om het bereiken van meer efficiency in de besluitvorming over projecten die vallen onder het bereik van ruimtelijk relevante wetten zoals de Tracéwet en de Luchtvaartwet.

De evaluatie van de Tracéwet is eind vorig jaar afgerond. Momenteel wordt, mede aan de hand van de resultaten van de evaluatie, door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en mijn departement gewerkt aan de voorbereiding van een wijziging van de Tracéwet. Het streven is nog deze kabinetsperiode een wetsvoorstel terzake om advies aan de Raad van State aan te bieden. Van de zijde van mijn departement zal daarbij overeenkomstig het hierbovengestelde worden ingezet op meer betrokkenheid van de minister van VROM in de strategische fase van de besluitvorming over Tracéwetprojecten, een terugtrekkende rol van die minister in de uitvoeringsfase, alsmede zoveel mogelijk efficiency en stroomlijning in de laatste fase van de procedure op weg naar de concrete uitvoering en inrichting.

Overige elementen kabinetsstandpunt Besluiten grote projecten

Het kabinetsstandpunt Besluiten grote projecten is alweer geruime tijd geleden (17 april 1996) aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij brief van 17 oktober 1996 (Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 690, nr. 2) heb ik vervolgens een groot aantal vragen over genoemd kabinetsstandpunt beantwoord welke de inhoud van het kabinetsstandpunt in de meest brede zin betroffen. In deze antwoorden is nader ingegaan op het belang van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak vanaf een zo vroeg mogelijk moment in het besluitvormingsproces, op de in het kabinetsstandpunt geïntroduceerde verkenningsfase en de inrichting daarvan, op het belang van een heldere fasering in de besluitvorming, op de rol van een begeleidingscommissie, de projectminister, het afzien van een correctief referendum enz. (in de Verkenningsfase ruimtetekort mainport Rotterdam, alsmede in de Toekomst Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur zijn is/wordt overigens reeds volgens deze uitgangspunten gewerkt).

De discussie over het kabinetsstandpunt in het overleg met de vaste commissie van 20 februari 1997, beperkte zich vervolgens, mede naar aanleiding van de motie Hofstra, tot de juridische vormgeving van de besluitvorming over grote projecten. Daarop is hierboven ingegaan. Voorts is hierboven uitgebreid ingegaan op het onderdeel van het kabinetsstandpunt betreffende «Projectbesluitvorming in het algemeen».

Uit het verloop van de discussie met de Tweede Kamer over de inhoud van het kabinetsstandpunt meen ik te mogen afleiden dat Uw Kamer zich op hoofdlijnen met de andere elementen van het kabinetsstandpunt dan die welke eerder in deze brief zijn besproken, kan verenigen. Ik teken daarbij overigens aan dat het onderdeel correctief referendum van het

kabinetstandpunt op 10 en 12 juni jl. met Uw Kamer is besproken in het kader van de behandeling van wetsvoorstel 25 153 betreffende de wijziging van de Grondwet.

Met het in deze brief gestelde kan wat mij betreft het overleg als afgerond worden beschouwd. Separate wettelijke maatregelen worden t.z.t. uiteraard op de gebruikelijke wijze aan U voorgelegd.

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