Rapporten aan de Regering

Besluiten over grote projecten

46

1994

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1994

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Besluiten

Besluiten over grote projecten / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. - Den Haag : Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - (Rapporten aan de regering ISSN 0169-6734 ; 46)
ISBN 90-399-0769-2
Trefw.: grote projecten ; besluitvorming.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief	Ons kenmerk	Datum
	940306/FB/ave	13 september 1994

Onderwerp
rapport nr. 46
Besluiten over grote projecten

Doorkiesnummer
070-3564466

Hierbij zenden wij u het rapport 'Besluiten over grote projecten'. De raad voldoet hiermee aan een adviesaanvraag van de regering van 26 juni 1991.

In dit rapport adviseert de raad tot invoering van een 'wet grote projecten' die kan worden gebruikt om de besluitvorming te structureren over grote publieke werken van infrastructurele aard. Indien bij een bepaald project wordt gekozen voor toepassing van de wet, treedt deze in de plaats van het veelvoud van bestaande regelingen. De besluitvorming wordt dan verdeeld in drie stadia, in elk waarvan een integrale afweging plaatsvindt van alle aspecten van het project. De voorgestelde wet zal naar de mening van de raad de kwaliteit van voorbereiding en besluitvorming bij grote projecten verhogen en uitzicht bieden op kortere doorlooptijden, waarbij tevens naar behoren recht wordt gedaan aan alle betrokken belangen.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

mr. J.P.H. Donner

De secretaris,

dr. A.P.N. Nauta

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
	Ten geleide	11
1.	**Achtergrond, object en vraagstelling**	13
1.1	**Inleiding**	13
1.2	**Adviesaanvraag**	14
1.3	**Tijdsbeslag als toenemend probleem**	15
1.3.1	Tijdsbeslag en zorgvuldigheid	15
1.3.2	Meting van tijdsbeslag en vertraging	19
1.4	**Grote projecten nader omschreven**	21
1.4.1	Afbakening	21
1.4.2	Categorisering	21
1.5	**De positie van de overheid**	23
1.6	**Precisering van de vraagstelling en opzet rapport**	24
1.6.1	Aard van het vraagstuk	24
1.6.2	Vraagstelling	25
1.6.3	Opzet van het rapport	26
2.	**Besluitvorming in de praktijk**	29
2.1	**Inleiding**	29
2.2	**Het materiaal**	29
2.3	**Omvang en aard van het tijdsbeslag**	30
2.4	**Vertragingen**	34
2.5	**Vertragingsfactoren**	37
2.5.1	Operationele factoren	38
2.5.2	Financiering	42
2.5.3	Wettelijke procedures en bevoegdheden	43
2.5.4	Overige vertragingsfactoren	47
2.6	**Het tijdsbeslag van besluitvorming in andere landen**	48
2.7	**Conclusies**	50
3.	**Analyse**	53
3.1	**Inleiding**	53
3.2	**Aanpak van het besluitvormingsproces**	53
3.2.1	Technische versus politiek-maatschappelijke aspecten	54
3.2.2	Grenzen aan objectiveerbaarheid	56
3.2.3	Institutionele factoren	58
3.2.4	De incubatietijd	59
3.2.5	Besluitvorming in het bedrijfsleven	60
3.2.6	Conclusie	63
3.3	**Financiering**	64
3.3.1	Inleiding	64
3.3.2	Wijzen van financiering	65
3.3.3	Conclusies	70
3.4	**De juridische structuur van de besluitvorming**	71
3.4.1	Inleiding	71
3.4.2	Meersporige besluitvorming	72
3.4.3	Projectprocedures	73
3.4.4	Ruimtelijke ordening	74
3.4.5	Milieu	76
3.4.6	Conclusies	79
3.5	**Beoordeling en beschouwing**	81
3.5.1	Samenhang tussen de soorten knelpunten	81
3.5.2	Uitgangspunten en elementen van verandering	85

4.	**Alternatieven uit binnen- en buitenland**	87
4.1	**Inleiding**	87
4.2	**Eerdere oplossingsvoorstellen**	87
4.2.1	De operationele gebiedsaanwijzing	87
4.2.2	De bindende projectbestemming	88
4.2.3	De nota Afstemming op maat	89
4.3	**Wetswijzigingen inzake bestuurlijke besluitvorming**	90
4.3.1	Algemene regelingen inzake beslissingsprocedures	90
4.3.2	Projectgerichte wetgeving	92
4.4	**Besluitvorming in andere landen**	96
4.4.1	Frankrijk	96
4.4.2	Duitsland	97
4.4.3	België	98
4.4.4	Engeland	99
4.4.5	Zwitserland	100
4.5	**Slotbeschouwing**	102
5.	**Hoofdlijnen van een oplossing**	105
5.1	**Drie stadia van besluitvorming**	105
5.2	**Reden voor en aard van de drie stadia**	107
5.3	**Aanvangsbesluit**	108
5.4	**Van aanvangsbesluit naar beginselbesluit**	111
5.4.1	Een tussenstap: projectbesluit	111
5.4.2	Inhoud van het beginselbesluit	111
5.4.3	Relatie tot categorieën projecten	113
5.4.4	Financiering	114
5.4.5	Management van de besluitvorming	115
5.4.6	Bindende werking	117
5.5	**Van beginselbesluit naar uitvoeringsbesluit**	118
5.6	**Een 'wet grote projecten'**	120
5.6.1	Prealabele vragen	120
5.6.1.1	*Noodzaak van een nieuwe wet*	120
5.6.1.2	*Beperking tot overheidsprojecten*	121
5.6.1.3	*Eén algemene regeling*	122
5.6.1.4	*Werkingssfeer exclusief of alternatief?*	123
5.6.2	Regeling beginselbesluit	124
5.6.2.1	*Aard van regels*	124
5.6.2.2	*Inhoudelijke eisen*	124
5.6.2.3	*Vormvereisten*	125
5.6.3	Regeling uitvoeringsbesluit	126
5.6.3.1	*Het dilemma concentratie-spreiding*	126
5.6.3.2	*Een doeltreffende overleg- en besluitvormingsstructuur*	128
5.6.3.3	*Verenigbaarheid met algemene voorschriften*	129
5.7	**Toezicht, verantwoording en rechtsbescherming**	130
5.7.1	Commissie van onafhankelijke deskundigen	130
5.7.2	Inspraak en advies	132
5.7.3	Democratische verantwoording	133
5.7.4	Rechtsbescherming	134
5.8	**Samenhang van de oplossingen**	136
6.	**Het voorstel van de raad**	137
6.1	**Inleiding**	137
6.2	**Aanvangsbesluit (en projectbesluit)**	137
6.3	**Beginselbesluit**	138
6.4	**Uitvoeringsbesluit**	140
6.5	**Kwaliteitsverhoging besluiten**	142
	Bijlage 1 De adviesaanvraag	145
	Bijlage 2 Effecten raadsvoorstel	149

Samenvatting

De kwaliteit van de besluitvorming over grote infrastructurele projecten in Nederland dient te worden verbeterd. Om de langdurige onzekerheden weg te nemen die resulteren uit de huidige verbrokkelde structuur en tegelijk externe belangen naar behoren te beschermen, is een *herstructurering van besluitvormingsprocessen* noodzakelijk. Deze moet er op gericht zijn dat bij de totstandkoming van een groot project een integrale belangenafweging plaatsvindt.

Tot deze conclusie komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het hier voorliggende rapport 'Besluiten over grote projecten'. Het rapport wordt uitgebracht in antwoord op een adviesaanvraag van de regering. Aanleiding tot de adviesaanvraag was het gevoelen dat met de besluitvorming over grote projecten in Nederland steeds meer tijd is gemoeid, terwijl verhoging van de internationale concurrentiekracht van onze economie juist noodzaakt tot het vlot realiseren van een uitstekende infrastructuur.

De regering schreef knelpunten in de besluitvorming vooral toe aan de zeer complexe wet- en regelgeving, waarbij door een stapeling van elk op zichzelf verdedigbare regels een onbeheersbaar geheel ontstaat dat geen recht meer doet aan de ratio van een project. In de recente wetgeving (onder andere Tracéwet en Nimby-regeling) is getracht hierin verbetering te brengen door de besluitvorming onder bepaalde voorwaarden te concentreren. De regering vroeg de raad te onderzoeken of nog andere, meer algemene oplossingen zijn te vinden, op grond van een bredere studie naar de oorzaken van vertraging.

In het navolgende rapport relativeert de raad het probleem van het tijdbeslag als zodanig. Grote projecten duren nu eenmaal lang en het tempo van de Nederlandse besluitvorming is minder afwijkend dan vaak wordt gedacht. Onderzoek ten behoeve van dit rapport duidt zelfs op een internationale convergentie in doorlooptijden. De problematische kanten van het Nederlandse systeem zitten vooral in de langdurige onzekerheid en de hieruit voortkomende *onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid* van de besluitvorming die mede het gevolg is van de bestaande procedures. Bovendien worden de verschillende belangen niet adequaat onderling afgewogen en worden de besluitvorming over de hoofdlijnen van grote projecten en die over de uitwerking en inpassing hiervan door elkaar gehaald.

Deze kernproblemen zijn niet alleen te wijten aan de, inderdaad, complexe regelgeving en de betrokkenheid van zeer vele instanties in diverse fasen van de beleidsvorming. Veel problemen blijken voort te komen uit de wijze waarop grote projecten worden aangepakt. Met name de gewoonte zo'n project te beschouwen 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, wekt onnodig weerstanden en is oorzaak van vertraging. Het management van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering als geheel, alsmede de financiering van grote projecten, verdienen in een veel vroeger stadium aandacht.

Evenwel worden deze aspecten in belangrijke mate geconditioneerd door de bestaande besluitvormingsstructuren en de hieruit resulterende 'middelpuntvliedende' krachten. In dit rapport ligt hierop de nadruk. Verbetering van management e.d. is niet los te zien van een politiek-bestuurlijke structuur die is toegesneden op enerzijds het verhogen van de besluitvaardigheid en anderzijds het tijdig bij een project betrekken van decentrale partijen. Aan een groot project zijn zoveel verschillende aspecten en belangen en hieruit voort-

komende claims verbonden dat hierover niet op één moment door één instantie kan worden beslist. Alleen concentratie van de besluitvorming zal wellicht op onderdelen tot snellere voortgang leiden, maar de creatie van een maatschappelijk draagvlak noodzaakt juist tot spreiding van de besluiten, onder waarborging van samenhang.

Het dilemma dat hier voor de beleidsverantwoordelijken ligt, is dat de eisen van concentratie en spreiding op het eerste gezicht met elkaar in strijd zijn. Dit *schijnbare* conflict wordt in het raadsvoorstel ondervangen door het besluitvormingsproces in drie stadia te verdelen. In alle stadia wordt de betrokken partijen een plaats toegekend, maar de 'zwaarte' van hun positie verandert per stadium, met meer concentratie bij het bepalen van de hoofdlijnen van een project en meer spreiding bij de concrete uitwerking binnen deze hoofdlijnen. In alle stadia wordt de bindende kracht van besluiten versterkt.

Een aparte 'wet grote projecten'

De raad stelt voor een nieuwe 'wet grote projecten' in te voeren die kan worden toegepast wanneer de regering een project als 'groot' bestempelt. Door toepassing van deze wet op een project, wordt dit onttrokken aan de werking van de wet- en regelgeving die normaliter zou gelden.

De 'wet grote projecten' voorziet in drie stadia van voorbereiding.

1. Het *aanvangsbesluit*. Het aanvangsbesluit onttrekt projecten die potentieel als 'groot' kunnen worden bestempeld, aan de stroom van voortschrijdende globale plannen. Het leidt tot een onderzoek naar de dringendheid van de desbetreffende maatschappelijke behoeften, de mogelijkheden om hierin te voorzien en de globale baten en lasten van mogelijke projecten. Op basis van dit verkennend onderzoek kan door middel van een projectbesluit worden besloten één van de onderzochte mogelijkheden daadwerkelijk verder ter hand te nemen. Aanvangs- en projectbesluit zijn kabinetsbeslissingen. Zij betreffen de interne organisatie van de projectvoorbereiding en hebben geen werking tegenover derden.
2. Het *beginselbesluit*. Dit wordt vastgesteld door de regering na overleg met lagere overheden en andere betrokkenen. Het beginselbesluit legt vast dat het project er komt en binnen welke randvoorwaarden. Het bevat de wezenskenmerken en hoofdlijnen van het project. Het beginselbesluit heeft zowel politiek als bestuursrechtelijk bindende werking en bindt dus ook de regering zelf. Dit is mede van belang voor de internationale (Europese) samenwerking op het gebied van infrastructuur.
3. Het *uitvoeringsbesluit*. Binnen de randvoorwaarden van het beginselbesluit komt tenslotte het uitvoeringsbesluit tot stand. Dit bevat de gedetailleerde uitwerking van het project en vervangt de desbetreffende wetgeving en besluiten van lagere overheden. Ook het uitvoeringsbesluit heeft politiek en bestuursrechtelijk bindende werking. Het bevat de verschillende bestuursbeslissingen die realisatie van het project mogelijk maken.
   Het uitvoeringsbesluit wordt formeel door de regering vastgesteld, maar materieel bepalen als regel de betrokken lagere overheden de inhoud. Hiertoe is een gekwalificeerde meerderheid benodigd, waarbij de betrokken provincies en gemeenten, alsmede eventueel andere betrokken bestuursorganen tezamen de doorslaggevende stem hebben. Dit vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat de lokatie en de effecten op de omgeving de eerste verantwoordelijkheid van de lagere overheden zijn. Alleen als de lagere overheden geen overeenstemming over de inhoud weten te bereiken, stelt de regering deze vast.

De voornoemde besluiten kennen elk een termijn waarbinnen de volgende stap moet worden gezet.

Deskundigencommissie

Naar de mening van de raad komt de structurering in drie besluiten tegemoet aan het vereiste van zowel concentratie als spreiding. Als waarborg voor de betrokken belangen en ter verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming, stelt de raad voor al bij het projectbesluit een *Commissie van onafhankelijke deskundigen* in te stellen die tot taak heeft de kwaliteit van de verdere besluitvorming te bewaken, onder meer door gehoor te vragen voor bezwaren van derden. De figuur is ontleend aan de milieu-effectrapportages, maar zou bij grote projecten voor alle aspecten moeten functioneren. De commissie zou met betrekking tot het beginsel- en het uitvoeringsbesluit een rapport en advies moeten opstellen dat bij de besluitvorming wordt betrokken.

Democratische verantwoording

Zowel het beginselbesluit als het uitvoeringsbesluit behoeft instemming van een meerderheid in (tenminste) de Tweede Kamer. Onderdelen van het beginselbesluit kunnen eventueel door de regering worden gewijzigd naar aanleiding van amenderende moties. Het uitvoeringsbesluit kan alleen worden gewijzigd indien het, bij gebrek aan overeenstemming van de lagere overheden, door de regering is vastgesteld.

Inspraak en beroep

Het beginsel- en het uitvoeringsbesluit zijn beide vatbaar voor inspraak, zij het dat de regeling hiervan onderling zal afwijken, gezien de verschillen in aard en inhoud van de beide besluiten. Beide besluiten dienen ook vatbaar te zijn voor beroep. Gelet op het algemene en politiek-bestuurlijk karakter van het beginselbesluit kan de wetgever hier criteria vaststellen met betrekking tot de gronden van beroep en de kring van belanghebbenden.

Initiatief

Ter bevordering van een voortvarende aanpak adviseert de raad het initiatief voor projecten te leggen bij de eerstbetrokken minister ('produktie-minister') in plaats van, zoals nu veelal, de coördinatie vanuit de ruimtelijke besluitvorming te organiseren. Bij sommige (ontwikkelings)projecten zal overigens de minister van RO de eerstbetrokken minister zijn. De minister-president dient mede toe te zien op de voortgang van de besluitvorming.

Financiering

Om vertragingen te voorkomen, verdient het aanbeveling de kosten zo nauwkeurig mogelijk te ramen in het beginselbesluit en aan te geven hoe het project zal worden gefinancierd. Van een vroege financieringsbeslissing gaat ook een belangrijk signaal uit naar de andere betrokkenen. Het geeft aan dat de centrale overheid inderdaad prioriteit aan het project toekent.

Voorbereidingsorganisatie

Om recht te doen aan het eigen karakter van elk groot project, kan de voorbereiding van de besluiten het beste worden toevertrouwd aan een aparte projectorganisatie, met een eigen staf en budget, op enige afstand van de betrokken departementen en diensten. In de desbetreffende projectgroep kunnen ambtenaren van de verschillende departementen worden gedetacheerd. Onverminderd de politieke verantwoordelijkheid daarvoor, zou deze organisatie zo veel mogelijk in rechtstreeks en collectief overleg met de eerstbetrokken ministers, verantwoordelijk moeten zijn voor het te verrichten onderzoek en de uit te werken voorstellen.

De 'wet grote projecten' zoals hier voorgesteld, leidt naar het oordeel van de raad tot versterking van het besluitvormingsproces. De structurering in drie stadia maakt het mogelijk de verschillende categorieën besluiten helder te onderscheiden. *Concentratie* van de besluitvorming wordt bereikt door het centraal vastleggen van de hoofdlijnen in het beginselbesluit, maar ook doordat voor het uitvoeringsbesluit een samenvoeging wordt bewerkstelligd van de enorme aantallen bestemmingsplannen, beschikkingen en vergunningen die nu voor een groot project vereist zijn. Tegelijk is in het uitvoeringsstadium *spreiding* van de besluitvorming voorzien, ten gunste van decentrale organen. Tot dusver gezochte oplossingen bevatten ten dele deze elementen, maar de Tracéwet beoogt structurering zonder dat sprake is van volledige concentratie en de Nimby-regeling concentreert, maar treedt pas in werking nadat een conflict is ontstaan.
De raad acht de door hem voorgestelde meer algemene oplossing geëigend om, in samenhang met verbetering van voorbereidings- en managementpraktijken, een beter beheersbare en geïntegreerde besluitvorming over grote projecten te bereiken, die per saldo ook tot tempowinst kan leiden.

Ten geleide

Op 26 juni 1991 verzocht de regering de WRR een advies uit te brengen over mogelijkheden tot verkorting van besluitvormingsprocedures rond grote projecten en infrastructuur. Het is noodzakelijk - zo stelde de regering - structurele oplossingen te vinden om de schadelijke gevolgen van langdurige procedures te ondervangen. Op dit punt zijn op deelterreinen reeds verschillende initiatieven genomen en aanpassingen gerealiseerd. Gevraagd werd echter om een breder onderzoek naar de oorzaken en een advies over de vraag of nog andere dan wel meer algemene oplossingen mogelijk zijn.

Het onderhavige rapport bevat het antwoord van de WRR op deze adviesaanvraag. De genoemde verbreding heeft de raad gezocht door zich niet alleen te richten op de versnelling van procedures, maar op een in het algemeen hogere kwaliteit van de besluitvorming. Ook vraagt de raad aandacht voor aspecten van het projectmanagement. Het rapport mondt uit in een voorstel voor een alternatieve opzet van de besluitvorming, door invoering van een 'wet grote projecten' waarvoor voor bij elk groot project afzonderlijk kan worden gekozen. Deze wet kenmerkt zich door een structurering waarbij zowel concentratie als spreiding van beslissingen in duidelijk onderscheiden stadia van de besluitvorming wordt bewerkstelligd.

Het rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR, onder leiding van mr. J.P.H. Donner, voorzitter van de raad. Projectcoördinator was dr. C.C. Koopmans, stafmedewerker. Bij de voltooiing van het rapport bestond de projectgroep verder uit drs. H. Hooykaas en prof.dr.ir. R. Rabbinge, leden van de raad, mr. J.C.F. Bletz, adjunct-secretaris van de raad, alsmede de stafmedewerkers dr. K.W.H. van Beek, dr. W.M. de Jong, prof.dr. C.W.A.M. van Paridon, mr.drs. J.C.I. de Pree en prof.dr. W.G.M. Salet. Gedurende langere tijd maakte ook drs. A.J.F. Bruning deel uit van de projectgroep.

Voor de totstandkoming van dit rapport is gebruik gemaakt van de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht. Het betreft in de eerste plaats een voorstudie van de bestuursrechtdeskundigen prof. mr. C. Lambers, prof.mr. D.A. Lubach en prof.mr. M. Scheltema, die tegelijk met dit rapport verschijnt (*Versnelling juridische procedures grote projecten*; WRR Voorstudies en achtergronden V85, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1994). Van belang voor de analyse omtrent oorzaken van vertraging was een empirische studie van A.J.F. Bruning die onlangs is verschenen als werkdocument van de raad (*Grote projecten in Nederland*, WRR; Werkdocument W77, 1994). Voorts heeft prof.dr. F.L. Bussink in opdracht van de raad een onderzoek uitgevoerd naar besluitvorming in het buitenland (*Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in andere Europese landen*, Rotterdam, Kolpron Consultants B.V., 1994).

Achtergrond, object en vraagstelling

1.1 Inleiding

In 1956 begon het ministerie van Verkeer en Waterstaat een onderzoek naar de tracé-mogelijkheden voor een autosnelweg tussen Utrecht en Amersfoort. Het tracé werd vastgesteld in 1963. Pas in 1987 kon wat thans de A 27 heet, een weg van circa 30 kilometer, in gebruik worden genomen. De tussenliggende tijd werd in hoofdzaak besteed aan procedurele schermutselingen met de gemeente Utrecht en milieugroepen over aantasting van het bosgebied 'Amelisweerd'.
Eind jaren '70 signaleerde de provincie Friesland een dreigend gebrek aan afvalstortcapaciteit vanaf 1983. Een nieuwe stortplaats werd dringend noodzakelijk geacht. De opening hiervan (De Dolten/De Wierde) geschiedde vervolgens in 1993.
Beide voorbeelden, willekeurig gekozen, betreffen publieke voorzieningen van een relatief beperkte omvang. Daar blijken besluitvorming en realisering al opzienbarend veel tijd te kosten. Het behoeft derhalve niet te verbazen dat bij werkelijk grote projecten lange tot zeer lange doorlooptijden eerder regel dan uitzondering zijn [1]. Dit geldt zowel voor de verkeersinfrastructuur als voor andere projecten waarmee veel publieke en private belangen zijn gemoeid en het geldt zeker als ook de 'incubatietijd' van zulke projecten in aanmerking wordt genomen. Over een spoorlijn door de Betuwe wordt al gesproken sinds de jaren '30; over de kustuitbreiding bij Hoek van Holland en de Hogesnelheidslijn lopen de discussies sinds het begin van de jaren '70 tot op de dag van vandaag.

De besluitvorming over grootschalige projecten trekt al veel langer de aandacht van zowel wetenschap als politiek. Lange tijd betrof deze aandacht echter vooral de inhoudelijke bescherming van externe belangen in complexe besluitvormingsprocessen. Te denken is aan ruimtelijke ordening en het milieu. Dat door de toenemende complexiteit van de besluitvorming ook nog eens zeer veel tijd verloren ging, werd als minder bezwaarlijk ervaren. Zeker in de eerste helft van deze eeuw was de schaal van produktie en handel nog zo relatief beperkt dat regio's of landen grotendeels afgeschermd waren van invloeden van elders. Besluitvormingsprocedures konden min of meer autonoom worden ingericht. Voor veel nieuwe infrastructuurvormen en andere grootschalige projecten werd bovendien de 'wet van de remmende voorsprong' van toepassing geacht. Een langdurig tijdsverloop had zijn goede kanten: tal van kinderziektes konden worden voorkomen; initiatoren vorderden met vallen en opstaan, hun navolgers profiteerden van de elders opgedane ervaringen. Bestuurlijk gezien had een traag verloop ook nog het voordeel dat de noodzakelijke 'Seelenmassage' soepel en met relatief weinig maatschappelijke weerstand door te voeren was. Tijd diende als smeerolie, om individu, onderneming en samenleving ontvankelijker te maken voor noodzakelijk geachte ingrepen in de fysieke omgeving.

De afgelopen twintig jaar is in dit denken evenwel een kentering gekomen. De voortgang van besluitvorming als zodanig is een punt van toenemende zorg geworden. Dit in de eerste plaats omdat het tijdig beschikbaar stellen van een uitstekende infrastructuur een hoofdrol gaat spelen in de concurrentieslag tussen nationale economieën. Toch is dit niet de enige reden om deze besluitvorming opnieuw te bezien. In de adviesaanvraag aan de raad over deze materie [2], wijst de regering erop dat de proliferatie en cumulatie van wettelijke

[1] Zie hoofdstuk 2 en A.J.F. Bruning, *Grote projecten in Nederland*, WRR, Werkdocument W77, 1994.

[2] De integrale adviesaanvraag is opgenomen in Bijlage 1.

regelingen waaruit slepende onzekerheden voortkomen, ook de zorgvuldigheid van de besluitvorming aantast. Voor elk facet van grote projecten gelden aparte procedures, waarbij telkens weer andere autoriteiten bevoegd zijn en andere vormen van inspraak, besluitvorming en rechtsbescherming van toepassing zijn. Elke regeling is op zich zelf goed te rechtvaardigen, maar de opeenstapeling hiervan, met telkens weer nieuwe mogelijkheden tot beroep, werkt zo remmend dat projecten onder wezenlijk andere omstandigheden tot stand komen dan voorzien. De waarborgen die voornoemde regelingen beogen te geven, worden aldus juist ondermijnd.

Zo gezien vormt het tijdsaspect onderdeel van een groter probleem, namelijk de kwaliteit van de overheidsbesluitvorming als geheel. Oplossingen zoals hierna voorgesteld moeten er dan ook niet slechts toe strekken een meer voortvarend overheidshandelen mogelijk te maken waar nationale belangen zulks vereisen. Tijdige en beheersbare besluitvorming is evenzeer onontbeerlijk om een serieuze afweging te kunnen maken van vraagstukken die nu veelal na elkaar en zonder de vereiste samenhang aan de orde komen in onderscheiden sectoren als milieu, economie, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Het gaat om *maatschappelijk verantwoorde keuzen* bij complexe projecten die talloze belangen raken. In dit besef is het navolgende rapport geschreven.

1.2 Adviesaanvraag

De afgelopen jaren heeft zich een aantal verreikende beslissingen aangediend over grote infrastructurele projecten, zowel op het niveau van de Europese Unie (trans-europese netwerken) als nationaal (Schiphol, Rotterdamse Haven, aansluiting Hogesnelheidslijn, Betuweroute). Tegen deze achtergrond heeft het vorige kabinet twee initiatieven genomen om, onder handhaving van de vereiste zorgvuldigheid, besluitvormingsprocedures te versnellen, te weten de Tracéwet [3] en de Nimby-regeling [4] ('Not in my back yard'). Beide wetten zoeken oplossingen in de concentratie van bevoegdheden, verkorting van procedures en het combineren van vergunningen en beslissingen. Ook het voorstel voor een nieuwe Ontgrondingenwet zit op deze lijn.

Gegeven deze innovaties, kan de vraag rijzen wat de WRR hieraan nog kan toevoegen. Als gezegd wordt in de adviesaanvraag veel nadruk gelegd op tempovertraging als gevolg van de cumulatie van wettelijke regels en procedures. Het lijkt op het eerste gezicht alsof de regering de raad een louter instrumenteel advies vraagt over verdere mogelijkheden tot procedurele versnelling bij grote infrastructuurprojecten.

Evenwel wordt de raad ook gevraagd de diagnose van de traagheidsproblematiek vanuit een bredere context te stellen en op grond hiervan te bezien of andere, zo mogelijk meer algemene remedies voor dit verschijnsel voorhanden zijn. Voorts vraagt de regering met nadruk om een vergelijking van de Nederlandse problematiek met de situatie in omliggende landen. De raad ziet hier aanknopingspunten om de probleemstelling in dit rapport te verruimen en verdiepen.

In de eerste plaats betreft het navolgende niet alleen traagheden die voortkomen uit de werking van de wettelijke en op de wet gebaseerde procedures. Grote projecten worden bij uitstek gekenmerkt door hun operationele karakter. De feitelijke *organisatie* van het proces van besluitvorming en van de communicatie tussen de vele betrokken partijen bepalen evenzeer het tempo. Daarbij speelt ook de *financiering* van grote projecten een rol. Omdat een

3] Wet van 16-9-1993, Stb. 582.

4] Wet van 22-12-1993 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Stb. 1994, nr. 28.

nauwe samenhang bestaat tussen formele procedures, organisatie en financiering, zullen deze aspecten in onderlinge samenhang worden behandeld.

In de tweede plaats maakt de *internationale vergelijking* die de adviesaanvraag verlangt, het mogelijk de vraag wat (te) traag is, te relateren aan de besluitvorming in andere landen, met name 'concurrenten' binnen de Europese interne markt. Hierbij past overigens de kanttekening dat institutionele oplossingen die elders blijken te voldoen, veelal vanwege andere politieke, bestuurlijke of juridische verhoudingen niet of slechts beperkt overdraagbaar zijn naar Nederland. In dit opzicht heeft een internationaal vergelijkend onderzoek dus meer een spiegel- dan een voorbeeldfunctie.

In de derde plaats maakt vooral de *bredere context* waarvan de adviesaanvraag gewag maakt, het mogelijk een dimensie aan het onderzoek toe te voegen. Langdurige besluitvorming treedt niet slechts op bij grote projecten; het verschijnsel doet zich voor ten aanzien van vrijwel het gehele functioneren van de overheid. Dit komt doordat wet- en regelgeving traditioneel primair zijn gericht op het waarborgen van externe belangen en in veel mindere mate steun bieden aan de operationele aspecten van besluitvorming. Dit geldt ook voor de huidige voorstellen tot centralisatie van ruimtelijke besluitvorming en bij de bundeling van verschillende milieuvergunningen. Door het onderzoek een breder blikveld te geven kan ook de eigen betekenis van operationele vraagstukken bij de realisering van grote projecten en de samenhang hiervan met de van de overheid verlangde waarborgen nadrukkelijker in beeld worden gebracht.
In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het onderwerp van dit rapport nader uitgewerkt. In paragraaf 1.3 wordt ingegaan op de vraag waarom het tijdsaspect, als onderdeel van de besluitvorming bij grote projecten, steeds nadrukkelijker aandacht verdient. Ook wordt ingegaan op de tijdmeting in het verloop van grote projecten. Vervolgens wordt het onderzoeksobject grote projecten afgebakend (1.4) en wordt gewezen op de bijzondere positie van de overheid hierbij (1.5). Tot besluit wordt een toespitsing van de vraagstelling gegeven (1.6).

1.3 Tijdsbeslag als toenemend probleem

1.3.1 Tijdsbeslag en zorgvuldigheid

Tijd als zodanig is slechts een eenheid van verandering. Waar niets verandert, 'staat de tijd stil'. De hedendaagse wereld kent echter nog maar weinig zulke plaatsen. Veeleer zien we in tegendeel een versnelling van maatschappelijke processen, onder de invloed van technologische innovaties.

In de nota 'Economie met open grenzen' worden hiervan verschillende voorbeelden gegeven. Octrooien blijken gebaseerd op steeds recentere publikaties, produktlevenscycli worden steeds korter en volgen elkaar in toenemend tempo op [5]. Een dergelijke versnelling werkt niet alleen door in de gefabriceerde produkten zelf, maar ook in produktieprocessen en in de afzet. Zij geldt ook niet slechts in de industrie, maar evenzeer in de dienstensector, in financiële dienstverlening, marketing, transport, communicatie en distributie.

Tijd is ook een factor in de ruimtelijke schaal van economische activiteiten. Onder invloed van de technologische ontwikkeling worden staatkundige grenzen steeds minder relevant, zeker binnen de Europese Unie, met haar interne markt en daaraan verbonden 'pooling' van souvereiniteiten. Naarmate ondernemingen over meer keuzen gaan beschikken wat betreft vestigingsplaatsen in één economische ruimte en hiermee verbonden Europees rechtsgebied, ont-

5] Zie: *Economie met open grenzen*, Tweede Kamer 1989/1990, 21 670, nrs. 1-2, Den Haag, SDU, blz. 64.

wikkelt zich een scherpere (beleids)concurrentie tussen overheden, gericht op het aantrekken van bedrijvigheid. Het tijdig beschikbaar stellen van een doeltreffend ingerichte ruimte wordt hierbij van strategisch belang voor de nationale ontwikkelingskansen. Overheden moeten derhalve voldoen aan steeds hogere eisen met betrekking tot aanbod, kwaliteit, variëteit en beschikbaarheid van infrastructuur. Een goed geordende ruimte maakt een snelle en efficiënte verplaatsing van mensen en produkten, grootschalige produktie en distributie van energie, adequate afvoer en verwerking van afval en snelle verspreiding van informatie mogelijk. Zo wordt het domein vergroot dat binnen een bepaalde tijd kan worden bestreken [6]. Het gaat niet alleen om economische groei, maar ook om het voorkómen van negatieve effecten.

Tegenover de noodzaak dat grootschalige infrastructuurprojecten 'tijdig' worden gerealiseerd, staat evenwel de praktijk dat realisatietijden steeds langer worden. Dit ligt ten dele aan de projecten zelf. Ontwerp en uitvoering worden almaar complexer en technologieën worden steeds verder verfijnd, hetgeen steeds meer deskundigheid vergt en hogere eisen stelt aan de coördinatie. De realisatie van een groot project behelst echter meer dan alleen de fysieke aanleg. Het kost tijd om een idee, zeker een gedurfd idee, op de politieke agenda te plaatsen. Daarna kost het tijd om alternatieven onder de loep te nemen en de voor- en nadelen globaal in kaart te brengen. Na een beginselbesluit moeten vervolgens op een veel concreter niveau de goedkeuringen, vergunningen, gronden, bouwcapaciteit en financiering worden geregeld. Daarbij moet vrijwel meteen ook rekening worden gehouden met een maatschappelijke discussie, vanwege concurrentie tussen schaarse begrotingsmiddelen en vanwege andere belangen waaraan het project raakt.

De samenballing van steeds meer economische activiteiten in een gegeven ruimte leidt tot negatieve externe effecten - overlast voor derden, aantasting van natuur en milieu - die de laatste 50 jaar aanzienlijk zijn toegenomen, mede door de toename van de bevolkingsdichtheid. Bovendien is de gevoeligheid voor deze effecten gegroeid, mede in samenhang met de gestegen welvaart. De behoefte aan bescherming van particuliere en publieke belangen heeft geleid tot een dicht net van wet- en regelgeving, in het kader waarvan de mogelijke effecten van een project bij voorbaat zorgvuldig moeten worden getoetst en afgewogen. De verwezenlijking van een project is aldus afhankelijk van de medewerking en instemming van een groot aantal verschillende (overheids)instanties, wier beslissingen vervolgens veelal in het kader van procedures van inspraak en rechtsbescherming moeten worden beoordeeld en aangevochten.

Als resultaat van deze ontwikkelingen raakt de overheid in de paradoxale positie dat zij enerzijds moet tegemoetkomen aan een toenemende vraag naar kwantitatief en kwalitatief hoogstaande infrastructuur, waarvan de realisatie steeds moeizamer en tijdrovender verloopt, terwijl deze veelal ook kostbaarder wordt, maar anderzijds aan de aanbodkant van grootschalige infrastructurele projecten in steeds sterkere mate wordt beperkt, als hoedster van steeds gewichtiger belangen van steeds meer betrokkenen. Uit een oogpunt van beleidsconcurrentie is het wellicht een troostende gedachte dat eenzelfde ontwikkeling zich voordoet in vrijwel alle ons omringende landen, zij het met verschillende intensiteit. Niet alleen in Nederland is de tijdsduur voor de verwezenlijking van grootschalige projecten zeer lang geworden - al is deze bij ons zeker niet korter dan in enig ander vergelijkbaar land [7].

6] Zie de historische beschrijving voor Nederland in: H. Knippenberg en B. de Pater, *De eenwording van Nederland; Schaalvergroting en integratie sinds 1800*, Nijmegen, SUN, 1988; A. van der Woud, *Het lege land; De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Amsterdam, Meulenhoff, Amsterdam, 1987.

7] Zie hoofdstuk 2 en F.L. Bussink, *Besluitvorming over infrastructuurprojecten in andere Europese landen*, Kolpron Consultants B.V., 1994.

Evenwel strekt de notie van 'tijdige realisatie' zich niet alleen uit over het tempo waarin projecten tot stand komen. Een relatief traag verloop *als zodanig* behoeft niet eens een majeur probleem te zijn, zeker niet als de bouwtijden van vergelijkbare projecten in verschillende landen min of meer overeenkomen. Wie afhankelijk is van grootschalige projecten kan weten dat het ontwerpen en de fysieke aanleg per definitie veel tijd kosten en kan hiermee rekening houden in zijn eigen plannen. Het probleem is vooral dat de complexiteit en de trage voortgang van zovele grote projecten, mede veroorzaakt door de noodzaak besluitvorming grondig voor te bereiden en eventuele alternatieven, politieke haalbaarheden, financieringsmodaliteiten en dergelijke goed te onderzoeken, ook ten koste gaat van de *voorspelbaarheid*. Het proces van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering wordt niet alleen langer en gecompliceerder. Het is vooral ook minder zeker geworden. In ons systeem van voorbereiding en besluitvorming kan het doorgaan van een project waarvan de realisatie reeds lang een beklonken zaak leek, tot op het laatste moment weer op principiële gronden ter discussie worden gesteld.

Het zijn vooral dit gebrek aan voorspelbaarheid en de hieruit voortkomende, vaak gedurende vele jaren, slepende onzekerheden, niet slechts over het tijdstip van realisatie van een project, maar ook over het al dan niet doorgaan, waaruit negatieve effecten voortkomen. Hierbij kan worden onderscheiden tussen nadelen die de nationale economie als geheel ondervindt, de hogere kosten bij de realisatie van de betrokken projecten, maar ook - in tegenstelling tot wat juist beoogd werd - negatieve effecten op de zorgvuldigheid van besluitvorming en de waarborgen die aan externe belangen worden geboden.

Wat betreft *de nadelen voor de economie* geldt dat, wil een relatief klein land als Nederland daadwerkelijk mee kunnen komen in de Europese (beleids)concurrentieslag, de besluitvorming over grootschalige infrastructurele projecten dient te voldoen aan minimum-eisen van voorspelbaarheid en betrouwbaarheid, ook wat betreft het tempo ervan. Hierbij moet worden bedacht dat langdurige onzekerheid zeer ontmoedigend werkt op private investeerders. Dit is zowel van toepassing op private middelen die men tegenwoordig veelal hoopt aan te trekken voor de realisatie van grote projecten zelf, als voor de extra investeringen die men als resultaat van deze werken beoogt. Voor beide geldt dat investeringen tegelijkertijd omvangrijker en risicovoller zijn geworden. Investeringen worden omvangrijker naar kapitaalbeslag, doordat de minimaal rendabele produktieschaal voortdurend is toegenomen. Zij zijn risicovoller omdat producenten meer dan vroeger rekening moeten houden met vraagverschuivingen, technologische aanpassingen of nieuwe concurrenten, waardoor de vooruitzichten op de wat langere termijn onzekerder zijn. Beide factoren, de groei van de kapitaalbehoefte en de toename van het risico, dwingen ondernemingen hogere rendementseisen te hanteren. Dit betekent echter weer dat projecten thans op veel snellere termijn moeten worden gerealiseerd, willen althans investeerders bereid zijn hierin te participeren en/of middelen aan te wenden met het oog op de verwachte voordelen van het project. Worden projecten te laat, of uiteindelijk niet gerealiseerd, dan ligt in de rede dat investeerders afhaken en dat een gedeelte van de economische activiteit waarvoor de bewuste voorziening bedoeld was, verdwijnt, c.q. wordt verplaatst naar een regio of land waar wel de gewenste faciliteiten worden geboden, met alle negatieve gevolgen voor groei en werkgelegenheid hier.

Hierbij zij nog aangetekend dat onzekere besluitvorming niet alleen problematisch is ten aanzien van de grootschalige infrastructurele projecten waarbij de overheid als (mede-)initiatiefnemer fungeert. De eerder genoemde ontwikkeling van codificatie van particuliere en publieke belangen in wet- en regelgeving in het kader waarvan projecten op vele momenten en in vele fora getoetst moeten worden, heeft betrekking op alle grotere projecten, publieke zowel als private. Het ritme van maatschappelijke ontwikkelingen, met name

op economisch terrein, is hierdoor steeds sterker afhankelijk geworden van overheidsbeslissingen en daarmee van de besluitvaardigheid van de betrokken overheidsinstanties. De strategische waarde van snelheid en kwaliteit van overheidsbesluitvorming is in een open economie derhalve algemeen.

Wat betreft de *kosten van de projectuitvoering* zal in de regel niet te vermijden zijn dat deze snel stijgen als vertraging optreedt. Toenemende onzekerheid, zowel omtrent de kosten van realisatie als omtrent de verhoopte baten, leiden vanzelf tot hogere 'risicopremies' bij de financiering. Als gevolg hiervan wordt het functioneren van de overheid op dit beleidsterrein tegelijkertijd moeilijker en kostbaarder.

Tegenover deze nadelen wordt wel als voordeel gesteld dat (zeer) langdurige voorbereiding tenminste de *zorgvuldigheid van besluitvorming* ten goede zou komen. "Dat besluitvorming vaak moeizaam verloopt is zonder twijfel waar, maar daarbij moet worden aangetekend dat achteraf die moeizaamheid niet altijd negatief blijkt te zijn" [8]. Ook wordt het tijdsbeslag wel positief ingeschat omdat dit de mogelijkheid zou bieden in latere fasen alsnog te profiteren van nieuwe inzichten en ervaringen elders. Daarbij heeft men dan het oog op projecten waar bij nader inzien alsnog van wordt afgezien, zoals de vuilverbranding bij Ypenburg en de kolencentrale op de Maasvlakte [9].

Het lijkt echter moeilijk deze argumenten bij nadere beschouwing te aanvaarden. Wanneer bij nader inzien alsnog negatief wordt beslist over een project omdat in eerdere stadia niet of in onvoldoende mate rekening is gehouden met bepaalde belangen of informatie, pleit dit voor een verbetering van de besluitvorming, niet voor het accepteren van een moeizaam, onvoorspelbaar verloop van de besluitvorming in latere fasen. Als projecten worden afgeblazen door het geleidelijk verzanden en vastlopen van de besluitvorming daarover, komt dit neer op besluitvorming *bij omissie*. Achteraf zal zoiets mogelijk 'verstandig' lijken, omdat de nadelen van het project nog steeds aantoonbaar zijn, terwijl de voordelen niet verwerkelijkt zijn en mogelijk door nieuwe ontwikkelingen verdwijnen. Het 'verzanden' van projecten leidt echter niet alleen tot veelal omvangrijke kapitaalvernietiging (de kans is groot dat alle onderzoek dat aan een project ten grondslag ligt, zijn geldigheid verliest doordat veronderstellingen en gegevens achterhaald worden en opgedane kennis veroudert), maar het ondergraaft ook het gezag van de overheid en doet daarmee afbreuk aan haar vermogen tot toetsing van initiatieven en projecten in het kader van algemene regels en voorschriften ter bescherming van uiteenlopende collectieve belangen.

Slepende onzekerheid over het al dan niet doorgaan van een project en over het tijdstip van uiteindelijke realisatie is derhalve niet alleen negatief voor alle betrokken partijen (voor- en tegenstanders), maar ondergraaft de beoogde zorgvuldigheid waarvan zij de resultante is. Een voorspelbaar en niet onredelijk groot tijdsbeslag is, zo gezien, niet slechts een economisch belang, maar meer in het algemeen een *kwaliteitscriterium* voor goede besluitvorming.

De raad acht de nog wel eens opgeroepen tegenstelling tussen zorgvuldigheid en voortvarendheid derhalve niet juist; veeleer is er sprake van een complexe samenhang, waarin een voortvarende en voorspelbare besluitvorming mede een randvoorwaarde vormt voor de zorgvuldigheid die hierbij moet worden betracht.

8] M. Wolsink, "De veronderstellingen achter het NIMBY-beleid", *Beleid en Maatschappij*, 1993, nr. 3, blz. 144.

9] Zie: V. Jurgens, *Nimby-projecten, wat bedoelen we precies?*, inleiding Euroforum-congres 'De nieuwe Nimby-wet', 27 oktober 1993, blz. 2.

1.3.2 Meting van tijdsbeslag en vertraging

Wanneer begint een project en wanneer is het klaar? Een antwoord op deze ogenschijnlijk simpele vragen is noodzakelijk om te kunnen nagaan of het tijdsverloop van besluitvorming inderdaad problematisch is. Meting van het tijdsverloop is echter minder eenvoudig dan het lijkt. Reeds de elementaire vraag naar het beginpunt van de besluitvorming kan vaak niet goed worden beantwoord en zelfs over het eindpunt kan men soms van mening verschillen. De wetgeving biedt hierbij weinig houvast: slechts voor enkele onderdelen van het besluitvormingsproces gelden wettelijke termijnen.

De Deltawerken geven een tragische illustratie van een groot project dat (te) laat begon: pas na de watersnoodramp van 1953. Ook sedertdien nam de verwezenlijking van deze werken nog geruime tijd in beslag. De voorbereiding en de aanvaarding van de oorspronkelijke Deltawet kunnen daarentegen gelden als een voorbeeld van voortvarende besluitvorming.

In dit voorbeeld liggen de zaken nog redelijk eenvoudig, doordat ondanks de lange voorgeschiedenis althans het politieke beginpunt duidelijk is gemarkeerd (de ramp in 1953) en doordat ook een duidelijk eindpunt bestaat (de voltooiing van de laatste dam). Bij andere projecten is vaak veel moeilijker vast te stellen wat precies onder de besluitvorming moet worden verstaan. Van uitbreiding van de luchthaven Zestienhoven en van aanleg van een 'Betuweroute' was al sprake voor de Tweede Wereldoorlog. Hoe moet men de projecten beoordelen die (voorlopig?) niet doorgaan: de inpoldering van de Markerwaard, het rechttrekken van de kustlijn tussen Den Haag en Hoek van Holland, het windmolenpark in het IJsselmeer? En kan de besluitvorming over projecten al als lang worden beschouwd wanneer nog niet eens vaststaat of de aanleg doorgaat?

Een mogelijkheid is als beginpunt voor de besluitvorming het tijdstip te kiezen waarop door de regering of door lager bestuur eenduidig de behoefte aan een bepaald project is vastgesteld en in principe is besloten om in die behoefte te voorzien. Zo definieert men echter een belangrijk deel van de problematiek uit de wereld. Immers, vaak is juist veel tijd gemoeid met de voorbereiding van die principebeslissing. Daarom zal, ondanks de vele onzekerheden die hiermee zijn gemoeid, hierna ook aandacht worden besteed aan de initiatieffase, het eerste ('embryonale') stadium van projecten.

Als globale ijkpunten voor de analyse van het tijdsbeslag worden in dit rapport vier fasen in de besluitvorming onderscheiden. Deze fasen kenmerken zich door een successievelijk steeds verder uitgewerkt projectontwerp, een toenemend aantal betrokkenen en steeds hogere (voorbereidings)kosten. De vier fasen kunnen als volgt worden getypeerd:

1. De *initiatieffase* vertoont de grootste onzekerheden met betrekking tot het tijdsbeslag, doordat in deze fase geen formele besluitvorming plaatsvindt. In deze fase moeten de instanties die ijveren voor een project, een voldoende breed draagvlak zien te verwerven om de kans te scheppen op politieke acceptatie. De initiatieffase mondt uit in het op de politieke agenda brengen van een globaal voornemen. Het einde van de initiatieffase wordt echter niet altijd gemarkeerd door een expliciet aanvangsbesluit (zie de ontwikkeling van de noordrand van Rotterdam).
2. In de *voorbereidingsfase* wordt het specifieke beleidsvoornemen geformuleerd. In deze fase vinden onderzoekswerkzaamheden plaats en pleegt de maatschappelijke discussie te ontbranden (al dan niet op instigatie van de initiatiefnemers). De voorbereidingsfase mondt doorgaans uit in een principe-uitspraak over het doorgaan van het project. Bij de totstandkoming van het

principebesluit plegen meerdere instanties te worden ingeschakeld, maar de beslissing zelf wordt doorgaans door één politiek orgaan genomen.

3. In de *uitwerkingsfase* wordt het principebesluit uitgewerkt in concrete maatregelen. Er moeten nu besluiten worden genomen over het geheel van 'benodigdheden': de financiering, de goedkeuringen, de vergunningen, de grond en de bouwcapaciteit [10]. In deze fase worden de procedurele vereisten van besluitvorming het meest zichtbaar. Bepalend zijn vooral de vereisten in het kader van de ruimtelijke wetgeving en de milieuregelgeving.
4. De *uitvoeringsfase* kan een aanvang nemen zodra de 'benodigdheden' zijn verworven. De uitwerkings- en uitvoeringsfase kunnen elkaar overlappen als bepaalde onderdelen waarvoor de benodigdheden zijn verworven, reeds in uitvoering worden genomen. Soms blijft de goedkeuring van andere onderdelen uit, waardoor het project alsnog stil komt te liggen [11]. De uitvoeringsfase eindigt als het project in gebruik kan worden genomen.

Bij deze fasering dient wel te worden aangetekend dat de suggestie van een strikt chronologische volgorde te simpel is. In de praktijk vinden veel terug- en vooruitkoppelingen plaats tussen de verschillende fasen. Zo komt het regelmatig voor dat in de uitvoeringsfase bepaalde omstandigheden nopen tot een nieuwe ronde van voorbereidingen (vanwege andere politieke verhoudingen, nieuwe technologische mogelijkheden, interventie door de rechter, enz.). Ook worden de grenzen tussen de verschillende fasen niet altijd door een apart besluit gemarkeerd. Zo zal het veelal voorkomen dat het principebesluit over een project wordt uitgesteld totdat ook de uitwerking daarvan vergaand vaststaat. Niettemin geeft de hier aangebrachte indeling in fasen een globaal houvast om het tijdsbeslag van de besluitvorming te onderzoeken.

Is het aanbrengen van voornoemde fasering al enigszins arbitrair, dit geldt a fortiori voor de waardering van tijdsverloop als 'te lang' of 'vertraagd'. Dergelijke kwalificaties weerspiegelen doorgaans een waardeoordeel, ingegeven door opinies over de behoefte aan een bepaalde voorziening en de mate waarin deze dringend is. Zo kan men nu wel vaststellen dat Nederland zijn infrastructuur in de jaren tachtig schromelijk heeft verwaarloosd, maar daaraan moet dan wel worden toegevoegd dat de urgentie van een aantal grote projecten toen - mede in het licht van de beperkte begrotingsmiddelen - minder algemeen werd gevoeld dan thans. De wisselende conjunctuur van behoeften en de uiteenlopende percepties hiervan bij de betrokken partijen en belangen leidt ertoe dat men de schuld van 'vertraging' niet te snel mag wijten aan alleen de complicaties van het besluitvormingsproces.

Onder voorbehoud van deze nuancering lijkt het niettemin verantwoord te onderscheiden tussen *benodigde tijdsduur* en *onnodig tijdsbeslag*. Om te voldoen aan de rechtmatige eisen van een evenwichtige afweging en waarborging van belangen, alsmede aan de operationele eisen die de organisatie van een verantwoorde besluitvorming stelt, is nu eenmaal een bepaalde tijdsduur benodigd. Hierbij is te denken aan de staatsrechtelijke eisen van democratische en rechtmatige besluitvorming en de procedurele vereisten van inspraak en consultatie. Omtrent de rechtsbescherming zijn vaste procedures bepaald. Daarnaast verlangt de kwaliteit van de besluitvorming een reëel draagvlak voor het project. Tenslotte moeten kwaliteitseisen worden gesteld aan de doelmatigheid en efficintie van de besluitvorming.

In de analyse in dit rapport van het feitelijk verloop van de besluitvorming zal

[10] De term 'benodigdheden' is ontleend aan S. de Hoo, die de besluitvorming vanuit deze invalshoek analyseerde. Hier wordt getracht de 'benodigdheden' te combineren met de indeling in fasen. S. de Hoo, *Besluitvorming en rijkswegenaanleg*, Leiden, Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Leiden, 1982, blz. 29-36.

[11] Zo zijn bijv. de zandlichamen in de polder ten westen van Delft vele jaren geleden opgericht ten behoeve van de aanleg van Rijksweg 19. De weg zelf is tot op heden niet gerealiseerd.

worden nagegaan welke knelpunten aanleiding geven tot overschrijding van de termijnen die realistisch geacht kunnen worden om aan de bovengenoemde kwaliteitsvereisten te voldoen. In het bijzonder zal hierbij worden nagegaan of in het gangbare juridische raam van besluitvorming en via de wijze van organisatie van de projecten tijdsefficiënties kunnen worden bereikt.

1.4 Grote projecten nader omschreven

1.4.1 Afbakening

De adviesaanvraag spreekt van de verwezenlijking van 'grote projecten' en spitst dit begrip toe op projecten van infrastructurele aard. In de lijn van deze globale aanduiding houdt dit rapport zich bezig met 'grote fysieke realisaties', die in meer dan één opzicht kunnen worden beschouwd als 'grensoverschrijdend': de potentiële baten (en mogelijk de benodigde offers) overschrijden de normale limieten èn er wordt mee beoogd de internationale concurrentiepositie te versterken. Tot deze projecten zijn in elk geval de infrastructurele hoofdverbindingen te rekenen, zoals de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn, maar ook grote uitbreidings- en ontwikkelingsprojecten, zoals de Mainport Schiphol, alsmede grote plaatsgebonden fysieke voorzieningen, zoals verbrandingsinstallaties, grote electriciteitsvoorzieningen of grote voorzieningen op het gebied van natuur en milieu. Het begrip 'infrastructuur' in de adviesaanvraag wordt derhalve in brede zin opgevat.

Het voorgaande houdt in dat geen sprake is van een homogene groep projecten. 'Grote' projecten onderscheiden zich naar hun aard niet van soortgelijke kleinere doelspecifieke projecten. Zelfs de aanduiding project is dubieus aangezien het niet steeds om één fysiek samenhangend werk gaat, maar vaak om een samenstel van werken in het kader van een omvattend plan van ontwikkeling (bijv. de ontwikkeling van de mainports).

De afbakening van de 'grote' projecten kan derhalve niet objectief worden gemaakt. Van de betrokken projecten wordt steeds een belangrijke uitstraling verwacht, op de toekomstige economische bedrijvigheid of op maatschappelijke behoeften, welke het beslag op schaarse middelen moet rechtvaardigen. Zo geschetst behelst de kwalificatie 'groot project' vooral een oordeel omtrent het belang daarvan. In essentie gaat het om ingrijpende veranderingen die fundamentele keuzen behelzen omtrent de ontwikkeling van de economie en/of de samenleving en doorgaans het gebruik van de omgeving. De aanduiding 'groot project' is derhalve een politieke kwalificatie.

1.4.2 Categorisering

Om een beschouwing over grote projecten te behoeden voor een teveel aan casuïstiek, is het wenselijk, onder erkenning dat elk project 'uniek' is, toch een globale categorisering te hanteren. Gegeven de grote inhoudelijke verschillen, zal zo'n categorisering moeten aanknopen bij de *vorm*.

In de bestuurskundige literatuur bestaan diverse suggesties voor indeling in soorten projecten. Zo kan men een onderscheid maken tussen een symmetrische dan wel een asymmetrische verdeling van lasten en baten. Andere criteria die in deze literatuur naar voren komen, betreffen de ordeningskenmerken van besluitvormingsstructuren inzake grote projecten, bijvoorbeeld de mate van centralisatie dan wel decentralisatie; ook worden wel afbakeningen gemaakt tussen de markt en de publieke sector. Deze kenmerken zijn zeker relevant voor een analyse van besluitvormingsprocessen, maar laten zich in de praktijk moeilijk toepassen vanwege het grote aantal mengvormen. Bovendien geldt dat kenmerken die zelf in de analyse worden betrokken, beter niet ook in de definitie kunnen worden gehanteerd.

Voor de categorisering van soorten grote projecten worden in dit rapport twee criteria gebruikt die niet zelf object van analyse vormen en bovendien voldoende onderscheidend zijn, namelijk de eindbestemming van projecten en de ruimtelijke organisatie.

Wat betreft de eindbestemming, wordt onderscheiden tussen projecten gericht op de produktie van een *enkelvoudige voorziening* en projecten die *meervoudige voorzieningen* mogelijk moeten maken.
Bij enkelvoudige voorzieningen kan men kan bijvoorbeeld denken aan tracés van hoofdwegen en spoorlijnen, aan gasboringen, aan kerncentrales of aan afvalstortplaatsen. Bij alle voorbeelden staat weliswaar een veelvoud van condities en doeleinden op het spel (zoals milieu, ruimtelijke ordening, economie) die aan de besluitvorming een andere wending kunnen geven en soms zelfs de verwezenlijking van het project als zodanig kunnen tegengaan, maar de bestemming van het project is in essentie steeds gericht op de verwezenlijking van een enkelvoudige voorziening. Kenmerkend voor het patroon van besluitvorming over deze projecten is dat doorgaans duidelijk een 'produktieve operator' aanwijsbaar is, die moet voldoen aan 'condities' die uit hoofde van andere belangen worden gesteld.

Bij de projecten die zijn gericht op de verwezenlijking van meervoudige voorzieningen, is het patroon veel complexer, omdat sprake is van een samenstel van produktieve bestemmingen. In het kader van een project moeten dan meerdere voorzieningen tot stand komen, waarvan de ontwikkeling mede wordt beïnvloed door hun onderlinge afhankelijkheden en reacties. Voorbeelden betreffen de ontwikkeling van de grote lucht- en zeehavens (die voorzien in de uitbreiding van havenvoorzieningen, woon- en werkgebieden, infrastructurele voorzieningen, enz.); een ander voorbeeld betreft het beheer van de Waddenzee (scheepvaart, gaswinning, natuur, recreatie).

Het tweede criterium, het patroon van ruimtelijke organisatie, spitst zich toe op het onderscheid tussen *ruimtelijke concentratie* en *ruimtelijke spreiding*. In het eerste geval wordt het project gelokaliseerd op één plaats of in een betrekkelijk compact gebied (uitbreidingsprojecten zoals het Integraal Plan Noordrand Rotterdam, de grote havenprojecten, kerncentrales); in het tweede geval wordt het grondgebied van een groot aantal gemeenten benut of doorkruist (bijv. de tracéprojecten). Het onderscheid tussen geconcentreerde en gespreide ruimtelijke organisatie geeft een belangrijke indicatie voor de structuur van de besluitvorming over projecten.

Op grond van de twee bovenstaande criteria zullen in dit rapport drie soorten grote projecten worden onderscheiden:

1. *Locatiegebonden projecten* (enkelvoudige voorziening, ruimtelijk geconcentreerd)
Het betreft projecten van nationaal belang, gericht op de verwezenlijking van een enkelvoudige voorziening met een specifiek ruimtelijk geconcentreerd karakter. Veel van de Nimby-projecten vallen onder deze categorie, maar ook sommige zogenoemde Plimby's (Please, in my backyard), zoals zeeweringen. Locatiegebonden projecten hebben de eenvoudigste structuur. Er moet een enkelvoudige voorziening gerealiseerd worden in een ruimtelijk geconcentreerd milieu.
Er is één produktieve *operator* aanwijsbaar (dat kan een overheidsdienst zijn, of een particuliere organisatie, of een particuliere organisatie waarvan de produktieve taak wordt aangestuurd door de overheid). De produktie van deze enkelvoudige voorziening moet sporen met bepaalde condities, bij grote fysieke realisaties in elk geval milieu- en ruimtelijke condities. De concentratie in een compact ruimtelijk milieu beperkt het aantal direct betrokkenen op uitvoeringsniveau.

2. *Tracéprojecten* (enkelvoudige voorziening, ruimtelijk gespreid)
Het gaat hier om infrastructurele hoofdverbindingen (incl. de bijbehorende kunstwerken).
De kenmerkende structuur van tracéprojecten komt overeen met die van locatiegebonden projecten voor wat betreft het enkelvoudige karakter van de beoogde voorziening, de aanwijsbaarheid van de produktieve operator en het vereiste om de produktie te laten sporen met bepaalde condities. Een afwijkend element is dat tracéprojecten het grondgebied van een groot aantal gemeenschappen doorsnijden. Het aantal direct betrokkenen beleidsactoren neemt hierdoor enorm toe, evenals de complexiteit van de besluitvorming, met name terzake van de condities die bij de realisering worden gesteld. De besluitvorming over tracéprojecten kan dermate omvangrijk of ingewikkeld zijn dat voor bepaalde 'grote kunstwerken' die binnen het project moeten worden gerealiseerd, een aparte besluitvormingsprocedure nodig is.

3. *Ontwikkelingsprojecten* (meervoudige voorziening, ruimtelijk geconcentreerd)
Het betreft hier vooral de integrale multi-functionele ontwikkelingsprojecten en integrale ruimtelijke uitbreidingsprojecten, zoals de grote city-projecten en de havenprojecten.
Kenmerkend voor ontwikkelingsprojecten is het streven naar een meervoudige voorziening. Hierdoor wordt de complexiteit van de besluitvorming aanzienlijk vergroot. Er is niet sprake van één produktieve operator, maar van meerdere partijen die deze rol dragen. Zij beschikken doorgaans over een uiteenlopende mate van autonomie, hun doelgerichtheid is veelal niet op voorhand ingekaderd (doeleinden plegen zich ten minste voor een deel tijdens het proces van besluitvorming te ontwikkelen) en er is sprake van interferenties tussen deze partijen (zij zijn van elkaar afhankelijk: de ene partij stemt zijn keuze af op het gedrag van de andere).

Het actief laten sporen van deze meervoudige produkties met de diverse condities (tenminste milieu en ruimtelijke ordening) leidt opnieuw tot vergroting van de complexiteit. Slechts de ruimtelijke concentratie van de ontwikkelingsprojecten die in dit rapport worden bestudeerd, is een factor die niet tot vergroting van de complexiteit leidt, maar het aantal direct betrokkenen nog in zekere mate overzichtelijk houdt.
Ook bij ontwikkelingsprojecten kan de besluitvorming zo veelomvattend en ingrijpend zijn dat voor bepaalde onderdelen aparte besluitvormingsprocedures worden toegepast. Zo kan men bijvoorbeeld de gasboringen als een apart locatiegebonden project beschouwen binnen het zeer omvattende beheer van de Waddenzee.

Naast de drie genoemde categorieën zou in beginsel nog een vierde kunnen worden onderscheiden, namelijk meervoudige voorzieningen die tevens ruimtelijk gespreid zijn. Hierbij kan men eventueel denken aan een activiteit als het multifunctioneel beheer van de Waddenzee. Van deze categorie bestaan echter zo weinig voorbeelden dat er in dit rapport niet nader op wordt ingegaan.

1.5 De positie van de overheid

In ons staatsbestel wordt de maatschappelijke dynamiek vooral gezocht in de activiteiten van particulieren en particuliere organisaties, die hun eigen belangen nastreven. De overheid stelt hieraan bepaalde grenzen uit hoofde van het algemeen belang. Bij projecten waarbij (bestuursorganen van) de overheid tevens als initiatiefnemer of in een ondersteunende rol is (zijn) betrokken, treedt de overheid echter niet alleen beperkend op. Zij heeft tevens een 'produktieve' betrokkenheid, op grond waarvan zij is belast met de afweging van de wenselijkheid van het project, de selectie van varianten en de verwezenlijking van concrete doeleinden.

Deze betrokkenheid van de overheid kan verschillende vormen aannemen. Sommige projecten vormen een onderdeel van de presterende taak van de overheid. Hierbij gaat het om projecten die binnen de marktorde niet vanzelf tot stand komen. In de economie van de publieke besluitvorming worden verschillende gradaties van zulke collectieve goederen onderscheiden, waarbij gevarieerde organisatievormen passen. Bij andere projecten heeft de overheid specifiek belang vanuit een bepaald beleidsoogmerk. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan voorzieningen in het milieubeleid, zoals waterzuivering of afvalverwerking.

Daarnaast zijn er projecten waarbij het initiatief primair bij een particuliere organisatie ligt en de overheidsbetrokkenheid voortvloeit uit een algemeen belang dat het project wenselijk maakt. De betrokkenheid kan dan bijvoorbeeld financieel zijn, of samenhangen met de noodzaak om andere voorzieningen aan een concreet project aan te passen.

De combinatie van overheidsbetrokkenheid uit hoofde van zowel algemene rechtsbescherming als positief beleid geeft aan de besluitvorming over grote projecten een bijzonder karakter dat afwijkt van de reguliere wet- en regelgeving. In het laatste geval gaat het in beginsel om besluitvorming gericht op het scheppen van abstracte, algemeen geldende rechtsverhoudingen. Bij grote projecten gaat het om besluitvorming over materiële realisaties, die beslag leggen op schaarse financiële, sociale en fysieke ruimte en het milieu. Dit feitelijk karakter geeft aan de besluitvorming erover een sterker onherroepelijk karakter; de gebruikte ruimte is gedurende langere tijd niet meer voor andere doeleinden beschikbaar. Ook de aard van de afweging is een andere. Gaat het bij het scheppen van een algemeen geldende rechtsverhouding om een groot aantal onderscheiden feitelijke situaties, bij besluitvorming over een fysiek project gaat het om de afweging van de effecten van één feitelijke situatie.

De combinatie van deze kenmerken rechtvaardigt alleszins de bijzondere aandacht voor de besluitvorming daarover. De omvang, de diversiteit van de aspecten die op de realisatie van invloed zijn en de aard van de hierbij te nemen risico's hebben tot gevolg dat de aard van de besluitvorming een meer dan normale complexiteit draagt. Tegelijk maakt de verwachte uitstraling daarvan die besluitvorming van meer dan gewoon maatschappelijk belang. Hoewel een groot project ook technisch of innovatief een uitzonderlijk karakter kan hebben, vindt de problematiek van de besluitvorming daarover vooral zijn oorzaak in de complexiteit van het politiek bestuurlijk proces van gelijktijdige stimulering en conditionering daarvan, zoals in dit rapport telkens weer zal blijken.

1.6 Precisering van de vraagstelling en opzet rapport

1.6.1 Aard van het vraagstuk

Aan de hand van het voorgaande kan de vraagstelling die aan dit rapport ten grondslag ligt, nu nader worden gepreciseerd.
In de adviesaanvraag ligt een operationele vraag besloten, te weten op welke wijze, onder behoud van de vereiste kwaliteit en zorgvuldigheid, een doelmatiger besluitvorming over grote projecten mogelijk is door vooral het tijdsbeslag daarvan te optimaliseren. In deze zin heeft ook dit rapport een operationele strekking. Er wordt niet ingegaan op de merites van afzonderlijke grote projecten of van grote projecten in het algemeen. Het heterogene karakter van grote projecten en de vooral politieke betekenis van de aanduiding, maakt dit minder zinvol. De raad gaat uit van het bestaan van grote projecten die een bijzonder politiek en bestuurlijk belang hebben. Dit rapport richt zich op de mogelijkheden om een grotere efficiëntie bij de voorbereiding van en besluitvorming over dergelijke projecten te bereiken en de kwaliteit van deze besluitvorming te verhogen.

Tussen de operationele behoeften van projecten en de bestuurlijk/juridische context waarin de besluitvorming plaatsvindt, bestaat een min of meer natuurlijke spanning. Als gezegd is het proces van formeel bestuurlijke besluitvorming niet in slagorde gezet ter verwezenlijking van een doelgerichte onderneming. Het is wel mogelijk om binnen het bereik van projecten het doelgerichte karakter van de onderneming te versterken door de organisatorische inrichting van de besluitvorming hierop in te stellen, maar steeds moet men werken in een context waarin voor nagenoeg alle elementen van de besluitvorming in de loop van de tijd vanuit een diversiteit van achtergronden en problemen een verscheidenheid van organisatorische routines en procedurele vereisten is gegroeid. Projecten komen niet tot stand in de context van het onbewoonde eiland, integendeel het land is dicht bevolkt en structureert in belangrijke mate de weg van totstandkoming van nieuwe projecten, reeds voordat deze zelf het stadium van voorbereiding hebben bereikt. Hierin steken tal van elementen die, gezien vanuit de operationele behoeften van projecten, als vertragend kunnen worden beschouwd, maar die nu eenmaal voortvloeien uit de aard van de materie zelf.

Zo gezien vindt besluitvorming plaats in complexe verhoudingen die in belangrijke mate een afspiegeling zijn van problemen die in het verleden een bepaalde ordening en waarborging hebben opgeroepen. Onvoorspelbaarheid van besluitvorming in complexe en multi-dimensionale projecten is in veel opzichten daarom niet zozeer een probleem van besluitvorming, als wel een logisch uitvloeisel van de complexe samenhangen en van de zorgvuldigheidsvereisten die hieromtrent in de loop van de tijd zijn ontwikkeld. Tegenover dit gegeven staat echter de constatering dat het tijdsbeslag van de besluitvorming over grote projecten van nationaal strategisch belang niet meer alleen de afhankelijke resultante van gegroeide verhoudingen kan zijn, maar in een internationale competitieve context zelf is uitgegroeid tot één van de kardinale kwaliteitsfactoren. Dit gegeven voert de gesignaleerde spanning op tussen de operationele behoeften van projecten en de besluitvormingscontext waarin zij tot stand komen. Vanwege de opening van grenzen op economisch en maatschappelijk gebied is deze spanning bij vrijwel alle projecten toegenomen, maar met name bij grote projecten van strategisch belang is de operationele dimensie zozeer geactiveerd dat een nieuwe wisselwerking gevonden moet worden tussen doel en context van besluitvorming.

Tegen deze achtergrond is het onderwerp van dit rapport vooral de vraag hoe het *proces* van besluitvorming *beheersbaar* gemaakt kan worden. Daarmee is niet bedoeld dat de uitkomsten van afwegingen en beslissingen steeds op voorhand gestuurd en verzekerd moeten zijn. Het gaat om de wijze waarop en de tijdspanne waarin de besluitvorming plaatsvindt. Als dit proces niet adequaat is gestructureerd, worden de transactiekosten onnodig opgevoerd. In dit rapport wordt gezocht naar mogelijkheden om een evenwichtige vormgeving van de besluitvorming te bevorderen.

1.6.2 Vraagstelling

Het gaat hier derhalve om de vraag of en zo ja, op welke wijze het proces van besluitvorming over grote projecten anders kan en moet worden ingericht teneinde recht te doen:

- aan de maatschappelijke behoefte aan een voorspelbaar tijdsbeslag;
- aan het doelgerichte operationele karakter van de projecten, in een context die een actief samenspel vergt van veel betrokken partijen met uiteenlopende belangen en doeleinden;
- aan het gegeven dat het gaat om overheidsbesluitvorming die binnen een bestuurlijk-juridische context moet worden gerealiseerd en daarin aan algemene en specifieke rechtswaarborgen moet voldoen;
- aan het feit dat deze projecten maatschappelijke veranderingen en keuzen

inzake toekomstige ontwikkelingen impliceren en daarmee een eigen politieke betekenis hebben.

De voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van grote projecten is voor alles een proces dat de medewerking en samenwerking vergt van een groot aantal betrokken partijen en personen met uiteenlopende belangen en doeleinden. Een project komt niet tot stand door de automatische toepassing van procedures en regels, maar door de organisatie, coördinatie en het management van betrokken partijen, zowel in technisch, bestuurlijk als in politiek opzicht. Het handelen van betrokken partijen en personen, hun beslissingen en de mogelijkheden van organisatie worden echter wel mede bepaald en voorgestructureerd door de wettelijke en bestuurlijke ordening waarin de besluitvorming plaatsvindt. De inrichting van het wettelijk en bestuurlijk stelsel is zo mede een voorwaarde voor een adequate besluitvorming over grote projecten.

Een gewenste verbetering van de besluitvorming zal zowel het management en de organisatie moeten betreffen als de wettelijke en bestuurlijke ordening. Bovendien zullen deze aspecten in samenhang moeten worden gerealiseerd en getoetst op hun onderlinge compatibiliteit.
Wat betreft de aanpak, organisatie en het management, doet zich hetzelfde probleem voor als bij de vraag naar de merites van afzonderlijke projecten; het heterogene karakter van projecten beperkt de mogelijkheid van algemene conclusies en aanbevelingen. De vraagstelling richt zich dan ook vooral op het algemene patroon van aanpak en organisatie. Laten zich daarin lijnen en ontwikkelingen ontwaren en sluiten deze aan bij de aard van de voorbereiding en besluitvorming over grote projecten als complex proces van technische, bestuurlijke en politieke besluitvorming?
Met betrekking tot de wettelijke en bestuurlijke context gaat het vooral om de vraag in welke opzichten de bestaande ordening belemmerend werkt voor een voortvarende en evenwichtige besluitvorming over projecten, en in hoeverre aanpassing daarvan mogelijk is gegeven de rol van de overheid als algemene hoedster van belangen. Daarbij past een zekere terughoudendheid in die zin dat rechtsregels grotendeels een andere achtergrond en functie hebben dan het doelspecifieke kenmerk van projecten.

Cumulatie van rechtsregels en procedures doet zich niet alleen voor bij (grote) projecten waar bestuursorganen een initiërende rol hebben, maar ook bij projecten van het bedrijfsleven. Het gaat derhalve niet alleen om de vraag of besluitvorming over grote ('overheids')projecten wordt gefrustreerd door disfunctionele patronen in de regelgeving en het bestuursrecht. Tevens moet worden bezien of de specifieke invalshoek van grote ('overheids')projecten geschikt is om aanpassingen van het algemene juridische kader te bepleiten. Ook als de problemen van de wettelijke en bestuurlijke context niet alleen grote ('overheids')projecten betreffen, kan het wenselijk zijn om de problemen in de eerste plaats voor deze projecten op te lossen. Deze oplossingen kunnen, wanneer zij hun waarde bewijzen, mogelijk meer in het algemeen navolging vinden. De besluitvorming over grote projecten dient dan als proefstation voor een nieuwe ordening die op den duur een meer algemene betekenis kan krijgen.

1.6.3 Opzet van het rapport

Vanuit een zo begrepen vraagstelling is het onderhavig rapport als volgt opgebouwd. In de eerste plaats wordt op grond van onderzoek naar een groot aantal projecten in de afgelopen jaren, getracht te identificeren welke fasen in het proces van besluitvorming de meeste tijd in beslag nemen en welke factoren daarbij in het bijzonder een rol spelen. Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen en conclusies van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de belang-

rijkste factoren van tijdsbeslag nader geanalyseerd. Het gaat daarbij met name om de organisatie en het management van de besluitvorming, de financiering en de inrichting van het wettelijk en bestuurlijk kader. In hoofdstuk 4 worden verschillende alternatieven voor de inrichting van de besluitvorming en met name de inrichting van het wettelijk en bestuurlijk kader nader bezien; het betreft voorstellen en recente wetswijzigingen in Nederland, en de wijze waarop besluitvorming in andere landen plaatsvindt. In hoofdstuk 5 wordt onderzocht welke richtingen ingeslagen kunnen worden bij het zoeken naar oplossingen in de wetgeving. Daarbij blijkt dat oplossingen nodig zijn met betrekking tot de structurering en inrichting van de voorbereiding en besluitvorming die verder gaan dan eerder gesuggereerde aanpassingen. Hoofdstuk 6 vat de aanbevelingen van het rapport samen.

Besluitvorming in de praktijk 2

2.1 Inleiding

Na de weergave van de uitgangspunten voor dit rapport in hoofdstuk 1, wordt in dit hoofdstuk, op basis hiervan, de gang van zaken bekeken bij een aantal projecten waarin de Nederlandse overheid (overheden) een hoofdrol speelde(n). De invalshoek is hierbij primair het tijdsbeslag en met name vertragingen en factoren die tot vertragingen leiden. Getracht wordt vertragingen te relateren aan knelpunten in de besluitvorming en een verklaring te geven voor het optreden hiervan. Deze analyse is gebaseerd op eigen empirisch onderzoek [1] en op de bevindingen terzake in de literatuur. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het tijdsbeslag van projecten in andere landen.

Opvallend is dat elk van de betrokkenen bij een project een eigen kijk heeft op het tijdsbeslag. Terwijl sommige partijen melding maken van 'aanzienlijke vertragingen', wijzen andere actoren juist op een 'overhaaste aanpak'. Gechargeerd gesteld: voorstanders zien het project liefst de volgende dag gerealiseerd, terwijl tegenstanders er alles aan gelegen is de operatie op de lange baan te schuiven of af te blazen. Verschillen van inzicht over de inhoudelijke merites van een project kunnen de analyse van het tijdsbeslag vertroebelen. In dit hoofdstuk wordt daarom gepoogd de tijdsdimensie los te koppelen van de inhoudelijke problematiek. Voorts is ervoor gekozen de feiten hier zoveel mogelijk voor zich te laten spreken.

De opzet dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2.2 wordt aangegeven welke projecten in het eigen onderzoek van de WRR zijn geanalyseerd. Paragraaf 2.3 gaat in op de doorlooptijden van de bijbehorende besluitvormingsprocessen en wordt bezien waaraan vooral tijd is besteed en of op dit punt verschillen bestaan tussen projecten. In paragraaf 2.4 wordt vastgesteld welke vertragingen bijdroegen tot het langer worden van de doorlooptijden. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op factoren die bijdragen aan het ontstaan van vertragingen, waarbij wordt onderscheiden tussen operationele aspecten en factoren die betrekking hebben op regelgeving. In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op de situatie in omringende landen. Paragraaf 2.7 bevat een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

2.2 Het materiaal

In het eigen onderzoek van de WRR is gekeken naar de besluitvorming bij een twintigtal projecten (zogenoemde 'cases'). Hierbij kon slechts een beperkt aantal echt grote projecten worden bestudeerd, aangezien er hiervan in Nederland de afgelopen decennia niet meer ter hand zijn genomen (het gaat om de Hogesnelheidslijn, de Betuweroute, de Mainportontwikkeling van Schiphol en de Oosterscheldewerken). Om toch tot voldoende cases te komen, zijn ook verscheidene projecten beschouwd die niet zonder meer voldoen aan de kwalificatie 'groot', maar waarvan de omvang en uitstraling toch aanzienlijk zijn te noemen.

Bij ongeveer de helft van de cases is uitgegaan van bestaand onderzoeksmateriaal. Voor de andere helft zijn de gegevens verzameld door documentenonderzoek en gesprekken met contactpersonen. Voor elke case zijn de belangrijkste beslissingen geïnventariseerd en in chronologische volgorde

[1] A.J.F. Bruning, *Grote projecten in Nederland*, WRR, Werkdocument W77, 1994.

geplaatst. Deze chronologische schets wordt gestructureerd met behulp van de fase-indeling die in paragraaf 1.3.2 is beschreven.
Het tijdsbeslag is per fase in kaart gebracht. De fasen geven in grote lijnen weer in welk stadium de besluitvorming zich bevindt. De besluitvorming wordt niet direct gerelateerd aan het perspectief van één van de betrokken actoren [2], maar aan de mate waarin de werkzaamheden gevorderd zijn. Ware het anders, werd bijvoorbeeld het perspectief van de verantwoordelijke (rijks)overheidsinstantie als uitgangspunt genomen, dan zou pas sprake zijn van (vertragingen in de) besluitvorming nadat deze ene actor heeft gekozen voor het tot stand brengen van het project. Een dergelijke analyse beperkt zich tot de problematisering van de uitwerkingsfase [3]. Aan de in dit rapport gehanteerde eendimensionale sequentile indeling zijn enkele beperkingen verbonden [4]. Deze methode is echter bij uitstek geschikt om een indruk te krijgen van het tijdsbeslag in kwantitatieve zin.

Met de cases tezamen wordt beoogd een goede weergave te bieden van de Nederlandse besluitvormingspraktijk. Hiertoe is getracht een spreiding naar kenmerken te bewerkstelligen, om zo na te gaan of deze kenmerken het verloop van de besluitvorming beïnvloeden. Derhalve zijn, aan de hand van de categorisering in paragraaf 1.4.2, tracéprojecten, ontwikkelingsprojecten en locatiegebonden projecten in ongeveer gelijke mate in het onderzoek betrokken. Ook is getracht de cases te spreiden over beleidsterreinen. Daarnaast is enige spreiding aangebracht wat betreft de tijdsperiode waarin de besluitvorming zich afspeelde. Sommige projecten zijn enkele jaren of zelfs decennia geleden gerealiseerd, andere projecten zijn onlangs of bijna voltooid, terwijl voor weer andere projecten de besluitvorming nog in volle gang is. Enkele projecten zijn nooit tot uitvoering gekomen. Voorts zijn projecten met uiteenlopende initiatiefnemers geselecteerd: het gaat afwisselend om een hogere overheidsinstantie, een lagere overheidsinstantie of een particuliere organisatie [5]. Tenslotte is er naar gestreefd om zowel op het eerste gezicht trage projecten als op het eerste gezicht vlot verlopen projecten in het onderzoek te betrekken [6].

Uiteraard zijn de doorlooptijden van vroegere besluitvormingsprocessen niet zonder meer representatief voor de huidige situatie. De procedures en de wijze van aanpak kunnen veranderd zijn. Waar in dit hoofdstuk knelpunten worden beschreven waarvoor zich inmiddels (mogelijke) oplossingen hebben aangediend, wordt dit expliciet aangegeven.

2.3 Omvang en aard van het tijdsbeslag

Over het algemeen blijkt met de besluitvorming in de onderzochte gevallen tenminste 15 jaar gemoeid te zijn, gerekend vanaf het moment dat met de

[2] Vgl. G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1992, blz. 34-36.

[3] De studie van Bureau mr. G.J.A. Sigmond (uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat) richt zich bijvoorbeeld alleen op de vergunningen- en beroepsfase; de voorbereidingsfase blijft buiten beschouwing ("op grond van de nadrukkelijke wens van de opdrachtgever"). Bureau Sigmond, *Grootschalige winningen van primaire oppervlaktedelfstoffen; relevante procedures*, Nijmegen, 1992, blz. 7.

[4] De lineair opeenvolgende fasen doen geen recht aan het overwegend cyclische en meersporige karakter van (delen van) de besluitvorming. De indeling veronderstelt een logische opeenvolging van beslissingen in de tijd terwijl in de praktijk blijkt dat er tal van terugkoppelingen in het proces voorkomen en dat er verschillende beslissingsstromen parallel aan elkaar afgewikkeld worden. Daarnaast is een eenduidige afgrenzing van de verschillende fasen soms moeilijk als gevolg van het feit dat het project wordt verdeeld in verschillende deelprojecten met elk een eigen realiseringstempo.

[5] Dit selectiecriterium wordt ontleend aan Tj. de Koningh e.a., *Ordening van besluitvorming over de ruimte; over verticale coördinatie van besluitvorming over ruimtelijke aangelegenheden*, Deventer, Kluwer, 1985, blz. 37-38 en 67-68. De auteurs spreken resp. van top-down, bottom-up en side-in cases.

[6] Voor nadere informatie over de aard van de cases wordt verwezen naar Bruning, op.cit., 1994.

voorbereiding van de benodigde besluiten wordt aangevangen tot aan de voltooiing van de operatie (dus exclusief de initiatieffase). De totstandkoming van sommige projecten heeft veel langer geduurd.

De besluitvorming over de Markerwaard nam ruim 72 jaar in beslag. Sinds 1918 gold de inpoldering als logische voortzetting van de reeks landaanwinningen die voorzien werden in de Zuyderzeewet. De Markerwaard zou naar alle waarschijnlijkheid al lang zijn ingepolderd als niet de Duitse bezettingsmacht in 1941 de uitvoeringswerkzaamheden had stilgelegd. Na de oorlog werd om ontwerptechnische redenen begonnen met de aanleg van Flevoland. In de jaren zestig werd aangedrongen op een heroverweging van de plannen voor de Markerwaard. In 1980 maakte de regering het voornemen bekend de nieuwe polder toch te realiseren. In 1985 volgde een herbevestiging van dit voornemen. Een jaar later werd het project echter voor onbepaalde tijd uitgesteld, om uiteindelijk in 1990 (definitief?) te worden afgeblazen.
De besluitvorming rond de Willemspoortunnel heeft zich bijna 40 jaar lang voortgesleept. Al sinds 1946 werd aangedrongen op de vervanging van de oude spoorbrug over de Nieuwe Maas in Rotterdam, die in toenemende mate een knelpunt vormde in het Nederlandse spoorwegnet. Nadat in loop van de daarop volgende decennia diverse plannen voor een brug dan wel een tunnel waren gesneuveld, kwamen de drie belangrijkste betrokken partijen in 1984 tot een vergelijk: besloten werd een viersporige tunnel aan te leggen. In 1987 begon de uitvoering. De tunnel is in 1993 gedeeltelijk in gebruik genomen en zal naar verwachting in 1994 volledig voltooid zijn.

Andere grootschalige operaties blijken juist in relatief korte tijd tot stand te kunnen komen.

Met de realisatie van Europoort was in totaal 15 jaar gemoeid (1956-1971). Het merendeel van het tijdsbeslag betrof de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden. In 1956 wees de burgemeester van Rotterdam op de noodzaak tot een aanzienlijke uitbreiding van het havenareaal. Nauwelijks 2 jaar later was al een compleet uitgewerkt plan beschikbaar, was de financiering rond en waren alle benodigde vergunningen en goedkeuringen verleend.
De realisering van de Waalbrug bij Tiel duurde 8 jaar (1966-1974). In 1966 begon de Provincie Gelderland een onderzoek naar de oeververbinding. Hier kwam uit dat het zinvol zou zijn de veerpont ter plaatse te vervangen door een vierbaans brug. Na een gunstige offerte ten behoeve van de financiering in 1969, besloten Provinciale Staten hun medewerking te verlenen in de vorm van een financiële garantstelling. In 1974 werd de nieuwe oeververbinding in gebruik genomen.

Bovenstaande voorbeelden vormen uitersten in een verzameling van cases die onderling een grote spreiding vertonen, niet alleen wat betreft de totale tijdsduur (dit aspect gold als selectiecriterium), maar ook wat betreft het tijdsbeslag per fase. Hierbij blijkt bovendien dat er, wat betreft de omvang van het tijdsbeslag, geen systematische verschillen optreden tussen tracéprojecten, locatieprojecten en ontwikkelingsprojecten. Binnen elke categorie is de spreiding groot.

Een beschouwing per fase

Bezien wij het tijdsverloop in respectievelijk de initiatieffase, voorbereidingsfase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase, dan is het algemene beeld als volgt.

De *initiatieffase* neemt doorgaans geruime tijd in beslag. Vooral initiatieven van regionale of lokale instanties, zoals de vaste oeververbinding over de Westerschelde of de ruilverkaveling in Havelte, bleven langdurig 'boven de markt hangen'. Maar ook bij projecten als de Hogesnelheidslijn, de Flevospoorlijn en de Oosterscheldewerken gingen er jaren mee heen voordat zij op de politieke agenda verschenen.

Opvallend is hoeveel tijd daarna vaak gemoeid is met de *voorbereidingsfase*. Ook na de vaststelling op het verantwoordelijk beleidsniveau dat een project van belang is, blijft een principebesluit vaak nog vele jaren uit. Bij de Willemspoortunnel, de oeververbinding over de Westerschelde en de Amsterdamse metro duurde deze fase 10 jaar of langer; bij andere cases 5 jaar.
Een principebesluit waarborgt geen spoedige realisering. Het komt voor dat de *uitwerkingsfase* meer dan 10 jaar in beslag neemt. Soms blijkt in deze fase de essentie van een project opnieuw ter discussie te worden gesteld.

De variatie in het tijdsbeslag van de *uitvoeringsfase* kan vrijwel volledig worden toegeschreven aan de uiteenlopende aard van de projecten. Het spreekt voor zich dat de aanleg van meervoudige voorzieningen (ontwikkelingsprojecten) vaak meer tijd vergt dan de bouw van enkelvoudige voorzieningen (tracéprojecten). In een enkel geval is de lange duur van de uitvoering het gevolg van een gefaseerde aanleg, zoals bij de realisering van Rijksweg 1.

De uitsplitsing van het tijdsbeslag levert aldus een zeer diffuus beeld op: elk van de onderscheiden fasen laat een grote spreiding zien wat betreft de gerealiseerde doorlooptijden. Wel kan worden gesteld dat over het algemeen relatief veel tijd gemoeid is met de voorbereidingsfase. Dit geldt zowel voor tracéprojecten als voor locatie- en ontwikkelingsprojecten.

Een beschouwing per benodigdheid

Het tijdsbeslag per fase geeft geen uitsluitsel over de activiteiten die in de desbetreffende fase zijn verricht. Ten behoeve van de analyse van de aard van de besluitvorming worden daarom in navolging van De Hoo de 'benodigdheden' in beschouwing genomen. Deze betreffen noodzakelijke voorwaarden zonder welke het uiteindelijke bouwen niet kan aanvangen, te weten opdrachten, ontwerp, goedkeuringen, grond, financiële middelen en bouwcapaciteit [7].
In de meeste gevallen blijkt de *opdracht* het centrale punt te zijn; de besluitvorming wordt in deze cases gedomineerd door de vraag of het project wel of niet door moet gaan. Bij een aantal andere cases blijkt de opdracht echter nauwelijks een rol te spelen. Zo stond de essentie van het project niet of nauwelijks ter discussie bij projecten als de Oosterscheldewerken, Rijksweg 1, de Willemspoortunnel, Vuilstort Twente-Noord, Ruilverkaveling Havelte en het IJ-oeverproject.

De besluitvorming over de *locatie* kan eveneens een stempel drukken op het proces.

De exacte tracering van de nieuwe Flevospoorlijn heeft de nodige voeten in de aarde gehad: tot twee keer toe is het vastgestelde tracé gewijzigd. Ook de localisering van een afvalstortplaats in Friesland leverde de nodige problemen op. Alhoewel er grote behoefte bestond aan nieuwe stortcapaciteit, heeft het jaren gekost om de meest geschikte locatie uit te kiezen. Ook bij cases als de Hogesnelheidslijn en Rijksweg 1 geldt de locatie (i.c. de tracering van de nieuwe infrastructuur) als een belangrijk punt in de besluitvorming.

Ook de *vormgeving* van het project blijkt in een aantal gevallen een cruciale rol te spelen.

De besluitvorming over de Willemspoortunnel werd jarenlang beheerst door de vraag of de nieuwe oeververbinding een brug of een tunnel moest worden en of er een twee- of viersporig tracé zou worden aangelegd. Het debat over de Oosterscheldewerken werd in belangrijke mate bepaald door de keuze tussen een gesloten dam, dijkverhoging en een

7] S.C. de Hoo, *Besluitvorming en rijkswegenaanleg, analyse van het besluitvormingsproces over rijkswegenprojecten*, Sociologisch Instituut, Rijksuniversiteit Leiden, 1982, blz. 8.

doorlaatbare dam. Naast de existentiële vraag over de wenselijkheid van de verbinding, vormt de vormgeving van de Betuweroute een bepalende vraag in de besluitvorming. De discussie spitste zich tot nog toe gedurende langere tijd toe op de verschillende uitvoeringsvarianten (ondergronds/bovengronds, op palen, V-polder, (half-)verdiept, overdekt, enz.).

De beschikbaarheid van *financiën* is een belangrijk punt in de besluitvorming rond het IJ-oeverproject, de Tunnel onder de Noord, de oeververbinding over de Westerschelde en de Willemspoortunnel. In de drie laatstgenoemde cases komt duidelijk naar voren hoe dicht politieke prioriteit en het beschikbaar stellen van financiële middelen bij elkaar liggen. De besluitvorming over Rijksweg 1 wordt op het eerste gezicht gedomineerd door de moeizame bestemmingsplanprocedures. Maar uiteindelijk blijkt de beschikbaarheid van gelden op de begroting in hoofdzaak bepalend te zijn geweest voor de voortgang van het proces.

In twee gevallen moet de verwerving van de *goedkeuringen* als bepalend voor de besluitvorming worden aangemerkt. Dit is het geval bij de gasboring op Terschelling en de vuilstort Twente-Noord. In beide gevallen worden de procedures rondom de planologische inpassing en de (milieu)vergunningverlening aangegrepen om de realisering van het project aan te vechten. Dit leidde tot langdurige juridische gevechten.
De verwerving van de benodigde *grond* en het inschakelen van *bouwcapaciteit* speelde in geen van de bestudeerde cases een bepalende rol. In enige gevallen is nog wel enige tijd gemoeid met de grondverwerving (Willemspoortunnel, Rijksweg 1). Het regelen van de benodigde bouwcapaciteit blijkt nooit veel tijd te kosten.

Dat ook de beschouwing naar benodigdheid geen eenduidig beeld geeft, is ten dele toe te schrijven aan de verschillen in complexiteit tussen de bestudeerde projecten. Ook de uiteenlopende tijdsperioden waarin de besluitvormingsprocessen zich afspelen, dragen hieraan bij. Toch vormen deze beide aspecten geen afdoende verklaring voor de grote variaties. In min of meer vergelijkbare situaties blijkt de besluitvorming in het ene geval (aanzienlijk) langer te duren dan in het andere geval.

Literatuur

In de literatuur komt weinig onderzoek voor naar het tijdsbeslag van besluitvormingsprocessen als zodanig, maar vaak dragen andere case-onderzoeken wel inzichten hieromtrent bij. In de studie van Huberts [8] wordt een vijftiental besluitvormingsprocessen doorgelicht op het terrein van de rijkswegenplanning in Noord-Brabant. Over het algemeen blijkt de besluitvorming tenminste 10 jaar te duren; met de langstdurende processen is meer dan 30 jaar gemoeid. De projecten die volgens de auteur nauwelijks op tegenstand stuiten, blijken na de tracévaststelling gemiddeld nog 17 jaar in beslag te nemen [9]. Het blijkt gemiddeld ruim 9 jaar te duren voordat bepaalde rijkswegen ten behoeve waarvan wel voorbereidingswerkzaamheden zijn verricht, definitief worden geschrapt. De overige projecten gingen gepaard met (uitgebreid) verzet; er blijkt in deze gevallen alleen al met de tracévaststelling ongeveer 15 jaar gemoeid te zijn. De studie van Huberts levert eenzelfde beeld op als het case-onderzoek ten behoeve van dit rapport. Vooral de voorbereiding (tracéprocedure) en, in mindere mate, de uitwerking (bestemmingsplanprocedures, vergunningverlening) kosten veel tijd.

8] L.W. Huberts, *De politieke invloed van protest en pressie; besluitvormingsprocessen over rijkswegen*, Dissertatie, Rijksuniversiteit Leiden, DSWO press, 1988.

9] Hierbij wordt de voorbereidingsfase (het opstellen van de tracénota) dus niet meegerekend. De rijkswegen A55, A67a, A67b en A62a werden volgens Huberts "probleemloos aangelegd". Vergelijk Huberts, op.cit., 1988, blz. 122.

2.4 Vertragingen

De hiervoor gegeven cijfers hebben in zoverre slechts een beperkte waarde dat wel kan worden vastgesteld dat de besluitvorming over projecten grote verschillen vertoont in tijdsbeslag, maar dat dit nog weinig zegt over het al dan niet problematisch zijn van doorlooptijden. In sommige gevallen vergt de aard van het project een langdurig proces van politieke acceptatie of is gedetailleerde voorbereidende studie noodzakelijk. Niettemin wekken de voor dit rapport ondernomen casestudies de indruk dat de besluitvorming vaak te lang duurt. In de literatuur wordt deze bevinding onderschreven [10].

Wanneer, conform hoofdstuk 1, niet zozeer de tijdsduur op zichzelf, maar vooral het gebrek aan beheersbaarheid van de besluitvorming en de hieraan verbonden onzekerheden als het probleem worden gezien, zijn vooral die momenten interessant waarop de besluitvorming meer tijd in beslag blijkt te nemen dan gepland of gewenst [11]. Om dergelijke knelpunten te kunnen opsporen zijn ijkpunten nodig op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over vertraging en versnelling.
Als een trein te laat komt, kan dit met behulp van de dienstregeling worden vastgesteld. Bij besluitvorming is zo'n vast ijkpunt echter veelal afwezig en hangt de beoordeling in sterke mate van de waarnemer af. In het onderstaande kader wordt dit geïllustreerd met twee beschrijvingen van hetzelfde besluitvormingsproces vanuit tegenovergestelde invalshoeken. Als wordt gesteld: "de m.e.r. vormt de zoveelste vertraging van het project" (zie kader, eerste kolom) spreekt hieruit de veronderstelling dat het project in kwestie onbetwist noodzakelijk is, en dat elke extra afweging als onnodig oponthoud kan worden aangemerkt. Deze stellingname wordt vanuit een andere invalshoek (tweede kolom) als hoogst aanvechtbaar beschouwd. De m.e.r. vormt in deze visie een vanzelfsprekend en onmisbaar onderdeel van de besluitvormingsprocedure.

Om zo objectief mogelijk vast te stellen wat vertragingen zijn, komen verschillende methoden in aanmerking:

1. *Overschrijding van wettelijke termijnen*
   Vertragingen ten opzichte van wettelijk vastgestelde proceduretijden zijn min of meer objectief vast te stellen. Toch zijn er bezwaren verbonden aan deze benaderingswijze. Door vertraging alleen te beschouwen vanuit deze invalshoek, blijft een groot deel van het besluitvormingsproces van een norm verstoken; wettelijke termijnen zijn slechts op een relatief klein gedeelte van het totale besluitvormingsproces van toepassing. Voorts is het nuttig deze normen zelf aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Door ze als uitgangspunt te nemen worden ze aan mogelijke kritiek onttrokken.

2. *Overschrijding van de tijdsplanning van de initiatiefnemer*
   Door de tijdsplanning van de initiatiefnemer als uitgangspunt te nemen wordt het perspectief van één partij tot norm verheven. Deze norm is eenzijdig en veelal sterk subjectief. Het tijdschema kan bijvoorbeeld op onrealistische uitgangspunten gebaseerd zijn als gevolg van politieke pressie. Voorts baseert de initiatiefnemer zijn planning voor een deel op bestaande wettelijke termijnen (zie tweede bezwaar onder 1).

[10] De Koningh e.a. stellen n.a.v. een vijftal casestudies naar besluitvormingsprocessen dat: "de noodzakelijke tijdsduur vaak (verre) wordt overschreden" (De Koningh e.a., op.cit., 1985, blz. 184). Ook in de verschillende onderzoeken van Duenk en Hobma komt de lange duur van de besluitvorming als het meest prominente knelpunt naar voren. Zie: F. Duenk en F. Hobma, *Rijkswegentracering, coördinatie van meersporige besluitvorming*, Delft, DUP, 1987a; *Dieptedelfstoffenwinning; coördinatie van meersporige besluitvorming*, Delft, DUP, 1987b; *Luchtvaartterreinen en Geluidszonering, coördinatie van meersporige besluitvorming*, Delft, DUP, 1988.

[11] In navolging van De Koningh e.a. (op.cit., 1985, blz. 40) wordt een knelpunt opgevat als een "discrepantie tussen een waargenomen feitelijke situatie of gang van zaken en een norm of beoordelingsmaatstaf".

Een slepende kwestie: de A4

De A4 eindigt abrupt tussen Rijswijk en Delft. Wie vanuit de richting Amsterdam rijdt, komt uit op de verbindingsweg tussen beide plaatsen. Wie naar Rotterdam wil, wordt op het verkeersplein Ypenburg vanaf de A4 naar de A13 geleid richting Zestienhoven.

Begin jaren zestig werd een begin gemaakt met de procedure voor de aanleg van (toen nog) Rijksweg 19, de huidige A4. De weg zou Amsterdam met Rotterdam moeten verbinden. Door aan te sluiten op de Beneluxtunnel zouden de industriegebieden zuidelijk van Rotterdam (Europoort, Maasvlakte) worden ontsloten. De A4 was tevens bedoeld als belangrijkste ontsluiting voor het Westland.

In de eerste plannen had de weg in 1977 opengesteld moeten worden. De aanleg is echter een slepende kwestie geworden. Na aanvankelijk goede vooruitgang, strandde het project op tegenwerking van (vooral) de gemeente Schiedam en van de actiegroep Stop Rijksweg 19.

Schiedam vindt het onaanvaardbaar dat de geprojecteerde snelweg vlak langs woonwijken loopt. Om die stelling kracht bij te zetten, bouwde de gemeente in de jaren tachtig een nieuwe woonwijk langs de al aangelegde zandfundering voor de snelweg. Schiedam weigert categorisch medewerking aan voltooiing van de autoweg.

De omwonenden en andere belanghebbenden die verenigd zijn in Stop Rijksweg 19 vrezen overlast en schade voor het milieu. Zij hebben met succes een vertragingstactiek toegepast die gepaard ging met knallende ruzies met Rijkswaterstaat. 'Wij willen alleen vertragen op een nette manier in tegenstelling tot de manier waarop Rijkswaterstaat de werkzaamheden wil doordrukken', stelde een actievoerder vorig jaar in NG Magazine, het blad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, daarmee de onderlinge relatie schetsend.

De actievoerders hadden toen net een teleurstelling te verwerken gekregen: een bodemprocedure tegen de provincie Zuid-Holland werd verloren. Toch zag minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat zich vorig jaar gedwongen opdracht te geven tot het uitvoeren van een milieu-effectrapportage (m.e.r.). Daarvan moet afhangen of het ontbrekende deel van de snelweg alsnog wordt aangelegd.

De m.e.r. vormt de zoveelste vertraging van het project. De meest optimistische prognoses gaan nu uit van opening van de weg in 1997. Dan komt een einde aan een meer dan dertig jaar durende tragi-komedie. Tenzij er opnieuw een kink in de kabel komt.

Uit: *de Werkgever*, 11 maart 1993, blz. 26.

Stop rijksweg 19 (A4)

Midden-Delfland is voor de inwoners uit omringende steden een belangrijk recreatiegebied: tal van fietsers en wandelaars genieten er van de rust en de natuur. Het grootste deel van dit vogelrijke weidegebied is niet voor niets aangewezen als stiltegebied.

De plannen voor een weg dwars door dit gebied waren al in 1968 opgenomen in het Rijkswegenplan. Toen in 1974 de Kerngroep Milieudefensie werd opgericht (later ontstond daaruit de Werkgroep Stop RW 19) werd de weg het eerste grote actiedoel.

De opening van de weg, gepland voor 1977, is mede dankzij aanhoudende protesten van de werkgroep met ten minste twintig jaar vooruitgeschoven en in die tijd hebben heel wat mensen van een nog tamelijk ongeschonden Delfland kunnen genieten.

Nu, sinds maart 1992, is bekend dat er een nieuw onderzoek zal komen: een milieu-effectrapportage, omdat dat volgens een Europese richtlijn uit 1987 verplicht geworden is. Maar de milieu-effectstudie zal alleen nabij Schiedam worden verricht omdat de weg daar in strijd is met het bestemmingsplan. De studie moet de milieu-effecten van het huidige plan en alternatieven daarvoor weergeven. Tegelijkertijd gaan meer naar het noorden de werkzaamheden door. 'Gewoon voldongen feiten politiek', is de reactie van Henk Tetteroo. 'In het noordelijke deel gaat het ongerepte gebied eraan, er worden sloten gegraven en pijpleidingen aangelegd, de weg wordt langzaam maar zeker vastgelegd, en onderwijl probeert de regering de indruk te wekken dat er zuidelijker, bij Schiedam, serieus naar alternatieven wordt gekeken'.

Een sneltram betekent veel minder geluidshinder, veel minder aantasting van de natuur van Midden-Delfland en verbetert de bereikbaarheid enorm. De bedoelde tramverbinding is ook nog eens tweehonderd miljoen goedkoper dan de geplande weg. De milieu-effectrapportage waartoe minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat heeft besloten, is een goede aanleiding om de vervoersstiuatie rond Delfland nu in een open discussie aan de orde te stellen. 'Vergeet niet, de plannen voor de weg dateren uit de jaren zestig', zegt Tetteroo. 'Als de regering wil laten zien dat ze het meent met de verbetering van het openbaar vervoer, dan ligt hier een kans. Die mag de politiek niet voorbij laten gaan'.

Geselecteerde passages uit "Stop rijksweg 19 door Midden-Delfland", *Natuur en Milieu*, april 1992, blz. 4-5.

3. *Overschrijding van een gemiddeld tijdsverloop*
De gemiddelde duur van besluitvorming (eventueel per fase) kan worden berekend met behulp van de gegevens van andere onderzochte projecten of op basis van bestaande gegevens uitgesplitst naar beleidsveld [12].
Een groot voordeel van deze benadering is het feit dat het de mogelijkheid biedt het verloop van het gehele besluitvormingsproces te normeren. Het gevaar bestaat echter dat deze aanpak resulteert in het vergelijken van 'appels met peren'. Projecten hebben vaak een min of meer uniek karakter zodat bestaande kengetallen over de gemiddelde tijdsduur niet voor handen zijn. Voor projecten als de afsluiting van de Oosterschelde, de uitbreiding van Schiphol en de aanleg van de Betuweroute bestaat nauwelijks relevant vergelijkingsmateriaal. Een tweede bezwaar van deze benadering is dat op deze manier de bestaande praktijk, die juist als problematisch wordt ervaren, tot norm wordt verheven.

Geen van de beschreven ijkpunten is zonder nadelen. In onze analyse is daarom gebruik gemaakt van een 'gemengde methode', waarbij per fase een 'ideaal' tijdsbeslag is bepaald door een combinatie van de drie geschetste benaderingen [13]. De vertragingen (en versnellingen) die zich bij de voor dit rapport bestudeerde cases hebben voorgedaan in relatie tot deze geconstrueerde norm, zijn weergeven in tabel 2.1. Vertragingen manifesteren zich blijkens de tabel in alle fasen van het besluitvormingsproces. De meeste vertragingen treden evenwel op in de *voorbereidingsfase*. Op de vraag hoe dit komt, wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Versnellingen doen zich bij een aantal cases voor in de *uitvoeringsfase*. Vaak kunnen uitvoeringswerkzaamheden sneller verlopen als daar extra gelden beschikbaar voor worden gesteld. In de overige fasen worden in de beschouwde case geen versnellingen bereikt.

Zo werd bij de Willemspoortunnel een versnelling gerealiseerd van 1 jaar doordat, met veel moeite, gelden naar voren werden gehaald op de begroting van Verkeer en Waterstaat.
Een gedeelte van Rijksweg 1 kon als gevolg van een samenwerkingsovereenkomst tussen de rijksoverheid, de provincie Overijssel en het Twentse bedrijfsleven versneld worden aangelegd. De 20 miljoen gulden die de convenantspartijen bijeenbrachten, maakte het mogelijk het ontbrekende deel van de rijksweg op te leveren in 1992 in plaats van in 1995.

[12] Duenk en Hobma hanteren t.b.v. het vaststellen van vertragingen in de buitenwettelijke sectorprocedure bij gebrek aan wettelijke termijnstellingen een gemiddelde tijdsduur als ijkpunt. Duenk en Hobma, op.cit., 1987a, blz. 54-55.

[13] Bruning, op.cit., 1994.

Tabel 2.1 Vertragingen per fase [a]

Case	Initiatieffase	Voorbereidingsfase	Uitwerkingsfase	Uitvoeringsfase
Tracéprojecten				
Rijksweg I (Twente)	-	XX	XX	V
Hogesnelheidslijn	*	XXX	?	?
Flevospoorlijn	*	XX	-	-
Waalbrug Tiel	-	-	-	-
Willemspoortunnel	-	XXX	X	V
Metro Amsterdam	-	X	XXX	
Betuweroute	*	X	?	?
Tunnel onder de Noord	-	XX	XXX	V
Westerschelde oeververb.	-	XXX	X	?
Locatieprojecten				
Vuilstort Twente Noord	-	-	XXX	?
Oosterscheldedam	*	XXX	-	XX
Boring Terschelling	-	-	XXX	nvt.
Ontgronding Margraten	-	XXX	nvt.	nvt.
Stortplaats De Dolten/W.	*	XX	XX	?
Ontwikkelingsprojecten				
Ruilverkaveling Havelte	*	XXX	X	-
Europoort	-	-	-	-
Markerwaard	-	XXX	nvt.	nvt.
Mainportontw. Schiphol	-	X	?	?
IJ-oeverproject	-	XXX	?	?
Noordrand Rotterdam	-	XXX	?	?

- geen vertraging, geen versnelling
X vertraging van minder dan 1 jaar
XX vertraging van 1 tot 3 jaar
XXX vertraging van meer dan 3 jaar
V versnelling
? fase nog niet afgerond/begonnen
* niet nader te specificeren vertraging
nvt. besluitvormingsproces voordien afgebroken

a Deze tabel wordt nader toegelicht in: Bruning, op.cit., 1994.

2.5 Vertragingsfactoren

Het vaststellen bij welke onderdelen van het besluitvormingsproces zich vertragingen voordoen, is relatief gemakkelijker dan het achterhalen van de oorzaken hiervan. In veel gevallen is er sprake van een reeks oorzaken [14], de onderlinge verbanden zijn vaak niet causaal en de oorzaken hangen veelal onderling samen [15]. In deze paragraaf ligt de nadruk op empirisch vaststel-

[14] Zo kan bijv. in een besluitvormingsproces een extra, aanvullend onderzoek worden ingelast. Dit extra onderzoek was nodig omdat de beleidsvoorbereiding grote gebreken vertoonde. De onvolledigheid van de voorbereiding was op haar beurt weer het gevolg van de grote politieke druk die werd uitgeoefend op de beleidsvoorbereiders om vooral snel met resultaten te komen etc. etc.

[15] Zo kan bijv. worden gesteld dat het terughoudend gebruik van interventiemiddelen samenhangt met een geringe effectiviteitsverwachting.

bare oorzakelijke verbanden, aangeduid als 'vertragingsfactoren'. Op eventuele achterliggende oorzaken wordt in hoofdstuk 3 ingegaan.

Hierna wordt een onderscheid gemaakt tussen operationele factoren (2.5.1), financieringskwesties (2.5.2) en factoren die betrekking hebben op de (wettelijke) regelgeving (2.5.3). Daarnaast wordt nog een groep overige factoren onderscheiden (2.5.4). De inventarisatie van vertragingsfactoren is met name gebaseerd op de resultaten van WRR-onderzoeken [16], alsmede op het reeds eerder genoemde 'Afstemmingsonderzoek' [17].

2.5.1 Operationele factoren

Tekortkomingen in de werking van het politiek-bestuurlijk systeem en een niet-optimale werkwijze van overheidsinstanties met betrekking tot de organisatie van de besluitvorming blijken belangrijke vertragingsfactoren op te leveren. Als zodanig kunnen de navolgende factoren worden genoemd.

1. *Gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften*
Vaak circuleren projectvoorstellen geruime tijd voordat de verantwoordelijke bestuurders er serieus aandacht aan schenken, terwijl er toch een duidelijke maatschappelijke behoefte aan het project bestaat.

De aansluiting van Lelystad op het landelijk spoorwegennet was pas in 1988 een feit. Lelystad is tot op dat moment als stad van meer dan 50.000 inwoners langdurig aangewezen geweest op busverbindingen met het 'oude land'. Vanaf het eerste begin van de ontwikkeling van de Flevopolders is gewezen op de noodzaak van een zo snel mogelijke realisering van een railontsluiting. Het besluitvormingsproces heeft relatief kort geduurd (11 jaar). De belangrijkste reden van de vertraagde totstandkoming van de Flevospoorlijn was het zeer late tijdstip (1977) waarop werd aangevangen met een serieuze voorbereiding.
De aanleg van de Oosterscheldedam (Deltawerken) biedt eveneens een treffend voorbeeld. In de decennia voorafgaand aan de Watersnoodramp is meermalen gewezen op de noodzaak van een verregaande verbetering van de Nederlandse kustverdediging. Het project werd pas na februari 1953 serieus ter hand genomen.
De tekortschietende achterlandverbindingen van de Rotterdamse haven gelden al lange tijd als knelpunt. In 1984 wees het Rotterdamse havenbedrijf reeds op de mogelijkheid een nieuwe spoorlijn richting Duitsland aan te leggen. De formele besluitvorming met betrekking tot de Betuweroute werd echter pas in januari 1991 opgestart [18].

2. *Politieke besluiteloosheid*
Politieke standpuntbepaling laat vaak lang op zich wachten. De voortgang van de besluitvorming wordt dan belemmerd doordat de verantwoordelijke autoriteit (de minister, het kabinet, Provinciale Staten) geen besluit neemt. Andere partijen verkeren als gevolg hiervan soms jarenlang in onzekerheid. Politieke besluiteloosheid kan veelal worden teruggevoerd op onvoldoende prioriteitsstelling (er staan teveel projecten tegelijkertijd op stapel) of op de 'gevoeligheid' van de beslissing.

De beslissing omtrent de vergunningverlening over de afgraving van het plateau van Margraten werd gedurende een groot aantal jaren niet genomen. De kwestie lag politiek zeer gevoelig; geen enkele instantie wilde zijn vingers branden aan deze kwestie. Een grote hoeveelheid 'nader onderzoek' diende voornamelijk om een beslissing uit de

[16] Bruning, op.cit., 1994 en C. Lambers, D.A. Lubach en M. Scheltema, *Versnelling juridische procedures grote projecten*, WRR Voorstudies en achtergronden V85, Den Haag, SDU, 1994.

[17] De Koningh e.a., op.cit., 1985.

[18] De opmerkingen van minister Maij-Weggen in mei 1993 zijn in dit licht illustratief: Langer uitstel van de aanleg van de Betuweroute zou niet mogelijk zijn "omdat er binnenkort al problemen dreigen met de capaciteit van de spoorlijn door Noord Brabant" ("Kabinetsbesluit kost 2 miljard meer", *Het financieele dagblad*, 17 mei 1993, blz. 1).

weg te gaan. Pas na ruim 12 jaar kwam het tot een negatieve uitspraak van de verantwoordelijke minister.
Het tracé voor een vaste oeververbinding over de Westerschelde werd in 1964 in studie genomen. Na veertien jaar schiep het kabinet, na aandringen vanuit de regio, enige duidelijkheid; men besloot tot de aanleg van de verbinding onder voorwaarde van een gunstige rentestand. Uiteindelijk werd het project nog enige jaren uitgesteld en in 1983 door een nieuw kabinet afgeblazen. In 1989 werd vervolgens een nieuwe tracéprocedure opgestart, nadat was voorzien in private financiering. Aquina beschrijft de gang van zaken onder het motto 'Regeren is vooruitschuiven' [19].

Het verschijnsel van politieke besluiteloosheid wordt in meerdere studies aan de kaak gesteld. Bureau Sigmond schrijft dat ".. niet zelden vooral gemeenten alle hun ten dienste staande middelen benutten om het nemen van een besluit voor zich uit te schuiven" [20]. Teisman signaleert dat ".. veel blokkades in de interactie zijn terug te voeren op non-selectie". Hij noemt dit verschijnsel het voornaamste knelpunt in de complexe besluitvormingspraktijk [21].

Ook politieke machtswisselingen kunnen projecten vertragen. Het aantreden van nieuwe bestuurders gaat niet zelden gepaard met aanzienlijke koerswijzigingen. Voorbeelden zijn het IJ-oeverproject (nieuwe wethouder in 1990), de Oosterscheldewerken (aantreden kabinet-Den Uyl), en de vaste oeververbinding over de Westerschelde (aantreden minister Smit-Kroes) [22].

3. *Problemen in het projectmanagement*
Veel projecten worden door overheidsinstanties op minder gelukkige wijze ter hand genomen. Dit vergroot vaak de weerstand van andere betrokken partijen, tot uitdrukking komend in bijvoorbeeld lobby-activiteiten, beroepsprocedures en al dan niet fysieke protestacties. Vertragingen die hiervan het gevolg zijn, manifesteren zich doorgaans pas in een later stadium.

Projecten blijken in veel gevallen te worden opgezet door één enkele (overheids)organisatie (op rijksniveau) of door een kleine groep (overheids)instanties (op rijksniveau), die in betrekkelijke afzondering een plan uitwerken alvorens andere belanghebbenden bij de besluitvorming te betrekken. Hierbij wordt aangenomen dat belangentegenstellingen tussen maatschappelijke sectoren binnen de centrale overheid zelve voldoende weerspiegeld zijn en daar dus ook wel kunnen worden beslecht. Ook wordt aangenomen dat deze centrale instanties over voldoende informatie en inventiviteit beschikken, om grotendeels op eigen kracht de optimale oplossing te kunnen vinden.
De beleidsvoorbereiders lijken evenwel vaak toe te redeneren naar een bepaalde vooraf vastgestelde uitkomst. 'Oplossingen' die kant en klaar worden voorgelegd aan andere belanghebbenden blijken dan vaak niet te worden aanvaard, omdat dezen hun eigen belangen of inzichten onvoldoende serieus genomen achten en vaak de achterliggende belangenafweging niet herkennen. Aldus kan extra weerstand worden gegenereerd, terwijl belangrijke informatie en alternatieve ideeën niet of pas in een laat stadium naar boven komen, zodat er geen rekening meer mee kan worden gehouden. Het besluitvormingsproces kan zo verworden tot een strijdperk waarin voor- en tegenstanders elkaar in tal van slepende (juridische) conflicten de voet dwarszetten.
Bij de centrale overheid lijkt voorts nog wel eens de gedachte te heersen dat het (te) vroeg naar buiten komen met alle afwegingen tegenstanders van een project munitie in handen geeft. Wanneer als gevolg hiervan de 'brede maatschappelijke discussie' pas in een laat stadium losbarst, komen soms nieuwe

[19] H.J. Aquina, *Regeren in Modderland*, Zeist, Kerckebosch BV, 1989, blz. 67.

[20] Bureau Sigmond, op.cit., 1992, blz. 96-97.

[21] Teisman, op.cit., 1992, blz. 247.

[22] Voor nadere informatie over deze koerswijzigingen wordt verwezen naar Bruning, op.cit., 1994.

feiten naar boven die een herbezinning op de gemaakte keuzen noodzakelijk maken.

De besluitvorming over de metrolijn Amsterdam CS-Bijlmer ging eind jaren zestig gepaard met veel tegenstand vanuit de bevolking. Met name de sloop van een groot deel van de Nieuwmarktbuurt stuitte op veel verzet. De gemeente Amsterdam schoof de alternatieve tracés die naar voren werden gebracht, consequent terzijde uit vrees voor verder oponthoud. Deze gedragslijn leidde echter integendeel tot extra vertraging, doordat protestacties, sabotage en dergelijke de uitvoering geruime tijd bemoeilijkten.
Vele nieuwe ideeën en alternatieve oplossingen met betrekking tot de Betuweroute kwamen naar voren als reactie op de ontwerp-PKB die in april 1992 werd uitgebracht. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Spoorwegen hadden zich toen reeds geruime tijd gericht op de aanleg van een bovengrondse spoorlijn. De minister toonde zich pas na enige tijd bereid om de alternatieven in het onderzoek te betrekken.

Bij enkele andere cases is wel gestreefd naar een 'open' voorbereiding te komen. In hoeverre deze aanpak leidt tot een vlotter verloop van de overige besluitvorming moet echter nog blijken.

Bij de Mainportontwikkeling van Schiphol en het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR) heeft men een vroegtijdig stadium een projectorganisatie geformeerd waarin de belangrijkste partijen vertegenwoordigd zijn. Voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures trachtten de partijen op vrijwillige basis tot een plan van aanpak te komen. Door het ondertekenen van een convenant werden de betrokkenen gestimuleerd om zich aan de gezamenlijke afspraken te houden.Bij de Metro Amsterdam en het IJ-oeverproject begon de besluitvorming met een stedebouwkundige prijsvraag.

Het is de vraag of een dergelijke aanpak ook bij andere typen projecten dan ontwikkelingsprojecten vruchten kan afwerpen. De voor- en nadelen zijn bij locatieprojecten en tracéprojecten immers minder gemakkelijk te spreiden.

Ook in verschillende andere, met name recente onderzoeken worden tekortkomingen in het projectmanagement gesignaleerd. Huigen e.a. stellen dat de werkwijze van het ministerie van V&W rond de Betuweroute wordt gekenmerkt door een "primaat van technische en juridische procedures" [23]. Koekebakker schrijft over het Markerwaardproject dat weerstanden werden opgeroepen doordat de beleidmakers redeneerden vanuit de vanzelfsprekendheid dat datgene wat men deed, nuttig en goed was [24]. Vergelijkbare conclusies worden door Leemans en Geers getrokken inzake de werkwijze bij de Oosterscheldewerken [25].

4. *Onrealistische tijdsplanning*
Een onrealistische tijdsplanning kan leiden tot schijnbare vertragingen, doordat het gerealiseerde tijdsverloop wordt afgemeten aan een te optimistisch schema.

Het locatieonderzoek ten behoeve van de realisering van een nieuwe vuilstortplaats in de provincie Friesland werd in 1981 opgestart. In het provinciaal afvalstoffenplan, dat in dezelfde tijd door de Friese Provinciale Staten werd vastgesteld, werd aangekondigd dat al in 1983 een nieuwe stortplaats in gebruik diende te worden genomen.
De vaststelling van het tracé voor de Hogesnelheidslijn zou volgens de aanvankelijke tijdsplanning in mei 1989 plaatsvinden [26], na een procedure van ongeveer anderhalf

[23] J. Huigen, P.H.A. Frissen en P.W. Tops, *Het project Betuweroute: spoorlijn of bestuurlijke co-produktie? Leerervaringen voor besluitvorming inzake grootschalige infrastructuur*, Katholieke Universiteit Brabant, november 1993.

[24] P.H. Koekebakker, "Planning en besluitvorming rond twee landaanwinningsprojecten", *Bouwrecht*, oktober 1983, blz. 773.

[25] A. Leemans en K. Geers, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*, Muiderberg, 1983, blz. 180.

[26] Ministerie van VROM en ministerie van V&W, *Startnotitie voor de m.e.r. betreffende het Nederlandse deel van de Hoge Snelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam*, Den Haag, 1987, bijlage 1.

jaar. In deze periode moesten de volgende activiteiten plaats hebben gevonden: de opstelling van het beleidsvoornemen, de inspraak- en adviseringsronden, bestuurlijk overleg, het nemen van een regeringsbeslissing, behandeling en goedkeuring door de Eerste en Tweede Kamer. De procedure lijkt nu ruim drie keer zoveel tijd in beslag te gaan nemen.

Onrealistische tijdsplanning kan natuurlijk voortkomen uit onvermogen van de initiatiefnemer het tijdsverloop adequaat in te schatten, maar denkbaar is ook dat wordt beoogd het project met een 'overrompelende' presentatie door te drukken. Ons case-materiaal geeft hierover geen uitsluitsel.

5. *Tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding*
In verschillende cases komen in een later stadium omissies of fouten in de planvoorbereiding aan het licht. Dit noopt de beleidsvoerende instantie dan tot een aanvulling c.q. herziening van de plannen. Zulke tekortkomingen moeten ten dele worden geweten aan de vaak grote complexiteit van projecten, maar kunnen ook worden veroorzaakt door voornoemde 'gesloten' wijze van projectvoorbereiding.

Ook een grote tijdsdruk kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding negatief beïnvloeden. Als op een bepaald moment de potentie of noodzaak van een bepaald project wordt erkend, kan er ineens aanleiding zijn voor grote haast. Deze haast blijkt meer dan eens te leiden tot onzorgvuldigheden bij de voorbereiding. Het effect op het tijdsbeslag van de besluitvorming is per saldo vaak negatief: veelal krijgen dergelijke 'haast-operaties' later te maken met oponthoud. Hetzij via gerechtelijke uitspraken hetzij via politieke mechanismen worden onvolkomenheden in de belangenafweging of de financiële onderbouwing in latere fasen aangevochten.

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is er grote politieke druk om zo snel mogelijk de aansluiting van Nederland op het Europese hogesnelheidsnet te bewerkstelligen. De HSL-projectnota (PKB/Tracénota/MER) die in maart 1991 verscheen, kon de toets der kritiek echter niet doorstaan. De bezwaren die door de insprekers en de adviserende instanties naar voren werden gebracht, noopten de minister de nota integraal te herzien.

6. *Communicatieproblemen met buitenlandse overheden*
De besluitvorming over projecten met een internationale dimensie wordt meer dan eens geblokkeerd door slechte communicatie met buitenlandse overheden. Internationale onderhandelingen blijken vaak bijzonder tijdrovend te zijn, terwijl het verloop onvoorspelbaar is.

De onderhandelingen tussen de Nederlandse en Belgische overheid over de aansluiting van de Hogesnelheidslijn sleepten zich voort vanaf 1987. De standpunten van beide landen waren lange tijd onverzoenlijk. In 1991 werd overeenstemming bereikt. Over dit compromis ontstond echter in Nederland onvrede. De onderhandelingen werden vervolgens weer hervat. Begin 1994 is nog geen overeenstemming bereikt.
De onderhandelingen tussen de Nederlandse en Duitse overheid over de Betuweroute verliepen soepel. In 1991 werd overeengekomen dat Emmerich het aansluitpunt zou worden. In 1992 sloten de ministers van verkeer van beide landen een investeringsakkoord. De gesprekken beperkten zich echter tot het niveau van de centrale regeringen. Bevoegde regionale en lokale overheden in Duitsland werden hier niet bij betrokken, met als gevolg dat daar grote beroering is ontstaan die tot aanzienlijk oponthoud kan leiden.

7. *Terughoudend gebruik van interventiemiddelen*
Hogere overheden in Nederland zijn niet snel geneigd om sancties te verbinden aan het weigeren van (planologische) medewerking of het negeren van de wettelijke termijnstellingen door lagere overheden. Het aanwijzingsinstrument (art. 37 WRO) blijkt slechts in uitzonderingsgevallen te worden toege-

past. Dit druist teveel in tegen de op consensus gerichte bestuurscultuur in Nederland "waarin eenzijdige (dwang)maatregelen heel moeilijk worden geaccepteerd" [27]. De partijen geven doorgaans de voorkeur aan overleg om het gerezen conflict tot een oplossing te brengen. Dit kost veelal zeer veel tijd. De Koningh e.a. [28] noemen, naast het consensusgerichte karakter van de Nederlandse bestuurspraktijk, als verdere redenen voor het beperkte gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid de schadevergoedingsproblematiek (betaalt de gemeente of de hogere overheid?) en het ontbreken van een adequaat streekplan (in het geval van een provinciale aanwijzing). Tenslotte noemt men als reden de geringe effectiviteitsverwachting (deze problematiek komt nader aan de orde in 2.6.3).

8. *Negeren van wettelijke termijnen*
Vertragingen manifesteren zich in de praktijk vaak in de vorm van een overschrijding van wettelijke termijnen. Dit betreft vooral een verschijningsvorm van vertraging en niet zo zeer een oorzaak. Soms worden termijnen bewust overschreden; met name gemeenten blijken de termijnen van de bestemmingsplanprocedure vaak niet te respecteren [29]. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985 zijn de mogelijkheden hiervoor ingeperkt. Op het gebied van de milieuwetgeving is termijnoverschrijding een algemeen fenomeen [30].

Wettelijke termijnen hebben vaak ook betrekking op de inbreng van andere betrokkenen dan de verantwoordelijke overheidsinstantie. De mogelijkheid om in te spreken of beroep aan te tekenen, wordt nauwkeurig afgebakend in de tijd. Ook het uitbrengen van advies is doorgaans aan termijnen gebonden. In dergelijke gevallen blijken de gestelde tijdslimieten zo goed als nooit te worden overschreden [31].

2.5.2 Financiering

Veel vertraging ontstaat door het niet-tijdig beschikbaar zijn van voldoende financiële middelen en door onenigheid over de verdeling van de kosten over betrokken partijen. De beschikbaarheid van financiële middelen hangt nauw samen met de aanwezigheid van *politieke overeenstemming*. Onenigheid over de wijze van uitvoering van het project werkt vertragend. Aan de verschillende alternatieven hangt meestal een nogal afwijkend prijskaartje.

De wijze waarop de beveiliging van het gebied rondom de Oosterschelde gestalte zou moeten krijgen, is vele jaren in discussie geweest. De varianten betroffen onder meer een integrale dijkverhoging, een gesloten dam of een 'open dam'. Het prijsverschil tussen deze varianten bedroeg enige miljarden guldens.
De keuze tussen een brug of een tunnel heeft jarenlang gespeeld in de besluitvorming over de Willemspoortunnel in Rotterdam. Bij de besluitvorming over de Betuweroute speelde de keuze tussen een ondergrondse en een bovengrondse variant. In essentie zijn dit politieke vraagstukken, waarbij evenwel de financiering een cruciale rol speelt.

In veel gevallen wordt de financiering pas laat aan de orde wordt gesteld, hetgeen het vertrouwen in een project ondermijnt en demotiverend werkt op de betrokken partijen.

De onderhandelingen over de financiering van een vaste oeververbinding over de Westerschelde waren in 1993/1994 nog in volle gang, terwijl over de ruimtelijke reser-

[27] De Koningh e.a., op.cit., 1985, blz. 186.

[28] Ibid.

[29] Zie: Duenk en Hobma, op.cit., 1987a en 1987b.

[30] Evaluatiecommissie Wabm., *Evaluatie coördinatieregeling ex Wabm.* Achtergrondstudie nr. 5, 1987, in: Bureau Sigmond, op.cit., 1992, blz. 45.

[31] Zie ook: Lambers e.a., op.cit., 1994.

vering al op het scherpst van de snede werd gestreden door middel van een aanwijzingsprocedure.
De aanleg van de Metro in Amsterdam is een jaar stilgelegd omdat de financiële middelen niet toereikend waren.

In enkele gevallen blijken de financiën zelfs niet beschikbaar te zijn als het project in alle andere opzichten uitvoeringsgereed is. Doorgaans is er dan sprake van een eerder vastgesteld 'kasritme', dat niet aan de nieuwe situatie is aangepast. Zo zijn de middelen voor de aanleg van Rijksweg 1 door particulieren voorgeschoten. Bij de Willemspoortunnel is het uiteindelijk slechts met veel kunst- en vliegwerk gelukt de gelden op de begroting in de tijd naar voren te halen.
Soms wordt gepoogd projecten sneller van de grond te krijgen door private financiering [32]. Onderhandelingen daarover, vooral over een aanvaardbare risicoverdeling, kosten echter ook (veel) tijd.

Over de Markerwaard is jarenlang vruchteloos gepraat met een groep beleggers.
De private financiering van de Tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel is onderwerp geweest van langdurige onderhandelingen.
Het IJ-oeverproject heeft een verstrekkende herdefiniëring ondergaan nadat de betrokken private financier tussentijds afhaakte. Veel projectonderdelen zijn als gevolg hiervan op de lange baan geschoven.
De eerder genoemde onderhandelingen over de financiering van een vaste oeververbinding over de Westerschelde duurden mede zo lang doordat werd gestreefd naar (gedeeltelijk) private financiering en exploitatie.

Ook conflicten over de *verdeling* van kosten, bijvoorbeeld van de kosten van noodzakelijke planaanpassingen of van secundaire werken, kunnen tot vertraging leiden. Gemeenten die menen geen belang te hebben bij een bepaald project op hun grondgebied, willen vaak de kosten van onder meer (bestemmings)planwijzigingen, alsmede van fysieke aanpassingen vergoed zien.

Onenigheid tussen de gemeente Oldenzaal en Rijkswaterstaat over de aanlegkosten van de aansluiting op de nieuwe rijksweg A1, leidde ertoe dat Oldenzaal gedurende ruim 7 jaar naliet de noodzakelijke bestemmingsplanwijziging door te voeren.
De bouw van de Willemspoortunnel in Rotterdam is verscheidene keren uitgesteld als gevolg van onenigheid tussen de eerst-betrokkenen (ministerie van V&W, NS en gemeente Rotterdam) over de verdeling van de bouwkosten. Dit leidde in 1963 zelfs tot het voorlopig afketsen van de gehele operatie. Ook in 1983 en in 1985 leidden de debatten over de kostenverdeling tot oponthoud.

2.5.3 Wettelijke procedures en bevoegdheden

Vertragingsfactoren in de (wettelijke) regelgeving en de bevoegdhedenverdeling komen in meerdere studies aan de orde. Met name in de reeks onderzoeken van het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde van de TU-Delft [33] worden voor verschillende beleidsterreinen de procedurele knelpunten op gedetailleerde wijze geïnventariseerd.
Knelpunten hangen vaak samen met procedures voor specifieke beleidsterreinen. De navolgende inventarisatie is beperkt tot knelpunten die in algemene zin van toepassing zijn.

[32] De regering ziet private financiering als een manier om de besluitvorming te versnellen. Zie: *Infrastructuur*, Tweede Kamer 1991/1992, 22 512 nr. 1, blz. 4.

[33] In opdracht van de RPD zijn door het OTB drie studies verricht naar praktijkproblemen bij de realisatie van sectorale projecten. Deze onderzoeken vormen een vervolg op het zgn. 'Afstemmingsonderzoek' (Duenk en Hobma, op.cit., 1987a, 1987b, 1988).

1. *Duur van gerechtelijke uitspraken*
Een deel van de stappen in het besluitvormingsproces is aan termijnen gebonden. Dit geldt echter niet voor de periode waarin de Kroon en de Afdeling voor geschillen van bestuur van de Raad van State uitspraak doen in beroepszaken. Rechterlijke uitspraken kunnen lang op zich laten wachten [34], in sommige van onze cases enkele jaren. De uitspraak blijkt echter ook binnen een jaar tot stand te kunnen komen. Wellicht is het politiek belang van een project mede van invloed.

Bij de Vuilstort Twente-Noord lieten de verschillende Kroonuitspraken respectievelijk 31, 27, 23, en 11 maanden op zich wachten.
Het beroep dat de ENCI in september 1977 aantekent tegen de weigering van een vergunning ten behoeve van de afgraving van het Plateau van Margraten werd bijna 8 jaar later (in juni 1985) door de Kroon afgewezen.

2. *Cumulatie van wettelijke procedures*
Op één project is veelal een keur aan verschillende regelingen van toepassing, met voor elk onderdeel een andere vergunning- of planvormingsprocedure. Onderling kennen de regelingen in veel gevallen overlappende inhoudelijke vereisten. Bepaalde afwegingen worden meerdere keren gemaakt, steeds in het kader van een andere procedure en veelal door steeds andere instanties. Veel procedures kennen elk afzonderlijke beroepsmogelijkheden en inspraakfaciliteiten. De vigerende termijnen lopen per regeling sterk uiteen qua tijdsduur. Procedures worden vaak volgtijdelijk doorlopen, een 'serieschakeling' die sterk vertragend kan werken.

In 1972 verleende de minister van Economische Zaken een vergunning aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) voor het verrichten van een proefboring op West-Terschelling. Op dat moment had zich in het sectorale beleidsspoor reeds een commissie gebogen over de planologische inpassing van de boorlocatie. De gemeente Terschelling, op wier grondgebied de boring moest plaatsvinden, was niet direct betrokken geweest bij deze besluitvorming. De gemeente verklaarde niet te zullen medewerken aan een aanlegvergunning voor de NAM en zag vervolgens kans de boring ruim 14 jaar tegen te houden. Het rekken van de bestemmingsplanprocedure was het voornaamste instrument bij deze vertragingstactiek.

Op het terrein van de diepte-delfstoffenwinning karakteriseren Duenk en Hobma de situatie als volgt: "Verschillende instanties houden zich in verschillende sporen onafhankelijk van elkaar met dezelfde vraag bezig, waarbij er tegengestelde uitspraken kunnen ontstaan" [35].
De cumulatie van procedures leidt eveneens tot een cumulatie van rechtsbeschermingsfaciliteiten. Doordat aan bijna elke afzonderlijke beslissing een aparte beroepsprocedure is gekoppeld, wordt het in de praktijk mogelijk dezelfde belangen in verschillende procedures steeds opnieuw aan de orde te stellen. Voorts blijken specifieke beroepsmogelijkheden met betrekking tot detailbeslissingen door betrokken partijen te worden aangewend om de operatie als geheel te dwarsbomen. Het eigenlijke doel van het beroep betreft niet zozeer de secundaire beslissing in kwestie, als wel de voortgang van het achterliggende besluit. Dit gebruik van de planprocedures levert een duidelijk knelpunt op.

In 1981 besloot het gewest Twente na uitgebreide afwegingen de nieuwe regionale vuilstortplaats te lokaliseren in de gemeente Borne. Zowel de gemeente als particuliere actiegroepen verzetten zich met alle mogelijke middelen tegen deze aanwijzing. In totaal zagen de tegenstanders kans meer dan 20 keer beroep of bezwaar aan te tekenen

[34] In het onderzoek van Bureau Sigmond m.b.t. de ontgrondingenpraktijk in Nederland worden enkele Kroonprocedures aangehaald die meer dan vijf jaar in beslag hebben genomen. Zie: Bureau Sigmond, op.cit., 1992, blz. 51.

[35] Duenk en Hobma, op.cit., 1987b, blz. 55.

in het kader van onder meer de ruimtelijke en milieu-procedures die van toepassing zijn. Anno 1993 liepen er nog verschillende zaken (waaronder een beroep tegen een hernieuwde aanwijzing van de provincie), waardoor de aanleg van de vuilstort nog steeds op zich laat wachten.

Los van het feit dat de cumulatie van procedures de voortgang van de besluitvorming in veel gevallen frustreert, leidt dit ook tot een zeer ondoorzichtige en weinig efficiënte gang van zaken.

3. *Spreiding van bevoegdheden / verticale en horizontale coördinatie*
De bevoegdheden besluiten te nemen die voor (grote) projecten noodzakelijk zijn, zijn sterk gespreid over verschillende overheden. Zwaartepunten liggen bij de sectorale besluiten van het Rijk en ruimtelijke besluiten van gemeenten. Dit probleem wordt doorgaans aangeduid in termen van een gebrek aan horizontale, verticale en diagonale coördinatie [36].

Het op elkaar aansluiten van de formele procedures in verschillende sporen (ook wel aangeduid als doorwerking) was met name vroeger veelal niet of nauwelijks geregeld, waardoor er veelvuldig impasses ontstonden. Verschillende oplossingen zijn in de loop van de jaren de revue gepasseerd. Hoewel op basis hiervan verbeteringen zijn doorgevoerd of in voorbereiding zijn (zoals t.a.v. de aanleg van hoogspanningsleidingen, m.b.t. ontgrondingen en de Tracéwet) blijft de situatie in dit opzicht verre van probleemloos. Beslissingen die in een sectorprocedure tot stand zijn gekomen, kunnen bijvoorbeeld nog steeds lange tijd genegeerd worden in het ruimtelijke beleidsspoor. Doorwerking geschiedt louter op basis van vrijwilligheid [37]. Lagere overheden kunnen op deze wijze de realisatie van hun onwelgevallige projecten jarenlang uitstellen.

Na de definitieve tracévaststelling voor Rijksweg 1 verzocht de minister van Verkeer en Waterstaat eind 1978 de gemeenten het gekozen tracé op te nemen in hun bestemmingsplannen. Het tempo waarin de gemeenten aan dit verzoek voldeden varieerde van 2 tot ruim 9 jaar [38].
Op Terschelling liet de gemeente zich, als gezegd, niets gelegen liggen aan de (sectorale) beslissing van de minister van Economische Zaken en wist zij de proefboring 14 jaar tegen te houden.

Ook de horizontale coördinatie (op rijksniveau) verloopt soms moeizaam. Voorbeelden zijn de Markerwaard, de Hogesnelheidslijn en het IPNR.

4. *Positionering van inspraakmomenten* [39]
De regeling van de inspraak in de diverse wettelijke procedures loopt zeer sterk uiteen. Daarom moet ook hier worden volstaan met enige algemene opmerkingen.
Zoals Duenk en Hobma constateren is "het aantal bezwaar- en beroepsmogelijkheden (..) voor de kwaliteit van de rechtsbescherming zeker niet van doorslaggevende betekenis. Als minstens zo belangrijk kan de situering van een rechtsbeschermingsmoment in de totale voorbereidingsprocedure (..) worden aangemerkt" [40]. Deze opmerking heeft evenzeer betrekking op de situering van inspraakfaciliteiten in een besluitvormingsproces.

[36] J. Wessel, "Ruimtelijk relevante besluitvorming, afstemming of integratie?", *Bestuur*, nr. 9, oktober 1985, blz. 10.

[37] Een uitzondering hierop vormt de aanwijzingsprocedure uit de Luchtvaartwet die een verplichte doorwerking naar het bestemmingsplan kent (art. 18, 24a, 25 en 26 Luchtvaartwet).

[38] De snelheid waarmee de bestemmingsplannen tot stand komen, lijkt voor een belangrijk deel afhankelijk van het belang dat de gemeenten hechten aan de realisering van rijksweg. Bij een andere case die door Duenk en Hobma is bestudeerd (RW58) kan hetzelfde verschijnsel worden geconstateerd (Duenk en Hobma, op.cit. 1987a, blz. 65).

[39] T.b.v. dit betoog is veelvuldig gebruik gemaakt van de bijlage van R.L. Vucsán in: Lambers e.a., op.cit., 1994.

[40] Duenk en Hobma, op.cit., 1987a, blz. 67.

Bij de besluitvorming rond het Plan van Aanpak Schiphol wordt in 1991 inderhaast een inspraakronde georganiseerd over een concept-plan. Deze inspraakronde wordt door verschillende betrokkenen ervaren als 'mosterd na de maaltijd'.

Inspraakresultaten blijken meer dan eens aanleiding te geven tot een grondige heroverweging van de planvoorstellen. Het is daarom gewenst dat de inhoudelijke bijdrage van inspraak tijdig beschikbaar is.

Tijdens de inspraakronde in het kader van de tracéprocedure voor het Twentse deel van rijksweg 1 bracht de gemeente Hengelo een nieuw alternatief naar voren, de zogenoemde Kardinaalshoedvariant. Naar aanleiding hiervan vroeg de minister om een aanvullende tracéstudie. De afwikkeling van de tracéprocedure nam vervolgens ruim drie jaar extra in beslag, waarna het Hengelose voorstel inderdaad werd gerealiseerd. Bij het besluitvormingsproces over de Hogesnelheidslijn vormden de inspraakresultaten (mede) de aanleiding om de gepresenteerde projectvoorstellen aan te passen en beter te onderbouwen. In dit geval kost de heroverweging (waarschijnlijk) tenminste anderhalf jaar extra.

Wat het meest geschikte moment is voor inspraak, hangt af van wat hiermee wordt beoogd. Drie motieven voor inspraak kunnen worden onderscheiden [41].

- Inspraak gericht op versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming. Dit type inspraak moet zoveel mogelijk aan het begin van de besluitvorming worden gehouden, omdat de inspreker dan nog daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de beleidskeuzen.
- Inspraak gericht op het verkrijgen van de voor de besluitvorming noodzakelijke gegevens over relevante feiten en belangen. Ook deze vorm van inspraak zou bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces gehouden moeten worden. Evenwel kan zij gedurende het gehele proces een functie vervullen voor zowel de beleidsvoorbereidende instantie als voor de insprekers [42].
- Inspraak gericht op het voorkomen van onnodige aantastingen van de belangen van de individuele burger (als een vorm van rechtsbescherming). Dit type inspraak dient aan het einde van het besluitvormingsproces gesitueerd te zijn. Op dat moment is immers pas duidelijk wiens belangen door het voorgenomen besluit zullen worden aangetast.

Uit de cases blijkt dat inspraakprocedures een belangrijke rol vervullen bij het vergaren van informatie. Tijdens de inspraak komen voor de initiatiefnemer klaarblijkelijk onverwachte standpunten en ideeën naar voren. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de inspraak vaak in een te laat stadium plaatsvindt. Het bieden van inspraakfaciliteiten op een moment dat de besluitvorming al ver gevorderd is, leidt ertoe dat de insprekers geconfronteerd worden met een uitgewerkt voorstel dat zich nauwelijks leent voor aanpassingen. De opstellers van het plan zullen niet snel geneigd zijn hun (intern vaak zwaar bevochten compromis)plan te herzien. Heroverwegingen blijken soms echter niet te vermijden en kosten dan zeer veel tijd.

5. *Positionering van rechtsbeschermingsmomenten*
Rechtsbescherming komt aan de orde nadat een bestuursorgaan een besluit heeft genomen. Een belanghebbende partij kan er door een bezwaar- of beroepsprocedure op aandringen dat het besluit wordt teruggedraaid. Een objectief bepaalbare fout of een subjectief minder gelukkige waardering van belangen bij de voorbereiding van het besluit kunnen voor de rechter aanleiding zijn een dergelijk verzoek in te willigen.

[41] Vucsán in: Lambers e.a., op.cit., 1993, op basis van: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Rapport van de Werkgroep Inspraak en Beroep Milieuhygiëne* ('Commissie Duk'), Leidschendam, 1974, blz. 19.

[42] Vucsán ziet deze vorm van inspraak louter als een instrument in handen van de beleidsvoorbereidende instantie: "Al naar gelang de informatiebehoefte van het bestuursorgaan kan deze vorm van inspraak op elk moment in de besluitvorming worden gehouden". Vucsán in: Lambers e.a., op.cit., 1993.

Het moment waarop de belanghebbende partij zijn bezwaren kenbaar kan maken verschilt per wettelijke procedure. Soms bestaat er geen enkele mogelijkheid om een beslissing aan te vechten, soms is die mogelijkheid er wel.

Voor tracéprojecten is de situatie op dit punt sterk verbeterd. In de voormalige buitenwettelijke tracéprocedure kwam rechtsbescherming pas aan de orde in het kader van de bestemmingsplanprocedure die volgde op de tracéprocedure [43]. Bezwaren die werden gehonoreerd, konden dan aanleiding zijn om (aspecten van) de sectorale tracébeslissing in heroverweging te nemen. Het is duidelijk dat de rechtszekerheid van de burger hiermee niet gediend was. Ook vanuit het oogpunt van de voortgang van de besluitvorming is zo'n situatie bezwaarlijk: er kan sprake zijn van substantieel tijdverlies als gerechtvaardigde bezwaren onnodig laat naar voren worden gebracht. De nieuwe Tracéwet maakt wel beroep op de tracébeslissing mogelijk. Voor belangrijke andere categorieën projecten geldt echter nog steeds dat pas in een laat stadium beroepsmogelijkheden bestaan.

6. *Geringe effectiviteit van het interventie-instrumentarium*
Als gezegd vindt het 'overrulen' van lagere door hogere overheden in Nederland niet vaak plaats. Het past niet in het consensusstreven en hogere bestuursorganen verwachten ook weinig van dwang. Met name de toepassing van het gecombineerde aanwijzings- en uitnodigingsinstrument uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) blijkt niet te leiden tot vlottere besluitvorming. Deze procedure kost zelf al veel tijd, doordat het beroep (dat vrijwel steeds wordt ingesteld) opschortende werking heeft. Hangende het beroep behoeft geen gevolg te worden gegeven aan een gegeven aanwijzing/uitnodiging. Gelet op de duur van de Kroon- en gerechtelijke procedures kan zodoende van een vlotte realisatie geen sprake zijn. De Nimby-regeling beoogt dit type problemen te voorkomen. In hoofdstuk 4 zal worden nagegaan of hiermee inderdaad de mogelijkheden voor tegenstanders zijn uitgeput.
Bij de Vuilstort Twente-Noord slaagden de tegenstanders erin, ook nadat de aanwijzing gegrond was verklaard, op tal van manieren een verdere spaak in het wiel te steken.
Het aanwijzingsinstrument lijkt op het eerste gezicht wel effectief te hebben gewerkt bij de stortplaats de Dolten/De Wierde. De gemeente paste direct na de uitspraak van de Raad van State het bestemmingsplan aan. Toch was deze plotselinge medewerking vermoedelijk eerder toe te schrijven aan de uitgebreide compensatieregelingen die in de tussentijd met de provincie waren overeengekomen.

2.5.4 Overige vertragingsfactoren

Sommige vertragingsfactoren zijn niet in te delen bij management/organisatie of bij procedures/bevoegdheden. In tegenstelling tot deze categorieën zijn de navolgende factoren niet of nauwelijks te beïnvloeden. Zij worden hier genoemd omdat zij soms wel belangrijke wendingen in het besluitvormingsproces verklaren.

1. *Onverwachte gebeurtenissen*
De factor toeval kan een belangrijke rol spelen. Niet te voorziene gebeurtenissen (calamiteiten of politieke machtswisselingen) of ontwikkelingen (economische recessie, verandering in het milieudenken) kunnen de context van de besluitvorming volledig veranderen. Dit kan zowel leiden tot versnelling als tot vertraging.

Na de ramp met de Boeing van El Al in de Bijlmermeer eind 1992 besloot de minister van Verkeer en Waterstaat extra onderzoeken uit te laten voeren naar de externe veiligheid van Schiphol. Het verloop van de besluitvorming is hierdoor enige maanden ver-

[43] Een AROB-beroep was niet mogelijk: het betreft immers een besluit zonder rechtsgevolgen.

traagd ten opzichte van de vigerende tijdsplanning. Het thema veiligheid is sindsdien een zeer belangrijk punt geworden in discussies over het toekomstige banenstelsel. Ook bij de besluitvorming over de Oosterscheldedam heeft de factor toeval een belangrijke rol gespeeld. Het aantreden van het nieuwe kabinet-Biesheuvel gaf de besluitvorming een beslissende wending [44]. Daarnaast kan worden gewezen op de ongewoon hoge vloedstanden die zich voordeden ten tijde van het cruciale onderzoek van de Commissie Klaassesz. Leemans en Geers veronderstellen dat een aantal leden van de commissie zich zonder deze toevallige gebeurtenis wellicht voor een dijkverzwaring zou hebben uitgesproken, in plaats van voor de stormvloedkering [45].

2. *Vertraging roept nieuwe vertraging op*
Hoe langer de besluitvorming duurt, des te groter is de kans dat politieke/maatschappelijke percepties veranderen en dat (een deel van) het proces opnieuw moet worden doorlopen in het licht van de nieuwe inzichten.

Toen het bestemmingsplan ten behoeve van de vuilstort Twente-Noord, na ruim acht jaar procederen (en een aanwijzing), aan de Kroon werd voorgelegd, waren de tussentijds aangescherpte milieunormen aanleiding om de goedkeuring aan (een deel van) het plan te onthouden. Deze uitspraak werd door de gemeente Borne aangegrepen om opnieuw (verdere) medewerking te weigeren, waarna de provincie zich genoodzaakt zag een tweede aanwijzing aan de gemeente te geven.

3. *Technische onzekerheden*
De toepassing van innovatieve technieken en bouwmethoden maakt de kans op vertragingen, vooral in de uitvoeringsfase, aanmerkelijk groter. Zo is de bouw van de Oosterscheldedam, een technisch-innovatief project van de eerste orde, gepaard gegaan met diverse vertragingen bij de uitvoering. Sceptici vrezen soortgelijke problemen bij een ondergrondse aanleg van de Betuweroute met behulp van de zogenoemde geboorde-tunneltechniek. In het algemeen geldt dat technische onzekerheden kunnen worden beperkt door een 'eenvoudige variant' te kiezen. De keuze voor een ingewikkelde technische oplossing kan echter worden gemaakt om belangentegenstellingen te verzoenen die anders wellicht tot nog meer vertraging zouden leiden. Deze situatie deed zich voor bij de aanleg van de Oosterscheldedam en is eventueel wederom aan de orde bij de Betuweroute.

2.6 Het tijdsbeslag van besluitvorming in andere landen

Gaat in Nederland alles trager? Soms wordt gesteld dat de besluitvorming in andere landen veel sneller verloopt [46]. Ook de adviesaanvraag van de regering neemt als vaststaand aan dat er sprake is van een 'in vergelijking met de nabuurlanden laag tempo van besluitvorming'. Aanhangers van deze mening wijzen veelal op de snelle realisering van het Franse TGV-traject Parijs-Lyon.

Nog daargelaten dat beheersbaarheid en zekerheid van de besluitvorming zeker zo belangrijk zijn als het tempo (zie hoofdstuk 1), leek het de raad zinvol de aanname van Nederlandse traagheid nader te toetsen. Hiertoe heeft prof.dr. F.L. Bussink een studie uitgevoerd naar de besluitvorming in Frankrijk, Duitsland, België, Groot-Brittannië en Zwitserland [47]. De landenkeuze is ingegeven door het feit dat de eerste vier landen lid zijn van de Europese Unie en als buurland direct met Nederland concurreren wat betreft

[44] Vergelijk: J. Pen, "Ideologie en Rationaliteit in de Waterbouw", in: *Openbare Uitgaven*, jaargang 16, nummer 4, augustus 1984, blz. 164.

[45] Leemans en Geers, op.cit., 1983, blz. 194.

[46] Zie bijvoorbeeld: H. Steenhuis, "Vive le TGV!; alles moet wijken voor supersnelle trein", *Intermediair*, 17 juli 1992.

[47] F.L. Bussink, *Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in andere Europese landen*, Rotterdam, Kolpron Consultants B.V., 1994.

de vestiging van bedrijven. Zwitserland is toegevoegd omdat daar recent interessante wetgeving is ingevoerd; de wetgeving in de genoemde landen wordt beschreven in hoofdstuk 4.

Het onderzoek van Bussink kent enkele beperkingen. In de eerste plaats hebben de resultaten die in deze paragraaf worden weergegeven, vooral betrekking op tracéprojecten. Ontwikkelingsprojecten en locatieprojecten blijven grotendeels buiten beschouwing [48].
In de tweede plaats blijven de iniatieffase en de uitvoeringsfase buiten beschouwing; het onderzoek betreft uitsluitend de duur van voorbereidingsfase en uitwerkingsfase tezamen.

Binnen deze beperkingen is in het onderzoek van Bussink langs verschillende wegen getracht de doorlooptijden in de genoemde landen te achterhalen. In een eerder onderzoek van hetzelfde bureau (Kolpron) waren reeds minimale en maximale tijden bepaald op basis van de termijnen die worden genoemd in wettelijke regelingen [49]. Uit de case-studies in het eigen onderzoek van de WRR blijkt echter dat de feitelijke doorlooptijden vaak sterk afwijken van deze theoretische getallen. Om dit bezwaar te ondervangen, werden in de eerdere Kolpron-studie tevens gerealiseerde doorlooptijden vastgesteld. Deze zijn echter gebaseerd op slechts één project van elk van drie typen (weg, spoor, luchthaven), en kunnen dus niet als representatief voor de betreffende vormen van besluitvorming worden beschouwd [50]. In de studie van Bussink voor de raad is de informatie met betrekking tot wegen en spoorwegen nader getoetst in gesprekken met deskundigen in de verschillende landen.
Hoe moeilijk het is om 'de doorlooptijd van projecten in land x' te bepalen kan worden geïllustreerd door voor land x Nederland in te vullen. Hoe lang duurt het in ons land om een spoorlijn te realiseren? Deze vraag kan slechts met zeer ruime marges worden beantwoord. Voor andere landen geldt hetzelfde.

Deze kanttekeningen leiden tot de conclusie dat het buitengewoon moeilijk is *in algemene zin* uitspraken te doen over verschillen in doorlooptijden. Alle uitkomsten op dit punt dienen te worden bezien tegen de achtergrond van deze beperkingen. Dan kunnen wel ruwe indicaties worden gegeven.
Dergelijke indicaties van doorlooptijden uit het onderzoek van Bussink zijn opgenomen in tabel 2.2. Uit de tabel komt Nederland niet als een extreem traag land naar voren; ons land behoort met Duitsland, Zwitserland en Engeland tot een groep met vergelijkbare doorlooptijden. België en Frankrijk zijn ten opzichte van deze groep opvallend snel.

[48] De eerdere observatie dat er de afgelopen jaren in Nederland slechts een beperkt aantal grote projecten is gerealiseerd, geldt ook voor de hier beschouwde landen en wel in versterkte mate voor luchthavens en andere ontwikkelingsprojecten. De locatieprojecten blijven grotendeels buiten beschouwing omdat deze categorie naar verwachting in mindere mate bepalend is voor economisch succes van een land dan tracéprojecten en ontwikkelingsprojecten.

[49] Kolpron B.V., "Besluitvormingsprocedures van grootschalige infrastructuurprojecten"; in: Nederland Distributieland; *Achtergrondstudie Concurreren met Infrastructuur*; Den Haag, 1992.

[50] Er is de afgelopen jaren in de ons omringende landen slechts een beperkt aantal grote projecten uitgevoerd.

Tabel 2.2 Doorlooptijden voor wegen en spoorwegen (in jaren)*

	wegen	rail	gemiddeld
Nederland	24	9	17
Duitsland	16	15	16
Zwitserland	16	12	14
Engeland	20	5	13
Frankrijk	6	7	7
België	4	4	4

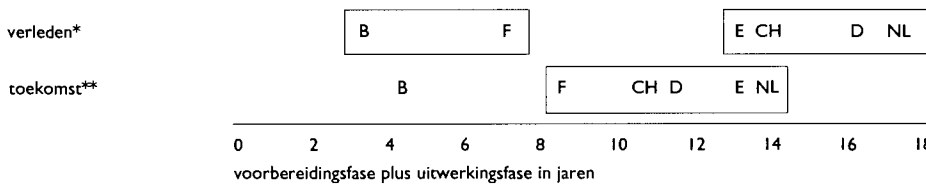
* Voorbereidingsfase plus uitwerkingsfase. Landen gerangschikt naar afnemende doorlooptijd. Zie relativerende opmerkingen in de tekst.

Bron: Gebaseerd op F.L. Bussink, op.cit., 1994.

Niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland en Zwitserland wordt gepoogd tot versnelling te komen (in Zwitserland zijn voorstellen dienaangaande gerealiseerd). Op de aard van de veranderingen in de verschillende landen wordt ingegaan in hoofdstuk 4. Hier wordt volstaan met een schets van de gevolgen.

In figuur 2.1 wordt tentatief aangegeven hoe de doorlooptijden zich in de komende jaren mogelijk zullen verhouden. Er lijkt sprake te zijn van *convergentie van doorlooptijden*. Ook in de mogelijke nieuwe situatie behoort Nederland tot een grote groep landen met vergelijkbare doorlooptijden. De onderlinge verschillen worden echter kleiner.

Figuur 2.1 Doorlooptijden in het verleden, en een tentatieve raming voor de toekomst



* Zie tabel 2.2 en de kanttekeningen daarbij in de tekst.

** Tentatieve eigen raming, bepaald door de volgende mutaties:

België (B):	1 jaar langer (a.g.v. invoering m.e.r./meer inspraak)
Frankrijk (F):	2 jaar langer (Mission Carrère)
Duitsland (D):	4 jaar korter (Beschleunigungsgesetz westelijke deelstaten)
Engeland (E):	geen verandering doorlooptijd
Zwitserland (CH):	3 jaar korter (Bahn 2000)
Nederland (NL):	3 jaar korter (Tracéwet/Nimby-regeling)

2.7 Conclusies

Het beeld dat de Nederlandse besluitvormingspraktijk oproept is dat van een traag en ongestuurd proces waarin een grote hoeveelheid instanties met veelal uiteenlopende belangen regelmatig met elkaar botsen. Het traject voor-

bereiding-uitwerking-uitvoering neemt vaak meer dan vijftien jaar in beslag. Een groot deel van de tijd gaat zitten in het 'politiek en maatschappelijk proces' ofwel: wilsvorming. Het is de vraag of dit deel van het tijdsbeslag zich leent voor aanzienlijke verkorting. Het kost de betrokkenen vaak tijd om aan bepaalde voorstellen te wennen.

Een aanzienlijke hoeveelheid tijd gaat echter *onnodig* verloren. Vertragingen manifesteren zich gedurende het gehele besluitvormingsproces. De vertragingen zijn het gevolg van een groot aantal veelal unieke factoren die zich op steeds verschillende momenten in een steeds wisselende samenhang voordoen. Niettemin is het mogelijk in deze onoverzichtelijke situatie enkele hoofdlijnen te herkennen.

Een vlot verloop van de besluitvorming blijkt in hoofdzaak afhankelijk van drie factoren, te weten: 1. aanpak en management van de voorbereiding; 2. het bestuurlijk-juridische proces; en 3. de financiering.
Wat betreft de aanpak hangt veel af van de werkwijze van de betrokken ambtelijke apparaten en de wil van de verantwoordelijke politici. Inhoudelijke tekortkomingen, politieke onzekerheid, onvoldoende prioriteitsstelling, late identificatie van veelbelovende projecten en problemen in het projectmanagement komen veelvuldig voor. Met name het projectmanagement blijkt in veel gevallen ontoereikend. De hieruit resulterende vertragingen treden vaak in latere, sterk procedurele fasen op. De kiem ervoor is echter gelegd in de voorbereidingsfase.
Daarnaast zijn echter ook vertragingsfactoren aanwezig in de wettelijke regelgeving. Het gaat hierbij met name om de cumulatie van regelingen en bepalingen. Voorts spelen een rol de lange duur van gerechtelijke beroepsprocedures, de gebrekkige horizontale en verticale coördinatie, de grote spreiding van bevoegdheden, de niet-adequate positionering van inspraak- en beroepsprocedures en de geringe effectiviteit van het interventie-instrumentarium. Deze factoren zijn in een aantal gevallen al geruime tijd onderwerp van studie. Voor een aantal van de gesignaleerde knelpunten zijn (wettelijke) oplossingen in de maak.
Ook in de financiering zit een belangrijke bron van vertragingen. Deze kunnen niet los worden gezien van management en organisatie, en van de juridische context. Deze samenhang wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3.

Voor de in hoofdstuk 1 onderscheiden drie categorieën projecten (tracéprojecten, locatieprojecten en ontwikkelingsprojecten) geldt dat zij niet stelselmatig uiteen blijken te lopen waar het gaat om de aard en algemene oorzaken van knelpunten. Of ook bij nadere analyse en bij het formuleren van oplossingsrichtingen geldt dat deze groepen projecten onder één noemer kunnen worden gebracht, zal in de volgende hoofdstukken blijken.

Het buitenland

Het beeld van de Nederlandse besluitvorming als een ongestuurd, onvoorspelbaar en vaak traag proces wordt meer genuanceerd als de snelheid van besluitvorming in omringende landen wordt beschouwd. De meeste van deze landen blijken een met Nederland vergelijkbaar tijdsbeslag te kennen. Bijna alle landen streven, vermoedelijk met enig succes, naar versnelling. Dit lijkt de onderlinge verschillen te verkleinen.

Analyse 3

3.1 Inleiding

De samenhang tussen de in hoofdstuk 2 onderscheiden aspecten bij de besluitvorming over grote projecten - aanpak en management van de voorbereiding, financiering en het bestuurlijk-juridische proces - kan op verscheidene wijzen tot uitdrukking komen. Problemen in de voorbereidingsfase kunnen voortkomen uit de later te doorlopen procedures; andersom kan stagnatie in de formele besluitvorming te wijten zijn aan gebrekkige voorbereiding. Hoewel sterk verweven, hebben de drie aspecten een eigen functie bij de totstandkoming van een project. Het management moet dynamiek in de voortgang brengen, de financiering schept voorwaarden voor de uitvoering, de bestuurlijke-juridische besluitvorming beoogt ordening te scheppen en waarborgen te geven voor legitieme belangen. Wezenlijk is dat deze functies niet, of slechts beperkt, uitwisselbaar zijn. Tekortkomingen bij de voorbereiding kunnen moeilijk worden gecompenseerd door ordening en procedures, tekortkomingen in de structuur van de besluitvorming zijn slechts ten dele te ondervangen door een praktische aanpak en goed management. Een effectieve aanpak en structuur baten weinig wanneer onvoldoende financiering beschikbaar blijkt te zijn.

Tegen deze achtergrond wordt hierna eerst verder ingegaan op voornoemde aspecten van de besluitvorming apart. Daarna wordt getracht de verkregen inzichten te integreren vanuit een ruimere invalshoek dan in hoofdstuk 2. Vanuit het gezichtspunt dat het proces van totstandkoming van een project zijn dynamiek vooral ontleent aan de aanpak en organisatie door de betrokken bestuursorganen en ambtelijke diensten, wordt eerst hierop ingegaan (par. 3.2). Aldus komt een praktisch aspect aan de orde dat in veel discussies over publieke besluitvorming buiten beschouwing blijft. Daarna wordt de financiering beschreven, zoals deze zich beweegt in het grensgebied van formele procedures (begroting en comptabiliteitsregelingen) en informele aanpak en organisatie (3.3). Paragraaf 3.4 betreft vervolgens de bestuurlijk juridische structuur van besluitvorming. Paragraaf 3.5 gaat ten slotte in op de onderlinge samenhang tussen management, financiering en juridische structuur.

3.2 Aanpak van het besluitvormingsproces

Onder het management van een groot project wordt hierna de aanpak en organisatie verstaan van die onderdelen van de besluitvorming waarvoor geen procedures of wettelijke regelingen gelden, alsmede de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de beleidsruimte binnen de bestaande procedures en regels. De belangrijkste reden om hieraan apart aandacht te besteden ligt in de aard van grote projecten [1]. Besluitvorming wordt slechts gedeeltelijk door regels en voorschriften beheerst en het beleidsresultaat kan slechts voor een deel in regelgeving worden gevat. De organisatorische aspecten spelen een eigen rol in het proces van besluitvorming. Hierna zal worden nagegaan of wederkerende faal- en slaagfactoren zijn aan te wijzen bij de aanpak van besluitvormingsprocessen.

[1] Zie bijvoorbeeld: G.R. Teisman, *Complexe Besluitvorming; een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Projecten*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1992; P. 't Hart, "Publieke Ondernemers in Babylonische Netwerken, Grote Projecten en Politiek-Bestuurlijk Management", *Beleid en Maatschappij*, 3, 1993, blz. 126-142; J. Huigen, P.H.A. Frissen en P.W. Tops, *Het project Betuweroute: spoorlijn of bestuurlijke co-produktie?*, KUB, november 1993.

3.2.1 Technische versus politiek-maatschappelijke aspecten

In de organisatie van de besluitvorming zijn enerzijds een *technische* en anderzijds een *politiek-maatschappelijke* component te onderscheiden. Tot de technische component behoren de feitelijke analyse van een probleem of een doelstelling, de inventarisatie en ontwikkeling van mogelijke oplossingen of middelen en de selectie, aan de hand van objectieve criteria, van de beste oplossing, met nadere uitwerking van de realisatie. Onder de politiek-maatschappelijke component vallen afwegingen in het gebruik en de besteding van schaarse middelen, prioriteitsstelling, coalitievorming, het creëren van draagvlak, het vergaren van voldoende draagvlak voor een besluit en in het bijzonder ook het bevorderen van een vruchtbare aanwending van de te creëren voorziening.

Kenmerkend voor de besluitvorming ten aanzien van grote projecten is het relatief grote gewicht daarin van de technische component. De voorbereiding en formele besluitvorming zijn primair geconcentreerd op het langs logische, rationele weg vinden van de technisch of objectief beste uitkomst. Het gewicht van, en de veelheid aan deskundigenstudies die bij de voorbereiding worden gemaakt, wijzen hierop, evenals de primaire aandacht voor het technisch ontwerp in vergelijking met een doorgaans summiere belangstelling voor alternatieve aanwendingen van dezelfde middelen. In dit verband is ook van belang dat de technische fasen doorgaans voorafgaan aan de politieke en maatschappelijke besluitvorming. Zowel in de al langer bestaande planningsmechanismen als in de recent ingevoerde Tracéwet staat de technisch-wetenschappelijke benadering voorop en komen de politieke en maatschappelijke afweging pas in tweede instantie aan de orde [2].

Deze volgorde versterkt ongetwijfeld de positie van deskundigen tegenover andere betrokkenen in de besluitvorming. Naar uit de in hoofdstuk 2 genoemde casestudies telkens weer blijkt, is doorgaans beslotenheid kenmerkend voor het stadium van vooronderzoeken en de analyse van hoofdvarianten. Ook de (technische) uitwerking van een project wordt veelal in besloten kring verricht.

Deze werkwijze maakt evenwel de onderlinge positionering van de technische en de politiek-maatschappelijke aspecten van besluitvorming tot een probleem in de strategische voorbereiding van complexe projecten. Door de technische rationaliteit *eenzijdig* te accentueren, ontstaat het gevaar van isolement van de politieke en maatschappelijke rationaliteit die in het operationele stadium van besluitvorming tot uitdrukking pleegt te komen. Dan kunnen de technische en politiek-maatschappelijke componenten tegen elkaar worden gepolariseerd. In de praktijk blijkt het veelal moeilijk de beide componenten van besluitvorming in het stadium van voorbereiding adequaat op elkaar te betrekken.

De problemen die hiermee samenhangen, verschillen van project tot project. Op een wat algemener niveau kan worden onderscheiden naar soorten projecten en soorten communicatie. De soorten communicatie worden hierbij globaal onderscheiden naar externe en interne communicatie in het stadium van voorbereiding en naar communicatie met de lokale betrokken partijen in het stadium van besluitvorming. Op grond van de bestaande empirische onderzoekingen kan aldus het volgende overzicht worden gegeven.

Locatieprojecten - vaak grote installaties, zoals vuilverbrandingsinstallaties, kerncentrales en dergelijke, die zeer kapitaalintensief en sterk technisch van aard zijn - leggen doorgaans een aanzienlijk beslag op milieu en ruimtelijke

[2] Zie bijvoorbeeld: E.F. ten Heuvelhof, "Gebruik m.e.r. kan effectiever"; *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 5, 1993, blz. 26-31.

ordening. In het stadium van de strategische beleidsvoorbereiding op nationaal niveau overheerst de weging van produktieve behoeften en de determinatie van technische varianten. De externe communicatie met andere politieke en maatschappelijke belangen is relatief gering. De interne communicatie tussen de (vanuit hun produktieve en conditionele achtergronden betrokken) ministeries verloopt doorgaans wel adequaat. De communicatie met de plaatselijke betrokken partijen komt meestal pas op gang als al een bepaalde lijn in het beleid is gezet. Hier ontstaan dan de grote problemen. De maatschappelijke geluiden die in het eerste stadium werden afgeschermd, zoeken nu hun weg in het operationele stadium van besluitvorming en vermengen zich met de tegengeluiden van de plaatselijke actoren. In dit stadium van besluitvorming moet niet alleen de plaatselijke hinder van het project nog worden ingeschat en afgewogen maar komt opnieuw de existentiële behoefteraming van het project als zodanig onder vuur te liggen. Het voorbeeld van Wijster geeft een goede indicatie van de communicatieproblemen die zich in dergelijke 'Nimby-projecten' blijken voor te doen en de consequenties hiervan voor het verloop van de besluitvorming.

De communicatieproblematiek ten aanzien van *tracéprojecten* lijkt hier in veel opzichten op. Bij zulke opvallende hoofd-infrastructurele projecten als de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn, overheerste op nationaal niveau gedurende de strategische voorbereiding opnieuw de produktieve behoefteraming en de technische rationaliteit ten aanzien van het ontwerp van de beoogde verbindingen. De externe communicatie was gedurende lange tijd afgeschermd. De interne communicatie binnen de nationale overheid tussen de departementen was daarentegen zeer succesvol. Deze communicatie werd sterk gestuurd vanuit de produktieve behoeften. Het aldus geselecteerde beleidsvoornemen werd vervolgens opgelegd aan de betrokken lokale partijen. Huigen e.a. geven in hun analyse van de besluitvorming over de Betuweroute een overzicht van het moment en de wijze waarop betrokken gemeenten werden ingelicht over de voorgenomen railverbinding met het Duitse achterland [3]. De gemeenten werden in veel gevallen pas op de hoogte gesteld nadat de voornaamste besluiten feitelijk reeds waren genomen. Het navolgende protest is dan gemakkelijk organisatorisch kracht te verlenen doordat de geplande tracés zovele jurisdicties doorsnijden.

Bij *ontwikkelingsprojecten* hangen de, afwijkende, communicatiestructuren samen met het veel complexere basispatroon. Ook hier moeten produktieve en conditionele aspecten worden verenigd en technische en politiek-maatschappelijke componenten van de besluitvorming op één lijn worden gebracht. Maar hier gaat het in de regel om een veelvoud van produktieve functies en een verscheidenheid van primaire (publieke en private) beleidsactoren, die interfererend hun doelstellingen ontwikkelen en op elkaar betrekken. Het primaire initiatief ligt doorgaans niet bij de rijksoverheid. De projecten inzake de twee Mainports vonden hun oorsprong in de plannen van de (lucht)havenautoriteiten, die nauw communiceren met de bedrijven in hun ressort en met de diverse publieke autoriteiten. Ook de grote stedelijke uitbreidingsprojecten vinden hun basis in een diversiteit van communicaties tussen lokale en regionale partijen. Het rijk wordt in deze projecten vooral ingeschakeld met het oog op de benodigde condities en additionele infrastructurele voorzieningen.

Als ontwikkelingsprojecten 'van onderen af' worden geïnitieerd, behoeft dit echter geenszins tot een betere afweging van de technische en de politiek-maatschappelijke componenten bij de voorbereiding te leiden. Hierbij kunnen evenzeer eenzijdigheden ontstaan. Recentelijk is via de zogeheten ROM-projecten, waaronder de twee bovengenoemde Mainportprojecten, een reeks van

[3] Huigen, Frissen en Tops, op.cit.

initiatieven genomen om de communicatie te verbeteren [4]. Het streven hierbij is de belangen van economie, milieu en ruimte van meet af aan actief op elkaar te betrekken, opdat reeds tijdens het zoektraject een gemeenschappelijke oriëntatie kan ontstaan. Aldus zou een aantal managementproblemen kunnen worden vermeden.

3.2.2 Grenzen aan objectiveerbaarheid

Grote projecten worden in het 'algemeen belang' geconcipieerd. Naar reeds in hoofdstuk 2 werd opgemerkt, biedt de notie van algemeen belang echter nauwelijks een objectief kader om doelstellingen aan af te meten. Grote projecten moeten vaak een onoverzichtelijk geheel van doelstellingen dienen; bovendien kan die verzameling van doelstellingen met name in de voorbereidingsfase van samenstelling veranderen. In de praktijk blijkt dat veel projecten in eerste aanleg idee-gestuurd zijn: het plan gaat vooraf aan toepassingen (doelen). Grote infrastructurele werken zijn in de beginfase van besluitvorming veelal meer doelzoekend dan doelgericht, hetgeen de mogelijkheden tot objectivering beperkt [5].

Objectivering wordt veelal gezocht door de besluitvorming te baseren op wetenschappelijke bewijzen voor de noodzaak van een project en voor de gekozen specifieke realisatie. Aldus wordt echter voorbijgegaan aan de vele niet-wetenschappelijke en niet-technische aspecten van een project. Succesvolle besluitvorming is vaak afhankelijk van de medewerking van een veelheid aan partijen. Ook het succesvol aanwenden van de economische mogelijkheden van een project is in de meeste gevallen afhankelijk van een groot aantal betrokken actoren. Bovendien wordt het project politiek en maatschappelijk beoordeeld. Dergelijke oordelen (tijdens het proces en achteraf) worden slechts gedeeltelijk bepaald door wetenschappelijke inzichten en voor een groot deel door individuele percepties.

Een bijkomend probleem is dat technische deskundigheid in veel gevallen wordt gedetermineerd door de positie van waaruit inzichten worden vergaard. In een internationale vergelijking van besluitvormingsprocessen rond de aanleg van luchthavens, stellen Feldman en Milch dat de deskundigen zich in de meeste gevallen ontpopten als 'hired guns' [6]. Een vergelijkbare studie naar de rol van deskundigen in besluitvormingsprocessen in Nederland is niet bekend, maar bijvoorbeeld de recente ophef over de deskundigenanalyses in het kader van de m.e.r.-procedure voor Schiphol geeft aan dat ook hier deskundigen in een reuk van partijdigheid kunnen komen [7].

In hun studie naar besluitvorming bij de inzet van nieuwe technologie geven Schwarz en Thompson het voorbeeld van een multinational die met veel succes een nieuw produkt op de markt brengt [8]. Vervolgens echter krijgt de multinational het aan de stok met de milieubeweging, die van mening is dat gebruik van het produkt schadelijke stoffen in het oppervlaktewater brengt. Hoewel de fabrikant het hiermee niet eens is (de schadelijkheid is niet bewezen), besluit hij tot nader onderzoek. Binnen drie maanden lukt het de multinational een produkt te ontwikkelen dat niet alleen aan de eisen van de milieubeweging voldoet, maar bovendien goedkoper is en beter werkt. De auteurs zoeken vervolgens een antwoord op de vraag hoe het mogelijk was dat, ondanks een zorgvuldig afwegings-

4] P. Glasbergen en P.P.J. Driessen (red.), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid; analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, Den Haag, SDU, 1993.

5] Vgl. ook J.F.M. Koppenjan, 'Definiëring van complexe problemen door de overheid: balanceren tussen ruim en precies', *Beleidswetenschap*, 1, 1990, blz. 21-45.

6] E.J. Feldman and J. Milch, *Technocracy versus democracy*, Boston, Auburn, 1982.

7] Zie bijvoorbeeld: 'Partijdige rapporten', Het Parool, 24-11-'93.

8] M. Schwarz and M. Thompson, *Divided we stand; redefining politics, technology and social choice*, London, Harvester Wheatsheaf, 1990.

proces, ondanks intensief marktonderzoek en ondanks eerdere conflicten met de milieubeweging, de multinational zich toch liet verrassen. Waarom had de multinational, met al de wetenschappelijke, marketing, omgevings- en managementexpertise in huis, toch het duwtje van de milieubeweging nodig om 'the better mousetrap' te ontdekken?

Het voorbeeld illustreert niet alleen het feit dat technische keuzen vaak moeilijk wetenschappelijk objectiveerbaar zijn, maar ook het centrale thema van Schwarz en Thompson, dat verschillende grondhoudingen kunnen leiden tot sterk uiteenlopende waarderingen en toepassingen van technologie. Voor het beoordelen van besluitvorming over grote projecten is deze waarneming van belang, omdat zij mede de nauwe verbondenheid verklaart van technische en maatschappelijke keuzen.

In de milieudiscussie pleegt het begrip 'duurzaamheid' als een wetenschappelijk objectiveerbare grootheid te worden gehanteerd. Een recent WRR-rapport toont evenwel aan dat uiteenlopende handelingsperspectieven tot totaal verschillende invullingen leiden die allemaal aanspraak kunnen maken op het predikaat 'duurzaam' [9]. Hiermee verschuift de discussie over duurzaamheid en de wens te komen tot een duurzame ontwikkeling van een technisch-wetenschappelijke naar een politiek-normatieve exercitie.

Niet slechts leidt de inhoud van projecten tot problemen in de vaststelling van de 'objectieve' wenselijkheid ervan, ook het feit dat besluitvorming mensenwerk is en dat mensen onder invloed van de sociale verbanden waarin zij opereren, kan effect hebben op de uitkomsten van besluitvormingsprocessen.

In de eerste plaats spelen besluitvormers verschillende rollen. De ene rol kan de posities en het handelen in de andere beïnvloeden; dit geldt in principe voor alle betrokkenen. Beleidsmakers binnen het ambtelijk apparaat hebben te maken met processen die vergelijkbaar zijn met die van politici. Ook voor hen speelt behoud en verbetering van de eigen positie een rol. Wel kan de ambtelijke verantwoordingsstructuur andere eisen stellen dan de politieke. Ook andere betrokkenen zoals bedrijven, particulieren en de milieubeweging handelen vanuit een rationaliteit die niet per se alleen die van het grote project betreft. Zo kan bijvoorbeeld worden aangetoond dat 'Nimby-gedrag' in veel gevallen niet slechts wordt ingegeven door eigenbelang, maar ook door een perceptie van het algemeen belang [10].

In de tweede plaats kunnen activiteiten zichzelf bevestigen en versterken, zoals bijvoorbeeld beschreven door Weick [11]. Houdingen en uitgangspunten aan het begin van een besluitvormingsproces kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de samenwerking met, of tegenwerking van, andere partijen in het verdere verloop van de besluitvorming. Indien burgers, lagere overheden of andere betrokkenen die niet tot de initirende partij behoren in het eerste contact de indruk krijgen dat zij weinig invloed zullen hebben op de besluitvorming, kan een proces ontstaan waarin zowel initiatiefnemers als overige betrokkenen steeds hogere verdedigingswallen rond hun eigen voorkeuren gaan optrekken. Voorstanders zullen proberen het project 'door te drukken', tegenstanders het project onderuit te halen. Een dergelijk zichzelf versterkend proces van polarisatie ontneemt het zicht op mogelijk gezamenlijke belangen van voor- en tegenstanders, op de mogelijkheden van uitruil van belangen en op de mogelijkheden 'win-win-situaties' te benutten die inherent zijn aan elk maatschappelijk winstgevend groot project.
Ten derde bestaat het gevaar van 'groupthink'. Janis definieert het fenomeen als volgt: "a mode of thinking that people engage in when they are deeply involved in a cohesive in-group, when their members' striving for unanimity

9] WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, Rapporten aan de Regering nr. 44, Den Haag, SDU, 1994.

10] M. Wolsing, "De veronderstellingen achter het NIMBY-beleid", *Beleid en Maatschappij*, 3, 1993.

11] K.E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, 1979.

overrides their motivation to realistically appraise alternative courses of action" [12]. Hiermee geeft Janis aan dat 'groupthink' refereert aan de negatieve gevolgen van groepscohesie, aan een fenomeen dat verder reikt dan de saamhorigheid die een groep nodig heeft om een bepaalde prestatie te kunnen leveren [13]. De gevaren van 'groupthink' beperken zich niet tot de initiërende partij. Ook andere partijen, tegenstanders, maar ook de aanbrengers van alternatieven, kunnen in deze valkuil tuimelen.

Tot slot kan nog worden gewezen op de mogelijkheid van een 'credibility gap' tussen overheid en burgers [14]. Zo'n 'gebrek aan geloofwaardigheid' kan er toe leiden dat projectplannen op voorhand de schijn tegen hebben, los van de vraag of dit terecht is.

3.2.3 Institutionele factoren

Als gezegd onderscheiden grote projecten zich van routinematige activiteiten door hun veelal eenmalig en uniek karakter. De unieke elementen zijn van belang voor de wijze waarop (de besluitvorming over) een project wordt georganiseerd. Zoals Wijnen e.a. aangeven, hebben unieke projecten baat bij een unieke organisatievorm, terwijl meer routinematige activiteiten baat vinden bij een meer continue organisatievorm [15]. In de praktijk valt meermalen waar te nemen dat problemen ontstaan doordat de organisatievorm niet aansluit bij het karakter van het project.

Bij de ontwikkeling van een plan voor de Betuweroute werd in een vroeg stadium gekozen voor een samenwerkingsverband tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NS. Deze samenwerkingsvorm impliceert haast als vanzelf de keuze voor een traditionele treinverbinding en minder aandacht voor mogelijke alternatieven die voor de NS ver van huis liggen. Dit betekent tevens dat bij de planvoorbereiding van begin af aan problemen rezen in de samenwerking met provincies, gemeenten en behartigers van milieubelangen, die wel graag serieuze aandacht wilden zien voor alternatieve wijzen om de Rotterdamse haven met het Ruhrgebied en het Duitse achterland te verbinden.

Rijkswaterstaat is een permanente organisatie die behalve naar realisatie van projecten ook streeft naar continuïteit in haar werkzaamheden. De continuïteit zorgt er voor dat geen grote pieken en dalen ontstaan in de werkzaamheden van de grond-, water- en wegenbouwsector (gww). Anderzijds echter zorgt de hang naar continuteit ervoor dat veel projecten tegelijk worden aangepakt, waarvan de realisatie dan over langere periodes wordt uitgesmeerd. Rijkswaterstaat draagt er daarnaast zorg voor dat, vanuit haar behoefte aan continuïteit, steeds een aantal projecten 'klaar' op de plank liggen. 'Klaar' betekent dan dat de besluitvorming volledig gereed is en de bestekken voor aanvang van de bouw afgerond zijn; met realisatie van deze projecten kan worden begonnen zodra daar geld voor is. Een dergelijke wachtrij van projecten heeft als voordeel dat zodra elders projecten vertraging oplopen en als gevolg daarvan middelen vrij vallen, deze middelen direct kunnen worden ingezet voor de start van een op de plank liggend project. Doordat echter de rentabiliteit van projecten kleiner wordt naarmate later met

[12] I.R. Janis, *Victims of groupthink*, Boston, 1972, geciteerd in: P. 't Hart, 'Groepsdenken: de theorie van Janis', in: P. 't Hart, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken, cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1991.

[13] Oud-wethouder van Den Haag Van Otterloo formuleerde het naar aanleiding van de discussie over het nieuwe stadhuis aldus: "Het was besluitvorming op een hellend vlak. Telkens werden gekozen doelstellingen losgelaten om het project toch maar doorgang te laten vinden. Het is psychologisch kennelijk heel moeilijk zo'n eenmaal in gang gezet proces te stoppen. Er ontstaat al gauw een soort gesloten circuit van mensen van de gemeente, externe adviseurs, plannenmakers en financiers. Zij identificeren zich sterk met het project en etaleren bijna sekte-achtige gulzigheid. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald, kent men in zo'n circuit niet. Daarvoor staat teveel aan prestige en reputatie op het spel." Geciteerd door M.A. Mentzel, "De besluitvorming over de Bijlmermeer hoogbouw 1959-1966", in: P. 't Hart, op.cit. blz. 112.

[14] K.R. Krupar en J.J. Krupar, "Communication strategies for resolving environmental issues", *International Journal of Environmental Studies*, 34, 1989, blz. 11-23.

[15] Verg.: G. Wijnen, W. Renes en P. Storm, *Projectmatig werken*, Marka-Spectrum, Utrecht, 1984.

het project wordt aangevangen, impliceert een dergelijke wachtrij ook dat positieve oordelen over de rentabiliteit wellicht dienen te worden herzien als projecten te lang op de plank liggen. Het gevaar is dat vanuit het streven naar continuïteit het individuele projectmatige karakter van projecten wordt ondergewaardeerd en de kwaliteit van de besluitvorming dienovereenkomstig uitgehold.

Ook de verkokering en gelaagdheid van de overheid leidt tot problemen. Projecten krijgen veelal pas aandacht als ze in een bestaande 'beleidskoker' passen. Hierdoor kunnen belangrijke keuzes over projecten moeten worden gemaakt nog voordat ze feitelijk in studie worden genomen. Dit verhoudt zich niet met het hiervoor reeds geschetste doelzoekende karakter van projecten. Daar komt bij dat een beleidskoker uit de aard van zijn bestaan niet de multidisciplinaire verantwoordelijkheid kent die zou aansluiten bij het veel-dimensionale karakter van grote projecten. Wat betreft de bestudeerde locatie- en tracéprojecten geldt vrijwel zonder uitzondering dat zij worden uitgewerkt binnen één bestuurslaag, terwijl de consequenties van grote projecten ook de andere bestuurslagen treffen. Op deze wijze werkt de institutionele omgeving waarin de ontwikkeling en voorbereiding van projecten zich afspeelt, een partiële afweging van belangen in de hand [16].

De staande organisatie kan zo een wezenlijk struikelblok vormen om een structuur te creëren die past bij het project in plaats van een structuur die past binnen de instelling. Op mogelijke verbeteringen wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

3.2.4 De incubatietijd

Het verband tussen de eerder beschreven technisch-wetenschappelijke opzet van besluitvorming en het tijdsbeslag ervan, kan tot uitdrukking komen in a. een (te) laat begin en b. een (te) lange duur van de besluitvorming.

Naar in hoofdstuk 2 bleek, is de incubatietijd van nieuwe plannen vaak zeer lang. Hoewel dit wellicht ten dele onvermijdelijk is, hebben zeer lange aanloopperiodes verscheidene nadelen. Goede, maatschappelijk gezien rendabele projecten komen pas in een laat stadium in het eigenlijke besluitvormingstraject terecht. De late aanvang van de besluitvorming zet hier dan extra druk op. De kansen op polarisatie nemen toe naarmate de besluitvorming later op gang komt. Voorts ligt hier een strijdigheid met de noodzaak de internationale concurrentiekracht van Nederland te verhogen door flexibel en slagvaardig te anticiperen en te reageren op ontwikkelingen in het buitenland.

De lange weg die project-ideeën hebben af te leggen alvorens zij rijp zijn voor de politiek-maatschappelijke besluitvorming is gerelateerd aan het streven naar technisch wetenschappelijke verantwoording van een eenmaal gekozen alternatief. Relatief veel tijd en energie wordt besteed aan validering, waardoor activiteiten gericht op constructieve ontwikkeling in het gedrang komen.

Ook al is zulks moeilijk precies na te gaan, om de hiervoor genoemde redenen is het plausibel dat de initiële opzet de duur van de besluitvorming benvloedt. Bij de inrichting van het besluitvormingsproces zal er derhalve op moeten worden toegezien dat de aard van de organisatie zelf niet meteen tegenkrachten oproept. De noodzaak dat het projectmanagement een 'stuwende kracht' ontwikkelt, waarbij al vroeg aandacht wordt besteed aan de creatie van een maatschappelijk draagvlak en niet slechts wordt aangesloten bij bestaande belangen, is zeker bij innovatieve projecten groot [17].

[16] Zie bijvoorbeeld: G. van Alteren, B. van der Moolen, P. Ike en H. Voogd, *Integrale projektstudies bij infrastructuurplanning*, Geo Pers, 1990.

[17] In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de precieze vormgeving van een dergelijke stuwende kracht.

Daarbij kan ook worden gewezen op de losse relatie tussen planvorming (nota's ruimtelijke ordening, structuurschema's) en het feitelijk in ontwikkeling nemen van projecten. Men zou kunnen stellen dat er een schakel ontbreekt tussen de vaak nogal vrijblijvende ruimtelijke plannen en de concreetheid van de projectbeslissingen. De prioriteitsstelling vindt plaats binnen het kader van de departementale begroting [18]. Van een politieke afweging van - zeker bij de multi-dimensionale grote projecten - in het geding zijnde ('*inter*departementale') belangen is echter geen sprake. Zo'n afweging - die in de vorm van een investeringsplan niet alleen uitvoeringsbesluiten, maar juist ook ontwikkelingsbesluiten kan beslaan - zou kunnen ondervangen dat in latere fasen van de besluitvorming alsnog vragen opduiken over belang en noodzaak van projecten in relatie tot doelstellingen op andere beleidsterreinen. Ook zouden alternatieve investeringsmogelijkheden eerder aan de orde komen [19].
In dit verband is interessant dat binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat sinds enige tijd een discussie wordt gevoerd onder de noemer 'Project integrale prioriteitsstelling hoofdinfrastructuur' (PI). Concrete aanleiding voor dit project is de instelling van het infrastructuurfonds, waaruit zowel rail- als weginfrastructuur gefinancierd wordt. Deze gemeenschappelijke financieringsbron noopt tot een prioriteitsstelling *voordat* de keuze voor een vervoersmodaliteit wordt gemaakt. Het project PI heeft tot doel mogelijke mechanismen voor een dergelijke vroegtijdige afweging in kaart te brengen. Hierbij gaat de aandacht in eerste instantie uit naar het creëren van draagvlak bij een groot aantal betrokken partijen. Daarnaast poogt het project een constructieve inbreng van andere betrokken partijen bij de aanleg van rail- en wegvervoerssystemen te bevorderen. Deze opzet zou wellicht verder aan waarde kunnen winnen indien ook andere (vervoers)modaliteiten in de prioriteitsstelling zouden worden betrokken.

3.2.5 Besluitvorming in het bedrijfsleven

Waar het gaat om operationele, presterende taken kan het bedrijfsleven tot op zekere hoogte als 'spiegel' voor de overheid dienen. Slechts tot op zekere hoogte omdat het bestuur van een onderneming zich niet bevindt in de voor de overheid typerende situatie dat zij niet slechts betrokken is uit hoofde van positief beleid, maar ook verantwoordelijkheid draagt voor de algemene rechtsbescherming (zie par. 1.5). Met inachtneming van dit onderscheid kunnen besluitvormingstechnieken uit het bedrijfsleven niettemin tot lering strekken.

Bij een 'groot project' in het bedrijfsleven gaat het veelal om vrij unieke activiteiten van een omvang die (veel) groter is - in ruimte, tijd, aantal betrokken partijen, hoeveelheid geld die gemoeid is met de uitvoering - dan normaal. Bij de uitvoering zijn vrijwel altijd partijen betrokken die niet onder het gezag van de uitvoerder vallen. Al deze factoren maken het opzetten en uitvoeren van een groot project complex. Wat dat betreft bestaan duidelijke overeenkomsten tussen het bedrijfsleven en de overheid in haar 'presterende' rol.

Bij het uitvoeren van grote projecten lijkt het bedrijfsleven het eenvoudiger te hebben dan de overheid. De doelstelling van een project is nauwer en de werkomgeving gemakkelijker te overzien. Weliswaar geldt dat het bedrijf moet leven met overheden als wet- en regelgevers en met intern 'door het hoofdkantoor' opgestelde regels. Echter, extern opgelegde regels kunnen de uit-

[18] Zie bijvoorbeeld: *Regels Inzake een Infrastructuurfonds (Wet Infrastructuurfonds)*, Tweede Kamer 1991/1992, 21 912, nr. 44, i.h.b. art. 9.

[19] Zie bijvoorbeeld: J. Huigen e.a. op.cit. die met betrekking tot de Betuweroute stellen (blz. 4): "Het proces van agendavorming blijft voortduren tot heden in de zin dat twijfel aan de noodzaak van het project in kringen van bedrijfsleven en overheid blijft bestaan."

voerder helpen bij het kweken van een 'esprit de corps'. Zij vormen daarmee niet alleen een beperking van de vrijheid, maar zij leveren ook in vele gevallen een prikkel die de inzet van de organisatie en van de mensen daarin verhoogt.

Voor het kweken van een 'esprit de corps', een cultuur van slagvaardigheid en onderlinge ondersteuning, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- duidelijkheid van besluitvorming en helderheid in communicatie;
- duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid;
- transparante planning;
- gerichtheid op rentabiliteit en effectiviteit;
- hantering van goede technieken voor personeelsbeoordeling en loopbaanplanning;
- inbouwen van de juiste hoeveelheid flexibiliteit;
- bewerkstelligen van *een gevoel van urgentie*, mede tot uitdrukking komend in tijdschema's en budgetten.

Ervaring met grote projecten bestaat vooral in de kapitaalintensieve industrie, waar de jaarlijkse investeringen de operationele kosten, bijvoorbeeld voor salarissen, grotelijks kunnen overtreffen. Daar bestaat een cultuur geënt op het verantwoord doen van grote kapitaaluitgaven; programma's en budgetten zijn daarop gericht. Hetzelfde geldt voor de planning, van mensen en werkzaamheden, voor de organisatorische opzet en voor de werkmethoden. Dit leidt op vrijwel alle niveaus tot een situatie waarin vaste, herkenbare, patronen ontstaan. Methoden van projectopzet, analyse en evaluatie, ook van alternatieven, zijn gemeengoed.
Het kapitaalgoed staat centraal; er is in het patroon van werkzaamheden een continue wisselwerking tussen doel en organisatie. De organisatie wordt waar nodig, en binnen de gegeven tijd mogelijk, aangepast aan het doel en soms ook omgekeerd. In dit klimaat kan een goede voedingsbodem ontstaan voor het uitvoeren van grote projecten.
Gegeven dat de verantwoordelijkheden op alle niveaus goed bekend moeten zijn, is het een goede praktijk gebleken besluiten op een zo laag mogelijk niveau te nemen. De opdracht, het advies, de controle en, zo nodig, de rugdekking dienen van de top te komen. Op deze wijze ontstaan goed-gemotiveerde en goed op elkaar ingespeelde teams. In de praktijk heeft de 'projectvoorzitter' verantwoordelijkheid tegenover de externe 'stakeholders' (zoals aandeelhouders, overheid, publiek, en ook intern naar de hogere echelons, of zijdelings, naar eventuele partners). De leden van het team zijn primair intern gericht. Aan de keuze van het betrokken personeel wordt veel aandacht gegeven. Hierbij is hun verdere carrière een punt van gewicht.

Een belangrijk aspect van de werkwijze in het bedrijfsleven is de gefaseerde aanpak; in een eerste verkennende ronde worden bijvoorbeeld alleen vragen ten principale gesteld. In de volgende ronden wordt, elke keer met meer mensen, in een grotere organisatie die meer facetten in ogenschouw neemt, met meer inspanning en gedetailleerdheid gewerkt. De kans dat het project in de latere fasen moet worden afgeblazen, neemt hierdoor af. De alternatieven worden geleidelijk minder relevant. Veel aandacht wordt besteed aan de analyse van de economische waarde en aan de schatting van de risico's.
Een illustratie van de analytische aanpak kan worden gevonden in het werken volgens de zogenaamde 'kritieke pad-methode'. Alle relevante activiteiten worden daarin vastgelegd naar mogelijke aanvangstijd en naar gewenste eindtijd, met vermelding van de onderlinge samenhang. Zo wordt niet alleen vastgelegd wanneer welk artikel aangeschaft, op het werk aanwezig en gemonteerd moet zijn, maar evenzeer wanneer welke (vergunnings)procedure moet worden gestart om te zorgen dat, na verloop van alle termijnen, inclusief die voor beroep, het werk volgens plan kan voortgaan. Dit leidt tot het voorkómen van onnodige volgtijdelijkheid.

Tabel 3.1 Industrieel modelschema Grote Projecten

VOORSTUDIES Hierin wordt een keus gemaakt uit mogelijke projecten op grond van de behoefte aan het eindprodukt en de beschikbare middelen.

Conclusie: Project wordt op gefaseerde wijze ter hand genomen.

I Benoem partijen en personen, betrokken in deze fase
Besluit tot, eventueel gewijzigde, organisatievorm

II Rapporteer de werkzaamheden, per fase, met als elementen:
- Basis geval
rapportage van samenvatting en conclusie ingaand op:
doelstellingen, **deze** fase
project beschrijving, **aannamen** eerst
fasering **alle** stappen, **aannamen** eerst
- ontwerp het 'kritieke pad'
financiële aspecten, **aannamen** eerst
- kapitaaluitgaven, met fasering
- idem operationele **kosten**, onderhoud etc.
- inkomsten en alle overige, in **geld** of anderszins te waarderen **baten**, met fasering
- tijdpad van **baten** en **kosten**

financiering, **aannamen** eerst
- bronnen, condities, ...

economie, **aannamen** eerst
- uitkomsten (in detail)
- normen zoals rendement, tijd van uitbetaling, maximale 'cash-out', netto-contante-waarde
- uitkomsten **met** effect vreemd geld, overheids-subsidies en -belastingen
- risico's en gevoeligheden
technisch, politiek, financieel/(fiscaal), economisch, commercieel, ...

ESSENTIEEL vergelijking met uitkomsten en normen
- Alternatieven, beschrijving als boven, in minder detail

III Conclusie van de vergelijking van uitkomsten met normen
Positief: ga verder met stap I, besluit t.a.v. verdere ontwikkeling van alternatieven
Negatief: verwerp basis-geval maar behoud gegevens voor eventuele heroverweging later besluit t.a.v. alternatieven

NOTA BENE Reïteratie over, bijvoorbeeld, **vier** ronden:

ronde 1	verkenning	kosten: 0.1 - 1%	duur: **een** maand
2	basis-ontwerp	1 - 3%	**drie** maanden
3	detail-ontwerp	3 - 10%	**een** jaar
4	uitvoering	100%	jaren

Organisatorische technieken zoals deze 'kritieke pad-methode' dragen bij aan het minimaliseren van inspanningen en kosten, alsmede aan vermindering van het totale tijdsbeslag. Het tijdpad van de kosten, en zeker zo belangrijk van de baten, is het fundament voor de economische analyses. Het belang van deze activiteit voor projecten met een lange bouwtijd en vooral een lange levens- en gebruiksduur - en de meeste 'grote' projecten kennen die - kan niet voldoende worden onderstreept. Hetzelfde geldt voor de analyse van risico's. Een antwoord op vragen als 'wat als de kapitaalkosten x% hoger uitvallen, het aantal klanten y% minder is, in fase IV z maanden vertraging wordt opgelopen of als er nieuwe eisen met betrekking tot veiligheid en milieu van kracht worden?' is cruciaal voor de besluitvorming en voor het welslagen van het project. Een project is pas 'robuust' te noemen als de economische uitkomst ook na introductie van een aantal negatieve 'gevoeligheden' positief blijft.

Ter afronding van deze korte beschrijving wordt in tabel 3.1 een voorbeeld geven van een projectopzet waarin de verschillende onderdelen van besluitvorming in het bedrijfsleven aanwezig zijn.

3.2.6 Conclusie

Uit het voorgaande kunnen enkele richtpunten voor verbetering worden afgeleid. Deze richtpunten worden in paragraaf 3.5 geïntegreerd met de uitkomsten van de paragrafen over de financiering en de juridische structuur. Concrete aanbevelingen volgen in hoofdstuk 5. De hierna gegeven richtpunten zijn algemeen van karakter en bieden veeleer een denkkader dan een specifiek recept.

De bestaande scheidslijnen tussen initiatiefnemer en overige betrokkenen en de vooropgelegde grenzen tussen de technisch-wetenschappelijke en de politiek-maatschappelijke componenten van de besluitvorming dragen bij aan een langdurige loopgravenstrijd rondom grote projecten. Het verschijnsel van selectieve externe communicatie werd gesignaleerd in de voorbereiding van tracéprojecten en locatieprojecten. Het samenbrengen van verschillende grondhoudingen in een proces van constructieve samenwerking, waarmee bij de ontwikkelingsprojecten inmiddels is begonnen, vergroot de kansen op realisaties die voor alle betrokken partijen aantrekkelijk zijn. Een eerste richtpunt betreft derhalve een opzet van besluitvormingsprocessen te ontwikkelen die beter aansluit bij het karakter van grote projecten en zo de kansen op een betere, snellere besluitvorming vergroot. Het gaat hierbij om de botsing van meningen en belangen die zich voordoet in de besluitvorming over een groot project. Deze *interactie* wordt in de huidige besluitvormingsstructuur en -cultuur slechts ten dele produktief aangewend en vormt veel vaker een contra-produktief element. Het bevorderen van interactie in de besluitvorming noopt, door de dan optredende betrokkenheid van meer partijen en meer invalshoeken binnen één project, tot een strakkere *structuur* voor de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van een project. De opzet van grote projecten in het bedrijfsleven biedt hiervoor aanknopingspunten. Op de gewenste structuur wordt teruggekomen in hoofdstuk 5.

Kort gezegd komt het voorgaande erop neer dat de bestaande vormgeving van de besluitvorming het polariserende element te sterk aanzet en daarmee de mogelijkheden tot co-produktie onderbenut laat [20]. In de terminologie van de RARO gaat het bij dit laatste om: 'het tijdig *in*schakelen en niet *uit*schakelen van alle betrokkenen' [21]. Het bevorderen van een interactieve besluitvorming sluit aan bij het doelzoekend karakter van veel grote projecten en de noodzaak

[20] De term co-produktie is ontleend aan Huigen, Frissen en Tops, op.cit.

[21] RARO, op.cit. blz. 9 (cursivering RARO).

een veelheid aan doelen te dienen, doordat actoren met uiteenlopende doelstellingen worden verenigd op één middel, het project.

Voorts komt op deze wijze het onvermijdelijk subjectieve, politiek-maatschappelijke element beter in de besluitvorming tot uitdrukking. De botsing van belangen die nu plaatsvindt door middel van tijdrovende en frustrerende controles achteraf, wordt in de projectontwikkeling geïnternaliseerd.
Tenslotte kunnen door vroegtijdige interactie 'checks and balances' worden gecreëerd, waardoor de hiervoor genoemde sociaal-psychologische, bedrijfsculturele en institutionele factoren beter in evenwicht kunnen worden gebracht dan thans geschiedt in het systeem van toetsing en goedkeuring achteraf.

3.3 Financiering

3.3.1 Inleiding

Hoewel de besluitvorming in het sectorale of ruimtelijke traject doorgaans financiële consequenties heeft en, andersom, financiële randvoorwaarden vaak richtinggevend zijn voor inhoudelijke besluiten, blijkt de financiering van grote projecten vaak pas in een laat stadium aan de orde te komen. Bij de vaste oeververbinding over de Westerschelde vonden in 1993 in het ruimtelijke spoor al aanwijzingen plaats, terwijl de financiering nog niet rond was. Als gezegd heeft de metrobouw in Amsterdam in 1973-1974 een jaar stilgelegen wegens gebrek aan financiële middelen. Bij de tunnel onder de Noord bij Alblasserdam leidden financieringsproblemen tot 3 jaar vertraging (1986-1989).
Financieringsproblemen leiden niet alleen tot vertraging, maar staan ook versnelling in de weg. Als gezegd moesten het bedrijfsleven en lokale overheden in 1989 een aanzienlijke financiële bijdrage leveren om de snellere aanleg mogelijk te maken van Rijksweg 1. Bij de Willemspoortunnel heeft het aanzienlijke inspanningen gekost om middelen voor versnelling vrij te maken.

Het verschijnsel dat vaak in een laat stadium nog moeizame discussies over financiering plaatsvinden, roept de vraag op hoe de financiering dan in de eerdere fasen wordt geregeld. Het blijkt dat vaak wel globale bedragen worden genoemd, maar dat de werkelijke kosten doorgaans sterk toenemen, onder meer door projectaanpassingen ter verkleining van negatieve maatschappelijke effecten [22]. Hierdoor ontstaan in een laat stadium alsnog discussies over de financiering. Als (gedeeltelijke) private financiering wordt beoogd, worden concrete afspraken met potentiële financiers doorgaans ook pas gemaakt in een latere fase.

Deze aanpak lijkt overigens voor de hand te liggen. Immers, zolang over de exacte vorm van het project, de ruimtelijke inpassing en eventuele flankerende maatregelen nog geen besluiten zijn genomen, zijn de kosten nog niet precies vast te stellen. Het hanteren van een lage raming totdat meer duidelijkheid bestaat, vergroot dan wellicht de kans dat het project (vooralsnog) doorgang vindt. Toch is het de vraag of deze volgtijdelijke aanpak zinvol is als men in het algemeen tot snellere besluitvorming wil komen. Het uitgaan van ruimere (zij het globale) schattingen zou het risico van latere vertragingen door gebrek aan middelen verkleinen. Bovendien wordt zo een helder signaal gegeven dat de rijksoverheid een groot belang aan het project hecht. Hierop wordt nader teruggekomen in hoofdstuk 5.

[22] Voorbeelden zijn de Oosterscheldedam (later stormvloedkering) en de Betuweroute (tunnels, geluidsschermen e.d. toegevoegd).

3.3.2 Wijzen van financiering

Financieringsproblemen bij grote projecten hangen uiteraard nauw samen met de benarde financiële situatie, waarin de Nederlandse (rijks)overheid zich al tientallen jaren bevindt. De aanhoudende noodzaak tot bezuinigingen om de staatsschuld, en daarmee de rentelasten op de begroting, te beperken, zet tegen de achtergrond van een relatief lage economische groei alle uitgaven, dus ook de investeringsuitgaven, onder druk. De laatste jaren tracht de overheid expliciet meer ruimte voor investeringen binnen de rijksbegroting te creëren door extra aardgasbaten en een deel van de opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnemingen voor dit doel te bestemmen [23]. Ook wordt de hoge prioriteit voor investeringen tot uitdrukking gebracht door het instellen van fondsen voor infrastructuur. Herstel van een afzonderlijke kapitaaldienst op de rijksbegroting zou een middel zijn om de investeringsuitgaven nog sterker anders te normeren dan andere uitgaven.
Wat dit laatste betreft, past overigens de kanttekening, dat een administratief/normerend systeem niet in de plaats kan treden van politieke prioriteitsbepaling. Het biedt slechts een (tijdelijke) vorm van 'zelfbinding' [24], waarbij de touwen bij voorkeur niet al te strak moeten zitten.

Hierna wordt allereerst ingegaan op het bestaande stelsel van administratie en normering van lopende overheidsuitgaven, zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet [25]. Dit stelsel kent nadelen waar het gaat om investeringsuitgaven. Daarom wordt binnen het stelsel voor investeringsuitgaven soms gebruik gemaakt van fondsvorming. Hierna wordt afzonderlijk bezien in hoeverre fondsvorming de nadelen van het stelsel verkleint. Daarna wordt ingegaan op de discussie die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden rond de invoering van een alternatief stelsel, met een kapitaaldienst voor de rijksbegroting. Tenslotte wordt private financiering behandeld.

Het bestaande stelsel

De inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid worden begroot met behulp van een verplichtingen-kasstelsel. Per begrotingsartikel wordt zowel het totaal van de in het begrotingsjaar aan te gane verplichtingen als het totaal van de in het begrotingsjaar te verrichten betalingen begroot [26]. Normering vindt primair plaats in termen van inkomsten (collectieve lastendruk) en een saldo van inkomsten en uitgaven (financieringstekort). De boekhouding is toegespitst op het beheer en de verantwoording van de kas. Deze wijze van boekhouding is gangbaar waar het gaat om consumptiehuishoudingen (gezinnen). Voor produktiehuishoudingen (bedrijven) is een stelsel van baten en lasten meer zinvol. Daarin worden inkomsten en uitgaven toegerekend aan het jaar waarin de betreffende transacties plaatsvinden. Bovendien worden investeringsuitgaven daarin doorgaans middels een afschrijvingssysteem toegerekend aan latere jaren. De taken van de overheid zijn divers, soms meer bedrijfsmatig, soms meer consumptief van aard. Voor de laatste soort van activiteiten betekent een bedrijfsmatige administratie op basis van baten en lasten vooral veel extra werk, waar het gaat om het toerekenen van uitgaven aan specifieke perioden, goederen, diensten en organisatie-onderdelen [27].

Het bestaande stelsel heeft als bezwaar dat bij bezuinigingen de verleiding groot is vooral de investeringen te verminderen en de 'consumptieve' uitgaven

[23] *Miljoenennota 1994*, Tweede Kamer 1993/1994, 23 400, blz. 24.

[24] Zie ook de bijdrage van D.J. Wolfson in: *Herinvoering Kapitaaldienst; Reactie op de vraagpuntennotitie van de Commissie voor de Rijksuitgaven*, Tweede Kamer 1989/1990, 21 616, nr. 2, blz. 119.

[25] Wet van 3-7-1992, Stb. 351

[26] *Kapitaaldienst*, Tweede Kamer 1991/1992, 22 330, nr. 2, blz. 8. Een en ander is vastgelegd in de *Comptabiliteitswet*, op.cit.

[27] *Kapitaaldienst*, op.cit., blz. 16.

te handhaven. De gevolgen van bezuinigingen op consumptieve uitgaven worden immers direct gevoeld, terwijl deze uitgaven ook vaak zijn gebaseerd op juridische verplichtingen. Deze asymmetrische afweging heeft bijgedragen aan de relatieve daling van de overheidsinvesteringen in de afgelopen twintig jaar [28]. Momenteel wordt getracht dit te herstellen door voornoemde bestemming van extra baten voor investeringen. In de verkeersinfrastructuur wordt getracht investeringen in sterkere mate te dekken met gebruikersbijdragen.

In het vigerende stelsel wordt eraan voorbijgegaan dat de kosten van investeringen voorafgaan aan de baten. Die overweging zou ervoor pleiten, anders dan bij 'gewone' overheidsuitgaven, de kosten van investeringen in de tijd te spreiden, overeenkomstig de in de tijd gespreide baten. Aldus kunnen grote schommelingen in de uitgaven worden voorkomen en kunnen de baten van de investering de kosten dekken.

Het bestaande stelsel stimuleert tot spreiding van omvangrijke investeringen over een groot aantal jaren, opdat het begrotingsbeslag per jaar beperkt blijft. Dit belemmert een vlotte projectrealisatie en maakt het moeilijk soepel om te gaan met vertragingen. Het geven van strategische investeringsimpulsen wordt moeilijk, doordat weinig mogelijkheden bestaan om investeringen naar voren te halen in de tijd [29].

In een stelsel van projectgerichte financiering, zoals veelal in het bedrijfsleven wordt gehanteerd, is versnelde realisering (bij gelijkblijvende kosten) daarentegen doorgaans gunstig, omdat hierdoor eerder baten worden geoogst. In een budgetgericht stelsel betekent een dergelijke versnelling echter een stijging van de uitgaven, waarvoor extra ruimte moet worden gecreëerd. De baten spelen hierbij geen rol.

De wens om ondanks van jaar tot jaar beperkte middelen toch meer investeringsuitgaven te doen, heeft geleid tot een reeks van pogingen investeringen op de kapitaalmarkt te laten financieren, waardoor de lasten pas in latere jaren op de rijksbegroting zichtbaar worden. Voorbeelden zijn het op de kapitaalmarkt financieren van premie-huurwoningen onder het Dynamische Kostprijshuursysteem en het leasen van overheidsgebouwen [30]. Dergelijke constructies worden sinds 1983 echter toch meegeteld in het financieringstekort, als er sprake is van een 'debudgettering': een garantieverlening door de overheid aan de particuliere sector voor activiteiten met een (semi-)collectief karakter [31]. Deze regel legt, in het belang van budgetdiscipline, beperkingen op aan private financiering.
Het huidige stelsel overziend, kan worden geconcludeerd dat dit, waar het gaat om investeringsuitgaven, ernstige nadelen kent. Hieronder wordt nagegaan in hoeverre fondsvorming deze nadelen kan ondervangen.

Fondsvorming

Door fondsvorming worden middelen gereserveerd voor een bepaald doel. Goudswaard en Van de Kar onderscheiden 'echte' begrotingsfondsen, die bij

28] Tussen 1980 en 1989 zijn de uitgaven voor verkeersinfrastructuur als aandeel in het bruto nationaal produkt ongeveer gehalveerd. Zie *Wetsvoorstel Infrastructuurfonds, Memorie van Toelichting*, Tweede Kamer 1990/1991, 21 912, nr. 3, blz. 4.

29] Wel is het met ingang van 1993/1994 mogelijk uitgaven met een investeringskarakter naar het volgende jaar te verschuiven. Zie *Miljoenennota 1993*, Tweede Kamer 1992/1993, 22 800, nr. 1, blz. 84-85 en 380-381.

30] De neiging om lasten naar de toekomst te verschuiven gaat samen met pogingen om baten in de tijd naar voren te halen; vergelijk de vervroegde aflossing van oude studieleningen.

31] *Naar gezonde overheidsfinanciën; achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte*, Tweede Kamer 1988/1989, 20 995, nr. 1, blz. 51-52.

wet zijn ingesteld en 'onechte', waarbij een wettelijke basis ontbreekt [32]. Binnen de eerste categorie wordt nader onderscheiden tussen fondsen met rechtspersoonlijkheid, zoals het Rijkswegenfonds (1965), en fondsen waarbij uitsluitend zelfstandigheid bestaat in administratieve zin, zoals het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het Fonds Investeringsrekening. De categorie 'onechte' begrotingsfondsen omvat eveneens zowel publiekrechtelijke verzelfstandigingen als privaatrechtelijke rechtspersonen. Voorbeelden zijn het Fonds voor Beeldende Kunsten en het Fonds Sociale vernieuwing [33].

In de investeringsplannen van de overheid voor de komende jaren staan twee fondsen centraal. Het *Infrastructuurfonds* beoogt een geïntegreerd verkeers- en vervoersbeleid mogelijk te maken; eerdere afzonderlijke fondsen (Rijkswegenfonds, Mobiliteitsfonds) zijn in dit nieuwe fonds gebundeld, tezamen met eertijds 'gewone' uitgaven aan auto-, spoor- en vaarwegen. Het gaat in 1994 om 4 miljard gulden [34]. Daarnaast bestaat het *Fonds Economische Structuurversterking* (voorheen het Aardgasbatenfonds). Dit fonds is bedoeld om een additionele impuls te geven aan de investeringen in fysieke infrastructuur en (voor een klein deel) kennisinfrastructuur. Het fonds wordt gevuld met extra aardgasinkomsten ('Common Area') en de opbrengsten uit de gedeeltelijke verkoop van Koninklijke PTT Nederland [35].

Als argumenten voor fondsconstructies kunnen worden genoemd [36]:
- betere allocatie, zij het op voorwaarde dat een duidelijke relatie bestaat tussen de kosten en baten van een voorziening;
- de mogelijkheid van reservevorming;
- een stabiele uitgavenstroom;
- de mogelijkheid tot gemeenschappelijk beheer met andere betrokken actoren;
- bestuurlijke aspecten, zoals het ontlasten van de politieke top en de mogelijkheid van onttrekking aan algemene regels van de rijksdienst.

Tegenargumenten zijn:
- de uitgaven worden minder overzichtelijk;
- vermindering van flexibiliteit;
- vermindering van controlemogelijkheden;
- bestuurlijke aspecten, zoals een minder brede belangenafweging ('oogklepgedrag'), het gevaar van minder rechtsstatelijk functioneren en de relatief geringere democratische legitimatie.

De mogelijkheden om door fondsconstructies de besluitvorming over projecten te versnellen, moeten overigens niet worden overschat. Het eerder doen van uitgaven stuit bij een fonds op soortgelijke problemen als bij gewone begrotingsfinanciering: er moet ruimte voor worden gemaakt. Dit geldt weliswaar niet voor fondsen waarin in eerdere jaren een overvloed aan middelen is gestort, maar dergelijke fondsen komen in een lange periode van bezuinigingen in de praktijk niet voor. Fondsen bieden wel mogelijkheden om vertragingen die door andere oorzaken ontstaan (waardoor geld in het fonds blijft), in te halen.
De beperking dat ook de uitgaven uit fondsen moeilijk in de tijd naar voren kunnen worden geschoven, geldt niet als een fonds zelfstandig geld kan lenen. Dit vereist rechtspersoonlijkheid, zoals bijvoorbeeld het Rijkswegenfonds bezit, dat bij zijn instelling in 1965 zowel rechtspersoonlijkheid als een leen-

[32] Zie K.P. Goudswaard en H.M. van de Kar, *Fondsvorming en openbaar bestuur; een beoordeling van de inrichting en werking van fondsen op en rond de rijksbegroting*, preadvies in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur, Leiden, 1993; K.P. Goudswaard en H.M. van de Kar, *Nieuwe begrotingsfondsen: zinnig of onzinnig?*, ESB, 15 december, 1993; *Comptabiliteitswet*, op.cit.

[33] Ibid.

[34] *Miljoenennota 1993*, op.cit., blz. 56.

[35] *Miljoenennota 1994*, op.cit., blz. 48.

[36] Selectie uit Goudswaard en Van de Kar, op.cit., blz. 17-18 en 72.

faciliteit kreeg. Van deze faciliteit is overigens in de praktijk geen gebruik gemaakt [37]. Ook het wetsvoorstel voor het Infrastructuurfonds kende een leenfaciliteit, maar deze is later geschrapt [38].
Het nadeel van een dergelijke leenfaciliteit is dat gebruik ervan de staatsschuld en het financieringstekort doen stijgen. In de praktijk blijft de budgetgerichte aard van het stelsel voorop staan. Indien een verzelfstandigd fonds (mede) door private partijen wordt beheerd, en leningen afsluit ten behoeve van het aanleggen van infrastructuur [39], worden de leningen volgens de debudgetteringsregels alleen tot het financieringstekort en de staatsschuld gerekend als de overheid ze garandeert. Anders is sprake van private financiering.

Kapitaaldienst

In de periode 1929-1976 is in Nederland wel een stelsel gehanteerd waarin onderscheid werd gemaakt tussen investeringsuitgaven, geboekt op een 'kapitaaldienst' of 'buitengewone dienst' en overige uitgaven, geboekt op een 'gewone dienst' [40]. In verband met de (in relatieve zin) sterk gedaalde investeringsuitgaven, ontstond rond 1990 een discussie over een mogelijke herinvoering van de kapitaaldienst. De minister van Financiën heeft de invoering van een kapitaaldienst toen echter afgewezen [41].

In een stelsel met een kapitaaldienst zijn begrotingstekorten en bijbehorende leningen uitsluitend toegestaan op de kapitaaldienst; op de gewone dienst dienen inkomsten en uitgaven in evenwicht te zijn. Deze vorm van normering (alleen lenen voor investeringen) wordt aangeduid als de gulden financieringsregel [42]. De uitgaven op de kapitaaldienst bestaan uit investeringen en rente en aflossing van leningen. De inkomsten van de kapitaaldienst komen van de gewone dienst, waar ze als uitgaven worden geboekt.

Het belangrijkste voordeel van een kapitaaldienst is een verbetering van economische afwegingen, doordat er recht aan wordt gedaan dat de baten van de kapitaaluitgaven over meerdere jaren zijn gespreid [43]. Een dergelijk stelsel bevat een stimulans om te lenen voor rendabele investeringen. Als belangrijkste nadeel wordt veelal genoemd dat het afbakenen van 'gewone' uitgaven en kapitaaluitgaven moeilijk is. Dit zou kunnen leiden tot een neiging om steeds meer uitgaven op de kapitaaldienst te boeken (ook als ze in feite niet produktief zijn), teneinde ze door leningen te kunnen dekken. Zo zou in een kapitaaldienst-stelsel een problematiek ontstaan die analoog is aan debudgetteringsproblemen in het huidige stelsel [44].
Daarnaast kan de keuze van een systeem van afschrijvingen van de gedane

[37] Goudswaard en Van de Kar, op.cit., blz. 22.

[38] Zie *Wet Infrastructuurfonds*, Tweede Kamer 1991/1992, 21 912, nrs. 2 resp. 42.

[39] Zie bijvoorbeeld het voorstel voor een 'Infrafonds N.V.' in Nederland Distributieland, *Naar een doorbraak in financiering en organisatie van infrastructuur; Voorstel voor een bedrijfsmatige aanpak van planning, financiering, aanleg en beheer van de Nederlandse infrastructuur*, Den Haag, 1993, blz. 6.

[40] *Kapitaaldienst*, op.cit., blz. 50-51. Het onderscheid tussen de gewone dienst en de kapitaaldienst speelde vanaf het eind van de jaren vijftig in de praktijk van het begrotingsbeleid gaandeweg geen rol meer. Zie Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Wie maakt de dienst uit?*, Tweede Kamer 1990/1991, 21 616, nr. 5, blz. 18.

[41] Ibid.

[42] In de nota kapitaaldienst wordt gesteld dat de gulden financieringsregel binnen het huidige systeem als 'oriëntatiepunt' kan worden gebruikt.

[43] Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, op.cit., blz. 21. De regering meende echter in de nota Kapitaaldienst dat een formele splitsing van de begroting de afweging in economisch opzicht niet noemenswaardig zal verbeteren, en pleit in plaats daarvan voor kosten-baten-analyses per project. Zie *Kapitaaldienst*, op.cit., blz. 41.

[44] Een dergelijke ontwikkeling deed zich voor rond de eerste wereldoorlog en in de jaren dertig. Zie *Kapitaaldienst*, op.cit., blz. 35.

investeringen problematisch zijn. Het is in de praktijk moeilijk de afschrijvingen gelijk op te laten lopen met de bijbehorende leningen (of andersom) [45]. Een praktisch probleem bij invoering van een kapitaaldienst op relatief korte termijn is nog, dat op dit moment een tekort bestaat op de (denkbeeldige) gewone dienst van 3 à 5% van het netto nationaal inkomen [46]. Dit tekort daalt weliswaar naar verwachting de komende jaren, maar zal in 1998 nog steeds 2 à 4% bedragen. Naarmate de sanering van de overheidsfinanciën voortschrijdt en het financieringstekort daalt, zal het tekort op de gewone dienst in het volgende decennium geleidelijk kunnen verdwijnen, waarmee dit bezwaar zou wegvallen.

Private financiering

Sinds enkele jaren wordt private financiering gezien als een geschikt middel om de ruimte voor investeringsuitgaven te vergroten zonder het financieringstekort en de staatsschuld te verhogen. Het betreft één van de mogelijke manieren om marktpartijen sterker te betrekken bij de ontwikkeling van projecten.

Als nadeel van private financiering geldt dat de financieringslasten voor de overheid hoger zijn dan bij financiering met staatsleningen, omdat financiers een hoger rendement verlangen. Dit hangt samen met het dragen van risico's. De eerder beschreven regels ten aanzien van debudgetteringen vereisen, dat de financier risico's draagt. Dit kan tot aanzienlijke meerkosten leiden. Voor de Noordtunnel en de Wijkertunnel gaat het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit van resp. 4% en 9% extra kosten; de Algemene Rekenkamer berekent echter een meerprijs van 21% resp. 34 à 41% [47]. In dit voorbeeld speelt een rol dat private financiers een extra hoge rendementsopslag eisen voor risico's die zij niet kunnen beheersen (bijvoorbeeld wanneer de afbetaling van een tunnel geschiedt op basis van het aantal auto's dat er doorheen rijdt). Hierbij geldt bovendien dat vaak een vertrouwensbasis ontbreekt; ondernemers vrezen dat de overheid in een later stadium haar publiekrechtelijke mogelijkheden zodanig zal gebruiken dat privaatrechtelijke afspraken worden ondergraven.

Dit prijsverhogende effect kan alleen worden voorkomen door een uitgewerkte risicotoedeling. De rijksoverheid dient zelf de financiële risico's te dragen die samenhangen met haar beleid. Dit vereist dat de risico's te splitsen zijn in een beleidsmatige en een bedrijfsmatige component [48]. Bovendien moet de bedrijfsmatige component dan verhoudingsgewijs groot genoeg zijn om de financiering niet onder de debudgetteringsregel te laten vallen.

Tegenover de hogere financieringslasten staat als voordeel dat door de betrokkenheid van private partijen een grotere doelmatigheid kan worden bereikt. Verwacht wordt dat een goede samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven synergie-effecten kan opleveren [49]. Aangenomen wordt dat private partijen meer bedrijfsmatig opereren dan hun ambtelijke tegenvoeters en daardoor sterker geneigd zijn om naar kostenbesparingen te streven. Tegen deze achtergrond is het opvallend dat op private partijen vrijwel uitsluitend een beroep gedaan wordt voor de financiering van de projecten (zie tabel 3.2). Het

45] *Kapitaaldienst*, op.cit., blz. 36.

46] *Miljoenennota 1994*, Tweede Kamer 1993/1994, 23 400, nr. 1, blz. 73.

47] R. Giebels, "Private financiering van infrastructuur", *Openbare Uitgaven*, nr. 4, blz. 161-170, 1993.

48] Dat dit in de praktijk zeer moeilijk kan zijn blijkt wederom uit het voorbeeld van een tunnel. Als in enig jaar het aantal passerende voertuigen lager is dan verwacht, is het vrijwel onmogelijk om precies vast te stellen in welke mate dit is veroorzaakt door een tegelijkertijd optredende groeivertraging (bedrijfsmatig risico) en in welke mate door een pas ingevoerde accijnsverhoging (beleidsmatig risico).

49] *Een Beleidskader voor Private Financiering van Infrastructuur*, Tweede Kamer 1992/1993, 22 512, nr. 3, blz. 5.

ontwerp, het management van de aanleg, het uitbesteden aan aannemers en het beheer blijven in belangrijke mate in handen van de overheid. Dit wekt de indruk dat het de overheid bij private financiering vooral te doen is om het creëren van financiële ruimte. Alleen bij ontwikkelingsprojecten gaat de betrokkenheid van private partijen vaak verder dan het verschaffen van kapitaal. Voorbeelden hiervan zijn de projecten op basis van publiek-private samenwerking en landinrichtingsprojecten (financiering door en intensieve betrokkenheid van de betrokken landbouwers). Bij tracéprojecten en locatiegebonden projecten zou zo'n verdergaande privatisering ook denkbaar zijn.

Tabel 3.2 Publiek-private interactie in grote projecten

	Gangbaar	Private financiering (tunnels)	PPS (Schiphol)	Private infrastructuur
Elementen				
Management	O	O	O/P	P (O/P)*
Ontwerp	O	O	O/P	P
Financiering	O	O/P	O/P	P
Goedkeuringen	O	O	O/P	O/P
Bouw	O/P	O/P	O/P	P
Exploitatie	O	O	O/P	P

Verklaring:

O Volledig door de overheid

P Volledig door één of meer private partijen

O/P Publiek-private interactie

* (Gedeeltelijk) publiek management lijkt alleen een noodzaak bij tracéprojecten

De bestaande praktijk ten aanzien van private financiering geeft een beeld van een Rijksoverheid die laveert tussen de Scylla van de debudgetteringsregel (als er veel risico's bij het Rijk liggen) en de Charybdis van hoge kosten (als er veel risico's bij de financiers worden gelegd). Dit leidt tot constructies die een sterk debudgetteringskarakter hebben, maar volgens de letter van de debudgetteringsregels (net) niet in deze categorie vallen. Deze constructies kennen zowel de nadelen van zowel zuiver private aanleg en exploitatie (hoge financieringslasten), als van volledig publieke projecten (minder kostenbewustzijn). Zij vormen 'the worst of both worlds'.

3.3.3 Conclusies

De overheid bevindt zich ten aanzien van de opzet, financiering en exploitatie van (grote) investeringsprojecten op het grensvlak tussen private en publieke taken. De mengvorm private financiering lijkt - in zijn huidige vorm - minder zinvol. Voor de toekomst kunnen twee perspectieven worden onderscheiden. Het eerste perspectief betreft verdergaande privatisering. Daarbij zouden initiatief, ontwerp, projectleiding en exploitatie steeds vaker en in steeds grotere mate in handen komen van private actoren. De overheid heeft dan bij grote projecten geen dubbelrol meer (initiator van het project èn handhaver van de rechtsorde). Om de financieringslasten te beperken, zouden ook beleidsmatige financiële risico's zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Dit vereist een zekere vrijheid van handelen bij de initiatiefnemer/exploitant. Debudgetteringsproblemen kunnen worden voorkomen, door niet alleen de kapitaalverschaffende partij, maar ook de 'lenende' partij buiten de overheid te plaatsen. Te denken valt aan een geprivatiseerd infrastructuurfonds, dat zelfstandig leningen afsluit, projecten exploiteert enzovoorts.

Het tweede perspectief behelst een overheid die zelf voldoende middelen voor grootschalige investeringen vrijmaakt. Dit betekent verder gaan op het pad van vergroting van investeringsbudgetten (al dan niet in de vorm van publieke fondsen), en mogelijk op langere termijn toch de invoering van een kapitaaldienst. Gegeven de nationale en Europese randvoorwaarden en de huidige groeivooruitzichten impliceert dit een aanzienlijke reductie van niet-investeringsuitgaven.

In beide perspectieven zouden gebruikersheffingen een belangrijke rol kunnen spelen. In het private perspectief passen vormen van tolheffing; in het publieke perspectief zijn ook meer algemene gebruikersheffingen (belastingen, accijnzen) mogelijke financieringsbronnen. Voor de keuze tussen beide perspectieven bieden wetenschappelijke inzichten geen eenduidig criterium. Het gaat om een politieke keuze [50] die nauw samenhangt met de *prioriteit* die aan grote projecten wordt gegeven.

Een goede voortgang van projecten vereist in elk geval dat eerder middelen worden gereserveerd dan nu gebruikelijk is. In paragraaf 3.2 werd aangegeven dat een strakkere inkadering van het besluitvormingsproces nodig is. Een dergelijk kader zou onder meer moeten vastleggen in welke fase van het project cruciale financieringsbeslissingen moeten worden genomen.

3.4 De juridische structuur van de besluitvorming

3.4.1 Inleiding

Nog slechts enkele decennia geleden kon de overheid grote projecten vrijwel ongestoord tot uitvoering brengen. Het bestuur was bij besluiten over noodzaak en vorm niet gebonden aan bijzondere procedures. Het belang van de betrokken sector was bepalend en werd slechts doorbroken door de verantwoordingsplicht tegenover het betrokken vertegenwoordigende orgaan en de bescherming van het eigendomsrecht van particulieren (onteigeningsprocedures). Deze bestuurlijk-juridische context is inmiddels drastisch veranderd door de toegenomen overheidsbetrokkenheid bij allerlei aspecten van het maatschappelijk leven. Grote projecten worden niet langer alleen beoordeeld op hun betekenis voor de 'eigen' sector, maar ook op hun gevolgen voor de ruimtelijke ordening, een aanvaardbaar geluidsniveau, bescherming van natuurgebieden, enzovoorts (meersporigheid). Kenmerkend is dat de bescherming van vrijwel elk van deze belangen haar basis heeft in een afzonderlijke formele wet.

Ook bij grote projecten van nationaal belang moet recht worden gedaan aan alle voornoemde belangen. De besluitvorming door de overheid dient hierbij aan bijzondere eisen te voldoen, zoals evenredige afweging van alle betrokken belangen en rechterlijke toetsing van de besluiten [51]. Dit beperkt zowel de mogelijkheden om grote projecten een voorrangsbehandeling te geven binnen de bestaande procedures als de mogelijkheid deze procedures te veranderen, c.q. versnellen.
Niettemin zijn op onderdelen verbetering gerealiseerd. Aangezien deze paragraaf is gericht op problemen die zich in de praktijk voordoen, worden zeer recente wijzigingen - die immers nog niet in de praktijk zijn getoetst - niet behandeld. Deze paragraaf beschrijft de situatie die gold voor 1 januari 1994.

[50] Zie ook J.S. Knipscheer, "Privatisering van de infrastructuur: een moeilijke weg gevolgd door institutionele herschikking", in: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), *Publiek domein; De veranderende balans tussen staat en samenleving*, Meppel, Boom, 1988, blz. 203.

[51] Zie uitvoeriger: C. Lambers, D.A. Lubach en M. Scheltema, *Versnelling juridische procedures grote projecten*; WRR, Voorstudies en achtergronden V85, Den Haag, SDU, 1994.

De Tracéwet, de Nimby-regeling en de Awb blijven hier derhalve buiten beschouwing; deze veranderingen worden in hoofdstuk 4 beschouwd.

3.4.2 Meersporige besluitvorming

Eenvoudig gezegd bestaat in de wetgeving die relevant is voor grote projecten, voor elk beleidsspoor een eigen wet, met een eigen verdeling van bevoegdheden met veelal vergaande decentralisatie, eigen instrumenten, eigen normen/beoordelingscriteria en verschillende besluitvormingsprocedures, inspraak- en beroepsmogelijkheden. Afstemming op de besluitvorming in andere sectoren, procedureel of inhoudelijk, is slechts in een beperkt aantal gevallen geregeld, formele mogelijkheden tot beïnvloeding van besluiten langs hiërarchische weg zijn, indien al aanwezig, met veel waarborgen omgeven. De gevolgen hiervan zijn divers.

- Omvang en complexiteit van de wet- en regelgeving veroorzaken een tijdrovend informatieprobleem. De eisen waaraan een project moet voldoen, worden hierdoor soms pas laat bekend.
- Door de, in beginsel per wet verschillende spreiding van bevoegdheden, in samenhang met verschillen in beslistermijnen, categorieën inspraakgerechtigden, en dergelijke, wordt gecoördineerde besluitvorming over de verschillende aspecten van een project niet goed mogelijk. In de betrekkelijk schaarse gevallen dat de wet in afstemming voorziet, gaat het om coördinatie vanuit de betrokken sectoren, niet vanuit het project.
- Bij veel wetten is besluitvorming in verschillende stappen onvermijdelijk doordat de beslissing in het individuele geval (het project) mede bepaald wordt door andere, meer algemene besluiten: de vergunningverlenende overheid is vaak gebonden aan algemene regels of plannen, die eerst moeten worden aangepast, voordat een positief besluit mogelijk is. Om deze regels te laten wijken ten behoeve van de specifieke afweging van de betrokken belangen met betrekking tot een concreet project, moeten veelal afzonderlijke procedures worden doorlopen.
- De wettelijke spreiding van bevoegdheden legt cruciale beslissingen bij lagere overheidsorganen: een gemeentebestuur (aanpassing bestemmingsplan, bouw- en aanlegvergunningen voor een rijksweg) of het provinciaal bestuur (milieuvergunningen). Onwillige lagere bestuurders kunnen slechts langzaam en voorzichtig tot medewerking worden gebracht waarbij, als gezegd, eventueel beschikbare hiërarchische instrumenten met grote terughoudendheid plegen te worden gehanteerd [52]. Het optreden van lagere overheden kan tot aanzienlijke vertragingen leiden [53].
- De uiteenlopende regeling, naar gerechtigden, termijn en beslissende instantie van inspraak en beroep, waarbij per aspect beroep openstaat en elk beroep los van andere aspecten van een project wordt behandeld, leidt er, in samenhang met de gefaseerdheid/gelaagdheid van de besluitvorming, toe dat dezelfde bezwaren, veelal neerkomend op afwijzing van het hele project, herhaaldelijk en bij verschillende instanties aan de orde kunnen worden gesteld. Weliswaar heeft beroep meestal geen schorsende werking, maar het werkt doorgaans toch vertragend, al is het maar omdat anticiperen op de uitspraken riskant is vanwege de schadeclaims waartoe een gegrond verklaard beroep kan leiden.

[52] Ook indien het gaat om besluiten van (leden van) eenzelfde college (B. en W., GS, verschillende ministers), kan de onderlinge taakverdeling tot moeilijk overbrugbare tegenstellingen leiden.

[53] Een illustratie vormt het volgende citaat: "De provincie Gelderland zal al het mogelijke doen om de aanleg van de Betuweroute te vertragen als minister Maij niet bereid is hier plannen aan te passen. Volgens Gelders gedeputeerde J. de Bondt zijn voor de aanleg van de spoorlijn zesduizend vergunningen nodig. Als Gelderland dwars gaat liggen, zal dat jaren gaan kosten, voorspelt De Bondt" (Volkskrant, 7 september 1993).

3.4.3 Projectprocedures

Aparte wettelijke regelingen voor het gehele traject van voorbereiding tot en met uitvoering van grote projecten ontbreken. Deze afwezigheid is wel verklaarbaar, uit de traditionele wens van de overheid zich handelingsvrijheid voor te behouden, met name in de voorbereidende fase en bij de financiering, uit de diversiteit van projecten en tenslotte uit de spanningen die een bijzondere grote-projectenprocedure onvermijdelijk wekt ten aanzien van de eisen die uit andere wetten voortvloeien, juist omdat hiermee een geïntegreerde besluitvorming zou worden beoogd.

Het gevolg is dat thans veelal een procedure wordt gevolgd waarin eerst op grond van overwegingen van sectorbeleid een besluit wordt genomen. Pas daarna wordt getracht de op grond van ruimtelijke-ordenings-, milieu- en andere wetgeving vereiste toestemmingen te verkrijgen.

Op deze weinig efficiënte gang van zaken bestaan enige uitzonderingen.

- In een enkel geval vervangt sectorale planning de reguliere ruimtelijke plannen (Wet op de stads- en dorpsvernieuwing). Het gaat hier echter om zeer specifieke gevallen, waarin het ruimtelijke aspect van het sectorale besluit essentieel is en de totstandkoming ervan is omgeven met waarborgen die vergelijkbaar zijn met die uit de WRO.
- Iets minder uitzonderlijk zijn de gevallen waarin een sectorplan de basis vormt om, zo nodig, planologische medewerking met toepassing van de instrumenten van de WRO af te dwingen (o.m. Woonwagenwet).
- Een derde, in belang toenemende uitzondering wordt gevormd door projecten die teruggaan op een planologische kernbeslissing. Op een toenemend aantal beleidsterreinen worden via de PKB-procedure de ruimtelijke consequenties van voorgenomen rijksbeleid bekend gemaakt en aan inspraak onderworpen; sinds enkele jaren komen hierbij ook de mogelijke milieugevolgen in de verplichte milieu-effectrapportage aan de orde. De betekenis van deze aanpak voor een snelle(re) uitvoering van projecten is evenwel beperkt. In beginsel gaat het om planning voor langere termijn die dus moeilijk kan leiden tot een snel aangepast bestemmingsplan. Wel wordt in toenemende mate door de rechter aan de PKB een bindende werking tegenover andere overheden toegekend, maar deze heeft een negatief karakter: besluiten in strijd met een PKB kunnen onder omstandigheden sneuvelen [54]. Om een wijziging van het bestemmingsplan af te dwingen, zullen de gewone middelen van de WRO gebruikt moeten worden. Dit laatste geldt ook bij de nieuwere figuur van de project-PKB, die concreter en meer op de korte termijn gericht is.
- In een vierde groep van procedures wordt, buiten de wet om, maar op grond van een min of meer officiële regeling, koppeling nagestreefd van verschillende besluitvormingssporen. De tracéprocedure die tot 1994 gold, is het bekendste voorbeeld; ook voor grote werken op het terrein van de elektriciteitsvoorziening komt dit voor. Door de bestuursorganen die over de essentiële planologische bevoegdheden beschikken, al vroegtijdig te laten meepraten en al vóór de aanpassing van ruimtelijke plannen ruime inspraakmogelijkheden te bieden, wordt getracht tijd te winnen [55]. Dit blijkt echter tegen te vallen; het extra overleg kost tijd en er worden nieuwe categorieën voor beroep vatbare besluiten gecreëerd. Bovendien dreigt het gevaar dat iedere partij over verschillende categorieën besluiten, de noodzaak van een traject en de precieze planologische inpassing ervan, meepraat. De experimentele nieuwe procedure voor hoogspanningslijnen kan een deel van deze problemen ondervangen. De beslissingen over de 'elektriciteitstechnische' en de planologische

[54] Hierover uitgebreid A.A.J. de Gier in: "Juridisch-bestuurlijke schaalverandering in de ruimtelijke ordening"; *Preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht*; nr. 20; Kluwer, Deventer, 1992, blz. 57 e.v.

[55] Dit 'meepraten' zal dikwijls al begonnen zijn bij de totstandkoming van de PKB (Structuurschema Verkeer en Vervoer, c.q. Structuurschema Elektriciteitsvoorziening) waarin de betrokken projecten gewoonlijk al voorkomen.

aspecten van de tracévaststelling lopen in de tijd parallel; de eerste betreft slechts de grote lijn, bij de tweede, waar het meer om detaillering gaat, wordt juist veel ruimte gelaten aan de lokale overheid. Het eindresultaat van deze aanpak is overigens nog niet duidelijk en ook is het de vraag in hoeverre hij elders bruikbaar is.

3.4.4 Ruimtelijke ordening

Bij grote projecten gaat het om het gebruik van grond en ruimte. De wetgeving inzake de ruimtelijke ordening is derhalve van groot belang, niet slechts omdat zij betrekking heeft op de bestemming van gronden, maar ook omdat veelal, bij het onbreken van afzonderlijke projectprocedures, bij de procedures in het kader van de WRO het begin ligt van de formele besluitvorming.

In het ruimtelijk toetsingskader spelen de belangen van burgers en bedrijven een belangrijke rol, maar deze worden afgewogen tegen andere belangen en de hieruit voortvloeiende claims op ruimtegebruik. Vanwege het duurzame ruimtebeslag van de bestemmingen heeft deze afweging een sterk toekomstgericht karakter. Het ruimtelijk beleid is hierdoor uitgegroeid tot een van de (weinige) beleidsgebieden met een traditie van strategische planning op verschillende overheidsniveaus. Vooral de nationale plannen hebben een strategische betekenis, onder meer door de onderkenning van de behoefte aan nieuwe grote projecten. Op de lagere bestuursniveaus neemt de operationalisering van het uiteindelijke bestemmingskarakter toe.

De ruimtelijke ordening is naar haar aard een coördinerende activiteit, waarbij toekomstige ruimteclaims tegen elkaar worden afgewogen. De ruimtelijke conditie en de hieruit voortvloeiende bestemming van de produktiefactor grond vormt echter slechts één van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden. Daarom kan de ruimtelijke ordening niet alleen de algehele coördinatie leveren van besluitvormingsprocessen waarmee een bepaald ruimtebeslag is gemoeid.

Ontwikkelingen in de R.O.-structuur

Binnen de systematiek van plannen en vergunningen waarmee de WRO een integraal kader beoogt te geven voor de bestemming van gronden, zijn in de loop van de tijd uitzonderingen nodig gebleken ten behoeve van een meer dynamische beleidspraktijk. De aparte regeling voor de stadsvernieuwing was een vroeg voorbeeld van het ontstaan van aparte ruimtelijke-besluitvormingstrajecten. De wetgever wist in dit voorbeeld (WSDV) nog te verzekeren dat na de dynamische ontwikkelingsfase van stadsvernieuwing weer moet worden teruggekoppeld naar de reguliere ruimtelijke plannen. Maar de diversiteit van de ruimtelijke-afwegingskaders is sedertdien aanzienlijk toegenomen, zowel binnen de WRO door de mogelijkheden voor ad hoc besluitvorming op projectbasis - los van de plannen - te vergroten (herziening WRO 1985) als in sectorale regelingen (en deze ontwikkeling gaat voort: Tracéwet, herziening Ontgrondingenwet, enz.).

In tegenstelling tot het gewoonlijk meer hiërarchisch 'getrechterde' model van de produktieve beleidssporen, wordt de ruimtelijke planstructuur gekenmerkt door een piramidale opbouw. Op drie bestuursniveaus worden ruimtelijke plannen vastgesteld maar slechts het lokale bestemmingsplan bindt de burger rechtstreeks. Dit plan bevat zware rechtswaarborgen en biedt de basis voor de vergunningen. De ruimtelijke plannen van de hogere bestuursniveaus hebben een globale en indicatieve betekenis. De doorwerking ervan op lokale plannen wordt bevorderd door overleg en consultatie, door inspecties en goedkeuringsvereisten en pas in het uiterste geval door hiërarchische aanwijzin-

gen en uitnodigingen. De ratio voor dit model, waarvoor de wetgever in 1962 na een halve eeuw touwtrekken heeft gekozen, is dat ruimtelijke afwegingen gekenmerkt worden door een heterogeen in plaats van een homogeen patroon van doeleinden en juist op lokaal niveau respons moeten bieden aan de grootste intensiteit en verscheidenheid van ruimteclaims. Ook dit kenmerk van het wettelijke systeem staat echter onder druk. Enerzijds is er de tendens dat de 'hogere' plannen concreter worden en mede hierdoor aan betekenis winnen, anderzijds neemt de behoefte toe om sneller de planologische medewerking te verzekeren van de gemeente aan projecten die bij (vooral) de rijksoverheid zijn opgekomen.
De knelpunten die de WRO oplevert voor grote projecten, zijn anders gezegd de knelpunten waar 'diagonale coördinatie van besluitvorming' altijd op stuit. De tegenstellingen hoog-laag, sector-facet-integraal en plan-project komen hier samen.

Oplossingselementen

Uit de ontwikkelingen die het ruimtelijk bestuursrecht in het laatste decennium te zien heeft gegeven om de onmiskenbare behoefte aan vlottere uitvoering van grote projecten te bevorderen, zijn enkele aanwijzingen voor een meer algemene oplossing af te leiden.

Voor ruimtelijke afweging van vraagstukken waarvan het belang primair op hoger bestuursniveau wordt onderkend, biedt het decentrale zwaartepunt van de ruimtelijke besluitvorming te weinig houvast, zodat een onevenredige verdeling van de belangenafweging kan ontstaan. Dit wordt bevorderd wanneer een onevenredige lastenverdeling optreedt: bij de locatiegebonden projecten en tracéprojecten liggen de lasten eenzijdig bij bepaalde ruimtelijke concentratie(s), terwijl de voordelen gespreid zijn over een reeks van gemeenschappen en mede hierdoor primair op een hoger bestuursniveau worden onderkend. Bij de grote ontwikkelingsprojecten zijn de baten en lasten doorgaans wat ingewikkelder verspreid over de bestuursniveaus, maar is wederom het nationaal belang vaak veel groter dan in het huidige decentrale systeem van ruimtelijke besluitvorming tot uitdrukking kan komen. Met het oog hierop is de behoefte gegroeid om op gebieden waar de ruimtelijke aspecten een belangrijk element van rijksbeleid vormen, deze concreter in rijksplannen aan te geven ('elementaire beslissingen') in samenhang met de sectorale beleidsoverwegingen en, sinds enkele jaren, ook de milieu-aspecten (MER). De in omvang en concreetheid nog steeds groeiende structuurschema's getuigen hiervan.

De PKB(-procedure) is aldus in betekenis toegenomen, mede door de jurisprudentie die, zoals reeds opgemerkt, het 'zelfbindende' karakter van elementaire beslissingen heeft verbreed door er ook tot op zekere hoogte bestuurlijke binding tegenover andere overheidsorganen aan toe te kennen. Probleemloos is deze ontwikkeling echter niet. Er bestaat een gerede kans dat de tendens naar centralisering en operationalisering van beleidsvoornemens belemmeringen gaat opwerpen voor de benodigde lokale en regionale ontwikkelingsdynamiek en voor de projecten die in deze regionale context moeten groeien. (Vanuit dit gezichtspunt zou centralisatie van ruimtelijke besluitvorming slechts moeten worden overwogen wanneer cruciale beslissingen voor specifieke projecten aan de orde zijn.) Een tweede probleem is dat centrale elementaire beslissingen als geheel niet vatbaar zijn voor beroep, omdat zij geen externe rechtswerking hebben (dit betreft de situatie van 1 januari 1994; zie hoofdstuk 4 voor een beschrijving van recente veranderingen). Rechtstreekse doorwerking van 'elementaire beslissingen' in de besluiten van lagere overheidsorganen zou hierin kunnen voorzien, maar de bestaande bestuurlijke binding garandeert deze geenszins.

De moeizame respons van het weinig flexibele planstelsel op de toenemende dynamiek van de ruimtegebruikers was een van de grootste problemen waarvoor de wetgever bij de herziening van de WRO in 1985 werd gesteld. De wetgever zocht, onder handhaving van de systematiek van de ruimtelijke plannen, langs twee lijnen naar oplossingen voor dit probleem.

De eerste lijn kwam neer op verkorting van planprocedures en globalere inhoudelijke eisen aan plannen. In hoeverre de beoogde aanpassingssnelheid van de planfiguren ook in de praktijk is gerealiseerd, is hoogst onzeker omdat het gebruik van deze plannen aan tegengestelde krachten pleegt bloot te staan. De diverse ruimtegebruikers verlangen immers niet alleen de mogelijkheid tot afwijking van plannen die hun claims niet honoreren, maar zij verlangen tevens een hoge mate van zekerheid over de ruimtelijke context van hun eigen investeringen.

De tweede lijn betrof verruiming van de mogelijkheden voor ad hoc of projectprocedures. Op rijksniveau werd de mogelijkheid van 'project-planologische kernbeslissingen' geïntroduceerd en op provinciaal niveau werd ruimte geschapen voor ad hoc besluitvorming (aanwijzingen buiten het streekplan om). Op plaatselijk niveau is de ontsnappingsroute van het lokale bestemmingsplan via de anticipatiebepalingen van artikel 19 WRO opengehouden, zij het dat deze weg nu iets meer is gereguleerd. Ook wordt voor de ruimtelijke toetsing van strategische infrastructuurprojecten gekozen voor nieuwe projectmatige regelingen, buiten de WRO (Tracéwet, nieuwe Ontgrondingenwet, enz.).
Deze besluitvorming langs de lijn van projecten lijkt op een nieuwe structurele ontwikkeling te duiden, die een volwaardige positie gaat innemen naast de lijn van de traditionele planvorming. Hier liggen aanknopingspunten voor procedures die beter dan de algemene planning kunnen voorzien in de behoeften aan specifieke operationalisering. Voorwaarde is wel dat zulke projectprocedures een adequate vervanging bieden voor de rechtsbescherming die de ruimtelijke besluitvorming in zo overvloedige mate biedt.

3.4.5 Milieu

Anders dan bij de ruimtelijke ordening vormen bij de milieubescherming niet afweging en coördinatie de kern van het beleid, maar het bereiken/handhaven van een bepaalde milieukwaliteit en, met het oog hierop, het stellen van randvoorwaarden aan uiteenlopende activiteiten [56]. Publiekrechtelijke regelgeving vervult hierbij een prominente rol. De ontwikkeling van andere instrumenten ter sturing van het milieugedrag krijgt, mede door uitvoerings- en handhavingsproblemen die de huidige aanpak oplevert, toenemende aandacht, maar vooralsnog is het aandeel van deze middelen vrij gering [57].

De milieuwetgeving is gecompliceerd, deels door de complexe materie. Het specifieke milieubeleid betreft uiteenlopende sectoren/compartimenten als water, lucht en bodem, en in ruimere zin ook gebieden als natuurbescherming. De stoffen en de gedragingen waardoor milieuvervuiling kan ontstaan zijn groot in aantal en zeer divers. De vertaling van beleidsdoelstellingen (reductie van vervuiling) in gedragsnormen, beperkingen voor een groot aantal (potentiële) vervuilers, is lastig. De schaal waarop vervuiling moet worden aangepakt, varieert naar oorzaak en aard van de vervuiling. Dit laatste noopt enerzijds tot een ruime mate van decentralisatie, terwijl tevens centrale voorschriften richting moeten geven aan het handelen van provincies en gemeenten.

[56] Uiteraard spelen bij de formulering van de gewenste kwaliteit en de vertaling ervan in rechtsnormen en concrete beslissingen andere factoren - m.n. economische, financiële en technische mogelijkheden - wel een rol.

[57] Zie hierover uitvoerig WRR, *Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; Rapporten aan de Regering nr. 41, Den Haag, SDU, 1992.

Daarnaast hangt de complexiteit van deze wetgeving samen met de omstandigheden waaronder zij tot stand is gebracht. Om tegemoet te komen aan het de laatste 20 jaar snel gegroeide milieubewustzijn is de wetgeving broksgewijs tot stand gebracht en wel zo dat per milieucompartiment en in een aantal gevallen ook per categorie vervuilingsbron (kernenergie, gevaarlijke stoffen) afzonderlijke wetten zijn gaan gelden. Voornoemde toename van het milieubewustzijn heeft niet alleen geleid tot een uitbreiding en aanscherping van gedragsnormen, maar ook tot de introductie van nieuwe instrumenten, waarvan voor grote projecten de milieu-effectrapportage de belangrijkste is.

Een en ander heeft eraan bijgedragen dat de milieuwetgeving zich, althans tot voor kort, kenmerkte door:

- een groot aantal wetten, elk gericht op een eigen milieucompartiment of vervuilingsbron;
- per subsector een systeem van algemene normen, veelal afkomstig van verschillende wetgevers (soms ook internationale instanties), en van vergunningen (of vergelijkbare geïndividualiseerde beslissingen);
- ruime spreiding van bevoegdheden, zowel wetgevende als uitvoerende, over verschillende overheidsorganen;
- het grotendeels ontbreken van procedurele en inhoudelijke afstemming bij de uitvoering van de wetten.

Als gevolg hiervan wordt een zwaar beroep gedaan op de kennis die de initiator van een groot project moet bezitten omtrent de vigerende wet- en regelgeving, terwijl hij ook veel tijd moet besteden aan het verwerven van de toestemmingen van verschillende instanties.

Gedurende de jaren '80 is een aanzienlijke inspanning geleverd om de verschillende kokers van milieuregelgeving langs procedurele lijn op elkaar af te stemmen en te harmoniseren. De Wabm, oorspronkelijk bedoeld als wet voor de resterende regelgeving en voor harmonisatiedoeleinden, groeide geleidelijk uit tot een kaderwet. De laatste jaren is de aanpak verbreed.
Enerzijds is de aandacht toegenomen voor andere instrumenten tot gedragsbeïnvloeding. Anderzijds heeft de vereenvoudiging van de wetgeving een sterke impuls gekregen door uitbreiding van de Wabm - bij deze gelegenheid herdoopt tot Wet milieubeheer - met een aantal algemene hoofdstukken onder intrekking van (grote delen van) diverse sectorwetten.

Er is voor het terrein van het specifieke milieubeleid één planstelsel ingevoerd (met strategische, de burgers - dus - niet bindende plannen, zonder onderlinge hiërarchie), voor inrichtingen is een 'integrale milieuvergunning' geïntroduceerd en er is voorzien in procedurele afstemming met andere vergunningen. Verdere uitbreiding van de Wm is in voorbereiding.
De Wm heeft wel verbeteringen gebracht, maar de gesignaleerde problemen zijn geenszins opgeheven.

Groot beroep op kennis

Het kost de initiatiefnemer van een groot project nog altijd veel tijd om er achter te komen aan welke milieu-eisen hij zal moeten voldoen. De Wm is slechts een kaderwet; de materiële normen liggen in tal van uitvoeringsbesluiten. Voorts zal een vrij belangrijk deel van de milieurelevante voorschriften buiten de Wm blijven.

De condities waaraan moet worden voldaan, zijn bovendien slechts tot op zekere hoogte van te voren vast te stellen. Algemene inhoudelijke normen die rechtstreeks tot de burger gericht zijn, zijn relatief schaars al neemt hun aandeel toe. Vergunningverlening blijft essentieel en de beoordeling van de aanvraag is maar tot op beperkte hoogte voorspelbaar.

Horizontale coördinatieproblemen

De introductie van de integrale milieuvergunning, de duidelijker bevoegdhedentoedeling terzake en de procedurele koppeling met andere vergunningen hebben horizontale coördinatieproblemen verkleind; verdwenen zijn ze echter niet. Bij de beslissing omtrent de Wm-vergunning moeten uiteenlopende (milieu- en andere) aspecten tegen elkaar worden afgewogen. De koppeling met andere vergunningen garandeert geen inhoudelijke afstemming, zeker niet waar verschillende instanties bevoegd zijn.

Verticale coördinatie / hiërarchie

Voor de beslissing omtrent grote projecten waarbij de rijksoverheid (mede) initiatiefnemer is, kan de aanwezigheid van mogelijkheden om lagere bestuursorganen tot medewerking aan beslissingen te brengen noodzakelijk zijn: de procedures moeten niet te tijdrovend zijn [58]. De invulling die op een bepaald bestuursniveau aan milieubescherming wordt gegeven, kan niet betekenen dat alle andere belangen hiervoor zouden moeten wijken. De milieuwetgeving kent vele instrumenten om het handelen van lagere overheden te sturen, maar tot nog toe is het gebruik hiervan vooral overwogen jegens gemeenten die onder druk van een plaatselijk belang wellicht de teugels zouden laten vieren.
Het belangrijkste van voornoemde instrumenten is de bevoegdheid van de minister van VROM om in het algemeen belang een bindende aanwijzing te geven ten aanzien van een aanvraag om een vergunning of ten aanzien van een reeds verleende vergunning [59]. Zo kan een aanwijzing gegeven worden wanneer andere "belangen (..) een zodanige rol spelen dat een andere beslissing geboden is"'. Van de aanwijzingsbevoegdheden in de milieuwetgeving is tot op heden geen gebruik gemaakt [60]. Dit neemt niet weg dat hier een middel aanwezig is om impasses in de besluitvorming over grote projecten weg te nemen [61].

De milieu-effectrapportage

Kennis over regels en procedures en betere coördinatie tussen betrokken overheidsorganen bij grote projecten zou in een vroeg stadium kunnen worden bevorderd door de milieu-effectrapportage (m.e.r.) die voor elk groot project, en ook voor algemenere plannen die de PKB-status hebben, verplicht is. Met de hierdoor opgeleverde informatie moet bij een desbetreffende vergunningverlening of wijziging van een ruimtelijk plan rekening worden gehouden [62]. Omdat de Wm voorziet in coördinatie van de verschillende milieu-effectrapporten die meestal bij een groot project vereist zijn, ligt het voor de hand om in dit stadium van de besluitvorming ook de betrokken procedures en inhou-

[58] Interessant in dit verband is de mogelijkheid voor het bevoegd gezag in de Wm om, zonder wettelijke beperking van de tijdsduur, te besluiten tot verlenging van de beslissingstermijn voor de aanvraag van een milieuvergunning omdat deze 'zeer ingewikkeld of omstreden' (!) is.

[59] De memorie van toelichting laat er geen twijfel over bestaan dat niet alleen het milieubelang een motief vormt. "Criterium is (...) het algemeen belang. In de memorie van antwoord bij de Wet inzake de luchtverontreiniging (...) is toegelicht dat onder dit criterium niet alleen het 'belang van de volksgezondheid' verstaan moet worden, maar dat het ook vele andere belangen omvat die 'het welzijn van het volk mede bepalen'. Als voorbeelden werden genoemd landbouw, werkgelegenheid en landsverdediging. Memorie van toelichting bij het wetsontwerp "Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (...)"; Tweede Kamer 1988/1989, 21 087, nr. 3, blz. 84.

[60] Ibid.

[61] Uiteraard dient overeenstemming te bestaan tussen de projectminister en de minister van VROM. Anders dan de Tracéwet, waarin de figuur van de verplichte aanwijzing (in de zin van de WRO) is geïntroduceerd, bevat de Wm geen speciale voorziening voor eventuele verschillen van inzicht op rijksniveau.

[62] Zie uitgebreider C. Lambers, D.A. Lubach en M. Scheltema, *Versnelling juridische procedures grote projecten*; WRR Voorstudies en achtergronden V85, Den Haag, SDU, 1994.

delijke eisen te inventariseren. De verplichte inspraak kan ertoe bijdragen dat bezwaren en fouten snel bekend zijn. De m.e.r.-procedure garandeert weliswaar op zichzelf geen beter gecoördineerde besluitvorming (belangrijke aspecten zoals sociale en financieel-economische gevolgen kunnen erin buiten beschouwing blijven en de afstemming tussen de verschillende rapporten is vaak lastig), maar dit neemt niet weg dat het instrument in potentie (en ten dele ook al in praktijk) van groot nut kan zijn.

3.4.6 Conclusies

Algemeen

Het bestuursrecht heeft in de afgelopen decennia een explosieve groei doorgemaakt langs diverse beleidssporen. Het resultaat is een veelomvattend en weinig samenhangend bestek van publiekrecht, dat zich kenmerkt door fragmentatie en verkokerde sectorstructuren van regelgeving die elk vanuit een specifieke achtergrond op verschillende wijze tot wasdom zijn gekomen, en alleen al hierdoor in procedurele zin moeizaam op één lijn zijn te brengen. Voor grote projecten geldt hierbij dat zij met het *gecumuleerde* publiekrecht met al zijn interne inconsistenties te maken krijgen.
De splitsing van bevoegdheden leidt tot een grote behoefte aan coördinatie. De wetgever gaat er vanuit dat in eerste instantie redelijk overleg tussen bestuursorganen conflicten moet kunnen voorkomen. Waar hij wel speciale instrumenten heeft gecreëerd (bijv. de aanwijzing), heeft hij hoge drempels opgeworpen voor het gebruik. Controverses die beneden de 'aanwijzingsdrempel' blijven, kunnen nauwelijks worden opgelost. Het systeem loopt dan welhaast onvermijdelijk vast.

Een centraal besluitvormingstekort

Een van de telkens optredende problemen betreft de onevenwichtige verhouding tussen besluitvorming op centraal en decentraal niveau. Cruciale onderdelen van projecten, waarvan de afweging en besluitvorming evident verwijst naar de verantwoordelijkheid van het centraal gezag, blijven vele jaren lang onbestemd. Soms gaat het om controversiële en politiek gevoelige zaken, waaromtrent de centraal verantwoordelijke autoriteiten besluiteloosheid vertonen, zoals bij Schiphol en de noordrand van Rotterdam. Maar ook als de centrale instanties wel vastbesloten zijn, zoals in het geval van de grote infrastructurele verbindingen (zie de Hogesnelheidslijn of de Betuweroute), komen de principebesluiten moeizaam tot stand. Deze zijn op hoofdlijnen vaak niet voldoende zorgvuldig onderbouwd, waardoor voortdurend het gevaar dreigt van terugkoppeling naar c.q. verlenging van de voorbereidingsfase, door de inspraak, door ingrijpen van de rechter of als gevolg van politieke druk.

Het centrale besluitvormingstekort wordt versterkt door diverse mechanismen in de juridische structuur van de besluitvorming. Een kernprobleem is hierbij dat de wet- en regelgeving doorgaans niet voorzien in besluiten op centrale beslissingen over een project met *externe werking*. Hierdoor kan het voorkomen dat kernelementen pas in een later stadium, bij de toetsing van concrete uitvoeringsbesluiten, in hun algemeenheid aan de orde komen, met het risico dat men dan 'terug naar de tekentafel' moet [63].

De meest voorkomende figuur die voor de kernbesluiten inzake grote projecten door de regering wordt gehanteerd, is de planologische kernbeslissing (zie Mainport Schiphol, de Betuweroute, enz.). Deze 'quasi-rechtsfiguur' heeft ook

[63] Vergelijk het besluit tot heroverweging van de trajectnota voor de Hogesnelheidslijn van eind 1991, beschreven in A.J.F. Bruning, *Grote projecten in Nederland*, WRR, Werkdocument W77, 1994.

in zijn versterkte vorm tot dusver beperkte externe rechtswerking en zal bijgevolg door inschakeling van lagere overheden rechtskracht en maatschappelijke gelding moeten zien te verwerven.

Te gedetailleerde centrale bemoeienis

Omdat zij weten dat de medewerking van de lagere overheden bij de uitvoering van centrale projectbeslissingen ofwel door intensief overleg ofwel door hiërarchische sturingsinstrumenten verkregen moet worden, gaan centrale beleidvoerders zich intensief bemoeien met elementen van de besluitvorming buiten hun primair belang en kennisdomein. Over de ruimtelijke ordening voeren zij uitgebreid vooroverleg en consultatie, resulterend in gedetailleerde planologische kernbeslissingen. Terzake van het specifiek milieubeheer worden reeksen richtlijnen opgesteld voor de lagere overheidsorganen. Bij de infrastructurele hoofdverbindingen treffen de rijksingenieurs voorbereidingen voor de tracébepaling op een niveau dat qua detaillering vergelijkbaar is met een lokaal bestemmingsplan.

Er bestaat echter geen reden om aan centrale beleidvoerders een prerogatief te geven bij de afweging van lokale allocatieve beleidsvraagstukken. Door deze intensieve en gedetailleerde bemoeienis op centraal niveau pleegt bij de eerstbetrokken 'uitvoerders' op gemeentelijk en regionaal niveau het verzet tegen projecten dan ook toe te nemen.

Niet alleen ontbreekt aldus in de besluitvormingsstructuur de centrale beslissing over principiële besluiten, ook worden de lagere overheden onvoldoende op grond van hun eigen verantwoordelijkheden in het proces van besluitvorming betrokken. Op zijn best worden de decentrale partijen als insprekers of consultanten bij de centrale projectvoorbereiders ingehuurd. Wanneer aldus op twee schaalniveaus het 'natuurlijke evenwicht' ontbreekt bij de voorbereiding, is het niet zo verwonderlijk dat de besluitvorming in het stadium van de uitvoering op obstakels stuit.

Problemen per beleidssector

In de *ruimtelijke wetgeving* rijst vanuit het gezichtspunt van grote projecten de vraag of de structuur van de WRO niet meer gecentraliseerd dient te worden om voldoende respons te kunnen bieden aan de ruimteclaims in grote projecten. Hier spelen twee elkaar aanvullende kwesties.
Ten eerste roept het oude probleem van 'ondercentralisatie' geregeld de behoefte op aan centralisering van de ruimtelijke besluitvorming. In de praktijk heeft dit geleid tot operationalisering en binding van globale centrale planconcepties, die niet altijd even geschikt lijken voor zulke centrale binding. Ten tweede wordt het dilemma tussen operationalisering en binding op het niveau van plannen of op het niveau van projecten steeds dringender. De toenemende vraag naar ruimtelijke inpassing van concrete projecten zal vooral de behoefte aan centrale projectprocedures doen toenemen. Maar deze keuze zal dan consequenter gemaakt moeten worden dan tot dusverre, omdat de huidige projectprocedures nog zijn ingepast in het stelsel van ruimtelijke plannen en ook de hiërarchische sturing van projecten (bijv. via aanwijzing en uitnodiging) via deze indirecte lijn blijft lopen.

Ten aanzien van de bescherming van het *milieu* beschikt de rijksoverheid reeds over diverse mogelijkheden om de ontwikkelingen in materiële zin te sturen. Daarbij vindt naar verhouding weinig inhoudelijke normstelling bij de wet plaats. In grote projecten bestaat behoefte aan zulke duidelijkheid over cruciale milieucondities. De uiteindelijke beschikkingsbevoegdheid ligt nu soms op een lager niveau dan verantwoord kan worden met het oog op de relevante afweging van de betrokken belangen.

Tegelijkertijd roept de overwegend gedelegeerde, indirecte normstelling vaak een teveel aan bemoeienis op met de bepaling van besluiten waarvan de afweging naar hun aard juist een uitgesproken lokaal karakter draagt. De bepaling van milieucondities zal naar verwachting steeds vaker door decentrale partijen in nader overleg verricht moeten worden, zoals nu reeds in de ROM-projecten tot uitdrukking komt. Anderzijds moet, waar de beslissing over relatieve details de voortgang van een groot project dreigt te frustreren, het gebruik van hiërarchische bevoegdheden niet categorisch afgewezen worden. De aanwijzingsbevoegdheid tegenover vergunningverleners is uitdrukkelijk bedoeld om een ander dan het milieubelang voor te kunnen laten gaan.

Wat betreft de *'produktieve beleidstaken'* bestaat doorgaans een meer gecentraliseerde beleidsoriëntatie. De grenzen ten aanzien van de produktieve taken van de overheid zijn echter niet scherp omlijnd en de rechtsbescherming ten aanzien van 'begunstigend handelen' van de overheid is doorgaans wat onderontwikkeld gebleven. De discretionaire ruimte voor de produktieve taken van de overheid pleegt aanzienlijk te zijn. Verschillende mogelijkheden om het juridisch gewicht van de betrokken besluiten te vergroten, die in de laatste decennia zijn gelanceerd, komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

3.5 Beoordeling en beschouwing

3.5.1 Samenhang tussen de soorten knelpunten

Knelpunten in de besluitvorming over grote projecten zijn niet te herleiden tot één of enkele centrale 'fouten'. De aanpak van het project en het procesmanagement, de financiering en het bestuurlijk-juridische kader van de besluitvorming hebben alle op hun eigen wijze invloed. Verbetering valt dan ook niet te verwachten van slechts één of enkele ingrepen in de organisatie, regels of procedures.

Aan een oplossing van de verschillende soorten knelpunten kunnen veranderingen zoals hiervoor globaal aangeduid, bijdragen. Wezenlijk is echter dat hieruit slechts optimale effecten zullen voortkomen indien zij *in samenhang* worden ingevoerd. Alleen zo kan recht worden gedaan aan de diverse aspecten van een groot project, als creatief proces, als operationeel proces en als politiek-maatschappelijk en daardoor ook bestuurlijk-juridisch proces. De onderlinge samenhang vanuit de optiek van ordening betekent niet dat iedere verbetering slechts mogelijk is als al het andere ook verandert; dat is het beste recept voor niets doen. De veranderingen staan alleen niet los van elkaar en van geen daarvan afzonderlijk mag men een volledig bevredigende oplossing verwachten.

Natuurlijk kan wel verbetering worden bereikt binnen de bestaande regels en bevoegdheden. Maar ook bij een andere werkwijze zullen dan institutionele belemmeringen hun invloed blijven houden. Eén daarvan is het gegeven dat de huidige wetgeving uitgaat van een besluitvorming waarbij een project eerst technisch wordt uitgewerkt om pas daarna aan de wettelijke randvoorwaarden te worden getoetst. Evenzo berusten de procedures van inspraak, democratische verantwoording en rechtsbescherming op het uitgangspunt dat er een duidelijk bestuurlijk standpunt of besluit moet liggen. De inrichting van het bestuursapparaat en de verdeling van verantwoordelijkheden daarbinnen, werken in een zelfde richting. Uitgangspunt daarvan zijn politiek en ambtelijk gescheiden sector- en facetverantwoordelijkheden; het algemeen belang is gelijk aan de uitkomst van een confrontatie in overleg van de verschillende aspecten. Bureaus, diensten of organen die in dat overleg een bepaald belang behartigen, zullen, voordat zij een standpunt innemen, eerst concrete plannen en voorstellen afwachten van de ambtelijke initiatief-

nemers. Deze zullen hierdoor geneigd zijn de plannen eerst vergaand vanuit de eigen optiek uit te werken, alvorens ze aan anderen voor te leggen.

De huidige wettelijke en bestuurlijke ordening van de besluitvorming over projecten bevordert derhalve de werkwijze waarbij de uitwerking van een project gezien wordt als een proces van technische besluitvorming binnen bepaalde bestuurlijk-normatieve randvoorwaarden. Een omgekeerde benadering: het project als het resultaat van een proces van bestuurlijk-normatieve besluitvorming binnen technische randvoorwaarden, zal binnen deze structuur niet ver komen. Een meer interactieve aanpak, bij voorbeeld in de vorm van een 'plan van aanpak' waarin publieke en particuliere betrokkenen zich vastleggen, levert geen publiekrechtelijke beslissingen op. Het moet worden omgezet in een groot aantal afzonderlijke beslissingen die ieder binnen een eigen bestuurlijk-juridisch kader genomen en afgewogen moeten worden. Evenzo worden aan een betere afstemming van inhoudelijke en financiële besluitvorming grenzen gesteld door het institutionele kader van de begrotingssystematiek en de comptabiliteitswetgeving.

Een probleem van ordening

De onderlinge samenhang tussen de verschillende knelpunten bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van een groot project wordt duidelijk indien men deze plaatst tegen de achtergrond van de ordening waarbinnen deze tot stand komt. Daarmee wordt niet uitsluitend gedoeld op de wettelijke en bestuurlijk ordening, maar op het geheel van maatschappelijke regels en instituties waarbinnen de verschillende actoren hun doelstellingen trachten te realiseren en waarbinnen afspraken en besluiten omtrent de realisatie van een project moeten worden gemaakt.

De betrekkingen tussen deze actoren worden ten dele bepaald door ambtelijke, bestuurlijke of politieke relaties, ten dele door contractuele relaties (deskundigen) en ten dele door algemeen publiekrechtelijke en maatschappelijke verhoudingen. Binnen het algemene kader van al deze verschillende verhoudingen moet het gedrag van de actoren worden gericht of afgestemd op de verwezenlijking van het project. Voor actoren die betrokken zijn bij het proces van technische uitwerking, is dit betrekkelijk eenvoudig; zij functioneren overwegend in ambtelijk of dienstverband of in opdracht, en hun activiteiten kunnen in dat kader flexibel worden aangepast aan de behoeften van het concrete geval. Andere actoren moeten gewonnen worden door overtuiging, door aanpassing van het project aan hun wensen, belangen of voorwaarden, of door de voordelen die zij daarvan zullen hebben. Niet allen zullen zich laten overtuigen. Het project zal maatschappelijk, politiek, bestuurlijk of juridisch bestreden worden. De instrumenten waarmee dergelijke tegenstellingen kunnen worden beslecht, zijn derhalve wezenlijk voor de totstandkoming van het project en zullen eveneens afhangen van de aard van de onderlinge betrekkingen tussen voor- en tegenstanders. Sommige actoren zullen door juridische dwang tot medewerking gebracht moeten worden (onteigening), anderen door een bestuurlijk besluit. Sommige tegenstellingen zullen door politiek besluit beslecht moeten worden, andere door een juridisch besluit.

Een groot project behoeft in alle gevallen een pleitbezorger. Bij de veelheid van actoren en onderlinge betrekkingen zullen projecten zich niet spontaan als vanzelfsprekend en noodzakelijk aan de publieke opinie en het bestuur opdringen. De vereiste samenwerking en afstemming binnen de elementen van ordening - wet, regels en bestuurlijke bevoegdheid - moeten worden verkregen. Daarmee komt de samenhang tussen de verschillende soorten knelpunten in beeld: overleg en overreding zijn vaak gereduceerd tot het doen aanvaarden van een gegeven technisch ontwerp, terwijl ook de mogelijke middelen vrijwel uitsluitend zijn beperkt tot de verwezenlijking van dat con-

cept. De verwezenlijking is daarmee sterk afhankelijk van de politieke en bestuurlijke 'pushing power' voor het project en de wettelijke regels en verplichtingen.

In theorie zou, wanneer eenmaal door de bevoegde instantie voor het project is gekozen, alle vereiste medewerking en afstemming vervolgens zonodig moeten worden afgedwongen. Toetsing van het project in al zijn onderdelen en aspecten zou dan in die ene beslissing zijn beslag moeten vinden of zodanig zijn ingericht dat deze via een automatisch verlopend proces door andere instanties geschiedt. De werkelijkheid van de huidige besluitvorming over grote projecten is een geheel andere. Deze wordt gekenmerkt door een toenemende differentiatie, juridificatie en verdichting van regelgeving. Wet-, regelgeving en bestuurlijke organisatie leggen een complexe werkelijkheid uiteen in verschillende aspecten en belangen op verschillende niveaus van ordening. De verwezenlijking van een groot project is zodoende niet afhankelijk van de beslissing van één instantie, maar juist van een zeer groot aantal verschillende instanties. De besluitvorming geschiedt niet in het kader van één omvattende ordening, waarbinnen de verschillende aspecten onderling worden afgewogen, maar in het kader van een groot aantal sub-ordeningen, die ieder van uit andere belangen en gezichtspunten zijn ingericht.

De onderlinge afstemming tussen deze verschillende aspecten, belangen en bevoegdheden is daarbij in belangrijke mate aan overleg overgelaten. Dit behoeft geen probleem te zijn als de behoefte aan een bepaald project duidelijk is, de belangen in elkaars verlengde liggen en de consensus groot is. Maar hoe vaak komt dat voor? Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan wordt overleg en besluitvorming door actoren die niet in een duidelijk hiërarchisch verband staan en die in beginsel nevengeschikte belangen vertegenwoordigen, steeds moeilijker. Door de differentiatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden verwatert de verantwoordelijkheid voor het project als geheel, wat nog wordt bevorderd door de toenemende juridificatie. Belangen die worden ondersteund door een zware wet- en regelgeving krijgen in de besluitvorming het zwaarste gewicht, terwijl zij niet het belangrijkst behoeven te zijn.

De huidige ordening beperkt de mogelijkheden tot zinvol overleg ook nog eens doordat het gesprek doorgaans niet plaatsvindt tussen de verschillende betrokken organen en diensten in een gemeenschappelijk forum, maar in afzonderlijk overleg tussen het initiatiefnemend orgaan en deze belangen en bestuursorganen. Dit bemoeilijkt een multilaterale uitwisseling van belangen en lasten tussen de verschillende instanties. Evenmin is voorzien in een mechanisme om partijen te binden aan een bestuurlijke afspraak. Wordt men het eens (bijvoorbeeld over een 'plan van aanpak'), dan moeten afspraken vervolgens vertaald worden in afzonderlijke beschikkingen die moeten worden verantwoord in onderscheiden politieke gremia die vervolgens veelal vanuit de afzonderlijke aspecten en invalshoeken in rechte kunnen worden aangevochten. Dit vermindert de neiging bij de deelnemers aan de besluitvorming om iets af te doen aan het eigen standpunt. Tenslotte bevat het bestel, als gezegd, slechts beperkte mogelijkheden om onoverbrugbare tegenstellingen hiërarchisch te beslechten.

De huidige ordening kent, kortom, aan middelpuntvliedende krachten van deelaspecten en belangentegenstellingen een zwaarder gewicht toe dan aan de samenhang en integratie die voor grote projecten moet worden gerealiseerd. Bij gebrek aan adequate andere mechanismen voor beheersing en beslechting van conflicten, raakt het systeem voor zijn functioneren steeds sterker aangewezen op de rechter. De huidige ordening berust voor haar functioneren op bestuurlijk overleg, maar bevordert ongewild tevens het optreden van middelpunt-vliedende krachten. Zulks leidt tot steeds hogere eisen aan

het projectmanagement, het overleg en het vermogen tot politieke besluitvorming.

Biedt de huidige ordening de maatschappij bescherming?

De constatering dat de huidige wettelijke en bestuurlijke ordening de besluitvorming over grote projecten belemmert, laat onverlet dat zulks gezien kan worden als de noodzakelijke en onvermijdelijk prijs voor een maatschappelijk verantwoorde besluitvorming. De verdeling van rechten, plichten en bevoegdheden zou kunnen worden beschouwd als een vorm van 'constitutionele' ordening van maatschappelijke belangen en krachten, die door overleg en belangenverstrengeling en -uitruil in overeenstemming moeten worden gebracht om tot een maatschappelijk bevredigende besluitvorming te komen. De 'vertragingen' van de een zijn de 'waarborgen' van de ander. De maatschappelijke werkelijkheid is nu eenmaal complex.

Zo'n zienswijze veronderstelt dat voornoemde ordening een adequate representatie biedt van een complexe werkelijkheid. Maar dat is niet zo. De wettelijke en bestuurlijke differentiatie is weliswaar geïnspireerd door een werkelijkheid van maatschappelijke dynamiek, differentiatie van kennis en pluriformiteit van belangen, maar zij vormt geen getrouwe weergave daarvan. De wetgeving op de onderscheiden terreinen berust op de specifieke problemen, belangen, behoeften en situaties waarmee de wetgever op een bepaald moment werd geconfronteerd en de coördinatie en samenhang tussen wettelijke regels berust op de op een gegeven moment gepercipieerde conflicten. De wetgeving is niet gericht op de geleidelijke invulling van een samenhangend concept met betrekking tot het geheel van de maatschappelijke ordening en werkelijkheid, maar is veeleer ontstaan door geleidelijke aanbouw onder druk van bestaande problemen. Voor zover wet- en regelgeving toch een complexe werkelijkheid reflecteren, is dit een vertekende en juridisch 'verkrampte' presentatie, waarin het gewicht van deel- of plaatselijke belangen vaak boven verhouding aandacht krijgt.

Evenmin is gewaarborgd dat in het touwtrekken rondom besluitvorming alleen de meest geschikte projecten het proces 'overleven'. Juist door de investering in moeite en tijd die het doorlopen van het proces vergt en de vele belangen die daarbij verweven raken, verschuiven naarmate dit proces voortschrijdt, de oorspronkelijke doelstellingen en behoeften waaraan het project moest voldoen, steeds verder naar de achtergrond. Hoe moeizamer het ambtelijk en bestuurlijk overleg, des te meer gaat de tactiek van het overleg de boventoon voeren boven de afweging van de strategische betekenis en het maatschappelijk nut van het project.

Ook de rechtsbescherming is in de huidige ordening niet optimaal gewaarborgd. Weliswaar kunnen alle vereiste beschikkingen en alle afwegingen met betrekking tot de onderscheiden aspecten afzonderlijk worden aangevochten, maar dit heeft tevens tot gevolg dat in geen van de procedures een toetsing ten principale van het project mogelijk is. Het project kan reeds ten dele 'sluipend' worden gerealiseerd zonder dat het als zodanig aan de orde is [64]. Rechtsbescherming krijgt daardoor vooral de 'negatieve' functie van frustratie van het besluitvormingsproces. De veelvuldige aanknopingspunten voor beroep op de rechter maken de rechtsbescherming tot een zelfstandig instrument van weerstand tegen veranderingen en dus van bescherming van bestaande belangen. Belangen die in de toekomst zijn gelegen, genieten in rechte minder bescherming.

[64] Zie: J.M.H.F. Teunissen, "Het plan van aanpak Schiphol: rechtsbescherming gewaarborgd?" in *Het Plan van aanpak Schiphol; Vereniging voor milieurecht: 1991-2*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, blz. 19.

De stelling dat de huidige wettelijke en bestuurlijke ordening van het proces van besluitvorming over projecten een waarborg vormt voor maatschappelijk optimale beslissingen, kan derhalve niet in ernst worden volgehouden. De inrichting en inhoud daarvan vormen geen reflectie van de steeds wisselende maatschappelijke belangen en krachten. De afweging van belangen daarin berust veelal meer op bureaucratische krachtsverhoudingen, dan het op maatschappelijk gewicht van de betrokken belangen. Niet alleen de overheid, ook volksvertegenwoordigers en justitiabelen hebben geen overzicht over of greep op het proces.

3.5.2 Uitgangspunten en elementen van verandering

Een doelmatige voorbereiding en besluitvorming over grote projecten zal minder moeten uitgaan van een 'technisch produkt' dat ten koste van veel strubbelingen 'neergezet' moet worden en meer aandacht moeten besteden aan de onderlinge wisselwerking van technische en maatschappelijke ontwikkeling. Om optimale maatschappelijke baten van de investering te realiseren, dienen nationale, regionale en lokale belangen in aanmerking te worden genomen en moet het project zoveel mogelijk worden in- en aangepast in een bestaande situatie en een groot aantal andere belangen. Aanpak, procesmanagement, politieke leiding, beschikbare middelen en gerichte verplichtingen hebben hierbij een doorslaggevende functie. In dit rapport richt de aandacht zich echter vooral op de algemene voorwaarden en verbeteringen die nodig zijn voor een doelmatiger voorbereiding van en besluitvorming over grote projecten. Dit brengt met zich mee dat waar het gaat om veranderingsrichtingen, relatief veel, zij het niet uitsluitend, aandacht wordt besteed aan het wettelijk en bestuurlijk kader waarbinnen dit proces plaatsvindt. Immers, gegeven het bestuurlijk-juridisch karakter van de besluitvorming over grote projecten vanwege de betrokkenheid van de overheid, heeft dit kader tevens een belangrijke invloed op de andere factoren.

De ontwikkeling van de ordening in de afgelopen decennia naar differentiatie en verdichting van regels en bestuurlijke bevoegdheden valt moeilijk terug te draaien. Dat hoeft ook niet, want niet de resulterende complexiteit van de besluitvorming is het probleem, maar het onbeheersbare en onvoorspelbare karakter ervan. Dit hangt samen met het door elkaar lopen van principiële en gedetailleerde afwegingen en het feit dat beleidssporen hun eigen richting volgen zonder effectieve onderlinge uitwisseling.

Centralisatie van bevoegdheden lijkt een voor de hand liggende weg om eenheid en samenhang in de besluitvorming te verzekeren. Het zwakkere instrument: overleg, wordt vervangen door het sterkere: juridische plicht. Op grond van het voorgaande moet echter worden betwijfeld of centralisatie, behoudens enkele specifieke gevallen (3.4.6), werkelijk een oplossing biedt. Het ingrijpende karakter van een groot project, de noodzakelijke interactie als voorwaarde van een optimaal maatschappelijk nut, de differentiatie van aspecten die uitdrukking is van werkelijke complexiteit en de noodzaak van inpassing van het project in lokale en regionale omstandigheden, maken overleg een onvermijdelijk en belangrijk bestanddeel van het proces van voorbereiding en besluitvorming. Vervangt men overleg door bevoegdheid en plicht, dan keren de spanningen en belangentegenstellingen die met het overleg moeten worden overbrugd, terug in de vorm van maatschappelijke weerstand en resulterende politieke watervrees. Voorts zal de rigiditeit van publiekrechtelijke bevoegdheid en wettelijke regeling ertoe leiden dat vrijwel ieder groot project weer een andere regeling behoeft, gelet op het heterogene en uitzonderlijke karakter daarvan.

De hiervoor gegeven analyse van de besluitvorming over grote projecten als een *probleem van ordening* wijst niet in de richting dat overleg moet worden

vervangen door verplichting, maar eerder dat het overleg moet worden *ontlast van de middelpuntvliedende krachten* die ontstaan door de huidige wijzen van belangenafweging en de plaatselijke inpassing daarvan. Het wettelijk en bestuurlijk kader van de besluitvorming dient zo te worden ingericht dat het operationeel overleg erdoor wordt ondersteund in plaats van bemoeilijkt. Hiertoe behoeft het proces een alomvattend kader, waarbinnen de besluitvorming over primaire en secundaire beslissingen onderscheiden is en waarbinnen de afweging van verschillende aspecten en belangen wordt geïntegreerd.

Meer concreet betekent het voorgaande dat:

- de beslissingen over een project niet meer overwegend geconcentreerd zijn in de laatste fase voor de uitvoering;
- verschillende categorieën besluiten gescheiden worden behandeld;
- het proces niet dient uit te monden in een groot aantal afzonderlijke beslissingen die in een heterogeen kader van wettelijke regels en bestuurlijke ordening moeten worden verantwoord, terwijl tegenstellingen zoveel mogelijk 'onderweg' moeten worden opgelost;
- dat de stappen en beslissingen die nodig zijn in onderling verband staan en het verloop in de tijd hiervan beheersbaar is.

In hoofdstuk 5 wordt de vraag beantwoord hoe deze verbeteringen, zonder een volledige reorganisatie van het wettelijk en bestuurlijk systeem, zijn te realiseren.

Alternatieven uit binnen- en buitenland

4

4.1 Inleiding

Alvorens tot een eigen advies te komen, heeft de raad bezien in hoeverre eerdere voorstellen terzake (4.2) of recente wetswijzigingen, met name de Nimby-regeling en de Tracéwet (4.3), al aanknopingspunten bieden voor een betere besluitvorming over grote projecten. Voorts heeft de raad, conform de adviesaanvraag, nagegaan of de wetgeving in het nabije buitenland hiervoor bruikbare elementen bevat (4.4). In de navolgende beschrijving gaat de aandacht vooral uit naar die onderdelen die aansluiten bij de analyse van hoofdstuk 3. In de slotparagraaf wordt samenvattend bezien of aan de bevindingen aanzetten tot verbetering kunnen worden ontleend (4.5).

4.2 Eerdere oplossingsvoorstellen

Sinds de jaren '70 is in Nederland een discussie gaande over de besluitvorming bij grote projecten. Hoekpunten in deze discussie zijn respectievelijk twee adviezen van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) [1] over de regeling van de 'operationele gebiedsaanwijzing', een voorstel voor een 'bindende projectbestemming' van een groep bestuurskundigen van de Universiteit van Groningen [2], alsmede de nota 'Afstemming op maat', waarin de regering haar standpunt ten aanzien van voornoemde voorstellen bepaalde [3]. In deze nota werden uitgangspunten werden geformuleerd die vervolgens onder meer in de recente Tracéwet werden uitgewerkt.

De desbetreffende discussie heeft zich vooral geconcentreerd op het ruimtelijk bestuursrecht. De thema's waren onder meer de trage voortgang van de besluitvorming, het weinig doeltreffende rechtsbeschermingssysteem, de inefficiënte bevoegdhedenverdeling en de tekortschietende afstemming tussen sector en facet [4]. In de discussie speelde ook de twijfels over de functie en het nut van planning een rol die begin jaren '80 ontstonden [5].

4.2.1 De operationele gebiedsaanwijzing

In 1973 gaf De Haan in een preadvies de eerste aanzet voor het concept van de operationele gebiedsaanwijzing (OGA) [6]. Als probleem signaleerde hij de toenemende verbrokkeling van de wetgeving aangaande het gebruik van grond en discrepanties in de procedures en regels daarbij. Als antwoord bepleitte hij een gecoördineerde en gecombineerde afweging van de verschillende aspecten en belangen in een gemeenschappelijke procedure. De RARO werkte deze ideeën vervolgens uit tot een wetsvoorstel en legde dit voor aan de regering.

1] RARO, *Advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau*; 12 juli 1976; RARO, *Advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur*; 10 december 1979; RARO, *Advies over de programmering van de ruimtelijk relevante wetgeving*; 18 maart 1982; RARO, *Advies over de wettelijke regeling van de operationele gebiedsaanwijzing; met een proeve voor een wetstekst*; 22 mei 1984.

2] Tj. de Koning, J.W.M. van der Knaap, B.W. Leemeijer e.a., *Ordening van besluitvorming over de ruimte*; Deventer, Kluwer, 1985.

3] Nota *Afstemming op maat*; Tweede Kamer 1985/1986, 19 275, nrs. 1-2.

4] Zie bijvoorbeeld: J.J.Th.A. Rietbroek, "Naar veranderingen in de planningstructuur voor verkeer en vervoer"; *Bouwrecht*; jaargang 20 nr. 11, 1983, blz. 758-766.

5] Zie onder meer P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*; WRR Voorstudies en achtergronden V34, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

6] P. de Haan, "Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed"; pre-advies, *Handelingen 1973 der Nederlandse Juristen-vereniging*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1973.

De OGA is bedoeld als een omvattende procedure in het kader van de WRO, waarin de onderlinge afstemming van de sectorale, de ruimtelijke en de financiële besluitvorming wordt verzekerd door een parallelschakeling naar inhoud en tijd. Bestaande bevoegdheden blijven onverlet, maar door invoering van overleg- en conflictoplossingsprocedures voor de betrokken overheden, alsmede van de mogelijkheid termijnen voor besluiten te stellen, zou een versnelling worden bewerkstelligd. Ook bundeling van inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures zou hieraan moeten bijdragen. De uiteindelijke operationele gebiedsaanwijzing zou de besluiten omvatten die krachtens de WRO en andere wetten moeten worden genomen. Eventuele aanpassing van ruimtelijke plannen zou er formeel buiten vallen, maar wel verplicht zijn.
In geval van conflict tussen de bevoegde organen zou besluitvorming een versterkte meerderheid vergen en de instemming van het naast hogere vertegenwoordigende lichaam. Bij weigering van planologische medewerking waartoe een OGA verplicht, zou het naast hogere bestuursorgaan in de plaats kunnen treden van het weigerachtige orgaan. Zou deze weigering afkomstig zijn van een hoger bestuursorgaan - dit is mogelijk, aangezien het initiatief voor een OGA niet alleen van het rijk kan uitgaan, maar ook van provincie of gemeente - dan zou beroep op de Kroon openstaan.

Evaluatie

Het voorstel de OGA in te voeren is nooit overgenomen door de regering (zie 4.2.3). Er bestaat derhalve geen ervaring met de procedure. In aanzet bevat deze echter een aantal elementen die aansluiten bij het betoog in dit rapport. Hoewel een omvattende procedure werd beoogd, werden beslissingen 'gebundeld' en is geen sprake van centralisatie. De nadruk ligt op overleg en onderlinge afstemming tussen sector en facet, als één van de algemene kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden [7]. Een zwak punt in de OGA is de veronderstelling dat, bij handhaving van de bestaande bevoegdheden en wettelijk vereiste besluiten, beslissingen in de verschillende beleidslijnen inderdaad op hetzelfde moment en op hetzelfde niveau zullen worden genomen. Blijkens paragraaf 3.4 van dit rapport is hiervoor allerlei diagonale coördinatie nodig. Daarnaast zou ook in het kader van de OGA de tendens blijven bestaan een project eerst technisch te ontwikkelen en dit pas daarna aanvaard te krijgen. Het belangrijkste bezwaar is echter dat de OGA-procedure zich wel richt op beter bestuurlijk overleg, maar niet voorziet in vroegtijdige beslechting van resterende conflicten. Uiteindelijk resulteert de regeling alsnog in een groot aantal verschillende beschikkingen die elk in hun eigen wettelijk en bestuurlijk kader zouden worden getoetst.

4.2.2 De bindende projectbestemming

De Bindende Projectbestemming (BPB) werd in 1985 als oplossing voor de besluitvormingsproblematiek voorgesteld door een groep bestuurskundigen van de Universiteit van Groningen [8]. Kern van dit voorstel was het loslaten van het decentrale karakter van de WRO bij dreigende conflicten tussen bestuursorganen (zogenoemde 'top-down toedelingssituaties'). De bevoegdheid tot vaststelling van een BPB zou dan komen te liggen op het bestuurlijke niveau waar de belangenafweging het meeste thuishoort, gegeven de schaal en het belang van de kwestie. Het bevoegde orgaan zou ruimtelijke en sectorale afwegingen in één besluit moeten concentreren. De resulterende integratie van de procedures en uitbreiding van de bevoegdheden van hogere overheden zou moeten worden gecompenseerd door een ruimtelijke toetsing bij de

7] De Haan wees in 1992 op de 'kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving' zoals geformuleerd in de nota 'Zicht op wetgeving'. Zie resp. P. de Haan, "Tracéwet plus Nimby is Oga (T+N=O); Een nieuw hoofdstuk in de WRO"; *Bouwrecht*; nr. 5, mei 1992, blz. 1 en *Zicht op wetgeving*; Tweede Kamer 1991/1992, 22 008, nrs. 1-2.

8] De Koning, Van der Knaap en Leemeijer e.a., op.cit.

voorbereiding van beslissingen, en overleg met en inspraak van de andere betrokken organen. De stem van het hoogst betrokken bestuursorgaan zou echter steeds de doorslag geven.

Evaluatie

Oogmerk van de BPB was de regie van de voorbereiding en besluitvorming in één hand te leggen, mede ter beheersing van de tijdsduur. Door ook de politieke verantwoording en het beroep daartegen te concentreren zouden alle relevante belangen in onderling verband kunnen worden afgewogen. De voorziene centralisatie van bevoegdheden zou echter de technocratische tendens bij de voorbereiding en besluitvorming hebben versterkt en de bestuurlijke en maatschappelijke verscheidenheid ondergeschikt hebben gemaakt aan de wens naar eenheid. Concentratie zou in de plaats treden van een scheiding van primaire en secundaire beslissingen. Gemeenschappelijke besluitvorming zou wijken voor de doorslaggevende stem van één bestuursorgaan.

4.2.3 De nota Afstemming op maat

De eerste fase in deze discussie werd in 1985 afgesloten met de verschijning van de nota Afstemming op maat [9]. Het kabinet wees zowel de OGA-procedure als de BPB af. De OGA-procedure omdat deze als algemene standaardregeling onvoldoende effect zou ressorteren, gegeven de grote verschillen tussen de beleidssectoren; het principe van de OGA zou echter wel een rol kunnen spelen naast andere vormen van coördinatie [10]. De BPB werd afgewezen omdat deze niet paste in de decentrale en algemene opzet van de WRO. De rol van de hogere overheid daarin zou indruisen tegen de bestuurlijke cultuur en zo weer tot vertraging kunnen leiden, omdat het rijk op onderdelen toch altijd afhankelijk zou blijven van medewerking van lagere overheden. Een bijkomend bezwaar was dat een keuze voor de BPB-procedure conflicten zou kunnen uitlokken.

In de Nota werd vervolgens een eigen oplossing ontwikkeld voor de afstemming tussen sectorale en facet-besluitvorming. Het kabinet gaf, vanwege de verscheidenheid van problemen, de voorkeur aan specifieke afstemmingsregelingen per beleidsterrein in plaats van een algemene regeling. Hierbij zou de figuur van een 'gecoördineerde aanwijzing' - een sectoraal projectplan waarover reeds in vroeg stadium met de ruimtelijke-ordeningsinstanties wordt overlegd - een centrale plaats moeten innemen. De regeling daarvan zou in de desbetreffende sectorwetten moeten worden ondergebracht [11]. Bij de vaststelling van het plan zou zo nodig krachtens de WRO een verplichte aanwijzing kunnen worden gegeven. Tegen het projectplan en de aanwijzing zou beroep openstaan, maar ten aanzien van de hieruit voortvloeiende bestemmingsplanherziening zouden de beroepsgronden beperkt zijn. Dit systeem

[9] *Afstemming op maat*, op.cit.

[10] De OGA wordt door de regering nog steeds afgewezen, nu omdat deze, ook blijkens nader onderzoek van de RARO zelf, niet meer is dan een kapstok waaraan maatwerk moet worden opgehangen (M.v.A. bij het Nimby-wetsontwerp, Tweede Kamer 1992/1993, 23 015, nr. 5, blz. 9). Een recentelijk door de RARO ontwikkelde variant - voor bepaalde projecten een bijzondere procedure met 'een efficint sluitstuk' in de WRO (overgang van gemeentelijke r.o.-bevoegdheden) - wordt evenmin bruikbaar geacht als alternatief voor het Nimby-voorstel (M.v.T. bij het Nimby-wetsontwerp, op.cit., blz. 18-19). Ook de eerdere afwijzing van de BPB is onlangs herhaald, nog altijd omdat op voorhand de reguliere bevoegdheidsverdeling zou worden doorbroken (M.v.A. bij het Nimby-wetsontwerp, op.cit., blz. 8). Kennelijk weegt dit bezwaar minder sterk bij de vergelijkbare *PKB met bijzondere status* van de Tracéwet/WRO, vermoedelijk omdat deze steeds in een bijzondere wet voor een bepaalde sector geactiveerd moet worden. Om vergelijkbare redenen als bij de BPB werden aangevoerd, werd bij dezelfde gelegenheid ook de zogenaamde *één-besluit-regeling*, die tenminste even ingrijpend is, afgewezen (M.v.A.-Nimby, blz. 8 en Nota n.a.v. het Eindverslag-Nimby, blz. 4-5).

[11] De figuur van de gecoördineerde aanwijzing werd destijds geïntroduceerd in het voorontwerp voor de nieuwe ontgrondingenwet.

zou, naar de mening van de regering, de dubbele waarborg inhouden van goed overleg met alle betrokkenen maar ook het daadwerkelijk nemen van een besluit [12].

De discussie over de nota Afstemming op maat spitste zich vooral toe op de keuze van een specifieke versus een standaard coördinatie-regeling [13] en het schrappen van een zelfstandige ruimtelijke afweging. Met de 'gecoördineerde aanwijzing' wordt het principe van tweesporigheid [14] losgelaten en vormt het sectorbesluit het integratiekader. Een concretisering van de voorstellen van de nota Afstemming op maat is nu te vinden in de Tracéwet en de voorgestelde wijziging van de Ontgrondingenwet.

4.3 Wetswijzigingen inzake bestuurlijke besluitvorming

Het streven naar verbetering en stroomlijning van bestuurlijke besluitvorming in de afgelopen jaren richt zich niet alleen op betere coördinatie of een doelmatiger besluitvorming, maar ook op standaardisering van procedures. De meest algemene regeling in dit laatste opzicht is de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast zijn met de Wet milieubeheer en de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1985 voor beide sectoren meer specifieke verbeteringen in de besluitvorming geïntroduceerd. De Wet op de Ruimtelijke Ordening is recent nog weer nader gewijzigd (Nimby-regeling) om de tekortkomingen die ook na 1985 nog aanwezig bleken, op te heffen. Deze laatste aanpassing van de WRO ligt op het grensvlak van algemene verbeteringen en specifieke verbeteringen in de besluitvorming over bepaalde sectorale projecten. Tot deze laatste categorie zijn de Tracéwet en de voorstellen tot wijziging van de Ontgrondingenwet te rekenen.

4.3.1 Algemene regelingen inzake beslissingsprocedures

De Algemene wet bestuursrecht

De verbrokkeling en differentiatie van bestuurlijke regelingen en procedures leidde in de jaren '80 tot het streven naar harmonisatie en codificatie van algemene regels van bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht, waarvan het eerste deel begin 1994 in werking trad, is hiervan het resultaat. Deze wet stelt procedurele regels vast voor de totstandkoming van besluiten die in het kader van andere wettelijke regels worden genomen. Onderscheiden wordt in twee procedures: voor eenvoudige beslissingen en voor beslissingen na inspraak. Bij de laatste categorie wordt dan nog weer onderscheiden tussen een 'uitgebreide' en een 'uitgebreide openbare' voorbereidingsprocedure; welke procedure wordt toegepast bepaalt de wet of het beslissingsbevoegde bestuursorgaan. Uitgangspunt bij de inrichting van deze verschillende procedures is het zorgvuldigheidsbeginsel en de eis van een goede afweging van alle betrokken belangen.

De Wet milieubeheer

Al begin 1979 werd de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) ingevoerd om de verbrokkeling en differentiatie van procedures en regels in de

[12] Aldus de directeur van de Rijksplanologische Dienst, J. Witsen, in een Inleiding voor de vergadering van de Vereniging voor Bouwrecht/NIROV-SPJ op 23 januari 1986.

[13] Zie o.m.: RARO, *Advies over afstemming op maat*; januari 1987, blz. 12.

[14] Tweesporigheid laat zich in theorie als volgt karakteriseren (zie o.m.: Rietbroek, op.cit., blz. 758):

- Zowel het sector als het facetspoor kennen hun eigen besluitvormingsprocedures, planfiguren en regelgeving.
- Beide sporen kunnen elkaars rol niet overnemen; een besluit over een bepaald ruimtelijk relevant onderwerp in de ene lijn genomen kan in beginsel nooit prevaleren boven een besluit over datzelfde onderwerp in de andere lijn.
- Men gaat uit van een wederkerige afstemming van de twee afzonderlijke regimes.

milieuwetgeving tegen te gaan. In deze wet is een uniforme procedure voorzien voor ontheffingen en vergunningen op grond van een groot aantal milieuwetten. Tevens bevat de wet regels inzake de gecoördineerde behandeling van twee of meer samenhangende aanvragen ten behoeve van eenzelfde inrichting. Bij de invoering in 1986 van de milieu-effectrapportage werden bovendien in de wet coördinatieregels toegevoegd voor het geval meerdere besluiten terzake van één activiteit of verscheidene samenhangende activiteiten als m.e.r.-plichtig zijn.
Deze verschillende voorzieningen zijn gehandhaafd bij de omvorming in 1993 van de Wabm tot de Wet milieubeheer. De regeling ter coördinatie van vergunningaanvragen heeft echter aan betekenis verloren door de invoering van de 'integrale milieuvergunning' voor inrichtingen, uiteraard een veel ingrijpender vereenvoudiging. Tevens zijn in 1993 bijzondere voorzieningen opgenomen voor het geval tegelijk een bouwvergunning of een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vereist is. De algemene regeling van de Wm heeft hierdoor nog slechts een beperkte reikwijdte. Bovendien is in deze wet alleen de procedurele coördinatie gewaarborgd en dan nog slechts voor onderdelen. Inhoudelijk behoudt elk betrokken orgaan zijn eigen verantwoordelijkheid en op niet-medewerking staat geen sanctie.

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1985

De Wet op de Ruimtelijke Ordening is in 1985 mede met het oog op versnelling van de besluitvorming gewijzigd. In dit verband zijn van belang de strikte(re) termijnen voor bestemmingsplanprocedures, de mogelijkheid van rechtstreekse aanwijzing door de minister aan de gemeente, de verbreding van de gronden voor een aanwijzing en de invoering van de uitnodigingsbevoegdheid als extra interventie-instrument.
In een aantal gevallen hebben deze wijzigingen gezorgd voor versnelling. Zij brachten echter geen oplossing voor de problematiek van de afstemming en het tijdsverloop tussen de sectorale en de ruimtelijke besluitvorming. Bovendien heeft het interventie-instrumentarium niet geheel aan de verwachtingen beantwoord. Het aanwijzingsinstrument wordt over het algemeen wel als een hanteerbaar middel beschouwd voor de aanpassing van een bestemmingsplan. Indien de spoedige realisering van een bepaald project een vrijstelling/vergunning vereist, is echter de uitnodigingsbevoegdheid van toepassing en deze is weinig effectief gebleken vanwege de koppeling aan de aanwijzingsprocedure met alle vertragende gevolgen van dien [15].

Evaluatie

In de afgelopen jaren heeft de bestuurlijke besluitvorming op meerdere terreinen en vanuit verschillende invalshoeken de aandacht van de wetgever gekregen. Door standaardisering is de diversiteit van procedurele regelingen uitgeschakeld als bron van geschillen en vertraging. Aldus is ook een voorwaarde geschapen voor verdergaande verbetering van projectgerichte bestuurlijke besluitvorming.

Uniforme procedures en algemene regels brengen echter geen fundamentele wijziging in de structuur van de besluitvorming en de bevoegdhedenverdeling. De problemen die ontstaan door het gebrek aan coördinatie tussen diverse bestuursorganen en de fragmentatie van de besluitvorming in heterogene kaders, worden er niet door opgelost. De geïntegreerde milieuvergunning is in essentie niet meer dan een 'bundel' van afzonderlijke besluiten, terwijl, zoals werd aangegeven, de coördinatie van beslissingen in het kader van de Wabm de gescheiden verantwoordelijkheid van de betrokken organen onverlet laat.

15] Dit houdt verband met de opschortende werking van het beroep tegen de aanwijzing. Zie: *Memorie van toelichting bij 'Nimby'-wetsvoorstel*; Tweede Kamer 1992/1993, 23 015, nr. 3, blz. 3-4.

De besluitvorming is dus wel procedureel vereenvoudigd, maar de 'weeffouten' in de juridisch-bestuurlijke ordening daarvan blijven bestaan.

4.3.2 Projectgerichte wetgeving

De Tracéwet

De in januari 1994 in werking getreden Tracéwet is een sectorwet waarin de afstemming met de ruimtelijke ordening expliciet wordt geregeld. De behoefte hieraan bij de vaststelling van tracés dateert al van het einde van de jaren zeventig [16]. De tot voor kort gangbare procedure was wel bestuurlijk geregeld, maar, met uitzondering van de milieu-effectrapportage, niet verankerd in de wet. De uitvoerige 'sectorale' procedures en de ruimtelijke inpassing van een tracé in de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen vond volgtijdelijk plaats. Het tijdsverloop van een tracévaststelling was hierdoor gemiddeld $7^1/_2$ jaar.

De Tracéwet beoogt wettelijke regeling van de tracéprocedure, coördinatie van de besluitvorming in het sectorale en het ruimtelijke spoor en, mede hierdoor, verkorting van de tijd die met de verschillende procedures is gemoeid [17]. De m.e.r. en alle ruimtelijke afwegingen worden hiertoe geïntegreerd in de tracévaststellingsprocedure. De minister van Ruimtelijke Ordening en de betrokken sectorminister (V&W) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het sectorplan. Het moet hierbij gaan om een verbinding die voorkomt in een, door de ministerraad vastgestelde, PKB. Eerst wordt, na inspraak en overleg met 'planologische mede-overheden', een trajectnota vastgesteld. Na inspraak en interbestuurlijk overleg volgt de vaststelling van een tracébesluit door de minister van V&W, in overeenstemming met de minister van VROM. Bij de voorbereiding van het tracébesluit wordt tevens een aanzet gegeven tot aanpassing van de relevante ruimtelijke plannen: de betrokken provinciale en gemeentelijke besturen moeten aangeven of zij hun planologische medewerking aan het tracé willen geven. Weigeren zij, dan geeft de minister van VROM bij de vaststelling van het tracébesluit een aanwijzing in de zin van de WRO. De aanwijzing maakt deel uit van het tracébesluit. Wordt wel medewerking toegezegd, dan moet deze binnen een jaar worden verleend.

Voor grote projecten van nationaal belang wordt de trajectnota vervangen door een planologische kernbeslissing. Met inachtneming hiervan bepalen de ministers direct het tracé, dat zij aansluitend uitwerken tot een ontwerptracébesluit. Vervolgens gelden weer vrijwel de regels van de normale procedure. De figuur van de PKB met bijzondere status, die in de WRO is opgenomen [18], vertoont overeenkomsten met de eerder beschreven bindende projectbestemming. Het is de bedoeling dat daarin de bandbreedte wordt vastgesteld met betrekking tot de keuzemogelijkheden voor het project. De noodzaak van de verbinding en het globale tracé staan hierna niet meer ter discussie. Eventueel beroep tegen de PKB is wel mogelijk en zal dan tezamen met een beroep tegen het tracébesluit worden behandeld.

De parallelschakeling van besluiten is in de Tracéwet dus slechts beperkt. Wel wordt de doelmatigheid verhoogd doordat bezwaren en beroepen tegen de planologische maatregelen geen grond kunnen vinden in bezwaren tegen het tracébesluit. De uitvoering wordt verder versneld doordat bij niet-tijdige verlening van de wettelijk vereiste vergunningen voor de inrichting of het gebruik van grond, de betrokken minister de bevoegdheid in kwestie kan over-

[16] Motie Lambers-Hacquebard, Tweede Kamer 1979/1980, 15 800, XII nr. 53, blz. 2487.

[17] De tweede doelstelling lijkt pas in latere instantie naar voren te zijn gekomen. Rietbroek meent refererend aan eerdere voorlopige wetsontwerpen dat de tijdwinst, zo daar al enige sprake van zal zijn, niet groot zal blijken (Rietbroek, op.cit., blz. 766).

[18] Dit geeft deze figuur in beginsel een bereik dat veel ruimer is dan het beperkte terrein waarop de Tracéwet ziet.

nemen c.q. (bij bouw- of aanlegvergunning) de uitnodigingsbevoegdheid van de WRO kan gebruiken. Verwacht wordt dat de gemiddelde proceduretijd zo kan worden teruggebracht tot $4^1/_2$ jaar. Maar wellicht is deze verwachting te optimistisch: het uitschakelen van de RO-procedure kan leiden tot veel commentaar op de trajectnota en tijdrovende aanpassingen daarvan [19], terwijl ook beroepen tegen de verplichte aanwijzing sterk vertragend kunnen werken [20].

Nimby-regeling

Ter versterking van de uitnodigingsbevoegdheid in de WRO is in januari 1994 de Nimby-regeling in werking getreden. De aanwijzingsprocedure is hierbij aangepast, met name door de rechtsbescherming 'om te draaien'. Het gemeentebestuur krijgt 4 weken de tijd om te beslissen over medewerking aan een aanwijzing, en aansluitend een jaar om zelf het bestemmingsplan aan te passen. Bij overschrijding van deze termijnen gaat de bestemmingsplanbevoegdheid voor een jaar over op de minister van VROM, c.q. Gedeputeerde Staten. De mogelijkheid van afzonderlijk beroep tegen de aanwijzing vervalt. Bezwaren dienen, ook door het gemeentebestuur, te worden ingebracht in de bestemmingsplanprocedure.

Op deze wijze is veel sneller een aangepast bestemmingsplan beschikbaar en is bijzondere medewerking bij het verkrijgen van vergunningen niet meer nodig. Niettemin zijn ook nog speciale voorzieningen getroffen om buiten het bestemmingsplan om vlotte medewerking aan projecten te verzekeren, de eigenlijke Nimby-bepalingen. Tezamen met het artikel inzake de PKB met bijzondere status van de Tracéwet vormen deze een nieuw hoofdstuk Projectcoördinatie in de WRO. Wanneer bovengemeentelijke belangen de verwezenlijking van een project in de naaste toekomst noodzakelijk maken en de besluitvorming hieromtrent vastloopt, kunnen GS, c.q. de minister, B. en W. vragen om een vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen. B. en W. hebben 6 weken om over hun medewerking te beslissen, aansluitend 2 weken voor bekendmaking en ter visie legging van het verzoek en hun besluit; gedurende 8 weken kan dan ieder bezwaren indienen, waarna B. en W. binnen 8 weken na de ter inzage legging besluiten. Elke termijnoverschrijding leidt tot overgang van de vrijstellingsbevoegdheid naar het verzoekende orgaan. De korte termijnen worden gerechtvaardigd door het vele overleg dat al heeft plaatsgevonden (er is immers een impasse). Voor wat betreft mogelijk beroep worden alle in deze procedure genomen besluiten geacht deel uit te maken van het voorbereidingsbesluit. Zowel de burger als het gemeentebestuur dat medewerking weigert, kan alleen nog maar in beroep gaan bij de Raad van State.

De Nimby-bevoegdheid strekt zich ook uit tot alle andere aanvragen ten behoeve van de verwezenlijking van projecten waarover een publiekrechtelijk lichaam moet beslissen. De procedure wordt ook bij deze 'stroomlijning' toegepast, zij het dat hier voorafgaand overleg is voorgeschreven en de normale procedures voor zover mogelijk worden aangehouden [21]. Bij meer beschikkingen is procedurele koppeling mogelijk. Ook voor het instellen van beroep, weer beperkt tot de Raad van State, worden de beschikkingen en vrijstellingsbesluiten gekoppeld.

[19] T.J.P.M. Boot, *Hogesnelheidswetgeving*; tekst rede uitgesproken op de Euroforum-studiedag 'De nieuwe Wro' op 10 juni 1992 in Breda.

[20] P. de Haan, op.cit, 1992.

[21] Indien echter op een van de beschikkingen de met meer waarborgen omgeven procedure van afdeling 3.4.A van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is - dit geldt bijv. voor milieuvergunningen - dan wordt deze op alle besluiten toegepast.

Vernieuwing van de Ontgrondingenwet

Begin 1994 is, na een voorbereidingsperiode van bijna 20 jaar, een voorstel ingediend tot ingrijpende wijziging van de Ontgrondingenwet [22]. Het ontwerp beoogt te voorzien in een stelsel van planning en coördinatie van ontgrondingen voor de winning van oppervlaktedelfstoffen (rijksbeleid), alsmede in doelmatiger procedures voor de verlening van de voor ontgronding vereiste vergunningen.
Voor de planning en coördinatie wordt het door de Nimby-regeling aangescherpte instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebruikt. Een Structuurschema oppervlaktedelfstoffen (PKB) zal onder meer aangeven waar ontgronden wel of niet toelaatbaar is ('zoekruimte'), en waar ontgronden daadwerkelijk kan worden toegestaan ('winzones'). Deze beslissingen zijn niet juridisch bindend. Provinciale streekplannen zullen de 'richtinggevende uitspraken' uit het Structuurschema moeten verwerken door reserveringen aan te geven (winplaatsen of winzones); via een aanwijzing kan zo nodig medewerking worden afgedwongen. Eventuele aanpassing van gemeentelijke bestemmingsplannen vindt plaats wanneer vaststelling van een winplaats in het streekplan dit nodig maakt. Gedeputeerde Staten zijn, als het gemeentebestuur aanpassing weigert, verplicht tegelijk met de vaststelling van het streekplan een aanwijzing tot herziening van het bestemmingsplan te geven. In alle andere gevallen - voldoende concrete gegevens ontbreken dan nogkomt eventuele aanpassing van bestemmingsplannen pas aan de orde als een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning is ingediend (zie hierna).
Alle zojuist vermelde besluiten worden pas genomen na overleg tussen de betrokken bestuursorganen. Naast het overleg dat de WRO voorschrijft, gaat het hierbij ook om overleg op grond van de Ontgrondingenwet tussen het Rijk en de provincies, die bij het algemene ontgrondingenbeleid een spilfunctie (blijven) vervullen. De beroepsmogelijkheden zijn de in de WRO gebruikelijke, met dien verstande dat de vaststelling van een winplaats in een streekplan afzonderlijk voor beroep vatbaar is als niet tegelijk een aanwijzing wordt gegeven [23].

Het geschetste systeem zal de beslissing over ontgrondingen in veel gevallen eenvoudiger maken vanuit het oogpunt van het ontgrondingenbeleid. Een ontgronding van enige omvang moet echter voldoen aan een veelheid van wettelijke eisen, met name ook in de milieusfeer. De betrokkenheid van verschillende instanties en de aanwezigheid van uiteenlopende wettelijke eisen en beroepsmogelijkheden zorgen er tot nog toe voor dat de definitieve toestemming gewoonlijk vele jaren op zich laat wachten. Een snellere en betere gecoördineerde besluitvorming kan hier worden bereikt door een gelijktijdige aanvang van de procedures, een gecordineerde behandeling zoals voorzien in de Wet milieubeheer, alsmede door integratie van het beroep. De uiteindelijke duur van de procedure zal, volgens de toelichting op het wetsvoorstel, nooit langer dan 63 maanden en 2 weken in beslag nemen en meestal aanzienlijk sneller verlopen.

Evaluatie

Met de *Tracéwet* en het ontwerp voor een nieuwe *Ontgrondingenwet* richt de wetgever de aandacht thans op de besluitvorming over projecten als zodanig. Hierbij tracht hij een antwoord te vinden op de problemen die ontstaan door de differentiatie naar beleidsaspecten en de fragmentatie over bestuursorganen.
Uitgegaan wordt van de lijn van de nota Afstemming op maat, dat wil zeggen

22] Wijziging van de Ontgrondingenwet en andere wetten, Tweede Kamer 1993/1994, 23 568, nrs. 1-2.

23] Beroep tegen de aansluitende besluiten tot wegneming van planologische belemmeringen kan dan geen grond meer vinden in bezwaren tegen de vastgestelde winplaats.

een volledige procedure van begin tot eind, niet algemeen maar beperkt tot in de sectorwet aangewezen typen activiteiten. De *Nimby-regeling* wijkt hiervan af doordat de toepassing niet beperkt is tot bepaalde sectorale besluiten en doordat zij niet het hele besluitvormingsproces regelt, maar pas in beeld komt bij een conflict met lagere bestuursorganen.

Kenmerken van de geboden oplossingen zijn:

- het ineen doen vloeien van ruimtelijke en sectorale afwegingen en (Tracéwet) de milieu-afwegingen in het kader van de m.e.r.-procedure;
- het onderscheiden van de besluitvorming in enerzijds een beslissing over het project als geheel (PKB+ en tracébesluit, winzones en winplaatsen voor ontgrondingen) en anderzijds de nadere uitvoeringsbeslissingen en vergunningen;
- het versterken van de bevoegdheid van hogere overheden om, op grond van de beslissing over het projectplan, de medewerking van lagere overheden te verkrijgen, in ruil voor een uitbreiding van het bestuurlijk overleg en inspraak bij de voorbereiding.

Zowel Tracéwet als Nimby-regeling zijn pas kort geleden in werking getreden; de nieuwe regeling inzake ontgrondingen is nog slechts een wetsvoorstel. Een beoordeling hiervan kan dus nog niet op ervaring worden gebaseerd. Voornoemde oplossingen leiden tot duidelijke verbeteringen, in zoverre als nu een begin wordt geboden van structurering van de besluitvorming in verschillende categorieën besluiten, de afweging van ruimtelijke en sectorale aspecten in elkaar zijn geschoven en de fragmentatie van bevoegdheden tenminste wordt aangepakt. De geboden oplossingen richten zich sterk op de procedurele fase van de besluitvorming, met name op de situatie dat lagere bestuursorganen geen medewerking willen verlenen aan de uitvoering van een project. Ook de besluitvorming over het project als geheel staat in dit teken.
Een voordeel van de PKB+ is dat deze de bevoegdheden tussen bestuursorganen herdefinieert, waardoor een onderscheid tussen nationale en lokale aspecten mogelijk wordt. De Nimby-regeling doet impliciet hetzelfde, door in geval van een conflict beletselen tegen doorgang van een project weg te nemen zonder dat dit tegelijk tot in detail wordt vastgelegd. Een nadeel is wel dat deze beslissingen tevens moeten dienen als basis voor eventuele aanwijzingen om de medewerking van andere bestuursorganen af te dwingen. Hierdoor dreigen lokale aspecten waarvan de uitvoering afhankelijk is, in die beslissingen te worden opgenomen en dan raken hoofd- en bijzaken in de besluitvorming opnieuw verward.

De tracéprocedure en de voorgestelde procedure voor ontgrondingen beogen reeds in de fase van voorbereiding van het project als geheel overleg en inspraak met de verschillende betrokken bestuursorganen tot stand te brengen. In die zin is er een aanzet tot een proces van overleg. Dit concentreert zich echter rondom het centrale bestuursorgaan. Het is meer inspraak dan overleg, uiteindelijk kan de hogere overheid het sectorale belang doen prevaleren. Er is geen sprake van gemeenschappelijke besluitvorming. Bij de Nimby-regeling, waar een conflict voorwaarde voor toepassing is, geldt dit uiteraard nog sterker [24].
De tracé- en de Nimby-regeling hebben voorts als belangrijk bezwaar dat nog altijd een groot aantal afzonderlijke beschikkingen met betrekking tot de uitvoering tot stand zal moeten komen. Dat de vereiste medewerking nu, binnen grenzen, kan worden afgedwongen, leidt wel tot versnelling maar garandeert geen evenwichtige, integrale afweging. Ook de gebundelde behandeling van beroepen (Nimby-regeling) kan hierin uiteraard niet voorzien. De nieuwe

[24] Of ook al de enkele wetenschap dat men bij een conflict de knoop kan doorhakken centralisatie en voorrang voor het sectorbelang vanaf het begin bevordert, moet nog blijken.

Ontgrondingenwet biedt hier meer aanknopingspunten, doordat vergunningaanvragen de gecoördineerde behandeling volgens de Wm zullen ondergaan. Dit is echter slechts een procedurele coördinatie; of deze ook leidt tot inhoudelijke afstemming van de besluiten op grond van de verschillende wetten moet worden afgewacht. Bovendien is hier niet steeds de mogelijkheid aanwezig zonodig besluiten af te dwingen: niet alle regelingen kennen de aanwijzingsfiguur die voorkomt in de WRO en de Wm.

Voornoemde overwegingen leiden de raad tot de conclusie dat de besproken wetswijzigingen weliswaar tot een aantal verbeteringen kunnen leiden, maar dat hiermee slechts ten dele wordt tegemoetgekomen aan de vele problemen bij de besluitvorming over grote projecten.

4.4 Besluitvorming in andere landen

In de adviesaanvraag van de regering wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de regelgeving elders in Europa. In hoofdstuk 2 is de Nederlandse besluitvorming vergeleken met die in een zestal andere Westeuropese landen met betrekking tot het tempo. De verschillen in doorlooptijden bleken kleiner dan vaak wordt verondersteld. Hierna wordt ingegaan op de vraag hoe *doelmatig* de besluitvorming in de verschillende landen is geordend. Het materiaal voor dit overzicht van de desbetreffende wetgeving is grotendeels ontleend aan de studie die ook de gegevens over het tijdsbeslag (par. 2.6) heeft opgeleverd [25]. De toelichting in hoofdstuk 2 op de landenkeuze en de concentratie op tracéprojecten geldt hier dus ook.

4.4.1 Frankrijk

In Frankrijk bestaan voor urgente projecten (Projets d'Intérêt Général) speciale wettelijke regelingen [26]. Voor deze projecten loopt de besluitvorming geheel via de sectorlijn. Voor normale, niet-urgente projecten speelt de ruimtelijke regelgeving een afzonderlijke rol. Een opvallend verschil met de Nederlandse situatie is dat de vergunningverlening bij urgente projecten niet afhankelijk is van een precieze tracébepaling. De vergunningverlening (Concession) volgt automatisch op de goedkeuring van het globale tracé door de Eerste Minister (Déclaration d'utilité publique). De precieze ligging van het tracé wordt niet bepaald door overheidsorganen, maar door (private) ontwikkelingsbedrijven. Het feit dat de exacte tracébepaling plaatsvindt zonder juridische en/of democratische waarborgen leidt tot een aanzienlijke beperking van het tijdsbeslag.
Over het algemeen geldt voor de infrastructuurplanning een strakke regeling van de procedures met korte termijnen [27]. Aangezien de ruimtelijke regelgeving in Frankrijk slechts een bijrol speelt bij urgente projecten, wordt deze hier niet verder beschreven.
De milieu-effectrapportage vindt bij urgente projecten plaats via de 'enquête publique', als onderdeel van de sectorale procedure. Er worden slechts twee à drie alternatieven onderzocht. De milieu-effectrapportage vindt in een vrij vroege fase plaats en is minder gedetailleerd dan in andere landen. Het belang van de milieu-effectrapportage neemt wel toe. Toch lijkt deze, ook in de toekomst, minder gedetailleerd te blijven en procedureel minder zwaar te worden aangezet dan in Nederland.
Het management van tracéprojecten ligt in Frankrijk in belangrijke mate in handen van de (semi-)private initiatiefnemer (spoorwegmaatschappij of weg-

25] F.L. Bussink, *Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in andere Europese landen*; Rotterdam, Kolpron Consultants B.V., 1994.

26] Zie naast F.L. Bussink, op.cit.: J. Tegelaar, *Strategische ruimtelijke sturing; Een Frans-Nederlandse systeemvergelijking*; dissertatie, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1993, blz. 71-73 en 148-152.

27] Tegelaar, op.cit., blz. 193.

exploitatiemaatschappij). Bij de spoorwegen geldt dit voor het gehele proces. Wegenprojecten worden tot aan de 'concession' uitgewerkt door het bevoegde ministerie, daarna door de semi-private ontwikkelingsmaatschappijen.
Spoorwegen worden gefinancierd met middelen van de staat, gemeenten en de spoorwegmaatschappij. Bij de financiering van wegen is er een verschil tussen 'routes nationales' en tolwegen. Routes nationales worden gefinancierd uit het staatsbudget, tolwegen voornamelijk uit een door private en publieke middelen gevoed Nationaal Verkeersfonds. Zogeheten 'sociétés d'économie mixte' (gemengd publiek-private organisaties) kunnen bij dit fonds leningen aanvragen. Deze financieringsvorm bevordert de snelle realisatie van tolwegen.
Het Franse systeem is geëvolueerd van een centraal gestuurd systeem met brede doelstellingen naar een gedecentraliseerd systeem met rechtstreekse beïnvloeding door de hogere overheid op enkele vitale punten [28]. Interessant is wel dat voorstellen in discussie zijn van de 'Mission Carrère' die onder meer een versterking inhouden van de inspraak en een verzwaring van de milieu-effectrapportage. De aanleiding voor deze voorstellen is de grote weerstand van de lokale bevolking tegen met name het tracé van de TGV-Méditerranée door het Rhônedal. Beoogd is ondanks uitbreiding van de procedures toch binnen de huidige doorlooptijden blijven. Of dit werkelijk zal lukken lijkt twijfelachtig.

Evaluatie

Tussen de aparte regeling voor urgente projecten in Frankrijk en de Nederlandse voorstellen voor een bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang (PKB+) bestaan opvallende overeenkomsten. In beide gevallen speelt de sectorale besluitvorming de hoofdrol voor een aparte uitgezonderde categorie van belangrijke projecten.
Bij de sterke 'verticale doorwerking' van sectorale besluiten in Frankrijk dient te worden aangetekend, dat ook in Nederland mogelijkheden voor verticale doorwerking bestaan in de vorm van de aanwijzingsfiguur. Het feit dat deze figuur slechts sporadisch wordt gebruikt, leidt er toe, dat Nederland in feite een gedecentraliseerd r.o.-stelsel kent. Het verschil met Frankrijk lijkt voor een belangrijk deel te bestaan in de andere wijze waarop de bestaande wettelijke mogelijkheden worden gehanteerd. Hierbij lijkt zich echter een ontwikkeling voor te doen naar een systeem als het Nederlandse, al blijft de besluitvorming over urgente projecten nog steeds centralistisch.

4.4.2 Duitsland

In de Bondsrepubliek Duitsland verloopt de besluitvorming over grote tracéprojecten grotendeels op basis van sectorale wetgeving [29]. Daarnaast is een beperkt aantal procedurele elementen uit de ruimtelijke wetgeving en de milieuwetgeving van toepassing [30].

De ruimtelijke ordening is in Duitsland in beginsel ondergeschikt aan de sectorale besluitvorming. Er vindt wel in een vrij vroeg stadium afstemming in grote lijnen plaats middels het Raumordnungsverfahren als voorbereiding op de (globale) tracékeuze. De ruimtelijke plannen van de lagere overheden wijken echter van rechtswege, zonder aanwijzing, voor sectorale besluitvorming met betrekking tot het exacte tracé (Planfeststellungsbeschluß). Het begrip 'belanghebbende' is in Duitsland beperkt tot 'getroffenen'.

De milieu-effectrapportage (Umweltverträglichkeitsprüfung) gebeurt in Duitsland in twee fasen. Bij de voorbereiding van de globale tracévastlegging

[28] J. Tegelaar, op.cit., blz. 202.

[29] Fernstraßengesetz, Bundesbahngesetz, Luftverkehrsgesetz, Bundeswasserstraßengesetz.

[30] Bundesbaugesetz, Bundesraumordnungsgesetz, Bundesplanungsgesetz.

(Linienplanung) wordt een variantenanalyse (Umweltsverträglichkeitsstudie) gemaakt. Bij de voorbereiding van de precieze tracévastlegging (Planfeststellungsbeschluß) spelen milieufactoren vastgelegd in een 'Landespflegericher Begleit Plan' een rol.

De organisatie van de aanleg van autowegen is in handen van de ministeries van Verkeer van de deelstaten. Wegen worden gefinancierd door de verschillende deelstaten, met geld afkomstig van de Bond. De aanleg van spoorwegen wordt georganiseerd door de Bundesbahn. Deze heeft een eigen budget en kan bovendien ook leningen afsluiten met een garantie van de Bond.

Na de Duitse eenwording zijn aparte voorzieningen getroffen voor de nieuwe deelstaten. In een 'Investitionsmaßnahmengesetz' werd voor 17 essentiële projecten de planningsduur verkort tot 2 à 3 jaar, door het blokkeren of vertragen van de projecten door gerechtelijke procedures onmogelijk te maken. Belangrijker is nog de 'Beschleunigungsgesetz', dat betrekking heeft op alle overige projecten in de nieuwe deelstaten, maar waarvan ook invoering in de oude deelstaten wordt overwogen. Deze wet versnelt de sectorale procedures onder meer door een inzagetermijn te verkorten en het aantal beroepsinstanties te beperken. Bovendien wordt de formele afstemming met de ruimtelijke ordening (het genoemde Raumordnungsverfahren) geschrapt. Voorts moeten besluiten binnen bepaalde wettelijke termijnen worden genomen. Aangezien hieraan geen sancties zijn verbonden, wordt verwacht dat deze termijnen in de praktijk vooral als richtlijn zullen fungeren. Dit onderstreept nog eens het belang van de wijze van omgaan met regelgeving voor de uiteindelijke doorlooptijd.

Evaluatie

Het huidige Duitse systeem is nu reeds centralistischer dan het Nederlandse, doordat ruimtelijke afwegingen op lokaal niveau in Duitsland ondergeschikt zijn aan sectorale besluitvorming op hogere bestuursniveaus (in Nederland vereist dit een aanwijzing). De ontwikkeling gaat in de richting van minder procedures en rechtsbescherming. Of dit zal leiden tot de beoogde tijdwinst moet worden afgewacht. Het Duitse systeem gaat in de richting van een systeem zoals Frankrijk dit kent, zonder een dergelijk systeem vooralsnog te bereiken.

4.4.3 België

België kent slechts weinig formele procedures [31]. De realisatie van grote projecten is in belangrijke mate het resultaat van ad hoc bestuurlijk overleg, ambtelijke afwegingsprocessen en politieke voorkeur. Particuliere burgers worden nauwelijks bij de besluitvorming betrokken, de inspraak- en beroepsmogelijkheden zijn zeer beperkt [32].
Er is bovendien geen sprake van één min of meer geformaliseerde besluitvormingsprocedure; voorzover er regelgeving is, verschilt deze per type infrastructuur. De besluitvorming over wegen maakt deel uit van de ruimtelijke planning. De 'executieven' van Vlaanderen, Wallonië en Brussel spelen hierbij sinds de regionalisering van 1989 een centrale rol. Spoorwegen blijven de bevoegdheid van de nationale overheid. De verantwoordelijkheid voor regionale luchthavens berust bij de gewesten; de nationale luchthaven Zaventem blijft echter de bevoegdheid van de federale regering.

31] Zie naast F.L. Bussink, op.cit.: F.H.J. Duenk, *Infrastructuur en ruimtelijk beleid in België*; Infrastructuur, transport en logistiek 7; Delftse Universitaire Pers, Delft, 1991, blz. 90.

32] F.H.J. Duenk, op.cit., blz. 93.

Tot 1989 was België ingedeeld in 48 gewesten [33]. De vroeger opgestelde gewestplannen dienen nog steeds als uitgangspunt voor ruimtelijke besluitvorming. Het gaat om vrij sterk uitgewerkte 'streekplannen'.
In de oude gewestplannen zijn onder meer verschillende (globale) mogelijke tracés weergegeven. Meer concrete plannen worden door de overheden van Vlaanderen, Wallonië of Brussel opgesteld en gepubliceerd. Op gemeentelijk niveau bestaan Algemene en Bijzondere Plannen van Aanleg (vergelijkbaar met bestemmingsplannen). Zowel de gewestplannen als de Plannen van Aanleg moeten worden aangepast aan recentere besluiten over infrastructuurprojecten. De volgende fase betreft het verkrijgen van een bouwvergunning, waarvoor een vrij zware procedure geldt.
De milieu-effectrapportage maakt in Vlaanderen deel uit van de bouwvergunningsprocedure. Bouwaanvraag en MER worden samen ter inzage gelegd en worden onderworpen aan openbaar onderzoek. Daarbij gelden vrij korte termijnen, zowel voor de tijd waarbinnen de gemeente het MER ter inzage moet leggen als voor de periode waarbinnen burgers kunnen reageren. In Wallonië is de m.e.r. gekoppeld aan de procedure tot aanpassing van de bestaande gewestplannen, waardoor een meer generieke toetsing plaatsvindt.

De organisatie van het besluitvormingsproces berust voor wegen en regionale luchthavens bij Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Spoorwegen daarentegen worden door het nationale verkeersministerie en de daaronder ressorterende spoorwegmaatschappij gerealiseerd. Ook de nationale luchthaven Zaventem valt onder de bevoegdheid van de federale regering.
Wegen worden gefinancierd door Vlaanderen, Wallonië en Brussel, uit een federaal wegenfonds. De financiering van spoorwegen vindt op federaal niveau plaats. Hoe eventuele nieuwe luchthavens zullen worden gefinancierd, is niet bekend.

Evaluatie

De voornaamste ontwikkeling in België is de geleidelijke vormgeving van de regionalisering. In de verhoudingen sector-R.O. en sector-milieu zijn geen wezenlijke veranderingen aan de orde. Wel is aan de invoering van de m.e.r. enige versterking van de inspraak en van ruimtelijke en milieu-afwegingen verbonden.
In vergelijking met andere landen zijn inspraak en rechtsbescherming in België beperkt. De zeer korte doorlooptijden hangen, naar aannemelijk is, hiermee vermoedelijk samen. In België zijn geen wezenlijke veranderingen van de besluitvormingsstructuur aan de orde. Voorlopig blijft België in deze opzichten sterk afwijken van de omringende landen, wellicht met uitzondering van Frankrijk.

4.4.4 Engeland

In Engeland vindt de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in hoofdzaak plaats in de sectorlijn. De ruimtelijke ordening vervult slechts een bijrol. Autowegen doorlopen een procedure gebaseerd op de 'Highways Act 1980', waarin de 'public inquiry' een belangrijke rol speelt. Hierbij worden voor- en tegenstanders met elkaar geconfronteerd. De procedure bestaat uit verschillende stappen die gezet worden op weg naar een 'draft-Order', en een 'Order'. De procedure voor spoorlijnen is recent veranderd. Tot voor kort gold de 'private bill' procedure, een parlementaire procedure waarin een soort projectwet wordt vastgesteld. Sinds 1993 geldt de 'Transport and Works Act 1992'. Daarin wordt de besluitvorming in hoofdzaak buiten het parlement gebracht. In hun hoofdstructuur sluiten de nieuwe railprocedures sterk aan

[33] Ook Vlaanderen, Wallonië en Brussel worden vaak aangeduid als gewesten. Om verwarring te voorkomen, wordt de term gewesten in deze tekst voorbehouden aan de 48 kleine gewesten.

bij de bestaande procedure voor autowegen. Voor de public inquiry is dan ook een belangrijke plaats ingeruimd. Ontwikkelingen met betrekking tot luchthavens komen tot stand op een wijze die sterk vergelijkbaar is met autowegen.
Opvallend is het ontbreken van een nationale planning voor infrastructuur. Het initiatief voor projecten komt op ad hoc basis tot stand.

Aanpassing van ruimtelijke plannen als vereiste voorafgaand aan realisatie van projecten is in Engeland niet aan de orde. Engelse 'local plans' hebben geen directe bindende werking, maar vormen (één van de) toetsingskaders voor een ontwikkeling [34]. Wel spelen ruimtelijke belangen een rol in de sectorale procedure, bijvoorbeeld in de consultatie-fase van de 'Order-making' procedures.

De milieu-effectrapportage (environmental impact assessment) is sinds enkele jaren eveneens geïntegreerd in de sectorale besluitvorming. Bij de aanvraag voor een Order moet een MER worden gevoegd. Door de nog relatief beperkte werkingstijd van de nieuwe wettelijke bepalingen zijn het gewicht en de rol van de m.e.r. nog niet geheel uitgekristalliseerd.

De organisatie en financiering van autowegen zijn in handen van de landelijke overheid. Railprojecten worden georganiseerd en gefinancierd door het staatsbedrijf British Rail of lokale overheden. In sommige gevallen wordt een projectorganisatie in het leven geroepen. Dit lijkt tijdwinst te kunnen opleveren ten opzichte van minder gestructureerde vormen van projectbegeleiding.

Evaluatie

De belangrijkste veranderingen zijn de inpassing van de m.e.r. en de nieuwe wetgeving voor spoorwegen. De nieuwe Transport and Works Act lijkt centralistischer dan de oude Private Bills, maar is tegelijk (door de public inquiry) zorgvuldiger. Of een en ander tijdwinst oplevert, staat te bezien. Verder wordt er gediscussieerd over een meer gestructureerde voorbereiding.

4.4.5 Zwitserland

In Zwitserland wordt de besluitvorming over infrastructuur net als in Duitsland en Nederland sterk gestructureerd door sectorale procedures. Verdere groei van het autoverkeer wordt in Zwitserland niet verantwoord geacht. De meeste bestaande plannen hebben betrekking op spoorwegen. Nieuwe luchthavens worden niet aangelegd. Omdat de duur van de besluitvorming als te lang werd ervaren, is sinds 1991 voor spoorwegen in het kader van het 'Konzept Bahn 2000' aparte regelgeving van kracht voor 'Großprojekte'. Deze procedure kenmerkt zich door tijdsbepalingen, betere geleiding van de procedure, een betere coördinatie met andere procedures en een verkorte rechtsgang.
De procedure verloopt als volgt. Allereerst beslist de Bundesrat (federale regering) welke projecten onder deze afzonderlijke procedure vallen (het Konzept Bahn 2000 bevat een aantal van deze beslissingen; er kunnen echter ook nog nieuwe projecten worden toegevoegd). Daarna volgt het 'Vorprüfungsverfahren' (toetsingsprocedure vooraf). Deze stap betreft een horizontale (sectoren) en verticale (kantons, gemeenten) consultatie op basis van een voorstel van de spoorwegonderneming. Het voorstel bevat een vrij gedetailleerd tracé, maar alle varianten die binnen het kader van de eerdere

[34] In het Engelse rechtssysteem, gebaseerd op 'common law', zijn de bevoegdheden van de bestuurslagen niet door een grondwet gedekt en de rechten van de burgers niet expliciet grondwettelijk beschermd.

parlementaire beslissing vallen zijn nog bespreekbaar. De resultaten van de consultatie worden in een rapport samengevat. Daarna volgt het 'Plangenehmigungsverfahren' (planvergunningsprocedure). Daarin beslist de spoorwegmaatschappij allereerst welke variant(en) verder zal (zullen) worden beschouwd. In deze fase is inspraak mogelijk door getroffenen en bepaalde andere personen en organisaties (natuurbeschermings- en milieu-organisaties). De fase eindigt met een Plangenehmigung (planvergunning), afgegeven door de minister van verkeer. Dit besluit omvat tevens de bouwvergunning. Wel kunnen nog andere afzonderlijke vergunningen nodig zijn, zoals kapvergunningen. Beroep tegen het resultaat van de Vorprüfung is niet mogelijk, omdat deze niet resulteert in een besluit maar in een rapport. Tegen de Plangenehmigung is wel beroep mogelijk. De structuur van de besluitvorming met betrekking tot grote railprojecten wordt weergegeven in figuur 4.1.

De ruimtelijke ordening is in Zwitserland de primaire verantwoordelijkheid van de kantons. Voor nationale wegen en spoorwegen geldt echter dat de bevoegdheid van de bond of de spoorwegmaatschappij tevens het locatievraagstuk omvat. De kantons zijn verplicht (zonder aanwijzing) de nationale wegen in hun ruimtelijke-ordeningsplannen op te nemen.
Ook lokale plannen moeten worden aangepast. Voor grote railprojecten geldt dat de sectorale vergunning tevens bouwvergunning is. De ruimtelijke ordening speelt hierbij vooral een rol in de consultatie van het Vorprüfungsverfahren.

Voor grote spoorwegprojecten en voor Nationalstraßen geldt dat in elke stap van de procedure een milieu-effectrapportage wordt opgesteld. Per stap moeten de milieu-effecten worden uitgewerkt.

De organisatie van de besluitvorming rond nationale wegen is in het stadium van de 'Generale Prüfung' in handen van het (federale) 'Amt für Straßenbau'. De latere fasen worden gecoördineerd door de kantons. Ook de financiering van wegen loopt via de kantons. De investeringsbeslissing wordt in de regel pas genomen nadat de planningsaanvragen definitief gereed zijn. Bovendien is de investeringsbeslissing zelfstandig aanvechtbaar, waardoor het reeds (bijna-)resultaat van de eerdere stappen vaak opnieuw ter discussie wordt gesteld. Spoorwegen worden gefinancierd door de nationale spoorwegmaatschappij. Bahn 2000 is financieel geaccordeerd door de Bundesrat.

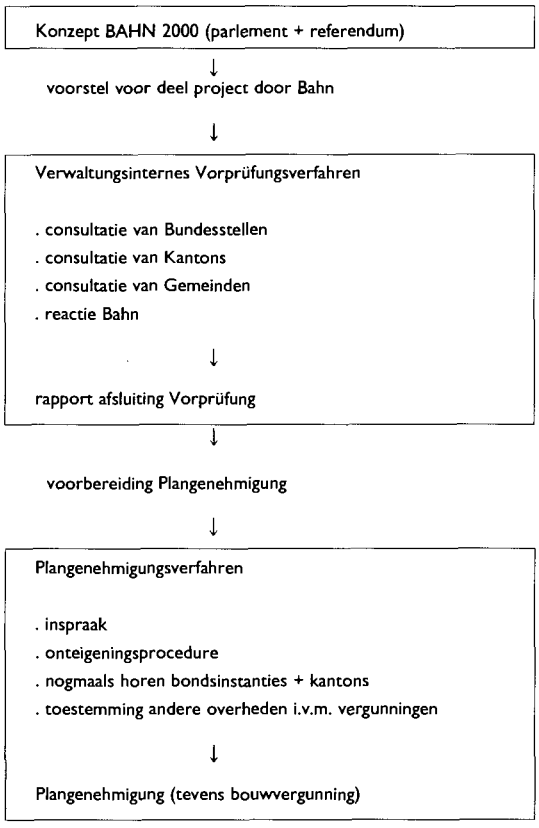
Er lijken in Zwitserland na Bahn 2000 weinig ontwikkelingen plaats te vinden met betrekking tot de procedures. Er lijkt ook weinig tijdwinst meer te behalen door verandering van de wetgeving. Een uitzondering hierop vormt een betere coördinatie van Plangenehmigungsverfahren en andere vergunningen. Naar de mening van een door Bussink geraadpleegde deskundige zou tijdwinst nu vooral moeten worden gezocht in project- en procesmanagement, met name in de voorfase van grote projecten.

Evaluatie

Het in Zwitserland ingevoerde getrapte systeem van besluitvorming voor grote spoorwegen (incl. de dominante rol van sectorale besluitvorming) lijkt veel voordelen te kennen:
- minder doublures dan bij afzonderlijke sectorale en ruimtelijke procedures;
- wel invloed voor kantons en gemeenten, maar geen mogelijkheid om besluiten te traineren;
- strakke termijnen.

Aangezien dit systeem pas recent (1991) is ingevoerd, zal nog moeten blijken of de beoogde tijdwinst er ook daadwerkelijk mee wordt bereikt.

Figuur 4.1 Besluitvorming over grote railprojecten in Zwitserland (Konzept Bahn 2000)



Bron: F.L. Bussink.

4.5 Slotbeschouwing

De wetswijzigingen die recentelijk in Nederland zijn ingevoerd, leiden tot verbetering op een aantal punten. Niettemin verwacht de raad dat niet met deze wijzigingen kan worden volstaan. In het bijzonder moet in de besluitvormingsprocedures een beter onderscheid worden gemaakt tussen hoofd- en bijzaken. Ook is de uitvoering van een project nog steeds te zeer afhankelijk van een groot aantal beslissingen die in uiteenlopende politieke en juridische kaders moeten worden verantwoord. De ingevoerde centralisatie in de besluitvorming vormt geen remedie tegen het ontbreken van goed en tijdig overleg. Tenslotte bevatten de vernieuwingen te weinig prikkels om de technische uitwerking van een project en de bestuurlijke besluitvorming daarover gelijk te laten oplopen. *Derhalve ziet de raad aanleiding om naar verdergaande oplossingen te zoeken.*

Bij een vergelijking van Nederland met de ons omringende landen valt een zekere convergentie op, zij het niet in alle gevallen. De wetsstelsels van de verschillende landen lopen sterk uiteen, waarbij uiteraard het verschil tussen de continentale systemen en het Angelsaksische stelsel het grootst is. In sommige landen wordt inderdaad een hoger tempo in de besluitvorming gerealiseerd door een sterke centralisatie van de besluitvorming (Frankrijk) of door zeer beperkte inspraak- en beroepsmogelijkheden (België). Dit zijn elementen waarvan wij aannemen dat zij niet goed passen in de Nederlandse bestuurs- en besluitvormingscultuur. Trouwens, in een aantal landen die tot dusver vrij voortvarende procedures kennen, is sprake van een evolutie naar meer onderzoek, afweging en inspraak (Frankrijk en Groot-Brittannië).

De internationale vergelijking levert niettemin een aantal elementen op om de besluitvorming over grote projecten beter in te richten. Een eerste is het ineenschuiven van ruimtelijke en sectorale afwegingen. Dit element komt voor in de Franse procedure voor projecten van algemeen belang, de recente Duitse en Zwitserse wetgeving en bij ons in de Tracéwet. De mate waarin ook de afweging van milieu-aspecten hiermee wordt geïntegreerd, loopt uiteen. Een tweede element is dat duidelijk wordt onderscheiden tussen het besluit ten principale over het project en de vitale kenmerken hiervan, en het besluit over de inpassing van het project in de concrete omgeving. Dit onderscheid wordt gemaakt in Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en bij ons ook in de Tracéwet en de voorstellen voor de nieuwe ontgrondingsprocedure. Voor zover valt na te gaan, bestaan er nog grote verschillen tussen landen wat betreft het vereiste van aanvullende lokale vergunningen voor de concrete uitvoering en de mate waarin lokale bestuursorganen daarbij gebonden zijn aan centraal genomen besluiten. De wijze waarop een dergelijke binding wordt gerealiseerd, hangt uiteraard af van de daarvoor binnen een rechtsstelsel gangbare methoden.

Een interessante ontwikkeling vertoont vooral het Zwitserse recht, waarin eerst de hoofdlijnen van het project worden vastgesteld en daarna de varianten die binnen deze hoofdlijnen passen, voorwerp zijn van overleg met de betrokken bestuursorganen. Dit element maakt het mogelijk - veel meer dan de technische uitwerking binnen bestuurlijke randvoorwaarden die in Nederland, maar ook in de meeste andere landen plaatsvindt - de technische en de bestuurlijke voorbereiding en besluitvorming van een groot project te doen samenlopen en aldus verhoogde besluitvaardigheid te combineren met een betere inbreng van decentrale partijen. Bij zijn aanbevelingen in het navolgende hoofdstuk heeft de raad zich mede laten inspireren door dit Zwitserse voorbeeld.

Hoofdlijnen van een oplossing

5

5.1 Drie stadia van besluitvorming

In de voorgaande hoofdstukken is vastgesteld dat een groot project in de huidige aanpak vooral wordt beschouwd als een objectief-technisch vraagstuk, waarvoor oplossingen moeten worden gevonden die vervolgens politiek en bestuurlijk moeten worden aanvaard. Naar is betoogd, miskent een dergelijke benadering het wezen van een groot project als ingrijpende maatschappelijke verandering. De desbetreffende voorbereiding en besluitvorming dienen veeleer gezien te worden als een politiek en bestuurlijk proces binnen technische randvoorwaarden. De procesmatige eisen van een doeltreffende besluitvorming maken een *structurering* nodig waarbij verschillende categorieën besluiten duidelijk worden onderscheiden. Het politiek en maatschappelijk karakter van de besluiten noopt er ook toe de relevante aspecten, belangen en beperkingen tot hun recht te laten komen. Door integratie van deze, op het eerste gezicht conflicterende, aspecten in alle stadia van de besluitvorming kunnen de maatschappelijke tegenstellingen rondom een groot project veel vroeger aan de orde komen en wellicht worden overbrugd, met een zorgvuldiger en uiteindelijk ook snellere besluitvorming als resultaat. Publiekrechtelijke ordening van dit proces is onvermijdelijk - het betreft hier de afweging van algemene belangen, de inzet van publieke middelen en eventueel de uitoefening van publiekrechtelijke dwang om tot de, maatschappelijk gezien, beste resultaten te komen.

Naar eveneens is vastgesteld, maakt de huidige ordening van de besluitvorming een aanpak langs deze lijnen weliswaar niet onmogelijk, maar wel moeilijk. Door een groot project op te vatten als een primair technisch- fysieke realisatie die getoetst moet worden aan publieke randvoorwaarden, wordt de besluitvorming onvoldoende gestructureerd en sterk naar de laatste fase geschoven, waarbij tegenstellingen vaker worden verscherpt dan verzoend. Natuurlijk zijn binnen de bestaande ordening wel verbeteringen mogelijk; een aantal stappen in deze richting is, onder andere met de recente wetswijzigingen, al gezet. Aan de dubbele behoefte aan structurering en integratie van de besluitvorming wordt hiermee echter niet afdoende voldaan. De betrokkenheid van een groot aantal actoren, aspecten, belangen en bestuursorganen, betekent dat overleg een centrale functie vervult bij voorbereiding en besluitvorming. De juridisch-bestuurlijke ordening zou voorwaarden moeten scheppen om de eenheid en samenhang in de besluitvorming te waarborgen. In de praktijk onderwerpt zij het proces van overleg echter aan middelpuntvliedende krachten en schier onoverbrugbare tegenstellingen (par. 3.5).

De neiging de knoop dan maar door te hakken door beslissingsmomenten en -bevoegdheid in één hand te *concentreren* (namelijk bij de rijksoverheid) is begrijpelijk, maar doet geen recht aan het overlegkarakter van het proces en wekt op zichzelf nog weer meer weerstanden. De verscheidenheid van belangen en van verhoudingen tussen betrokken beleidsactoren leidt tot te veel verschillende claims om deze bij de besluitvorming adequaat op hetzelfde moment in eenheid te kunnen afwegen. *Spreiding* van afwegingen is derhalve onvermijdelijk en noodzakelijk, zij het op voorwaarde dat de samenhang in de besluitvorming wordt verzekerd.

Naar het oordeel van de raad vergt een doelmatige combinatie van concentratie en spreiding een omvattend wettelijk kader voor de besluitvorming, dat

deze beide behoeften tot hun recht laat komen [1]. De hiervoor benodigde aanpassing van de wetgeving zou bij voorkeur de vorm dienen te krijgen van een aparte wettelijke regeling, bij de toepassing waarvan de wettelijke regels die 'normaal' gelden, buiten werking worden gesteld.

Op de aard van zo'n regeling is reeds vooruitgelopen aan het slot van hoofdstuk 3. In de eerste plaats dienen de lasten en lusten van een project in de verschillende stadia van besluitvorming in *evenredigheid* tegen elkaar te worden afgewogen. Een volledige symmetrie van belangen laat zich zelden realiseren, maar het streven moet zijn, anders dan nu, a-symmetrieën te voorkomen die in het interbestuurlijk verkeer een extra tol eisen (overleg- en consultatielasten, intensief medebewind of zware hiërarchische instrumenten, aparte rechtswaarborgen). In de tweede plaats zullen de afgezonderde onderdelen van de besluitvorming in betrekkelijke *zelfstandigheid* hun beslag moeten krijgen. Het moet in die onderdelen gaan over duidelijk onderscheiden beleidszaken. Evenmin als de eis van evenredigheid kan deze eis van zelfstandigheid absoluut gesteld worden, maar hoe minder hieraan wordt voldaan, des te kostbaarder en tijdrovender zal de besluitvorming worden. In de derde plaats zal een redelijke mate van *exclusiviteit* van de besluitvorming nodig zijn. Besluiten van het ene gremium mogen niet in een ander gremium worden teruggedraaid.

Op basis van deze uitgangspunten komt de raad tot een besluitvormingsstructuur voor grote projecten, die hier in hoofdpunten wordt weergegeven. (Het integrale voorstel staat in hoofdstuk 6).

De structurering van de besluitvorming op een wijze die tegemoetkomt aan zowel de behoefte aan concentratie als die aan spreiding, wordt bereikt door een verdeling in drie stadia, elk gekenmerkt door een besluit. Onderscheiden worden:

1. *het aanvangsbesluit*. Hierbij gaat het nog niet om de beslissing een bepaald project te ondernemen, maar om de vaststelling dat er voldoende redenen zijn om uit de veelheid van plannen, projecten en initiatieven die zich aandienen in de plandocumenten, er één te kiezen voor nadere studie;
2. *het beginselbesluit*. Dit besluit behelst de politiek-bestuurlijke keuze voor de verwezenlijking van een groot project. Aan dit besluit zal een precisering van de maatschappelijke behoefte en doelen waarin moet worden voorzien, moeten voorafgaan, alsmede een afweging van alternatieven en hun onderscheiden effecten. Voorts zal het besluit de vitale kenmerken en randvoorwaarden moeten vaststellen, binnen het raam waarvan de besluitvorming over concrete uitwerking van het project vervolgens plaatsvindt. Aangenomen mag worden dat een aanvangsbesluit slechts in een beperkt aantal gevallen uitmondt in een beginselbesluit;
3. *het uitvoeringsbesluit*. Dit besluit bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop het project zijn beslag krijgt. Het bevat de verschillende bestuursbeslissingen die realisatie van het project mogelijk maken en vervangt de desbetreffende wetgeving en besluiten van lagere overheden. Hiermee wordt de bestuurlijke besluitvorming afgesloten.

De ratio van een besluitvorming in drieën wordt hierna toegelicht (par. 5.2). Vervolgens wordt ingegaan op de realisatie van *integratie* van politiek-maatschappelijke afwegingen in alle stadia van de besluitvorming (5.3 - 5.6). Daarna komt de controle op het besluitvormingsproces aan de orde (5.7) en tenslotte de samenhang van de voorgestelde oplossingen (5.8).

[1] Vergelijk de studie van C. Lambers, D.A. Lubach en M. Scheltema, *Versnelling juridische procedures grote projecten* (Voorstudies en achtergronden V85, SDU, Den Haag, 1994). Deze studie, die ten behoeve van dit rapport werd geschreven, bevat een concreet voorstel voor een regeling die aansluit op de bevindingen en uitgangspunten van dit rapport, maar die bedoeld is voor een bredere categorie van projecten. Dit rapport richt zich op projecten waarbij de overheid (mede-)initiatiefnemer is.

5.2 Reden voor en aard van de drie stadia

Bij elk project kunnen drie min of meer universele momenten in het proces van besluitvorming worden onderkend, die elk een eigen uitwerking vragen. Het betreft achtereenvolgens de strategische beleidskeuzen, het beginselbesluit en besluiten omtrent de uitwerking van de projecten. Deze driedeling is, in aanzet, ook te vinden in de praktijk van de bestuurlijke besluitvorming en de structurering die de wetgever in de regelgeving tracht te hanteren.
De wijze waarop thans het stadium van de 'strategische beleidskeuzen' is geregeld, is betrekkelijk onbestemd. Voor projecten waarvan de behoefte op een vroeg moment kan worden gesignaleerd, ligt het eerste logische aangrijpingspunt in de traditie van indicatieve plannota's (m.n. de ruimtelijke structuurschetsen), ook al blijft de concrete start van operationele projecten in deze voorbereiding veelal onbepaald. Wat betreft het beginselbesluit, tendeert de praktijk naar de concentratie van de existentiële beleidsvoornemens in de zogenaamde project-planologische kernbeslissingen, waarmee een afbakening van dit stadium wordt nagestreefd. Bij de uitwerking van projecten bestaat een onmiskenbare tendens om de desbetreffende besluitvorming te synchroniseren en te concentreren, onder meer door het toenemend gebruik van een zogenoemd 'plan van aanpak', dat overigens, bij gebrek aan een juridische basis, niet meer is dan een intentieverklaring. Derhalve kan worden vastgesteld dat voor een structurering van de besluitvorming in drie stadia zowel in de praktijk als in de bestaande regelgeving aanknopingspunten zijn te vinden.

Een tweede reden om in de besluitvorming deze driedeling te hanteren, ligt in de genoemde vereisten van evenredigheid, zelfstandigheid en exclusiviteit. In ieder van de onderscheiden stadia van de besluitvorming zijn andere vragen aan de orde en worden andere belangen tegen elkaar afgewogen. In de fase van strategische beleidskeuzen gaat het om de verkenning van maatschappelijke ontwikkelingen en van de behoeften die daaruit voortvloeien. Deze moeten worden afgezet tegen schaarse middelen en mogelijkheden, waarbij prioriteiten worden gesteld. In het kader van het beginselbesluit is dit stadium van strategische afweging achter de rug en gaat het om de precisering van de behoefte waarin moet worden voorzien en om een keuze tussen de verschillende manieren om dit te doen. De afwegingen betreffen de kosten en baten op globaal niveau en alle aspecten en effecten waar het al dan niet doorgaan van het project van afhankelijk is. Pas in de fase van uitwerking gaat het om de afweging van specifieke technische varianten, de feitelijke situering en elementen die van invloed zijn op de concrete uitwerking. De wenselijkheid van het project als zodanig behoort dan niet meer ter discussie te staan.

Een structurering en indeling van de besluitvorming in onderscheiden stadia heeft echter slechts zin als hieraan consequent wordt vastgehouden. Dit nu is thans niet het geval. Weliswaar bieden de huidige regelgeving en bestuurlijke besluitvorming, als gezegd, een *aanzet* tot een verdeling in drieën, maar in de praktijk lopen de onderscheiden stadia in de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding en besluitvorming vaak dwars door elkaar heen. De strategische beleidsvoorbereiding lijkt soms pas operationeel te worden nadat al een beginselbesluit is genomen. Het beginselbesluit is op zijn beurt vergaand verweven met uitwerkingsvraagstukken. Op het niveau van de uitwerking komen vervolgens de hoofdlijnen van het project weer ter discussie. Het zwaartepunt van de formele besluitvorming ligt thans in wezen bij de concrete uitwerking, bij de inpassing van het project in bestemmingsplannen en de vergunningverlening. De functie van de publiekrechtelijke ordening van de besluitvorming in voorgaande stadia wordt uitgehold doordat controversiële beslissingen tot het laatste stadium worden uitgesteld, in welk stadium ook alle eerder vastgestelde uitgangspunten en hoofdlijnen politiek, bestuurlijk en in rechte opnieuw aan de orde kunnen komen. Een groot aantal heterogene afwegingen - van individuele of lokale belangen versus algemene belangen,

van onderling gerelateerde beslissingen over details, uitgangspunten en doelen tegenover elkaar - concentreert zich dan op het stadium van concrete invulling. De uitgangspunten van evenredigheid, zelfstandigheid en exclusiviteit zijn hierbij ver te zoeken; de besluitvorming over hoofdlijnen verdwijnt achter een groot aantal deelbeslissingen en wordt vaak, in meer of mindere mate, onbeheersbaar.

Deze praktijk is een gevolg van het feit dat de aanzetten naar driedeling die wet- en regelgeving wel bevatten, niet homogeen zijn en in verschillende richtingen uiteenlopen. Dit komt weer voort uit het feit dat die regelgeving geschreven is voor ongelijksoortige projecten, zonder onderscheid te maken naar omvang en aard van het project en van de hierbij betrokken belangen. Voorts zijn de werkwijze, organisatie en verdeling van taken afgestemd op geregeld voorkomende projecten en uit dien hoofde niet of minder geëigend voor grote projecten met een veelal eigen, min of meer uniek karakter.

Een doelmatig operationeel proces vereist uiteraard een structurering van de besluitvorming waaraan ook metterdaad de hand wordt gehouden. Om dit, in afwijking van de huidige praktijk, te bereiken, zal de wetgever in het bijzonder de doorwerking van de voorafgaande besluitvorming in volgende stadia veilig moeten stellen en eventuele terugkoppelingen moeten ordenen. Recente wetswijzigingen, in Nederland maar ook in omliggende landen, zijn hier dan ook op gericht. Zo onderscheidt de Tracéwet de eerste fase waarin de hoofdlijnen worden vastgesteld van de daarop volgende concrete invulling en bestuurlijke conditionering van de aanleg van het tracé. Ingevolge het nieuwe artikel 39 RO kunnen planologische kernbeslissingen daarnaast bepaalde kernelementen vaststellen die voor de verdere uitwerking en invulling bindend zijn. Recente wijzigingen in de Zwitserse en Duitse wetgeving gaan in eenzelfde richting.

Een doelmatige organisatie en ordening van de besluitvorming kunnen de complexiteit daarvan beter hanteerbaar maken en onnodige beslissingslasten voorkomen, maar zij nemen de potentiële weerstand tegen een project niet weg. Naarmate versterkte structurering van de besluitvorming ertoe leidt dat het politieke en bestuurlijke gewicht van de vroege beslissingen toeneemt, zal ook het verzet daartegen naar voren schuiven. Maar dat is een voordeel, want zo zal het verzet zich toespitsen op de hoofdzaken en fundamentele keuzen waar het inderdaad om gaat. (Uiteraard kan men dit vanuit de beleidvoeringspraktijk ook een nadeel noemen, want het zal niet langer mogelijk zijn belangrijke beslissingen incrementeel door te voeren door het aaneenrijgen van kleine beslissingen, het fragmenteren van de momenten van besluitvorming en het steeds weer bijstellen van doelen en uitgangspunten; wie hieraan de voorkeur geeft, ziet echter voorbij aan de hoge prijs die voor zulke 'sluipende' besluitvorming wordt betaald in de vorm van langdurig tijdsbeslag en onbeheersbaarheid van dit proces). De hier voorgestane structuur vergt derhalve meer politieke en bestuurlijke besluitkracht vooraan in het besluitvormingsproces. Zonder verhoging van de politieke en bestuurlijke besluitkracht op geconcentreerde punten kan de besluitvorming al geblokkeerd raken in een vroege fase.

5.3 Aanvangsbesluit

Een doelmatig proces van voorbereiding en besluitvorming begint met de tijdige onderkenning van een groot project. Naar in paragraaf 1.4 is vastgesteld, zijn hiervoor niet echt objectieve criteria te geven. Een project is 'groot' als het zich op grond van maatschappelijke effecten en betekenis onderscheidt van andere, meer routinematige projecten. Het bestuur zal hierover doorgaans een opvatting hebben.

Tijdige onderkenning van het bijzonder karakter van een project is voorwaarde om effectief greep te krijgen op het verdere verloop van de voorbereiding en besluitvorming. Alleen dan heeft ordening daarvan zin. In de Nederlandse bestuurspraktijk behoort de strategische beleidsvoorbereiding echter tot de minst geordende onderdelen. Het bestuur is grotendeels vrij om de voorbereiding naar eigen inzicht te organiseren en bewandelt hiertoe wegen die van project tot project verschillen. Soms komen projecten zelfs met zo grote urgentie op de politieke agenda dat van de gebruikelijke strategische verkenning en voorbereiding geen sprake is. Een wettelijke ordening van dit stadium in het besluitvormingsproces is evenwel niet zinvol. Dat zou geen recht doen aan de bestaande verscheidenheid aan mogelijkheden en de behoefte aan flexibiliteit. In de bestuurlijke organisatie behoeft deze fase daarentegen veel meer aandacht om omissies te voorkomen die zich in een later stadium kunnen wreken (zie hoofdstuk 2).

Het kernprobleem van de strategische voorbereiding is de omslag die gemaakt moet worden op de weg tussen de eerste globale aanduiding van projecten in indicatieve plannen en de specifieke voorbereiding van operationele projecten. Ten aanzien van in strategische plannen bepaalde 'projecten voor de toekomst' bestaan nauwelijks politieke en economische beperkingen. De mogelijkheden zijn nog onbepaald en onbegrensd. Zijn projecten echter eenmaal in het ritme van de politieke beleidsagenda opgenomen, dan gaan de beperkingen juist overheersen. In dat operationele stadium van besluitvorming geldt uitgebreid onderzoek naar mogelijke alternatieven als 'vertragend'. Voor de incubatie van mogelijke innovaties is het dan in principe te laat.

Als gevolg van het vorenstaande leidt de (unieke) traditie van strategische planning die Nederland kent, niet tot de strategische voorsprong die men ervan zou verwachten. Sinds de jaren '50 verschijnen op ruimtelijk gebied regelmatig integrale strategische beleidsnota's die een indicatie geven van de benodigde grote projecten op lange termijn. Deze strategische nota's zijn in zoverre opvallend succesvol dat alle spraakmakende grote projecten die thans op de politieke agenda staan, 10 of meer jaar geleden erin zijn onderkend. Des te spijtiger is het dat deze voorsprong blijkt te zijn verdampt zodra de desbetreffende projecten in het stadium van operationele besluitvorming zijn aangeland [2].
Op het tijdstip van de operationele besluitvorming (d.w.z. ten tijde van de voorbereiding van een concreet beginselbesluit) bestaat, in weerwil van de sterke plantraditie, veelal een grotere onzekerheid dan verantwoord is bij een beslissing ten principale - onzekerheid niet alleen over de alternatieve projectvarianten, maar ook over de impact voor milieu, ruimte en financiering van het project. Het strategisch voordeel van vroegtijdige onderkenning wordt nu dus onvoldoende benut.
Vroegtijdige onderkenning van de behoefte is niet steeds mogelijk en is ook niet per se noodzakelijk voor het ter hand nemen van grote projecten. Maar als een vroege signalering wèl kan, dient het hieruit voortvloeiende strategisch voordeel ook te worden benut en geoperationaliseerd. Dit vereist voor alles het vermogen om tijdig die projecten uit de vele mogelijkheden in de strategische plandocumenten te selecteren, die praktisch relevant kunnen worden. Het toegenomen tempo van maatschappelijke ontwikkelingen en van economische mogelijkheden maakt dit vermogen van steeds wezenlijker betekenis voor de kwaliteit van het beleid. Daarnaast dient de voorbereiding en ontwikkeling van de werkelijk interessante projecten al in een vroeg stadium uit de routinesfeer te worden gehaald van plannen, structuurschema's en dergelijke, om niet in het moeras van de dagelijkse beleidsbeslommeringen te

[2] Bij de Hogesnelheidslijn moest na de inspraakronde en de m.e.r. vastgesteld worden dat het alternatief van gehele of gedeeltelijke gebruikmaking van bestaande lijnen nog niet was onderzocht. Bij de Betuweroute zijn in het stadium van beleidsbepaling zoveel nieuwe varianten opgekomen dat de Tweede Kamer eigen adviseurs heeft ingehuurd om koren en kaf te scheiden.

blijven steken. Zij zullen als *projecten*, in plaats van als *plannen* moeten worden behandeld.

Doordat het oordeel over noodzaak en wenselijkheid van een project, als gezegd, politiek-bestuurlijk van aard is, wordt dit thans doorgaans overgelaten aan de afzonderlijke vakdepartementen, die reageren op signalen van maatschappelijke belangen of adviezen. Dit heeft weer tot gevolg dat voorstellen voor projecten primair worden beoordeeld op grond van aanvaarde plannen en beleidslijnen, waardoor het tijdig onderkennen van nieuwe ontwikkelingen wordt belemmerd. De rol van de afzonderlijke vakdepartementen bij de selectie heeft voorts tot gevolg dat als het bijzonder karakter van een project wel wordt onderkend, het veelal te lang in handen blijft van het eerstbetrokken beleidsapparaat. Een afgewogen oordeel vanuit verschillende invalshoeken over het belang van een project wordt hierdoor vertraagd.

Teneinde het keuze- en besluitvormingsvermogen te versterken, acht de raad het geëigend ten behoeve van een groot project direct een aparte organisatie te vormen, waarin alle betrokken belangen deelnemen. Het besluit zo'n aparte projectorganisatie op te richten, kan, juist vanwege deze gewenste ruime betrokkenheid, niet in handen liggen van het eerstbetrokken departement. Vandaar het voorstel de mogelijkheid te openen tot een nadrukkelijker politiek-bestuurlijk en ambtelijk commitment aan het voortraject van projecten, in de vorm van een door het kabinet te nemen aanvangsbesluit.

Op deze wijze kan het voorbereidingstraject van *mogelijke* grote projecten strakker en zakelijker worden georganiseerd. De aanvang van het onderzoekstraject wordt expliciet benoemd en ligt niet langer, zoals nu vaak geschiedt, ergens 'onzichtbaar' in het onbepaalde traject tussen de eerste aanduiding in de ruimtelijke plannen en een concreet besluit. Het aanvangsbesluit leidt tot de formulering van een onderzoeksopdracht. Het onderzoek zal - gezien de impact van grote projecten - van meet af aan wel in samenwerking, maar toch op enige afstand van het 'going concern' van de beleidsafdelingen moeten worden geplaatst om de kwetsbaarheid van prille projectvorming te vrijwaren van de opportuniteit van de dagelijkse beleidsconjunctuur. Bij de voorbereiding zullen relevante alternatieven verkennenderwijze moeten worden nagegaan, hetgeen ook enige afstand van de eerstbetrokken beleidsdepartementen vergt. Bij de projectorganisatie zullen overigens deze departementen wel betrokken moeten zijn. Ook zal overleg moeten worden gevoerd met andere bestuursorganen en met maatschappelijke belangenorganisaties die hiervoor in aanmerking komen.

Essentieel is dat het aanvangsbesluit niet al de politiek-bestuurlijke beslissing inhoudt om het beoogde project te realiseren. Het behoeft derhalve ook geen zware formele regeling. Het aanvangsbesluit heeft immers geen externe effecten waartegen beroep mogelijk zou moeten zijn, maar het heeft vooral organisatorische gevolgen binnen de rijksoverheid. Wel is denkbaar dat het kabinet regelmatig aan de Tweede Kamer rapporteert welke projecten op deze wijze op hun mogelijkheden worden onderzocht.

De functie van het aanvangsbesluit is vooral uit het grote aantal plannen en projecten dat zich in de verschillende plandocumenten aandient, die potentiële grote projecten te selecteren die serieus voor nader onderzoek in aanmerking komen. Dat is een onderzoeksbeslissing en houdt, als gezegd, niet in dat de voorbereiding van het project ook daadwerkelijk ter hand wordt genomen. Nog minder betekent het dat de regering zich vastlegt op de verwezenlijking van een project. Het onderzoekstraject kan heel goed tot de conclusie leiden dat een project bij nader inzien niet zinvol of realiseerbaar is. Waar juist is beoogd de verkenning en selectie van grote projecten effectiever te maken, zal onvermijdelijk een aanzienlijk aantal mogelijke projecten na

onderzoek afvallen. Al te veel moeten dit er overigens ook niet zijn, want dat zou betekenen dat het instrument te lichtvaardig wordt gehanteerd, waardoor het al gauw zijn functie zou verliezen.

5.4 Van aanvangsbesluit naar beginselbesluit

5.4.1 Een tussenstap: projectbesluit

Na het aanvangsbesluit, maar voordat de regering zich eventueel ten principale vastlegt op de verwezenlijking van een project en de existentiële kenmerken daarvan in een beginselbesluit, ligt een omslag in het proces van voorbereiding, namelijk het moment waarop het eerste onderzoekstraject overgaat in de gerichte voorbereiding van een beginselbesluit. Deze omslag zal, gelet op de consequenties hiervan voor de voorbereiding, eveneens een uitdrukkelijk besluit vergen. In aansluiting op de terminologie van de studie van Lambers, Lubach en Scheltema kan men hier spreken van een projectbesluit [3].

In het belang van het politiek-bestuurlijk en ambtelijk commitment is het wenselijk dat ook dit besluit door het kabinet wordt genomen. Ook hierbij gaat het evenwel nog slechts om een voorbereidingshandeling die geen externe rechtsgevolgen heeft. De beslissing om, op basis van de resultaten van het voortraject, toe te werken naar een beginselbesluit heeft vooral consequenties voor de organisatie van de voorbereiding. Deze zal moeten worden uitgebreid en aangepast aan het operationele karakter van het latere beginselbesluit.

Met het projectbesluit zal de voorbereiding ook naar buiten treden. Hieronder zal worden ingegaan op de wenselijkheid dat bij een groot project onafhankelijke deskundigen worden aangewezen die het onderzoek en de besluitvorming over de 'vitale' kenmerken begeleiden en adviseren over de volledigheid daarvan. Met de vaststelling van het projectbesluit breekt het moment aan waarop deze deskundigen moeten worden aangewezen. Op dit moment kan het projectvoornemen ook voorwerp worden van publieke discussie. Enerzijds biedt dit een eerste aanzet voor het scheppen van een politiek maatschappelijk draagvlak voor het project. Anderzijds kan een publieke discussie voorbarig zijn, omdat het projectbesluit zich beperkt tot de voorbereidingen voor een beginselbesluit. Om die reden zou het projectbesluit ook niet formeel geregeld moeten worden. De eisen die aan de voorbereiding gesteld moeten worden, dienen aan de inhoud van het beginselbesluit te worden getoetst, niet aan de procedures van voorbereiding.

5.4.2 Inhoud van het beginselbesluit

Een effectieve structurering van het besluitvormingsproces vereist dat beslissingen over de wezenskenmerken van een project zijn genomen voordat de uitvoeringsbeslissingen aan de orde komen. Derhalve dienen de voorafgaande afwegingen, indien de bevindingen aanleiding geven het project inderdaad te ondernemen, ten principale te worden afgesloten met een beginselbesluit van de regering.
Dit besluit betreft zowel de vitale technische kenmerken van het beoogde grote project, als de wettelijke aspecten waaraan zal moeten worden voldaan. Het beginselbesluit vormt de grondslag voor het uiteindelijk te nemen uitvoeringsbesluit en zal derhalve dienaangaande een bindende werking dienen te hebben. Anderzijds mag het beginselbesluit de uitvoering niet al volledig vastleggen, want dan zou men niets winnen, maar de discussie slechts verschuiven.

[3] Lambers, Lubach en Scheltema, op. cit.

Het beginselbesluit bevat twee hoofdelementen. In de eerste plaats de beslissing over de existentie van het project en als zodanig het doel en de omschrijving van het project. In de tweede plaats de randvoorwaarden waarbinnen de concrete uitwerking van het project in het navolgende stadium plaatsvindt. Het vaststellen van het doel en de omschrijving van het project zal bij projecten zoals de aanleg van verkeersverbindingen betrekkelijk eenvoudig zijn. Bij multifunctionele projecten die uit meerdere onderdelen bestaan, ligt dit moeilijker. Deze vaststellingen zijn echter wezenlijk in verband met de aangegeven tweede functie, de sturing van de concrete uitwerking [4]. Door het project af te bakenen wordt tevens de reikwijdte bepaald van de aparte procedures. De omschrijving vormt voorts de basis voor het onderscheid tussen de primaire en secundaire beslissingen in het project.

De eisen waaraan het beginselbesluit zal moeten voldoen, zijn omvattend en ingrijpend. Behalve doel en omschrijving van het project zal het beginselbesluit de andere wezenlijke elementen en randvoorwaarden daarvan moeten preciseren, waaronder de aanvaardbare kosten. Om over deze elementen verantwoorde uitspraken te kunnen doen, dient het beginselbesluit te worden voorbereid vanuit verschillende invalshoeken (milieu, economie, ruimtelijke ordening, infrastructuur, financiën). De relevante alternatieven waarmee in de maatschappelijke behoefte kan worden voorzien, moeten in hoofdlijnen worden afgewogen en voor gevoelige onderdelen moeten de mogelijke effecten reeds op voorhand gedetailleerd worden onderzocht. Ook dient, voorafgaand aan het beginselbesluit, overleg plaats te vinden met de relevante partijen buiten het bestuur. Vaak zelfs zal een grotere rechtstreekse betrokkenheid van externe partijen nodig zijn, maar uiteindelijk zal het de regering zijn die zich aan een principiële beleidskeuze moet binden. In het beginselbesluit wordt reeds een beslissing genomen over de cruciale onderdelen van het beoogde project, hetgeen weer aparte eisen met zich meebrengt ten aanzien van de rechtmatigheid. En tenslotte is het beginselbesluit onherroepelijk, althans in die zin dat de hoofdlijnen niet meer kunnen worden aangetast in andere gremia in het vervolg van de besluitvorming.

De indruk van gecompliceerdheid wordt wellicht wat getemperd door het besef dat het onderzoek, de informatie en de afwegingen die aan het beginselbesluit voorafgaan, in de huidige praktijk ook al vereist of beschikbaar zijn, maar dan in de tijd en over onderscheiden 'kokers' van besluitvorming versnipperd. De verkenning en afweging van ruimtelijke effecten geschiedt in landelijke, regionale of plaatselijke 'plannen' en structuurnota's; de effecten voor het milieu worden in het kader van de milieu-effectrapportage bezien; de economische en financiële effecten worden in het kader van de financiële besluitvorming afgewogen en ook in het kader van de ambtelijke voorbereiding wordt veelal een groot aantal onderzoeken verricht. Het gaat erom deze versnippering die tot duplicaties, uitwaaiering van alternatieven en herhalingen in latere formele procedures leidt (bijv. aanvankelijke verkenningen van milieu-effecten van verschillende mogelijkheden), te concentreren zodat bij de voorbereiding van het beginselbesluit kan worden uitgegaan van gelijke uitgangspunten en gelijke alternatieven. Daarom dient in dit stadium ook openbare discussie over het project plaats te vinden. De ervaring leert dat suggesties en alternatieven in het publiek debat nog wel eens nopen tot nader onderzoek.

De beoogde werkwijze vergt een scherpe selectie van potentiële alternatieven en aspecten die daarvan moeten worden onderzocht en van zaken die in het beginselbesluit worden afgewogen en zaken die later, in de uitwerking van

4] Precisering van de doelstellingen van het project en de maatschappelijke behoefte waarin daarmee moet worden voorzien, is nodig om het voorgestelde project af te wegen tegen eventuele alternatieve mogelijkheden om in die behoefte te voorzien. Thans lijkt dit vaak pas te geschieden bij de uitwerking, wanneer reële keuzemogelijkheden niet meer bestaan.

het project, aan de orde zullen zijn. Hierbij zal het juiste midden moeten worden gehouden tussen enerzijds de wens de aandacht zo snel mogelijk te concentreren op één concreet project en dit zo gedetailleerd mogelijk vast te leggen en anderzijds de neiging om - zeker bij politiek gevoelige vraagstukken - de besluitvorming zo lang mogelijk open te houden. Teneinde een langdurig laveren tussen zekerheid en flexibiliteit te voorkomen, behelst het raadsvoorstel drie procedurele voorzieningen, waarop hierna verder wordt ingegaan: de bindende werking van het beginselbesluit (par. 5.4.6), de formele vaststelling van zowel het beginsel- als het uitvoeringsbesluit (5.6.2 en 5.6.3) en tenslotte de begeleiding van de voorbereiding door onafhankelijke deskundigen (5.7.1).

5.4.3 Relatie tot categorieën projecten

Mede met het oog op de wettelijke vormgeving rijst de vraag in hoeverre nauwkeuriger kan worden bepaald wat nu de wezenlijke elementen/aspecten en randvoorwaarden van een project zijn en in welke mate van detaillering deze in het beginselbesluit moeten worden vastgelegd. Dit zal echter variëren naar de aard van het project, en al naar gelang sprake is van de in dit rapport onderscheiden categorieën projecten, namelijk lokatiegebonden, tracé- en ontwikkelingsprojecten. Bij een besluit over de aanleg of uitbreiding van een luchthaven komen andere aspecten aan de orde dan bij een spoorlijn of een snelweg. Ook de verdeling van de materie over beginsel- en uitvoeringsbesluit zal verschillen per categorie project.

De beoogde structurering van de besluitvorming is nodig om tegelijkertijd recht te doen aan de samenhang die nodig is voor een doelmatig besluitvormingsproces èn aan de diversiteit van betrokken belangen en vraagstukken. Als gezegd is de eenvoudigste wijze om samenhang te bereiken de concentratie van de besluitvorming in één besluit, in één hand of op één schaalniveau. In de praktijk van de complexe besluitvorming over grote projecten komt deze 'zuivere' vorm niet meer voor. Niettemin kan in bepaalde gevallen een eind in deze richting worden gegaan (mogelijk in combinatie met een complexere informele coördinatie van belangen). Immers, niet alle projecten zijn even ingewikkeld. Met name lokatiegebonden projecten (vuilstortplaatsen, gasboringen, inpolderingsprojecten, kerncentrales) zijn weliswaar vaak indrukwekkend van omvang en maatschappelijke uitstraling, maar qua benodigde formele besluitvorming eenvoudig van structuur. Als het onderliggende besluitvormingspatroon van het project (beoordeeld naar de aard van de te treffen voorziening, de daarbij in aanmerking te nemen voorwaarden en de belangenverdeling over de betrokken beleidsactoren) naar een concentratie van de besluitvorming tendeert, zal met het beginselbesluit doorgaans ook de uitvoering reeds vergaand kunnen worden vastgesteld. Daarna zal nog slechts weinig overheidsbesluitvorming vereist zijn.
Deze conclusie ligt ook ten grondslag aan de Nimby-regeling. Bij een tracéproject, dat een groot aantal territoriale jurisdicties doorsnijdt en vele beleidsaspecten raakt, zal het beginselbesluit zich vooral moeten richten op de randvoorwaarden waarbinnen het project moet worden gerealiseerd, terwijl alternatieve uitwerkingen en ruimtelijke invullingen in sterke mate overgelaten kunnen worden aan de betrokken territoriale bestuurlijke eenheden. Bij een ontwikkelingsproject zal in het beginselbesluit veel nadruk liggen op de kernbeslissingen die het kader scheppen voor de beoogde ontwikkeling en die particulieren de vereiste zekerheid verschaffen voor hun eigen investeringsbeslissingen. Maar waar deze kernbeslissingen doorgaans niet onmiddellijk zullen worden geoperationaliseerd (de mainport-ontwikkeling van Schiphol is bijvoorbeeld al meer dan tien jaar gaande) dient hier aan andere eisen te worden voldaan met betrekking tot de kwaliteit van de kernbeslissingen en de bestendigheid van de overheidsbesluitvorming.

Ondanks deze onmiskenbare verschillen per categorie project, lijkt het de raad niet verstandig in de wettelijke ordening van de besluitvorming per categorie onderscheiden eisen te stellen aan de inhoud van het beginselbesluit. Hiervoor zijn de elementen die in elk project aanwezig zijn, toch te heterogeen. Zo zal een ontwikkelingsproject bijvoorbeeld ook de vaststelling van bepaalde tracés omvatten. Bovendien biedt de inrichting van de besluitvorming en de rechtswerking van onderscheidenlijk het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit waarborgen met betrekking tot een verantwoorde verdeling van de materie over deze besluiten.

5.4.4 Financiering

In hoofdstuk 3 werd erop gewezen dat de financiering van een groot project vaak laat aan de orde komt en dan sterk wordt beïnvloed door de besluitvorming over de rijksbegroting als geheel. Het ontbreken van een stringente financiële planning betekent ook dat hier (anders dan veelal bij grote bedrijfsinvesteringen) nauwelijks sprake kan zijn van een disciplinerende invloed op de voortgang van de besluitvorming, waardoor de financiering een apart struikelblok kan worden. Onder erkenning van de onzekerheden die nu eenmaal inherent zijn aan de opstelling van meerjarenramingen, zal het beginselbesluit niettemin enige essentiële beslissingen met betrekking tot de financiering moeten bevatten. Dat wil zeggen dat de daarvoor beschikbare ruimte zo goed mogelijk in de tijd en in omvang moet worden vastgesteld. De beslissing over de beschikbaarheid in de tijd kan gekoppeld worden aan de termijn die aan de totstandkoming van het uitvoeringsbesluit wordt gesteld. De beslissing over de omvang van de beschikbare financiële ruimte vormt een wezenlijke randvoorwaarde voor het overleg over de uitvoering. Invulling daarvan is niet mogelijk zonder dat duidelijkheid bestaat over deze ruimte. Teneinde te voorkomen dat de vaststelling van een te beperkte ruimte in het beginselbesluit overeenstemming over het uitvoeringsbesluit op voorhand reeds onmogelijk maakt, dient bepaald te worden dat in het kader van het uitvoeringsbesluit, bij overeenstemming tussen de regering en de betrokken bestuursorganen, de kosten van het project anders kunnen worden bepaald, maar dat wanneer de regering, bij gebrek aan overeenstemming over de uitvoering, eenzijdig het uitvoeringsbesluit vaststelt, het gebonden is aan de eerdere raming van de kosten (zie par. 5.6.3).

De geraamde kosten van een project zullen die van de uitvoering en de daarmee samenhangende voorzieningen, voorzover deze ten laste van het rijk komen, moeten omvatten. De neiging om een groot project vooral te zien als een fysieke realisatie die moet worden 'neergezet', werkt de opvatting in de hand dat de voor technische verwezenlijking en daarmee samenhangende condities (onteigening, milieuvoorzieningen, ruimtelijke aanpassingen) noodzakelijke kosten, de enige kosten van het project zijn. Daar worden de ramingen en kosten vervolgens op afgestemd. Beziet men een project als maatschappelijke investering en ingrijpende verandering in de omgeving, dan is er reden voor een bredere opvatting van kosten. De maatschappelijke rentabiliteit van een project als investering wordt mede bepaald door de mate waarin en de snelheid waarmee particulieren bereid zijn hun handelen en investeringsbeslissingen daaraan aan te passen. Door gerichte overheidssteun bij dergelijke aanpassingen, kan de bereidheid daartoe en de snelheid daarvan bevorderd worden. Overwogen zou kunnen worden bij de verwezenlijking van een project, teneinde het rendement daarvan te verhogen, een percentage van de totale kosten beschikbaar te stellen als steun bij aanpassingsinvesteringen. Vermoedelijk zal een dergelijke regeling ook het draagvlak voor een project vergroten en de centrale functie van overleg in het proces van besluitvorming versterken.

Het toenemend belang dat wordt gehecht aan infrastructurele voorzieningen, heeft, gegeven de alom erkende noodzaak tot terugdringen van het financie-

ringstekort, toenemende aandacht geschapen voor mogelijkheden private investeringsmiddelen aan te trekken. Aan de tot dusver gebruikelijke private financiering van overheidsprojecten - privatisering van de financiering als zodanig, waarbij de betrokken overheid verder de zeggenschap houdt - kleven evenwel aanmerkelijke nadelen (zie 3.3). Betrokkenheid van private partijen zou beter tot zijn recht komen als meer aspecten en onderdelen van projecten die voor particuliere exploitatie geschikt zijn, worden geprivatiseerd, waarbij de overheid nog slechts hoofdlijnen en randvoorwaarden bepaalt. Als private partijen meer invloed krijgen op het ontwerp van het project, het management van de besluitvorming en het beheer en gebruik van het projectresultaat, worden de financieringsrisico's voor deze partijen beter inschat- en beïnvloedbaar. Dit maakt deelname voor private partijen aantrekkelijker en maakt het project goedkoper als gevolg van lagere risicopremies. Daarnaast kan de vergrote voorspelbaarheid van de besluitvorming die uit de andere voorstellen in dit hoofdstuk voortkomt, de investeringsbereidheid van private partijen verder vergroten. Voor de nu nog sterk door de overheid gedomineerde lokatieprojecten en tracéprojecten geldt dan dat zij meer overeenkomsten gaan vertonen met ontwikkelingsprojecten, in de zin dat 'joint ventures' van private en publieke partijen ontstaan.

5.4.5 *Management van de besluitvorming*

In hoofdstuk 3 is gewezen op het belang voor de besluitvorming van een goed management, dat al in een vroeg stadium de wisselwerking met anderen binnen en buiten het bestuurlijk apparaat bevordert. Deze kwaliteitseis laat zich nauwelijks vertalen in procedures, mede gezien het uiteenlopend karakter van projecten. Wel kunnen eisen worden geformuleerd voor de politieke leiding en de ambtelijke organisatie bij de voorbereiding van het beginselbesluit.

Ressorteert een project geheel onder één minister, dan zijn de beleidsmatige verantwoordelijkheid en publiekrechtelijke bevoegdheid eenduidig. Maar grote projecten betreffen welhaast onvermijdelijk het beleidsterrein van verschillende ministers die ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid daarop kunnen worden aangesproken. Onderscheiden departementen en eventueel andere diensten zullen derhalve van meet af aan betrokken zijn bij de voorbereiding van het beginselbesluit. Indien sprake is van een duidelijke politieke druk en sturing kan dit systeem zeer doelmatig functioneren.
Ontbreekt evenwel duidelijke politieke leiding, dan zullen de betrokken afdelingen en diensten de neiging vertonen autonoom en gericht op eigen organisatorische en institutionele belangen te gaan functioneren. Dit versterkt middelpuntvliedende krachten bij de afweging van belangen en aspecten. Deze afweging krijgt zo al gauw het karakter van een onderhandeling tussen organisaties met uiteenlopende belangen.

De door de raad voorgestelde indeling naar stadia in de ontwikkeling van een groot project, in onderscheid van de gangbare integratie naar beleidsaspecten, vereist in ieder stadium integratie van de verschillende beleidssporen waarvoor onderscheiden ministers verantwoordelijkheid dragen. Ter bevordering hiervan is, in het vigerende stelsel van besluitvorming, al eerder de figuur van de projectminister geïntroduceerd. De meerwaarde van deze figuur bleek tot dusver gering, doordat hij, als één van de betrokken ministers, aangewezen blijft op de medewerking van ambtenaren die direct zijn collega's adviseren. Tegen de 'projectminister nieuwe stijl', zoals onlangs voorgesteld door de commissie Wiegel [5], kan weer een ander bezwaar worden ingebracht, namelijk dat voor zover hem/haar de zeggenschap zou toekomen over onderdelen van

5] Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing ('Commissie Wiegel'), *Naar kerndepartementen*, Tweede Kamer, 21 427, nr. 52, 1993.

andere departementen en de bijbehorende budgetten, de aandacht voor conditionerende beleidsrandvoorwaarden (milieu, ruimtelijke ordening) in het gedrang zou kunnen komen. Ook miskent deze invulling dat de wezenlijke beslissingen over een groot project steeds voorwerp zullen moeten zijn van kabinetsberaad, waar de 'projectminister nieuwe stijl' alsnog op de oude wijze zijn mede-verantwoordelijke collega's zou tegenkomen.

Om de politiek-bestuurlijke leiding en sturing van grote projecten te versterken, kan het beste worden aangeknoopt bij het feit dat zulke projecten, gegeven hun omvang, gevolgen en implicaties, steeds voorwerp van collectieve besluitvorming in het kabinet zullen zijn. Op grond hiervan is hiervoor bepleit het aanvangsbesluit en het daaruit volgende projectbesluit door het kabinet te laten nemen en het eventuele beginselbesluit door de regering. (Hierna zal worden betoogd dat ook het uitvoeringsbesluit een regeringsbesluit dient te zijn.) In lijn hiermee zouden publiekrechtelijke beslissingen die met betrekking tot het project of onderdelen daarvan vereist zijn, niet moeten worden genomen door afzonderlijke ministers, maar door de ministerraad als geheel. Het Reglement van orde van de ministerraad zou deze besluiten moeten rangschikken onder die waarbij de minister-president mede verantwoordelijkheid draagt voor en toeziet op de voortgang van voorbereiding en besluitvorming.

Verantwoordelijkheid voor deze besluiten is niet hetzelfde als integrale voortgangsbewaking. Het initiatief tot besluitvorming en de bewaking van de voortgang zullen steeds bij één van de bewindslieden liggen. Het lijkt raadzaam consequent het initiatief te leggen bij de eerstbetrokken sectorminister in plaats van, zoals nu regel is, de coördinatie vanuit de ruimtelijke besluitvorming te organiseren. Wanneer de sectorminister als *produktieminister* vanaf de voorbereiding het voortouw krijgt en ondersteund wordt door een projectgroep waarin ook ambtenaren van andere departementen worden gedetacheerd, zal hij een voortvarende aanpak kunnen bevorderen. Binnen het kabinet zullen de eerstbetrokken ministers hier mede op letten. Uiteraard kan de de minister van Ruimtelijke Ordening ook 'produktieminister' zijn, namelijk in die gevallen waarin de ruimtelijke bestemming de cruciale produktiefactor is. Bij ontwikkelingsprojecten zal dit doorgaans zo zijn. Een meer systematisch toezicht vanuit de Tweede Kamer op de voortgang van de voorbereiding en besluitvorming zou aan deze aanpak steun kunnen geven (vergelijkbaar met de regelmatige rapportage over de uitvoering van EEG-richtlijnen).

Wat betreft de ambtelijke organisatie, geldt dat een aparte projectorganisatie die niet geheel is ondergebracht bij één van de betrokken departementen, beter in staat zal zijn tegenstellingen bij de voorbereiding tijdig te signaleren en daarbij niet alleen oog te hebben voor interdepartementale tegenstellingen, maar ook voor andere reële dilemma's. Voorts zal zo'n aparte organisatie, mits voldoende procedurele en materiële zelfstandigheid wordt gewaarborgd, minder gauw vervallen in interdepartementale onderhandelingsspelletjes. Bijvoorbeeld is het van belang dat de projectorganisatie zelfstandig over de inrichting en de inhoud van het te verrichten onderzoek en uit te werken voorstellen kan beslissen, onverminderd de plicht tot verantwoording hiervan. Wenselijk is ook dat rechtstreeks en collectief met de betrokken ministers kan worden overlegd en aan deze ministers kan worden gerapporteerd.

Noodzakelijk is wel dat de projectorganisatie door de departementen niet te veel als een 'lastige buitenstaander' wordt beschouwd, aangezien zij dan het vermogen verliest tegenstellingen te overbruggen, zodat deze in volle omvang herleven in het kabinetsberaad. Volledige verzelfstandiging van de voorbereiding van grote projecten verdient om die reden geen aanbeveling [6]. De voor-

[6] Zie bijvoorbeeld: Nederland Distributieland, *Naar een doorbraak in de financiering en organisatie van infrastructuur; Voorstel voor een bedrijfsmatige aanpak van planning, financiering, aanleg en beheer van de Nederlandse infrastructuur*; Den Haag, 1993.

bereiding kan slechts gedeeltelijk worden verzelfstandigd; andere onderdelen, zoals de exploitatie, lenen zich voor verdergaande varianten (zie 5.4.4).

5.4.6 Bindende werking

Het beginselbesluit dient de hoofdlijnen van en de kernbeslissingen over een groot project te bevatten [7]. Bij de vaststelling hiervan dreigt het gevaar dat beslissingen over controversiële punten toch weer worden uitgesteld tot de concrete uitwerking, waardoor vervolgens verschillende categorieën besluiten weer onderling verward zullen raken. Ditzelfde kan gebeuren als teveel details worden opgenomen in het beginselbesluit.

Om daadwerkelijk de principiële elementen uit de discussie over de concrete uitvoering te kunnen lichten, acht de raad het noodzakelijk het beginselbesluit bindende kracht te geven, zowel jegens andere organen die daarmee verwante beslissingen moeten nemen als ten opzichte van de regering die het beginselbesluit neemt zelf. Het gaat hier dus niet alleen om een politieke, maar ook om een bestuursrechtelijke binding (de bestuursrechtelijke notie van materiële en formele rechtskracht). Alleen als aan het beginselbesluit niet meer valt te tornen, in de zin dat ook de regering zelf er niet meer vanaf kan zonder dat dit consequenties heeft, biedt het een deugdelijke basis voor de discussie over de uitvoering. Dit is ook van groot belang in de Europese context. Om serieus te kunnen deelnemen aan de besluitvorming over Europese netwerken moet de regering de andere Lid-Staten zekerheid kunnen bieden op de hoofdpunten van te ondernemen projecten.

De raad onderkent de risico's van een overmatige fixatie van de besluitvorming in de aanvang van het proces en beseft dat velen er juist voor pleiten zo min mogelijk op voorhand vast te leggen. Een doeltreffende voortgang zou baat vinden bij flexibiliteit, tussentijdse aanpassing en leerprocessen, waarbij het eindpunt de vorm krijgt van een voorlopig richtpunt dat gaandeweg kan worden bijgesteld (voortschrijdende planningshorizon). De praktijk bij de ruimtelijke ordening, waar dit type procesplanning ruim is toegepast, heeft echter uitgewezen dat de mogelijkheid om een beslissing later weer te heroverwegen ertoe uitnodigt moeilijke en controversiële beslissingen zo lang mogelijk uit te stellen. Zo'n flexibele werkwijze acht de raad derhalve juist niet geschikt voor de structurering van de besluitvorming over concrete projecten. Als de voortschrijdende doeleinden van de planning veel openingen bieden voor afwijkende ontwikkelingen, neemt het verloop van de besluitvorming overeenkomstig veel onvoorziene en onbedoelde wendingen.

Een strakke regie op de hoofdlijnen, in combinatie met flexibiliteit bij de uitwerking van het besluit daarbinnen, bevordert de tijdige verwezenlijking van projecten en voorkomt dat andere partijen maar afwachten, of overgaan tot eenzijdig handelen dat mogelijk in een volgend stadium wordt afgestraft [8]. De raad weegt deze voordelen zwaarder dan de risico's die eventueel verbonden zijn aan een te vroegtijdige binding van de overheid aan het totstandbrengen van een bepaald project. Op enig moment zal sowieso een bindende beslissing genomen moeten worden. Een bindend beginselbesluit verschuift dit moment slechts naar voren in de tijd. In zoverre als dit ertoe dwingt meer aandacht te besteden aan risico's en onzekerheden verhoogt dit de kwaliteit van het beginselbesluit.

7] Het is niet uitgesloten dat schijnbare details zo wezenlijk zijn dat ook zij al in beginselbesluit moeten worden vastgelegd.

8] De provincie Noord-Holland heeft jarenlang in onzekerheid verkeerd over het nationale beleid inzake de uitbreiding van Schiphol en over de in acht te nemen geluidszones. Toen zij uiteindelijk besloot via het eigen streekplan de patstelling te doorbreken, rezen problemen met de aansluiting op rijksbeleid. In dezelfde casus was de gemeente Aalsmeer zo mogelijk nog langer tot niet-handelen veroordeeld, totdat zij het recht van woonbestemming in Kudelstaart opeiste. In het project Noordrand Rotterdam hebben de lokale partijen ook niet afgewacht, maar dreigt een embargo op de centrale onderdelen van de plannen.

Het vorenstaande laat onverlet dat in het beginselbesluit ontbindende voorwaarden kunnen worden opgenomen, ingevolge welke de voorbereiding van de uitvoering bij bepaalde ontwikkelingen wordt opgeschort of 'afgeblazen'. Mits niet te veel en niet te vaag, behoeft de opname van zulke voorwaarden geen afbreuk te doen aan de duidelijkheid voor derden omtrent de gebondenheid van de regering.

Door het beginselbesluit bindende kracht te geven, wordt tevens een rem gezet op overmatige detaillering. De behoefte door zulke detaillering alvast de uitvoering van het project inhoudelijk te sturen, zal daarnaast worden ondervangen door de hierna te bespreken procedure van totstandkoming van het uitvoeringsbesluit.

5.5 Van beginselbesluit naar uitvoeringsbesluit

Het zwaartepunt van de problemen bij de besluitvorming over grote projecten ligt in het vigerende stelsel in de uitvoeringsfase. Hierbij treden de welbekende middelpuntvliedende krachten op doordat de wetgever de besluitvorming over de uitvoering heeft versnipperd naar aspecten en over bestuurlijke eenheden, met als resultaat een veelvoud aan bestuurlijke beschikkingen waartussen slechts een beperkte onderlinge relatie bestaat.
Het concentreren van de besluitvorming over de hoofdlijnen van een groot project in een beginselbesluit lost weinig op als daarna de uitvoering onderhevig blijft aan een groot aantal lokale beslissingen. In zo'n geval zou het beginselbesluit onvermijdelijk steeds gedetailleerder worden, vanwege de behoefte van de centrale overheid vertragingen en blokkades te voorkomen door de beslissingen van lagere overheden zo nauwkeurig mogelijk te sturen. Aldus zou de weg naar steeds verdere centralisatie van de uitvoering worden ingeslagen, hetgeen, zoals eerder is uiteengezet, ongewenst is. Spreiding van de besluitvorming blijft noodzakelijk, omdat de technische uitwerking, conditionering en inpassing van het project binnen de bestaande situatie niet mogelijk is zonder de betrokkenheid en medewerking van lokale en regionale bestuursorganen. Zij beschikken bij uitstek over de vereiste informatie, zowel voor wat betreft de harde gegevens, als ook de 'zachte' informatie omtrent lokale en individuele belangen, plannen en gevoeligheden.
Door dit begrippenpaar 'noodzakelijke concentratie versus vereiste spreiding' wordt de problematiek aangegeven die speelt in het stadium tussen beginselbesluit en uitvoeringsbesluit. Hoe kunnen deze ogenschijnlijk tegengestelde doelen zo goed mogelijk worden verzoend?

De keerzijde van het raadsvoorstel de beslissingen van primaire aard in het beginselbesluit te concentreren, is dat met betrekking tot de beslissingen van secundaire aard *de centrale overheid in verregaande mate terugtreedt*. Na de vaststelling in het beginselbesluit van de existentiële elementen - besluit dat het project tot stand zal komen, doel en omschrijving ervan, alsmede de termen voor de concrete uitwerking - komt bij de voorbereiding van het uitvoeringsbesluit de nadruk te liggen op de betrokken lokale en regionale bestuursorganen.

Ter illustratie: De keuze voor een hoofdinfrastructurele verbinding (via weg, spoor of water) is een primaire beslissing, alsmede de cruciale onderdelen van de gekozen beleidsvariant. De uitwerking van deze primaire beslissing op lokaal en regionaal schaalniveau (nadere ruimtelijke inpassing, specificatie van diverse milieucondities, enz.) berust op beslissingen van secundaire aard. De vele varianten die bij de uitwerking gevonden kunnen worden - en op de betreffende schaalniveaus van vitale betekenis zijn - betreffen bij uitstek beleidsvoornemens van allocatieve aard. Zolang deze niet de verwezenlijking van het beginselbesluit onnodig vertragen of onmogelijk maken, moeten hierover vanuit autonome beleidsposities besluiten genomen kunnen worden.

Dat nu de lokale en regionale bestuursorganen aan zet zijn, dient echter niet, zoals thans, te betekenen dat de beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd of geattribueerd aan afzonderlijke territoriale bestuursorganen die uit hoofde van onderscheiden aspecten bij de uitvoering zijn betrokken. Een dergelijke spreiding van formele bevoegdheden voldoet niet aan de uitgangspunten van evenredigheid, zelfstandigheid en exclusiviteit. Immers, de consequenties van de besluitvorming binnen een provincie of gemeente komen doorgaans ten laste van het rijk of van naburige gemeenten (onevenredig) en de uitvoering van een groot project is in zoverre niet alleen van hun beslissing afhankelijk dat het rijk gebruik kan maken van dwanginstrumenten (niet-exclusief). Bij het vasthouden van de spreiding van de formele bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering, zal inperking van deze bevoegdheden, door algemene regels of door detaillering van het beginselbesluit, onvermijdelijk zijn. Het probleem van juridische deelordeningen die de besluitvorming over het project als geheel overheersen, blijft dan voortbestaan, ten detrimente van zowel de doelmatigheid van de besluitvorming als de democratische en rechterlijke controle daarop.

Derhalve meent de raad dat de besluitvorming over grote projecten dient uit te monden in *één uitvoeringsbesluit* [9]. Dit besluit moet genomen worden in het kader van en door een 'eigen overlegstructuur', waarin de verschillende betrokken bestuursorganen zitting hebben. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het gegeven dat bij de besluitvorming over de concrete uitvoering de technische invulling nauw verweven is met de bestuurlijke conditionering en de inpassing van het project in de bestaande omgeving. Dit vereist niet alleen overleg tussen het rijk en de lokale bestuursorganen, maar ook tussen deze organen onderling om hun wensen op elkaar af te stemmen.

Deelname aan het overleg

De bestuursorganen die over de uitvoering zouden beslissen als het project geen 'groot project' zou zijn, zijn in de regel de gemeenten binnen wier grondgebied het project zal worden gerealiseerd en de provincies waarin deze gemeenten liggen. Het is denkbaar dat een beginselbesluit nog niet eenduidig aangeeft welke bestuursorganen bij de uitvoering zijn betrokken. In dat geval zal in het stadium van voorbereiding het aantal deelnemers mogelijk groter zijn dan op het moment dat het besluit wordt genomen. Op dat moment zal echter moeten vaststaan welke bestuursorganen betrokken zijn en dus deelnemen aan de besluitvorming.

De rol van de rijksoverheid bij dit overleg zal vooral moeten bestaan uit initiëren, adviseren en bewaken van de gestelde randvoorwaarden. Voorts zal de technische expertise ter ondersteuning van het overleg in vele gevallen van de betrokken rijksdiensten moeten komen. Voorzover voor het project ook vergunningen van de rijksoverheid zijn vereist, zou zij op dezelfde voet als de andere betrokken bestuursorganen aan het overleg dienen deel te nemen. Met name bij tracé- en ontwikkelingsprojecten zal echter een groot deel van het initiatief en management van het overleg gelegd kunnen worden bij de provincies als natuurlijke 'focus' voor het overleg met gemeenten in hun provincie.

In de praktijk zal het soms onduidelijk zijn welke bevoegdheden elk bestuursorgaan precies ten aanzien van het project zou hebben indien dit als 'normaal' project tot stand zou komen. Het dient echter niet zo te zijn dat alle betrokken bestuursorganen meepraten en -beslissen over ieder aspect van het project. Uitgangspunt is dat gemeenten deelnemen uit hoofde van hun eigen

9] Wanneer het project kan worden onderverdeeld in een aantal hoofdonderdelen, zoals bijvoorbeeld bij grote ontwikkelingsprojecten het geval kan zijn, is denkbaar dat meerdere 'grote' uitvoeringsbesluiten nodig zijn.

interne betrokkenheid. Waar deze interne aangelegenheden elkaar raken in het kader van het project is dit voorwerp van overleg.

Regels van besluitvorming

Overeenstemming tussen *alle* betrokken bestuursorganen is wenselijk, maar kan niet als formele eis worden gesteld. Een dergelijke eis zou immers bevorderen dat moet worden gegrepen naar de 'noodrem' van besluitvorming door de regering. Uitgangspunt dient derhalve te zijn dat de uitvoering de instemming heeft van de betrokken bestuursorganen, wanneer een gekwalificeerde meerderheid ermee instemt.
Het is denkbaar dat de stemmen worden gewogen naar de mate van betrokkenheid (grondgebied, aspecten waarvoor instemming is vereist). In het algemeen geldt evenwel dat naarmate hogere eisen aan de overeenstemming worden gesteld, de waarschijnlijkheid toeneemt dat de regering uiteindelijk moet beslissen. Van meer belang is een regeling van de gronden waarop kan worden tegengestemd. Deze zou dienen in te houden dat alleen kan worden tegengestemd uit hoofde van de bevoegdheden die toegang hebben gegeven tot het overleg. Een gemeente kan dan dus niet tegenstemmen vanwege de uitvoering op het grondgebied van een andere gemeente. Daarop zou zij bij een 'niet-groot' project immers ook geen invloed hebben gehad.

Conflict en impasse

Het besef dat de regering de besluitvorming overneemt wanneer de lagere bestuursorganen het niet eens worden, waarborgt nog geen positieve inzet van alle deelnemers aan het overleg. Een wellicht effectievere prikkel is dat zij allen iets te winnen hebben bij overeenstemming. De ruimte voor uitwerking, zoals bepaald door het beginselbesluit, zal derhalve voldoende moeten zijn om het overleg over de uitvoering aantrekkelijk te maken en 'win-win'-situaties te creëren. Mogelijkheden hiertoe biedt de lastenverdeling over de betrokken bestuursorganen, alsmede het bieden van compensaties in de aanvullende-investeringen- en mogelijk ook voorzieningensfeer. Bij de vaststelling in het beginselbesluit van het financieel kader dient rekening te worden gehouden met de eventuele kosten hiervan.

5.6 Een 'wet grote projecten'

5.6.1 Prealabele vragen

Een herstructurering van de besluitvorming over grote projecten zoals de raad voorstelt, behoeft een basis in de wet. Deze paragraaf gaat over de aard en vormgeving hiervan.
De vaststelling dat een wettelijke regeling noodzakelijk zal zijn, roept meteen een aantal vragen op. Is een geheel nieuwe wet nodig of kan worden volstaan met aanpassing van de bestaande wettelijke kaders? Dient, in het eerste geval, een wet 'grote projecten' zich te beperken tot de overheidssfeer alleen? Gaat de voorkeur uit naar een algemene regeling, een regeling per categorie project of per specifiek project? Wat moet de werkingssfeer van de wet zijn? In het raadsvoorstel ligt in elk geval besloten dat de wettelijke regeling beperkt blijft tot het beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit. Als gezegd laten het aanvangsbesluit en het projectbesluit zich niet wettelijk regelen, behoudens de eventuele mededeling daarvan. Deze twee besluiten hebben alleen gevolgen voor de ambtelijke werkzaamheden en ontberen externe werking.

5.6.1.1 *Noodzaak van een nieuwe wet*

Zoals in paragraaf 3.5 werd vastgesteld, kan de besluitvorming over grote projecten ook binnen het bestaande wettelijk kader op een aantal punten worden

verbeterd. De recente wijzigingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Tracéwet dragen tot de verbetering van dit kader bij.

In de voorstudie van Lambers, Lubach en Scheltema voor dit rapport zijn voorstellen ontwikkeld om binnen de bestaande bestuurlijk-juridische ordening tot een doelmatiger besluitvorming te komen [10]. Deze voorstellen berusten op eenzelfde analyse van de besluitvormingsprocessen als de raad in dit rapport maakt en hebben de vorm van mechanismen en instrumenten (men kan spreken van een 'gereedschapskist') om praktische verbeteringen te bereiken. Als regeling voor de besluitvorming in het algemeen over projecten die onder de werkingssfeer van diverse wettelijke regelingen vallen, bieden deze voorstellen een oplossing of een oriëntatie voor een oplossing. Voor de specifieke problematiek van de besluitvorming over grote projecten die in dit rapport wordt behandeld, gaan zij echter niet ver genoeg, omdat volgens dit voorstel wel procedures in elkaar worden geschoven, maar de structuur van deze procedures niet wordt veranderd. Bij alleen samensmelting van procedures blijft het probleem van de onevenwichtigheid in de huidige besluitvormingsstructuur over grote projecten bestaan. Naar het oordeel van de raad is voor *deze* besluitvorming een apart wettelijk kader nodig. Alleen een aparte 'wet grote projecten' is geëigend om zowel de fasering in de tijd van de besluitvorming te regelen en de samenhang hiervan te versterken als tegelijk de spreiding van bevoegdheden te waarborgen. Waarom een regeling in al deze elementen moet voorzien, is hiervoor besproken.

De behoefte aan een aparte 'wet grote projecten' betekent overigens niet dat deze ook geheel gescheiden in de wetgeving moet worden opgenomen. In het kader van het proces van codificatie van het bestuursrecht, zou een dergelijke regeling een aparte titel van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) kunnen vormen. De procedurele bepalingen zullen zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de regels van de AWB. Wel moet worden beseft dat een 'wet grote projecten' niet een uitsluitend procedureel karakter kan hebben. Ook de materiële inhoud van de verschillende besluiten zal tot op zekere hoogte moeten worden geregeld.

In de navolgende subparagrafen geeft de raad de voornaamste elementen weer van de wetgeving die hij nodig acht, alsmede de structuur van de oplossingen die hij voorstelt. Dit heeft het karakter van een geraamte, waarop op tal van punten het 'vlees', dat wil zeggen de concrete inhoud van de nodige wettelijke bepalingen, zal moeten worden aangebracht afhankelijk van de karakteristieken van onderscheiden projecten en van bestuurlijke en politieke voorkeuren.

5.6.1.2 *Beperking tot overheidsprojecten*

De besluitvorming door verschillende bestuursorganen in onderscheiden beleidssporen en in verschillende stadia leidt niet alleen tot onzekerheden en vertragingen in gevallen waar de overheid het initiatief neemt. Bedrijven die bij grootschalige projecten medewerking nodig hebben van de overheid (bijv. vergunningen), worden hier eveneens mee geconfronteerd.
De AWB en de Wet Milieubeheer pogen orde, eenvormigheid en een zekere mate van integratie te brengen in de regels van besluitvorming, inspraak en rechtsbescherming. Als gezegd, wordt de problematiek van de integratie van besluit en afweging van verschillende aspecten en facetten hierdoor, ondanks verbeteringen, nog niet wezenlijk opgelost. Derhalve worden dan ook in de praktijk oplossingen gezocht door buitenwettelijke instrumenten als een 'plan van aanpak' of een 'convenant'. Men kan zich echter afvragen of niet een betere integratie van besluitvorming zou worden bereikt door een 'wet grote

[10] Lambers, Lubach en Scheltema, op. cit.

projecten' te laten gelden voor *alle* werken van grote omvang, of zij nu publiek zijn of privaat.

Evenwel is de overheid bij niet-publieke werken vooral 'passief' betrokken, ter bevordering en bescherming van bepaalde algemene belangen. Zij staat buiten de voorbereiding, de besluitvorming over de existentie van het project en de financieel-economische afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. De overheid richt zich vooral op de toetsing van het resultaat van interne bedrijfsafwegingen aan de geldende wettelijke randvoorwaarden. De wettelijke regels betreffen het 'eindprodukt' van voornoemde afwegingen (die de overheid verder niet aangaan). Naar hiervoor is betoogd, leidt zo'n benadering van een groot project als technische realisatie die moet worden 'neergezet', nu juist tot veel van de problemen bij grote overheidsprojecten, reden waarom hier een structuur past waarin het hele proces van besluitvorming wordt geïntegreerd. Bij grote projecten waarvoor niet de overheid, maar een bedrijf de verantwoordelijkheid draagt, zou een dergelijke aanpak gelijkstaan aan inmenging in de private besluitvorming, hetgeen uiteraard niet de bedoeling kan zijn. Waar bij private grote projecten de aangrijpingspunten ontbreken voor een benadering zoals in dit rapport wordt voorgesteld, zal een 'wet grote projecten' zich moeten beperken tot realisaties van de overheid.

5.6.1.3 *Eén algemene regeling*

Bij een regeling van de besluitvorming over grote projecten kan gekozen worden voor één algemene regeling, een aantal onderscheiden regelingen van bepaalde homogene categorieën projecten of een aparte wettelijke regeling per project. In de nota Afstemming op maat heeft de regering gekozen voor de tweede mogelijkheid [11]. De Tracéwet en de voorgestelde herziening van de Ontgrondingenwet zijn een uitvloeisel van deze keuze.

Het argument voor een regeling per categorie is dat de wetgever duidelijk het stramien van de besluitvorming en de mogelijke problemen die zich daarbij kunnen voordoen, voor ogen heeft. Hiertegenover staat als nadeel dat bij een aantal onderscheiden regelingen van categorieën projecten de bestaande besluitvormingsproblemen in andere vorm terugkeren. De desbetreffende regelingen zullen per categorie verschillen. Naarmate de wijze van besluitvorming preciezer wordt voorgeschreven, zal de neiging toenemen om de regeling te bereiken door een herschikking en ordening van procedures die al van toepassing zijn. Bovendien zijn veel grote projecten, met name ontwikkelingsprojecten, slechts oppervlakkig homogeen en bestaan zij uit onderdelen die tot verschillende categorieën projecten behoren (bijvoorbeeld Schiphol). Aparte regelingen dreigen dan wederom verstrikt te raken in onderlinge tegenspraken of procedures die niet passen bij de aard van het project.

Een aparte wettelijke regeling van een gegeven groot project is in het verleden een enkele maal gekozen. Voorbeelden zijn de Wet Zuiderzee-werken en de Deltawet. In het geval van een project dat zich over decennia uitstrekt, kan dit de oplossing zijn. Een wet biedt per saldo een bestendiger zekerheid voor de centrale 'ankerpunten' van een langlopende ontwikkeling, dan een beginselbesluit zoals voorgesteld door de raad. (Absolute zekerheid biedt uiteraard ook een wet niet, zie de niet-inpoldering van de Markerwaard en de niet-volledige afsluiting van de Oosterschelde.) Het nadeel van een wet per project is de rigiditeit en de duur van de wetgevingsprocedure, die deze vorm minder geschikt maakt voor projecten waarvan de overheid juist meent dat zij in betrekkelijk korte tijd moeten worden gerealiseerd (Betuweroute, Hogesnelheidslijn). Voorts zal bij wettelijke regeling van een duidelijk omschreven project de wetgever de elementen hiervan zo concreet mogelijk willen opnemen.

[11] Tweede Kamer 1985/1986, 19 275, nr. 2.

Vanwege het weinig veranderbare karakter van een wet vormt dit tegelijk een risico. Het alternatief is echter een verregaande delegatie van bevoegdheden aan het centrale bestuur met alle bezwaren die in het voorgaande zijn aangegeven.

Naar het oordeel van de raad is derhalve een wettelijke regeling gewenst als algemeen kader voor de besluitvorming over verschillende soorten grote projecten. De voorgestelde regeling biedt, bij projecten waar de behoefte bestaat aan voortvarende besluitvorming, door de structurering van de besluitvorming in een beginselbesluit en een uitvoeringsbesluit de mogelijkheid tot fasering in de tijd en verbetert zowel de samenhang van besluitvorming als de spreiding van bevoegdheden. Bij langlopende ontwikkelingsprojecten, waarbij het er primair om gaat bepaalde centrale elementen als basis voor de ontwikkeling vast te leggen, kan de voorkeur toch uitgaan naar een aparte wettelijke regeling als 'ankerpunt'. Dit laat onverlet dat een aanpak zoals de raad die voorstaat voor het uitvoeringsbesluit, een onderdeel van zo'n aparte regeling zou kunnen vormen.

5.6.1.4 *Werkingssfeer exclusief of alternatief?*

Dient een 'wet grote projecten' exclusief te gelden, in de zin dat de besluitvorming over een groot project uitsluitend in dit kader mogelijk is? Het bestuurlijk voordeel hiervan zou zijn dat de toepassing van de wet in een concreet geval dan geen voorwerp kan zijn van publiek debat. Tegelijk zou dit de regering ook verplichten de regeling toe te passen in gevallen waarin haar voorkeur uitgaat naar het volgen van de bestaande wijze van voorbereiding en besluitvorming. Bovendien vereist exclusiviteit dat het verschil tussen grote projecten en andere projecten juridisch 'waterdicht' kan worden gedefinieerd. Voor de omschrijving moeten objectieve criteria ter beschikking staan. Is dit niet het geval en bevat de omschrijving tevens kwalitatieve elementen, dan zal, in geval van exclusieve werking, niet alleen een democratische verantwoording nodig zijn, maar zal de toepassing van de wet naar verwachting ook worden voorgelegd aan de rechter.

Een regeling zoals in de Tracéwet betreft een homogene categorie projecten die objectief is te omschrijven. Het begrip 'groot project' valt echter niet aan de hand van objectieve criteria eenduidig te onderscheiden van andere projecten. Zoals eerder vastgesteld, vergt de vraag of een 'project' groot is een politiek-bestuurlijk antwoord, niet slechts gebaseerd op omvang, maar vooral op de maatschappelijke uitstraling en effecten van het project. Gelet op dit kwalitatieve karakter daarvan, ligt het in de rede dat de aanwijzing van een project als 'groot' een niet nader wettelijk genormeerd oordeel van de regering is, dat tot uitdrukking komt in de vaststelling van een beginselbesluit over een project, welk oordeel met dit besluit in de Kamer zal moeten worden verantwoord.

Een 'wet grote projecten' dient derhalve geen exclusief, maar een alternatief karakter te hebben. De vormgeving moet zodanig zijn dat de wet in alle gevallen *kan* worden toegepast, maar dat dit slechts aantrekkelijk is in geval van werkelijk grote projecten. Het subjectief karakter van het predikaat 'groot' houdt in dat in de wet geen grens kan worden aangegeven. Praktisch gezien zal slechts besloten worden projecten onder de wet te doen vallen indien meerdere 'sporen' van beleid en regelgeving geïntegreerd moeten worden en meerdere bestuursorganen hun juridische medewerking aan het project moeten geven. Indien deze keuze wordt gemaakt, wordt het project onttrokken aan de werkingssfeer van de wet- en regelgeving die anders daarop van toepassing zou zijn. Wordt deze keuze niet gemaakt, dan verloopt de besluitvorming langs de bestaande wegen. Dit behelst dan tevens een keuze voor de obstakels en knelpunten in de besluitvorming, zoals deze zich in het vigerende stelsel voordoen.

5.6.2 Regeling beginselbesluit

5.6.2.1 *Aard van regels*

Het beginselbesluit moet samen met het later te nemen uitvoeringsbesluit alle publiekrechtelijke besluiten bevatten die nodig zijn voor de realisatie van het project. Het beginselbesluit vormt de focus voor de afweging van het project ten principale en voor de toetsing aan andere algemene belangen: de sectorale ontwikkeling, het milieu, de ruimtelijke ordening en de financiën. Het besluit stelt derhalve zowel beleidsinhoudelijk als randvoorwaardelijk en juridisch de oriëntatie en grenzen van de verdere ontwikkeling vast. Daarmee bevat het de basis en de kernbeslissingen voor het project.
Uit dit karakter volgt dat de toetsing van de kernelementen aan de randvoorwaarden in het kader van het beginselbesluit hoofdzaken betreft. De toetsing moet voldoende zijn om een beslissing over de kernpunten en hoofdlijnen mogelijk te maken, maar zij is niet uitputtend. Op onderdelen zullen nader onderzoek en toetsing noodzakelijk zijn van de concrete invulling van het project waarvoor in het uitvoeringsbesluit wordt gekozen. Zo zal bijvoorbeeld onderzoek naar de milieu-effecten en de ruimtelijke inpassing van het project verdeeld moeten worden over de twee stadia van besluitvorming. Ten behoeve van het beginselbesluit is te onderzoeken welke hoofdvarianten in aanmerking komen en op grond van welke elementen hieruit kan worden gekozen. Voor het uitwerkingsbesluit kan dit onderzoek vervolgens achterwege blijven en de aandacht meer specifiek worden gericht.

5.6.2.2 *Inhoudelijke eisen*

De verdeling van de materie over beginsel- en uitvoeringsbesluit zal verschillen naar soort project en eventueel per project. Niettemin zal het beginselbesluit steeds over een aantal zaken uitsluitsel moeten geven. Dit zijn in de eerste plaats de gegevens omtrent de fysieke kenmerken van het project: de aard, het doel, het nut en de globale ligging. Het beginselbesluit moet mede aangeven om welke redenen uit met name genoemde alternatieven is gekozen voor het project in kwestie.

Voorts zal het beginselbesluit de primaire beslissingen met betrekking tot het project moeten bevatten. Welke dit zijn zal van project tot project verschillen. In het geval van de uitbreiding van Schiphol is bijvoorbeeld de keuze omtrent de ligging van een landingsbaan een primaire beslissing, gelet op de betekenis daarvan voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven en van de wijde regio. In het geval van een tracé voor een verkeersverbinding zijn daarentegen de te verbinden punten, de globale ligging en technische kenmerken veeleer van primaire aard, terwijl de exacte ligging een kwestie is voor nader overleg.

De verhouding tussen beginsel- en uitvoeringsbesluit enerzijds en de verschillende wijze van vaststelling zullen van invloed zijn op de mate van precisering in het beginselbesluit en de afbakening van primaire en secundaire elementen. Wat wordt opengelaten in het beginselbesluit, wordt voorwerp van overleg en beslissing in het kader van het uitvoeringsbesluit, waarbij alle betrokken bestuursorganen aan de tafel zitten en mee kunnen beslissen. Als gezegd dienen beginsel- en uitvoeringsbesluit tezamen het project volledig in al zijn wettelijk en bestuurlijk relevante elementen te definiëren en een volledige basis te vormen voor de uitvoering daarvan. Dit vereist ook een afbakening ten opzichte van elementen en onderdelen die geen wezenlijk onderdeel van het project vormen en voor de besluitvorming waarover de gewone wettelijke bevoegdheden en regels van toepassing blijven. Zo zullen in het kader van een ontwikkelingsproject in de plannen bouwwerken voorkomen die wel een element zijn van de beoogde ontwikkeling, maar geen integrerend onderdeel van het project vormen, bijvoorbeeld aan te trekken bedrijfsvestigingen. Voor dergelijke onderdelen kunnen de normale wettelijke

bevoegdheden en regels van toepassing blijven. Eenduidige criteria voor deze afbakening zullen in de praktijk moeilijk te vinden zijn. Een aantal beslissingen dat niet tot het project zelf behoort, maar slechts dient om dit te faciliteren (zoals ontgronding en onteigening) ware uitdrukkelijk uit te sluiten.

De keuze voor een project zal mede gemotiveerd moeten worden op basis van gegevens omtrent de ruimtelijke, milieu- en economische effecten van het project, alsmede een raming van de kosten. De waarborgen die de wet te dien aanzien kan stellen, zullen, evenals thans het geval is, overwegend procedureel van aard zijn en het formuleren van de onderzoekseisen, de verantwoording en de inspraak betreffen. Wezenlijk is dat de onderzoekseisen met betrekking tot de onderscheiden aspecten niet zoals thans in onderscheiden procesgangen worden vastgesteld, maar op geïntegreerde wijze. Hieronder wordt hier nader op ingegaan (par. 5.7).
De waarborg tegen een te vage aanduiding van het project en te summiere informatie dient onder meer gezocht te worden in de begeleiding van de voorbereiding door onafhankelijke deskundigen (zie par. 5.7.1). Functie van deze deskundigencommissie is op het moment van besluitvorming een extern oordeel te verschaffen over de kwaliteit van de voorbereiding, de beschikbare informatie en de gemaakte afwegingen. Deze commissie zou ook belast moeten worden met de functies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage met betrekking tot het project. Op overeenkomstige wijze zou ook de informatie over de ruimtelijke, de economische en de financiële effecten van het project kunnen worden opgesteld. Dit biedt de mogelijkheid om ten aanzien van de verschillende alternatieven van dezelfde gegevens uit te gaan, maar voorkomt eenzijdigheid met betrekking tot één van die aspecten. Het oordeel van de commissie, neergelegd in een advies bij het beginselbesluit, zal ook een functie hebben voor de vraag op welke onderdelen van het projectvoorstel of eventuele alternatieven reeds op voorhand meer gedetailleerde informatie beschikbaar moet zijn over mogelijke effecten, en op welke wijze het vereiste onderzoek moet worden verdeeld over beginsel- en uitvoeringsbesluit.

De besluitvorming over het project dient niet afhankelijk te zijn van een daaraan voorafgaande aanpassing van ruimtelijke, milieu- of andere plannen. Vanuit verschillende invalshoeken is het aantal plannen op verschillende bestuursniveaus sterk toegenomen; op tal van plaatsen worden plannen voorgeschreven om lijn te brengen in het overheidsbeleid of om particuliere besluitvorming te sturen. Een groot project is van een wezenlijk andere aard. Het is zelf de focus van een maatschappelijke verandering. Het wordt derhalve niet gestuurd vanuit andere plannen, maar is veeleer zelf bepalend voor andere plannen, die zullen moeten worden aangepast. Aan de besluitvorming over het project zal derhalve mede een verkenning ten grondslag liggen van de gevolgen voor ruimtelijke relaties en ontwikkelingen, maar deze moeten worden bezien vanuit het project. Bestaande plannen bieden hierbij een referentie, maar de eis dat bestaande landelijke of provinciale plannen eerst hieraan worden aangepast, miskent het karakter van een groot project en zou, gelet op de waarborgen die al in de voorgestelde regeling liggen, tot een overbodige verdubbeling van procedures leiden.

5.6.2.3 *Vormvereisten*

Het beginselbesluit is een besluit 'sui generis'. Hoewel het in een aantal opzichten vergelijkbaar is met een planologische kernbeslissing, kan niet volstaan worden met toepassing van die wettelijke figuur. De regeling daarvan in de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreft primair de ruimtelijke functie en effecten daarvan. Het beginselbesluit zal vergelijkbare effecten moeten hebben, maar heeft primair een functie als grondslag voor de verwezenlijking van een concreet project in al zijn aspecten en niet als louter planologische ontwikkeling. Dit laat onverlet dat de procedure van vaststelling nauw ver-

want kan zijn aan de wijze waarop planologische kernbeslissingen worden vastgesteld.
Het beginselbesluit heeft zowel externe als interne rechtsgevolgen. Het heeft externe gevolgen in zoverre als het de existentiële beslissingen en randvoorwaarden voor het project vaststelt. Als zodanig schept het potentiële aansprakelijkheden voor de overheid en dient het ook werking te hebben op de bestemming van ruimte voor de lokatie van het project. Mede hierom zal de werking van het beginselbesluit beperkt moeten zijn in de tijd. Dit betekent tevens dat een termijn wordt gesteld waarbinnen de betrokken bestuursorganen het eens moeten worden over het uitvoeringsbesluit. Deze termijn zal korter moeten zijn dan de geldigheidsduur van het beginselbesluit, om de regering tijd te laten voor de uitwerking van het project indien hierover geen overeenstemming wordt bereikt.

Het heterogene karakter van het beginselbesluit brengt met zich mee dat de wetgever met name de rechtsgevolgen en de wijze van totstandkoming van het besluit dient te regelen. In het voorgaande is reeds gesteld dat in het belang van de integratie en samenhang bij de voorbereiding de beslissing over het beginselbesluit moet worden genomen door de regering, waarna de formele vaststelling geschiedt in/na overleg met de Tweede Kamer (of de Staten-Generaal). Hieronder (par. 5.7) wordt nader ingegaan op de regels met betrekking tot de totstandkoming, in het bijzonder de regels inzake advies, inspraak, overleg en rechtsbescherming.

5.6.3 Regeling uitvoeringsbesluit

5.6.3.1 *Het dilemma concentratie-spreiding*

Het centrale vraagstuk bij een wettelijke regeling van het uitvoeringsbesluit is de vorm waarin lokale betrokkenheid enerzijds en integratie en eenheid van afwegingen en beslissingen met elkaar kunnen worden verenigd. De inhoud van de besluitvorming vergt betrokkenheid van plaatselijke en regionale bestuursorganen vanwege de noodzakelijke informatie en het bestuurlijk inzicht dat nodig is om het project in te passen in plaatselijke omstandigheden en aan te passen aan plaatselijke belangen. Samenhang in de besluitvorming en integratie van afwegingen vergen daarentegen juridische eenheid van beslissing en samenhang van de ordening waarbinnen deze moet worden getoetst.

Het dilemma tussen spreiding van bevoegdheden enerzijds en de behoefte aan concentratie van de besluitvorming anderzijds, is niet nieuw en niet uniek voor Nederland. Spreiding van bevoegdheden over gemeenten en provincies is een wezenlijk kenmerk van de wettelijke en bestuurlijke ordening. De verdeling van bevoegdheden berust op bepaalde politieke concepten omtrent de verhouding tussen centrale en decentrale overheden, maar is toch vooral ook een produkt van historische ontwikkeling en de eigen bestuurlijke rationaliteit van onderscheiden regelingen en sectoren. De samenhang en sturing van de besluitvorming wordt gewaarborgd door algemene wettelijke regels, toezicht van hogere bestuursorganen, planfiguren, aanwijzingsbevoegdheden en overlegstructuren. Het gevolg is een sterk verweven systeem van bevoegdheden, waarbij voor ieder onderwerp veelal meerdere bestuursorganen bevoegd zijn.

Deze inrichting van de bestuurlijk-juridische ordening is een wezenlijk onderdeel van de problematiek van de besluitvorming over grote projecten. De maatregelen met betrekking tot deze problematiek, die in het verleden of meer recent daarvoor zijn voorgesteld of getroffen, zoeken de oplossing in een verschuiving van de bevoegdheden (Tracéwet, Nimby-regeling), dan wel in de harmonisatie van de uitoefening daarvan (Algemene wet bestuursrecht, Wet milieubeheer). Met de Tracéwet en de Nimby-regeling heeft de wetgever voor

de specifieke problematiek van de besluitvorming over projecten vooralsnog gekozen voor concentratie van de besluitvorming en beperking van de beleidsruimte van de lagere overheid, met de aanvullende mogelijkheid voor een hoger bestuursorgaan de resterende lokale bevoegdheden aan zich te trekken indien een lager bestuursorgaan medewerking weigert te verlenen. In het kader van de Tracéwet wordt met het tracébesluit voor het concrete project een scheiding aangebracht tussen landelijke en plaatselijke bevoegdheden waarmee tevens nauwe grenzen gesteld worden aan de beleidsruimte van de plaatselijke overheden. Het tracébesluit vormt tevens de materiële basis voor het ingrijpen in de besluitvorming van een ander bestuursorgaan indien dit zijn medewerking aan de uitvoering weigert.

Variaties van concentratie van bevoegdheid of beperking van de beleidsruimte van andere bestuursorganen, kunnen naar de mening van de raad uiteindelijk geen bevredigende oplossing bieden (zie ook hoofdstuk 4). Voor de invulling van het project blijft een veelheid van afzonderlijke besluiten vereist waardoor de besluitvorming in de laatste fase onderhevig zal zijn aan middelpuntvliedende krachten. Het ingrijpen daarin door hogere bestuursorganen doet de bestuurlijke conflicten openlijk naar buiten treden, hetgeen de politiek-maatschappelijke discussie radicaliseert. In de praktijk zal dit vermoedelijk tot gevolg hebben dat de planologische kernbeslissing op grond van art. 39 R.O. en het tracébesluit het project steeds gedetailleerder invullen. Hierdoor vindt een sluipende concentratie van bevoegdheid plaats waarbij de discussies over verschillende categorieën besluiten opnieuw door elkaar gaan lopen en de noodzakelijke inbreng van plaatselijke overheden bij de inpassing van het project in de concrete plaatselijke omstandigheden marginaliseert.

Het zoeken van een oplossing in vormen van concentratie hangt nauw samen met publiekrechtelijke concepten van bevoegdheid en besluitvorming. Waar bestuursorganen een beleidsmarge hebben bij beslissingen, is publiekrechtelijke bevoegdheid daarvan de uitdrukking, waarbij de bevoegdheid in het belang van de rechtszekerheid slechts door één orgaan kan worden uitgeoefend. Dit stelsel en de hieraan ten grondslag liggende concepten zijn toegesneden op de regelmatige verwerking van een groot aantal heterogene zaken en activiteiten waarvoor een overheidsbeslissing nodig is. Deze opzet is minder geëigend in het geval van complexe problemen met diverse aspecten ten aanzien waarvan de besluitvorming in onderling overleg moet plaatsvinden. De bevoegdheid suggereert een zelfstandigheid in de besluitvorming die er in werkelijkheid niet is. De besluiten zijn het resultaat van onderhandelingen met andere bestuursorganen en belanghebbenden dat niet eenzijdig door één van hen veranderd kan worden.

Met name in geval van een groot project waarover ten principale een beslissing is genomen, dienen overleg en besluitvorming over de uitvoering vooral gericht te zijn op een bevredigende inpassing, waarbij niet voorop staat òf het project er moet komen, maar waar en hoe. Dit vereist een kader voor de besluitvorming dat bevordert dat de betrokken bestuursorganen vanuit onderscheiden verantwoordelijkheden tot een gezamenlijke oplossing komen, die als eenheid wordt verantwoord. De bevoegdheid tot besluitvorming en de voorbereiding daarvan zou daartoe gelegd moeten worden bij de collectiviteit van de betrokken bestuursorganen en niet bij hen afzonderlijk. De Nederlandse wetgeving kent enkele vormen van collectieve besluitvorming in de Landinrichtingswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. De meest bekende, maar vermoedelijk niet als zodanig onderkende, vorm van collectieve besluitvorming is de besluitvorming in het kader van de Europese Gemeenschap. In hun collectieve capaciteit als Lid-Staat stellen de landen in het kader van de Raad van Ministers rechtsregels vast die vervolgens als eenheid algemeen verbindend zijn (verordeningen).

Een dergelijke vorm van collectieve besluitvorming kan de oplossing bieden voor het dilemma van spreiding van de betrokkenheid en eenheid in de besluitvorming. In de oplossing die hieronder wordt geschetst, ligt het inhoudelijk zwaartepunt bij de vaststelling van de uitvoeringsbesluiten over grote projecten bij de direct betrokken bestuursorganen, maar dit resulteert in een geïntegreerd juridisch besluit. Voordeel hiervan is mede dat dit een integrale politieke en juridische toetsing van de uitvoering mogelijk maakt. In samenhang met het beginselbesluit wordt hierdoor een besluitvorming over grote projecten mogelijk waarbij het zwaartepunt van de besluitvorming ten aanzien van de primaire beslissingen op landelijk niveau ligt, maar het zwaartepunt van de besluitvorming over de technische uitwerking, conditionering en inpassing in een bestaande omgeving bij de direct betrokken bestuursorganen.

5.6.3.2 *Een doeltreffende overleg- en besluitvormingsstructuur*

In het stadium voor het uitvoeringsbesluit gaat het erom het project op zo bevredigend mogelijk wijze in te passen binnen bestaande belangen en omstandigheden. De juridisch-bestuurlijke inrichting van het overleg moet de voorwaarden scheppen voor het zo veel mogelijk gelijk op lopen van uitwerking, conditionering en inpassing, ter bevordering van een praktisch, bestuurlijk en politiek bevredigend resultaat. Verzekerd moet zijn dat het overleg resultaat oplevert, het moet niet te lang duren en de onderscheiden publieke belangen, zoals onder meer gewaarborgd in wettelijke en bestuurlijke regels, moeten tot hun recht kunnen komen. Afwijking van regels die 'normaal' op het project van toepassing zouden zijn, dient echter mogelijk te zijn wanneer het belang van de totstandkoming van het project dit redelijkerwijze vergt. Of deze situatie zich voordoet, dient een uitdrukkelijk punt van afweging te zijn. Tenslotte zal verzekerd moeten zijn dat gelijke of gelijkwaardige waarborgen gelden met betrekking tot inspraak en rechtsbescherming, en dat een effectieve democratische controle op de uitkomst van het overleg mogelijk is.

In de huidige bestuurspraktijk ontstaat veel frictie doordat plaatselijke en regionale overheden worden geconfronteerd met een project dat veelal reeds in vergaande mate technisch vaststaat en waarbij zij zich maar hebben neer te leggen. Tevens zijn de bestuurlijke lasten van het overleg over de uitwerking hoog, doordat ieder betrokken bestuursorgaan in bilateraal overleg zijn eigen eisen en wensen voorlegt aan de centrale overheid. Waar de technische uitwerking, bestuurlijke conditionering en de feitelijke inpassing in onderlinge wisselwerking plaatsvinden, blijven fricties en lasten doorgaans beter beheersbaarder (daarin ligt veelal de aantrekkelijkheid van 'plannen van aanpak'). Deze vorm van overleg zou voor de uitwerking en inpassing van grote projecten geïnstitutionaliseerd moeten worden. Wanneer de wezenskenmerken van een project met het beginselbesluit vaststaan en niet meer ter discussie kunnen worden gesteld, kan de invulling daarvan ook meer aan plaatselijke besturen worden overgelaten, in overleg met deskundigen en belanghebbenden.

Deze wijze van overleg en besluitvorming over de concrete uitwerking en inpassing van een groot project zou als volgt vorm kunnen krijgen. De wet zou moeten bepalen dat de *inhoud* van het uitvoeringsbesluit wordt vastgesteld in een vergadering waarin die bestuursorganen vertegenwoordigd zijn waarvan de medewerking vereist zou zijn indien dit niet als 'groot' was aangewezen. De op deze wijze genomen beslissing zou vervolgens formeel door de regering moeten worden vastgesteld in/na overleg met het parlement (Tweede Kamer of Staten-Generaal; zie hiervoor par. 5.7.3). Wanneer de betrokken bestuursorganen echter niet binnen de in het beginselbesluit gestelde randvoorwaarden of binnen de daarin gestelde termijn tot overeenstemming kunnen komen, gaat de bevoegdheid om de inhoud van het uitvoeringsbesluit vast te stellen, over naar de regering. Het uitvoeringsbesluit vormt vervolgens de

basis waarop het project kan worden aangelegd, onverminderd de noodzaak van nader bestuurlijk handelen, zoals bijvoorbeeld onteigening. De uitvoering is daarmee onttrokken aan de toepassing van andere wettelijke regelingen. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten hun bestemmingsplannen zullen moeten aanpassen, zonder dat deze aanpassing voorwaarde is voor de tenuitvoerlegging van het uitvoeringsbesluit.

In het kader van het aldus georganiseerd overleg zullen de betrokken bestuursorganen een aantal activiteiten moeten verrichten die zij nu ook verrichten bij het verlenen van vergunningen en goedkeuringen. Onderzoek ten behoeve van de invulling van het plan en het horen van belanghebbenden over mogelijke alternatieven kunnen ook in de hier voorgestelde vorm het best door de afzonderlijke gemeenten en provincies georganiseerd worden. In dit proces zullen de verschillende organen wensen ontwikkelen met betrekking tot het project. Pas wanneer de som van deze wensen het kader van de randvoorwaarden overschrijdt, zal het nodig zijn in het kader van een totale oplossing en in overleg tussen alle betrokkenen te komen tot een evenwichtige verdeling. Voordeel van deze wijze van voorbereiding is dat ook wanneer de rijksoverheid uiteindelijk moet overgaan tot de vaststelling van een uitvoeringsbesluit, het belangrijkste voorwerk reeds is gedaan. Het overleg moet dan ook niet gezien worden als een aaneenschakeling van vergaderingen waaraan steeds alle gemeenten en provincies deelnemen. Veel zal in beperkter kader besproken kunnen worden. Denkbaar is eveneens dat het overleg nader wordt opgedeeld, bijvoorbeeld naar onderdelen van het project die onderscheiden problemen stellen. Zo zou met betrekking tot een project als de Betuweroute onderscheiden kunnen worden tussen het tracé-gedeelte in de Randstad, het gedeelte in de Betuwe en de aansluiting door het oostelijk deel van Gelderland. Het kan wenselijk zijn de besluitvorming over dergelijke onderdelen ook juridisch te scheiden, zodat bij geschillen niet het hele besluit ter discussie staat. De beslissingen daarover zouden in het beginselbesluit genomen moeten worden.

Deze overlegstructuur moge omslachtig lijken, maar in feite gaat het nu ook al zo, zij het minder gestructureerd. De provincies, die in deze structuur een belangrijk initiërende en coördinerende rol kunnen vervullen, voeren ook nu al veel overleg met afzonderlijke gemeenten teneinde standpunten te coördineren.

5.6.3.3 *Verenigbaarheid met algemene voorschriften*

Het feit dat het grote project door een aparte wettelijke regeling is onttrokken aan de werkingssfeer van de wettelijke en bestuurlijke bepalingen die 'normaal' van toepassing zouden zijn, geeft de bestuursorganen geen vrijbrief om af te wijken van de 'normale' regels. Dit geldt althans voor de materiële voorwaarden en eisen; de procedurele voorschriften zullen wel apart moeten worden geregeld. Uitgangspunt dient te zijn dat de uitvoering van het project moet voldoen aan de gestelde wettelijke en bestuurlijke algemeen verbindende voorschriften die voor het project of de besluitvorming daarover zouden gelden indien dit niet als 'groot' zou zijn aangewezen. De rechter zal het uitvoeringsbesluit daaraan moeten kunnen toetsen. Uiteraard geldt dat, voorzover de betrokken regels voorzien in de mogelijkheid van vrijstelling of afwijking, de beslissing daarover onderdeel uitmaakt van het uitvoeringsbesluit.

De eis van verenigbaarheid met algemene voorschriften kan echter niet absoluut gelden, aangezien dan iedere strijdigheid met provinciale of gemeentelijke verordeningen en voorschriften tot aanpassing zou dwingen. Derhalve zal voorzien moeten worden in de mogelijkheid dat wordt afgeweken van andere eisen dan die welke bij formele wet zijn gesteld of die dienen ter uitvoering van regels van (Europees) gemeenschapsrecht, op voorwaarde dat

zo'n afwijking in redelijkheid noodzakelijk kan worden geacht voor een doelmatige verwezenlijking van het project en de afwijking uitdrukkelijk wordt genoemd in het uitvoeringsbesluit. De rechter kan aan de hand van dit criterium de gegrondheid van de afwijking toetsen.

5.7 Toezicht, verantwoording en rechtsbescherming

Een doelmatige ordening van de besluitvorming zal moeten voorzien in wettelijke waarborgen die gelijkwaardig zijn aan de bestaande, maar dan wel op een wijze die het proces van besluitvorming niet onnodig en onevenredig belast. Het gaat hierbij om de waarborgen ter verzekering van 'juiste, verantwoorde en rechtmatige' beslissingen, zoals onderzoek, inspraak, advies, verantwoording en rechtsbescherming.

Bij de huidige besluitvorming over grote projecten zijn de mogelijkheden om beslissingen aan te vechten of te toetsen zo veelvuldig, dat zij een zelfstandige factor van potentiële vertraging vormen. De adviesaanvraag doelt daar mede op. Het is evenwel niet zinvol de desbetreffende procedures los van de huidige besluitvormingsstructuur te beoordelen op hun effecten en doelmatigheid. Indien de inrichting van waarborgen op dit moment minder doelmatig is en de mogelijkheid schept om eenzelfde beslissing op vele verschillende manieren politiek of in rechte aan te vechten, vindt dit zijn oorzaak niet primair in deze waarborgen zelf, maar in een ondoelmatige inrichting van de besluitvorming. Dat een project langs vele verschillende wegen voor verschillende rechters aangevochten kan worden, is niet een probleem van rechtsbescherming, maar een gevolg van het feit dat thans de totstandkoming van een project afhankelijk is van een groot aantal afzonderlijke overheidsbesluiten. Een eerste voorwaarde om de functie en werking van de waarborgen te verbeteren, is dan ook een doelmatiger proces van besluitvorming.

Vanuit deze optiek wordt hier ingegaan op de plaats en functie van de onderscheiden waarborgen in het kader van een proces van besluitvorming zoals dat in het voorgaande is geschetst. Als zodanig wordt achtereenvolgens ingegaan op het toezicht op de besluitvorming, inspraak/advies, democratische verantwoording en rechtsbescherming. Deze volgorde impliceert geen waardering, maar sluit aan bij de volgorde waarin zij bij de besluitvorming aan de orde komen.

5.7.1 Commissie van onafhankelijke deskundigen

In de afgelopen decennia zijn wetgever en rechter steeds hogere eisen gaan stellen aan de inhoud van besluiten. Bij de toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt gekeken naar de motivering, de gronden waarop het besluit berust en naar de redelijkheid van de belangenafweging. In bepaalde gevallen heeft de wetgever ook de wijze waarop gegevens moeten worden verkregen, geregeld. Het meest concreet is dit gedaan bij de milieueffectrapportage. Maar ook de verplichting een concept-besluit voor advies voor te leggen aan bepaalde organen of instanties, alsmede de inrichting van inspraak in het algemeen, berusten mede op de wens alle relevante informatie en mogelijke zienswijzen bij een beslissing te betrekken.

Voor projecten waarbij de overheid initiator of financier is, gelden nog zwaardere kwaliteitseisen. Ook de technische, de financiële en de economische doelmatigheid van het project zijn dan een punt van afweging. Anders dan bij particuliere initiatieven lopen bij de beslissingen over een groot project juridische toetsing, politieke afweging, beoordeling van technische kwaliteit en financiële en economische onderbouwing door elkaar heen. Dit wordt bevorderd door de neiging politieke beslissingen zo veel mogelijk te objectiveren tot technische beslissingen en keuzen te presenteren als objectieve noodzaak. Ook het

feit dat de overheid als 'ondernemer' van een groot project niet op dezelfde wijze als particuliere bedrijven aan de tucht van de markt is onderworpen, draagt hieraan bij. Onjuiste beslissingen worden niet door de markt 'afgestraft', zodat steeds meer nadruk komt te liggen op de 'technische' afwegingen vooraf in de hoop daaraan preventieve waarborgen te ontlenen.

Bij de vraag of de beschikbare informatie in de onderscheiden stadia van besluitvorming adequaat, relevant en voldoende is, gaat het niet alleen om feitelijke gegevens, maar ook om hoofdelementen van de besluitvorming. Zijn de relevante alternatieven onderzocht, weet men wel genoeg om te kunnen beslissen? Informatie moet niet alleen beschikbaar zijn, maar inhoud en relevantie moeten bovendien niet al te omstreden zijn. In een toenemend aantal gevallen wordt de informatie zelf onderdeel van controversen.

Wat in een gegeven stadium aan informatie nodig is, laat zich moeilijk in het algemeen regelen. De wetgever kan wel de aspecten noemen waarover informatie beschikbaar moet zijn en de punten die moeten worden afgewogen, maar de kwaliteit en relevantie moeten vooral procedureel worden gewaarborgd. In de huidige opzet worden waarborgen gezocht in de betrokkenheid van verschillende departementen en diensten met eigen institutionele verantwoordelijkheden. Indien, conform het raadsvoorstel, externe partijen in een veel vroeger stadium bij de besluitvorming worden betrokken, dienen voorzieningen te worden getroffen om de informatie die door deze organen als pertinent en relevant wordt gepresenteerd, inzichtelijk te maken voor buitenstaanders of in elk geval te voorkomen dat zulke informatie als eenzijdig wordt ervaren en hierdoor het overleg belast.

Bij het onderzoek naar de milieu-effecten van activiteiten heeft de wetgever hiertoe de figuur geïntroduceerd van een onafhankelijke deskundigencommissie, de Commissie voor de milieu-effectrapportage. Bij de besluitvorming over grote projecten kan dit voorbeeld worden gevolgd, zij het dat de commissie hier een bredere functie zou moeten hebben. Per project zou een *Commissie van onafhankelijke deskundigen* uit diverse disciplines moeten worden ingesteld, die het proces van besluitvorming begeleidt om de kwaliteit, relevantie en volledigheid van de gebruikte informatie te verzekeren. Deze commissie zou aanwijzingen kunnen geven met betrekking tot bij de voorbereiding te onderzoeken aspecten, onderdelen en alternatieven. Zij kan de advisering van andere commissies over het project stroomlijnen en zo nodig beperken. Dit laatste hoeft niet per se, andere adviescommissies zouden door de Commissie van onafhankelijke deskundigen, of eigener beweging door het bestuur, nog steeds kunnen worden ingeschakeld.

De Commissie van onafhankelijke deskundigen zou zowel voor het beginselbesluit als voor het uitvoeringsbesluit moeten functioneren. Haar taak ligt in een voortdurende begeleiding en 'audit' van het proces van totstandkoming. In de wettelijke inrichting en taak van de commissie zou dit dynamisch aspect van het functioneren duidelijk tot uitdrukking moeten komen. De essentie van de structurering van de besluitvorming in een beginsel- en een uitvoeringsbesluit is dat binnen dit kader de technische uitwerking en bestuurlijk-politieke conditionering in onderlinge wisselwerking plaatsvinden. Pas geleidelijk zullen hierbij de concrete contouren van het project vast komen te staan. De ontwikkeling van het project en het verzamelen van de noodzakelijke informatie dienen derhalve in wisselwerking plaats te vinden.

De Commissie van onafhankelijke deskundigen zou een tegenwicht moeten bieden tegen al te grote bestuurlijke voortvarendheid en eenzijdige aandacht voor één mogelijke optie. Zij zou kunnen wijzen op mogelijke alternatieven, op aspecten waarover informatie beschikbaar moet zijn en in welke mate dit het geval moet zijn. Als gezegd kan de commissie mede richting geven aan de

spreiding van de besluitvorming over beginsel- en uitvoeringsbesluit. Voorts zou deze commissie belast moeten worden met de begeleiding van de milieueffectrapportage, die, zoals eveneens gezegd, in samenhang moet worden verricht met het onderzoek naar de ruimtelijke en economische effecten. Voorstellen, opmerkingen en bezwaren die uit publiek debat over het project of uit de inspraak naar voren komen, kunnen worden geadresseerd aan de commissie.
Oordelen, standpunten en advies van de commissie zouden bij de ontwerpbesluiten moeten worden gevoegd. De adviezen van de commissie dienen geen juridisch bindend karakter te hebben, maar de status van een gezaghebbend oordeel dat inzicht biedt in de kwaliteit van de voorbereiding.

Organisatorisch zouden de voorgestelde commissies naar de mening van de raad het beste kunnen worden aangehangen bij een bestaande instelling, die dan ook de ondersteuning en samenstelling regelt. Te denken valt aan de Rekenkamer of de Raad van State. De figuur van de Commissie van onafhankelijke deskundigen vertoont verwantschap met functies van deze beide instellingen. De adviezen van de commissie zullen in het proces van besluitvorming een vergelijkbare, voorafgaande functie hebben als de adviezen van de Raad van State over wetsvoorstellen. Het 'doorlichten' van de recht- en doelmatigheid van besluiten vertoont overeenkomsten met de taak van de Rekenkamer.

5.7.2 Inspraak en advies

In het Nederlandse bestuursrecht heeft de inspraak een zelfstandige plaats verworven. Aan deze institutionalisering liggen verschillende overwegingen ten grondslag, waarvan de belangrijkste zijn: het scheppen van een aanvullende bron van ideeën en informatie, het verminderen van het beroep op de rechter en het verbreden van het maatschappelijk draagvlak voor beslissingen. Hierbij sluit het gegeven aan dat onze politieke cultuur en de juridische institutionalisering daarvan (o.m. in de erkenning van belangen in de jurisprudentie) een eind in de richting zijn gegaan van een democratie van geïnstitutionaliseerde maatschappelijke belangen ('Interessendemokratie'). Hiermee zal bij de voorbereiding van een groot project rekening moeten worden gehouden, alleen al om redenen van doelmatigheid.

In dit verband moet worden onderscheiden tussen inspraak in engere zin met betrekking tot de concrete voornemens van de regering en het streven naar adhesie van belanghebbenden en maatschappelijk betrokkenen bij de ontwikkeling en invulling van het project. Dit laatste kan onder meer worden bevorderd door de vormgeving van het project waar mogelijk mede dienstbaar te maken aan de realisatie van andere belangen. Dit laat zich niet vastleggen in procedurele voorschriften, maar is een element van de kwaliteit van de voorbereiding en het management daarvan. Ook indien een project in de voorbereidingsfase brede adhesie verwerft, is met betrekking tot de concrete voornemens toch een formele regeling van de inspraak nodig.

Zowel voor het beginselbesluit als voor het uitvoeringsbesluit is een regeling van de inspraak vereist. De desbetreffende regelingen zullen echter onderling moeten verschillen, gezien het onderscheiden karakter van de beide besluiten.

De regeling met betrekking tot *beginselbesluiten* zal recht moeten doen aan het algemene en principiële karakter van de beslissing. De procedure dient geïntegreerd te worden in de regeling van het onderzoek naar en de rapportage over de verschillende effecten van het project en de mogelijke alternatieven daarvoor. Hierbij ware meer dan thans de mogelijkheid van flexibiliteit te waarborgen. In de m.e.r.-procedure dreigen de eisen met betrekking tot het onderzoek al gauw een eigen leven te gaan leiden, waarmee het project al in

een vroeg stadium wordt gefixeerd, mede omdat bij latere aanpassing het risico bestaat dat belangrijke delen van het onderzoek opnieuw moeten worden verricht. Op dit punt zou de Commissie van onafhankelijke deskundigen een belangrijke functie kunnen vervullen.

De procedure zal moeten voldoen aan de eisen die op grond van het gemeenschapsrecht worden gesteld aan de milieu-effectrapportage. In de procedure zullen in ieder geval de volgende elementen opgenomen moeten zijn: het vaststellen van de eisen waaraan het vereiste onderzoek naar de verschillende soorten effecten moet voldoen, de beoordeling van de rapportage daaromtrent en inspraak op basis van een voorontwerp van het besluit. Een aparte regeling, langs lijnen zoals in de Tracéwet voorzien, zou getroffen moeten worden voor het commentaar van bestuursorganen binnen wier grondgebied het project gerealiseerd zou moeten worden.

De regeling van inspraak heeft noodzakelijkerwijs betrekking op concepten en ontwerpen voor de eindbeslissing en bevordert hierdoor dat de uitkomsten een 'alles of niets'-karakter krijgen. In dit rapport is betoogd dat consultatie van maatschappelijke partijen veel eerder moet beginnen, namelijk op het moment dat de voorbereiding van een beginselbesluit ter hand wordt genomen, ter verbetering van de inhoud en om adhesie te verwerven, soms zelfs bij aanvankelijke tegenstanders [12]. Het belang van consultatie en een actieve wisselwerking bij de ontwikkeling en uitwerking van het project, betekent echter niet dat de positie van maatschappelijke belangen en groeperingen geïnstitutionaliseerd zou moeten worden in het proces van besluitvorming. Dan krijgen besluiten het karakter van een alomvattend onderhandelingsresultaat en zal de overheid niet meer bij machte zijn tegenstellingen te beslechten tussen bestaande belangen onderling en tussen deze belangen en toekomstige behoeften. Er bestaat voorts een fundamentele onverenigbaarheid tussen institutionalisering van de betrokkenheid van maatschappelijke belangen en het individuele karakter van plichten en rechten in het publiekrecht. Bij institutionalisering van de positie van maatschappelijke groeperingen die hun leden niet publiekrechtelijk kunnen binden, zou de publiekrechtelijke ordening het karakter krijgen van algemeen verbindende 'CAO's'. Dat zou niet nuttig en niet wenselijk zijn.

Het *uitvoeringsbesluit* heeft het karakter van een concrete beschikking. De inspraak kan dienovereenkomstig worden georganiseerd aan de hand van een concept-besluit. De procedure dient geïntegreerd te worden in de rapportage die nodig is om inzicht te krijgen in de effecten van de gekozen uitvoering. De inspraak kan niet georganiseerd worden aan de hand van door ieder van de betrokken bestuursorganen in te nemen concept-standpunten. In het karakter van de besluitvorming als een proces van overleg en onderhandeling tussen een groot aantal partijen ligt besloten dat individuele standpunten opgaan in een gezamenlijk besluit. Zou het optreden van de bestuursorganen bepaald worden door een juridisch bindend mandaat dat eerst aan inspraak is onderworpen, dan zal het overleg in de voorgestelde procedure moeilijker worden. Dit laat onverlet dat de betrokken bestuursorganen reeds een vorm van consultatie organiseren in het kader van het onderzoek dat zij gehouden zijn te verrichten.

5.7.3 Democratische verantwoording

Bij de huidige ordening van de besluitvorming worden de afzonderlijke beslissingen over een groot project genomen door verschillende 'vertegenwoordigende' gremia en daar ook elk afzonderlijk verantwoord. Een integrale beoordeling van het project vindt nergens plaats. De in dit rapport voorge-

[12] Zie hiervoor bijvoorbeeld G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke projecten*; dissertatie, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1992.

stelde procedure heeft het voordeel dat wèl een *integrale democratische verantwoording* van de besluitvorming mogelijk wordt. Hiertoe dienen zowel het beginselbesluit als het uitvoeringsbesluit voorwerp van overleg te zijn tussen de regering en tenminste de Tweede Kamer. Zonder kamermeerderheid kunnen de besluiten niet worden vastgesteld.
De keuze voor deze procedure vloeit voor het beginselbesluit voort uit het feit dat het hierbij om een beslissing ten principale gaat over een substantieel beslag op schaarse maatschappelijke goederen en om een wezenlijke ingreep in het maatschappelijk functioneren. Voor het uitvoeringsbesluit vloeit deze keuze voort uit het gegeven dat dit besluit in de plaats treedt van beslissingen waarvoor de wetgever de bevoegdheid in de regel aan andere bestuursorganen dan de regering heeft toegekend en waarbij bovendien kan worden afgeweken van algemeen verbindende voorschriften en regels.

Er zijn verschillende modaliteiten voor deze regeling te bedenken. De wettelijke regeling van de besluitvorming over grote projecten zal er uitsluitsel over moeten geven of beide Kamers der Staten-Generaal moeten instemmen, of de Tweede Kamer een ontwerp-besluit kan wijzigen, enzovoorts. (Het is moeilijk hier van 'amendement' te spreken; dit veronderstelt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, zoals bij een wet het geval is. In de laatste decennia zijn echter diverse andere wijzigingsvormen gevonden, zoals de 'amenderende moties' bij de besluitvorming over planologische kernbeslissingen.)
De keuzen zullen afhangen van de vraag met welk bestaand soort beslissingen beginsel- en uitvoeringsbesluit het meest vergelijkbaar worden geacht.
Het feit dat in het beginselbesluit de randvoorwaarden worden vastgesteld waarbinnen het uitvoeringsbesluit tot stand moet komen, biedt een bescherming aan lokale belangen. Immers, hierdoor komen ook deze randvoorwaarden in de Tweede Kamer aan de orde.

Met betrekking tot een uitvoeringsbesluit dat het resultaat is van overeenstemming van de betrokken bestuursorganen en dat beantwoordt aan de eisen en beslissingen van het daarvoor genomen beginselbesluit, zal de wetgever de mogelijkheid van wijziging in elk geval moeten uitsluiten. Anders kan ieder bestuursorgaan dat zijn wensen niet volledig in het overleg heeft kunnen realiseren, vervolgens trachten bij de kamerbehandeling de buit alsnog binnen te halen. Alleen in geval van eenzijdige vaststelling van het uitvoeringsbesluit door de regering zou een mogelijkheid moeten bestaan dat de regering de Kamer tegemoetkomt door wijziging van de inhoud op onderdelen.

5.7.4 Rechtsbescherming

Naar de mening van de raad dient de wet zowel tegen het beginselbesluit als tegen het uitvoeringsbesluit beroep op de rechter open te stellen.

Voor het uitvoeringsbesluit spreekt dit vanzelf, aangezien dit in de plaats treedt van een groot aantal besluiten waartegen normaal beroep zou openstaan. Het voordeel van de integratie van al deze besluiten is niet dat hierdoor minder personen beroep kunnen instellen, maar dat de verschillende beroepen bij één rechter zullen worden ingesteld en dat gelijke vragen kunnen worden samengevoegd, althans eenmaal worden beslist. Ook zonder dat de wetgever zulks zou bepalen, vloeit de mogelijkheid van beroep tegen het uitvoeringsbesluit reeds voort uit de Algemene Wet Bestuursrecht.
De eisen waaraan het uitvoeringsbesluit getoetst moet worden, zijn in beginsel de algemeen verbindende voorschriften en regels waaraan ook de afzonderlijke besluiten getoetst zouden moeten worden, behoudens de eerder genoemde mogelijkheid van (gemotiveerde) afwijking daarvan. Voor de toetsing daarvan zal de wet een criterium moeten verschaffen. Het uitvoeringsbesluit zal echter niet getoetst kunnen worden aan de beslissingspraktijk van de afzonderlijke bestuursorganen. Het is immers geen beslissing van deze

organen. In het kader van de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal de rechter in dit opzicht eigen criteria moeten ontwikkelen.

Dat ook tegen het beginselbesluit beroep op de rechter mogelijk moet worden gemaakt, is wellicht op het eerste gezicht minder duidelijk. Het beginselbesluit bevat immers algemene, meer normatieve of politiek-bestuurlijke uitgangspunten, die minder geëigend zijn voor rechterlijke toetsing los van concrete omstandigheden. Deze besluiten worden pas in het uitvoeringsbesluit geconcretiseerd. In dit licht zou een regeling denkbaar zijn als voorzien in de Nimby-regeling, namelijk dat beroep tegen de uitgangspunten van het beginselbesluit pas mogelijk is in het kader van een beroep tegen het uitvoeringsbesluit. Het nadeel hiervan zou echter zijn dat dan bij aantasting in rechte van de uitgangspunten van het project de hele besluitvorming, ook die in de uitvoeringsfase, zou moeten worden overgedaan. Bij gegrond beroep tegen het beginselbesluit zou immers ook (voor een deel) de basis onder het uitvoeringsbesluit vervallen. Bovendien is een beginselbesluit niet alleen abstract en algemeen. Het bevat ook de definitieve beslissingen over de existentiële onderdelen van het project en deze kunnen zeer concreet zijn.

Ook gezien de ontwikkeling van de jurisprudentie van het Europese Hof te Straatsburg zal beroep op de rechter tegen het beginselbesluit mogelijk moeten zijn. Er is echter wel aanleiding om in de wettelijke regeling de beroepsgronden te preciseren. Het politiek-bestuurlijk karakter van de beslissing ten principale over een project en het feit dat dit mede onderworpen is aan een instemmingsvereiste van (tenminste) de Tweede Kamer, stellen grenzen aan de inhoudelijke toetsing door de rechter. Als gezegd zou bijvoorbeeld het besluit dat een project een 'groot project' is niet nader wettelijk genormeerd dienen te worden. Gelet op het principiële en algemene karakter van andere onderdelen van het besluit, zal rechterlijke toetsing daarvan hooguit een marginaal karakter kunnen hebben.

Een beginselbesluit kan echter ook zeer concreet zijn, in zijn bepalingen of in zijn effecten zoals die later in het uitvoeringsbesluit worden uitgewerkt. Dergelijke onderdelen zouden reeds bij de vaststelling van het beginselbesluit voor beroep vatbaar moeten zijn, en niet alleen uit overwegingen van doelmatigheid. Op deze punten kan het beginselbesluit (in)direct in strijd komen met individuele (rechts)belangen. Voor de criteria die de wetgever zou moeten vaststellen voor de toetsing van de verschillende onderdelen, zou te rade kunnen worden gegaan bij de criteria die het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap heeft ontwikkeld in zijn jurisprudentie over de begrippen 'rechtstreekse werking' en 'beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, ... rechtstreeks en individueel raken'.

Aanpassing en inpassing

De mogelijkheid van beroep tegen het beginsel- en uitvoeringsbesluit impliceert dat een voorziening getroffen moet worden voor het geval onderdelen van deze besluiten door de rechter nietig worden verklaard. In de eerste plaats dient verzekerd te zijn dat de nietigheid van onderdelen niet leidt tot nietigheid van het gehele besluit en dus ertoe verplicht alle procedures opnieuw te doorlopen. Uiteraard zal in geval van nietigheid van centrale elementen van de besluiten een heroverweging nodig zijn. Gegeven het omvattend karakter van de besluiten, zal echter de rechterlijke uitspraak vermoedelijk in de meeste gevallen slechts nopen tot een heroverweging van onderdelen. Dan zou herstel van het besluit mogelijk moeten zijn door middel van een vereenvoudigde procedure. Zo zou de regering de vereiste wijzigingen onmiddellijk moeten kunnen vaststellen, eventueel nadat zij via een regeling van stilzwijgende goedkeuring aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd.

De aparte rechtsgrondslag van het uitvoeringsbesluit brengt daarnaast met zich mee dat een regeling moet worden getroffen voor de besluitvorming over latere aanpassingen en wijzigingen. In de jaren na de realisering van een project zullen aanpassingen, aanvullingen en verbeteringen nodig zijn. Het is minder zinvol de hiervoor vereiste beslissingen en vergunningen tot in lengte van jaren tot stand te laten komen via de bijzondere procedure voor grote projecten. Derhalve zal het moment moeten worden vastgesteld waarna de 'normale' wet- en regelgeving weer van toepassing worden.

5.8 Samenhang van de oplossingen

De hier gedane voorstellen ter versterking van de structuur van voorbereiding en besluitvorming bij grote projecten bieden geen panacee voor een vlotte voortgang. Knelpunten in de huidige wijze van voorbereiding en besluitvorming betreffen immers niet alleen de bestuurlijk-juridische ordening, maar ook aanpak, management en financiering. Eerder (par. 3.5) is vastgesteld dat op elk van deze terreinen als zodanig verbeteringen mogelijk zijn, maar ook dat de verschillende soorten knelpunten onderling verweven zijn. Verbeteringen op één terrein zullen dus pas optimaal effect hebben als ook op de andere terreinen hervormingen worden doorgevoerd. Wijziging in de bestuurlijk-juridische ordening leidt niet vanzelf tot verbetering in de aanpak en het management van de besluitvorming, zonder welke een wijziging in de ordening niet de verwachte resultaten oplevert, en omgekeerd.

In dit hoofdstuk is de raad ingegaan op de meer algemene en bestendige elementen in het proces van voorbereiding en besluitvorming. Hierbij geldt eveneens dat het nut van de som van de aanbevelingen meer is dan het effect van de afzonderlijke onderdelen. Een aantal van de aanbevelingen laat zich ook los van de andere invoeren en kan als zodanig een verbetering vormen. De recente wijzigingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Tracéwet kunnen worden opgevat als soortgelijke partiële verbeteringen. Het risico is echter dat wanneer deze wijzigingen niet de beoogde verbetering opleveren, daarmee de oplossingsrichting als zodanig ook in diskrediet geraakt.

Tegen deze achtergrond moeten ook de voorstellen en aanbevelingen in dit hoofdstuk worden gezien. Zij vormen derhalve geen 'totaalpakket', noch voor de realisering van grote projecten als geheel, noch voor de knelpunten in de besluitvorming daarover. Onderdelen kunnen zelfstandig worden ingevoerd en zullen dan tot verbeteringen leiden. Een beteugeling van de middelpuntvliedende krachten die zich thans voordoen als gevolg van zowel de materiële als de formele inrichting van besluitvormingsprocessen, vereist naar het oordeel van de raad echter meer: voor projecten in het algemeen een juridisch integratie van de verschillende besluitvormingsbevoegdheden, voor grote projecten een speciaal daarop toegesneden bestuurlijk-juridisch kader waardoor zij aan de geldende regelgeving worden onttrokken.

Het voorstel van de raad 6

6.1 Inleiding

De raad stelt voor bij grote projecten van nationaal belang waarbij de overheid optreedt als (mede-)initiatiefnemer, de mogelijkheid te scheppen van een aparte besluitvormingsstructuur in drie stadia, die beter recht doet aan het operationele karakter en het belang van deze projecten dan de bestaande regelingen. Een 'wet grote projecten' [1] van deze strekking is bedoeld als een instrument dat, indien tot toepassing bij een project wordt besloten, in de plaats treedt van de bestaande wet- en regelgeving.

De kern van de 'wet grote projecten' is dat de besluitvorming niet meer langs afzonderlijke lijnen verloopt (sectorale besluitvorming, ruimtelijke ordening, milieu). Er vindt integratie van de besluitvorming plaats, in de zin dat in elk stadium de verschillende belangen en aspecten tegen elkaar worden afgewogen. Bovendien kan door de voorgestelde structurering in drieën zowel de besluitvaardigheid worden verhoogd als een betere inbreng worden verzekerd van decentrale partijen.

Een regeling als voorgesteld zal op zichzelf nog geen doelmatige besluitvorming verzekeren. In het rapport wordt vastgesteld dat ook op het punt van de inhoudelijke voorbereiding en het management van grote projecten, alsmede de tijdige aandacht voor de financiering, verbeteringen nodig zijn. Hiertoe worden in het rapport suggesties gedaan, zij het dat de concrete werkwijze sterk zal worden bepaald door de aard en inhoud van het project. Verbetering op deze punten behoeft echter ondersteuning van de wettelijke en bestuurlijke regeling van de besluitvorming.

Aan elk van de stadia in de voorgestelde regeling is een formeel besluit verbonden. De navolgende weergave van deze besluiten beperkt zich tot de hoofdzaken. In de 'wet grote projecten' zullen de vormgeving van en de controle op deze besluiten moeten worden uitgewerkt.

6.2 Aanvangsbesluit (en projectbesluit)

Algemeen

Als eerste stap worden *mogelijke* projecten in een vroeg stadium uit de stroom van voortschrijdende globale plannen gelicht en in de vorm gegoten van concrete projectonderzoeken, ook als omtrent de wenselijkheid van deze projecten nog geenszins zekerheid bestaat. Hierbij gaat het erom uit de voortgaande planningsstromen de potentieel belangrijke projecten te kiezen, een selectie die van wezenlijke betekenis is voor de kwaliteit van het beleid. Voor deze selectie en het juiste moment om deze ter hand te nemen, zijn geen objectieve criteria te geven.

Het begin van een concreet onderzoek, gericht op mogelijke realisatie van een project zal door middel van een expliciet politiek-bestuurlijk besluit worden bepaald. Dit is het *aanvangsbesluit*. Als gevolg hiervan worden grote projecten die werkelijk interessant lijken, onttrokken aan de routinematige voorbereiding binnen één departement. Zij worden verder voorbereid door een aparte projectorganisatie waarin alle betrokken beleidssectoren kunnen deelnemen. De voorbereiding moet op enige afstand van het 'going concern' worden geplaatst, om te voorkomen dat de kwetsbaarheid van prille project-

[1] *Het behoeft niet om een afzonderlijke wet te gaan.*

vorming wordt blootgesteld aan de opportuniteit van de dagelijkse beleidsconjunctuur.

Wie neemt het aanvangsbesluit?

Gezien de potentiële implicaties van een groot project en de noodzaak politiek en bestuurlijk 'commitment' te creëren, is het aanvangsbesluit een besluit van de ministerraad. Op basis van het reglement van orde van de ministerraad zal de minister-president dienen toe te zien op de voortgang van de besluitvorming. Een collectieve beslissing laat overigens onverlet dat één minister ('produktieminister') hiervoor in het bijzonder verantwoordelijkheid draagt.

Inhoud van het aanvangsbesluit

Het aanvangsbesluit berust geeft aan welke belangrijke maatschappelijke behoefte het project zou moeten vervullen. Tevens wordt aangegeven welke vorm het nadere onderzoek naar een mogelijke realisering krijgt.
De eerste stap zal vaak een onderzoeksopdracht zijn om de wenselijkheid en het realiteitsgehalte van het project nader te onderzoeken. Een zorgvuldige voorbereiding gebiedt dat de relevante alternatieven stelselmatig en zo objectief mogelijk worden nagegaan.

Tussenstap: het projectbesluit

Na de eerste globale verkenning moet, afhankelijk van de resultaten, de keuze worden gemaakt voor hetzij de voorbereiding van een beginselbesluit, hetzij voortzetting van de besluitvorming onder de 'normale' regelgeving, hetzij alsnog afzien van het project. De keuze om een beginselbesluit voor te bereiden kan worden aangeduid als *projectbesluit*. Dit besluit geeft aan hoe het beginselbesluit wordt voorbereid. Op dit moment wordt tevens een Commissie van onafhankelijke deskundigen ingesteld om de kwaliteit van de voorbereiding te bewaken. Het projectbesluit wordt genomen door het kabinet.

Status aanvangsbesluit en projectbesluit

Het aanvangsbesluit en het projectbesluit geven nog slechts voornemens aan om nader onderzoek te verrichten, respectievelijk een beginselbesluit voor te bereiden. Deze besluiten hebben dus geen externe rechtswerking. De gevolgen zijn uitsluitend organisatorisch, in die zin dat de hoofdlijnen en de organisatievorm van het vervolg van de besluitvorming worden beschreven.

6.3 Beginselbesluit

Algemeen

Een doelmatige operationele besluitvorming vergt een duidelijk gemarkeerd besluit over de wezenselementen van een groot project. Met het beginselbesluit wordt de afweging ten principale afgesloten, opdat een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende categorieën besluiten. Het beginselbesluit vormt de grondslag voor het uiteindelijk te nemen uitvoeringsbesluit.

Voorbereiding van het beginselbesluit

De voorbereiding van het beginselbesluit begint zodra een projectbesluit is genomen. Aan de totstandkoming en vormgeving van het beginselbesluit worden hoge eisen gesteld. Vanuit verschillende invalshoeken (milieu, economie, ruimtelijke ordening, infrastructuur) moet via een geïntegreerde beslissing de noodzaak en vorm van een project worden vastgesteld. De relevante

alternatieven moeten in hoofdlijnen worden afgewogen en voor gevoelige onderdelen moeten de verwachte effecten reeds op voorhand gedetailleerd worden onderzocht, teneinde een evenredig overzicht van baten en lasten te verkrijgen.
Voorafgaand aan het beginselbesluit vindt overleg plaats met relevante partijen, niet alleen binnen maar ook buiten het bestuur. Er dient een verzamelpunt te zijn voor informatie die door burgers, belangengroepen en andere maatschappelijke actoren wordt aangedragen. Vaak zelfs zal een grotere rechtstreekse betrokkenheid van externe partijen nodig zijn, maar steeds zal de regering zich aan een principiële beleidskeuze moeten verbinden.
De Commissie van onafhankelijke deskundigen die gelijktijdig met het projectbesluit is ingesteld, begeleidt het onderzoek. Bij het concept-beginselbesluit, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, voegt de commissie een beoordeling van de kwaliteit van het onderzoek. De commissie kan tevens dienen als het verzamelpunt voor externe reacties.

Inhoud van het beginselbesluit

Het beginselbesluit heeft een dubbele functie. In de eerste plaats betreft het de beslissing over de existentie van het project. In de tweede plaats stelt het beginselbesluit de randvoorwaarden voor de verdere besluitvorming. Het besluit dient het doel van het project te omschrijven en aan te geven waarom uit de mogelijke varianten voor dit project is gekozen.
Het beginselbesluit is gebaseerd op een onderzoek naar de economische, ruimtelijke en milieu-effecten van het project en van mogelijke alternatieven hiervoor. De raad beoogt op deze punten de bestaande waarborgen niet te verminderen, maar effectiever vorm te geven door bundeling alsmede integrale toetsing door de Commissie van onafhankelijke deskundigen.
De financiering moet bij het beginselbesluit in hoofdlijnen geregeld zijn, om te voorkomen dat hierdoor later vertragingen ontstaan. Het besluit geeft aan welke bedragen worden opgenomen in de meerjarenramingen en welke bedragen voor de periode daarna zijn voorzien. In voorkomende gevallen wordt tevens aangegeven welk deel privaat kan worden gefinancierd en op welke wijze hierin kan worden voorzien. Kostenramingen zijn in dit stadium noodzakelijkerwijs globaal van aard. Evenwel moet worden voorkomen dat latere discussies over de kosten en de financiering tot een herhaling leiden van discussies over de hoofdvarianten van het project. Helderheid op deze punten geeft tevens een signaal aan alle betrokkenen dat de overheid niet alleen in woord, maar ook in daad het belang van het project onderkent.
Het beginselbesluit is bindend, ook voor de rijksoverheid zelf. Dit noopt tot een scherpe selectie van zaken die in het beginselbesluit worden opgenomen en zaken die in het uitvoeringsbesluit zullen staan. In de praktijk zal de verdeling over de twee besluiten per project verschillen. Het voorgestelde systeem wijst echter wel een richting aan. Het feit dat de lagere overheden de voorbereiding van het uitvoeringsbesluit domineren (zie 6.4) stimuleert ertoe de voornaamste inhoudelijke punten al in het beginselbesluit vast te stellen. Anderzijds maant het feit dat de rijksoverheid zelf ook gebonden is aan het beginselbesluit, tot beperking tot werkelijke hoofdlijnen. Bovendien ziet de Commissie van deskundigen toe op de voorbereiding en de inhoud van het beginselbesluit, hetgeen mede een waarborg biedt tegen hetzij te vage, hetzij te gedetailleerde beginselbesluiten.
Tenslotte geeft het beginselbesluit de termijn aan waarbinnen de volgende fase van de besluitvorming (de vaststelling van het uitvoeringsbesluit) moet zijn afgerond.

Wie neemt het beginselbesluit?

Gezien het potentiële nationale belang dat aan het project is verbonden, is het beginselbesluit een besluit van de regering.

Status van het beginselbesluit

Om daadwerkelijk de principiële elementen uit de discussie over de concrete uitvoering te kunnen lichten, dient het beginselbesluit bindend te zijn, niet alleen politiek maar ook bestuursrechtelijk. Het beginselbesluit bindt dus ook de regering, in de zin dat zij niet zonder consequenties kan afzien van het project. Doordat de beslissingen die vervat zijn in het beginselbesluit, niet meer ter discussie gesteld kunnen worden, biedt het beginselbesluit een degelijke basis voor de voorbereiding van de uitvoering. De bindende werking is mede van groot belang voor de besluitvorming door derden, zowel nationaal als internationaal (bijv. in het kader van plannen voor Europese infrastructurele netwerken). Zij hebben vanaf dit moment de zekerheid die zij behoeven om hun eigen beslissingen af stemmen op het project.

Democratische verantwoording

Een integrale democratische verantwoording wordt bereikt door het beginselbesluit voorwerp van overleg tussen de regering en (tenminste) de Tweede Kamer te maken en te bepalen dat een kamermeerderheid is vereist om het besluit goed te keuren. De keuze voor deze procedure vloeit voor uit het feit dat het beginselbesluit een beslissing ten principale is over een substantieel beslag op schaarse maatschappelijke goederen en een wezenlijke ingreep vormt in het maatschappelijk functioneren. De regering zal de inhoud van een concept-beginselbesluit kunnen wijzigen naar aanleiding van zgn. 'amenderende moties', zoals die ook bij de besluitvorming over planologische kernbeslissingen in zwang zijn geraakt.
Of met de instemming van de Tweede Kamer kan worden volstaan, of dat beide Kamers der Staten-Generaal met het beginselbesluit dienen in te stemmen, is een vraag waarover de 'wet grote projecten' uitsluitsel zal moeten geven. De keuze zal afhangen van de vraag met welk bestaand soort beslissingen het beginselbesluit het meest vergelijkbaar wordt geacht.

Inspraak en beroep

Met betrekking tot het beginselbesluit zal inspraak mogelijk moeten zijn. Gelet op de aard en het gewicht van de beslissing, ligt een met de regeling van de planologische kernbeslissingen vergelijkbare regeling voor de hand. Daarin zal evenwel ook de toetsing van het onderzoek naar de verschillende effecten van het project verwerkt moeten zijn.
Het beginselbesluit zal een voor beroep vatbare beslissing zijn. Gelet op het algemene en politiek-bestuurlijk karakter van het beginselbesluit, zou de wetgever evenwel nadere criteria kunnen vaststellen met betrekking tot de gronden van beroep en de kring van beroepsgerechtigden. Aanzetten hiervoor laten zich vinden in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.
Indien en voorzover het beginselbesluit niet overeenkomt met bestaande plannen, worden deze plannen aangepast. Dit stelt uiteraard hoge eisen aan de kwaliteit van de afwegingen in het beginselbesluit. De totstandkoming van het beginselbesluit is niet afhankelijk van voornoemde aanpassing van de plannen.

6.4 Uitvoeringsbesluit

Algemeen

Het uitvoeringsbesluit vervangt, binnen de randvoorwaarden van het beginselbesluit, de beslissingen over de voortgang van de uitvoering, waarvoor thans een groot aantal onderscheiden publiekrechtelijke beschikkingen nodig is. Door formele centralisatie ontstaat zo een 'eenheid van handeling, plaats

en tijd' die integratie van de belangenafweging, alsmede een effectieve controle door vertegenwoordigende organen en de rechter mogelijk maakt.
Directe betrokkenheid van plaatselijke en regionale bestuursorganen is echter onontbeerlijk bij de uitwerking en inpassing van een project in lokale omstandigheden en belangen. In de eerste plaats vanwege de meer directe informatie en kennis waarover zij beschikken, maar vervolgens ook omdat langs die weg plaatselijke ontwikkelingen en projecten op het grote project kunnen worden afgestemd waardoor de maatschappelijke meerwaarde hiervan toeneemt. Tegenover de wens tot centralisatie staat derhalve de noodzaak van spreiding van de besluitvorming. Deze zaken lijken tegenstrijdig, maar zij zijn dit niet: in het raadsvoorstel worden zij verenigd door bij het uitvoeringsbesluit de materiële inhoud als regel te laten vaststellen door de betrokken lagere overheden. De eenheid van het project vereist dat hiertoe gestructureerd overleg plaatsvindt.

Voorbereiding van het uitvoeringsbesluit

Het uitvoeringsbesluit wordt voorbereid door de lagere overheden die - gegeven het beginselbesluit - potentieel direct met het project te maken kunnen krijgen, in overleg met de rijksoverheid. Dit overleg behoeft geen uitvoerige juridische constituering. Ook nu weten besturen elkaar in voorkomende gevallen te vinden en hun overleg te structureren.
Essentieel is de regeling in de 'wet grote projecten' van de wijze waarop het uitvoeringsbesluit in dit overleg wordt genomen. Uitsluitend de lagere overheden die direct betrokken zijn bij de invulling van het uitvoeringsbesluit, stemmen hierover mee. Of deze betrokkenheid aanwezig is, wordt vastgesteld aan de hand van de bevoeghedenverdeling die zou gelden als het project niet de status van 'groot project' zou hebben gekregen. Zo nodig kan het beginselbesluit hier preciezer uitkomst geven.
De inhoud van het uitvoeringsbesluit wordt, binnen de randvoorwaarden die het beginselbesluit stelt, vastgesteld bij een nader bij de wet te bepalen gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De lagere overheden beschikken tezamen over een meerderheid. Eventueel kunnen de stemmen van de verschillende bestuursorganen worden gewogen, naar gelang de mate waarin hun belangen geraakt worden door het project (bijv. het oppervlak en bewonersdichtheid van de betrokken gebieden). Vervolgens wordt het besluit formeel door de regering genomen.
Bepalend voor de resultaatgerichtheid van het overleg zijn de noodzaak en de aantrekkelijkheid voor betrokkenen om tot een oplossing te komen. Na het beginselbesluit staat vast dat het project in elk geval doorgaat. Als men er vervolgens niet samen uitkomt, zal het uitvoeringsbesluit eenzijdig door de regering worden genomen. Dit vooruitzicht, alsmede de reële mogelijkheid wat te winnen bij het overleg, zal de bereidheid van de betrokken bestuursorganen tot samenwerking vergroten.
Het initiatief bij de voorbereiding zal in beginsel bij de centrale bestuursorganen liggen. Denkbaar is dat beslissingen worden voorbereid door een commissie of projectgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangrijkste deelnemers aan het overleg; centrale zowel als lokale [2]. Denkbaar is eveneens dat het overleg nader wordt opgedeeld, bijvoorbeeld naar onderdelen van het project die onderscheiden problemen stellen. Het kan wenselijk zijn de besluitvorming over dergelijke onderdelen ook juridisch te scheiden, zodat bij geschillen niet het hele besluit ter discussie staat. De beslissingen hierover zouden in het beginselbesluit genomen moeten worden.
Ook in deze fase geldt dat de bij het projectbesluit ingestelde Commissie van onafhankelijke deskundigen het onderzoek begeleidt en toetst. Dit mondt uit in een rapportage bij het ontwerp-uitvoeringsbesluit.

2] Eventueel kunnen ook particuliere ondernemingen aan het overleg deelnemen. Bij de vaststelling van publiekrechtelijke besluiten kunnen zij uiteraard geen partij zijn.

Inhoud van het uitvoeringsbesluit

Het uitvoeringsbesluit bevat alle bestuurlijke beslissingen waarvan de realisatie van het project direct afhankelijk is. Dit impliceert dat de ruimtelijke inpassing met een soortgelijke precisie als in een bestemmingsplan geregeld moet zijn. Het bestemmingsplan zelf wordt aangepast; het project wacht daar echter niet op. Dit geldt ook voor andere plannen. De milieu-effecten zijn in kaart gebracht op een soortgelijke wijze als nu gebruikelijk is. De afweging ervan vindt echter plaats in het uitvoeringsbesluit. Het besluit zal de wettelijk geldende materiële normen (bijv. betreffende geluidshinder) in acht moeten nemen. Evenwel moet in bepaalde gevallen afwijking van deze normen mogelijk zijn, namelijk wanneer dit redelijkerwijze noodzakelijk is voor een doelmatige verwezenlijking van het project. Afwijkingen dienen in het uitvoeringsbesluit te worden gemotiveerd.
De financiering moet nu geregeld zijn. Voor onvoorziene kostenstijgingen na het beginselbesluit dienen in het uitvoeringsbesluit aanvullende middelen te zijn voorzien.

Status van het uitvoeringsbesluit

Het uitvoeringsbesluit vervangt voor het betreffende project alle besluiten die nodig zouden zijn geweest als de normale procedures zouden zijn doorlopen. Het vormt de juridische basis om vervolgens direct met de aanleg te beginnen, behoudens bestuurlijke maatregelen die niet direct het project zelf betreffen maar de daarvoor vereiste faciliteiten, zoals onteigening en ontgronding.

Wie neemt het besluit?

Het besluit wordt formeel genomen door de regering. Materieel wordt de inhoud echter (tenzij zij het niet eens worden) bepaald door de lagere overheden.

Democratische verantwoording

Ook het uitvoeringsbesluit is voorwerp van overleg tussen de regering en tenminste de Tweede Kamer. Immers, dit besluit treedt in de plaats van beslissingen waarvoor de wetgever de bevoegdheid in de regel aan andere bestuursorganen dan de regering heeft toegedeeld en waarbij bovendien kan worden afgeweken van algemeen verbindende voorschriften en regels.
Een uitvoeringsbesluit dat het resultaat is van overeenstemming van de betrokken bestuursorganen en dat beantwoordt aan de eisen en beslissingen van het daarvoor genomen beginselbesluit, zal echter niet kunnen worden gewijzigd op grond van verlangens van de Kamer. Alleen in geval van eenzijdige vaststelling van het uitvoeringsbesluit door de regering kunnen amenderende moties aanleiding geven tot wijzigingen op onderdelen.

Inspraak en beroep

Het uitvoeringsbesluit is een beslissing waartegen beroep mogelijk is. Evenals bij het beginselbesluit dient een ontwerp-uitvoeringsbesluit het onderwerp van inspraak te zijn.

6.5 Kwaliteitsverhoging besluiten

Tijd is een belangrijke factor bij de besluitvorming over grote projecten. Hierbij gaat het niet eens zozeer om het tempo van de besluitvorming, als wel om de kenbaarheid en beheersbaarheid van het tijdsbeslag. Het gaat vooral om de *kwaliteit* van de besluitvorming. De hier voorgestelde 'wet grote projecten' schept de voorwaarden om deze kwaliteit te verhogen, waarbij

bepalend zal zijn hoe men er in de praktijk mee omgaat. Dit geldt echter ook voor het huidige systeem.

Het raadsvoorstel verschilt van de bestaande regelingen, in de zin dat de structurering van de besluitvorming in drie stadia tot *centralisatie* leidt van de besluiten over de hoofdlijnen van het project, maar dat vervolgens, binnen deze hoofdlijnen, de beslissingsbevoegdheid over de uitvoering wordt *gespreid.* Door de integratie van de besluitvorming die op deze wijze wordt bereikt, wordt een alternatief geboden voor de huidige verbrokkelde procedures, terwijl toch rekening wordt gehouden met het feit dat aan een groot project zoveel verschillende aspecten en belangen zijn verbonden dat hierover niet goed op één moment door één orgaan kan worden beslist.

Onderdelen van het raadsvoorstel laten zich eventueel ook apart uitvoeren. Naar de mening van de raad vergt een effectieve oplossing van de besluitvormingsproblematiek echter een samenhangende en omvattende regeling in een 'wet grote projecten'. Door verbetering van de kwaliteit, zal naar verwachting ook tijdwinst kunnen worden geboekt.

Bijlage I

De adviesaanvraag

Hieronder volgt de integrale tekst van de adviesaanvraag van de regering onder de titel: "Onderzoek naar mogelijkheden tot verkorting besluitvormingsprocedures".

Probleemschets

In het belang van een ordelijke inrichting van de in Nederland beschikbare ruimte, de bescherming van diverse facetten van het milieu, volksgezondheid en de publieke veiligheid is in de afgelopen decennia een groot aantal wettelijke regelingen in het leven geroepen waarbij de aanleg van infrastructurele werken en voorzieningen, bouwwerken, bedrijfsvestigingen of bepaalde economische activiteiten onderworpen is aan een vergunningsvereiste of anderszins afhankelijk is gesteld van het doorlopen van een bestuurlijke procedure. Voor deze vergunningen en procedures zijn veelal verschillende autoriteiten op verschillende bestuurlijke niveaus verantwoordelijk, teneinde recht te doen aan de verschillende betrokken aspecten, belangen en het beleid op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau.

Ieder van de te doorlopen procedures is daarbij afgestemd op de situatie dat het de enige te doorlopen procedure is en kent eigen termijnen voor inspraak, besluitvorming en rechtsbescherming. Het komt echter dikwijls voor dat voor eenzelfde project of activiteit diverse vergunningen vereist zijn of verschillende procedures moeten worden doorlopen, onder meer doordat voor verschillende onderdelen van het project of de activiteit verschillende regelingen gelden. In die gevallen kan een cumulatie van procedures ontstaan, waardoor de termijnen snel kunnen oplopen, indien de procedures volgtijdelijk doorlopen worden, actoren op elkaars besluiten gaan wachten. Dit klemt temeer indien identieke belangen op verschillende niveaus in verschillende procedures herhaalde malen behandeld moeten worden in het kader van inspraak, bezwaar of beroep. Met name in gevallen van grotere projecten, nationale infrastructurele voorzieningen of omvangrijke economische activiteiten en verschillende bestuurseenheden en diverse beleidsfacetten raken, heeft dit geleid tot een situatie waarin tussen het eerste principebesluit en het moment dat daadwerkelijk met de uitvoering van het werk kan worden begonnen, een aanzienlijke periode verloopt, die in sommige gevallen meer dan tien jaren kan duren.

- Schadelijke gevolgen van lange procedures
  Het zal duidelijk zijn dat dergelijke lange procedures van besluitvorming met diverse nadelen gepaard gaan. Zij leiden tot onnodig hoge bestuurlijke, maatschappelijke en economische lasten. In de eerste plaats ontstaat veelal kostbare duplicatie van werkzaamheden, bijvoorbeeld door besluitvormings- en inspraakprocedures en rechtsbescherming waarin enige malen in wezen dezelfde bezwaren aan de orde komen. Dit leidt tot lasten voor de overheid, maar ook voor burgers, bedrijven en andere particuliere organisaties. Ten tweede worden de aanleg van infrastructuur en de totstandkoming van bouwwerken, bedrijfsvestigingen en nieuwe economische activiteiten door de lange besluitvormingsprocedures belemmerd. Aanpassingen aan economische ontwikkelingen worden daardoor ernstig vertraagd of zijn in het geheel niet meer mogelijk, omdat de kansen en mogelijkheden inmiddels voorbij zijn gegaan. Lange besluitvormingsprocedures kunnen evenzeer een belemmering betekenen voor aanpassingen die nodig zijn om te komen tot de duurzame ontwikkeling waarvoor de regering heeft gekozen. Met name de ontwikkeling van de

infrastructuur voor de verwerking van afval en voor de realisering van het mobiliteitsbeleid, het locatiebeleid, het restrictief beleid inzake woningbouwlocaties en de koersbepalingen voor het landelijk gebied [1] vergen een adequate besluitvorming. Maar het bestuur boet door de lange procedures van besluitvorming juist sterk aan slagvaardigheid in. Ten derde is kostenverhoging eerder regel dan uitzondering, met name bij grote projecten, die doorgaans in een opgaande fase van de economische ontwikkeling worden gepland, doch bij dergelijke beslissingstermijnen vervolgens worden uitgevoerd in een fase van de economische ontwikkeling, waarin de vooruitzichten mogelijk minder gunstig zijn, de middelen schaarser en de kosten hoger.

Op het oog lijken de beschreven nadelen de prijs die moet worden betaald voor een zorgvuldige bestuurlijke belangenafweging en besluitvorming, welke gewaarborgd wordt door afzonderlijke procedures voor verschillende belangen. Echter, de rechtsstaat betekent ook dat de belanghebbenden binnen een redelijke termijn duidelijkheid geboden wordt. Te lange procedures en te lange onzekerheid ondermijnen het vertrouwen in de overheid. Daarbij komt dat als gevolg van de lange en gestapelde procedures, de eerste besluiten worden genomen onder omstandigheden die veelal wezenlijk verschillen van de omstandigheden waaronder de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Een kosten-baten-analyse die aan de principebeslissing ten grondslag heeft gelegen, beschrijft een andere situatie dan die inmiddels is ontstaan op het moment dat tot de aanleg kan worden overgegaan. De effectiviteit van de procedurele waarborgen, bedoeld om een zo groot mogelijke zorgvuldigheid van de bestuurlijke belangenafweging en besluitvorming te verzekeren, wordt aldus door hun uitwerking op de duur van de besluitvorming ondergraven.

- Externe restricties aan duur procedures
  Het bestuur boet door de lange procedures sterk aan slagvaardigheid in terwijl het, vanwege de invloed van ontwikkelingen buiten Nederland, juist een grotere slagvaardigheid dient te ontwikkelen. Een implicatie van de internationale integratie is dat Nederland zich steeds minder een in vergelijking met de nabuurlanden laag tempo van besluitvorming kan veroorloven. Aangenomen kan worden dat naarmate het vrij verkeer van goederen, personen en diensten binnen de Interne Markt tot stand komt, de keuze van de plaats van vestiging van bedrijven in toenemende mate mede afhankelijk zal worden van kosten en tijd die gemoeid zijn met het verkrijgen van de daarvoor vereiste toestemmingen, vergunningen en andere formaliteiten en van de noodzakelijke aanpassingen in de infrastructuur. De kwaliteit van het bestuur en de bestuurlijke procedures zelf worden daarmee een element van concurrentie tussen de lidstaten; een factor die het vestigingsklimaat direct beïnvloedt.

  De ontwikkeling van de Interne Markt vergt aanpassingen van infrastructuur, publieke voorzieningen en bedrijfslocaties, waarvan het ritme vaak wordt bepaald door het tempo waarin daarover in andere lidstaten wordt besloten. De noodzaak rekening te houden met het tempo waarin in de ons omringende landen wordt gehandeld, doet zich in het bijzonder gevoelen bij de besluitvorming over grootschalige infrastructurele voorzieningen, zoals de Hoge Snelheidstrein, de Betuwelijn of de ontwikkeling van de economische mainports Schiphol en Rotterdam. Bijkomende reden voor snelle besluitvorming is dat bij dergelijke projecten doorgaans wordt geprobeerd private financiers aan te trekken. Private investeerders kunnen moeilijk leven met slepende onzekerheden. Omdat de besluitvorming over deze grote projecten zeer complex is, mede vanwege de bundeling van private en publieke initiatieven en vanwege de internationale afstemming die veelal nodig is, is snelle besluit-

[1] Zoals o.m. beschreven in de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (Extra) en het tweede structuurschema Verkeer en Vervoer.

vorming juist bij deze projecten echter moeilijk te bewerkstelligen. De bundeling van private en publieke initiatieven en de wenselijkheid van een snelle besluitvorming spelen overigens ook een belangrijke rol bij de uitvoering van het eerdergenoemde mobiliteitsbeleid, het restrictief beleid, het locatiebeleid en de planning van infrastructuur ten behoeve van het afvalbeleid.

- Aanzetten tot het bereiken van een oplossing
  Er zijn reeds verscheidene aanzetten gedaan tot verbetering van de situatie. Deze zijn enerzijds gericht op stroomlijning van bevoegdheden en besluitvormingsstructuur binnen de bestaande wetskaders, door integratie en geharmoniseerde of gecoördineerde toepassing van regelingen. Anderzijds zijn ze gericht op versterking van de bestuurlijke coördinatie. Voorbeelden zijn de integrale milieuvergunning uit de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, het kabinetsstandpunt 'Afstemming op maat' (over afstemming tussen sectorbeleid en ruimtelijke ordening) en het bestuurlijk overleg dat heeft geleid tot het Plan van Aanpak Schiphol [2]. Van groot belang voor de bespoediging van de besluitvorming over infrastructurele voorzieningen is de Tracéwet die thans in voorbereiding is. Doel van deze wet is de sectorale tracéprocedure (tracévaststelling door V&W volgens een buitenwettelijke procedure), de procedures uit hoofde van de wet Ruimtelijke Ordening en de m.e.r.-procedure beter op elkaar af te stemmen, waardoor doublures kunnen vervallen en seriegeschakelde procedures kunnen worden geïntegreerd of parallel geschakeld. Tevens voorziet de Tracéwet in bundeling van rechtsbeschermingsmomenten.

  Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan verbetering van de besluitvormingsprocedures op het gebied van de winning van oppervlaktedelfstoffen (ontgrondingenwet) en de afvalverwerking. De verbeteringen die thans worden gezocht liggen niet alleen op het terrein van een betere onderlinge afstemming van procedures en in een bundeling van rechtsbeschermingsmomenten, maar ook in versnelling van de afzonderlijke procedures. Op het gebied van de ruimtelijke ordening is bijvoorbeeld sinds de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1985 een aanzienlijke verkorting van de bestemmingsplanprocedure bereikt. Voorts is bij de m.e.r.-regeling door de koppeling van de m.e.r.-procedure aan besluitvormingsprocedures en de inzet van coördinatiebepalingen, een stroomlijning van de besluitvorming bereikt. Verdere verbetering van de regelgeving, bijvoorbeeld op het punt van het conflictoplossingsinstrumentarium van de WRO en in de vorm van het wetsvoorstel voor het hoofdstuk vergunningen en algemene regels van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zijn in voorbereiding. Tenslotte zal ook de definitieve voorziening Kroongeschillen kunnen leiden tot versnelling van de procedures.

  Nadere bestudering van het probleem

  Bovengenoemde initiatieven vormen een belangrijke stap in de goede richting; het is dan ook van het grootste belang dat zij met kracht worden voortgezet. Het gaat bij deze verschillende initiatieven echter om op de specifieke problemen van een bepaald beleidsterrein gerichte oplossingen. Een breder onderzoek naar de oorzaken van de geschetste problematiek door de WRR en een advies over de vraag of nog andere dan wel meer algemene oplossingen mogelijk zijn, die naast deze initiatieven toegevoegde waarde zouden hebben, is gewenst.

  Aanknopingspunten voor het onderzoek kunnen wellicht ook in andere landen van de Europese Gemeenschap gevonden worden; het probleem van lange besluitvormingsprocedures doet zich niet alleen in Nederland voor. Met

[2] Ook kan worden verwezen naar het rapport 'Heroverweging ruimtelijk beleid', deelrapport nr. 2 van de heroverwegingsronde begrotingsvoorbereiding 1988.

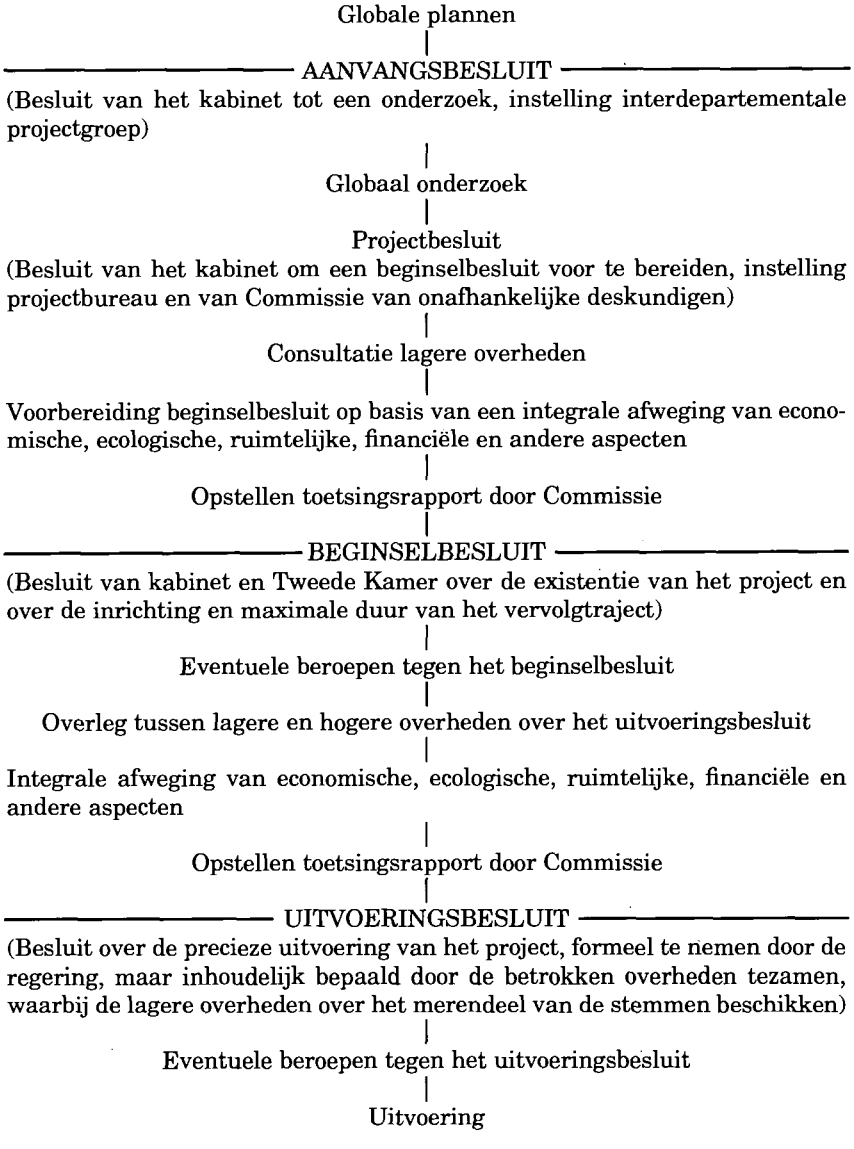
betrekking tot de situatie in andere landen bestaat evenwel weinig concreet inzicht. Onduidelijk is of de besluitvorming sneller verloopt, of daar specifieke oplossingen of wettelijke regelingen met het oog op efficiënte besluitvorming bestaan en in hoeverre, gelet op de rol van dit aspect in Nederland, daarbij specifiek aandacht is besteed aan de organisatie van de rechtsbescherming. Bij een bestudering van de problematiek in andere EG-landen lijkt het doelmatig in eerste instantie aandacht te besteden aan de problematiek van de realisering van grote projecten, maar daarnaast tevens te bezien welke andere, mogelijk in Nederland nog niet als zodanig onderkende, knelpunten zijn gebleken bij de besluitvorming of welke algemeen werkende regelingen een stroomlijning van de besluitvorming bevorderen. Dit alles uiteraard met het oog op de vraag in hoeverre elders gevonden oplossingen ook in Nederland bruikbaar zouden kunnen zijn. De advisering dient zo mogelijk, wellicht aan de hand van uitwerking van voorbeelden, tenminste concrete beleidsinstrumenten op te leveren. Mede vanwege de actualiteit van de besluitvorming over grote projecten is het van belang dat de uitkomsten van het onderzoek op korte termijn (binnen een jaar) beschikbaar zijn.

Bijlage 2

Effecten raadsvoorstel

De navolgende figuur geeft in hoofdlijnen de besluitvorming over een groot project weer bij toepassing van een 'wet grote projecten' zoals voorgesteld door de raad. Tevens is, bij wijze van voorbeeld, een beschrijving opgenomen van de gang van zaken rond een fictief project in zowel de huidige als in de door de WRR voorgestelde structuur.

Van initiatief naar uitvoering van een groot project; hoofdlijnen van de voorgestelde nieuwe structuur



Besluitvorming over een groot project - hoe het is en hoe het kan worden

In het jaar 2000 verschijnt het Derde Structuurschema Verkeer en Vervoer. Als één van de vele mogelijke ontwikkelingen wordt daarin een magneet-zweeftreinverbinding Amsterdam-Berlijn genoemd. In de jaren hierna wordt langzaam duidelijk, dat dit project wellicht cruciaal is voor de Nederlandse economie.
N.B. De internationale component is bewust weggelaten, om het voorbeeld overzichtelijk te houden.

Huidige aanpak en structuur

In 2004 wordt een projectgroep van NS-ingenieurs en V&W-beleidsmedewerkers gevormd, die het project tot in detail uitwerkt. Er wordt een tijdschema opgesteld, waarin de aanleg in 2010 kan beginnen. Er wordt getracht tot co-produktie te komen door (mogelijk) betrokken gemeenten te consulteren. Dit levert nuttige suggesties op; tevens worden (niet-bindende) globale afspraken met de meeste gemeenten gemaakt.
In 2007 is een gedetailleerd concept gereed, en wordt een ontwerp-PKB-plus uitgebracht. Er is een investeringsbedrag van 3 miljard gulden voorzien. Milieu-organisaties en een groot aantal gemeenten menen dat deze voornemens desastreus zijn; de Tweede Kamer blijkt hiervoor gevoelig; de PKB-plus wordt in 2008 vastgesteld met een investeringsbedrag van 4 miljard gulden. Verschillende betrokkenen tekenen beroep aan; de rechter stelt in 2010 vast dat bepaalde alternatieven ten onrechte niet zijn overwogen; in 2011 een nieuwe PKB-plus vastgesteld.
Eveneens in 2011 presenteert de regering een ontwerp-tracébesluit, waarin het tracé vrijwel exact wordt vastgelegd. Dit roept nieuwe protesten van gemeenten op. De Tweede Kamer toont zich ongerust en verlangt aanpassingen. In 2012 verschijnt een nieuw ontwerp-tracébesluit dat voorziet in een investeringsbedrag van 5 miljard gulden.
Desgevraagd delen twintig gemeenten mee geen planologische medewerking te zullen verlenen; deze gemeenten krijgen een aanwijzing. Vijftien van de gemeenten die wel medewerking hebben toegezegd blijken in 2013 (onder plaatselijke druk) geen actie te hebben ondernomen; ook in deze gevallen is een aanwijzing nodig. Het betreft een groot aantal gedetailleerde aanwijzingen; deze zijn in 2015 gereed. Dan kan ook het tracébesluit worden genomen. Dertig gemeenten en verschillende betrokkenen gaan tegen de aanwijzingen in beroep; het laatste beroep wordt in 2017 afgewezen. Vervolgens weigeren drie andere gemeenten de benodigde bouw-, kap- en milieuvergunningen af te geven; het rijk neemt deze bevoegdheden over; dit leidt tot een extra vertraging van een jaar. In 2018 wordt de bouw aangevangen.

Totale duur besluitvorming vanaf SVV: 18 jaar
Vertragingen totaal: 8 jaar

WRR-aanpak en -structuur

In 2002 neemt de regering een startbesluit om de potentie van een zweeftrein t.o.v. alternatieve investeringen te onderzoeken. Na een globale interdepartementale verkenning lijkt het project grote mogelijkheden te hebben. In 2003 wordt een projectbesluit genomen; er wordt een projectbureau met eigen middelen en verantwoordelijkheden ingesteld, dat een beginselbesluit gaat voorbereiden; er wordt een tijdschema opgesteld, waarin de (eventuele) aanleg in 2010 kan beginnen. Tevens wordt een Commissie van onafhankelijke deskundigen gevormd. Het projectbureau geeft het project na overleg met de betrokken gemeenten en provincies een globale vorm.
In 2005 wordt een ontwerp-beginselbesluit uitgebracht; dit wordt na inspraak en overleg met de Tweede Kamer in 2006 vastgesteld; naar aanleiding van een rapport van de Commissie van onafhankelijke deskundigen is een extra alternatief in de overwegingen betrokken. Het besluit specificeert een termijn van 2 jaar, waarbinnen de betrokken gemeenten en provincies een uitvoeringsbesluit moeten nemen. Er is een investeringsbedrag (incl. stelposten) van 4 miljard gulden voorzien. Van verschillende kanten wordt beroep aangetekend tegen het beginselbesluit; de beroepen hebben geen opschortende werking. Het laatste beroep wordt in 2009 afgewezen.
In 2008 komen de gemeenten, na moeizaam overleg onder regie van het rijk, net vóór het verstrijken van de termijn, met een conceptuitvoeringsbesluit dat minder externe effecten kent, maar 6 miljard gulden kost. De regering kan kiezen: zelf een (inmiddels opgesteld) uitvoeringsbesluit van 4 miljard nemen of aan de verlangens van de gemeenten tegemoetkomen. Na een jaar van overleg en onderhandelingen met de Tweede Kamer en de gemeenten besluit de meerderheid van de gemeenten in 2009, onder druk van de dreiging van een rijks-uitvoeringsbesluit, akkoord te gaan met een compromis, dat 5 miljard gulden kost; een minderheid van twintig gemeenten blijft zich verzetten. Het rijk neemt dit uitvoeringsbesluit. Tien gemeenten en verschillende betrokkenen gaan tegen het uitvoeringsbesluit in beroep; het laatste beroep wordt in 2012 afgewezen. De aanleg begint eveneens in 2012.

Totale duur besluitvorming vanaf SVV: 12 jaar
Vertragingen totaal: 2 jaar

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

1 Europese Unie*
2 Structuur van de Nederlandse economie*
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4 Milieubeleid (1974)*
5 Bevolkingsgroei (1974)*
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid;
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen;
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

44 Duurzame risico's: een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks *'Voorstudies en achtergronden'* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, postbus 20014, 2500 EA Den Haag, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

'Voorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*

V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*

V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*

V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*

V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*

V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*

V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*

V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht:
Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*

V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*

V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*

V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*

V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*

V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*

V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*

V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*

V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*

V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*

V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*

V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*

V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*

V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*

V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*

V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*

V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*

V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*

V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*

V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*

M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*

M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*

M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*

M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*

M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*

M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*

M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*

M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*

M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*

M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*

M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*

M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*

M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*

M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*

M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*

M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*

V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*

V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)

V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)

V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*

V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*

V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)

V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)

V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)

V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)

V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)

V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)

V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)

V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*

V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)

V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)

V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)

V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)

V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)

V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)

V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investeringen en de financiële infrastructuur (1987)

V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)

V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)

V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)

V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)

V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)

V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)

V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)

V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)

V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)

V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)

V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)

V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)

V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)

V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)

V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)

V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)

V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)

V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)

V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)

T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)

T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)

T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)

T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

* Uitverkocht

T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)

T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)

V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)

Overige pubiklaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)