

27 178

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld 17 januari 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat volgens de memorie van toelichting het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de al lang gevoelde behoefte aan algemeen toepasbare regelgeving om besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten van nationaal belang te stroomlijnen en te versnellen. Het gaat daarbij, kort gezegd, vooral om het in de hand houden van de regie door het Rijk ten aanzien van de besluitvormingsprocedures waardoor tijd kan worden gewonnen en procedures beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De (wettelijke) regeling is opgenomen in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en krijgt vorm door het toevoegen van een afdeling aan het hoofdstuk VA Projectcoördinatie. De leden van de CDA-fractie konden instemmen met de doelstellingen, de uitgangspunten en de gekozen vorm en opzet van het voorstel. De praktijk van de besluitvorming rond projecten van nationaal belang en van rijksprojecten die niet vallen onder tracé- of luchtvaartwet heeft aangetoond dat het instrumentarium van de huidige WRO in te veel gevallen onvoldoende soulaas biedt om vertraging en stroperigheid tegen te gaan.

Deze leden wilden overigens nadrukkelijk aansluiten bij de tijdens de behandeling in de Tweede Kamer door o.a. de CDA-fractie gesignaleerde wenselijkheid van het zo spoedig mogelijk tot stand brengen van een (herzien) totaalpakket van ruimtelijke ordeningsinstrumenten, ondergebracht in de herziene WRO. In relatie met andere in dit opzicht relevante wetten als de Tracéwet, de Wet luchtvaart en de Waterkeringwet, maar niet in de laatste plaats ook in samenhang met de Vijfde nota ruimtelijke ordening, kan pas dan een optimale stroomlijning en overzichtelijkheid worden bereikt. Dat is met name van belang met het oog op de gehanteerde uitgangspunten, waaronder die van handhaving van de rechtsbescherming van burgers en bedrijven en, zo voegden de leden van de CDA-fractie daaraan toe, ook voor de gewenste duidelijkheid van de

¹ Samenstelling: Ginjaar (VVD), Baarda (CDA), De Beer (VVD), Ketting (VVD) (*plv. voorzitter*), Bierman (OSF), Hessing (D66), Ruers (SP), Lemstra (CDA), Lodders-Eifferich (CDA), Meindertsmas (PvdA) (*voorzitter*), Rabbinge (PvdA), Van Bruchem (ChristenUnie), Van der Lans (GL).

positie van lagere overheden. Samenhang in wetgeving en spoedeisendheid gelden ook voor de regeling van de actio popularis (doorgeschoven naar de WRO-herziening) en een algemene regeling voor nadeelcompensatie. De leden van de CDA-fractie zouden dan ook graag van het kabinet vernemen wat de stand van zaken is met betrekking tot voorbereiding van de herziening van de WRO.

Hoewel dus bij de leden van de CDA-fractie een positieve benadering van dit wetsvoorstel voorlag, resteerde niettemin een enkele vraag.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschreven de wenselijkheid van een versnelde procedure voor belangrijke en urgente projecten als remedie tegen de stroperigheid van de reguliere procedures in de Wet op de ruimtelijke ordening. Maar worden wij, zo vroegen deze leden, hiermee niet eens te meer met onze neus op het feit gedrukt dat deze wet niet meer voldoet. In februari 2000 liet de minister van VROM weten de Fundamentele herziening van de WRO in het jaar 2001 in te zullen dienen. Hoe is de stand van zaken thans? Overigens hebben vele deskundigen geconstateerd dat de meeste stroperigheid wordt veroorzaakt door de tijd die Rijk en andere bestuursorganen nemen voor hun besluitvorming. Ook de leden van de VVD-fractie vonden dat het kabinet hier de hand in eigen boezem moet steken. Wat denkt het kabinet hieraan te doen?

Met de achtergrond van dit wetsvoorstel: harmonisatie, een zekere mate van uniformering en een effectievere besluitvorming met betrekking tot (grote) rijksprojecten konden de leden van de fractie van de **PvdA** instemming betuigen. Er bleven nog wel enkele, niet onbelangrijke, vragen over. Het wetsvoorstel behelst een zekere mate van uniformering, maar niet een integrale regeling voor rijksprojecten, want zowel de Tracéwet als de Wet Luchtverkeer vallen buiten het bereik van het wetsvoorstel Rijksprojectenprocedure. Deze leden hadden er behoefte aan nog eens duidelijk gemotiveerd te zien waarom er geen poging is gewaagd deze beide afzonderlijke wetten te integreren in de voorliggende wet. Met de mond wordt beleden dat alles in het werk gesteld moet worden om verkokering tegen te gaan, zou het dan niet voor de hand liggen de daad bij het woord te voeren en er naar te streven de Tracéwet en de Wet Luchtverkeer juist waar het in deze wetten gaat om zeer ingrijpende fysieke en bestuurlijke beslissingen te integreren in het wetsvoorstel Rijksprojectenprocedure en straks in de Fundamentele herziening van de WRO? Wanneer dat op dit moment een te tijdrovende operatie zou zijn tenminste een termijn moeten worden gegeven van wanneer die harmonisatie dan wel gestalte zal krijgen.

Dit wetsvoorstel is waarschijnlijk een laatste afronding van de aanpassing op de bestaande WRO, zo vervolgden deze leden. Aangekondigd is dat de Rijksprojectenprocedure in de Fundamentele herziening van de WRO opgenomen wordt. De indiening van de fundamentele herziening is in het «strategisch akkoord» voorzien voor het einde van 2002. Nu met de behandeling van deze wet al het einde van dat jaar genaderd was, wilden de leden van de fractie van de PvdA graag geïnformeerd worden over de wijze waarop die integratie zal plaatsvinden.

Uit onder meer de behandeling van de Rijksprojectenprocedure in de Tweede Kamer wordt duidelijk dat er naast een Rijksprojectenprocedure ook wordt voorzien in een provinciale projectenprocedure in de Fundamentele herziening van de WRO. Is het juist dat die niet zal gelden voor de zelfstandige projectenprocedure op gemeentelijk niveau, die in april 2000 van kracht is geworden? Als dat zo is dan wilden de leden van de fractie van de PvdA graag de motivering weten waarom nut en noodzaak voor

een projectenprocedure wel op nationaal en provinciaal niveau van belang geacht wordt en waarom dat in de toekomst niet meer zou gelden voor het gemeentelijk niveau. Deze leden vroegen dat omdat zij het van groot belang achtten te weten op welke wijze projecten op de verschillende schaalniveaus ingebed zullen zijn in het ruimtelijk beleid en welke planologisch juridische basis daarvoor gekozen wordt, ook in relatie tot elkaar.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden grote bedenkingen bij het onderhavige wetsvoorstel. Zij achtten het moeilijk te verdedigen dat de introductie van zelfstandige projectprocedures in de systematiek van de ruimtelijke ordening niet plaatsvindt in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening, waaraan nu al weer enige jaren aan wordt gewerkt. De urgentie om vooruitlopend op de behandeling van deze Fundamentele herziening van de WRO nu al een Rijksprojectenprocedure mogelijk te maken, ontging hen.

Tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer meldde de minister desgevraagd dat er geen «nationale projecten» in de pijplijn zitten. Een reden te meer, zo meenden deze leden, om de zelfstandige projectenprocedures mee te nemen in de op stapel staande Fundamentele herziening van de WRO. Dat is uit het oogpunt van zorgvuldigheid en wetsamenhang in de ogen van de leden van fractie van GroenLinks de «koninklijke weg» en zij meenden dat die ook bewandeld had moeten worden. Wat zijn de consequenties als de Eerste Kamer zou besluiten om de behandeling van dit wetsvoorstel op te schorten tot het moment dat duidelijkheid is ontstaan over de inhoud van de Fundamentele herziening van de WRO? Kan het kabinet duidelijk maken wat er dan in zijn ogen mis zou gaan? Acht het kabinet het wenselijk dat er voor een korte periode een Rijksprojectenprocedure mogelijk wordt, waarvan naar alle waarschijnlijkheid niet of nauwelijks gebruik zal worden gemaakt?

Het kabinet verweerde zich tijdens de parlementaire behandeling tegen bovengenoemde verwijten door erop te wijzen dat het voorstel om te komen tot een Rijksprojectenprocedure niet uit de lucht is komen vallen. Het zou in 1996, 1997 en 1998 al geopperd zijn. Dat zal zeker waar zijn, maar in die jaren was er nog geen sprake van een totale herziening van de WRO. Dat perspectief ontstond pas in 1999. Toen memoreerde de minister van VROM daaraan tijdens de behandeling van de wijziging van de WRO, waardoor er op gemeentelijk niveau een projectprocedure werd geïntroduceerd. In de Eerste Kamer toonde hij zich toen geen voorstander van verdere incidentele «verbouwingen» van de WRO en kondigde hij aan dat deze wijziging wat hem betreft eenmalig was en snel gevolgd zou worden door een fundamentele herziening, waaraan toen al door zijn ministerie werd gewerkt. Bij die gelegenheid meldde hij zelfs te komen met een discussienota en af te zullen zien van een voorontwerp, zodat de gewenste herziening snel het parlement zou bereiken. Hij wilde, zo liet hij toen in alle toonaarden weten, zo snel mogelijk af van incidentele planvorming en met een samenhangend wettelijk kader komen. Voor de fractie van GroenLinks was dat toen reden om haar bezwaren tegen de wijziging van onder meer artikel 19 van de WRO te laten varen. (Handelingen EK 36, 29 juni 1999)

De minister is zijn belofte niet nagekomen en de leden van de GroenLinks-fractie zouden graag nader geïnformeerd worden over zijn beweegredenen. Na het uitbrengen van een discussienota heeft hij toch een voorontwerp geformuleerd, waardoor de parlementaire behandeling van de Fundamentele herziening van de WRO langer dan noodzakelijk op zich heeft laten wachten. En nu wordt die door de regering zelf veroorzaakte

vertraging gebruikt als argument om te komen met een Rijksprojecten-procedure, die – tijdelijk – vooruit moet lopen op wat binnenkort in de Fundamentele herziening van de WRO geregeld zal worden. Zo moeten in Nederland, zo meenden de leden van de fractie van GroenLinks, geen wetten worden gemaakt. Tenzij de nood aan de man is, maar daar levert het kabinet geen steekhoudende argumenten voor. De leden van de fractie van GroenLinks zouden daarom heel nauwkeurig geïnformeerd willen worden over welke «spoedeisende maatschappelijke redenen» er in het spel zijn om nu, vooruitlopend op de Fundamentele herziening van de WRO, dit wetsvoorstel door het parlement te loodsen.

Van oudsher is planvorming in de ruimtelijke ordening in Nederland decentraal georganiseerd. In de loop der jaren is die traditie onder druk komen te staan van een groeiende behoefte aan centrale sturings-instrumenten, die een weg vonden in aparte wetten en afzonderlijke projectprocedures. De spanning tussen traditionele ordening en de behoefte aan nieuwe ordeningsinstrumenten is een van de redenen om te komen tot een Fundamentele herziening van de WRO, ook de leden van de fractie van GroenLinks erkenden de noodzaak daarvan. De uitdaging waar de wetgever nu voor staat is om tussen centralistische en decentrale ordeningsprincipes een nieuwe samenhang mogelijk te maken. Beide elementen moeten op een goede, overzichtelijke wijze in elkaar vervlochten worden. Dat zou ook een terechte modernisering zijn van aloude tradities in de ruimtelijke ordening. Maar nog voor dat in elkaar vlechten van horizontale en verticale lijnen, om de woorden van het voormalige CDA-kamerlid Van Wijnen aan te halen, goed doordacht is, zet het kabinet nu al een Rijksprojectenprocedure op de kaart. Niet wetgevingssystematiek en tradities zijn hiervoor het motief, maar «daadkracht en slagvaardigheid». Dat is, in de ogen van de leden van de fractie van GroenLinks, een opportunistisch motief, waar een wetgever zich niet aan zou moeten bezondigen. De leden van de fractie van GroenLinks zouden hierop graag de reactie van het kabinet vernemen.

Voorts zouden zij ook graag nauwgezet geïnformeerd willen worden over wat nu precies de bestuurlijke winst is van de voorgestelde Rijksprojecten-procedure. Stel, dat het kabinet dit instrument tien jaar geleden al ter beschikking had gehad. Welke projecten zouden dan met behulp van dit instrument zijn uitgevoerd en wat zou daarvan, in termen van daadkracht en slagvaardigheid, de winst zijn geweest in vergelijking met de wijze waarop het nu zonder dit instrument geregeld is? De leden van de fractie van GroenLinks zouden het op prijs stellen als het kabinet aan de hand van zo concreet mogelijke voorbeelden uit de recente ruimtelijke ordeningsgeschiedenis tot een rechtvaardiging van dit wetsvoorstel op dit moment zou kunnen komen.

Terecht stelt de Raad van State in zijn advies «dat vertragingen bij de totstandkoming van projecten niet alleen worden veroorzaakt door wettelijke procedures die moeten worden doorlopen, maar ook door gebreken in de politieke besluitvorming rondom deze projecten en in het procesmanagement ervan, daaronder begrepen de juridische begeleiding ervan». Ook bij de wijziging van de Tracéwet hebben de leden van de fractie van GroenLinks daarop gewezen. Zij concludeerden daaruit dat verandering niet alleen een kwestie is van een nieuw wettelijk instrument, maar dat tegelijkertijd ook de hand in eigen boezem gestoken moet worden. Het is wel heel gemakkelijk om anderen in de samenleving tot spoed te manen en «buitenspel» te zetten en het eigen bestuurlijke gedrag verder onbesproken te laten. Een goede aanpak zou aan beide oorzaken tegelijkertijd moeten werken. Wat heeft het kabinet voor concrete stappen ondernomen om de oorzaken zoals die door de Raad van State worden omschreven, weg te nemen? Welke resultaten verwacht het daarvan?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** (mede namens de **SGP**-fractie) hadden na kennisneming van het wetsvoorstel een aantal vragen en opmerkingen. Ook deze leden wilden graag weten hoe volgens het kabinet het voorliggende voorstel zich verhoudt met de in gang gezette Fundamentele herziening van de WRO. Hoever staat het daarmee? Kunnen de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen, bepalingen nagenoeg onveranderd in de herziene WRO worden opgenomen of moeten ze grondig worden aangepast? Als dat laatste het geval is, was het dan niet beter geweest om dit wetsvoorstel achterwege te laten, teneinde te vermijden dat binnen een korte periode tenminste twee ingrijpende wetswijzigingen op dit terrein plaatsvinden? Deelt de minister de opvatting van zijn voorganger dat het voorliggende voorstel hooguit enkele jaren kracht van wet zal hebben? Kondigen zich op dit moment projecten aan, die regeling van de onderhavige materie zoals in dit voorstel vervat, op korte termijn onontkoombaar maken?

Het lid van de **OSF**-fractie had met gemengde gevoelens kennisgenomen van dit wetsvoorstel, waarbij een aantal vragen waren gerezen. Allereerst vroeg hij de minister te verduidelijken wat het verschil is tussen politiek ongeduld en spoedeisend maatschappelijk belang. Heeft een langdurende procedure niet ook voordelen zoals de mogelijkheid van bezinning: «komt tijd, komt raad», waardoor meer doordacht wordt geopereerd en de kans op missers kleiner wordt en aanpassing aan gewijzigde inzichten mogelijk is (Markerwaard bijvoorbeeld)? Wordt de reactie van Rijkszijde naar aanleiding van inspraakreacties net als de inspraak- en andere procedures zelf ook aan strikte termijnen gebonden? De praktijk leert immers dat juist aan Rijkszijde veel vertraging ontstaat, zo merkte ook het lid van deze fractie op. Welke garanties worden overwogen? Aan welke sancties wordt gedacht? Is het gezien het rapport «Informatievoorziening grote projecten» dat is uitgebracht door de Rekenkamer wel verstandig om tot versnelling van procedures over te gaan? Wordt de kwaliteit van de informatievoorziening rond grote projecten aan externe belanghebbenden binnenkort ook onderzocht? Is volledige en correcte informatievoorziening niet de beste basis voor een voortvarende procedure terzake? Welke stappen ter verbetering vallen hieromtrent te verwachten?

Kan de minister meedelen waarom uit een oogpunt van eenheid in wetgeving niet wordt gewacht tot begin 2003 de aangekondigde algemene herziening WRO zijn beslag krijgt, zo vroeg ook het lid van de OSF-fractie. Zijn er rijksprojecten in aantocht die op deze korte termijn in Rijksprojectenprocedure moeten worden genomen? Zo niet is uitstel tot de Nieuwe WRO van toepassing is dan niet verstandig?

Inhoud wetsvoorstel

Er zijn drie situaties, die de toegang tot de Rijksprojectenprocedure mogelijk maken, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op, indien dat is bepaald bij wet, of in een PKB, of via een afzonderlijk besluit van de ministerraad. In alle gevallen gaat het om een politieke afweging, die echter in de eerste twee gevallen gepaard gaat met een veelal gedegen toetsingsprocedure in de Staten-Generaal en vervolgens bij de doorwerking in bestemmingsplannen ook in andere vertegenwoordigende organen, maar waarbij in het laatste geval slechts is bepaald dat de Tweede Kamer binnen vier weken kan besluiten tot behandeling ervan. Het besluit van de ministerraad is ook niet vatbaar voor bezwaar of beroep. Het kabinet heeft bij monde van de minister tijdens het debat in de Tweede Kamer gezegd de mogelijkheid van een ministerraadsbesluit als een vangnet te zien, « dat normaal gesproken niet zal worden gebruikt», wellicht daarbij ook geïnspireerd door de staatsrechtelijke bezwaren van de Raad van State tegen deze figuur.

De politieke afweging in relatie tot de helderheid van begrippen als nationaal belang, dringende maatschappelijke redenen, spoedeisende maatschappelijke belangen etc. hebben geleid tot een nogal verwarrende discussie met de Tweede Kamer en opeenvolgende ministers. De leden van de CDA-fractie wilden dan ook van het kabinet weten wat nu precies zijn houding in deze is. Zagen deze leden het goed dat in ieder geval dit kabinet de mogelijkheid van het ministerraadsbesluit opvat als een ultimatum remedium? Zo ja, is de minister bereid uit te spreken dat dit dan ook in voorkomende gevallen gevolgen moet hebben voor de gedegenheid van de onderbouwing ervan?

Het wetsvoorstel bevat termijnen voor het inbrengen van bedenkingen tegen een ontwerp en voor het vaststellen ervan van respectievelijk vier weken en dertien weken, dit in afwijking van de termijnen van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) (artt.3:32 eerste lid en 3:33 tweede lid). De leden van de CDA-fractie achtten met name de termijn van vier weken buitengewoon kort om burgers een adequaat gebruik van rechtsmiddelen te garanderen. Daarentegen is er een termijn van tien jaar gehanteerd alvorens een rijksprojectbesluit van rechtswege vervalt bij het niet in uitvoering nemen. Gedurende die periode is er wel sprake van effecten op de ruimtelijke gebruiksmogelijkheden van een gebied. Deze leden zouden graag van het kabinet willen horen of de evaluatie van de wet na vijf jaar geen aanleiding zou moeten zijn om dan met name heel nadrukkelijk te bezien wat de ervaringen met deze termijnen zijn.

Hoewel de leden van de **VVD**-fractie er begrip voor hadden dat een te nauwe inkadering van de toepasbaarheid van dit voorstel moet worden vermeden, vonden zij het ontbreken van voorwaarden, waaraan moet worden voldaan om deze procedure te mogen toepassen, toch wel erg lijkt op het afgeven van een blanco cheque aan het kabinet. De opmerking in de memorie van toelichting (pagina 12) dat «de keuze voor de ministerraad een terughoudend gebruik van de Rijksprojectenprocedure waarborgt» had wel iets bescheidener gekund. Had toch niet op zijn minst een aantal meer objectieve criteria moeten worden geformuleerd waaraan moet worden voldaan, alvorens van deze procedure gebruik kan (of mag) worden gemaakt? Het kabinet geeft aan dat eerst sprake moet zijn van een impasse (memorie van toelichting, pagina 7), maar wanneer mag met recht en reden worden gezegd dat dit het geval is? In dit verband is artikel 39L cruciaal. Indien een bestuursorgaan niet of niet tijdig op de aanvraag beslist dan wel een beslissing neemt die wijziging behoeft, kan het rijk de beslissing overnemen. Hoeveel tijd moet er zijn verlopen alvorens het bestuursorgaan laksheid kan worden verweten? Of hoe redelijk is het om een gemeente gebrek aan medewerking te verwijten indien het project deze gemeente grote (financiële) schade toebrengt en het nog geenszins vaststaat dat daar een adequate vergoeding tegenover staat?

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere uitleg op de passage in de memorie van toelichting (pagina 19) waar staat dat «voor de daadwerkelijke realisering van het project het streekplan geen belemmering kan opleveren». Als het streekplan zó weinig status heeft, hoe valt dan te rechtvaardigen dat (sommige) provincies met het streekplan in de hand de gemeenten allerlei voorschriften met betrekking tot de bestemmingsplannen kunnen opleggen?

De leden van de VVD-fractie merkten vervolgens op dat het natuurlijk een goed idee is om in voorkomende gevallen de Rijksprojectenprocedure en de wijziging van de relevante PKB parallel te laten verlopen. Zij wezen er echter op dat ingevolge artikel 39f het rijksprojectbesluit binnen 13 weken na de afloop van de bedenkingentermijn moet worden genomen met een mogelijke verdaging van nog eens 13 weken. Loopt het rijk hier niet het

risico dat bij een (te) vroege start van de Rijksprojectenprocedure deze termijn is verstreken alvorens de PKB-procedure tot een goed einde is gebracht, terwijl, zo hadden deze leden begrepen, het besluit pas na de wijziging van de PKB kan worden genomen?

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie waarom de regering ervoor heeft gekozen om slechts de Tweede Kamer te betrekken bij de goedkeuring van het ministeriële besluit. Indien sprake is van strijdigheid met een PKB zullen toch ook beide Kamers der Staten-Generaal hun goedkeuring moeten geven aan een wijziging van de PKB?

Het is mogelijk, zo vervolgden de leden van de **PvdA**-fractie, dat een onvoorzien project niet is opgenomen in, dan wel in strijd is met het nationale ruimtelijk beleid, zoals is vastgelegd in een PKB. Een PKB-wijziging of herziening behoeft de instemming van beide Kamers. Er wordt in de gevallen dat de minister(s), na raadpleging van de ministerraad, een besluit nemen om een project voor te dragen voor het volgen van de Rijksprojectenprocedure, gelijktijdig met het besluit om de Rijksprojectenprocedure te volgen een voornemen geuit de planologische kernbeslissing te herzien (art. 30a lid 4). Is het juist te constateren dat in die gevallen de Eerste Kamer pas een rol speelt in de Rijksprojectenprocedure wanneer de totstandkoming dan wel herziening van de PKB aan de orde is, dat wil zeggen achteraf en niet vooraf? De leden van de PvdA-fractie vroegen of zij ervan uit mogen gaan dat het om uiterst zeldzame gevallen gaat waarin wordt afgeweken van een planologische kernbeslissing. Zou de democratische legitimatie niet vergroot worden wanneer in die zeldzaam voorkomende gevallen een behandeling in de beide kamers der Staten-Generaal zou plaatsvinden? Als daarvoor een zelfde periode van 4 weken na toezending in acht wordt genomen is het tijdverlies beperkt. In datzelfde verband waren deze leden eveneens geïnteresseerd in de onbeantwoorde vraag van mevr. Van Gent in de tweede termijn van de behandeling in de Tweede Kamer: «Wat gebeurt er als de kamer instemt met een Rijksprojectenprocedure maar vervolgens de PKB wijziging afwijst of amendeert?»

Wat rijksprojecten precies zijn, wordt noch uit de wetstekst, noch uit de behandeling in eerste en tweede termijn in de Tweede Kamer duidelijk. Er wordt door de elkaar opvolgende ministers en Kamerleden een scala aan voorbeelden genoemd waaraan gedacht kan worden, van een windmolenpark tot een gevangenis voor bolletjesslikkers, van projecten die gericht zijn op het nemen van maatregelen tegen hoogwater tot projecten gericht op natuurontwikkeling. Is er op dit moment sprake van een concreet project waarvan wordt overwogen om het voor deze procedure voor te dragen? Is verder de constatering juist dat door de toevoeging in art 39a dat het gaat om projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of bovenlokale ruimtelijke effecten, het voorbeeld van gevangenissen voor bolletjesslikkers niet meer van toepassing is en dat er evenmin sprake kan zijn van het voorbeeld van het windmolenpark wanneer dat zich uitsluitend op het lokale grondgebied afspeelt? Met andere woorden dat het nooit kan gaan om een project dat zich afspeelt op het grondgebied van één gemeente, ook al zou het project als zodanig van nationaal belang geacht kunnen worden?

Geconstateerd is dat de afweging of een project als een rijksproject moet worden aangemerkt een zuiver politiek-bestuurlijke keus zal zijn, zonder dat het mogelijk is daar van tevoren nadere criteria voor te geven. Zou het daarom niet van belang zijn dat de politieke besluitvorming rond de aanwijzing van een nationaal project dat de Rijksprojectenprocedure gaat doorlopen van een aantal procesvereisten wordt voorzien, zowel wat betreft de aard van het besluit als wat betreft het overleg met andere

overheden en partijen? In dit verband zou een toelichting bij art. 39b, lid b niet hebben misstaan. Hoe denkt de minister aan dit artikel inhoud te geven? Hoe ziet hij in dit verband de functie van een nut- en noodzaakdiscussie, een kengetallen kosten-batenanalyse en een meer diepgaande kosten-batenanalyse? Wat is zijn oordeel over de ongeveer tegelijkertijd met de indiening van dit wetsontwerp verschenen Leidraad voor kosten-batenanalyse uit hoofde van het van Rijkswegge geïnitieerde Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur? Deelt hij de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat, niet alleen in de regeling voor de beginselbesluitvorming, maar ook in de projectbesluitmodule aandacht moet worden besteed aan alternatieve oplossingen voor de problemen die het project wil oplossen, teneinde een voortijdig «trechteren» naar één bepaalde oplossing te voorkomen? Is het gevaar niet groot dat juist bij een besluit, dat in strijd is met een planologische kernbeslissing de urgentie van het probleem, waarvoor snel een oplossing wordt gezocht, de aandacht voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse in het gedrang dreigt te komen? Met zoveel woorden wordt zelfs in de nota naar aanleiding van het verslag gesteld (pagina 16) dat geen nut en noodzaakdiscussie voorgeschreven wordt omdat daar in lang niet alle gevallen aanleiding toe zal zijn. Zijn er voorbeelden te noemen in welke gevallen naar het oordeel van het kabinet een nut en noodzaakdiscussie c.q. een kosten-batenanalyse niet aan de orde is?

In art. 39d, lid 3 is nu geregeld dat er overleg is met de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen in het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking heeft over het voornemen om tot dat besluit te komen. Dat overleg vindt plaats zoals geregeld in art. 3.30 van de Algemene Wet Bestuursrecht, waarin niet is geregeld binnen welke termijn de betrokken andere bestuursorganen kunnen reageren. Is er een aanduiding te geven over de termijnen waaraan gedacht moet worden? Waarom is er slechts sprake van het weinig verplichtende begrip overleg over het voornemen om te komen tot een procedure voor een rijksproject? Is de mogelijkheid ook overwogen om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen met andere overheden? Licht het niet voor de hand geleet op de inhoud van de stellingnamebrief, waarin veel ruimte gegeven wordt aan provincies en gemeenten om ruimtelijk beleid nader in te vullen, dat er veel meer aan samenwerking gedacht wordt dan aan het van boven af opleggen van noodzakelijk geachte projecten? Is het ook niet zo, dat het voor de burger onbegrijpelijk is wanneer hij zich het ene moment tot de ene overheid moet wenden en het andere moment tot een andere overheid, terwijl het om dezelfde planologische beslissing gaat? Is dat alleen al niet een reden om gemeenten zeer direct te betrekken bij zowel de totstandkoming als bij de uitvoering van het besluit?

Voorbeelden waarop de Rijksprojectenprocedure van toepassing verklaard zou kunnen worden zijn het aanwijzen van gebieden waar water opgevangen kan worden. Juist daarvoor, maar daar niet alleen daarvoor, is het hebben van een goede nadeelcompensatieregeling van groot belang. Misschien is dat zelfs wel belangrijker dan het aanpassen van de wet in procedurele zin. Lange duur van projecten heeft niet alleen te maken met inadequate wetgeving, zo zegt ook de Raad van State, maar heeft evenzeer te maken met politieke besluitvorming. De leden van de fractie van de PvdA voegden daar nog gebrek aan draagvlak aan toe, omdat er onvoldoende duidelijk wordt gemaakt hoe het nadeel voor de individuele eigenaar/ belanghebbende materieel zal worden vergoed. Daarom is de totstandkoming van een nadeel-compensatieregeling van groot belang. Voorzien is dat deze aangelegenheid aan de orde komt in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Als deze leden het zich goed herinnerden, is begin van dit jaar aan de Eerste Kamer door de minister van Justitie toegezegd dat daarover op korte termijn een

voortgangsrapportage zal verschijnen. Wat is de stand van zaken op dit moment betreffende deze regeling?

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren van mening dat volstrekt helder moet zijn wanneer «Onze ministers» kunnen besluiten tot het aangaan van een Rijksprojectenprocedure. Die helderheid heeft de behandeling van dit wetsvoorstel tot nu toe niet geboden. Sterker, tijdens de behandeling in de Tweede Kamer hield het kabinet hier bewust de nodige slagen om de arm, en wilde het het nationale belang dat in het geding is, zoveel mogelijk laten afhangen van de (politieke) omstandigheden die op dat moment gelden. Dat maakt het instrument tot speelbal van wisselende politieke meerderheden en dat leek de leden van de fractie van GroenLinks niet een goede basis voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Zo dreigt een tamelijke willekeurige toepassing. Daarom verzochten deze leden het kabinet zo precies mogelijk te beschrijven op basis van welke criteria een rijksprocedurebesluit nodig en noodzakelijk is. Wat wordt er bijvoorbeeld precies begrepen onder het begrip «boven-lokaal», zoals dat opduikt in artikel 39a, lid 1? Waarom beperkt het kabinet de toegang tot de Rijksprojectenprocedure via een besluit van «Onze Ministers...» niet tot die zaken waarin de veiligheid van een grote groep mensen in het geding is? Als het kabinet stelt dat het «absoluut niet lichtzinnig» met het instrument zal omspringen, waarom sluit het dan niet op voorhand bepaalde toepassingen uit? Meent het kabinet dat verbreding van snelwegen ook onder een dergelijk besluit kan vallen? Meent het kabinet bijvoorbeeld dat ook de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur met behulp van een Rijksprojectenprocedure aangepakt zou kunnen worden?

Deze onduidelijkheid over de precieze criteria klemt te meer daar de rechten van het parlement in feite maar heel beperkt zijn als het om een rijksproject besluit gaat van «Onze Ministers...». In feite kan de Tweede Kamer alleen maar ja of nee zeggen, zonder dat zij daarbij een helder toetsingskader ter beschikking heeft. Dat onderstreept, naar de mening van de leden fractie van GroenLinks, alleen nog maar eens de noodzaak om zo zorgvuldig en nauwgezet mogelijk de criteria vast te stellen waar het «niet lichtzinnige» gebruik van de Rijksprojectenprocedure aan zou moeten voldoen. Juist de geringe bewegingsruimte van het parlement, maakt het noodzakelijk dat het meer in handen moet hebben om de besluiten van de minister te kunnen toetsen en lichtzinnigheid te voorkomen. Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat de bijzondere aard van deze wet (het betreft immers uitzonderlijke projecten van nationaal belang) vraagt om een helder toetsingskader?

Onduidelijkheid bestond er ook bij de leden van de fractie van GroenLinks over de vraag hoe de zogeheten nadeelcompensatie nu geregeld is. Wat wordt er bijvoorbeeld precies bedoeld met de formulering in artikel 48a, dat «onze projectminister nadere regels kan geven omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding»? Is het de bedoeling bij elk rijksprojectbesluit dergelijke nadere regels te formuleren?

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich verder af hoe verschillende ruimtelijke ordeningsinstrumenten zich nu ten opzichte van elkaar verhouden. Een rijksprojectenbesluit kan vergezeld gaan met een voorstel tot wijziging van een PKB. Wat gebeurt er nu als de Tweede Kamer instemt met een Rijksprojectenprocedure, maar vervolgens de PKB-wijziging afwijst of amendeert? Geldt dan de Rijksprojectenprocedure of het nationaal ruimtelijk beleid zoals verwoord in de PKB? Waar dienen de andere bestuurslagen zich vervolgens aan te houden?

Een andere vraag heeft betrekking op de doorwerking in het bestemmingsplan van een rijksproject. Dat zou moeten, maar er staat geen sanctie op. Kan er nu een situatie ontstaan dat een gemeente de gevolgen van een rijksproject (een asielzoekerscentrum bijvoorbeeld) binnen de grenzen kan hebben zonder dat dit in het bestemmingsplan staat? Burgers en bedrijven hebben alleen te maken met het bestemmingsplan. De Rijksprojectenprocedure maakt nu dat zij twee instanties krijgen waar zij hun rechten moeten toetsen en opeisen.

Kan het kabinet nog eens heel precies de rol van andere bestuurslagen uit de doeken doen, zo vroegen ook deze leden. Ziet het kabinet het overleg, zoals dat wordt omschreven in artikel 39d, als een verplichting voortvloeiend uit de AWB, of streeft het kabinet ook naar samenwerking en overeenstemming? Kan de regering een concreet voorbeeld geven van een situatie waarin artikel 39e van toepassing is?

Tot slot zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag een gedetailleerde vergelijking zien van de bezwaarmogelijkheden van burgers in de huidige situatie en die in de situatie dat er sprake is van de uitvoering van een rijksprojectbesluit? Wat zijn zo exact mogelijk geformuleerd de verschillen?

Om een goed beeld te krijgen van de reikwijdte van het voorstel wilden de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en **SGP** graag weten of de volgende projecten in beginsel in aanmerking zouden kunnen komen om als rijksproject te worden aangemerkt: het aanwijzen en inrichten van noodoverloopgebieden, de realisatie van een glastuinbouwproject of van een industrieterrein, de voorgenomen verbreding van autosnelwegen en een ontzandingsproject zoals in het Land van Maas en Waal werd beoogd.

De minister stelde in Tweede Kamerdebat dat het kabinet projecten als wegeaanleg en verbreding op dit moment niet voor ogen» heeft bij toepassing van de Rijksprojectenprocedure. Betekent dit dat dit soort zaken niet helemaal uitgesloten zijn bij toekomstige toepassingen van de wet? Wil de minister nauwkeuriger aangeven wat nu wel en niet onder deze procedure komt te vallen, zo vroeg ook het lid van de **OSF**-fractie.

Als de overtuiging bestaat dat de Rijksprojectenprocedure voor voldoende zorgvuldigheid zorgt waarom wordt deze dan bij uitzondering en niet algemeen van kracht? Kennelijk hebben de vigerende procedures een meerwaarde. Wil de minister deze meerwaarde verduidelijken?

Is het gezien de mogelijk ingrijpende aard van de betreffende projecten en de vage omschrijving ervan in het wetsvoorstel niet wenselijk, mede in relatie tot de PKB procedures, om Rijksprojectenbesluiten ook aan de Eerste Kamer voor te leggen, zo vroeg ook het lid van de OSF-fractie.

Artikelsgewijze behandeling

Artikel 39a

In lid 1 van art. 39a staat dat een Rijksprojectenprocedure in gang kan worden gezet met een besluit van ministers «indien spoedeisende maatschappelijke belangen dit vergen». Wat moet daaronder worden verstaan, zo vroegen de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP**. Kunnen, afgezien van de versterking van de rivierdijken, voorbeelden uit het verleden worden gegeven, waarin naar de mening van het kabinet aan deze voorwaarde was voldaan?

In het zelfde lid worden «projecten van nationaal belang» omschreven als «projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie» of «bovenlokale ruimtelijke effecten». Deze leden wezen erop dat er in veel gevallen sprake is van bovenlokale ruimtelijke effecten, bijvoorbeeld bij een rij windmolens, wat hogere zendmasten of een wat groter bedrijventerrein. Zij betwijfelden echter dat dergelijke projecten altijd «van nationaal belang» moeten worden geacht. Zij vroegen daarom of het begrip «nationaal belang» niet nader moet worden omschreven.

Artikel 39e

Wil de minister een voorbeeld van de afweging conform artikel 39e geven waaruit kan blijken dat hier niet van een blanco cheque situatie sprake is, zo vroeg het lid van de **OSF**-fractie.

Artikel 39g

Volgens artikel 39g vervalt het rijksprojectbesluit van rechtswege wanneer het na tien jaar niet in uitvoering is genomen. Een vraag van de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hierbij was wat verstaan wordt onder «in uitvoering nemen». Kan de gestelde termijn in de praktijk wellicht eenvoudig worden «ontweken» door tijdig enig voorbereidend graafwerk te verrichten, waarna het projectbesluit voor onbepaalde tijd van kracht blijft?

In de memorie van toelichting valt te lezen dat een termijn van tien jaar erg lang is. Deze leden onderschreven die opvatting, vooral omdat de nadelen van een besluit voor de ontwikkelingsmogelijkheden in een gebied, toenemen naarmate de termijn van onzekerheid langer is. Het kabinet beargumenteert de gekozen termijn onder meer door te wijzen op een mogelijk faillissement van een belangrijke bouwer. Deze leden erkennen dat zo'n gebeurtenis ingrijpende gevolgen kan hebben voor een project, maar wanneer die zich voordoet in het negende jaar na het van kracht worden van het besluit, lost een termijn van tien jaar waarschijnlijk niets op. Naar de mening van deze leden zou daarom een kortere termijn – bijvoorbeeld vijf jaar – met de mogelijkheid van verlenging, de voorkeur verdienen. Deze leden vroegen een reactie van het kabinet op deze gedachtegang.

Artikel 39h

Volgens artikel 39h, lid 6, moet de gemeenteraad binnen een jaar het bestemmingsplan aanpassen overeenkomstig het rijksprojectbesluit. Wat gebeurt er wanneer een gemeenteraad op dit punt in gebreke blijft, zo vroegen de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP. Is een gemeenteraad verplicht het bestemmingsplan opnieuw aan te passen wanneer het rijksproject van rechtswege vervalt? Krijgt een gemeente in zo'n geval een tegemoetkoming van het Rijk voor het nodeloos wijzigen en het weer ongedaan maken van wijziging van het bestemmingplan?

Artikel 39k

In artikel 39k, lid 3 komt de term «projectbesluit» voor. Deze leden namen aan dat daarmee wordt bedoeld «rijksprojectbesluit».

Artikel 39l

Artikel 39L bepaalt onder meer dat de Ministers de beslissing over een aanvraag kunnen overnemen, wanneer het bevoegde bestuursorgaan een besluit neemt dat volgens de ministers wijziging behoeft. Betekent dit dat

de Ministers een negatief besluit, dat op correcte wijze is genomen en in overeenstemming is met de ter plekke geldende planologische regels, eenvoudig ongedaan kunnen maken?

Artikel 48a

Het wetsvoorstel bevat, in het nieuwe artikel 48a, een regeling op grond waarvan schadevergoeding geclaimd kan worden vanaf het moment waarop het projectbesluit onherroepelijk wordt. In de Tweede Kamer heeft minister Pronk verklaard dat waardevermindering door schaduw schade niet is geregeld in het huidige wetsvoorstel. Moet hieruit worden geconcludeerd dat schaduw schade niet onder de voorgestelde regeling van artikel 48a valt, zo vroegen deze leden. Wat is dan de reikwijdte van deze schadevergoedingsregeling?

De voorzitter van de commissie,
Meindersma

De griffier van de commissie,
Janssen