



Besluiten over grote projecten

1. Inleiding

Besluitvorming wordt in Nederland vaak als langdurig gezien. Dit geldt ook voor grote projecten zoals de Betuweroute of uitbreiding van Schiphol. Er worden al verschillende pogingen gedaan om tot versnelling te komen;¹ de regering wilde echter weten of er ook andere oplossingen mogelijk zijn. Het rapport 'Besluiten over grote projecten' vormt het antwoord van de WRR.²

Het tijdsaspect is een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van besluitvorming. Ten opzichte van andere landen blijkt het tijdsbeslag van de Nederlandse besluitvorming minder af te wijken dan vaak wordt verondersteld. Andere landen streven ook naar versnelling; als gevolg hiervan worden de verschillen steeds kleiner. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat niet tijdsduur op zichzelf, maar de *voorspelbaarheid en beheersbaarheid* van het tijdsbeslag de kern van het probleem vormen. Als het tijdsbeslag op voorhand bekend is, kunnen bedrijven en particulieren hun handelen daarop afstemmen; zolang nog geen duidelijkheid over de duur van de besluitvorming bestaat, wordt een afwachterende houding bevorderd.

In het rapport beveelt de WRR onder meer aan een afzonderlijke wettelijke regeling in het leven te roepen voor grote projecten. Deze aanbeveling heeft in de publiciteit veel aandacht getrokken. Andere onderdelen van het rapport zijn echter minder voor het voetlicht gekomen: de inspiratie die is ontleend aan de regelgeving in Zwitserland en de aanbevelingen met betrekking tot het management van besluitvorming en de financiering van projecten. Dit artikel gaat nader op deze onderdelen in. Daarbij wordt tegelijk aandacht besteed aan de samenhang tussen de verschillende aanbevelingen.

2. Zwitserland: een andere ordening

Voor een groot project zijn tientallen, soms zelfs honderden afzonderlijke besluiten nodig. Er moeten besluiten over het project zelf worden genomen, bestemmingsplannen moeten worden aangepast, er zijn vaak milieuvergunningen, kapvergunningen, ontgrondingsvergunningen enz. nodig. De verdeling van bevoegdheden is daarbij niet optimaal. Verschillende partijen kunnen de besluitvorming blokkeren of sterk vertragen; zij hebben een soort 'veto-recht'. Hierdoor gaan deelaspecten en belangentegenstellingen de voortgang van de besluitvorming bepalen. In geen van de procedures is toetsing ten principale van het project mogelijk. Overheid en burgers hebben bij de huidige inrichting van de besluitvorming weinig of geen overzicht van het proces.

Deze versnippering is niet uniek voor Nederland; in landen als Duitsland en Zwitserland doen zich soortgelijke problemen voor. In Zwitserland is sinds 1991 voor grote spoorwegen aparte regelgeving van kracht. De nieuwe procedure kenmerkt zich door tijdsbepalingen, betere geleiding van de procedure, betere coördinatie met andere procedures en een verkorte rechtsgang.

De Zwitserse procedure verloopt als volgt.³ Allereerst beslist de Bundesrat (federale regering) welke projecten onder de afzonderlijke procedure vallen. Daarna volgt het 'Vorprüfungsverfahren': een consultatie van andere sectoren en van kantons en gemeenten 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 parlementaire beslissing vallen zijn nog bespreekbaar. De resultaten worden in een rapport samengevat. Daarna volgt het 'Plangenehmigungsverfahren'. Daarin beslist de spoorwegmaatschappij eerst welke varianten nader zullen worden beschouwd. In deze fase is inspraak mogelijk door getroffen en bij voorbeeld natuur- en milieu-organisaties. De fase eindigt met een planvergunning, afgegeven door de minister van Verkeer. Dit besluit omvat tevens de bouwvergunning.

Wel kunnen nog andere afzonderlijke vergunningen nodig zijn, zoals kapvergunningen. Beroep is niet mogelijk tegen het resultaat van de Vorprüfung, omdat die niet resulteert in een besluit maar in een rapport. Tegen de Plangenehmigung is wel beroep mogelijk.

Het WRR-voorstel voor een 'Wet grote projecten' voegt op soortgelijke wijze de beleidskokers samen, maar splitst de besluitvorming in de tijd. Eerst bereidt de centrale overheid intern een *aanvangsbesluit* voor. Dit besluit kondigt een breed onderzoek aan naar de mogelijkheden voor een groot project. Daarna wordt, in samenspraak met lagere overheden en andere betrokkenen, gewerkt aan een *beginselbesluit*. Dit besluit legt definitief vast of het project er komt of niet, en zo ja, in welke globale vorm. Als het project doorgaat, vindt overleg plaats met betrokken gemeenten en provincies. Te zamen bereiden de partijen in dit overleg een meer gedetailleerd *uitvoeringsbesluit* voor, binnen de grenzen die het beginselbesluit trekt. De besluiten bevatten elk een termijn waarbinnen de volgende stap moet worden gezet; de geldigheid van het besluit beperkt zich tot deze termijn.

3. Voorbereiding en management

Grote projecten hebben in een moderne samenleving alleen nut als er een maatschappelijk draagvlak voor bestaat. Grote projecten zijn immers bedoeld als investering en voorwaarde voor maatschappelijke ontwikkeling. Degenen die vandaag weerstand bieden zijn vaak de gebruikers van morgen. Het gaat daarbij niet om het geaccepteerd krijgen van een vooraf bedacht project. De kennis en ideeën die tijdens de besluitvorming naar voren komen, kunnen het project een meerwaarde geven boven een centraal uitgedachte variant.

De mate waarin een maatschappelijk draagvlak tot stand komt en de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat hangen sterk samen met de aanpak die de initiatiefnemers kiezen bij het voorbereiden van de besluitvorming. In de praktijk worden projecten thans vaak opgevat als voornamelijk technische problemen.⁴ Het gaat echter in werkelijkheid om maatschappelijke vraagstukken, die in een open discussie met betrokkenen moeten worden opgelost. Het is daarbij niet gewenst dat de aandacht al te snel wordt geconcentreerd op één alternatief. In plaats daarvan zou getracht moeten worden informatie te verzamelen over een brede scala van mogelijkheden. Daarbij zou een betere interactie tussen de betrokkenen tot stand moeten komen. Een van de voorwaarden voor goede interactie is dat de betrokkenen weten waar zij aan toe zijn. Hiertoe is een heldere, strakke structuur van de besluitvorming nodig. De-

ze overweging ligt mede ten grondslag aan de voorstellen van de WRR om te komen tot een (wettelijke) structurering in drie fasen.

Een tweede voorwaarde voor goede interactie is dat er een tegenwicht bestaat tegen al te eenzijdige plannen. De kwaliteit van de voorbereiding kan worden getoetst door een *Commissie van onafhankelijke deskundigen*, analoog aan de wijze waarop dat nu bij milieueffectrapportages gebeurt, maar dan voor alle aspecten van het project. De commissie geeft bij het begin van de voorbereiding van elk besluit een advies, waarin wordt aangegeven welke alternatieven in elk geval onderzocht moeten worden, en op welke wijze. Bij de besluiten voegt de commissie een toetsingsrapport over de kwaliteit van de voorbereiding.

Een beter projectmanagement kan besluitvorming ook bij de huidige wetgeving verbeteren. De aard van de wetgeving zou een dergelijk streven echter sterk bemoeilijken. Zo zou het moeilijk zijn om de benodigde interactie tot stand te brengen, zolang de wetgeving versnipperd is; het blijft dan gaan om een opeenvolging van discussies over deelaspecten. De concentratie van besluitvorming in één beginselbesluit en één uitvoeringsbesluit leidt ertoe dat de maatschappelijke discussies over resp. de existentie en de vormgeving van een project eveneens worden geconcentreerd, en daarmee aan overzichtelijkheid en kwaliteit kunnen winnen.

4. Financiering

Sinds enkele jaren wordt bij sommige infrastructuurprojecten, zoals de Wijkertunnel en de Tunnel onder de Noord, private financiering toegepast. Met private financiering wordt getracht meer financiële ruimte voor investeringen te scheppen zonder het financieringstekort en de staatsschuld te verhogen. Als voordeel van private financiering worden vaak kostenbesparingen aangevoerd; deze zouden ontstaan doordat private partijen meer bedrijfsmatig opereren. In de praktijk blijkt echter dat private partijen grote aarzelingen hebben om met de overheid in zee te gaan. De financiële regels van de overheid vereisen dat de private financiers aanmerkelijke financiële risico's dragen; zij kunnen deze risico's echter zelf moeilijk beheersen. Een voorbeeld is de afbetaling van tunnels; deze wordt afhankelijk gesteld van het aantal auto's dat er door rijdt. In dergelijke situaties eisen private financiers extra hoge rendementen, als 'verzekeringspremie' tegen de risico's. Dit leidt tot aanzienlijke meerkosten; voor bij voorbeeld de Wijkertunnel zou het gaan om 34 tot 41%.⁵

Tegen deze achtergrond is het opvallend dat private partijen slechts in beperkte mate bij andere facetten van

het project worden betrokken. Als private partijen in een soort 'joint venture' bij het ontwerp van het project, het management van de besluitvorming en de exploitatie van de infrastructuur worden betrokken, zijn de financieringsrisico's voor deze partijen beter in te schatten en te beïnvloeden. Bovendien kan niet alleen de kapitaalverschaffende partij, maar ook de 'lenende partij' dan buiten de overheid worden geplaatst. Te denken valt aan een geprivatiseerd infrastructuurfonds dat zelfstandig leningen afsluit en projecten exploiteert.

De benarde financiële situatie van de overheid leidt niet alleen tot dure pogingen om aan de begrotingsdiscipline te ontkomen; er ontstaan tegelijk nog andere problemen. Als de overheid de projecten zelf (mede) financiert, bestaat een neiging om echte financieringsbeslissingen lang uit te stellen. Uitstellen van financieringsbeslissingen leidt er echter veelal toe dat latere discussies rond de financiering sterk vertragend werken, mede omdat tegelijk een herhaling van discussies over hoofdvarianten wordt opgeroepen. De financiering moet in de nieuwe structuur dus al bij het beginselbesluit geregeld zijn. Hierbij dient te worden erkend dat kostenramingen in dit stadium noodzakelijkerwijs globaal van aard zijn; werken met 'stelposten' kan noodzakelijk zijn. Van een vroege financieringsbeslissing gaat een belangrijk signaal uit naar de andere betrokkenen; het geeft aan dat de centrale overheid niet alleen in woord, maar ook in daad prioriteit aan het project toekent.

5. Reacties

Inmiddels blijkt dat de reacties op het WRR-rapport sterk uiteenlopen. De noodzaak van sterkere structurering krijgt brede steun. Van sommige zijden wordt echter betwijfeld of hiervoor een aparte wet nodig is, omdat met name de Tracéwet al een zekere structurering biedt. De noodzaak van een betere voorbereiding wordt eveneens vrij breed onderschreven; hiertoe

wordt soms 'aanbouw' aan bestaande wetgeving bepleit. De concentratie van besluiten in één uitvoeringsbesluit is voor velen nog 'een brug te ver'; men vreest veelal dat bepaalde aspecten (ruimtelijke ordening, milieu) daarbij in het gedrang zullen raken. De discussies zullen leren of de meer controversiële elementen van het rapport met enige vertraging weerklink vinden.

C.C. Koopmans

Noten

1. Tracéwet, Nimby-regeling, ontgrondingenwet en Algemene Wet Bestuursrecht.
2. WRR, *Beginsel en uitvoering; betere besluitvorming over grote projecten*, Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1994. Het WRR-rapport beperkt zich tot projecten waarbij de overheid als (mede-)initiatiefnemer optreedt; zie echter de voorstellen voor verbeteringen bij andere projecten in: C. Lambers, D.A. Lubach en M. Scheltema, *Versnelling juridische procedures grote projecten*; WRR, Voorstudies en achtergronden V85, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1994.
3. Kolpron Consultants, *Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in een aantal Europese landen*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994.
4. A.J.F. Bruning, *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*; WRR, Werkdocument W77, 1994.
5. R. Giebels, 'Private financiering van infrastructuur', *Openbare Uitgaven*, nr. 4, blz. 161-170, 1993.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.